



consorcio de investigación
económica y social

Economía y Sociedad

Boletín de Opinión N° 41

Junio 2001



CONTENIDO

PRESENTACIÓN	3
Más allá de la focalización: <i>performance</i> e impacto del gasto focalizado de lucha contra la pobreza <i>Juan Chacaltana (CEDEP)</i>	5
¿Pueden los programas sociales reducir las diferencias en la distribución de los ingresos? <i>Tami Aritomi y Juan José Díaz (GRADE)</i>	9
Participación popular en las políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario <i>Martín Tanaka (IEP)</i>	15
Dispersión salarial, capital humano y segmentación laboral en Lima <i>Juan Pedro Espino (PUCP)</i>	19
La dinámica del desempleo urbano en el Perú: tiempo de búsqueda y rotación laboral <i>Juan José Díaz y Eduardo Maruyama (GRADE)</i>	23
La investigación y los responsables de políticas sociales: ¿un diálogo de sordos? <i>Keith A. Bezanson</i>	29
Últimas publicaciones de los centros asociados al CIES	40

Presentación

La pobreza y la falta de empleo adecuado, dos caras de una misma moneda, son quizá los principales problemas sociales del Perú, y han estado en el centro del debate electoral del 2001. La incidencia de la pobreza aumentó de 42% en 1985 a 55% en 1991. Durante el decenio de Fujimori, la estrategia liberal privilegió el crecimiento económico, a veces en sectores poco generadores de empleo, como la minería, con la idea de generar excedentes que permitan una expansión del gasto público social. Con este aumento del gasto, se combatiría a la pobreza, integrando a los grupos sociales excluidos, en primera instancia, de los beneficios del crecimiento. Efectivamente, el gasto social se triplicó entre 1993 y el año 2000, pasando de 1.462 a 4.346 millones de dólares. Se estima que un 30% del total se dirigió a programas focalizados; es decir, orientados exclusivamente hacia los pobres. A pesar de tal aumento y del rápido crecimiento del PBI hasta 1997, la incidencia de la pobreza cayó sólo hasta 51% en dicho año, para elevarse nuevamente hasta 54% en el año 2000. ¡Diez años después regresábamos al punto de partida y; peor aún, la tasa de pobreza superaba en 12 puntos el nivel de mediados de los ochenta! Visto desde el lado del mercado de trabajo, hacia fines de la década, sólo el 15% de la población ocupada laboraba en empresas privadas de 10 y más trabajadores, mientras que el 53% era independiente urbano o rural.

Aunque no se lograron los resultados esperados, la estrategia de los noventa contra la pobreza no fue necesariamente un fracaso. Por un lado, el rebrote del año 2000 se dio luego de tres años de shocks externos y recesión; y quizá sin los programas la situación hubiese sido peor. Por otro lado, la pobreza extrema¹ se redujo consistentemente, desde 24 a 15% entre 1991 y el año 2000, resultando en este último año 4 puntos menor que en 1985. Probablemente, la estrategia tuvo aciertos y debilidades, siendo necesario un balance que permita identificar lecciones para el futuro.

Entre las principales interrogantes que surgen, cabe señalar: ¿Es posible un patrón de crecimiento que genere más empleo, disminuyendo la necesidad del gasto social como compensación para los grupos sociales excluidos? ¿Cómo expandir el mercado de trabajo asalariado? ¿Cuál debe ser la mezcla entre un gasto social de inversión en capital humano (salud y educación) o infraestructura (por ejemplo, caminos rurales), y un gasto más asistencial (empleo temporal y apoyo alimentario)? ¿Cómo evitar que este último genere comportamientos perversos de clientelismo o dependencia? En el caso de los programas de lucha contra la pobreza, ¿qué proporción de pobres no ha sido beneficiada y que fracción del gasto se ha filtrado hacia grupos no pobres? En definitiva, ¿cuál ha sido el impacto sobre los niveles de vida? Esta edición de la revista busca contribuir a la discusión de estos tópicos. Los primeros cinco artículos son resúmenes de investigaciones promovidas por el Consorcio sobre estos temas. El sexto analiza la difícil relación entre la esfera de la investigación y el mundo real de las políticas sociales.

El estudio de Chacaltana (CEDEP) evalúa el desarrollo e impacto del gasto contra la pobreza a fines de los noventa. Estima que entre 70 y 80% de los pobres tuvieron acceso a los programas en cuestión. Aunque lograron una buena focalización geográfica, los programas mostraron altas tasas de filtración (58%) hacia hogares no pobres. Las iniciativas, en particular las de apoyo alimentario, han estado más orientadas al alivio que a la superación de la pobreza, sin desarrollar las capacidades ni aumentar los activos de los hogares pobres. Además de reducir las filtra-

^{1/} Los hogares en extrema pobreza, también llamados indigentes, son aquellos cuyo ingreso total no alcanza para comprar ni siquiera una canasta de alimentos que satisfaga sus necesidades mínimas de nutrición.

ciones hacia los hogares no pobres, el autor recomienda incidir en la adecuación y calidad de la obra o recurso proporcionado, corrigiendo deficiencias en la selección, ejecución y supervisión de los proyectos.

Aritomi y Díaz (GRADE) muestran que la desigualdad en la distribución del ingreso entre familias se reduce al incluir las transferencias del Estado en educación, salud y alimentación. Sin embargo, dicha reducción es pequeña. Además, se observa que el gasto en educación no es siempre progresivo, en particular en la educación superior. Del mismo modo, el gasto en salud es progresivo en las consultas en centros y puestos de salud, mas no así en los hospitales.

El trabajo de Tanaka (IEP) subraya que el grado de complejidad de la comunidad es la variable clave para entender la participación popular en las políticas sociales. Distingue tres niveles de complejidad (baja, media y alta) a los que corresponden distintos tipos de participación: colectiva generalizada, intermediación y pluralismo. En los contextos más complejos, la participación supone compromisos con líderes sociales que actúan como intermediarios entre la población y los agentes externos (Estado, ONGs), surgiendo la posibilidad de predominio del interés particular de dichos líderes.

Espino (PUCP) explora las razones de las diferencias salariales en Lima. Entre 1991 y 1997, el salario del 20% más rico ha sido unas diez veces mayor que el del quintil más pobre. Parte de esta brecha se debe a diferencias en el capital humano del trabajador, pero otra parte obedece a la segmentación del mercado laboral, es decir, a la inserción del asalariado en el sector moderno o tradicional del aparato productivo. Además, la propia tasa de retorno a la educación es 6 puntos porcentuales mayor en el primero con respecto al segundo. En ese sentido, las políticas de educación y capacitación son insuficientes para mejorar los ingresos, si al mismo tiempo no se asegura un entorno favorable al desarrollo del sector moderno de la economía.

El desempleo urbano en el Perú ha sido casi siempre analizado de manera estática, lo que conduce a subestimar la gravedad del problema. Díaz y Maruyama (GRADE) lo examinan dinámicamente, seleccionando un mismo grupo de familias (panel) que son entrevistadas 4 veces en un año. Así, el porcentaje de la PEA urbana afectada por el desempleo en algún momento del año alcanza 14%, frente a una tasa de desempleo de 9%, según la definición habitual. La duración media de cada episodio de desempleo es 13,5 semanas, y alrededor de la mitad de las personas que lo sufren pasan a la inactividad.

Por último, el artículo de Bezanson discute la relación entre los investigadores de las ciencias sociales y los responsables de las políticas públicas. El autor examina los cambios ocurridos durante las últimas décadas; las diferencias culturales y de incentivos entre ambos mundos; y concluye identificando «diez mandamientos» para los investigadores que deseen incrementar su influencia en los procesos de decisión política.

Carlos Eduardo Aramburú
Director Ejecutivo

Javier Portocarrero Maisch
Director Adjunto

Más allá de la focalización: *performance* e impacto del gasto focalizado de lucha contra la pobreza¹

Juan Chacaltana (CEDEP)

A inicios de los noventa se consolidó en el país, el concepto de gasto focalizado de lucha contra la pobreza, el cual teóricamente está orientado a la población de más bajos recursos del país. Este gasto de lucha contra la pobreza explica aproximadamente el 30% del gasto social peruano y está compuesto por una serie de programas cuya característica principal es que están orientados exclusivamente hacia zonas pobres y pobres extremas.

A pesar de que los programas focalizados de lucha contra la pobreza han estado razonablemente orientados hacia las zonas más pobres del país, éstas no parecen exhibir cambios notables en sus condiciones de vida. El presente estudio tiene por finalidad evaluar la *performance* e impacto del gasto de lucha contra la pobreza, lo cual implica verificar si ha llegado a los pobres y, sobre todo, establecer el impacto de los programas que conforman este gasto sobre los hogares, así como identificar algunos factores que estarían poniendo en riesgo estos esfuerzos.

El gasto social (focalizado) de lucha contra la pobreza

Una primera forma de enfocar el tema es analizando los datos agregados de los programas. En este nivel, lo primero que se encuentra es que, aunque existen definiciones alternativas de gasto social, existe consenso en que actualmente el gasto social per cápita es claramente mayor al de inicios de la década. Sin embargo, vale la pena preguntarse si realmente este incre-

mento ha significado mejores condiciones de vida para los pobres.

Por un lado, es necesario comprobar si el gasto social de lucha contra la pobreza ha favorecido efectivamente a los pobres. Una forma de hacer esto es comprobar si este gasto se ha orientado a zonas pobres, correlacionándolo con algún indicador exógeno de pobreza en el nivel distrital. Se realizó este ejercicio utilizando información de programas como Foncodes, Pronaa y Vaso de Leche, y el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) del INEI. En términos generales, se observó que el gasto realizado por estos programas se ha concentrado efectivamente en los departamentos más pobres del país, con lo cual se puede decir que la focalización geográfica ha sido razonablemente adecuada.

De hecho, el uso de mapas de pobreza es una práctica muy popular entre las entidades ejecutoras de gasto social, pues les facilita las labores de asignación de recursos. Sin embargo, en algunos casos parece haberse llegado al extremo de depender de estos mapas. Por ejemplo, el gasto en aulas escolares de Foncodes tiene una buena correlación con el mapa de pobreza, pero al mismo tiempo se ha gastado más en aquellas zonas donde ya habían previamente más aulas escolares per cápita. Así, da la impresión que los programas sociales han estado más interesados en encontrar “pobres” en abstracto, en una dimensión separada de sus necesidades, como si existiera un solo tipo de pobreza. Existen múltiples “tipos de pobreza” y, por tanto, el uso de un solo mapa de pobreza puede ser una

«el gasto social de lucha contra la pobreza se ha concentrado efectivamente en los departamentos más pobres del país, con lo cual se puede decir que la focalización geográfica ha sido razonablemente adecuada»

simplificación arriesgada. Esta constatación puede ayudar a explicar por qué a pesar del gasto realizado en los departamentos o provincias más pobres del país, según los mapas de pobreza, el ordenamiento territorial de la pobreza no parece haber variado demasiado. Los mapas actuales son muy similares a los existentes desde hace décadas.

En todo caso, otra forma de analizar este tema es calcular la diferencia entre el gasto per cápita que va a los pobres con relación a los no pobres. Tomando los casos del Pronaa y Foncodes en 1999, se observa que el Foncodes y el Pronaa gastaron unos 27 y 11 soles per cápita, respectivamente. El

^{1/} Resumen del documento homónimo, desarrollado en GRADE en el marco del curso de investigaciones del CIES, auspiciado por ACIDI-IDRC. Actualmente el autor es investigador del CEDEP.

diferencial a favor de los pobres en el caso de Foncodes ascendió a 2,9 soles, en tanto que el del Pronaa fue de 0,1 soles. Sin embargo, existen departamentos, especialmente de Sierra y Selva, en los que los diferenciales son incluso negativos, lo cual es síntoma de elevadas tasas de filtración hacia los no pobres.

En suma, hasta aquí se ha verificado que el gasto social de lucha contra la pobreza ha tenido una clara orientación hacia los pobres, aunque no todo el gasto realizado ha llegado a su destino. Una de las posibles explicaciones es que las acciones que se han financiado con estos programas podrían no necesariamente haber estado diseñadas para llegar a los pobres de manera directa. Por esto, es preciso revisar el tipo de acciones financiadas. Según información global de la estructura del gasto de lucha contra la pobreza, en un primer plano, se observan acciones que proveen de infraestructura social, las cuales representan el 33% del gasto de lucha contra la pobreza. En un segundo lugar, se ubican los programas de asistencia alimentaria que explican el 21%, mientras que un porcentaje reducido es explicado por programas de infra-

«a pesar del gasto realizado en los departamentos o provincias más pobres del país, según los mapas de pobreza, el ordenamiento territorial de la pobreza no parece haber variado demasiado»

estructura económica y proyectos de apoyo a la producción. Inmediatamente surge la siguiente pregunta: ¿es esta estructura de prioridades consistente con las necesidades de los pobres? Responderla implica necesariamente analizar qué tipo de resultados producen los distintos tipos de programas en la gente pobre.

Efectos de los programas de lucha contra la pobreza

No es suficiente gastar más. Es necesario verificar que el mayor gasto efectivamente llegue hacia su población objetivo y que produzca resultados. Por ello, se debe definir qué tan eficiente y equitativa ha sido la lucha contra la pobreza y, sobre todo, cuál ha sido finalmente su impacto sobre la condición social de las familias peruanas. Esto se puede hacer analizando la información proveniente de las Encuestas Nacionales de Hogares (ENAHOG), que recogen información sobre una serie de programas sociales que, en conjunto, deberían estar orientados a toda la población pobre del país.

Se observa, en primer lugar, que los errores de subcobertura son relativamente bajos y fluctúan alrededor del 20% al 30% de los pobres. Sin embargo, los errores de filtración son bastante considerables, tanto en 1996 como en 1998, superando el 58% en ambos años. También se observa que los indicadores de incidencia y participación confirman que efectivamente los programas están orientados al sector más pobre. Es decir, los hogares más pobres se benefician en mayor proporción que los no pobres y la participación de los hogares más pobres en los programas es mayor (llegando a bordear el 60% de total de beneficiarios). En suma, este análisis corrobora que los progra-

«los errores de subcobertura son relativamente bajos y fluctúan alrededor del 20% al 30% de los pobres. Sin embargo, los errores de filtración son bastante considerables, tanto en 1996 como en 1998, superando el 58%»

mas de lucha contra la pobreza sí están orientados razonablemente hacia los pobres, quienes habrían recibido una proporción mayor de los beneficios de estos programas, aunque no totalmente.

Ahora bien, dado que, aunque sea parcialmente, los programas han llegado a su población objetivo, es importante saber cuál ha sido el efecto en los hogares que recibieron estos programas. Una forma muy simple de abordar el problema es realizar un análisis de transiciones entre pobreza y no pobreza. A través de la información disponible -de tipo panel- que permite analizar las transiciones en el *status* de pobreza de los hogares entre 1997 y 1999, se ha encontrado que en 1997, 34,3% de los hogares del panel se encontraba pobre, en tanto un 33,1 % en 1999. Entre esos años, un 12,3% de esa población salió de la pobreza, mientras que un 11,1% que no era pobre cayó en esa situación. Un modo concreto de ampliar estos resultados es evaluar si estas transiciones dependen o no de la participación de los hogares en programas sociales de lucha contra la pobreza. Se encuentra, por ejemplo, que el 84% de aquellas familias que permanecen en la categoría pobre-

pobre participan en algún programa social, porcentaje que se reduce a 73%, 65% y 50% para las categorías no pobre-pobre, pobre-no pobre y no pobre-no pobre, respectivamente. Es decir, parece existir alguna relación entre la participación en estos programas y las transiciones de pobreza.

Con la finalidad de establecer de manera rigurosa esta relación, se procedió a estimar un modelo de impacto de los programas sociales sobre el bienestar de los hogares, aproximado a través de los ingresos per cápita. Se agruparon los programas, de acuerdo con las líneas de acción, con el fin de establecer cuál de ellos logra mejores resultados. Se encuentra que los programas de asistencia alimentaria no han contribuido necesariamente a la consolidación de mayores capacidades en los individuos y sus hogares, de manera que se les permita salir de la pobreza por ellos mismos. En cambio, los proyectos de infraestructura económica (y en menor medida los de infraestructura social, especialmente aquellos que se desarrollan en el área rural) parecen contribuir a la superación de la pobreza. Este

«Se encuentra que los programas de asistencia alimentaria no han contribuido a la consolidación de mayores capacidades en los individuos y sus hogares, de manera que se les permita salir de la pobreza por ellos mismos»

tipo de programas claramente genera mejores lugares donde vivir, debido a que proporcionan activos económicos públicos a comunidades donde estos son muy escasos. Curiosamente, los programas de infraestructura económica representan una fracción muy pequeña del gasto focalizado de lucha contra la pobreza.

Un análisis exploratorio del proceso de ejecución

Dada la reconocida importancia del proceso de ejecución en el éxito o fracaso de los programas, se realizó una investigación que tuvo por finalidad indagar, de la manera más abierta posible, qué tipo de distorsiones se presenta en la etapa de ejecución de los proyectos que pueda limitar la capacidad de los programas para lograr sus objetivos. El análisis se realizó en dos distritos especialmente pobres de Lima Metropolitana: San Juan de Lurigancho y Villa El Salvador. En cada caso, se entrevistó a informantes calificados que participaron en programas como Foncodes, Pronaa y el Programa del Vaso de Leche.

Los resultados que se extraen de esta muestra son bastante diversos y significativos. Principalmente, resulta sorprendente que para los informantes una de las principales fuentes de distorsión es la percepción de que no son claros los objetivos de los programas o proyectos, de que no exista una adecuada información sobre los beneficiarios ni participación de la comunidad. En un segundo nivel se ubican problemas más operativos como la inexistencia de información sobre costos, la poca capacidad de reacción de los programas frente a contingencias y la falta de personal idóneo para la ejecución de los proyectos. Otras distorsiones que

«cuando se realiza un análisis de distribución de estos beneficios entre hogares individuales, se observa que en la asignación final de recursos entre pobres y no pobres es donde aparecen distorsiones que determinan filtraciones de recursos hacia los no pobres»

sugirieron los entrevistados tienen que ver con el costo excesivo del transporte, con los retrasos de las entregas, con la falta de asistencia técnica, con la lentitud en el accionar del gobierno, con la no eficiencia de la supervisión; así como con la centralización de decisiones, la corrupción en el manejo del programa y con el clientelismo.

Uno de los problemas más importantes en la asignación de recursos a los más pobres, de acuerdo con los entrevistados, es que a los programas les falta indicadores de resultados que retroalimenten el accionar del programa. En las entrevistas que se tuvo con los informantes, quedó claro que para los programas de lucha contra la pobreza lo más importante es la cobertura numérica y no la calidad de la obra o del recurso proporcionado. Ello va directamente en contra de los objetivos declarados de los programas y explica los sesgos en la focalización. Lo dicho, sumado a las dificultades que encuentran los sectores más pobres para organizarse y a la falta de interés de los diseñadores y ejecutores de políticas por adecuarlas a

las características culturales de los sectores en extrema pobreza, diferentes a las del resto de la población, hacen que los programas de lucha contra la pobreza pierdan capacidad de generar mayores efectos en los sectores más pobres del país, y que a estos sectores les sea difícil reclamar ante ello.

Conclusiones y recomendaciones

Desde el punto de vista de su distribución, se ha comprobado que el gasto social de lucha contra la pobreza ha tenido un comportamiento gruesamente pro pobre. En el caso de los programas analizados, se puede decir que se han orientado efectivamente a los distritos considerados más pobres del país. Sin embargo, cuando se realiza un análisis de distribución de estos beneficios entre hogares individuales, se observa que en la asignación final de recursos entre pobres y no pobres es donde aparecen distorsiones que determinan filtraciones de recursos hacia los no pobres.

En primer lugar, el gasto focalizado de lucha contra la pobreza parece haber estado más interesado en identificar a los pobres que en identificar y atender sus necesidades específicas. No existe una sola pobreza. Por tanto, las estrategias de atención deben variar de acuerdo con las necesidades. Se propone, por tanto, prestar mayor atención a la identificación de líneas de acción para luchar contra la pobreza, lo cual permitirá luego la identificación de diferentes tipos de pobreza.

Ahora bien, cuando se analiza la composición del gasto de acuerdo con las líneas de acción, se comprueba que una alta proporción ha estado concentrada en acciones de alivio de pobreza antes que de superación de la misma. Por lo tan-

to, se debe evaluar qué tipo de acciones tiene mayor probabilidad de sacar a la gente de la pobreza. En otras palabras, el impacto debe ser tal que el gasto de lucha contra la pobreza llegue a la gente pobre a través de algunas acciones que mejoren sus oportunidades económicas, para que así ellos puedan esperar un cambio genuino en sus condiciones de vida. Tal es el caso de los proyectos de infraestructura económica, los cuales proporcionan activos económicos públicos a comunidades donde estos son muy escasos y muestran significativos impactos en el mejoramiento de la calidad de vida de la gente.

Con la finalidad de establecer qué tipo de distorsiones suelen surgir en la etapa de ejecución, se desarrolló un estudio de casos en dos distritos especialmente pobres de Lima Metropolitana: San Juan de Lurigancho y Villa El Salvador. En dicho análisis se detectaron problemas muy diversos, tanto de diseño como de implementación propiamente dicha. Uno de los más importantes es el grado de transparencia e involucramiento de los beneficiarios en las diversas etapas de los programas: diseño, selección de sus beneficiarios, ejecución y seguimiento. Parece importante proporcionar una mayor cantidad de información hacia la población beneficiaria para eliminar potenciales distorsiones. Asimismo, parece importante que la población participe más en el proceso de verificación de la calidad de los resultados de los proyectos y acciones de lucha contra la pobreza.

Otro tipo de distorsiones se relaciona con la percepción que las decisiones pueden estar afectadas por sesgos políticos, lo cual está asociado ciertamente a los fenómenos políticos de los últimos años. En el caso de los programas alimentarios, las mayores distorsiones parecen surgir en el momento del

reparto de alimentos, en donde se ha detectado la presencia de retrasos y decisiones que los beneficiarios asocian a sesgos políticos. En el caso de los programas de infraestructura, existe la percepción que la aprobación de las obras está asociada a los ciclos electorales.

Todas las posibles fuentes de distorsión identificadas en este análisis sugieren la necesidad de mejores y más sofisticados mecanismos de monitoreo y supervisión, pues los actuales son percibidos por la población beneficiaria como débiles o superficiales. En ese sentido, se requiere que los programas desarrollen mecanismos de supervisión que vayan más allá de la verificación administrativa de metas de ejecución. Es necesario que la supervisión tenga indicadores de proceso que orienten a los programas en sus decisiones de inversión social. Además, es ciertamente indispensable una mejor selección y/o capacitación de los supervisores e involucrar más a la población beneficiaria en la supervisión de los resultados.

«Todas las posibles fuentes de distorsión identificadas en este análisis sugieren la necesidad de mejores y más sofisticados mecanismos de monitoreo y supervisión, pues los actuales son percibidos por la población beneficiaria como débiles o superficiales»

¿Pueden los programas sociales reducir las diferencias en la distribución de los ingresos?¹

Tami Aritomi / Juan José Díaz (GRADE)

El presente trabajo analiza el efecto directo de los programas sociales de educación, salud y alimentación sobre la distribución del ingreso de las familias. Para ello, se aplicó una nueva metodología de estimación de desigualdad de ingresos y gastos de los hogares peruanos, que incluye los montos efectivamente recibidos por cada hogar, provenientes de las transferencias de los programas sociales. Incluir dichos montos permite una aproximación más precisa al análisis de la distribución de ingresos.

Gasto y política social en el Perú

La política económica y social de nuestro país, a lo largo de la historia, ha tenido una trayectoria bastante irregular. Durante la década de los cincuenta, se pasó de una economía primario-exportadora con una reducida participación estatal en la política social, a un modelo de industrialización y sustitución de importaciones con un programa de redistribución. A fines de la década siguiente y hasta los setenta, se pasó a un gobierno militar con una fuerte participación del Estado. Durante la década de los ochenta, los problemas de tipo social se agudizaron, en la primera mitad, por problemas como el desequilibrio fiscal y el Fenómeno El Niño, y más tarde por la crisis hiperinflacionaria del gobierno de García.

En 1990 se aplicaron ajustes y reformas estructurales para estabilizar la economía y permitir su desarrollo de largo plazo. Dichas reformas provocaron un enfriamiento de la demanda agregada y un

estancamiento del crecimiento. Por ello fue necesario desarrollar una serie de programas sociales, los cuales se pueden clasificar en dos tipos. Por un lado, están aquellos que persiguen la *superación de la pobreza*; orientados a la creación de capital humano y de maduración en el mediano y largo plazo. Por otro lado, tenemos aquellos que buscan el *alivio de la pobreza*; son de carácter temporal y buscan aliviar los costos de ajuste y las necesidades más urgentes de los grupos más pobres.

Sin embargo, el proceso de focalización se vio entorpecido por la presencia de una gran cantidad de programas manejados por diferentes instituciones con objetivos y poblaciones traslapadas. Este fue el resultado de la aplicación de una política social altamente desarticulada (si no inexistente), cuyos objetivos eran en muchos casos temporales o de corto plazo. Adicionalmente, a pesar de que el conjunto de productos ofrecidos cubría una alta proporción de la canasta básica de subsistencia, el acceso a tales servicios era muy limitado, especialmente para el conjunto de hogares con más bajos recursos.

Distribución del gasto familiar

En esta investigación se utilizó la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares correspondiente al cuarto trimestre de 1998 (ENAHO 98-IV). A partir de ella se obtuvieron las variables e indicadores empleados para el análisis de las características de gastos de los hogares peruanos durante 1998. La elección del indicador de gastos

sobre el de ingresos se hizo considerando los problemas de estimación de este último. Adicionalmente, la variable de gasto familiar representa un indicador más cercano a la variable de consumo y bienestar de las familias.

El gasto por persona de la población total equivale a US\$ 133 por mes. Sin embargo, en el quintil más pobre (en el cual se asume que se encuentran los pobres extremos), el gasto per cápita sólo llega a US\$ 33, mientras que en el quintil más rico bordea los US\$ 350 mensual por persona. Por otro lado, la encuesta muestra que, mientras el tamaño promedio del total de hogares era de 4,7 personas, el número medio de personas de los hogares más pobres bordea las 5,8 personas; a diferencia del caso de los más ricos, que es alrededor de 3,4 personas. Además, es importante mencionar que la mayoría de los hogares pobres se encuentra en la zona rural, pues aproximadamente el 74% de los hogares del quintil más pobre son rurales.

«el proceso de focalización se vio entorpecido por la presencia de una gran cantidad de programas manejados por diferentes instituciones con objetivos y poblaciones traslapadas»

^{1/} Resumen del documento homónimo, desarrollado en el marco del concurso de investigaciones del CIES, auspiciado por ACIDI-IDRC.

Incidencia y cobertura de los programas sociales focalizados

Los programas de asistencia alimentaria tienen una cobertura de aproximadamente 1,9 millones de hogares, lo que representa el 35% de los hogares peruanos (ver el cuadro 1). Esta cobertura se re-

duce a medida que el nivel de gasto se incrementa; así, pasa de un 60% en el decil más pobre a un 5% en el más rico. Sin embargo, en términos de focalización, si se considera que el grupo objetivo es los hogares del primer quintil, se está dejando de cubrir aproximadamente el 40% de los hogares objetivo. Por otro lado, el 17% de hogares beneficiarios pertenece al

decil más pobre, mientras que un 1,46% pertenece al quintil más rico. En particular, el programa del Vaso de Leche llega al 37% de los hogares más pobres y al 2% de los hogares más ricos; mientras que el programa de desayunos escolares atiende al 40% y 2%, respectivamente. Este mismo patrón se encuentra para la incidencia en ambos programas.

Cuadro 1

Cobertura de los programas sociales y distribución, 1998

	Hogares según deciles de gasto per cápita										Total
	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10	
I. Programas de alimentos ^{a/}	324	301	282	223	187	192	173	94	79	27	1.882
Incidencia	17,23	16,02	14,99	11,83	9,93	10,22	9,17	4,99	4,17	1,46	100,00
Tasa de cobertura	59,98	55,91	52,27	41,24	34,64	35,61	31,95	17,42	14,55	5,09	34,87
Incidencia											
<i>Vaso de Leche</i>	18,49	15,43	15,40	12,22	10,39	10,30	8,50	5,15	3,16	0,96	100,00
<i>Comedor Popular</i>	8,72	15,58	19,42	14,90	8,75	11,73	9,05	5,98	3,26	2,60	100,00
<i>Desayuno Escolar</i>	20,37	17,99	15,35	11,26	9,35	8,72	8,31	3,68	3,82	1,15	100,00
Tasa de cobertura											
<i>Vaso de Leche</i>	36,75	30,73	30,66	24,31	20,69	20,48	16,91	10,26	6,28	1,91	19,90
<i>Comedor Popular</i>	4,57	8,19	10,20	7,82	4,59	6,15	4,75	3,14	1,71	1,37	5,25
<i>Desayuno Escolar</i>	39,68	35,12	29,95	21,96	18,25	17,01	16,20	7,19	7,44	2,24	19,51
II. Programas de educación ^{a/}	178	144	168	124	98	97	96	39	52	12	1.008
Incidencia	17,69	14,30	16,66	12,27	9,72	9,62	9,55	3,89	5,11	1,19	100,00
Tasa de cobertura	33,01	26,75	31,13	22,92	18,15	17,96	17,83	7,26	9,55	2,23	18,68
Incidencia											
<i>Uniformes, buzos y calzado</i>	18,30	14,28	17,69	13,23	10,68	9,92	8,68	3,98	2,70	0,55	100,00
<i>Textos y útiles escolares</i>	19,26	14,37	16,48	11,11	9,88	9,40	9,56	3,21	5,54	1,19	100,00
Tasa de cobertura											
<i>Uniformes, buzos y calzado</i>	21,70	16,98	21,01	15,71	12,68	11,78	10,31	4,72	3,20	0,65	11,88
<i>Textos y útiles escolares</i>	25,65	19,19	22,00	14,82	13,19	12,53	12,74	4,29	7,38	1,59	13,34
III. Programas de salud ^{a/}	244	247	238	227	216	182	180	126	96	52	1.807
Incidencia	13,48	13,69	13,15	12,57	11,97	10,08	9,96	6,95	5,28	2,87	100,00
Tasa de cobertura	45,07	45,88	44,03	42,09	40,08	33,74	33,32	23,27	17,69	9,63	33,48
Incidencia											
<i>Seguro escolar</i>	11,84	13,42	15,06	13,89	12,97	11,20	10,09	5,59	4,55	1,38	100,00
<i>Control de crecmt. del niño</i>	16,06	13,37	12,44	12,46	12,98	9,54	8,33	8,21	3,65	2,95	100,00
<i>Planificación familiar</i>	10,51	10,75	12,21	11,85	12,96	10,86	13,29	6,94	6,75	3,88	100,00
<i>Programas de vacunas</i>	15,98	15,26	11,97	12,97	11,61	9,84	9,29	5,49	4,54	3,05	100,00
Tasa de cobertura											
<i>Seguro escolar</i>	18,59	21,12	23,69	21,84	20,41	17,61	15,86	8,79	7,16	2,18	15,73
<i>Control de crecmt. del niño</i>	19,72	16,45	15,31	15,33	15,96	11,73	10,24	10,10	4,49	3,63	12,30
<i>Planificación familiar</i>	11,03	11,30	12,84	12,45	13,62	11,41	13,96	7,30	7,09	4,08	10,51
<i>Programas de vacunas</i>	27,74	26,55	20,82	22,55	20,18	17,10	16,14	9,54	7,89	5,31	17,38

a/: En miles.

Fuente: ENAHO 1998-IV.

Los programas educativos llegaron a un millón de hogares, lo que equivale aproximadamente al 19% del total. La cobertura de estos programas disminuye con el nivel de gasto, de un 33% a un 2% entre el decil más pobre y el más rico. Asimismo, la incidencia cae de 18% a 1%. El 12% del total de hogares se benefició con los programas de uniformes y buzos escolares, mientras que el 13% con textos y otros útiles. El decil más bajo agrupa al 18% de los hogares que reciben uniformes, buzos y calzados escolares, mientras que el decil más alto agrupa al 0,6% de dichos hogares. Del mismo modo, del total de los hogares beneficiados con los programas de textos y útiles escolares, el 19% se encuentra en el decil más bajo, mientras que el 1,2% se ubica dentro del decil más alto.

Por su lado, los programas de salud llegaron a 1,8 millones de hogares en el ámbito nacional; esto es, al 34% del total de hogares. El

programa de seguros escolares tuvo una cobertura de 16% del total de la población; el programa de control de crecimiento del niño cubrió al 12%; el programa de planificación familiar atendió al 11%; y, finalmente, el programa de vacunación cubrió al 17%.

Incidencia de los programas sociales universales

En el caso de los programas sociales universales de salud, se han considerado las consultas, la subvención de medicinas y las hospitalizaciones. Se puede observar un efecto redistributivo en el caso de las consultas en los puestos y centros de salud MINSA (Ministerio de Salud) para la zona urbana y también en los hospitales MINSA, pero en menor medida (ver el cuadro 2). En el área rural, sólo se observa un efecto redistributivo pequeño en el caso de los puestos y centros

«El gasto por persona equivale a US\$ 133 por mes. Sin embargo, en el quintil más pobre sólo llega a US\$ 33, mientras que en el quintil más rico bordea los US\$ 350»

de salud MINSA. Este resultado puede estar asociado al hecho que la oferta de hospitales en zonas rurales es mínima. En cuanto a las donaciones de medicinas, se puede observar un efecto reducido de redistribución, tanto para la zona rural como para la zona urbana. Finalmente, en el caso de las hospitalizaciones, ese mismo efecto puede verse únicamente en la zona urbana.

Cuadro 2

Transferencias a través de atención de salud ^{a/}

	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10	Total
Atención por consulta y hospitalización	47%	58%	55%	57%	52%	46%	45%	39%	28%	18%	46%
Consulta en centros públicos	47%	58%	55%	56%	51%	45%	44%	36%	27%	15%	45%
Puestos o Centros de salud MINSA	41%	45%	42%	39%	36%	32%	27%	17%	16%	6%	31%
Hospital MINSA	7%	14%	14%	18%	17%	14%	18%	19%	12%	9%	14%
Hospitalización	2%	5%	4%	4%	5%	5%	4%	6%	4%	4%	4%
Atención por consulta y hospitalización											
Consulta en centros públicos	320.522	410.561	432.898	416.410	391.584	341.742	354.973	243.652	166.724	81.026	3.160.092
Puestos o Centros de salud MINSA	275.019	314.688	325.197	285.070	266.366	237.904	213.061	117.155	95.299	32.733	2.162.492
Hospital MINSA	45.503	95.873	107.701	131.340	125.218	103.838	141.912	126.497	71.425	48.293	997.600
Hospitalización	12.552	33.446	33.898	31.753	36.412	34.129	33.586	40.437	26.629	19.075	301.917
Transferencia											
Total	6.413	11.112	11.975	11.513	12.079	10.774	11.347	11.027	7.026	4.679	97.946
Consulta en centros públicos	4.649	6.098	6.663	6.603	6.319	5.417	6.091	4.411	2.780	1.545	50.576
Puestos o Centros de salud MINSA	3.903	4.159	4.269	3.817	3.542	3.242	2.872	1.546	1.226	470	29.045
Hospital MINSA	747	1.939	2.394	2.786	2.777	2.174	3.219	2.865	1.554	1.075	21.531
Hospitalización	1.764	5.015	5.312	4.910	5.760	5.357	5.256	6.616	4.246	3.134	47.369
Estructura de la transferencia											
Consulta en centros públicos	9%	12%	13%	13%	12%	11%	12%	9%	5%	3%	100%
Puestos o Centros de salud MINSA	13%	14%	15%	13%	12%	11%	10%	5%	4%	2%	100%
Hospital MINSA	3%	9%	11%	13%	13%	10%	15%	13%	7%	5%	100%
Hospitalización	4%	11%	11%	10%	12%	11%	11%	14%	9%	7%	100%

a/: Las cifras se expresan en nuevos soles de noviembre de 1998.

Fuente: ENAHO 1998-IV, INEI, Ministerio de Salud (1997), "Análisis de costos de los servicios de salud", Seminario "Modernización del sistema de Financiamiento de Salud", Lima.

En relación con los programas sociales universales de educación, se puede observar un efecto de redistribución en los niveles inicial y primario, tanto en la zona urbana como en la rural. Dicho comportamiento es también observado para el nivel secundario urbano, mas no en el rural. Este resultado puede estar asociado con la escasa oferta de escuelas secundarias en zonas rurales. Con respecto a la educación superior, sólo en la zona urbana y en el caso de la educación no universitaria se observa un efecto redistributivo (ver el cuadro 3).

Transferencias estatales a través de los programas universales

Para el cálculo y análisis del impacto monetario de las transferencias estatales a los hogares a través de programas sociales de carácter universal, se utilizó información de costos unitarios que reflejan el gasto corriente que realiza el Estado para la provisión del servicio.

En el caso de las transferencias de salud, se utilizó datos de costos

unitarios presentados en el estudio *Análisis de costos de los servicios de salud: Perú 1994*, estimados por el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Debido a que la muestra usada no cubrió todas las regiones del país, asumiendo cierta homogeneidad entre algunas regiones, se imputaron los valores conocidos a aquellas regiones para las cuales la información era inexistente.

Para el caso de los servicios de educación, se analizarán los subsidios que el Estado transfiere a través de la provisión misma de la

Cuadro 3

Transferencias a través de la matrícula estatal

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Hogares	20%	20%	20%	20%	20%	5.396.978
Tasa de asistencia (total)	63,0%	64,5%	66,3%	70,6%	74,7%	66,5%
Cobertura estatal de la matrícula						
Tasa de absorción potencial	62,3%	61,1%	58,1%	52,6%	35,5%	56,7%
Tasa de absorción efectiva	99,0%	94,7%	87,6%	74,5%	47,6%	85,2%
Matrícula estatal						
Total	2.316.438	1.870.753	1.435.966	1.081.509	523.055	7.227.721
Inicial	245.580	211.374	158.936	109.695	58.331	783.916
Primaria	1.551.256	988.646	665.603	430.000	147.275	3.782.780
Secundaria	487.999	597.057	493.579	364.404	180.170	2.123.209
Superior NU	21.223	48.978	51.848	72.192	28.128	222.369
Superior U	10.380	24.698	66.000	105.218	109.151	315.447
Transferencia						
Total	1.114.739	1.027.354	933.402	883.774	604.447	4.563.716
Inicial	142.659	126.424	94.802	67.447	36.894	468.227
Primaria	622.247	416.937	282.602	188.441	63.342	1.573.569
Secundaria	301.391	369.681	296.836	218.279	107.137	1.293.324
Superior NU	12.205	28.092	28.755	42.291	16.028	127.371
Superior U	36.237	86.221	230.406	367.316	381.046	1.101.225
Estructura de la transferencia						
Total	24%	23%	20%	19%	13%	100%
Inicial	30%	27%	20%	14%	8%	100%
Primaria	40%	26%	18%	12%	4%	100%
Secundaria	23%	29%	23%	17%	8%	100%
Superior NU	10%	22%	23%	33%	13%	100%
Superior U	3%	8%	21%	33%	35%	100%
Gasto familiar	4.548.791	9.140.795	14.473.766	22.780.579	58.343.792	109.287.724
Transferencia como % del gasto	25%	11%	6%	4%	1%	4%

Fuente: ENAHO 1998-IV, INEI, Ministerio de Educación.

«En relación con los programas sociales universales de educación, se puede observar un efecto de redistribución en los niveles inicial y primario, tanto en la zona urbana como en la rural. Dicho comportamiento es también observado para el nivel secundario urbano, mas no en el rural. Este resultado puede estar asociado con la escasa oferta de escuelas secundarias en zonas rurales»

educación gratuita. Para el cálculo de los costos unitarios, se utilizó la información procedente del Ministerio de Educación, del Ministerio de Economía (Presupuesto público del sector educación 1997) y del Censo de la Asamblea Nacional de Rectores 1996.

Incidencia y magnitud de las transferencias

Los resultados obtenidos para los programas de salud, muestran que existe un efecto de redistribución en relación con el número de per-

sonas que recibieron consultas y al monto transferido con esa finalidad. Tal comportamiento refleja principalmente el efecto de las consultas en puestos y centros de salud MINSA, puesto que el patrón observado en los hospitales MINSA no es el mismo. Con respecto a las hospitalizaciones, el mayor porcentaje de personas beneficiadas y montos transferidos para dicho servicio, se encuentra en el octavo decil de la distribución. Esto puede ser consecuencia de la escasa o inexistente oferta de este tipo de servicio en zonas muy alejadas del país, las que son por lo general las más pobres.

En cuanto a los servicios de educación brindados por el Estado, la mayor concentración del total de personas que se benefician de estos programas se encuentra en los deciles más bajos de la población. Tanto en las matrículas como en las transferencias se observa el mismo comportamiento, los niveles inicial y primario presentan un efecto progresivo; los niveles secundario y superior no universitario presentan un patrón no determinado; y el nivel superior universitario muestra un patrón contrario al de redistribución. Tal como se ha observado anteriormente, estos resultados pueden estar distorsionados por la tasa de cobertura que tienen ciertos niveles de educación.

Impacto de las transferencias sobre la desigualdad

Para evaluar la efectividad de las transferencias del Estado en los sectores de educación y salud en la reducción de los niveles de desigualdad de los hogares peruanos, se utilizaron hasta tres indicadores de desigualdad diferentes. Los resultados obtenidos son bastante consistentes y muestran que el ni-

vel de desigualdad en la distribución de los ingresos de las familias se reduce, en mayor o en menor proporción, al incluir ciertas transferencias del Estado.

Finalmente, un análisis de dominancia estocástica fue realizado con el fin de evaluar el impacto de las transferencias sobre la caracterización completa de distribución del ingreso, esto es, considerando efectos sobre la media y la varianza de la distribución. Esta metodología asume que cualquier función de bienestar social por la cual el nivel de ingresos aumenta en todos sus puntos, generará mayores niveles de bienestar. Los resultados de este estudio muestran que la distribución con transferencias se encuentra por encima de la distribución sin transferencias. Un segundo supuesto de esta metodología es que para que las transferencias sean consideradas eficientes, la tasa de desigualdad no debe incrementarse al transferir cierto monto de ingresos de un individuo rico a uno pobre. Nuevamente, los resultados presentan dicho efecto, hecho que consiguientemente comprueba nuestra hipótesis.

Conclusiones

Este trabajo, a diferencia de otros estudios anteriores, presenta una nueva metodología de estimación del nivel de desigualdad de los ingresos de los hogares peruanos. Esta metodología permite imputar el monto efectivamente recibido por cada hogar, proveniente de las transferencias de los programas sociales. En este sentido, la medición del gasto efectivo de cada hogar resulta más precisa.

Los resultados muestran que existen diferencias entre los indicadores del nivel de desigualdad en las distribuciones de gastos de las fa-

milias peruanas que incluyen y aquellos que no incluyen los montos transferidos por el Estado, por los servicios de educación, salud y alimentación. Sin embargo, dicha variación es pequeña en algunos casos. Esto puede estar relacionado con la poca cobertura y el bajo presupuesto destinado a algunos de estos programas.

El análisis más desagregado muestra resultados heterogéneos. Se puede observar que el efecto de las transferencias al sector educación no es progresivo en todos los niveles; específicamente, los niveles de educación superior, tanto universitaria como no universitaria. Del mismo modo, el gasto en salud es progresivo únicamente para el caso de consultas en centros y puestos de salud MINSA, y no así en las consultas en hospitales MINSA ni en las hospitalizaciones.

Finalmente, los resultados también muestran que la reducción de la desigualdad será mayor cuanto más grande sea el peso de los subsidios sobre el ingreso total de la familia. Por esto, el efecto de los subsidios en educación sobre la reducción de la desigualdad en los ingresos es mayor que el observado para el caso de salud.

«existen diferencias entre los indicadores del nivel de desigualdad en las distribuciones de gastos de las familias peruanas que incluyen y aquellos que no incluyen los montos transferidos por el Estado, por los servicios de educación, salud y alimentación. Sin embargo, dicha variación es pequeña en algunos casos. Esto puede estar relacionado con la poca cobertura y el bajo presupuesto destinado a algunos de estos programas»

Participación popular en las políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario¹

Martín Tanaka (IEP)

Este documento presenta las conclusiones de un análisis crítico de la participación popular en las políticas sociales. A través de este análisis se propone un modelo de participación de la población de sectores populares en las políticas sociales y se evalúan sus posibilidades y límites, pero sobre todo se evalúa el grado de complejidad de las comunidades como variable que determina la forma en que la participación debe ser entendida.

Estado de la cuestión y enfoque teórico

En general, se reconoce ampliamente la importancia de la participación popular en las políticas sociales, pero de manera muy genérica y dentro de los márgenes de lo políticamente correcto. En nuestro país, el discurso de la participación popular en las políticas sociales se expresa en prácticas concretas y de grandes magnitudes. Como ejemplo de ello están el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes) y programas de asistencia alimentaria como el Vaso de Leche, financiado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y los Comedores Populares, que reciben apoyo a través del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa). En lo que respecta a las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), tenemos una gran cantidad de instituciones de promoción del desarrollo para las cuales la participación de la población es casi siempre un componente fundamental de sus prácticas. A pesar de todo esto, la retórica de la participación que maneja el Estado, en los hechos, se encuentra cues-

tionada por problemas de los que se ha discutido mucho en los últimos tiempos: influencia de grupos de interés particular, lógicas predatorias de recursos, y un manejo politizado, clientelístico y electoral de los mismos. Del lado de las ONGs, el discurso participativo también se difumina en medio de lógicas impositivas, "colonización" de espacios, y resistencia a coordinar con otras instituciones y a enmarcar su práctica en función de objetivos de más largo aliento.

Es importante el aporte de ciertos autores al tema de la participación popular en las políticas sociales. Por un lado se habla de los valores democráticos que nacen como producto de enfoques participativos; por el otro, se ha revalorado la participación como medio para asegurar la sostenibilidad y legitimidad de las políticas sociales, lograr mayor eficiencia, y colaborar con procesos de democratización social y desarrollo en un sentido amplio. Si bien la literatura ha llamado la atención sobre asuntos fundamentales, muestra también algunas limitaciones que pueden ser superadas.

Por un lado, la participación y la representación en estas propuestas siguen una suerte de lógica piramidal y corporativa. Las comunidades se manifiestan en organizaciones que se expresan en dirigentes, los que a su vez serían expresión de las demandas de los sectores populares, definidos por su ubicación en la estructura económico-social. Sostengo que este enfoque piramidal de la participación en las políticas sociales resulta obsoleto en el contexto de comunidades complejas, diferencia-

das y con una población de inevitables orientaciones divergentes.

A los esquemas de participación y representación corporativos, que clásicamente han sido propuestos y analizados, podemos oponer esquemas pluralistas, aplicables a comunidades de mayor complejidad que poseen múltiples y variadas formas de expresar sus intereses y demandas, con diversas relaciones de dominio y subordinación, grados de poder e influencia, y orientaciones sociales.

Por otro lado, surge la cuestión de establecer en qué consiste propiamente la participación. Es importante reconocer que no puede ser entendida como acción natural,

«este enfoque piramidal de la participación en las políticas sociales resulta obsoleto en el contexto de comunidades complejas, diferenciadas y con una población de inevitables orientaciones divergentes»

^{1/} Resumen del documento homónimo, Lima: IEP, CIES, marzo 2001.

«no es posible pensar en las organizaciones de base, en los dirigentes y en la participación sin la decisiva intervención de los agentes externos»

sino como una construcción social, planificada y no espontánea, que surge en búsqueda de satisfacer algunas necesidades. Asimismo, la participación cambia de forma dependiendo de *para qué* se participa. Cuando se trata de bienes públicos, surge la pregunta de cómo superar los problemas de acción colectiva. En cambio, cuando se trata de bienes semi-públicos, la acción no concierne a todos, sino sólo a un grupo de interés; siendo así, resultan decisivos los beneficios que obtiene ese grupo y su posible conflicto con intereses generales. Finalmente, cuando se trata de bienes privados, su consecución es individual y allí la acción colectiva no tiene cabida, sino que es hasta contraproducente.

Por último, existe el factor de los dirigentes y los agentes externos. Dado que la comunidad, como una entidad homogénea de individuos con intereses armónicos, no existe, más que de dirigentes es mejor hablar de intermediarios o *brokers*. Estos intermediarios poseen intereses propios, relativamente distinguibles del grupo que los rodea, y actúan sobre la base de incentivos específicos. La importancia de los

brokers radica en que asumen gran parte de los costos de la acción colectiva y establecen el vínculo con agentes e instituciones de desarrollo. Conjuntamente, lo que la investigación empírica demuestra es que no es posible pensar en las organizaciones de base, en los dirigentes y en la participación sin la decisiva intervención de los agentes externos, a tal punto que son ellos quienes en gran medida hacen posible la acción colectiva y la participación, asumiendo sus costos o generando incentivos que la hagan más atractiva.

Cómo entender la participación y su utilidad

Dado que este trabajo trata sobre la participación a propósito de la aplicación de las políticas sociales, lo que se intenta es crear una suerte de modelo ideal de la participación para que en relación a este podamos analizar la participación que actualmente existe y el modo en que podría modificarse, para lograr que los beneficios potenciales de la participación se presenten efectivamente.

La participación debe ser entendida como el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos, buscando aumentar no sólo la eficacia, sino también la eficiencia en el desarrollo y la superación de la pobreza. Para que estos logros ocurran debe tenerse en cuenta que la participación no siempre presenta la misma problemática, que debe pensarse en ella siempre en relación con los contextos en los que ocurre.

La variable clave para entender la participación es el grado de complejidad de las comunidades estudiadas, que da lugar a diferentes formas de participación. Así, se

plantea un modelo de análisis en relación al cual se pueda pensar y evaluar la participación. En este modelo se distinguen tres niveles de complejidad: baja, media y alta, a los que corresponden respectivamente tres tipos de participación: involucramiento colectivo generalizado, intermediación y pluralismo.

En contextos de *complejidad baja*, se trata de comunidades pequeñas, rurales, relativamente aisladas y homogéneas, de extrema pobreza tanto material como de educación y oportunidades, y en donde puede hablarse de cierta identidad y espíritu comunitario, lo cual se constituye en un activo para la acción colectiva. Dentro de este contexto, la participación

«La variable clave para entender la participación es el grado de complejidad de las comunidades estudiadas,... se distinguen tres niveles de complejidad: baja, media y alta, a los que corresponden respectivamente tres tipos de participación: involucramiento colectivo generalizado, intermediación y pluralismo»

«las estrategias participativas deben distinguir cuidadosamente los contextos en los que opera y el tema de la creciente complejidad del mundo popular... sólo en comunidades de extrema pobreza, la participación asume la forma de un involucramiento generalizado de la población. De otro modo, esa forma es contraproducente»

es un involucramiento generalizado en acciones colectivas, con escasa diferenciación entre dirigentes y poblador común. Esta participación es voluntaria, en condiciones ideales, y responde a necesidades inmediatas.

En este tipo de comunidades, el fin de la participación es abastecer a la comunidad con el bien público esencial escaso. Dada la pobreza, aislamiento y poca capacidad de negociación de las poblaciones, el papel principal para el desarrollo de los objetivos lo asumen los agentes externos, comunicando a la población con las redes de asistencia social. Sin embargo, esto puede llevar a excesos por parte del agente; excesos que en la realidad se manifiestan en prácticas manipulatorias o cliente-

lísticas, lógicas de colonización de espacios, o sobreexplotación de la población.

Una situación diferente se da en contextos de *complejidad media*. Se trata de comunidades pobres en áreas rurales, pero más integradas al mercado y a centros urbanos, más heterogéneas y con acceso a algunos bienes públicos esenciales. Aquí las demandas sociales aparecen bajo las formas de grupos de interés, y resulta fundamental la intervención de líderes sociales que ocupan esa posición en virtud de una cierta capacitación o experiencia.

En estos contextos, cuando hablamos de participación en políticas sociales, nos referimos a la intervención de líderes comunales que logran mejorar la relación de los agentes de desarrollo con las comunidades, y que se constituyen en interlocutores que permiten mejores diagnósticos de los problemas y las necesidades. Dada la pluralidad de estas comunidades, el problema principal está en los líderes o intermediarios, quienes pueden desarrollar lógicas particularistas e introducir sesgos en la aplicación de las políticas sociales en función de sus intereses particulares. Por otro lado, en el nivel de las relaciones con el Estado y las ONGs, pueden desarrollar lógicas perversas, como corrupción, desvío o mal uso de los recursos.

Finalmente, el grado de *complejidad alta* se da en ámbitos urbanos altamente heterogéneos, en los que ya hay acceso a bienes públicos esenciales, y en donde los intereses de la población se expresan ya sea por medio de grupos de interés como por medios individuales. En estos contextos, se registra una gran densidad de organizaciones y agentes externos que politizan rápidamente las políticas sociales, lo que hace más

difícil la participación y el ejercicio de los liderazgos sociales.

Dadas estas características, en estos contextos, la participación implica principalmente la constitución de grupos de interés que se organizan en función de demandas específicas, en pos de bienes de naturaleza semi pública o simplemente privada. En este ámbito, los problemas se presentan en el sentido que los grupos de interés pueden encerrarse en la defensa de intereses particularistas, enfrentados a intereses generales que no tienen expresión organizada debido a problemas de acción colectiva. De otro lado, los líderes pueden autonomizarse o no ser representativos de los grupos que supuestamente expresan y desarrollar lógicas burocráticas. Además, la relación de estos líderes con los agentes externos puede desembocar en prácticas manipulatorias, lógicas clientelares y utilización política.

Por todo lo anteriormente mencionado, las estrategias participativas deben distinguir cuidadosamente los contextos en los que opera y el tema de la creciente complejidad del mundo popular. Así, sólo en el contexto de comunidades aisladas, de extrema pobreza, la participación asume la forma de un involucramiento generalizado de la población. De otro modo, esa forma no sólo no es dable, sino que hasta es contraproducente. En contextos más complejos, la participación en general asume la forma de un compromiso esporádico con grupos de interés, y descansa sobre la intervención de líderes sociales que en realidad cumplen la función de *brokers* o intermediarios entre la población y agentes externos. En estos casos se hace fundamental evitar, por un lado, que esos líderes y las organizaciones que dirigen no asuman la defensa de

intereses particularistas enfrentados al interés general y, por otro, que no se pretenda manipular políticamente o monopolizar la representación popular, sino que se defiendan el derecho a la diferencia, a la existencia de formas múltiples de expresión.

Conclusiones y recomendaciones

Resulta útil distinguir las sugerencias según los ámbitos de aplicación. En contextos de baja complejidad y pobreza extrema, un reto que tiene que afrontar la política social es el de la cobertura. El aislamiento y la precariedad en cuanto a las capacidades sociales hacen que sea difícil darle voz y convertir en demandas a las muchas necesidades de esas comunidades. El Estado y los agentes de desarrollo son los que deben llegar y, a la vez, deben llegar evitando que su intervención se convierta en imposición o manipulación. Para esto, el Estado y las ONGs deben sumar esfuerzos, deben constituirse redes de intervención que permitan ampliar la cobertura de las políticas y establecer controles mutuos entre actores diversos.

En contextos más complejos y más integrados a centros urbanos, y con mayor presencia de instituciones vinculadas al desarrollo, el trabajo con los líderes sociales de base es fundamental. De lo que se trata es de difundir y democratizar sus capacidades de modo que no sean tan escasas. El fin es fomentar prácticas democráticas en los líderes que ya existen, y así prevenir el abuso de la situación de dominio que poseen.

Finalmente, en contextos de alta complejidad, como los que caracterizan a los centros urbanos, la intervención del Estado y agentes de desarrollo debe partir del reco-

nocimiento de la complejidad de la situación, de la existencia de intereses y orientaciones sociales y políticos diversos. Por lo tanto, cualquier intento de limitar el ejercicio y expresión de esas diferencias es perjudicial.

Siendo las cosas así, se trata de establecer mecanismos de negociación de los conflictos, de coordinación de la multiplicidad de actores, de modo de superar interferencias en lo que deben ser políticas de Estado.

En cuanto a las políticas sociales, en contextos de escasa complejidad, el desafío principal está en desarrollar capacidades en el nivel de base. En contextos de pobreza extrema, las capacidades sociales son escasas y acaso esa dimensión de la pobreza sea la más relevante para los esfuerzos de desarrollo, antes que el acceso a recursos o ingresos que han de ser considerados consecuencia de lo anterior. En contextos de complejidad media, dada la importancia que tiene la intervención de los líderes de base que hacen las veces de intermediarios o *brokers*, es crucial que estos líderes asuman conductas democráticas, que no se conviertan en caciques dentro de sus comunidades. Finalmente, en contextos de complejidad alta, el desafío principal es la coordinación y el control recíproco entre los múltiples líderes sociales, dada la diversidad de sus orientaciones e intereses.

La participación debe ser promovida por las políticas públicas. Dado que es una actividad deseable, no espontánea y costosa, se tienen que establecer entornos institucionales que incentiven la participación como parte de una estrategia de desarrollo de capacidades en el mundo popular, capacidades escasas precisamente por la situación de pobreza. La

«La participación debe ser promovida por las políticas públicas... se tienen que establecer entornos institucionales que incentiven la participación como parte de una estrategia de desarrollo de capacidades en el mundo popular, capacidades escasas precisamente por la situación de pobreza»

participación, de este modo, no sólo puede servir para lograr con mayor eficacia los objetivos de desarrollo, sino que además, bajo ciertas circunstancias, la participación puede hacer también más eficientes las políticas sociales, desde el punto de vista del uso de los recursos.

Dispersión salarial, capital humano y segmentación labora en Lima¹

Juanpedro Espino (PUCP)

Es común pensar que la acumulación de capital humano, cuyos componentes más importantes son la educación y la experiencia, es el principal determinante de los ingresos individuales, de la desigualdad salarial y de la distribución de la masa salarial. Sin embargo, las políticas destinadas a mejorar los ingresos de los individuos a través de la formación del capital humano, muchas veces fracasan, sobre todo en los países subdesarrollados.

El presente documento investiga las razones de la dispersión salarial. No se intenta explicar el nivel de los salarios, sino las razones por las cuales un individuo gana más que otro. El objetivo es demostrar que las variables que determinan la dispersión salarial no son únicamente las referidas a las características de los trabajadores, como típicamente se supone, sino que las características de las empresas también influyen, ya que los retornos a la inversión en capital humano no son iguales en todo el mercado de trabajo. En el sector moderno, un individuo con determinado *stock* de capital obtiene mayores retornos y mayores salarios que en el sector tradicional.

Marco teórico

La investigación se desarrolló apelando a dos enfoques teóricos fundamentales: la teoría neoclásica del capital humano y la teoría de segmentación del mercado de trabajo. Según la primera, la inversión en capital humano determina la calidad de la mano de obra y, por lo tanto, los ingresos de los individuos. Esta inversión incluye

a la educación formal y al entrenamiento, principalmente, pero también a aquellas inversiones realizadas en salud, nutrición, etc. Todos estos factores determinan la productividad del trabajador y hacen que la mano de obra sea heterogénea en el mercado de trabajo. Se asume que los trabajadores con mayor *stock* de capital humano tienen mayor productividad y, como consecuencia, un mayor salario.

Un problema que ha preocupado a los investigadores es la posible existencia de sesgos por variables omitidas, como las habilidades innatas. Dado que los individuos más hábiles generalmente invierten más en educación, las estimaciones sobrestimados para la variable educación, ya que podrían estar recogiendo también el efecto de las habilidades. Incluso podrían estar reflejando únicamente las habilidades, si suponemos que la educación no afecta realmente a la productividad y es sólo una *proxy* de la habilidad. Sin embargo, todos coinciden en que definitivamente existen retornos positivos a la educación y que esta, por tanto, sí afecta los ingresos.

Por otro lado, el segundo enfoque subraya que un mercado de trabajo segmentado es aquel en el cual dos trabajadores con la misma productividad obtienen remuneraciones distintas por ocupar puestos de trabajo en empresas diferentes. En este caso, los salarios estarán determinados por los puestos de trabajo y las características de los trabajadores sólo sirven a los empleadores para elegir a quién contratan.

«Se asume que los trabajadores con mayor stock de capital humano tienen mayor productividad y, como consecuencia, un mayor salario»

En las explicaciones para países desarrollados se afirma que la segmentación se origina porque determinadas empresas fijan sus salarios por encima del nivel de equilibrio. Las razones que se dan son diversas. Algunas empresas deben invertir en capital humano específico para sus trabajadores y deben reducir la posibilidad de que cambien de trabajo, en cuyo caso la inversión habría sido inútil. Otras empresas tienen puestos con altos costos de supervisión, en cuyo caso se debe incentivar a los trabajadores a no sacar provecho de su situación con un salario alto. Los sindicatos también desempeñan un importante papel en la segmentación al presionar los salarios al alza. Las empresas que pagan salarios mayores a los de equilibrio forman el denominado *sector moderno*. El resto de empresas

1/ Resumen del libro homónimo, Investigaciones Breves 13, Lima: CIES, PUCP, marzo 2001.

«un mercado de trabajo segmentado es aquel en el cual dos trabajadores con la misma productividad obtienen remuneraciones distintas por ocupar puestos de trabajo en empresas diferentes»

que operan en competencia y que pagan salarios menores forman el sector tradicional.

En los países subdesarrollados, la segmentación se origina porque la fuerza laboral urbana crece aceleradamente (proceso que generalmente es reforzado por la migración hacia las ciudades), mientras que el sector moderno crece a un ritmo menor y crea menos puestos de trabajo de los requeridos para una completa absorción de la mano de obra. La fuerza de trabajo excedente puede mantenerse desempleada, autogenerar su empleo o emplearse en una empresa del sector tradicional.

El sector tradicional posee escaso y atrasado stock de capital, lo que origina que las potencialidades de los trabajadores no puedan materializarse. Las diferencias en el stock de capital humano no se traducen en diferencias salariales porque la tecnología con que se trabaja no permite una diferenciación de las productividades de los trabajadores. La consecuencia direc-

ta de ello es que los individuos no reciben las remuneraciones que deberían corresponder a su nivel de educación y experiencia.

El mercado de trabajo de Lima metropolitana

Entre 1991 y 1997, el porcentaje de la población que ofrecía mano de obra ha tenido una tendencia creciente, aumentando de 56% a 64%. Sin embargo, a pesar de este aumento de presión sobre el mercado de trabajo, Lima no ha presentado tasas de desempleo crecientes, más bien fluctuantes. Entonces, cabe preguntarnos: ¿es el problema del mercado limeño realmente un problema de empleo? ¿Dónde han surgido los nuevos puestos de trabajo para absorber a esta creciente oferta de trabajo?

Las tasas de subempleo, el nivel de ingresos y las tasas de pobreza indican que la mayoría de los puestos de trabajo no proveen ingresos suficientes. Ello podría significar que el problema del mercado de trabajo limeño es de ingresos. Sin embargo, las tasas de desempleo, si bien no han sido crecientes en la década del noventa, fluctúan sobre una media más alta y llegan a picos más altos que en décadas pasadas, por lo cual se puede afirmar que el problema también es de empleo.

En cuanto a la segunda pregunta, se puede constatar que el empleo privado creció durante el período 1991-1997 y desplazó al empleo público, el cual cayó de 13,6% a 6,8%. Dentro de este crecimiento del empleo privado, se puede observar un desplazamiento de la gran empresa a la pequeña empresa. En 1984, el 52,9% de los trabajadores era independiente o pertenecía a empresas con menos

de 10 trabajadores, mientras que en 1997 esta cifra se eleva a 65,6%. Al mismo tiempo, las empresas con más de 100 trabajadores han disminuido enormemente su participación en el empleo, pasando de 30,5% a tan sólo 20% en el mismo período. Por otro lado, si en 1986 la relación entre empleo formal e informal era de 50 a 50, los siguientes 10 años le dieron al sector informal un peso de 57%.

Es importante señalar que el vínculo laboral permanente ha perdido importancia como forma de contratación a lo largo de la década pasada. Las nuevas formas de contratación impulsadas con la actual legislación -que fomenta prácticas pre profesionales, contratos de formación laboral juvenil, contrataciones en períodos de prueba y también la intermediación laboral- se han convertido en la norma y no en la excepción. Al mismo tiempo, estas nuevas formas, junto a la descentralización de la sindicalización, influyen sobre la libertad de los trabajadores de formar sindicatos, con lo que la mayoría de trabajadores asalariados sindicalizables quedan desprotegidos.

«En 1984, el 52,9% de los trabajadores era independiente o pertenecía a empresas con menos de 10 trabajadores, mientras que en 1997 esta cifra se eleva a 65,6%»

Sueldos y salarios

No cabe duda de que los sueldos y salarios reales han crecido durante la década de los noventa. Sin embargo, esto es sólo una parte de la historia, porque en 1990 los sueldos y salarios presentaron su nivel más bajo de los últimos veinte años y aún no recuperan sus niveles previos al proceso hiperinflacionario 1988-1990.

Otro dato desalentador es que los puestos de trabajo cuya participación en la absorción de mano de obra está aumentando (los puestos en empresas con menos de diez trabajadores y los independientes no profesionales), son aquellos que presentan las menores remuneraciones promedio. Por si fuera poco, estos puestos están lejos de presentar las mayores tasas de crecimiento en sus remuneraciones: en las empresas con menos de 10 trabajadores han aumentado tan sólo 15% en la década pasada (sobre su nivel más bajo en 40 años) y en el caso de los independientes no profesionales incluso han caído en un 31%.

Entonces, las remuneraciones más altas y con un mayor crecimiento se presentan sólo en la gran empresa, la cual absorbe cada vez menos mano de obra. Asimismo, los sueldos y salarios también son más altos y crecen a mayores tasas para el caso de los trabajadores sindicalizados, pero estos también son cada vez menos.

Contrastación empírica

Para las estimaciones se utilizaron las Encuestas de Niveles de Empleo 1991-1995 realizadas por el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, y las Encuestas Nacionales de Hogares 1996 y 1997 realizadas por el INEI. Se pretendió encontrar una relación que vincule los niveles de

educación y experiencia, así como los sectores a los que pertenecen los trabajadores, con el nivel de ingreso de los mismos. Para ello se realizaron dos tipos de estimación: en la primera se definieron los segmentos a partir del tamaño de la empresa (sector tradicional son los independientes y asalariados en empresas de hasta 10 trabajadores), mientras que en la segunda se definieron a partir de los residuos de la ecuación de ingresos.

Los primeros resultados mostraron coeficientes de la educación mayores para el sector moderno. Este presenta coeficientes que son, en promedio, 6 puntos porcentuales mayores que los del sector tradicional a lo largo del período 1991-1997. La variable experiencia muestra un comportamiento similar, con la diferencia que en el sector tradicional fluctúan más que en el sector moderno.

La segunda definición equivale a decir que todos los trabajadores que ganan menos (más) que el salario esperado para su nivel de capital humano pertenecen al sector tradicional (moderno). Así, para la segunda estimación se asumió que todas las personas reciben las mismas tasas de retorno por su inversión en capital humano y se estimó una ecuación de ingresos, con la que se obtuvieron coeficientes promedio para toda la muestra. Como es obvio, existen individuos con coeficientes mayores (y residuos mayores que cero) e individuos con coeficientes menores (y residuos menores que cero). Se asume que el primer grupo corresponde al sector moderno y el segundo al sector tradicional. Las conclusiones son básicamente similares a las de la estimación anterior. El coeficiente de la variable educación es mayor para el sector moderno, mientras que el de la experiencia es diferente y mayor para el sector moderno sólo en dos años.

«los sueldos y salarios reales han crecido durante la década de los noventa. Sin embargo, aún no recuperan sus niveles previos al proceso hiperinflacionario 1988-1990»

Un punto importante que se deduce de los resultados de la segunda estimación es que el tamaño de la empresa, por sí solo, no es una variable muy sólida para distinguir entre un sector tradicional y un sector moderno que otorguen retornos menores y mayores al promedio, respectivamente. Sólo entre el 56% y 60% de los trabajadores del sector moderno (definido a partir del tamaño de la empresa) presenta residuos mayores a cero, y sólo entre el 58% y 66% de los trabajadores del sector tradicional presenta residuos menores a cero. La coincidencia, como se ve, es relativamente baja, pues existen muchas personas en empresas con 10 o menos trabajadores que reciben retornos mayores al promedio y viceversa.

Las coincidencias, sin embargo, son mayores cuando analizamos los grupos ocupacionales dentro de cada sector. La probabilidad de obtener retornos mayores o menores se potencia dependiendo de cómo se inserta un trabajador dentro de una empresa con un tamaño determinado. Así, los empleados son los más propensos a ver influenciados sus retornos por el tamaño de la empresa en que se ubiquen. Los obreros parecen tener la misma probabilidad de tener retornos mayores o menores sin importar el tamaño de la empresa.

«una definición basada únicamente en el tamaño de la empresa no es suficiente para captar adecuadamente el fenómeno de la segmentación.

Probablemente existan empresas con muy pocos trabajadores que presentan un stock de capital relativamente alto que las asemeja más a las del sector moderno»

Estos resultados podrían sugerir que no son las características de las empresas las que importan para definir los sectores y que los retornos dependen, en mayor medida, de la educación y las habilidades captadas a través de la variable categoría ocupacional. Sin embargo, pertenecer a determinada categoría ocupacional depende de la cantidad disponible de estos puestos en la economía.

Conclusiones y recomendaciones

La investigación realizada confirmó, una vez más, la relación positiva existente entre capital humano e ingresos: los más educados y los que tienen mayor experiencia ganan mayores remuneraciones. Estas características individuales hacen que la mano de obra sea heterogénea y explican parte de la dispersión salarial.

Por otro lado, también se puede concluir que la heterogeneidad de la mano de obra no es lo único re-

levante para explicar las diferencias salariales entre los individuos. El lugar donde trabajan también es importante. El tamaño de la empresa aumenta el poder explicativo de la ecuación, pero además revela que el efecto de la educación (y, en menor medida, de la experiencia) sobre los ingresos no es cuantitativamente similar en todo el mercado de trabajo. Entonces, la segmentación del mercado es una causa adicional de dispersión salarial.

Sin embargo, las dos diferentes estimaciones realizadas revelaron que dentro de las empresas inicialmente clasificadas como tradicionales (modernas), hay trabajadores que presentan retornos mayores (menores) al promedio. Esto significa que una definición basada únicamente en el tamaño de la empresa no es suficiente para captar adecuadamente el fenómeno de la segmentación. Probablemente existan empresas con muy pocos trabajadores que presentan un stock de capital relativamente alto y un ritmo de acumulación que las asemeja más a las del sector moderno. Por lo tanto, es necesaria una definición de los sectores que incorpore otras variables, tal como lo hace el Mitinci o Prodame. También sería útil tomar en cuenta la categoría ocupacional dentro de las empresas que se desea promover.

El Estado puede modificar de diferentes maneras las condiciones que los individuos enfrentan a la hora de tomar sus decisiones acerca del monto óptimo de capital humano que adquieren. Las recomendaciones de política, desde este punto de vista, se orientan a alterar el costo de la inversión realizada. Las medidas más comunes que el Estado puede tomar son: educación pública, becas, préstamos o subsidios. Todas ellas deben tener como objetivo igualar las oportunidades que tienen los individuos.

Sin embargo, como ya se ha dicho, la segmentación del mercado de trabajo es otro factor que genera dispersión en los ingresos salariales. Esto provoca que las políticas de educación y capacitación sean insuficientes y/o ineficaces como políticas de mejoramiento de los ingresos o de alivio a la pobreza, porque las personas capacitadas no podrán acceder a puestos de trabajo acordes con sus nuevas calificaciones.

Por ello, las recomendaciones de política también apuntan a la demanda de trabajo: se recomienda estimular la demanda mediante políticas macroeconómicas que promuevan el crecimiento, o utilizar impuestos y subsidios para alterar la contratación de mano de obra en el sector moderno. Además, deben atacarse las principales restricciones que enfrentan las empresas del sector tradicional: limitado acceso al mercado de capitales, limitada información acerca del mercado de su producto y de las tecnologías disponibles, y posibles ineficiencias en la organización y comercialización del producto.

«la segmentación del mercado de trabajo es otro factor que genera dispersión en los ingresos salariales. Esto provoca que las políticas de educación y capacitación sean insuficientes y/o ineficaces como políticas de mejoramiento de los ingresos o de alivio a la pobreza»

La dinámica del desempleo urbano en el Perú: tiempo de búsqueda y rotación laboral¹

Juan José Díaz / Eduardo Maruyama (GRADE)

En los últimos años, la percepción de la mayor parte de la población es que la falta de empleo se ha convertido en la principal dificultad del país. Sin embargo, la tasa de desempleo no es particularmente elevada con respecto al resto de los países de América Latina. Entonces, ¿por qué se percibe al desempleo como el principal problema del país?

En primer lugar, la definición técnica de desempleo abierto utilizada por las mediciones oficiales sólo considera desempleados a los individuos en edad de trabajar que buscaron empleo activamente. Esta especificación podría estar subestimando el nivel real del desempleo al no incluir a los “trabajadores desalentados”, que son aquellos que a pesar de estar dispuestos a trabajar, renuncian a la búsqueda activa de empleo debido a la baja probabilidad de conseguir un trabajo. Por otro lado, es posible que el consenso sobre la falta de empleo se deba más a la precariedad del empleo que al nivel del desempleo en sí. Muchas personas pueden estar disconformes con la ocupación que realizan, de manera que a pesar de encontrarse trabajando, se consideran desempleadas al responder una encuesta de opinión, lo que podría denominarse “desempleo subjetivo”.

Una limitación importante de estos dos puntos de vista es la naturaleza estática de su enfoque al problema. El objetivo general de esta investigación es analizar la dinámica del mercado laboral en zonas urbanas a lo largo del año, en particular la dinámica del desempleo. La hipótesis que se plan-

tea es que existe una combinación de altas tasas de rotación y baja duración del desempleo urbano, lo que ocasiona que gran parte de la población esté desempleada alguna vez durante el año. Sin embargo, a pesar de que una proporción mayor a la reportada por la tasa de desempleo se ve afectada por éste en algún momento del año, ello no es suficiente para dar cuenta del problema. En particular, se encuentra que hay una fuerte movilidad entre el empleo y la inactividad que requiere mayor análisis.

Transiciones entre empleo, desempleo e inactividad y duración del desempleo

El *status* laboral de una persona puede cambiar a lo largo del año, por ejemplo, un individuo que se encuentra desempleado hoy puede conseguir empleo dentro de dos meses, o uno inactivo puede insertarse en el mercado laboral al culminar sus estudios de secundaria. En las encuestas de hogares se pregunta a los entrevistados su *status* laboral actual y, en particular, a los propios desempleados, ¿cuánto tiempo llevaban buscando trabajo? Evidentemente, luego de realizada la encuesta, el *status* laboral podría cambiar o la búsqueda -para los desempleados- podría extenderse por varias semanas más. Por lo tanto, es necesario “seguir” a los individuos en encuestas sucesivas para determinar los cambios en el *status* laboral y la duración completa del desempleo a lo largo del año. En 1996, la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del INEI, que se llevó a cabo de

«se puede comparar la tasa de desempleo utilizada comúnmente con el porcentaje de personas de la PEA anual que han pasado por el desempleo en algún momento. Así, se obtiene que esta cifra asciende a 14,1%, unos 5 puntos porcentuales por encima de la tasa de desempleo»

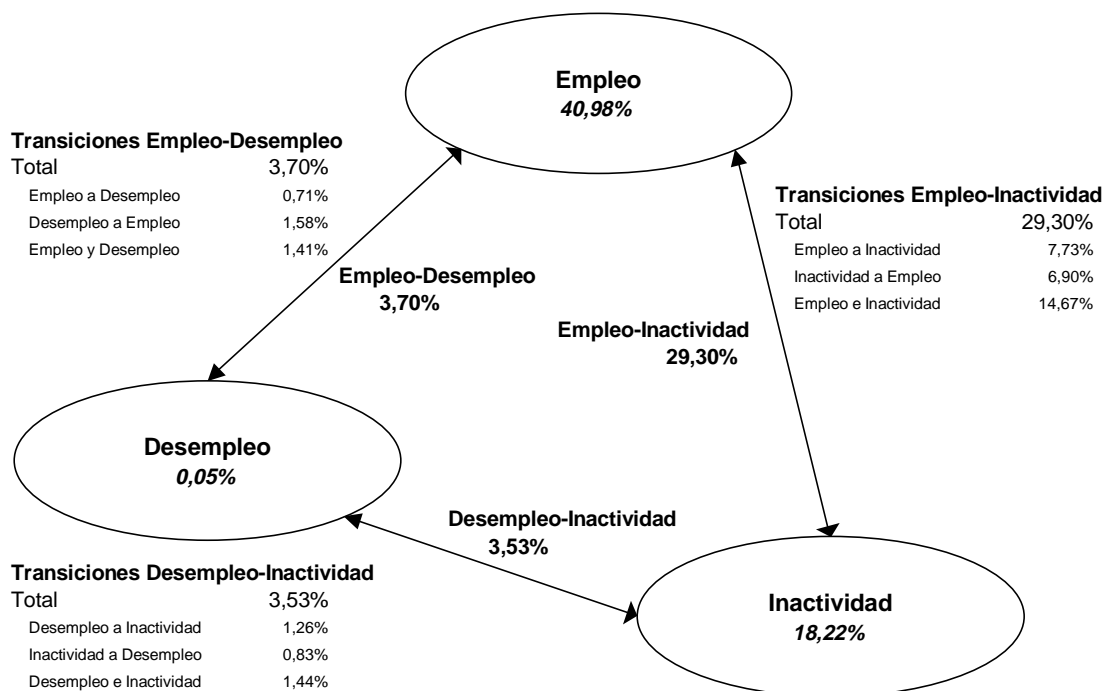
manera trimestral, mantuvo un mismo grupo de hogares en las cuatro encuestas del año. Esto ha permitido construir una base de datos de panel con información de 8.277 individuos, para quienes fue posible determinar la evolución del *status* laboral y en especial para los que experimentaron episodios de desempleo, completar gran parte de las duraciones reportadas.

A partir de la muestra panel de 1996, se pueden extraer varios datos importantes (ver el gráfico 1). Sólo un 0,05% de la Población en Edad de Trabajar (PET) permanece desempleada todo el año, mos-

1/ Resumen del documento homónimo, desarrollado en el marco del concurso de investigaciones del CIES, auspiciado por ACIDI-IDRC.

Gráfico 1

La dinámica del mercado laboral urbano ^{1/}



1/ Las cifras del gráfico no suman 100%, pues hay un 4,22% de individuos que experimentaron los tres estados posibles (empleo, desempleo e inactividad) a lo largo de 1996. Estas observaciones no pueden clasificarse en ninguna de las transiciones reportadas.

Para nombrar las transiciones se utilizó el siguiente criterio: a) «E0 a E1» significa que el estado inicial fue E0 y el estado final E1. Por ejemplo, «Empleo a Desempleo» corresponde a los individuos que estuvieron en el empleo y luego pasaron al desempleo, y permanecieron allí hasta la última vez que se les entrevistó. b) «E0 - E1» significa que el individuo fue observado en cualquiera de los estados E0 o E1, con la posibilidad de haber pasado de uno a otro en más de una oportunidad. Por ejemplo, «Empleo y Desempleo» corresponde a los individuos que estuvieron en ambos estados, sin importar si empezaron empleados o desempleados o si permanecieron en uno de estos estados luego de la transición (lo importante es que no pasaron a la inactividad en ningún trimestre).

Fuente: Elaboración propia en base a las ENAHO 96-I, 96-II, 96-III y 96-IV.

trando que el desempleo de larga duración no es particularmente importante. Por otro lado, 40,9% de la PET permanece empleada todo el año. Más de la mitad de los hombres en edad de trabajar se encuentra ocupado todo el año, mientras que sólo el 26,6% de las mujeres mantiene su empleo todo el año. El 37,1% de la población femenina fluctúa entre el empleo y la inactividad, mientras que 25,6% se mantiene inactiva todo el año, principalmente por razones de embarazo. Los individuos entre 35 y 44 años tienen el porcentaje más alto de empleo durante todo el año (60,6%), cifra que se va reduciendo hacia los más jó-

venes y los más viejos. La inactividad entre los jóvenes y los viejos es claramente más elevada, siendo consistente con la mayor cantidad de estudiantes en el primer grupo y jubilados en el segundo.

El 18,2% de toda la población en edad de trabajar se encuentra inactiva todo el año. Si excluimos a este porcentaje, tendremos una submuestra con todos los que formaron parte de la PEA durante el año (lo que podría denominarse la PEA anual). Entonces, se puede comparar la tasa de desempleo utilizada comúnmente con el porcentaje de personas de la PEA anual que han pasado por el desempleo

en algún momento. Así, se obtiene que esta cifra asciende a 14,1%, unos 5 puntos porcentuales por encima de la tasa de desempleo. Esto prueba que un sector mucho mayor de lo que normalmente se presume, sufre desempleo durante el año.

Por otro lado, se encuentra una gran movilidad entre el empleo y la inactividad, aproximadamente 29,3% de la PET experimenta transiciones entre estos dos estados sin pasar por el desempleo; entre ellos, 65,2% son mujeres, 26,3% son jóvenes entre 14 y 19 años, y 72,7% no asiste a ningún centro educativo. Ello muestra que la

inactividad no es tan estable como podría pensarse; por el contrario, se encuentra que los flujos entre empleo e inactividad y viceversa son los más importantes en la dinámica de la PET a lo largo del año. Por tanto, el problema de la falta de empleo no concierne únicamente a los desempleados, también afecta a un sector importante de la PET que continuamente entra y sale del mercado de trabajo. Es conveniente, por lo tanto, analizar con mayor detalle la inactividad en futuras investigaciones.

En cuanto a la duración del desempleo urbano (ver el cuadro 1), se encuentra que esta sería relativamente corta, aproximadamente 13,5 semanas, pero afecta a gran cantidad de personas durante el año. Por ello, no resulta sorprendente que un porcentaje importante de la población se sienta afectada por la falta de empleo, a pesar

de que indicadores como la tasa de desempleo no lo demuestren claramente. Entonces, existe un porcentaje mayor afectado por el desempleo al indicado por la tasa de desempleo, principalmente por la alta rotación en el mercado laboral (se encuentra también que el porcentaje de individuos que no mantiene un estado laboral estable a lo largo del año es bastante elevado). Aunque el período de desempleo sea relativamente corto, ello no ofrece necesariamente una visión optimista de la problemática; antes es necesario preguntarse qué sucede cuando termina el episodio de desempleo. Un episodio corto puede considerarse positivo sólo si se da porque el individuo consigue trabajo rápidamente. En caso que el individuo se desaliente y deje de buscar empleo, pasando a la inactividad, la corta duración del desempleo no puede interpretarse del mismo modo.

«la duración del desempleo urbano sería aproximadamente 13,5 semanas»

Se puede apreciar que el “desempleo exitoso” (aquél que termina en el empleo) se da principalmente entre los hombres de edad adulta (de 25 a 54 años) y los hombres cesantes. Por otro lado, la búsqueda es más infructuosa para los aspirantes y las mujeres de mayor edad. En términos generales, sólo un 51% de los casos de desempleo durante 1996 terminaron con la inserción al mercado laboral, mientras que un 49% de los casos terminó en la inactividad.

Cuadro 1

Desempleo según destino de salida y características (%) y duración completa del desempleo (sólo para duraciones completas, muestra urbana, Panel ENAHO 96)

	Hombres		Mujeres		Total		Duración del desempleo ^{1/}
	Empleo	Inactividad	Empleo	Inactividad	Empleo	Inactividad	
Entre 14 y 24 años	46,0	54,0	38,8	61,2	42,7	57,3	13,2
Entre 25 y 34 años	78,6	21,4	43,0	57,0	57,6	42,4	13,2
Entre 35 y 44 años	91,7	8,3	52,9	47,1	72,9	27,1	13,8
Entre 45 y 54 años	73,8	26,2	16,7	83,3	53,0	47,0	13,7
Más de 55 años	42,5	57,5	27,3	72,7	39,2	60,8	15,5
Primaria	70,1	29,9	37,5	62,5	54,4	45,6	13,6
Secundaria	60,0	40,0	37,9	62,1	49,9	50,1	12,0
Superior	55,8	44,2	45,7	54,3	51,1	48,9	15,9
Lima	61,5	38,5	42,7	57,3	53,0	47,0	13,6
Otras áreas urbanas	55,9	44,1	29,2	70,8	41,9	58,1	12,9
Aspirante	27,8	72,2	24,4	75,6	25,8	74,2	16,0
Cesante	65,9	34,1	44,8	55,2	56,6	43,4	13,0
TOTAL	60,7	39,3	40,2	59,8	51,1	48,9	13,5

1/: La duración se expresa como el número promedio de semanas para los episodios completos de desempleo.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las ENAHO 96-I, 96-II, 96-III y 96-IV.

Análisis econométrico

Para el análisis econométrico se llevaron a cabo distintas estimaciones. En primer lugar, se estimó la *función de supervivencia*, que permitió hallar la probabilidad condicional de que un individuo continúe desempleado luego de una determinada semana, debido a que estuvo desempleado hasta dicha semana. En segundo lugar, se estimaron *funciones empíricas de riesgo*, que buscan responder a la pregunta de cuál es la probabilidad condicional de que un individuo deje el desempleo en un momento dado. Luego, se estimaron *modelos de riesgo paramétricos* para evaluar el efecto que tienen ciertas características individuales en la duración del desempleo. Finalmente, se modificó el modelo de riesgo para contemplar la posibilidad de patrones de salida diferenciados según destino (empleo o inactividad), lo que se denomina *modelo de riesgos competidores*.

Funciones empíricas de supervivencia

Utilizando la función de supervivencia, se encontró que el 61% de los individuos permanecerá desempleado por más de 2 meses; el 41%, por más de 3 meses; el 11,2%, por más de 6 meses; y sólo el 3,8%, por más de un año (ver el gráfico 2). Estas cifras confirman que el desempleo en el Perú es de corta duración, aunque, como se dijo antes, se debe ser muy cauto con dicha afirmación, ya que ello no implica que los desempleados encuentren un trabajo al final de su búsqueda. Menos aún implica que quienes sí logran encontrar trabajo lo hagan en uno que cuente con condiciones adecuadas o deseables, como por ejemplo un empleo asalariado formal y con buena remuneración.

En cuanto al nivel educativo, sólo un 5% de los que tienen primaria y un 9% de los que tienen secundaria experimentarán duraciones de desempleo superiores a 6 meses; mientras que un 20% de los no educados y un 17% de los que poseen educación superior permanecerán desempleados por ese mismo lapso. Una posible explicación es que para los no educados resulta difícil conseguir empleo y la posibilidad de pasar a la inactividad no es rentable por tratarse, generalmente, de un grupo en riesgo de pobreza o pobreza extrema. Para los que poseen educación superior, por su parte, puede resultar beneficioso permanecer desempleado durante un tiempo más largo, a la espera de una oferta de empleo más atractiva o rentable.

Por otro lado, los más jóvenes, de 14 a 19 años, presentan menores tasas de supervivencia, mientras que los mayores, de 50 a más años, son quienes permanecen mayor tiempo desempleados. Esto tiene mucho sentido, ya que los más jóvenes muchas veces entran al mercado de trabajo en busca de un empleo temporal o sólo para per-

cibir algún ingreso producto de un “cachuelo”. Entre las personas mayores, la posibilidad de salir del mercado resulta muy costosa desde el punto de vista del sustento del hogar y prefieren buscar empleo durante un tiempo mayor.

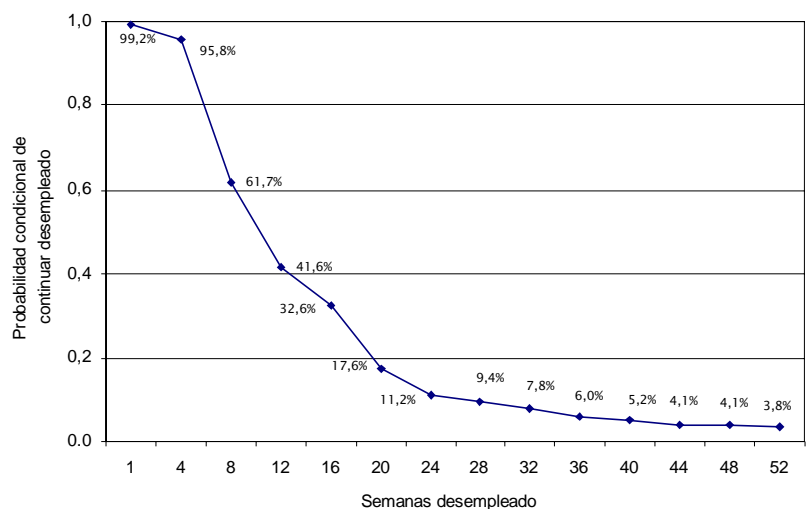
Funciones empíricas de riesgo

Las funciones empíricas de riesgo permiten evaluar la probabilidad condicional de que un individuo deje el desempleo en un momento dado. Así, se pudo hallar que la probabilidad de escape o salida del desempleo aumenta hasta el sexto mes, presentando dos picos en el tercer mes (10%) y sexto mes (14%), para luego reducirse hasta alcanzar el año de desempleo. Finalmente, a partir del año, la probabilidad de dejar el desempleo aumenta rápidamente, de modo que durante la semana 60 es de 21% y durante la semana 70 se eleva a 50%.

En cuanto al nivel educativo alcanzado por los individuos se encuentra el mismo patrón, pero aquellos

Gráfico 2

Función empírica de supervivencia



«el “desempleo exitoso” se da principalmente entre los hombres de edad adulta y los hombres cesantes... la búsqueda es más infructuosa para los aspirantes y las mujeres de mayor edad. En términos generales, sólo un 51% de los casos de desempleo durante 1996 terminaron con la inserción al mercado laboral»

con primaria y secundaria presentan probabilidades de salida mayores que aquellos sin educación o con educación superior. La probabilidad de escape en el tercer mes, por ejemplo, es de 10,1% para quienes cuentan con educación primaria y 12,5% para quienes poseen secundaria, mientras que aquellos con educación superior tienen una probabilidad de escape de sólo 7,8%. En el sexto mes de desempleo, estas probabilidades aumentan a 21,2% y 15,1% para aquellos con primaria y secundaria, respectivamente; mientras que para quienes poseen educación superior aumenta a 11,7%. Como ya se mencionó anteriormente, para quienes poseen educación superior puede resultar conveniente permanecer más tiempo desempleado a la espera

de una oferta de empleo acorde con sus capacidades.

Método de estimación paramétrico

La estimación paramétrica, a diferencia de las funciones empíricas de riesgo y supervivencia, permiten analizar de modo formal el impacto que pueden tener ciertas variables como la educación o el ingreso del hogar en las probabilidades de permanecer o salir del desempleo. Se estimaron tres modelos que incluyeron las siguientes variables explicativas: experiencia laboral previa (aspirante o cesante), nivel de educación, edad e ingreso familiar.

En primer lugar, se encontró una dependencia temporal positiva, lo que indica que la probabilidad de salir del desempleo aumenta con la duración del episodio. Esto confirma la tendencia que ya se había encontrado utilizando las funciones empíricas de riesgo y supervivencia.

En cuanto a las variables explicativas, la experiencia laboral previa y tener educación primaria o secundaria aumentan la probabilidad de salir del desempleo; mientras que a mayor edad y mayor ingreso familiar la probabilidad de salida es menor. Aunque los tres modelos encontraron las mismas relaciones, en uno de ellos la experiencia laboral previa y la edad no fueron variables estadísticamente significativas.

Modelo de riesgos competidores

Existen por lo menos dos estados en los que se puede descomponer el “no-desempleo”. El desempleo puede terminar porque se encontró una oferta de empleo atractiva, o bien porque se dejó

de buscar y se pasó a la inactividad. Para evaluar si los patrones de salida a estos dos posibles estados de no-desempleo son diferentes, se estimó un modelo de riesgos competidores.

Los resultados de la estimación de este modelo muestran que poseer experiencia laboral previa (ser cesante en lugar de aspirante) aumenta la probabilidad de salida del desempleo hacia el empleo y, al mismo tiempo, reduce la probabilidad de salida hacia la inactividad. Lo mismo ocurre con la variable de género: ser hombre aumenta la probabilidad de salida hacia el empleo y reduce la de salida hacia la inactividad. El ingreso familiar per cápita no resulta significativo para explicar las salidas al empleo, pero sí reduce las probabilidades de salir hacia la inactividad.

Por otro lado, los resultados implican que a mayor tiempo de desempleo, las probabilidades de salida aumentan –como también sugerían los modelos anteriores–, pero aumentan porque los individuos abandonan el mercado de trabajo y no porque aumente la probabilidad de conseguir un empleo. Más bien, las estimaciones muestran que la probabilidad base de escapar hacia el empleo es más o menos constante y aproximadamente de 7%.

Conclusiones

Según esta investigación, el porcentaje de gente afectada por el desempleo en algún momento del año respecto a la PEA anual excede en 50% a la tasa de desempleo calculada bajo la definición habitual. Por otro lado, la duración del desempleo urbano es relativamente corta (13,5 semanas) y un porcentaje muy alto de individuos no logra mantener un estado laboral estable a lo largo del año. Enton-

ces, un alto porcentaje de gente se ve afectada por el desempleo debido a la alta rotación del mercado laboral, aunque el período de búsqueda es relativamente corto. Este resultado aparentemente positivo, se ve contrastado por la elevada cantidad de gente que culmina su episodio de desempleo en la inactividad. Del mismo modo, se encontró que una proporción elevada de individuos (29,3% de la PET) transita entre el empleo y la inactividad a lo largo del año, lo que evidencia que la falta de empleo afecta a muchas más personas que lo reflejado por la tasa de desempleo.

La estimación de las funciones de riesgo y supervivencia indica que existen diferencias significativas en la distribución de duraciones por nivel educativo y edad. Los no educados y aquellos con educación superior, al igual que los de mayor edad, permanecen desempleados más tiempo. La estimación paramétrica indica que la probabilidad de salir del desempleo aumenta con la duración del episodio, al igual que con la experiencia laboral previa y los niveles educativos inferiores a la técnica y universitaria. El modelo de riesgos competidores muestra que la experiencia laboral previa y ser hombre aumentan la probabilidad de salir del desempleo al empleo y reducen la de salir hacia la inactividad.

Los resultados de esta investigación no pretenden sugerir que el único y principal problema del mercado de trabajo radique en la naturaleza dinámica del desempleo. Por el contrario, se busca mostrar que la duración del desempleo y la rotación laboral son elementos adicionales a tomar en cuenta para analizar la problemática del empleo urbano. A partir de este análisis han sido identificados nuevos elementos que pue-

den ser estudiados en el futuro, como el nexo existente entre la duración del desempleo, los casos de desempleo “exitoso” y la calidad del empleo obtenido. Finalmente, a la luz de la evidencia encontrada, resulta relevante analizar con mayor detalle la inactividad y las transiciones entre esta y el empleo.

«a mayor tiempo de desempleo, las probabilidades de salida aumentan, pero aumentan porque los individuos abandonan el mercado de trabajo y no porque aumente la probabilidad de conseguir un empleo»

La investigación y los responsables de políticas sociales: ¿un dialogo de sordos?¹

Keith A. Bezanson

En su *Informe sobre el Desarrollo Mundial* de 1998, el Banco Mundial reafirmó la importancia del conocimiento (y de la investigación como componente central del conocimiento) en la perspectiva de desarrollo de las naciones. La opinión del Banco Mundial al respecto fue inequívoca:

“... el balance entre el conocimiento y los recursos se ha vuelto el factor más importante que determina ... el nivel de vida ... Hace cuarenta años, Ghana y la República de Corea tenían virtualmente el mismo ingreso per cápita. Hacia inicios de los años noventa, el ingreso per cápita de Corea era seis veces mayor que el de Ghana ... la mitad de la diferencia se debe a la mayor efectividad de Corea en adquirir y aplicar el conocimiento”².

En general, este enfoque del Banco Mundial no es ninguna sorpresa. Desde el inicio de los tiempos, el conocimiento, la investigación y la tecnología han sido componentes clave en el crecimiento y desarrollo de las sociedades. Las eras en la historia de la humanidad son denominadas por los niveles de investigación y sofisticación tecnológica alcanzados: la edad de piedra, la edad de bronce, la edad de hierro, la edad de la navegación, la era del vapor, la era del *jet*, la era de las computadoras. Pero los nexos entre el conocimiento y el desarrollo son más que los *jets* y las computadoras. Implican una combinación de conocimiento, técnicas y conceptos; de herramientas, máquinas, granjas y fábricas; organización, proce-

sos, personas y decisiones de los responsables de políticas y programas públicos. El contexto cultural, histórico y organizacional en el que se genera y aplica el conocimiento es la clave de su éxito o fracaso. En suma, la clave del valor de la investigación y los nuevos conocimientos se encuentra en la ciencia y el arte de conseguir resultados mediante su aplicación.

Sin embargo, la historia del avance a través de nuevos conocimientos y tecnologías no es solamente una cuestión de estrategias, planes o sistemas de manejo de conocimiento efectivos, sino también de su importancia. La historia del desarrollo a través de nuevos conocimientos y tecnologías ha sido una de sorpresas y cambios imprevistos. Sólo basta recordar que en los primeros años del siglo XX, el *Reporte Anual de Western Union* (la gran empresa americana de telégrafos) anunció a sus accionistas que el teléfono, recién inventado, era una idea “interesante pero limitada”, que sería de “poca importancia para la economía”. También recordamos que, unos treinta años más tarde, Thomas Watson, el fundador de IBM, escribió que la computadora tendría pocas aplicaciones comerciales.

Es obvio que los intentos de crear y aplicar mecanismos de largo plazo que vinculen sistemas de investigación con sistemas de políticas son complejos y están llenos de peligros. Esto parece ser más cierto hoy que en cualquier otro momento. La nuestra es una era híbrida, atrapada entre el bronce y las computadoras, las velas y los *jets*, una en la cual la calidad se confunde con la cantidad, y los

medios con el fin. Para los países más pobres es un momento de gran optimismo y oportunidades tecnológicas; es también una época en la que el mundo confronta la continuidad de la pobreza y sentimiento de desesperanza inimaginables. Se trata de una época de flujo de información sin precedente y de gran cambio tecnológico. Es como ningún otro período de la historia, ya que hoy, además de artesanos y artistas, granjeros, maquinistas y soñadores, la orientación en la producción de nuevos

«Desde el inicio de los tiempos, el conocimiento, la investigación y la tecnología han sido componentes clave en el crecimiento y desarrollo de las sociedades»

1/ Artículo preparado para un diálogo con investigadores peruanos organizado por el CIES en noviembre de 2000. Keith A. Bezanson es Ph.D. de la Universidad de Stanford, California, Director del Instituto de Estudios para el Desarrollo de la Universidad de Sussex, Inglaterra. Ha sido Presidente del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Canadá; Gerente Administrativo del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. y Embajador de Canadá en el Perú.

2/ World Bank, *World Development Report 1998/99: Knowledge for Development*, Washington, D.C.: World Bank, Oxford University Press, 1998.

conocimientos y tecnologías está influenciada y diseñada por políticos, burócratas, economistas, estrategias corporativas remotos, agencias de ayuda y fundaciones caritativas. Nunca antes en la historia, tantas personas no “técnicas” han logrado influir tanto en el avance, retraso y cambio de la ciencia y la tecnología.

El rol de las ciencias sobre políticas nacionales

Este contexto ha llevado a un mayor énfasis en lo que Yehezkiel Dror³, al escribir en los años setenta, denominó “ciencias sobre políticas nacionales” -arreglos, estructuras y metodologías cuyo objetivo principal es integrar la investigación en las políticas y las decisiones de política en la investigación. En todo el mundo, durante las décadas de los años sesenta y setenta, ocurrió una virtual explosión en el número de institutos y unidades de investigación construidas con base en el modelo de ciencias sobre políticas. La mayoría de ellas estaba orientada específicamente a la investigación sobre políticas económicas y sociales.

En años recientes, el éxito y el valor de estos institutos de ciencia política han sido sujetos de controversia y puntos de vista divergentes. El asunto se complica debido a que los efectos de la investigación sobre las políticas son difíciles de medir y los nexos causales casi imposibles de establecer. Pero estos debates son, en realidad, un subgrupo de un gran debate sobre el valor de los sistemas de investigación de políticas nacionales, en economía, ciencia y tecnología. El argumento sigue esta línea: los sistemas de investigación de políticas nacionales están diseñados para dar ventaja a la economía nacional al crear y facilitar una

situación competitiva para los bienes y servicios producidos en el país. Un sistema de comercio globalizado no sólo significa que los bienes, los negocios y las finanzas se mueven de forma irrestricta entre las fronteras, sino también que los productos de investigación y desarrollo, en forma de ideas, sistemas, habilidades, ciencia y tecnología, circularán cada vez más de esa misma manera. El conflicto implica que en un mundo globalizado las políticas nacionales sobre ciencia y tecnología están destinadas a fracasar, puesto que cualquier beneficio se filtrará rápidamente del país productor hacia afuera.

En su forma más extrema, el argumento en contra de las políticas y los sistemas nacionales de investigación en políticas públicas va más allá. Si bien considera deseables las políticas nacionales para la estabilidad macroeconómica (ej.: balance fiscal, políticas de tipo de cambio), más allá de dichos conceptos fundamentales, el argumento extremo sostiene que las decisiones económicas efectivas sólo pueden hacerse en el nivel individual de las empresas o compañías. Finalmente, el argumento sostiene que el rápido cambio tecnológico requiere de enfoques flexibles hacia las políticas y que las políticas nacionales (el gobierno) son necesariamente rígidas y van en contra de los intereses de desarrollo.

Este argumento, en contra de una política y sistema nacional de investigación en economía, ciencia y tecnología, ha sido dominante en los últimos quince años. Sin embargo, recientemente han surgido argumentaciones que apoyan el rol de las ciencias sobre políticas en el desarrollo económico nacional. En primer lugar, y siendo quizás lo más significativo, el argumento en contra está siendo modificado como resultado de nueva evidencia. Por ejemplo, en su *Informe*

«la experiencia de los “tigres” de Asia del Este, reafirman la necesidad de instrumentos de modernización apropiados, incluyendo instrumentos para el desarrollo de políticas nacionales sobre ciencia y tecnología»

sobre el Desarrollo Mundial de 1997, el Banco Mundial, después de un extenso análisis, concluyó que el rol de las políticas nacionales en materia de economía, industria, tecnología y asuntos sociales es básico para establecer condiciones para el desarrollo que vayan más allá de las que el mercado por sí mismo crearía. Al llegar a esta conclusión, el Banco fue claro en la necesidad que los países más pobres estén atentos a la complicada relación entre el mercado y la sociedad. En este tema, el Banco ha notado que la experiencia de los “tigres” de Asia del Este, así como los fracasos de esfuerzos nacionales en otros países, reafirman la necesidad de instrumentos de modernización apropiados, incluyendo instrumentos para el desarrollo de políticas nacionales sobre ciencia y tecnología.

3/ Citado en Sagasti, Francisco, “Techno-Economic Intelligence for Development”, en *IFDA Dossier*, May/June, 1983.

«las empresas internacionales necesitan integrar la investigación con el diseño y producción industrial, para así asegurar la innovación y mejora continua»

En segundo lugar, se ha probado que las inversiones de firmas y compañías globalizadas están dirigidas a lugares donde la ventaja comparativa no es sólo mano de obra barata, sino en donde existe la ventaja de una población educada, sana y técnicamente capaz. Las políticas nacionales a largo plazo sobre la economía, la inversión social y el desarrollo de recursos humanos, especialmente en el Sudeste Asiático, han sido clave para atraer y retener dichas inversiones.

En tercer lugar, y revistiendo gran importancia, está el hecho de que si la fuerza de la globalización está en su capacidad de crear fortuna; su debilidad, si no se la dirige y controla, radica en su despreocupación por el daño al medio ambiente y su forma de incrementar las diferencias en el interior y entre naciones. En Japón, dichas consecuencias negativas son definidas crecientemente como evidencia de la “falla del mercado”, al afectar “propósitos nacionales tales como la cohesión social, la igualdad razonable, el acceso a bienes públicos y la estabilidad política”.

Parece bastante claro que estos debates en torno a los sistemas de las ciencias sobre políticas nacionales se están volviendo menos extremistas. En especial para países en vías de desarrollo, el punto principal hoy deja de ser si dichos sistemas son o pueden ser de valor para el desarrollo nacional, y se orienta más a plantearse si los países en sí pueden crear arreglos institucionales que proporcionen un retorno costo-beneficio que sea satisfactorio. Una pregunta importante aquí es: ¿qué nexos apoyarán la producción de nuevos conocimientos por parte de los investigadores sociales, así como la aplicación de esos conocimientos por parte de los agentes de decisión política?

El investigador y el responsable de políticas: el modelo lineal

La percepción general de que la investigación es importante para tomar buenas decisiones, es muy antigua. En las sociedades occidentales data, por lo menos, del siglo XVIII (el Período de la Ilustración), cuando la razón y la ciencia (y no la religión) eran vistas como las bases para el progreso humano. A lo largo de los últimos 300 años, las sociedades han aceptado, y muchas veces apoyado con entusiasmo, la noción de una relación productiva entre los que producen conocimiento (investigadores) y los que consumen conocimiento (los decisores). Existían, por supuesto, algunas excepciones, en las cuales los tomadores de decisiones han cerrado universidades, organizado quemas de libros, atacado, encarcelado o asesinado a intelectuales y teóricos sociales. En general, sin embargo, un aspecto clave de la sociedad occidental del siglo XVIII ha sido la creencia

general en “el carácter inevitable del progreso a través de la acumulación de conocimiento”⁴. Por esto, la investigación en sí ha sido vista como algo bueno; y los agentes de decisión política, mayoritariamente, han promovido el apoyo a los investigadores.

Una segunda característica que ha sido importante para la relación entre la investigación y las decisiones de política ha sido el asumir que el conocimiento lleva hacia la política de una forma lineal⁵. Esto se ha visto quizás de forma más clara en las ciencias físicas (aunque puede decirse también de las ciencias sociales), donde era común dejar las decisiones de qué investigar a los investigadores que trabajaban en universidades o laboratorios especializados. La investigación aplicada se trataba como una función separada asignada a unidades, departamentos o institutos especiales donde trabajaban ingenieros, diseñadores y técnicos. El trabajo de la investigación aplicada era convertir la investigación científica en prototipos de productos y procesos utilitarios, que irían a la línea de producción de las empresas. El trabajo esencial del responsable de política era asegurar que los distintos componentes del sistema lineal estuvieran en su lugar, y que tuvieran el personal y los fondos adecuados.

Por supuesto que este proceso ha sido pocas veces tan simple o claramente diferenciado. Sin embargo, los lineamientos generales reflejan la relación entre la investigación universitaria y la manufactura, la estructura de manufactura a gran escala y el papel de los responsables de política.

4/ Heller, A., *Renaissance Man*, Nueva York: Schocken Books, 1981.

5/ Freeman, Christopher, *The Economics of Hope. Essays on Technical Change, Economic Growth and the Environment*, Londres: Pinter Publishers, 1992.

Decadencia del modelo lineal

Este modelo lineal del conocimiento ha sido abandonado gradualmente desde los años setenta, en primer lugar, como consecuencia de los cambios en el sector industrial. La relación entre la producción de nuevos conocimientos y su aplicación ha experimentado su más profunda transformación desde el siglo XVIII. El punto de vista de las empresas internacionales es que necesitan acceso inmediato a investigación y conocimientos que les permitan ofertar bienes y servicios de bajo precio y de una mayor diversidad y calidad. Esto, han concluido, no se puede lograr sin **integrar la investigación con el diseño y producción industrial para así asegurar la innovación y mejora continua**. A través de todo el mundo, las empresas han cerrado sus departamentos de investigación, investigación aplicada, ingeniería y planeamiento estratégico, y han integrado todas sus funciones al departamento de producción.

«Los cambios dramáticos en las relaciones entre investigadores y los responsables de política son el resultado de transformaciones más profundas que ocurren en los procesos de decisión de política en sí y en la práctica de la investigación»

Esta misma tendencia se ve ahora en las instituciones públicas. Los agentes de decisión en los gobiernos de casi todo el mundo, incluyendo China, están cuestionando el modelo lineal. Hasta cierto punto, en muchos países, esto es impulsado únicamente por consideraciones financieras, aunque también por motivos similares a los del sector industrial (es decir, que la investigación, en su mayor parte, debería ser impulsada por la demanda, que los mayores beneficios resultan de una estrecha integración de las funciones de investigación, diseño y producción, y que la innovación continua es esencial). El resultado es que las entidades gubernamentales de investigación en Norteamérica, Europa y gran parte del mundo en desarrollo han sido o están siendo “privatizadas”. Las universidades (incluyendo las de China) están siendo obligadas a obtener por sí mismas los fondos necesarios para sus investigaciones y a competir por ellos.

Los impulsos para el cambio

Sabemos que el ímpetu inicial para el reordenamiento social de los nexos entre la producción de conocimiento y su aplicación, provino de la severa recesión económica de la mayoría de las economías industrializadas en los años setenta⁶. A pesar de ser severa y prolongada, esta recesión se revirtió a inicios de los noventa, pero la reorganización de la producción y aplicación del conocimiento continúa. Esta crisis económica por sí sola, no explica en absoluto en qué medida las reestructuraciones industriales que siguieron lograron eliminar al modelo lineal. Tampoco explica los cambios en las instituciones públicas, cada vez más difundidos, que en forma similar están reordenando las características estructurales de un sistema de

conocimiento que ha estado en la base del progreso occidental por más de tres siglos.

Los cambios dramáticos en las relaciones entre investigadores que producen conocimiento y los responsables de política, incluyendo a administradores de negocios, que usan ese conocimiento, son el resultado de una serie de transformaciones más profundas que ocurren en los procesos de decisión de política en sí y en la práctica de la investigación. Consideremos algunos de estos cambios, primero desde la perspectiva de las decisiones de política y segundo, desde el lado de la investigación.

Cambios en las decisiones de política y la demanda de investigación

La relación entre los agentes de decisión y los sistemas de conocimiento ha sufrido grandes cambios en las últimas décadas. La metáfora “maremoto” ha sido usada para caracterizar la cantidad increíble de datos que se ponía a disposición de gerentes, oficiales del gobierno, ejecutivos y responsables de política en todos lados⁷. Aunque se reacciona ante esta situación con sorpresa, esta no llegó de súbito. En realidad, evolucionó de forma constante durante los últimos ochenta años, pero su tamaño e impulso han crecido de forma exponencial en los últimos años. Ha habido tres etapas distintas claramente identificables en el proceso del cambio del ambiente de la información. En la primera etapa, que sucede alrededor de la Segunda Guerra Mundial, las fuen-

6/ El “contagio” de esta crisis tuvo efectos particularmente adversos en gran parte de los países pobres entre 1980 y 1990.

7/ Sagasti, Francisco, *op. cit.*

«La “administración de la discreción” ha sido reemplazada por la necesidad de generar estrategias para competir en un ambiente de información “transparente”»

tes de información eran escasas, fáciles de identificar y sí se contaba con los recursos, eran accesibles. La segunda etapa implica una transición (especialmente después de 1945) hacia una situación en la cual la cantidad de información técnica, económica, científica, política, social y cultural se incrementó de manera rápida, y se necesitaron esfuerzos especiales para seguir la evolución y características de las fuentes de información. Estamos ahora en la tercera etapa (“maremoto”), donde las fuentes de información se multiplican constantemente, lo que produce un desborde. Sin embargo, las tecnologías que acompañan a la tercera etapa están permitiendo la síntesis de las etapas uno y dos, al hacer posible nuevamente la fácil identificación de fuentes y el acceso a ellas sin mucha dificultad (nuevamente con los recursos necesarios). A continuación se revisará brevemente cada una de estas etapas.

Primera era: información fácil

En la primera etapa, las fuentes de información, aunque dispersas, eran relativamente fáciles de identificar y tenían pocas interconexiones entre sí. La recolección y el

procesamiento de información operaban como un “sistema iterativo”⁸, en el cual varias interacciones entre el sistema y su ambiente (entre la creación de conocimiento y las decisiones) se podían manejar de manera independiente. En esta etapa, la estructura de la red de fuentes de información correspondería a lo que Emery y Trist llamaron el ambiente “plácidamente agrupado”⁹ para una organización, en el cual es posible ignorar las interconexiones dentro del ambiente de un sistema. Así, en esta etapa, la capacidad de una organización para procesar y usar la información sería probablemente superior a la capacidad del ambiente de generarla. De esta manera, la obtención de información y la toma de decisiones serían procesos secuenciales en vez de simultáneos. El tomador de decisiones de esta era tendría conexiones personales adecuadas con las fuentes de información, usaría un alto grado de juicio personal para determinar la validez y relevancia de la información, y no usaría herramientas técnicas.

Segunda era: información administrada

Durante la segunda etapa, se da un incremento sustancial en la producción de información, una multiplicación de fuentes de datos, y un rápido crecimiento en la cantidad de información otorgada a los responsables de política, agentes de decisión y planificadores. El rendimiento de una organización está gobernado, en gran medida, por las ventajas que ha logrado a través del acceso a información privilegiada y la habilidad de adquirir y procesar información confiable de servicios especializados. Las estrategias para obtener acceso a la información y la “administración de la discreción” (la retención selectiva de información, protección de fuentes, etc.) se convierten en

aspectos cruciales de las estrategias competitivas. La velocidad superior en la transmisión de la información hace que las organizaciones deban desarrollar tiempos cortos de reacción, lo que requiere el uso de procesamiento por computadora, modelos matemáticos, equipos de telecomunicaciones y la creación de una unidad especializada de procesamiento de información. Esta es la era de los sistemas de administración de información y de redes de computadoras, en la que existen muchas interconexiones entre los componentes del ambiente y el sistema. Esto requiere de mejores y más especializadas habilidades para el procesamiento de información, para que una organización pueda reaccionar adecuadamente a cambios en el ambiente. La toma de decisiones en esta etapa dependerá de especialistas que accedan a la información y analicen su validez, mediante el uso de sistemas de administración de información y redes de computadoras. También se buscaría reaccionar rápidamente a situaciones no previstas, usando la información proporcionada mediante el empleo de algunas herramientas técnicas.

Tercera era: sobrecarga de información

Estamos ahora en la era del “maremoto”. Existen varias fuentes para cada tipo de información y una gran cantidad de redundancia e interconexión en las redes y canales. En esta era ya no es necesario diseñar estrategias complejas para acceder a la información y mantenerla secreta. Con tal sobrecarga y con redes de información tan ricamente interconectadas, existen varias oportunidades

8/ Ashby, Ross, *Design for a Brain*, Science Paperbacks, Londres: Chapman y Hall, 1966.

9/ Sagasti, Francisco, *op. cit.*

para comparar las distintas fuentes. La “administración de la discreción” ha sido reemplazada por la necesidad de generar estrategias para competir en un ambiente de información “transparente”. En términos de la teoría organizacional, esta nueva situación corresponde a lo que Emery y Trist han llamado “el ambiente turbulento”¹⁰, en el que la tarea principal de un sistema es mantener un equilibrio inestable y desarrollar capacidades de respuesta organizacionales. Quien toma las decisiones en esta era necesita información particular que responda a una necesidad específica; y a la vez, debe poder discriminar la importancia de los datos, funcionar en términos de grandes escenarios mientras se enfrenta a una sobrecarga de información, y manejar continuos cambios en el conocimiento, que crean un clima de turbulencia en cuanto a las políticas a seguir.

Examinemos en mayor detalle el contexto para la toma de decisiones en esta tercera etapa. Algunos de los aspectos principales parecen ser:

- **La velocidad a la que se genera conocimiento no tiene precedente.** Una queja universal de los responsables de política hoy es que se enfrentan a una sobrecarga de información. El conocimiento ha crecido a pasos agigantados. El crecimiento explosivo del conocimiento ha sido descrito por David Linowes en los siguientes términos:

“Tomó desde la era de Cristo hasta mediados del siglo XVIII para que el conocimiento se duplique. Se duplicó nuevamente, 150 años más tarde, y una vez más 50 años después. Hoy se duplica cada 4 o 5 años. Se ha producido más información

nueva en los últimos 30 años que en los 5,000 previos”¹¹.

Esto no es sorprendente. Los avances científicos y las innovaciones tecnológicas están en la raíz de las complejas transformaciones que se han dado durante los últimos cincuenta años. Cada vez más, los resultados de la investigación, en forma de ciencia y tecnología, se han acoplado a todos los aspectos de la actividad humana, a tal punto que se ha vuelto común hablar de “sociedades del conocimiento” como la clave para el éxito futuro. La mayoría de observadores está de acuerdo con que esto tiene profundas implicancias para la organización de las actividades humanas y para todos los aspectos de las políticas sociales¹².

- **Las redes se han vuelto la base organizacional para las decisiones de política.** Por su naturaleza, requieren integrar insumos y actores en el proceso de toma de decisiones. Los nexos comerciales entre corporaciones transnacionales ahora abarcan la manufactura, las finanzas, el comercio y los servicios. Las alianzas estratégicas entre corporaciones en la investigación y desarrollo, unido a una feroz competencia en los mercados de productos finales, requieren de nuevas estrategias corporativas y nacionales. Se está produciendo un cambio importante en la organización de las actividades productivas y de servicio en los segmentos globalizados de la economía mundial. La unidad económica ya no es la empresa, ya sea local, internacional o transnacional, sino más bien una red específica creada para un propósito concreto en un momento en particular, que opera, en gran parte, independientemente de las

«se ha vuelto común hablar de “sociedades del conocimiento” como la clave para el éxito futuro»

distintas empresas que la componen. Como Castells indica:

“... los arreglos organizacionales ... se basan siempre en redes. Las redes son la esencia fundamental, de las cuales las nuevas organizaciones están y estarán hechas”¹³.

- **Los procesos de decisión de política se han vuelto más complejos.** Esto es especialmente cierto en el sector público, donde un gran número de aspectos interactúan entre sí, se involucra a más actores, el “tempo” es acelerado y los efectos de segundo orden se han vuelto más importantes. Existe la necesidad de considerar no sólo temas locales, sino una extensa gama de factores externos. Este es el caso no sólo para decisiones económicas y de negocios, sino también para decisiones sociales. De acuer-

10/ *Ibíd.*

11/ Linowes, David, “A New Context” (Capítulo 3), en Sagasti, Francisco y Gonzalo Alcalde, *Development Cooperation in a Fractured Global Order*, IDRC Books, Canadá, Ottawa: 1999.

12/ Drucker, Peter, *The Age of Discontinuity*, Nueva York: Harper and Row, 1968.

13/ Castells, M., *The Rise of the Network Society*, Cambridge, MA: Blackwell Publishers, 1996.

«Los instrumentos de política deben lidiar con múltiples perspectivas y una creciente variedad de grupos de interés, debiéndose considerar más factores en la implementación de políticas»

do con algunos observadores¹⁴, ya casi no existen políticas puramente locales. Por lo tanto, el responsable de política se ha internacionalizado y debe articular un extenso rango de factores internos y externos, no pudiendo darse el lujo de concentrarse sólo en temas locales.

- **El proceso de implementación de políticas también se ha vuelto más complejo.** Los instrumentos de política (que incluyen herramientas legales, estructuras organizacionales y mecanismos operacionales) deben lidiar con múltiples perspectivas y una creciente variedad de grupos de interés (muchos de los cuales se enfocan en un solo asunto), debiéndose considerar más factores en la implementación de políticas.
- **Las instituciones son más numerosas e importantes que en el pasado.** En paralelo con (y quizás como causa de) el ímpetu por la globalización, se ha dado un incremento dramático en las instituciones en el nivel local. En términos más amplios, se ha producido una “explosión”¹⁵ mundial de las organizaciones voluntarias en la socie-

dad civil. Es por esto que el anticipar, prever y planear estratégicamente la selección y definición de prioridades y secuencias, se ha vuelto de gran importancia para los responsables de política.

- **Los bienes públicos se están volviendo menos locales, y más regionales y globales.** Los bienes públicos son productos, servicios o recursos que generan utilidad, con acceso libre a un mercado donde el consumo de un individuo no reduce necesariamente el de otro. Si el beneficio del bien público está limitado geográficamente es un bien local o nacional, pero si sus beneficios llegan a varios países es un bien global o regional. En la práctica, la mayoría de los bienes públicos relevantes al desarrollo no son “puros” sino en realidad “mixtos”, en el sentido que proporcionan beneficios individuales, locales o nacionales, pero que cada vez más tienen efectos colaterales que son importantes para otros países. El Banco Mundial ha desarrollado la siguiente definición de bienes públicos globales:

“... ‘*commodities*’, recursos, servicios – y también sistemas de reglas o regímenes de políticas con externalidades sustanciales entre países que son importantes para el desarrollo y la reducción de la pobreza, y que se pueden producir en cantidades suficientes sólo con la cooperación y la acción colectiva de los países desarrollados y aquellos en desarrollo”¹⁶.

La creciente integración e interdependencia de las naciones está convirtiendo aquello que se veía como bienes públicos puramente locales o nacionales en bienes cuyos beneficios (y

costos) llegan a otros países. Esta tendencia fue reconocida primero en los años setenta y luego en los ochenta con respecto al medio ambiente, incluyendo temas como biodiversidad, conservación, reducción de la deforestación, manejo de fuentes de agua y desertificación, entre otros. Otros bienes públicos globales (y “males” públicos globales), que han sido reconocidos explícitamente como tales por organizaciones multilaterales como el Banco Mundial, ahora incluyen: la paz y los esfuerzos de reconstrucción (que se han incrementado con el fin de la guerra fría), intervenciones contra epidemias que atañen a la salud pública (especialmente la propagación del SIDA en el África del Sub Sahara), problemas de salud pública inducidos por el medio ambiente, corrupción, lavado de dinero, tráfico de drogas y abuso contra los derechos humanos.

El tema del aumento en el carácter regional y global de los bienes públicos crea preguntas complicadas sobre una apropiada división del trabajo entre comunidades, Estados y organizaciones internacionales, y sobre quién debería pagar por ellos.

Todos estos factores delinean el contexto distinto y en continuo cambio donde se encuentran hoy

14/ Ver, por ejemplo, Deacon, Bob, “The Prospects for Global Social Policy”, en Deacon, B., M. Koivusalo y P. Subbs (eds.), *Aspects of Global Social Policy Analysis*, Stakes, Helsinki: 1998.

15/ Salamon, Lester, “The Rise of the Nonprofit Sector”, en *Foreign Affairs*, vol. 73, No. 4, July/August, 1994, pp. 109-122.

16/ Development Committee, *Poverty Reduction and Global Public Goods: Issues for the World Bank in Supporting Global Collective Action*, Document DC/2000-16, Washington, D.C.: setiembre 6, 2000, p. 2.

los agentes de decisión. Los mismos factores indican que, para satisfacer las necesidades de los decisores, se necesitan cambios significativos en los patrones y contenido de la investigación que se les proporciona. La forma de conducir la investigación en sí (especial en ciencias sociales), también ha experimentado varios cambios que afectan la relación entre la investigación y la toma de decisiones. Veámos brevemente estos cambios.

La investigación y sus implicancias en las políticas

- **La investigación en ciencias sociales ha dado importantes pasos en las últimas décadas, y cada vez está más ligada a la política y a la toma de decisiones.** Gran parte de esto ha sido ocasionado por la demanda y, a la vez, es el resultado de cambios en el apoyo público a la investigación en ciencias sociales en los últimos veinte años. Las autoridades oficiales, en gran parte del mundo, han relacionado cada vez más el apoyo público a la investigación en ciencias sociales con énfasis en las políticas públicas. Mientras muchos investigadores sociales se han opuesto y lamentan esta tendencia, basados en que sobre-enfatiza el utilitarismo, otros investigadores han agrado el cambio como una forma de demostrar la relevancia de la academia para el bien común. El número de publicaciones de ciencias sociales dirigido específicamente a los agentes de decisión ha aumentado de manera significativa, pero son las nuevas tecnologías de información las que han aportado una herramienta especialmente poderosa para que los científicos sociales comuni-

quen directamente a los decisores, conocimiento relevante para las políticas. Conforme el conocimiento de las interacciones sociales, las actividades humanas y la toma de decisiones ha aumentado, la capacidad de síntesis de los investigadores en ciencias sociales se ha vuelto más importante.

- **El monitorear en tiempo real la forma en la cual las instituciones, empresas, agencias e individuos se comportan y toman decisiones se ha vuelto más importante.** Esto ha generado nuevos indicadores y métodos de investigación que responden a la necesidad de fuentes de información más precisas, rápidas y confiables. En particular, la investigación en ciencias sociales se ha centrado en el desarrollo de nuevos *indicadores* (ej.: el índice de desarrollo humano, índice de libertad, de corrupción, indicadores ambientales, de género, entre otros) que permitan representar mejor una realidad más compleja y desordenada, y sirvan para identificar el impacto de los cambios en las políticas y decisiones.
- **Al mismo tiempo, existen nuevos métodos de investigación en ciencias sociales a nuestra disposición.** Las técnicas de encuestas han mejorado considerablemente. Hoy, se usan los grupos focales en forma generalizada para probar el nivel de aceptación de nuevas políticas, así como las reacciones de los hombres y mujeres en las calles a ideas y puntos de vista expuestos por agentes de decisión de política de alto nivel. Diversas técnicas de dinámica de grupo se usan para explorar temas de manera más profunda y para crear consenso entre los principales actores en la

toma de decisiones. Estos métodos y técnicas no eran accesibles hace unos años, y proporcionan nuevas formas de verificar el contenido y la relevancia de las políticas.

Con respecto a los nuevos métodos de investigación en ciencias sociales relevantes para los países y poblaciones más pobres, ha habido un creciente énfasis en las evaluaciones participativas de pobreza (EPP). Estas han mostrado que la gente más pobre en todo el mundo enfatiza más las distintas dimensiones de pobreza, que aquellas usadas típicamente en el análisis de políticas y por los responsables de política. Por muchos años, las evaluaciones para determinar los niveles de pobreza han usado indicadores de consumo e ingresos, niveles de educación y estados de salud, derivando dichos datos de las encuestas de hogares. Las EPP han mejorado los diagnósticos de pobreza al aplicar métodos que buscan entender a la pobreza desde la perspectiva de los pobres. Dicho método usa datos tanto cuantitativos como cualitativos e indicadores de pobreza amplios, y busca influenciar directamente las decisiones de política.

«Los economistas, por ejemplo, enfatizan la eficiencia, mientras que los responsables de política a los ganadores y perdedores (temas de distribución)»

- **Internet proporciona ahora acceso a una gran cantidad de información de todo tipo**, desde datos históricos hasta estadísticas actuales, y a una amplia variedad de opiniones y puntos de vista. La posibilidad de organizar procesos de consulta usando internet también ha alterado la forma en la que se hacen las políticas.
- **El ciclo entre la formulación de teorías y la verificación se ha acertado notablemente.** Ahora es necesario ajustar teorías y marcos conceptuales constantemente. La sobreabundancia de información incrementa la importancia de la teoría, ya que esta proporciona una forma de filtrar lo que es importante y lo que no, de centrar la atención y de guiar la búsqueda de información relevante. La imaginación y la creatividad adquieren mayor importancia y es más importante tener la capacidad de interpretar y evaluar la información sobre políticas y decisiones, que tener el acceso a esa información.

Este nuevo contexto en la decisión de políticas genera grandes demandas para ejercer el poder y la autoridad de forma legítima, justa y efectiva. En el ámbito nacional, la gobernabilidad se ha vuelto un proceso difícil de mediación entre intereses y aspiraciones que tienen sus raíces tanto dentro como fuera de un país. Nuevos fenómenos globales han aparecido, y para muchos de estos no existe un precedente al cual dirigirse al tomar decisiones. Las redes se han vuelto la unidad de organización para la toma de decisiones¹⁷. En este entorno, la investigación social enfrenta retos como nunca antes, retos para proveer información valiosa en el momento oportuno.

Diferencias en cultura e incentivos entre los responsables de política y los investigadores sociales

Aunque los intereses de los responsables de política y de los investigadores sociales pueden converger hoy más que en el pasado, también se debe aceptar que aún existen grandes vacíos tanto en la cultura como en los sistemas de incentivos. Algunos de los objetivos y valores de los investigadores sociales son particularmente divergentes de aquellos de los responsables de política. Los economistas, por ejemplo, enfatizan la eficiencia, mientras que el énfasis de los responsables de política tiende a estar en identificar a los ganadores y perdedores (temas de distribución). Los objetivos de los responsables de política se expresan muchas veces en términos cuantitativos arbitrarios (ej.: "extender la educación al 95% de la población"), mientras que los científicos sociales pueden hablar de invertir en servicios básicos de educación hasta el punto que el ingreso marginal se iguale con el costo marginal.

Los responsables de política y los investigadores sociales tienden a medir los resultados de las políticas de manera distinta. Para los primeros, el éxito en términos de costos y beneficios depende del número de personas beneficiadas, mientras que los economistas miden los costos y beneficios financieros. Así, un responsable de política podría medir el desempeño en el sector salud en términos del número de nuevas camas de hospitales, mientras que un investigador social buscaría mejoras en la salud de la población.

«Los sistemas de incentivos también crean a menudo brechas entre los responsables de política y los investigadores sociales»

También existen diferencias en el criterio para la toma de decisiones. Un economista, por ejemplo, pondría énfasis en el costo futuro de cualquier proyecto potencial, mientras que los responsables de política enfatizarían los costos de oportunidad para justificar inversiones futuras. Otro tema es el de las compensaciones. Para el responsable de política, éste es usualmente un factor crítico, mientras que para el investigador social, especialmente los economistas, es usualmente algo en lo que piensan después. Los economistas tienden a ver una solución satisfactoria si, en teoría, se podría compensar a los perdedores. En cambio, para los responsables de política, la credibilidad de un nuevo proyecto depende usualmente de mecanismos que garanticen que los perdedores serán efectivamente compensados.

Los sistemas de incentivos también crean a menudo brechas entre los responsables de política y los investigadores sociales. Un ejemplo de esto viene de nuestra propia experiencia en el Instituto de Estudios para el Desarrollo.

17/ Ver Falk, R., *On Human Governance: Toward a New Global Politics*, University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 1995.

Hemos estado trabajando por varios años en un gran programa de investigación aplicada sobre el acceso a la educación, especialmente para niñas, en varios países africanos. Este programa también implica trabajar directamente con una organización llamada FAWE (Forum for African Women's Education), que se compone tanto de Ministros de Educación africanos como de educadores *senior* de la región. Hace aproximadamente dos años, les pedimos a los miembros de FAWE y a los investigadores sociales que nos proporcionen los resultados que deseaban del programa. Las respuestas obtenidas fueron un testimonio de cuán alejados están el mundo de los investigadores y el de los responsables de política, y pueden ser observadas en el cuadro 1.

Mientras que se puede hacer mucho para aumentar la relevancia y el valor de la investigación social para los responsables de política, también hay que reconocer que gran parte de la investigación universitaria seguirá siendo inapropiada para éstos. Existen varias razones para ello:

- En primer lugar, normalmente, a los investigadores les toma demasiado tiempo producir resultados, lo que no es tolerado por los responsables de política. El tiempo necesario para realizar investigaciones serias y sólidas dista mucho del tiempo permitido a los responsables de política.
- Los investigadores sociales producen comúnmente resultados críticos hacia las políticas, sin ofrecer sugerencias sobre alternativas de acción. Esto puede deberse a la opción de mantener el papel crítico de la academia, evitando recomendaciones simples. La tendencia de varios investigadores es aprender técnicas y herramientas, y luego buscar problemas a los cuales aplicarlas. Streeten lo denomina como "la ley del martillo, de acuerdo con la cual, al niño al que se le dio un martillo le parece que debe golpear todo, desde clavos hasta vasijas Ming"¹⁸.
- El estado de la investigación en ciencias sociales es tal que llegar a un consenso es difícil. La

excelencia académica se determina por el hecho de qué tan bien se cuestione y se desechen viejas teorías, y la capacidad de reemplazarlas con otras nuevas. Por lo tanto, es normal encontrar puntos de vista e información en conflicto. Esto debilita la confianza de los resultados de política, cuando se dan cuenta de que para todo estudio presentado existe otro que llegó a conclusiones opuestas. Bajo dichas circunstancias, los responsables de política están de acuerdo con la creencia que la investigación complica más que lo que resuelve, y que la investigación puede retrasar acciones vitales, al crear recomendaciones conflictivas¹⁹.

Acercando los mundos de los investigadores sociales y los responsables de política

Se ha vuelto casi un credo para los gobiernos, las organizaciones internacionales y los institutos de investigación promover nexos más fuertes, asociaciones más orgánicas y el "aprendizaje mutuo". Muchos investigadores sociales argumentan que los nexos entre las decisiones de políticas y la investigación deben establecerse al momento de diseñar la investigación. Muchos autores han hecho sugerencias sobre el diseño y la difusión de investigaciones sociales con la inten-

Cuadro 1

Resultados deseados: *ranking* de prioridades de los responsables de política y los investigadores

FAWE		Investigadores
1	Desarrollo de capacidades en planeamiento y análisis de políticas	5
2	Apoyo del gobierno a los hallazgos	4
3	Reforma de las políticas	3
4	Investigaciones y reportes analíticos de alta calidad	2
5	Contribución fundamental de largo plazo al conocimiento	1

18/ Streeten, Paul, "Reflections on the Role of the University and the Developing Countries", en *World Development*, vol. 10, No. 6, Pergamon Press, 1988, pp. 9-40.

19/ Ver Aaron, Henry, *Politics and the Professions: The Great Society in Perspective*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 1978.

«Para los investigadores sociales que desean que su labor tenga influencia en los responsables de política, no existen mejores principios guía que los “diez mandamientos” presentados en 1984 por Verdier»

ción de incrementar la posibilidad de su uso. Algunos han discutido las condiciones bajo las cuales el uso de la investigación es más probable. Otros hicieron recomendaciones específicas. No existe, sin embargo, una solución mágica o una fórmula universal, las recomendaciones con respecto al tema fluirán de forma lógica a partir de los puntos expresados en las secciones anteriores de este documento.

Para los investigadores sociales que desean que su labor tenga influencia en los responsables de política, no existen mejores principios guía que los “diez mandamientos” presentados en un documento escrito en 1984 por Verdier²⁰. Estos estaban dirigidos específicamente a economistas, pero pueden aplicarse de forma general a todos los investigadores sociales que desean influir en las políticas.

1. Aprenda la historia de un tema o asunto. Al investigar argumentos pasados, el analista

puede identificar grupos de interés clave, áreas de desacuerdo y vacíos en la información, así como cambios en el contexto que afecten negociaciones futuras.

2. Averigüe quién tomará la decisión. Dirija sus recomendaciones a dichos grupos y preséntelas en forma apropiada a la audiencia.
3. El tiempo es crucial. Se deberá presentar recomendaciones cuando es probable que reciban más atención. Es mejor entrar en el debate antes de que las posiciones se solidifiquen.
4. Aprenda los intereses y argumentos de todos.
5. Está bien pensar como economista pero no escribir como tal. Enfatique el problema clave, las opciones para resolverlo y la decisión propuesta. Minimice la metodología, la jerga técnica y las ecuaciones.
6. Manténgalo simple. Cuando sea necesario explicar todos los aspectos de un punto, hágalo de forma simple, usando ejemplos donde sea posible.
7. A los responsables de política les importa más la distribución que la eficiencia. Explique qué grupos serán afectados con las medidas propuestas, evitando referencias generales a la “pérdida de bienestar para la economía”.
8. Tome en cuenta la implementación y la administración. No proponga medidas que son óptimas desde el punto de vista técnico, pero son demasiado complejas o costosas de administrar.
9. Enfatique algunas cifras cruciales e importantes. Use la estadística para enfatizar el número de personas afectadas, en lugar de agregar cifras en dólares.
10. Lea los periódicos. En general, trate de acceder a las

mismas fuentes de información a las que acceden los responsables de política, ya que estas fuentes influyen en sus percepciones.

Estos diez mandamientos parecerían sugerir que el objetivo principal de la investigación es satisfacer a los responsables de política y que los demás propósitos deberían estar en función de dichos objetivos. Esta es una conclusión errónea. Es común que las mejores investigaciones cuestionen conceptos ya existentes, o formas de hacer las cosas, e incluso decisiones previas de los responsables de política²¹. La investigación de calidad es el factor más importante en la relación de largo plazo entre la investigación social y las decisiones de política. La conclusión más fuerte y sólida de las evaluaciones independientes sobre el impacto de los institutos de investigación aplicada es que los factores clave son la calidad de la investigación y la confiabilidad de su metodología.

20/ Verdier, James, “Advising Congressional Decision Makers: Guidelines for Economists”, en *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 3, No. 3, 1984, pp. 421-438.

21/ Weiss, Carol y Michael Bucavalas, “The Challenge of Social Research to Decision Making”, en Weiss, C. (ed.), *Using Social Research in Policy Making*, Lexington, Mass.: Lexington Books, 1977.

ÚLTIMAS PUBLICACIONES DE LOS CENTROS ASOCIADOS AL CIES

CIES

CIES, *Políticas de salud 2001-2006*. Lima: CIES, 2001.

Trivelli, Carolina. *Crédito agrario en el Perú. ¿Qué dicen los clientes?*, Serie: Diagnóstico y Propuesta, 4. Lima: CIES, 2001.

Bonifaz, José Luis. *Distribución eléctrica en el Perú: regulación y eficiencia*, Serie: Diagnóstico y Propuesta, 3. Lima: CIES, 2001.

Moreno, Martín y Cybele Burga. *¿Existe el subempleo profesional en el Perú urbano?*, Serie: Investigaciones Breves, 17. Lima: CIES, 2001.

Portocarrero, Gonzalo y Carmela Chávez. *Enseñanza de sociología en el Perú*, Serie: Investigaciones Breves, 16. Lima: CIES-IEP, 2001.

Espino, Juan Pedro. *Dispersión salarial, capital humano y segmentación laboral en Lima*, Serie: Investigaciones Breves, 13. Lima: CIES-PUCP, Dpto. de Economía, 2001.

Barrantes, Roxana, Alberto Pascó-Font, Manuel Pulgar-Vidal y Gustavo Suárez de Freitas. *Propuesta Ambiental. Acciones para un desarrollo sostenible en el Perú*. Lima: CIES, 2000.

Trivelli, Carolina, Milton von Hesse, Alejandro Diez y Laureano del Castillo. *Desafíos del desarrollo rural en el Perú*, Serie: Diagnóstico y Propuesta, 2. Lima: CIES, 2000.

CENTRO BARTOLOMÉ DE LAS CASAS, CUSCO

Kruse, Dirichs, Paredes. *La red urbana de la Región Cusco. Jerarquización de centros poblados y su aplicación en la asignación de inversiones en el territorio*. Cusco: Centro Bartolomé de las Casas, 2001.

Kruse, Fernández, Paredes y otros. *Planificación del desarrollo local en la Región Andina. Guía metodológica*. Cusco: Centro Bartolomé de las Casas - ORTAM, 2001.

Municipalidad Provincial de Paruro – CBC. *Plan estratégico de desarrollo de la Provincia de Paruro*. Cusco: Centro Bartolomé de las Casas - ORTAM, 2001.

Bergman, R. *Tierras del Altiplano y economía campesina*. Cusco: Centro Bartolomé de las Casas, 2001.

CEPES

Eguren, Fernando, Juan Rheineck (eds.). *Desarrollo rural: Organizaciones no gubernamentales y cooperación internacional*. Lima: CEPES, 2001.

Eguren, Fernando. *Debate Agrario: Análisis y Alternativa*, No. 31. Lima: CEPES, agosto 2000.

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

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

CIPCA

Fort, Angie. *Menestras y pequeña producción en la costa de Piura*. Piura: CIPCA, 2001.

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

Diez, Alejandro. *Comunidades mestizas: tierras, elecciones y rituales en la sierra de Pacaipampa (Piura)*. Lima: PUCP-CIPCA, 1999.

Revesz, Bruno (ed). *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*. Lima: CIPCA-IEP, 1998.

Diez, Alejandro. *Comunes y haciendas: procesos de comunalización en la sierra de Piura (siglos XVIII al XX)*. Cusco: CBC-CIPCA, 1998.

CIUP

Abusada, Roberto, Javier Illescas y Sara Taboada. *Integrando el Perú al mundo*. Lima: CIUP-IPE-CAF, 2001.

Portocarrero S., Felipe, Hanny Cueva, Cynthia Sanborn, Regina List y Lester M. Salamon. *El tercer sector en el Perú: una aproximación cuantitativa*, Serie: Biblioteca en Responsabilidad Social. Lima: CIUP-The Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies, Center for Civil Society Studies, 2001.

Abusada, Roberto, Fritz Du Bois, Eduardo Morón y José Valderrama (editores). *La reforma incompleta. Rescatando los noventa*, reimpresión. Lima: CIUP-IPE, 2000.

Caravedo, Baltazar, Pilar Mariscal, Karem Salinas y Juan Carlos Villacorta. *Responsabilidad social: una nueva forma de gerencia*, Serie: Biblioteca en Responsabilidad Social. Lima: CIUP-SASE-PERÚ 2021, 2000.

Vásquez H., Enrique, Rafael Cortez y Gustavo Riesco. *Inversión social para un buen gobierno en el Perú*. Lima: CIUP, 2000.

Vásquez, Enrique. *Estrategias del poder. Grupos económicos en el Perú*. Lima: CIUP, 2000.

Morón, Eduardo (ed.). *América Latina: el camino después de la crisis*. Lima: CIUP-PNUD-CAF, 2000.

Parodi, Carlos. *Perú 1960-2000: políticas económicas y sociales en entornos cambiantes*. Lima: CIUP, 2000.

DESCO

Revista *Quehacer* No.129, revista bimestral. Lima: DESCO, 2001.

Rubina, Alberto y José Barreda. *Atlas Departamento de Huancavelica*. Lima: DESCO, 2000.

Toche, Eduardo. *Perú hoy: El Perú y las cumbres mundiales*. Lima: DESCO, 2000.

Reyna, Carlos. *La anunciación de Fujimori. Alan García 1985-1990*. Lima: DESCO, 2000.

Balbis, Jorge y otros. *Elecciones y cambios políticos en América Latina*. Lima: DESCO, 2000.

Lynch, Nicolás. *Política y antipolítica en el Perú*. Lima: DESCO, 2000.

Reyna, Carlos. *Propuestas de 8 peruanos para el 2000*. Lima: DESCO, 1999.

ESAN

Gastañaduy, Alfonso. *Franquicias: opción de desarrollo estratégico*. Lima: ESAN, 2000.

Roca, Santiago y Luis Simabuko. *Retos de la gerencia macroeconómica: propuestas de cambio a la política económica 2000-2005*. Lima: ESAN, 2000.

ESAN (eds.). *Descentralización en educación y salud: experiencias latinoamericanas*. Lima: ESAN, 2000.

GRADE

Díaz, Hugo, Jaime Saavedra. *La carrera de maestro: factores institucionales, incentivos económicos y desempeño*. Serie: Documento de trabajo, No. 32. Lima: GRADE, 2000.

Murrugarra, Edmundo y Martín Valdivia. *Morbilidad autoreportada y los retornos a la salud para los varones urbanos en el Perú: enfermedad vs. incapacidad*, Serie: Documento de trabajo, No. 31. Lima: GRADE-CIES, 2000.

Escobal, Javier. *Costos de transacción en la agricultura peruana. Una primera aproximación a su medición e impacto*, Serie: Documento de trabajo, No. 30. Lima: GRADE-CIES, 2000.

Torero, Máximo y Javier Escobal. *¿Cómo enfrentar una geografía adversa?: el rol de los activos públicos y privados*, Serie: Documento de trabajo, No. 29. Lima: GRADE, 2000.

Escobal, Javier, Máximo Torero. *How to face an adverse geography?: the role of private and public assets*, Serie: Documento de trabajo, No. 29-I. Lima: GRADE, 2000.

Saavedra, Jaime y Eduardo Maruyama. *Estabilidad laboral e indemnización: efectos de los costos del despido sobre el funcionamiento del mercado laboral peruano*, Serie: Documento de trabajo, No. 28. Lima: GRADE-CIES, 2000.

Kuramoto, Juana. *Las aglomeraciones productivas alrededor de la minería: el caso de la Minera Yamacocha S.A.*, Serie: Documento de trabajo, No. 27. Lima: GRADE, 2000.

Pascó-Font, Alberto, José Gallardo y Valerie Fry. *La demanda residencial de telefonía básica en el Perú*. Lima: GRADE, 1999.

IEP

Castro, Victoria, Carlos Aldunate y Jorge Hidalgo (eds.). *Nispa Ninchis/demos diciendo: conversaciones con John Murra*. Lima: IEP, 2000.

Murakami, Yusuke. *La democracia según C y D. Un estudio de la conciencia y el comportamiento político de los sectores populares de Lima*. Lima: IEP, 2000.

Gonzales de Olarte, Efraín. *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*. Lima: IEP, 2000.

Degregori, Carlos Iván (ed.). *No hay país más diverso. Compendio de antropología peruana*. Lima: IEP, 2000.

Denegri, Francesca. *Soy señora. Testimonio de Irene Jara*. Lima: IEP, Flora Tristán y Ediciones El Santo Oficio, 2000.

Rostworowski, María. *Estructuras andinas del poder*. Lima: IEP, 2000.

IPAE

Cade 2000-2001. *Perú: ¿en qué país queremos vivir? La apuesta por la educación y cultura*. Resúmenes ejecutivos. Lima: CEE-IPAE, 2001

Cade 2000-2001. *Perú: ¿en qué país queremos vivir? La apuesta por la educación y cultura*. Tomo I: Cultura. Lima: CEE-IPAE, 2001

Cade 2000-2001. *Perú: ¿en qué país queremos vivir? La apuesta por la educación y cultura*. Tomo II: Cultura. Lima: CEE-IPAE, 2001

Cade 2000-2001. *Perú: ¿en qué país queremos vivir? La apuesta por la educación y cultura*. Tomo III: Educación. Lima: CEE-IPAE, 2001

Cade 2000-2001. *Perú: ¿en qué país queremos vivir? La apuesta por la educación y cultura*. Tomo IV: Propuesta de educación y cultura. Lima: CEE-IPAE, 2001

Cade 2000-2001. *Perú: ¿en qué país queremos vivir? La apuesta por la educación y cultura*. Tomo V: Testimonios de la historia (editado por Cecilia Bákula). Lima: CEE-IPAE, 2001

Cade 1999-2000. *Documentos preparatorios*. Tomo V: Reflexiones del panel. Lima: CEE-IPAE, 2000.

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

MACROCONSULT

Reporte Económico Mensual (REM).

Reporte Semanal.

PUCP

Aguilar, Giovanna y Gonzalo Camargo. *El centro y la periferia, una aproximación empírica a la relación entre Lima y el resto del país*. Serie: Documento de Trabajo, No. 192. Lima: PUCP, 2000.

Iguíñiz, Javier. *Approximations to the Moral Responsibility of the Creditors*. Serie: Documento de trabajo, No. 191. Lima: PUCP, 2000.

Rozenberg, Arnoldo. *La balanza de pagos: instrumento de análisis y política económica*. Serie: Documento de Trabajo, No. 190. Lima: PUCP, 2000.

Iguíñiz, Javier. *Deuda externa y política de salud*. Serie: Documento de Trabajo, No. 189. Lima: PUCP, 2000.

Gallardo, José. *Privatización de los monopolios naturales en el Perú: economía política, análisis institucional y desempeño*. Serie: Documento de Trabajo, No. 188 Lima: PUCP, 2000.

Carbajal, Juan Carlos y Pedro Francke. *La Seguridad Social en salud: situación y posibilidades*. Serie: Documento de Trabajo, No. 187. Lima: PUCP, 2000.

Rozenberg, Arnoldo. *Efectos de la crisis económica y financiera internacional de 1997 a 1999*. Serie: Documento de Trabajo, No. 186. Lima: PUCP, 2000.

Consortio de Investigación Económica y Social Convocatoria a Concursos de Investigación 2001

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA), convoca el tercer concurso, correspondiente al año 2001, que promoverá hasta diez proyectos medianos y doce proyectos breves¹, de acuerdo a los términos y condiciones siguientes:

I) Objetivos

- 1) Producir conocimiento útil para el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas;
- 2) Fortalecer y descentralizar las capacidades de análisis en las instituciones asociadas en el Consorcio;
- 3) Promover el diálogo y la colaboración entre los centros de investigación asociados; así como con el sector público y la sociedad civil mediante la difusión de los resultados de las investigaciones.
- 4) Elevar el nivel del debate sobre las decisiones económicas y sociales, tanto en la comunidad académica, como en la opinión pública y las autoridades oficiales.

II) Prioridades de Investigación

El CIES privilegiará las áreas temáticas que se presentan en la matriz adjunta, que especifica en las columnas los problemas considerados prioritarios, y en las filas los principales instrumentos de política. Una discusión más detallada de estas prioridades se encuentra, a título ilustrativo, en el libro de Javier Escobal y Javier Iguíñiz *Balance de la Investigación Económica en el Perú*, Diagnóstico y Propuesta 1, CIES, marzo del 2000.

Políticas \ Problemas	Pobreza y calidad de vida	Empleo	Competitividad	Inestabilidad macroeconómica	Fallas del mercado	Medio ambiente y RR NN	Capacidad del sector público	Descentralización	Capacidad del sector privado
I) Políticas de reforma estructural									
1.1 Reforma del Estado									
1.2 Integración a la economía mundial									
1.3 Políticas sectoriales									
1.3.1 Composición del gasto público									
1.3.2 Educación									
1.3.3 Salud									
1.3.4 Agraria									
1.3.5 Otros sectores									
II) Políticas macroeconómicas (corto plazo)									

III) Tipos de proyecto

3.1) Proyectos medianos (PM). Estarán a cargo de uno o más investigadores de uno o más centros socios, a tiempo completo o parcial, con la colaboración de uno o más asistentes. Pueden analizar, por ejemplo, una celda de la matriz o un tópico más acotado (v. gr. impacto de la política tributaria sobre la competitividad). El presupuesto para cada proyecto es como máximo US \$ 20,000 con un plazo de hasta 12 meses; y entre sus resultados debe existir por lo menos un documento con un análisis de las opciones y recomendaciones de política.

3.2) Proyectos breves (PB). Se ejecutarán por uno o más investigadores de algún centro socio, con un presupuesto de US \$ 4 mil y un plazo de hasta 9 meses. Uno de los objetivos principales de esta categoría de proyectos es el desarrollo de capacidades, por lo que se privilegiará a las instituciones fuera de Lima, y a las universidades públicas. El resultado final será un documento conciso, que también contenga sugerencias prácticas y/o de política.

¹ Se ha previsto convocar en el II semestre un concurso para un proyecto de red con un financiamiento inicial (semilla) de US\$ 58 mil.

IV) Presentación y selección de propuestas

Podrá participar cualquier investigador que forme parte de alguna de las instituciones asociadas al CIES. Las propuestas serán canalizadas a través del Representante de la institución en la Asamblea de Asociados del CIES. En los anexos 1 y 2 se detallan los formatos de presentación para los dos tipos de proyecto; y en el anexo 3 el formato para introducir los datos del curriculum vitae. A continuación, se especifican las reglas del proceso de selección:

1. Sólo podrán presentar propuestas las instituciones asociadas que hayan cancelado su cuota anual al CIES a más tardar el 31 de julio del 2001.
2. Las propuestas deberán suponer un avance con respecto a la frontera actual del conocimiento, y en particular con relación a los programas de investigación 1999-2000 y 2000-2001 auspiciados por ACIDI – IDRC (véase en Internet <http://www.consortio.org/low3.htm>), en el sentido de asegurar que exista valor agregado.
3. El jurado evaluará las propuestas presentadas en cada una de las dos categorías de proyecto, y decidirá el orden de mérito para cada categoría. Los fondos serán asignados a las propuestas que ocupen los primeros lugares de acuerdo al orden que decida el jurado, teniendo en cuenta, además, las reglas enunciadas en el numeral 4, así como en el 5 para los proyectos breves, y en el 6 para los proyectos medianos.
4. El jurado utilizará dos grandes criterios para la evaluación de las propuestas: a) calidad académica (claridad y viabilidad de los objetivos del proyecto, adecuación de la metodología, dominio de la bibliografía relevante); y b) pertinencia e impacto (importancia del tema en el debate académico y/o político, posibilidad de identificar recomendaciones de política y de un usuario interesado en ellas). En el caso de los PB, cada criterio tendrá un peso de 50%. En el caso de los PM, las ponderaciones serán 50% para calidad académica, 40% para pertinencia e impacto, tal como se aprecie en la misma propuesta, y 10% para una carta de compromiso de un usuario de la investigación. Esta última deberá ser suscrita por una autoridad del sector público o de la sociedad civil (ministerios, instituciones descentralizadas, municipios, gremios empresariales o laborales, etcétera) y deberá respaldar el desarrollo del proyecto. Dicho respaldo podría ser, por ejemplo, una manifestación general de interés, facilidad de acceso a información, oferta de comentarios durante la investigación, apoyo a la difusión de los resultados, colaboración de un profesional de la institución usuaria, aporte de financiamiento, etcétera. En su evaluación de los proyectos medianos, el jurado podrá considerar exclusivamente los criterios de calidad y pertinencia, con un peso de 50% cada uno, si a su criterio la naturaleza del proyecto determina que la referida carta de compromiso no sea necesaria.
5. Para contribuir al objetivo de formación y descentralización de capacidades, no menos de 8 de los 12 proyectos breves (PB) que se financien serán asignados a los investigadores asociados a centros localizados fuera de Lima y/o universidades públicas, en orden de mérito, siempre y cuando tengan un nivel mínimo de calidad a criterio del jurado. En caso contrario, serán asignados a los concursantes que presenten propuestas con un nivel mínimo de calidad, siempre de acuerdo al orden de mérito. El CIES promoverá talleres de asesoría para la preparación de propuestas en las instituciones ubicadas fuera de Lima. El jurado determinará si un PB ganador requiere o no de un asesor, que será seleccionado y remunerado por el CIES.
6. Tres de los 10 proyectos medianos serán asignados, en orden de mérito, a investigadores asociados a centros localizados fuera de Lima y/o universidades públicas, siempre que tengan un nivel mínimo de calidad, a criterio del jurado. En caso contrario, serán asignados a los concursantes que presenten propuestas con un nivel mínimo de calidad, siempre de acuerdo al orden de mérito.
7. Una institución sólo podrá ganar un máximo de 3 PM y 3 PP.
8. Un mismo investigador sólo puede recibir financiamiento para un proyecto, en cualquiera de las categorías del presente concurso.
9. Los miembros del Consejo Directivo del CIES no podrán participar en el concurso.
10. El dictamen del jurado será sometido al Consejo Directivo del CIES para su ratificación, salvo desacuerdo fundamentado de la mayoría de sus miembros, que deberá constar en actas.
11. El cronograma del concurso es el siguiente:
 - Viernes 1 de junio: envío de la convocatoria;
 - Lunes 3 de setiembre: cierre de recepción de propuestas;
 - Lunes 1 de octubre: anuncio de hasta 10 PM y 12 PP ganadores.

Nota: La versión completa de las bases del concurso están en nuestra página web, www.consortio.org, sección Novedades.

SOCIOS DEL CIES

Institución / Representante

LIMA

Universidades

- . Escuela Superior de Administración de Negocios para Graduados (ESAN) / *Tomás Minauro*
- . Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Economía / *Oscar Dancourt*
- . Universidad de Lima - Centro de Investigaciones Económicas y Sociales / *Percy Correa*
- . Universidad del Pacífico - Centro de Investigación / *Felipe Portocarrero S.*
- . Universidad Nacional Agraria La Molina - Facultad de Economía y Planificación / *Luis Jiménez*
- . Universidad Nacional de Ingeniería - Facultad de Ingeniería Económica y Ciencias Sociales / *Juan Sierra*
- . Universidad Nacional Mayor de San Marcos - Instituto de Investigaciones Económicas / *Gilberto Cárdenas*
- . Universidad Peruana Cayetano Heredia - Facultad de Salud Pública y Administración / *Marcos Cueto*

Centros

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

- . Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE) - Centro de Estudios Estratégicos / *Juan Díaz*
- . Macroconsult S.A. / *Elmer Cuba*
- . Seguimiento, Análisis y Evaluación para el Desarrollo (SASE) / *Fernando Villarán*
- . Sociedad Nacional de Industrias - Instituto de Estudios Económicos y Sociales / *Luis Abugattás*

PROVINCIAS

Universidades

- . Universidad Nacional de Piura - Facultad de Economía / *Humberto Correa*
- . Universidad Nacional del Antiplano - Facultad de Ingeniería Económica / *Félix Olaguivel*
- . Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco - Facultad de Economía / *José Cáceres*
- . Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa - Facultad de Economía / *Angel Paz*
- . Universidad Católica de Santa María, Arequipa - Centro de Investigaciones / *Edgar Borda*
- . Universidad Nacional de Trujillo - Facultad de Ciencias Sociales / *Enrique Rodríguez*

Centros

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

Dirección Ejecutiva del CIES

Jr. León de la Fuente 110 - Magdalena Lima17 - Perú. Telefax (511) 264 1557

Web Site: www.consortio.org