

# Investigación, políticas y desarrollo en el Perú



Grupo de Análisis para el Desarrollo

# Investigación, políticas y desarrollo en el Perú

# Investigación, políticas y desarrollo en el Perú

© GRADE, Grupo de Análisis para el Desarrollo  
Av. del Ejército 1870, Lima 27, Perú  
Teléfono: 264 1780  
Fax: 264 2882  
postmaster@grade.org.pe  
www.grade.org.pe

ISBN: 9972-615-42-9

Hecho el Depósito Legal de la Biblioteca Nacional del Perú: 2007-06733

Impreso en el Perú

Julio de 2007

1500 ejemplares

Diseño de carátula: Elena González

Cuidado de edición: Carolina Teillier

Diagramación e Impresión: Remanso Ediciones eirl

Los artículos de este libro pueden ser reproducidos para uso educativo o investigación, siempre que se indique la fuente.

CENDOC/GRADE

Grupo de Análisis para el Desarrollo

*Investigación, políticas y desarrollo en el Perú.* – Lima: Grade,  
2007. -- 668 p.

POLÍTICAS PÚBLICAS / DESARROLLO RURAL / RECURSOS  
NATURALES / TECNOLOGÍA / POLÍTICA SOCIAL /  
EMPLEO / EQUIDAD / CALIDAD DE LA EDUCACIÓN /  
POBLACIÓN / EXCLUSIÓN SOCIAL / PERÚ

# ÍNDICE

<b>Presentación y reconocimientos</b> .....	9
<b>Prólogo: Los veinticinco años de GRADE</b>	
<i>Patricia Arregui</i> .....	11
<b>I. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO RURAL</b>	25
Gasto público, productividad e ingresos agrarios en el Perú: avances de investigación y resultados empíricos propios <i>Eduardo Zegarra y Verónica Minaya</i> .....	27
Liberalización comercial, tratados de libre comercio y pobreza rural <i>Javier Escobal y Carmen Ponce</i> .....	67
<b>II. RECURSOS NATURALES, INNOVACIÓN Y DESARROLLO</b>	101
Sistemas de innovación tecnológica <i>Juana R. Kuramoto</i> .....	103
La minería peruana: lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber <i>Manuel Glave y Juana Kuramoto</i> .....	135
<b>III. POLÍTICAS SOCIALES Y EMPLEO</b>	183
¿Por qué no funcionan los programa alimentarios y nutricionales en el Perú? Riesgos y oportunidades para su reforma <i>Lorena Alcázar</i> .....	185
La investigación sobre el mercado laboral peruano: instituciones, capacitación y grupos desfavorecidos <i>Miguel Jaramillo, Hugo Nopo y Juan José Díaz</i> .....	235

Hacia un nuevo contrato social para América Latina <i>Nancy Birdsall y Rachel Menezes</i> .....	285
<b>IV. CAMBIOS INSTITUCIONALES Y DESARROLLO</b>	<b>299</b>
Perú: instituciones y desarrollo. Avances y agenda de investigación <i>Manuel Glave y Miguel Jaramillo</i> .....	301
Abriendo la caja negra de las privatizaciones <i>Máximo Torero, José Deustua y Manuel Hernández</i> .....	351
<b>V. EQUIDAD Y CALIDAD EN EDUCACIÓN Y DESARROLLO HUMANO</b>	<b>403</b>
Las evaluaciones nacionales e internacionales de rendimiento escolar en el Perú: balance y perspectivas <i>Santiago Cueto</i> .....	405
Lejos (aún) de la equidad: la persistencia de las desigualdades educativas en el Perú <i>Martín Benavides</i> .....	457
Desarrollo infantil y rendimiento escolar en el Perú <i>Ernesto Pollitt, Juan León y Santiago Cueto</i> .....	485
<b>VI. POBLACIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL</b>	<b>537</b>
La salud materno-infantil en el Perú: mirando dentro y fuera del sector salud <i>Martín Valdivia y Juan José Díaz</i> .....	539
Exclusión, identidad étnica y políticas de inclusión social en el Perú: el caso de la población indígena y la población afrodescendiente <i>Néstor Valdivia, Martín Benavides y Máximo Torero</i> .....	603
Sobre los autores .....	657

## PRESENTACIÓN Y RECONOCIMIENTOS

El presente libro recoge las ponencias presentadas en la Conferencia *Investigación, políticas y desarrollo*, realizada en Lima del 15 al 17 de noviembre del 2005. Esta Conferencia se organizó en el marco de la conmemoración del veinticinco aniversario de fundación de GRADE. Todas las presentaciones estuvieron a cargo de investigadores de GRADE o miembros de nuestro Comité Consultivo. Participaron en esta conferencia como comentaristas Javier Abugattás (Ministerio de Economía y Finanzas), Patricia Ames (Universidad Peruana Cayetano Heredia), Hugo Eyzaguirre (Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas), Jorge Fernández Baca (Universidad del Pacífico), Sebastián Galiani (Universidad de San Andrés, Argentina), Aldo Panfichi (Pontificia Universidad Católica del Perú), Manuel Pulgar Vidal (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental), José Rodríguez (Pontificia Universidad Católica del Perú), Carolina Trivelli (Instituto de Estudios Peruanos), Máximo Vega Centeno (Pontificia Universidad Católica del Perú), Milton Von Hesse (Ministerio de Economía y Finanzas) y Gustavo Yamada (Universidad del Pacífico); a todos ellos nuestro agradecimiento por sus agudos comentarios, que junto con los del público asistente y examinadores anónimos nos permitieron revisar significativamente los capítulos hasta llegar a la presentación incluida aquí.

La conferencia por los veinticinco años de GRADE y la presente publicación fueron posibles en parte gracias al apoyo de la Fundación Ford y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá, instituciones que más allá de este apoyo específico han trabajado con investigadores de GRADE en múltiples proyectos a lo largo del tiempo. Por esto les estamos muy agradecidos.

Finalmente, va nuestro reconocimiento a varias personas que han contribuido de manera notable al desarrollo institucional, empezando por los fundadores de GRADE, Claudio Herska, Hélan Jaworski y Francisco Sagasti; a nuestros exdirectores, Gonzalo Garland, Carlos Paredes, Patricia Arregui, Alberto Pascó-Font y Jaime Saavedra; a Javier Escobal, quien integró varios comités directivos, e Ignacio Franco, nuestro gerente la última década y más; a todos los que

investigaron en GRADE pero no siguen con nosotros hoy; a los colegas de otras instituciones con quienes hemos compartido trabajos, y a todas las instituciones que han confiado en nosotros. El fortalecimiento de GRADE es el resultado de trabajo compartido y compromiso con el rigor académico, en búsqueda de conocimientos que pudieran iluminar mejores formas de convivencia social. Estas cualidades institucionales permanecen vigorosas hoy y nos hacen mirar el futuro con optimismo y entusiasmo.

**Santiago Cueto**  
Director ejecutivo de GRADE



## PRÓLOGO: LOS VEINTICINCO AÑOS DE GRADE

El Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) fue fundado en agosto de 1980 por Francisco Sagasti, un ingeniero industrial especializado en política científica y tecnológica, por Claudio Herzka, economista que había sido director general de Comercio y gerente de Estudios Económicos del Banco Central de Reserva, y por Hélan Jaworski, abogado de profesión, versado en gestión y cooperación internacional. Su objetivo principal era crear una institución que tuviera como misión central realizar investigación aplicable sobre políticas, en temas críticos relacionados con el desarrollo social y económico del Perú y de América Latina.

Desde distintas perspectivas, intereses y experiencias profesionales, compartieron una visión común sobre lo que debía ser Grade:

- una institución que combinara la aspiración a la excelencia académica con el apoyo a la formulación y ejecución de políticas;
- un centro de investigación pluralista que estimulara diferentes perspectivas metodológicas y disciplinarias;
- una entidad que abriera espacio y formara a nuevas generaciones de investigadores, dándoles desde el principio la oportunidad de participar en el desarrollo institucional;
- un espacio laboral donde los profesionales que lo integrasen pudieran generar ingresos que les permitieran dedicarse a tiempo completo a la investigación;
- un centro que vinculara los trabajos realizados en el Perú con los avances de la investigación social y económica en el ámbito internacional;
- una institución que dedicara esfuerzos a diseminar ideas, información y resultados de investigación mediante redes formales e informales de investigadores, profesores y estudiantes universitarios, formuladores de políticas y ciudadanía y opinión pública en general, que de esta manera contribuyera a establecer la agenda de políticas para el desarrollo; y
- un espacio amigable en el cual se pudiera realizar el desarrollo personal de sus integrantes en un clima de respeto, tolerancia y apertura al cambio.

Las páginas de este libro dan cuenta, de alguna manera, de la medida en que esa visión ha sido puesta en práctica a lo largo de los veinticinco años de vida institucional, bastante menos turbulenta que la que, desafortunadamente, ha tenido que atravesar el país en ese mismo lapso. En medio de toda la incertidumbre e inestabilidad, para Grade fue posible no interrumpir sus esfuerzos por entender y hacer entender la cambiante realidad peruana, privilegio del que carecieron muchos de nuestros compatriotas y que no hace sino generar en nosotros un mayor compromiso con nuestra tarea de investigación.

### Los inicios

Durante el primer lustro, con apoyo principalmente de la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional (ACDI/CIDA) y del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID/IDRC, también de Canadá), se realizaron una serie de estudios sobre políticas en ciencia y tecnología y sobre relaciones comerciales y de cooperación internacional, lo que reflejó inicialmente la experiencia y los intereses profesionales de cada uno de sus tres fundadores. Entre 1980 y 1984, en GRADE también se condujeron estudios sobre el rol de la banca multinacional en el sistema financiero peruano, la cooperación internacional para la investigación y el desarrollo en el Perú, las relaciones entre los países del Pacto Andino y los Países del Consejo de Asistencia Económica Mutua, entre otros temas.

En 1983, motivados por la constatación del clima generalizado de pesimismo entonces vigente respecto a las perspectivas futuras del país, así como de la naturaleza extremadamente oscilante e inestable de las políticas y su impacto negativo sobre la actividad económica, los fundadores de Grade diseñaron un programa de estudios denominado “Opciones y estrategias para el desarrollo de largo plazo en el Perú”, que incluía varios componentes prospectivos. El proyecto “Futuros deseados” identificó, vía entrevistas en profundidad y la realización de unas primeras validaciones con grupos diversos de jóvenes peruanos reunidos en *search conferences*, un conjunto de escenarios que los peruanos deseaban para el futuro. “Futuros posibles”, por el contrario, procuró identificar tendencias históricas de variables sociales y económicas clave, construyendo y haciendo consistentes numerosas series de tiempo dispersas en diversas oficinas públicas del país y diseñando modelos simples de simulación que permitían hacer proyecciones sectoriales para un período de veinte años, a la luz de diversos supuestos de continuidad o cambio. Por su lado, en el marco de “Análisis de las restricciones externas al desarrollo” se evaluó el impacto que sobre las opciones “posibles” de desarrollo para el Perú podrían tener diversas variables externas, identificadas por un destacado grupo de expertos como particularmente gravitantes sobre nuestras opciones. Se estudiaron las oportunidades de inserción de la produc-

ción peruana en el mercado internacional de manufacturas, las tendencias en las telecomunicaciones e información y del mercado mundial de minerales, las posibilidades que introduciría la expansión de la acuicultura y la biotecnología en la producción nacional, las oportunidades que representaba la expansión de la cuenca del Pacífico para el comercio exterior peruano y otras.

Los estudios realizados como parte de este programa fueron ampliamente difundidos en medios académicos, gubernamentales y empresariales, para lo cual se organizaron seminarios de trabajo, talleres de reflexión, presentaciones en entidades públicas y exposiciones en eventos empresariales, además de publicaciones académicas y periodísticas. En un primer intento de Grade por influir sobre la toma de decisiones, se iniciaron conversaciones con el Instituto Nacional de Planificación para transferir la metodología y la base informativa recogida por Grade e iniciar un esfuerzo colaborativo de mayor desarrollo e integración de los diversos componentes del programa, intento que no prosperó.

Cuando los primeros resultados de los estudios empezaban a difundirse, comenzaba la debacle económica del primer gobierno de Alan García, cuyas graves implicancias sociales y políticas afectaron seriamente casi todos los ámbitos de la vida nacional.<sup>1</sup>

Esto, más el hecho de que muchos de los jóvenes asistentes de investigación reclutados por los fundadores para sus proyectos en Grade eran economistas de formación, llevó a un giro sustantivo de la agenda institucional. El corto plazo y la emergencia tomaron la palestra; la macroeconomía, la política monetaria, la política fiscal y el comercio exterior absorbieron la dedicación y energía de gran parte de su planta de investigadores. Temas como los determinantes de los flujos de comercio, la construcción de modelos macroeconómicos para el monitoreo económico de corto plazo, los determinantes del ahorro y la inversión, el impacto de la tasa de cambio y las políticas comerciales sobre el desempeño exportador peruano, el impacto de distintos regímenes cambiarios sobre las exportaciones de varios países latinoamericanos y la estructura del sistema financiero peruano ocuparon la atención de la mayor parte de los jóvenes investigadores que se empezaron a sumar al equipo institucional.

### **Aportes para el corto y largo plazos**

Un marcado punto de inflexión en el desarrollo institucional constituyó la decisión, en 1989, de desarrollar y difundir una propuesta de programa de ajuste estructural de la economía y de programa social de emergencia, para lo cual se

---

1 Al respecto, ver el prólogo escrito por Richard Webb en el libro *Estabilización y crecimiento en el Perú*, de Carlos Paredes y Jeffrey Sachs, editores (GRADE, Lima, 1991).

logró obtener apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), la Cooperación Suiza, la Fundación Ebert y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este proyecto tuvo un gran impacto en el debate y las decisiones de política de ese entonces, y fue gravitante para el reconocimiento de GRADE como un centro independiente y de sólida capacidad técnica y propositiva.

Simultáneamente, sin embargo, se mantuvo el interés por temas de más largo plazo. Durante la segunda mitad de la década de 1980, en el marco de un programa de desarrollo institucional cuidadosamente diseñado, se realizaron estudios diversos sobre la situación de la educación superior peruana —universitaria y técnica— y sobre la evolución de la comunidad científica peruana. Se construyeron y analizaron bases de datos con indicadores de desarrollo científico y tecnológico para América Latina. Se estudiaron innovaciones emergentes en el campo minero e industrial y otros aspectos del desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas, siendo Grade una de las pocas instituciones peruanas que ha realizado estudios en este terreno de manera continua y sostenida.

Mientras se continuaba haciendo trabajos sobre temas macroeconómicos, tales como el estudio de las características del sistema financiero, los determinantes del ahorro y la inversión, flujos de deuda externa, el ciclo inflación-devaluación peruano y el diseño de un sistema de indicadores líderes, coincidentes y rezagados para el análisis del corto plazo, se empezaron algunos estudios sectoriales, particularmente sobre agricultura (efectos de las políticas de precios y subsidios, determinantes del comportamiento tecnológico en el agro, diseño de una propuesta de bandas de precios para los productos agrícolas) y minería (efectos macro y microeconómicos de las cotizaciones mineras, diseño de un modelo de largo plazo para la minería peruana con proyecciones al 2005 de producción y exportaciones, y especificación de los requerimientos y rentabilidad de la inversión).

En el área de las relaciones internacionales, se realizó un análisis y balance de la experiencia peruana en gestionar asistencia técnica y financiera de algunos países desarrollados (Canadá, Italia, Alemania y Holanda) y se estudió la experiencia peruana en negociaciones económicas internacionales.

Mediando ya la década de 1990 se lanzó un interesante programa de estudios y acción promotora en el área de gobernabilidad, mediante el cual se canalizaron recursos hacia numerosas organizaciones de la sociedad civil que trabajaban por la reconstrucción y el fortalecimiento democráticos del país. El reconocimiento de Grade como institución realmente independiente y eficientemente administrada permitió un primer contacto con investigadores e instituciones involucrados en esa área temática y con disciplinas académicas distintas a las hasta entonces

predominantes en Grade, abriendo nuevos espacios temáticos y de compromiso profesional y personal para sus investigadores.

Simultáneamente se fue afianzando el área de estudios sobre política educativa, que amplió su cobertura al terreno de la educación básica y a la evaluación de los logros de aprendizaje escolar. Se investigó el impacto del tipo de escuela (pública o privada) sobre los ingresos de los trabajadores (neto de otros factores personales, familiares o de las mismas escuelas a las cuales estos asistieron) y el mercado de trabajo de los egresados de institutos técnicos superiores, así como el impacto que tuvo el ajuste estructural sobre la relación entre máximo nivel educativo alcanzado e ingresos de distintos grupos poblacionales. Las técnicas cualitativas y los estudios etnográficos irrumpieron en el escenario *gradeano* en esta época, con el desarrollo de un estudio sobre cultura académica y valores democráticos en dos instituciones de formación docente. Poco después se realizarían algunos de los primeros estudios solicitados directamente a Grade por un Ministerio: un diagnóstico y propuesta sobre la formación magisterial en el Perú y el diseño cuidadoso y “evaluable” de un programa piloto de gestión escolar autónoma, que desafortunadamente nunca se llegó a implementar. En el curso de este último proyecto, sin embargo, Grade desarrolló capacidades en un terreno que varios años después adquiriría mucho espacio institucional: la evaluación de logros de aprendizaje escolar.

También a mediados de la década de 1990 se empezó el estudio de algunos impactos del ajuste macroeconómico sobre sectores particulares y sobre la distribución del ingreso, los mercados rurales de crédito y de trabajo, y los niveles de protección resultantes de la liberalización comercial tal como se venía dando en el Perú de ese entonces.

Empezaba ya a consolidarse en esos días lo que se convertiría en una línea de trabajo constante de Grade: recursos naturales y medio ambiente. En esta área solían antes desempeñarse conservacionistas y educadores ambientales, con escasa atención a variables de tipo económico y al análisis de los efectos ambientales de la misma actividad productiva. Los trabajos se iniciaron como resultado del estudio ya mencionado sobre los impactos de los precios mineros internacionales y la previsión de una gran ola expansiva de la minería, y empezaron por investigar la posibilidad de utilizar incentivos para la explotación racional de los recursos naturales y la protección ambiental. Así aparecieron en Grade los primeros ingenieros y antropólogos.

De este modo, por la evolución natural de los intereses de los investigadores, generada tanto por los resultados de sus propios estudios como por la “lectura directa” de los problemas y retos del país, se fue modelando la agenda de investigación a lo largo de estos veinticinco años. Indudablemente, los intereses de nuestros financiadores también contribuyeron al ensamblaje de la agenda, pero han sido la dedicación y la energía de los responsables de la gestión de

GRADE EN TODO ESTE LAPSO, ASÍ COMO EL TALENTO Y LA COOPERACIÓN DE SU PLANTA DE INVESTIGADORES, LOS ARJÍFICES DE LO QUE ES HOY NUESTRA INSTITUCIÓN.

HOY EN DÍA, GRADE CUENTA CON DIEZ INVESTIGADORES PRINCIPALES Y SEIS ASOCIADOS, CASI TODOS ELLOS CON DOCTORADOS OBTENIDOS EN UNIVERSIDADES PRESTIGIOSAS DEL EXTRANJERO EN ECONOMÍA, SOCIOLOGÍA, PSICOLOGÍA EDUCACIONAL, DESARROLLO ECONÓMICO, HISTORIA, ECONOMÍA AGRARIA Y APLICADA, Y ANTROPOLOGÍA. CUENTA CON INVESTIGADORES AFILIADOS Y UN COMITÉ CONSULTIVO INTEGRADO POR INVESTIGADORES DE GRANDES MÉRITOS CIENTÍFICOS EN DIVERSAS DISCIPLINAS. TRABAJAN USUALMENTE EN GRADE AREDEDOR DE TREINTA INVESTIGADORES ASISTENTES, A QUIENES SE APOYA FUERTEMENTE EN SU DESARROLLO PROFESIONAL DURANTE SUS AÑOS DE SERVICIO, ORIENTÁNDOLOS RESPECTO A SUS OPCIONES DE POSGRADOS Y EN SUS BÚSQUEDAS DE BECAS PARA REALIZAR ESTUDIOS EN EL EXTERIOR. SE MANTIENE Y CULTIVA EL VÍNCULO CON AQUELLOS QUE ESPERAMOS RETORNEN LUEGO A CONFORMAR LA PLANTA DE INVESTIGADORES PRINCIPALES DE GRADE. ADEMÁS, VARIOS DE LOS INVESTIGADORES ENSEÑAN CURSOS U OFRECEN SEMINARIOS EN PROGRAMAS DE PRE Y POSGRADO EN DIVERSAS UNIVERSIDADES DEL PAÍS.

### **Las redes**

En 1989, la creación del Consorcio de Investigación Económica abrió puertas a una nueva fase de desarrollo institucional, que implicó el inicio de vinculaciones de cooperación y participación en redes académicas y de promoción de políticas de desarrollo tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Originalmente fue constituido por cinco instituciones: la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, el Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, el Instituto de Estudios Peruanos, DESCO y GRADE, los más prestigiosos centros de investigación peruanos apoyados hasta ese entonces por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional. Sus objetivos, ampliamente coincidentes con los de GRADE, eran producir nuevo conocimiento útil para el análisis, diseño, ejecución y evaluación de políticas, programas y proyectos públicos; mejorar la calidad y relevancia de la investigación; fomentar el diálogo y la interacción entre la academia, los tomadores de decisiones y la sociedad en general; y movilizar mayor apoyo financiero para la investigación. GRADE ejerció un activo liderazgo en su conformación inicial, habiendo además servido como secretaría ejecutiva y sede administrativa durante varios años.

Con el correr del tiempo, la demanda y necesidad de fortalecer y descentralizar las capacidades nacionales para la investigación y docencia en temas económicos y sociales llevó a ampliar el Consorcio para cubrir más áreas temáticas y acoger a más instituciones. Hoy en día, el Consorcio aglutina a 34 diversas

instituciones, entre universidades y centros independientes de estudios públicos y privados de muchas regiones del país.

Desde entonces, Grade o sus investigadores se han incorporado a la Red de Centros del Banco Interamericano de Desarrollo, al Global Development Network, la Red de Investigación sobre Desigualdad y Pobreza, la RedEtis, la Red sobre Pobreza y Política Económica, la Asociación de Economía de América Latina y el Caribe (Lacea), la Red Latinoamericana de Estudios sobre Familia, la Sociedad Internacional por la Equidad en Salud y la Alianza para la Equidad en Salud en el Perú, la Red de Educación y Trabajo coordinada por Cedes, la Red Macroeconómica del CIID, la Red Internacional de Investigación de Sistemas de Producción (Rimisp), el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), la Red Iberoamericana de Investigación sobre Cambio y Eficacia Escolar (Rinace), la Red Científica Peruana (RCP) (a la cual servimos como miembros del directorio de ONG que la conformaron y como centro administrativo de la misma durante varios años), el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (Preal), Investigación para una Mejor Educación (IME), el Proyecto Niños del Milenio, el Comité Directivo del Seminario Permanente de Investigación Agraria (Sepia), el Directorio de la International Society for Equity in Health, el Comité Consultivo de la Global Equity Gauge Alliance, la Asociación Internacional de Sociología, al Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, y la Red Global para la Economía de los Sistemas de Aprendizaje, Innovación y Construcción de Competencias. En algunos casos, han ocupado cargos directivos en dichas asociaciones o participado en los comités editoriales de sus publicaciones periódicas.

### **Presencia pública**

Desde el inicio de sus actividades, en GRADE se procuró la difusión pública de los resultados de sus estudios vía publicaciones propias, además de usar medios masivos, seminarios, conferencias y talleres con especialistas y tomadores de decisiones. Los investigadores de GRADE han contribuido con numerosos artículos solicitados por periódicos y revistas de difusión. Son convocados con frecuencia a actuar como ponentes y comentaristas en seminarios y conferencias organizados por otras instituciones, y son entrevistados en la radio y televisión.

En el decenio de 1990, como se ha mencionado, surgieron los primeros convenios de cooperación y asesoría entre Grade y entidades del sector público y se iniciaron estudios por contrato, tales como la evaluación de impacto de diversos proyectos y programas del Estado como el Programa de Titulación de Tierras Rurales, el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes),

estudios diagnósticos sobre la situación de algunos sectores, como el de la educación técnica o la formación magisterial, y otros.

Más o menos en la misma época, Grade participó activamente en la conformación de *Intercentros*, una red que promovía el intercambio y la diseminación de experiencias entre veintiséis centros peruanos de investigación social, así como el desarrollo democrático de la sociedad peruana.

A título individual, investigadores de Grade han integrado la Comisión por un Acuerdo Nacional por la Educación en el Perú, el Consejo Nacional de Educación, el Consejo Nacional del Trabajo, el Comité Consultivo del Ministerio de Economía, el Directorio de la Comisión Fulbright del Perú, el Comité Asesor de la Escuela de Directores y Gestión Educativa del Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE), la Comisión formuladora de la actual Ley General de Educación, el Comité Consultivo del Consejo Nacional de la Competitividad, los cuerpos colegiados del Organismo Supervisor de la Inversión en Telefonía y del Organismo Supervisor de la Inversión en la Infraestructura de Transporte, el Grupo Asesor Externo sobre pobreza de la FAO en América Latina, la Comisión de Normas Técnicas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual, la Comisión Consultiva del Ministerio de Trabajo, el Consejo Directivo del Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial y el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Capacitación y Promoción del Empleo. Se desenvuelven en Foro Educativo, el Comité de Educación del Museo de Arte de Lima y muchos otros espacios de reflexión y apoyo a los tomadores de decisiones sobre políticas nacionales.

Institucionalmente, Grade ha brindado asesoría a la Unidad de Medición de la Calidad del Ministerio de Educación, al Ministerio de Economía y a la Comisión de Economía del Congreso de la República. Algunos de sus investigadores se han desempeñado como viceministros, directores generales de ministerios o miembros de los equipos de asesores de diversos despachos ministeriales.

### **El compromiso con la calidad**

Ya en 1991, una evaluación del estado de las ciencias sociales y de los centros de investigación social en el Perú comisionada por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional (SAREC), que incluyó a veintinueve centros independientes o universitarios, concluía:

La misión quedó impresionada con la calidad del centro, míresele por donde se le mire. Sin duda es el más profesional de los centros visitados. Tiene un programa de investigación claramente razonado y altamente desarrollado que implementa sistemáticamente. Si continúa desarrollándose de esta manera, podría alcanzar el



nivel de Cieplan, Cedes o el programa de Economía de la Universidad Católica del Brasil, en términos de la calidad e impacto de sus análisis económicos. (*Spalding Report on Peru*, p. 74)

Y en 1992, Daniel Levy, de la Universidad del Estado de Nueva York en Albany, afirmaba:

[los] centros privados de investigación [...] merecen ser mencionados aquí porque desde los años setenta han alcanzado altos niveles tanto en educación de postgrado como, especialmente, en investigación en las áreas de las ciencias sociales y análisis de políticas. Junto a centros más antiguos como El Colegio de México y la Fundación Getulio Vargas de Brasil se encuentran docenas de tales centros nuevos de alta calidad como Cieplan de Chile y Grade de Perú [...]. Son crecientemente la primera opción para los mejores investigadores. [...] han llevado la cantidad, calidad y pertinencia de la investigación a alturas mayores que lo hicieron antes las universidades y las burocracias. ("Latin American Higher Education: overview and implications for aid", Washington DC, *symposium paper*)

Año a año, investigadores de Grade suelen ocupar los primeros puestos en los concursos periódicos del CIES y ganar concursos para consultorías convocados por el sector público. En diversas oportunidades, investigadores de Grade han obtenido premios de excelencia y medallas al mérito de investigación en desarrollo del Global Development Network. Un investigador de Grade ha ganado una beca Guggenheim; otro, el premio a la mejor tesis doctoral aprobada en Holanda en el 2005; un tercero, una mención honrosa del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Concyt ec); y, más recientemente, una beca del Center for Advanced Studies in the Behavioral Sciences de la Universidad de Stanford.

Hacia el 2007 se habían publicado o editado institucionalmente cincuenta documentos de trabajo, veinte libros, catorce números de la revista *Notas para el Debate* y once números del boletín *Análisis y Propuestas*, así como el boletín *Crecer*. Además, los investigadores han publicado artículos en revistas académicas arbitradas, internacionales y locales, tales como *Agricultural Economics*, *American Ethnologist*, *Debate Agrario*, *Developmental Psychobiology*, *Economía*, *Economía y Sociedad*, *Journal of Development Studies*, *Revista de la Cepal*, *Trimestre Económico*, *Journal of Human Resources*, *Empirica*, *Higher Education Policy*, *The Lancet*, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* y *World Development*, entre otras. También han escrito capítulos de libros colectivos publicados por Preal, Cambridge University Press, Cepal, el Convenio Andrés Bello, la Fundación Friedrich Ebert, Harvard University Press, el PNUD, Johns Hopkins University Press, el Ministerio de Educación del Perú, la Pontificia Universidad Católica del

Perú, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, Oxford University Press y muchos otros. Algunos investigadores, además, se desempeñan como árbitros o editores de revistas académicas tales como *Science and Public Policy*, *REICE*, *Comparative Education Review* y *Sociology of Education*.

Mucho más que todo ello, sin embargo, da testimonio de la calidad de Grade el reconocimiento del que gozan sus investigadores, tanto en la comunidad académica como entre los tomadores de decisiones y algunos sectores importantes de la opinión pública.

### Los retos a futuro

Grade enfrenta ahora varios importantes retos. En primer lugar, está el desafío de aumentar su escala de planta y operaciones sin reducir sus estándares de calidad y de espacio amigable para el desenvolvimiento de sus integrantes.

En segundo lugar, se necesita encontrar mecanismos para asegurar una mayor continuidad y consistencia de sus líneas principales de investigación. La falta de recursos institucionales para ello y la fuerte dependencia de proyectos con financiamiento externo o de consultorías concursadas hace que esa deseable continuidad sea muy difícil de lograr.

Esa misma falta de un patrimonio o de recursos institucionales distintos a los de la misma actividad de investigación nos obliga a cubrir con fondos de proyectos costos operativos que otras instituciones tienen cubiertos con otras fuentes de ingresos —instituciones con las cuales tenemos que competir en desventaja en algunos concursos—. En ese mismo sentido, esperamos pronto materializar el “sueño de la casa propia” abrigado desde hace muchos años.

Por otro lado, el ritmo frenético de trabajo al que se suelen autosometer los investigadores a veces no permite profundizar el nivel de intercambio interno que podría enriquecer aún más la calidad y pertinencia de los estudios, lo que permitiría quizás algún día tener posiciones institucionales sobre algunos temas clave para el desarrollo del país.

La difusión de resultados continúa siendo para nosotros más una carga y un compromiso ineludible que algo que sabemos y deseamos hacer bien: necesitamos llegar de manera diferenciada a todas las audiencias sobre cuyas ideas y opiniones deseamos influir... ¡mejor si pudiera ser por ósmosis, pensamos casi todos! Sin embargo, sabemos que eso no va a ocurrir y necesitamos invertir y capacitarnos para hacerlo de muchísima mejor manera. Y, más allá de la difusión, necesitamos desarrollar mucho mejor nuestras capacidades de “diálogo informado” con los hacedores de políticas.

Está, por último, el reto de la interdisciplinariedad; no la más o menos fácil yuxtaposición de perspectivas o la complementación metodológica, ni el aún más

fácil abandono de los marcos teóricos y conceptuales que orientan la mirada de las diversas disciplinas académicas, sino el verdadero maridaje que conduzca a una integración creativa de visiones, instrumentos y resultados que respondan a la realidad, que nunca fue ni será “disciplinaria”. En ello hemos empezado a hacer algunos avances, aunque nos queda un largo trecho que recorrer; pero también, felizmente, entusiasmo, energía y amigos que, desde otras instituciones y trayectorias, están dispuestos a acompañar y guiar nuestra ruta.

\* \* \*

Este libro contiene catorce textos que de alguna manera sintetizan y reflejan los avances y acumulación de conocimiento generado mediante la investigación social en GRADE y en el país, en las áreas de investigación en las que han trabajado los profesionales de GRADE. Los textos incluidos fueron materia de presentación en un seminario organizado en ocasión de celebrar nuestros veinticinco años de vida institucional, como lo explica nuestro director ejecutivo, Santiago Cueto, en la presentación.

En dicha reunión, en deferencia por mi estatus de única representante de la tercera edad entre la planta de investigadores de Grade, cuya edad promedio duplico con creces, o por el hecho de haber pasado veinte años ya en esta institución y haberla dirigido durante once años, se me dio la oportunidad de decir unas palabras de cierre del evento, muy improvisadas y muy sentidas, que me parece pertinente reconstruir aquí, como lo hago a renglón seguido, a modo de líneas de cierre de esta introducción.

*Como parte del equipo de GRADE, he pasado veinte años participando en el constante diseño y rediseño, así como en la implementación de diversas estrategias de crecimiento y consolidación institucional y en adaptaciones sucesivas de las mismas para fines de supervivencia.*

*En ese largo periodo entró y salió mucha gente de Grade, empezamos y terminamos proyectos, iniciamos y a veces abandonamos ciertas líneas de investigación. Pero puedo afirmar sin titubeos que hemos mantenido nuestro compromiso inicial con la calidad y pertinencia de nuestro trabajo, así como una clara conciencia de cuánto nos falta aún para alcanzar nuestras propias expectativas al respecto. Hemos tenido amplias y repetidas oportunidades para afirmar y reafirmar nuestra autonomía, pese a fracasos reiterados en la búsqueda de recursos propios que nos hubieran quizá permitido ejercerla más plenamente en, por ejemplo, la elección de temas de investigación. Siento que es cada vez más fuerte el compromiso con el país, aun cuando consideramos —y, efectivamente, ya lo hemos hecho— ampliar nuestro ámbito de trabajo, tanto en la región latinoamericana como en otros lugares del mundo.*

*Fue cambiando nuestra agenda. De política científica y tecnológica, pasamos a concentrarnos en la economía macro y sectorial. El interés inicial en las políticas de desarrollo del agro y la minería nos llevó a toparnos con las políticas ambientales y la regulación pública de la actividad privada, mientras que el diagnóstico sobre los recursos humanos requeridos para el desarrollo científico y tecnológico nos condujo de la mano a un interés temprano por la educación superior y, posteriormente, a la educación básica. Aunque estuvieron siempre presentes en nuestra visión del subdesarrollo que aspiramos a contribuir a superar, en años recientes adquirieron una centralidad mucho mayor los problemas de la pobreza, la exclusión y la desigualdad, vistas a través de diversas sensibilidades y herramientas disciplinarias que intentan avanzar dialogando entre sí y con la realidad que estudian y aspiran a transformar.*

*Constante a lo largo del tiempo, sin embargo, ha sido la aspiración de generar conocimientos aplicables a esa transformación, basados en evidencia empírica que recogemos y analizamos a la luz de consideraciones teóricas que —gracias a la actividad docente de varios de mis colegas y a diversas redes académicas a las que muchos pertenecen— logramos mantener actualizadas.*

*No negamos que hemos sentido las tensiones entre la tarea de aportar conocimiento y contribuir a las políticas. Cada uno de nosotros se ha sentido “forzado” a desarrollar actividades para procurar que los resultados de nuestro trabajo lleguen realmente a convertirse en referentes o parámetros a ser tomados en cuenta por los formuladores de políticas, algo que a algunos nos ha costado mucho hacer. Los ritmos y lenguajes que reclama la toma de decisiones rara vez sincronizan bien con los del estudio, la reflexión, la discusión, la revisión y la mejora. El diálogo vía los medios aún es un reto que no logramos manejar adecuadamente.*

*Las demandas de algunos contratantes a veces son poco claras o pretenden hallazgos confirmatorios de la validez de sus deseos o necesidades, cosa que Grade no está dispuesto nunca a aceptar. La fama de workaholics que teníamos los gradeanos no ha cedido con el tiempo, y aunque ya no suele verse como antes la hilera completa de autos estacionados hasta altas horas de la noche delante del local, incluso los fines de semana, estoy segura de que muchos seguimos trabajando con la bendición de la banda ancha desde nuestras casas, a esas mismas horas y esos mismos días. El tener que, además, realizar actividades de advocacy y coordinación interinstitucional hace que, muchas veces, empecemos a “trabajar de verdad” recién a partir de las 6 o 7 de la tarde.*

*Pero compartimos todos la satisfacción de haber logrado mucho en estos veinticinco años, empezando por la misma sobrevivencia y crecimiento de Grade en un contexto que ha sido muy turbulento durante largos trechos de tiempo para el país y sus instituciones. Compartimos también el optimismo respecto a los próximos veinticinco, ojalá en un país algo más inmune a las tentaciones*

*autoritarias y violentistas que agitaron tanto las aguas en el pasado, ojalá que en un Perú cada vez más democrático, donde todos los niños, sus padres y abuelos puedan crecer y desarrollarse plenamente y en paz.*

*No queremos cerrar estas líneas sin agradecer a nuestros fundadores, que crearon una institución con mucho espacio para trazarse su propio destino, no pretendiendo nunca que fuera una hija forjada “a su imagen y semejanza”, pero definitivamente habiéndonos transmitido mucho de los valores institucionales que perduran hasta hoy en día.*

*También queremos dar las gracias a nuestros financiadores. La lista es larga, entre quienes realizaron donaciones que nos permitieron realizar los estudios que deseábamos hacer y quienes nos convencieron de hacer estudios que ellos consideraban útiles y necesarios para el país. También quienes desde el Estado o la actividad privada contrataron nuestros servicios de investigación, evaluaciones de impacto o asesoría. No podemos mencionar aquí a todos, pero tampoco podemos dejar de reconocer muy especialmente los aportes del CIID y ACIDI, de Canadá, y de la Fundación Ford, que permitieron abrir nuevos campos y horizontes para nuestro quehacer en diferentes momentos del desarrollo de nuestras capacidades.*

*Por último, queremos agradecer a la comunidad científico-social de nuestro país, a aquellos a quienes en algún momento preocuparon nuestra aparente ortodoxia o empiricismo positivista y nuestras coincidencias con algunos de los puntos de las agendas de organismos multilaterales, pero que no por ello dejaron de leernos, criticarnos, comentarnos y acompañarnos. También a todos los que se sintieron más afines y a veces miraron con algo de sorpresa nuestras evaluaciones de resultados de la aplicación concreta de algunas políticas “ortodoxas”.*

*A los profesionales y tomadores de decisiones de diferentes sectores, gracias también por confiarnos la realización de estudios o interesarse por ellos.*

*A todos ustedes, por acompañarnos en esta celebración de los veinticinco años de Grade [y ahora, por leernos], muchas gracias.*

**Patricia Arregui**

## IV. CAMBIOS INSTITUCIONALES Y DESARROLLO



# PERÚ: INSTITUCIONES Y DESARROLLO. AVANCES Y AGENDA DE INVESTIGACIÓN

*Manuel Glave  
Miguel Jaramillo\**

## INTRODUCCIÓN

El instrumental analítico de la nueva economía institucional (NEI) ha sido utilizado por muy pocos investigadores sociales en el Perú, y en contadas áreas temáticas. El funcionamiento de los mercados de factores rurales (tierras y capital); los debates acerca de las reformas en el mercado laboral; el análisis de la gestión pública, en particular algunas aplicaciones al funcionamiento de organismos del Estado (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria-SUNAT y organismos reguladores, entre otros); y la negociación entre el Estado y la sociedad civil para la provisión de una canasta de bienes y servicios públicos son algunos temas en los que más se ha utilizado alguna categoría o método de investigación de la nueva economía institucional. Por otro lado, si bien conceptos de la economía institucional han sido claves para proveer una explicación alternativa al desarrollo de un sector informal de considerables proporciones, desplazando las tesis estructuralistas de la década de 1970, ha sido menor el trabajo empírico que provea sustento al debate de ideas en este campo. Tampoco ha sido significativo el avance en torno a un tema central del enfoque institucionalista, como es el de los efectos de la seguridad/inseguridad de los derechos de propiedad en el acceso a mercados. ¿Cómo se explica, por ejemplo, el desarrollo de un activo y creciente sector de microfinanzas que trabaja básicamente con productores informales? ¿Cuáles son las instituciones informales que sustentan estos intercambios?

\* Los autores agradecen la excelente asistencia de Cristina Rosemberg y Kristian López.



El presente ensayo elabora un balance de lo desarrollado en el Perú durante las últimas dos décadas, identificando las principales contribuciones de la incorporación de estas categorías analíticas, pero, a su vez, identificando áreas temáticas en las cuales la futura utilización del instrumental puede ser particularmente importante para echar luz sobre algunas preguntas clave del desarrollo económico y contribuir al diseño de política. Una de las características más salientes en cuanto a la utilización del análisis institucional para abordar aspectos de la economía y la sociedad peruanas es que buena parte de la producción está muy directamente asociada a demandas desde la gestión pública. Así, de un total de 158 títulos identificados, 69 están enfocados en temas propiamente de gestión pública, incluidos la privatización y la regulación de mercados pos-privatización, la reforma del sector público y los aspectos institucionales del desempeño de sectores de la administración pública (salud, educación y justicia, principalmente). Bastante menos atención se ha prestado a temas clásicos de la economía institucional, como contratos en el sector privado, derechos de propiedad, jerarquías *versus* mercados, integración empresarial e instituciones informales, entre otros. Las causas de este foco tienen que ver con la demanda de análisis institucional. En efecto, en un periodo durante el cual el tema de la reforma del Estado se ha mantenido permanentemente en la discusión pública, aunque con resultados limitados en términos de un conjunto coherente de cambios profundos y comprehensivos, el sector público ha sido acaso el más importante consumidor de análisis institucional.

Los trabajos de investigación sobre desarrollo desde una perspectiva institucional se pueden agrupar dentro de las grandes áreas temáticas que desarrolla la escuela de la NEI, como son:

- a) Economía política y teoría de la elección pública;
- b) Economía social (Becker) y capital social;
- c) Teoría de la acción colectiva;
- d) Derecho y economía (Posner);
- e) Teoría de la regulación; y
- f) Teoría de los costos de transacción, derechos de propiedad y economía de la información.

Sin embargo, la literatura existente no permite cubrir todas estas áreas de manera exhaustiva. En este ensayo se presenta un balance en la mayoría de estas áreas temáticas para el ámbito urbano, mientras que en el ámbito rural las investigaciones encontradas se centran básicamente en las descritas en los puntos c) y f). En este sentido, es necesario identificar lineamientos para una agenda de investigación que nos permita profundizar nuestra comprensión de los cambios en las sociedades rurales desde diferentes áreas conceptuales de la NEI.

El presente texto está dividido en cinco secciones. Luego de algunas consideraciones teóricas que se presentan en la sección 1 junto con algunos de los principales aportes de la NEI, dividimos la investigación realizada en el Perú en dos grandes áreas temáticas: una primera, presentada en la sección 2, asociada a la economía política del cambio institucional, a las políticas regulatorias y al papel de las instituciones en el desarrollo urbano industrial. En esta sección, la revisión de la literatura parte desde los análisis más macro, pasando por aquellos enfocados en la gestión pública, hasta los estudios en torno a contratos privados y aquellos referidos a los mercados de factores. Por otro lado, la segunda gran área de investigación, en la sección 3, está referida al análisis del desarrollo rural, con énfasis en los principales trabajos realizados en el Perú sobre la dinámica de los mercados rurales de factores, las políticas sobre el manejo de recursos naturales y una breve reflexión acerca de ejemplos de acción colectiva para la provisión de servicios públicos. El texto intenta aproximarse a una evaluación de los avances de la investigación de las últimas dos décadas, identificando los principales vacíos desde la perspectiva de la economía institucional, de tal manera que podamos delinear nuevas aplicaciones teóricas y en economía aplicada, que se articulen al diseño de políticas públicas.

## 1. CONSIDERACIONES Y PRINCIPALES APORTES TEÓRICOS DE LA NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL

La falta de instituciones, o la existencia de instituciones ineficientes, es una de las principales causas del subdesarrollo. Esta es una de las conclusiones más importantes de las investigaciones en historia económica y economía política de la segunda mitad del siglo pasado (Shirley 2004). Y es el resultado de la consolidación de la denominada “nueva economía institucional” (NEI), un conjunto de enfoques teóricos que si bien es cierto rompen con los supuestos tradicionales walrasianos, enriquecen los aportes de la economía neoclásica.

La NEI incorpora el análisis de la estructura institucional y los arreglos institucionales en el marco teórico de la economía neoclásica. La necesidad de incluir una teoría de las instituciones surge al relajar el supuesto de racionalidad instrumental e información completa.<sup>1</sup> Las principales categorías analíticas de la NEI incluyen asimetrías en la información, costos de transacción, formación

---

1 En la economía neoclásica, el supuesto de racionalidad instrumental implica que el individuo maximiza su función de objetivo dadas las restricciones que enfrenta. Hacia 1987, Simon introduce el concepto de racionalidad limitada (*bounded rationality*), con el cual se señala que la elección racional toma en cuenta las restricciones cognitivas del sujeto y cómo el proceso de decisión afecta su decisión final (Rubinstein 1997).

de derechos de propiedad, elección de contratos y organizaciones. Entre los principales ámbitos temáticos estudiados durante el proceso de consolidación de este marco teórico están el cambio institucional y el desempeño económico, la economía política, el funcionamiento de las organizaciones y la elección pública. En el marco de la NEI, tanto las instituciones como el cambio institucional han sido analizados como vehículos para reducir costos de transacción e incertidumbre, internalizar las externalidades y producir beneficios colectivos a partir de acciones coordinadas y cooperación (Rutherford 2001).

Ronald Coase es considerado uno de los precursores de la NEI y el primero en establecer el vínculo entre instituciones, costos de transacción y economía neoclásica (North 1990, Williamson 1985). Según Coase (1937), solo en la ausencia de costos de transacción la teoría neoclásica explica la asignación eficiente de recursos en la economía. Williamson (1985) atribuye la existencia de costos de transacción —costos de información, seguimiento y cumplimiento de los contratos— al comportamiento oportunista de los agentes, los cuales tienen incentivos para incumplir los arreglos contractuales. Para Kenneth Arrow (1969), los costos de transacción son los costos de la administración del sistema económico (Williamson 1985).

Dado que la interacción económica se produce en contextos de información incompleta y con restricciones para procesarla, los individuos imponen condiciones para estructurar el intercambio, generando costos de transacción que frenan el desarrollo de mercados perfectos (North 2000). Es así como surgen las instituciones, entendidas como las reglas de juego —formales e informales— de una sociedad, que limitan la interacción humana y determinan la estructura de incentivos en el plano político, social y económico. De acuerdo con North, la formación de derechos propiedad claramente definidos es el canal más directo para el crecimiento económico sostenido en el largo plazo, siendo el cambio institucional que reduce los costos unitarios de transacción de la manera más rápida y eficaz. Los derechos de propiedad pueden ser entendidos como una función del marco jurídico, las formas organizacionales, los mecanismos para hacer cumplir los acuerdos y las normas de conducta (North 1990).

Si las instituciones son las reglas de juego, las organizaciones económicas son los jugadores —ya sean de carácter político, económico, social o educativo— que participan en un determinado marco institucional que determina su existencia y su evolución en el tiempo. Es precisamente a raíz de esta evolución que las organizaciones cumplen el rol de actores del cambio institucional, que a su vez determina el cambio económico. Desde este punto de vista el cambio económico es entendido como un proceso dinámico, continuo e incremental generado por la relación simbiótica que existe entre instituciones y organizaciones (North 1990).

Nótese que la cooperación y las acciones coordinadas (acción colectiva) que subyacen al funcionamiento de las organizaciones se producen en la medida

en que los individuos buscan objetivos comunes, pero incentivados por intereses personales —supuesto que se mantiene del cuerpo teórico de la economía neoclásica—. Desde la teoría de juegos, la cooperación se produce cuando el juego es repetido, los jugadores cuentan con información completa de los otros jugadores y el número de jugadores es pequeño. En el marco de la NEI, la acción coordinada de las organizaciones permite disminuir el costo de negociación del intercambio económico dado que no existe información completa.<sup>2</sup>

Las instituciones permiten disminuir la incertidumbre en la transacción y, en combinación con la tecnología empleada, determinan los costos de transformación y transacción (North 1990). Cuando la información es costosa y los derechos de propiedad no se encuentran bien definidos, es difícil definir contratos y establecer los mecanismos para su cumplimiento, y los costos de transacción son, consecuentemente, altos. Las sociedades con costos de transacción persistentemente altos se caracterizan por un bajo nivel de intercambio, menor grado de especialización e inversión, y baja productividad. En cambio, en aquellas sociedades en que las instituciones resguardan los derechos de propiedad, y en consecuencia la apropiación de los retornos de la inversión realizada, los individuos tenderán a buscar una mayor especialización, invertir en activos específicos, asumir transacciones complejas, y acumular y compartir conocimiento (Shirley 2004).

Empíricamente, las variables institucionales explican mejor el crecimiento de los países —en regresiones de datos de panel— que variables como inversión, innovación tecnológica y años de educación, las mismas que no se encuentran correlacionadas significativamente con altas tasas de crecimiento (Easterly 2002). La correlación entre variables institucionales y crecimiento es alta y significativa, evidencia que ofrece mejores explicaciones del crecimiento económico en comparación con variables geográficas u otras relacionadas con el comercio internacional (Rodrik y otros 2002).

Sin embargo, cabe anotar que uno de los principales problemas de los trabajos empíricos que incluyen variables institucionales es la definición de las mismas. Aron (2000) encuentra que una serie de estudios identifican una relación positiva y significativa entre desarrollo y protección a los derechos de propiedad, derechos civiles, derechos políticos y democracia, e instituciones que promueven prácticas de cooperación. Sin embargo, Shirley (2004) destaca que muchas de estas variables no son instituciones o, en muchos casos, se trata de variables que recogen el tema institucional de manera muy agregada. En esa línea, si bien existen una serie de estudios que demuestran que hay una relación ambigua entre democracia y crecimiento, la autora anota que el funcionamiento

---

2 Una de las limitaciones de la NEI es que no permite entender de manera más amplia los orígenes e implicancias de la acción colectiva en países subdesarrollados.

de dichas democracias difiere, de manera importante entre los distintos países, en aspectos como la independencia de poderes, el grado de descentralización o el desempeño de los partidos políticos.

En este sentido, si bien la NEI ha proporcionado un marco teórico adecuado para analizar el problema del desarrollo, aún no ha sido capaz de responder por qué algunos países han constituido instituciones más eficientes que otros, o de identificar cuáles son las instituciones relevantes para superar el subdesarrollo. En la medida en que la NEI admite la existencia de modelos mentales culturalmente distintos, también admite la posibilidad de que existan marcos institucionales ad hoc para los distintos países, y no postula la existencia de un modelo único a imitar para alcanzar el ansiado desarrollo económico. En esa línea, Ha-Joon Chang (2004) hace una fuerte crítica al discurso de los organismos internacionales y de cooperación técnica que califican a algunas instituciones y políticas como buenas o correctas. Señala que los países desarrollados adoptaron dichas instituciones —como, por ejemplo, un banco central de reserva autónomo o una ley de patentes—, así como también políticas —libre comercio o no aplicación de subsidios—, en su última etapa de desarrollo.<sup>3</sup>

Un ejemplo adicional de los desafíos que enfrenta el modelar los cambios institucionales es el presentado por Putnam (1994), quien considera que el análisis institucional es insuficiente para explicar el desarrollo económico. Tomando como experimento la creación de veinte gobiernos regionales institucionalmente idénticos en Italia, pero en diferentes contextos sociales, el autor concluye que fueron el capital social y la acción colectiva los que determinaron el desarrollo de algunas regiones y no de otras.

## 2. LA NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL: ENFOQUES MACRO Y EN EL SECTOR URBANO

### 2.1. ¿Las reglas importan? Instituciones, informalidad y desarrollo

En la década de 1980 el análisis institucional irrumpió en un tema relativamente nuevo y hasta ese momento dominado por corrientes estructuralistas: la informalidad. Antes de, o paralelamente a, adquirir fama internacional, el trabajo de Hernando de Soto, *El otro sendero* (1986), llamó la atención proponiendo una explicación a la economía informal alternativa a las hipótesis estructuralistas

---

3 Otra crítica elaborada por Ha-Joo Chang en el marco de la economía política institucional (EPI) es que las instituciones no deben ser entendidas solo como las reglas que restringen el comportamiento humano sino también como medios para modificar las motivaciones individuales, incentivando, por ejemplo, comportamientos altruistas.

que habían dominado la discusión. La explicación era relativamente sencilla y casi de sentido común: la informalidad está asociada a los altos costos de la formalidad. Con diferentes estudios de caso (vivienda, comercio, transporte), De Soto mostró, por la vía de la ilustración, los mecanismos de una legalidad excluyente. Su estudio, por lo demás, atrajo atención sobre el tema y le siguieron una serie de revisiones de sus tesis y estimaciones. Pese a su enorme popularidad e influencia pública, en el Perú fue relativamente escaso el debate académico alrededor de las ideas de De Soto.

La respuesta estructuralista, sin embargo, no se hizo esperar. Carbonetto y otros (1988), en respuesta al planteamiento de De Soto acerca de la informalidad, afirman que si bien en este sector hay “creatividad y esfuerzo”, su situación no deja de ser una consecuencia del “excedente de mano de obra” originado porque el sector moderno no es lo suficientemente grande. El poco desarrollo económico y de la calidad de vida observado en la población asociada a este tipo de producción seguía estando relacionado con las restricciones de capital, calificación y asistencia, y no a un marco institucional obstaculizador. Las implicancias de políticas son claramente opuestas. Desde la perspectiva de Carbonetto y otros (1998), puesto que la pobreza ha impedido el surgimiento de mercados privados, quien proveería capital, calificación y asistencia no es otro que el Estado. Desde la perspectiva de De Soto, el rol del Estado en el desarrollo es bastante más sencillo: dejar de poner trabas y facilitar la iniciativa “popular”, puesto que ella creará sus propios mercados. La virtual quiebra del Estado peruano a fines de la década de 1980 hacía más atractiva la propuesta de De Soto y su influencia se hizo sentir en las políticas.

Un debate más académico que abrió *El otro sendero* se enfocó en el rigor del sustento empírico de sus afirmaciones. Rossini y Thomas (1990) inciden en la poca idoneidad de utilizar metodologías de medición de la economía “en negro” o subterránea diseñada para economías desarrolladas, en la medición del sector informal en el Perú. Critican las ambigüedades y la poca certeza que emergen de las estimaciones estadísticas efectuadas por el Instituto Libertad y Democracia (ILD). El peligro central que detectan los autores es la posible sobreestimación del crecimiento del sector informal en los países en desarrollo. En el ámbito internacional, más allá de la publicidad, las críticas tampoco faltaron. Bromley (1990) cuestiona si la agenda de reformas “socio-legales” de De Soto —focalizadas en el tema de registros de propiedad y simplificación administrativa— contenía realmente las necesarias. Sugiere, además, que los problemas institucionales y legales relacionados con el sistema de justicia debieron estar cuando menos en el mismo nivel de urgencia que las áreas de atención propuestas por el ILD. Otras revisiones de las hipótesis de De Soto (Woodruff 2001, Culppeper 2002), expresan en síntesis que la evidencia que sostiene las afirmaciones de De Soto es insuficiente, y que las recomendaciones de políticas son particularmente

incompletas; es decir, que existen una serie de reformas complementarias que De Soto subestima.

Como mencionamos, el impacto en políticas de De Soto (1986) fue importante. En los últimos años de la década de 1980 se implementaron una serie de normas para desregular y simplificar una serie de trámites formales. Luego, en la década de 1990, se dictaron normas para eliminar barreras burocráticas en la administración pública. La Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, Decreto Legislativo 757, de noviembre de 1991, sentó las bases para la simplificación administrativa pública pues establecía de manera obligatoria que todas las entidades públicas aprobasen normas tendientes a unificar, sistematizar y reducir los procedimientos administrativos comunes. Más recientemente, el 19 de julio del 2003, salió publicada en el diario oficial *El Peruano* la Ley 28032, Ley de Eliminación de Barreras Burocráticas a favor de la Competitividad de los Agentes Económicos, a la cual se deben someter la totalidad de las entidades de la administración pública. En la mencionada ley se modifica el artículo 48.º de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que establecía el trámite a seguir para el cumplimiento de las normas del procedimiento administrativo. El aspecto medular de la ley modificatoria recae en la responsabilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros, sin perjuicio de las facultades atribuidas a la Comisión de Acceso al Mercado del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), de garantizar el cumplimiento de las disposiciones relativas al procedimiento administrativo general y evitar la imposición de barreras burocráticas dentro de este procedimiento. Que se continúen produciendo normas para limitar las barreras burocráticas sugiere las dificultades para el avance de la reforma institucional.

Una tesis central del trabajo de De Soto es que la informalidad se traduce en activos “muertos” (De Soto 2000). Formalizar la propiedad inmueble permitiría, entonces, resucitarlos, convirtiéndolos en la palanca que falta para el acceso al crédito necesario para prosperar. Si bien desde fines de la década de 1980 se trató de poner en práctica la sugerencia, el avance en la titulación fue escaso. Hacia mediados del decenio siguiente se buscó darle nuevo impulso, a través de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), organismo público descentralizado adscrito al Ministerio de Justicia. En los últimos diez años este programa ha repartido más de un millón de títulos de propiedad (Panaritis 2001, World Bank 1998).

Erica Field ha explotado el experimento natural que el programa de formalización provee para explorar los efectos de la seguridad adicional de la propiedad que brinda el título sobre diferentes aspectos del comportamiento económico de los hogares: uso del tiempo dentro y fuera del hogar, oferta laboral, el rol de la mujer en el hogar, patrones de fertilidad, acceso al crédito. Como se verá, los efectos son importantes en diferentes aspectos, pero no en el

más enfatizado por De Soto, esto es, el de acceso al crédito.<sup>4</sup> Field (2002, 2003a) encuentra que la tenencia de título de propiedad está asociada con cambios sustantivos en los patrones de uso del tiempo tanto de hogares como de comunidades. Los hogares con títulos de propiedad tienden menos a dejar a algún miembro cuidándolo por razones de seguridad. La diferencia es de 36 puntos porcentuales en relación con hogares sin título de propiedad. Así también, la fracción de hogares que mantienen sus actividades empresariales dentro del hogar se reduce en 48 puntos. La participación en el mercado laboral también se incrementa en los hogares con títulos: 17% más horas que los hogares sin título. Asimismo, la probabilidad de participar en actividades no laborales fuera del hogar se eleva en 38%. Por último, el número de hogares que han usado el sistema judicial formal es significativamente más alto entre los hogares con títulos. La evidencia indica, pues, que el título de propiedad reduce los recursos invertidos en proteger su propiedad. Hallazgos en esta misma línea han sido presentados por Kagawa (2001).

Uno de los objetivos del programa fue inducir una mayor equidad de género dentro del hogar incorporando a la mujer en el título de propiedad. Field (2003b) encuentra que, en efecto, en el área de aplicación del programa las mujeres tienen una probabilidad de aparecer en los títulos 50% mayor. Asimismo, tienen una probabilidad 30 puntos mayor de participar en las decisiones de su hogar. Por otro lado, mientras que las tasas de nacimiento anuales para niños mayores de 2 años no se diferencian entre hogares de áreas beneficiarias y no beneficiarias del programa, para los menores de 2 años sí se encuentra una diferencia de alrededor de 20% menos para los hogares en áreas beneficiarias. Esto sugiere que la reducción de fertilidad es atribuible al programa. Muestra además, con un enfoque de variables instrumentales, que el mayor poder de negociación de la mujer es uno de los canales a través de los cuales se da este efecto.

## 2.2. El Estado peruano y sus instituciones

El marco de análisis institucional ha contribuido a incorporar la dimensión política en los procesos y resultados económicos (North 2000; Dixit 1996, 2003). La explicación de la persistencia de altos costos de transacción, particularmente aquellos más cercanamente asociados a la gestión pública, reside en las imperfecciones del mercado político. Los grupos de interés van a pugnar por mantener arreglos institucionales ineficientes siempre que esto les sea conve-

---

4 La evidencia sobre esto último se discute más adelante, en la subsección 2.6, sobre mercado financiero.



niente. Cada arreglo institucional genera un volumen de rentas, que induce a comportamientos entre los agentes para obtener la mayor participación en su distribución. El marco institucional de gobierno debería contener los incentivos para limitar este tipo de juego, que sacrifica el bien común y los objetivos de largo plazo. El problema es que en el caso peruano precisamente no parece contenerlos. El Banco Mundial (2001) reúne y sintetiza un volumen importante de estudios sobre las instituciones de gobierno, y concluye que son las características institucionales de largo plazo, que gobiernan los incentivos de los que toman decisiones políticas, las responsables del entorno de volatilidad en las políticas y el subdesarrollo institucional. Específicamente, el entorno institucional incentiva decisiones enfocadas en satisfacer intereses estrechos y de corto plazo, con restricciones y contrapesos muy limitados a las decisiones ejecutivas, y escaso nivel de rendición de cuentas (*accountability*) frente a los ciudadanos. La consecuencia de esto es un escaso desarrollo del aparato estatal, lo que se traduce en poca capacidad para ofrecer servicios públicos de buena calidad y de una manera eficiente, así como para mantener un entorno legal y regulatorio predecible para la actividad privada.

No es difícil encontrar ejemplos de esto en áreas como el manejo de las finanzas públicas, los servicios sociales o la administración de justicia. Más aún, vicios del gobierno central tienden a repetirse en las instancias más locales de gobierno (Eyzaguirre 2001). La literatura reciente ha documentado algunas de estas carencias e identificado sus raíces institucionales, pero otras áreas que han recibido considerable atención en la literatura internacional han sido más bien poco estudiadas. Un ejemplo de esto último es el tema del presupuesto público. El mismo proceso presupuestario ha recibido atención insuficiente. Ugarte (2000) destaca la creación del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) como eje de un cambio en el enfoque de gestión del presupuesto orientado al trabajo basado en metas y a una mejor *accountability*. Sin embargo, no existen estudios académicos que detallen en qué magnitud el SIAF y la normativa que lo acompañó desencadenaron efectos en la dirección esperada.

En cuanto al sistema de inversión pública, Ugarte argumenta que la creación de la Oficina de Inversión dentro del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) no ha sido suficiente para que la programación y ejecución de la inversión esté basada en criterios de rentabilidad, principalmente por la falta de capacidad de los interlocutores del MEF, esto es, de los demás sectores de la administración pública. Fundar, de México (Guerrero y Hofbauer 2001, Lavielle y otros 2003), ha hecho estudios comparativos de varios países de Latinoamérica, evaluando la transparencia del proceso presupuestario en varias etapas o aspectos y los resultados ubican al Perú como el país menos transparente entre los cinco países evaluados el 2001 y en el lugar 6 de transparencia de los diez países evaluados el

2003.<sup>5</sup> Comparativamente a los países evaluados el 2003, los aspectos críticos del Perú fueron los procesos de asignación, fiscalización y participación; el trabajo de contraloría; y la rendición de cuentas. Jiménez (2002, 2003) ha analizado la ley de prudencia y transparencia fiscal y sus potenciales efectos macroeconómicos. El nivel del análisis no puede ser otro que el meramente conceptual, puesto que aún no se cuenta con evidencia empírica. En efecto, desde su aprobación la norma se ha incumplido cada año. Sin embargo, preguntas tales como ¿qué factores determinan o condicionan la distribución intersectorial o intertemática de recursos públicos? y ¿cuáles están detrás de la distribución al interior de cada sector? han sido aún muy poco exploradas.

Recientes investigaciones han buscado abrir la “caja negra” del presupuesto, pero los análisis son aún meramente descriptivos. Un ejemplo se puede encontrar en el análisis del sector salud en Francke y otros (2003). En cuanto a los servicios públicos, Alcázar y otros (2003) han contribuido con un modelo de análisis basado en la aplicación de encuestas de seguimiento del gasto público (*Public Expenditure Tracking Surveys-PETS*) y exámenes detallados de las transferencias a gobiernos municipales, con particular foco en el emblemático Programa Vaso de Leche y en el gasto en educación básica. Si bien las transferencias son progresivas (los distritos más pobres reciben proporcionalmente más recursos), existe escaso monitoreo y supervisión sobre su uso, así como poca rendición de cuentas por parte de los municipios. En el caso del Vaso de Leche, el análisis permite seguir los recursos hasta el beneficiario final. La conclusión es que tan solo alrededor de 30% de los recursos del programa llegan efectivamente a quienes se quiere beneficiar, niños menores de 7 años y madres embarazadas o en estado de lactancia. Más allá de esta conclusión, el estudio detalla una serie de ineficiencias en el manejo del programa y la diversidad de prácticas en su gestión local, incluyendo el tipo de alimento entregado y los precios pagados por los insumos.

En relación con el sector educación, el estudio subraya inadecuaciones organizacionales, dualidades y falta de coordinación. Quizá, sin embargo, el hallazgo más impactante es que el gasto fuera de la planilla y administrativo es mínimo (menos de 10%). Asimismo, el estudio identifica la nula participación de la escuela y los padres de familia en la determinación del destino de los gastos. Reformas puntuales no parecen suficientes para cambiar esta situación. Jaramillo y Arteaga (2003) también han analizado la distribución del gasto público en educación, buscando establecer empíricamente qué factores explican la asignación del gasto por alumno a dos niveles: unidades ejecutoras (UE) y

---

5 Los países incluidos en el estudio son: para el 2001, Chile, Argentina, Brasil, México y Perú; para el 2003, Chile, Brasil, Costa Rica, México, Colombia, Perú, Argentina, Nicaragua, Ecuador y El Salvador.

escuelas. Al nivel de UE, los resultados subrayan la importancia de las variables institucionales y, más específicamente, organizacionales: regiones con más UE tienden a recibir menos recursos. Por otro lado, su análisis pone a prueba un modelo de grupos de interés y concluye descartando la influencia de los dos principales grupos: maestros y padres de familia. La burocracia misma parece ser, pues, el principal grupo de influencia en cuanto al destino del gasto. Esto sería saludable si sus objetivos fueran claros y existiese rendición de cuentas. Otros resultados del mismo estudio, además de la evidencia presentada por Alcázar y otros (2003), arrojan sin embargo serias dudas sobre la racionalidad en la asignación del gasto. Las variables sociodemográficas sugieren una distribución regresiva y centralista del gasto, que castiga a las regiones más pobres y privilegia a Lima sobre el resto del país. Por otro lado, el análisis de la distribución del gasto en las escuelas indica que, lejos de reducirse, se refuerza el carácter regresivo de la asignación al nivel de las UE. Asimismo, los resultados confirman el sesgo centralista. Las conclusiones apuntan tanto a la necesidad de una profunda reforma de la administración del gasto educativo como a la importancia de fortalecer la participación de los padres de familia en la gestión de las escuelas.

### **2.3. Reformas y análisis institucional**

La década de 1990 trajo nuevas áreas de interés para el análisis institucional. El proceso de reformas estructurales que se comenzó a implementar de manera paralela a las políticas de estabilización, orientadas a restaurar los equilibrios macroeconómicos fundamentales, produjo un campo fértil para el análisis institucional. Así, el tema mismo de las reformas, su viabilidad, las fuerzas detrás de su impulso y sus limitaciones han sido materia de diversos análisis (Abusada y otros 2000, Wise 2003, Pascó-Font y Saavedra 2001, Jaramillo y Saavedra 2005). Un tema de directo interés es el de las llamadas “reformas de segunda generación”, que precisamente buscan abordar aspectos institucionales críticos para un crecimiento económico sostenido (Burki y Perry 1998). En el abordaje de estos temas se pueden identificar diferentes tendencias. En buena parte de la literatura ha habido una tendencia a restringirse a la identificación de las dificultades de su implementación en cuanto a las condiciones técnicas. Esto generalmente se refiere al recurso humano con que cuenta el Estado y a las competencias para formular y llevar adelante el conjunto de la reforma y sus partes componentes, desde el diseño institucional y organizacional hasta el marco jurídico y la ejecución (Ugarte 2000).

Alternativamente, hay un foco en los elementos de la ‘agenda pendiente’ de reforma, como una constatación de lo que falta por hacer, sin plantearse por

qué no se procede a la reestructuración estatal en cuanto tal o cómo 'lo que no se hace' determina el comportamiento y los resultados de la economía (Abusada y otros 2000). La lógica de interpretación es que no se alcanzó un mayor éxito económico porque la reforma estructural no se realizó; la presunción es que de haberse realizado hubiese habido éxito. En otros casos, el enfoque se acerca a la vertiente analítica de 'economía política', abordando el tema según la lógica propia de las reformas estructurales y la dificultad inherente en su realización (Guerra García 1999, Ortiz de Zevallos y otros 1999, Tanaka 1999). Guerra García (1999) enfoca su análisis en la operatividad misma del sector público, enfocándose en la dinámica política del ajuste estructural. Ortiz de Zevallos y otros (1999), por su lado, se enfocan en la reforma institucional. Además de las condiciones técnicas, se incorporan elementos políticos, tales como el papel obstaculizador de los intereses particulares, sea al interior de la coalición que apoya al gobierno o entre los posibles beneficiarios o perdedores de las reformas, así como el estilo de gobierno y de liderazgo político (Tanaka 1999). En este marco, las condiciones políticas juegan un papel explicativo en el desempeño económico. En esta perspectiva, desde un análisis que incide en la problemática interna de la alianza reformista, o de las presiones de grupos de interés o demandas sociales, resulta más 'natural' que la reforma del Estado no se haya dado. En algunos casos, se trata de elaboraciones que apuntan a que la reforma *no podía* darse y por qué, sea que se aborde en alguna política o área particular, o en el Estado en general (Jaramillo y Saavedra 2005).<sup>6</sup>

Una de las reformas institucionales más importantes consistió en el retiro del Estado de la función empresarial. La principal modalidad de este retiro fue la transferencia de activos al sector privado, mediante el llamado "proceso de privatización". Las privatizaciones más importantes (telefonía, electricidad) involucraron la transferencia de monopolios o cuasi monopolios naturales y, por lo tanto, generaron una demanda de regulación. No es extraño, pues, que una de las áreas de análisis que más se haya desarrollado sea la de la regulación. En este campo tenemos desde los estudios que han buscado explicar por qué se privatiza o se deja de privatizar (Alcázar y otros 2000; Tavera 1999, 2000; Barrantes y otros 2003; Gallardo 2000) hasta los modelos de regulación adoptados y sus consecuencias (Alcázar y Pollarolo 2000, Barrantes y otros 2000, Távora y otros 1998, Fernández Baca 1998, Bonifaz 2001, Aguilar 2003). Otro tema importante en esta línea son los impactos de la privatización sobre el sector, las empresas y los usuarios (Torero y otros 2003; Torero y Pascó-Font 2001a, 2001b; Torero 2002; *inter alia*). Iguíñiz y Barrantes (2004) han hecho un balance de la investi-

6 Se dejan de lado aquí los análisis más clásicos desde las ciencias políticas para mantener manejable el espectro del ensayo.

gación y encuentran significativos avances en los últimos años, pero una agenda amplia por abordar todavía.<sup>7</sup>

Una modalidad menos usada, pero de la cual probablemente se vea más en el futuro, son las concesiones. Aún no se cuenta con muchos análisis al respecto. Un trabajo pionero en esta dirección es el de Alcázar y Lovatón (2003), sobre los impactos de la concesión del puerto de Matarani en diferentes grupos de interés. Los autores encuentran que en general la concesión ha permitido cambios importantes sobre el funcionamiento del puerto, en particular una mayor eficiencia, e incremento en las ventas y utilidades de la empresa. La mayor eficiencia proviene de un aumento del rendimiento en carga y descarga e incremento de las ventas —pese a que las tarifas no han cambiado de forma significativa—, pues se observó una tendencia creciente de la carga proveniente de Bolivia. Se identifica también a ganadores del proceso —el gobierno, el concesionario y los usuarios finales— y a los perdedores del proceso —los trabajadores—. Otros estudios enfocados en el tema de la inversión privada en infraestructura son los de Bonifaz (1999) y Bonifaz y otros (2001, 2002) sobre carreteras, y el de Barrantes y otros (2000) sobre aspectos regulatorios.

La idea del retiro del Estado de la actividad empresarial está asociada a la promoción del mercado competitivo como el mecanismo más eficiente para asignar los recursos. Para garantizar la leal competencia en los mercados y la protección al consumidor se creó el Instituto de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (INDECOPI).<sup>8</sup> Esta constituye una experiencia innovadora, que ha atraído la atención de investigadores.<sup>9</sup> Boza (1998) recoge un conjunto de artículos que, por un lado, hacen un recuento de las actividades del INDECOPI en sus primeros cinco años, y, por otro, presenta algunos análisis sobre su rol y sus retos centrales.<sup>10</sup> Si bien el tono del volumen es celebratorio, provee una introducción a los diversos e importante temas que debe abordar la institución como soporte de la economía de mercado: promoción de la competencia, defensa del consumidor, propiedad intelectual y fomento de la innovación.

Desde un enfoque de creación de institucionalidad para el desarrollo, Becker (2001a, 2001b) plantea el rol del INDECOPI en el contexto de un esfuerzo

---

7 Otro capítulo de este volumen se ocupa en extenso de estos temas.

8 Se excluye de su jurisdicción a los servicios públicos, cada uno de los cuales tiene su propio organismo regulador.

9 Existe un sinnúmero de artículos que comentan jurisprudencia o procedimientos de este organismo en diversas publicaciones de análisis legal. Asimismo, como parte de sus funciones, el INDECOPI ha producido análisis de las condiciones de competencia en diferentes mercados. No se ha hecho una revisión de esta literatura, mucha de la cual tiene contenido de interés para el análisis económico institucional, con el objeto de mantener manejable la materia de este balance.

10 En total son dieciocho artículos. El recuento cuantitativo de la actuación del INDECOPI se puede ver en el artículo de Paredes (1998).

reformador orientado a proveer “imperio de la ley”. En esta dirección, subraya las dificultades de una reforma judicial comprehensiva e interpreta la emergencia del INDECOPI como una vía alternativa a esta complicada reforma. Así, puesto que resulta muy difícil llegar a la solución ideal, el INDECOPI resulta una buena opción ya que, si bien su alcance es parcial, ataca un área sensible para el desempeño de la economía. Por su lado, Orbach (1999) analiza la pertinencia de una política de competencia, que regule y controle los efectos de la concentración de poder de mercado en el contexto de una economía en desarrollo, validando el enfoque del INDECOPI. En cuanto a sus características, dentro de un estudio sobre autonomía de instituciones económicas, Velarde y Rodríguez (1998) analizan el caso de su Comisión de Fiscalización de *Dumping* y Subsidios. Encuentran que si bien en la práctica su actuación revela autonomía, en su marco normativo está limitada por la capacidad del Poder Ejecutivo de nombrar o sacar a miembros de la Comisión.

Bastante menos literatura se encuentra acerca de los efectos o impactos del INDECOPI. Webb y otros (2006), al analizar su actuación en el ámbito de las políticas anti-*dumping*, llegan a la conclusión de que ha diferenciado entre competencia desleal y *dumping*, por un lado, y daños y salvaguardas, por otro: mientras que en relación con el primero ha aplicado estrictos criterios técnicos, en el segundo ha incluido consideraciones políticas más amplias. Sugiere que, a pesar de algunos retrocesos de los principios originales, la reforma debe perdurar. Claramente, en esta área hay una agenda de investigación académica pendiente bastante amplia.

#### 2.4. Gestión pública

Otra línea importante de estudios se ha orientado al análisis de la institucionalidad asociada a la gestión pública. El sector salud es uno de los que ha recibido considerable atención. Alcázar y otros (2000), por ejemplo, hicieron una evaluación hacia fines de la década pasada, orientada a identificar áreas de reforma pendientes. La agenda de temas institucionales es copiosa. El sistema es fragmentado y existe escasa coordinación entre sus componentes (Ministerio de Salud, Essalud, Sanidad de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas Policiales, y sector privado). Problemas de superposición de objetivos públicos y subsidios inintencionalmente cruzados son algunas consecuencias de este tipo de estructura. También se identifican problemas en la gestión de las adquisiciones —ineficazmente sobrerreguladas— y de los recursos humanos, con una carrera que induce la sobreespecialización y concentración en establecimientos de mayor nivel (hospitales), cuando el grueso de la demanda está en el primer nivel de atención, y sistemas de asignación de recursos poco equitativos. Por otro lado, hay una dualidad entre programas especiales (mejor focalizados, con una estruc-

tura remunerativa que permite premiar la capacidad, y más eficientes) y direcciones de línea, que eventualmente debe ser abordada. Un diagnóstico similar es el de Johnson (2001), quien además elabora una propuesta de reforma.

Pese a este cuadro de necesidades de reforma, en el sector salud hubo significativos avances durante la década de 1990. Pollarolo (2000), en un balance de lo avanzado en esa década en cuanto a reformas institucionales en este sector, encuentra que si bien hay una mayor asignación presupuestal y un enfoque de focalización, aun el gasto per cápita en salud observado al final de ese decenio era insuficiente y persistían varios de los más serios problemas que afrontaba el sector a inicios de la década: gasto público regresivo, ineficiencia excesiva en la administración de recursos y barreras no económicas en el acceso al servicio. El Instituto Apoyo (2002), por otro lado, analiza los cambios institucionales asociados a la implementación de los seguros públicos (Seguro Escolar Gratuito y Seguro Materno Infantil) a fines de la década pasada, e identifica una superposición de funciones al interior del Ministerio de Salud, con otros programas y con otras formas de aseguramiento (específicamente, Essalud). Encuentra también un positivo efecto de empoderamiento de la población.

Un estudio de Alcázar y Andrade (1999), además de proveer una rica descripción de la institucionalidad del sector, se concentra en dos características deseables pero inusuales en la administración pública peruana: transparencia y rendición de cuentas, en un *setting* también inusual: los hospitales públicos. El estudio halla evidencias de dos tipos de corrupción: ausentismo y realización inadecuada entre el esfuerzo realizado y el “técnicamente apropiado”. Encuentra también que estas prácticas están asociadas al tipo de gestión: un manejo más centralizado genera una mayor efectividad en la rendición de cuentas. Asimismo, la corrupción está asociada a la falta de efectivos mecanismos de control y sanción. Finalmente, el tipo de contrato (nombrados) y el costo de oportunidad del médico están asociados al ausentismo.

En el sector educación, un tema que ha recibido considerable atención es el régimen de la carrera docente. Díaz y Saavedra (2000) analizan la estructura de incentivos y los factores institucionales y económicos que caracterizan la carrera docente tanto en el sector público como en el privado. Al estudiar los perfiles típicos de quienes estudian para ser maestros y de quienes ejercen dicha profesión, los autores encuentran que los docentes del sector público tienen ingresos menores que los demás profesionales, y que durante toda su carrera obtienen solo pequeños incrementos en sus remuneraciones. Sin embargo, el sector público de docentes se caracteriza por tener ingresos más predecibles y por ser la única carrera que goza de estabilidad laboral absoluta. Los autores subrayan que la carrera docente en el sector público no ofrece incentivos claros para innovar, actualizarse y tener un mejor desempeño en sus labores, como sí sucede en el caso del sector privado. Entre los factores que contribuyen a esta

situación, además de la estabilidad laboral absoluta, están la falta de autonomía de los directores para administrar el personal y la carencia de mecanismos efectivos de monitoreo y supervisión del desempeño.

Alcázar y Pollarolo (2001), por su lado, en una descripción detallada del régimen laboral de los docentes públicos, documentan un sesgo antirrural. Encuentran que el marco legal establecido por la Ley del Profesorado y normas reglamentarias ha sido modificado por efecto de leyes posteriores (leyes anuales de presupuesto y leyes que autorizan al Ministerio de Educación a convocar directamente a concurso para las plazas disponibles), así como por distintas prácticas administrativas en el interior del país, muchas veces basadas en el desconocimiento de las normas. Así, en la práctica ha venido ocurriendo, por ejemplo, que en los últimos concursos, a contrapelo de lo que manda la ley, se han venido llenando primero las plazas urbanas y después las rurales. La consecuencia de esto es que normalmente quedan plazas rurales por llenar, las que son asignadas a docentes contratados, que por lo general son postulantes que no aprobaron el examen. Así, no es extraño que los docentes rurales se sientan “varados” en los márgenes del sistema (Alcázar y Pollarolo 2001: 39). En suma, las autoras encuentran que el régimen de la carrera docente es (1) improvisado, inestable e impredecible; (2) poco transparente, porque los docentes no cuentan con toda la información sobre los aspectos modificados y los alcances de los cambios; (3) carente de racionalidad, porque no alienta la competencia y el desempeño laboral; y (4) sesgado en contra de los docentes rurales.

Desde otro ángulo, Jaramillo (2005) aborda el tema de la inequitativa distribución de docentes de calidad, analizando el rol de, entre otros, factores institucionales en la localización de los docentes. Los resultados indican el fuerte peso de factores geográficos (lugar de nacimiento, lugar donde estudió la carrera) en la localización del primer empleo en la carrera docente, sugiriendo la existencia de mercados bien delimitados geográficamente. Asimismo, el tipo de contrato es un factor asociado a la localización urbana: quienes ingresan como contratados tienden a localizarse en ámbitos urbanos. Este resultado es consistente con la práctica tradicional, ahora subvertida, que identifican Alcázar y Pollarolo (2001), de asignar a los docentes nombrados al área rural en su primer empleo. Los hallazgos tienen una significativa relevancia para las estrategias de descentralización del sector y para el diseño de una carrera docente que considere aspectos de equidad en el acceso a una educación de buena calidad.

La política social también ha recibido atención. Alcázar y Wachtenheim (2001), usando una muestra de proyectos de infraestructura básica de FONCODES para indagar en factores institucionales asociados al desempeño de este tipo de proyectos, encuentran que si bien la participación de la comunidad eleva las probabilidades de éxito de los proyectos, este efecto está mediado por sus características: comunidades pequeñas, con mayor nivel de capital humano y



menos pobres tienen mayor probabilidad de influenciar positivamente en el éxito de los proyectos. También son importantes el tipo de proyecto, la capacitación a la comunidad y una gestión adecuada. Más cercano al ángulo de las ciencias políticas, Schady (1999), al estudiar la lógica política detrás de la elección de obras en zonas de pobreza, halla evidencias de un ciclo político en el gasto en los proyectos de FONCODES: los gastos se incrementan antes de elecciones nacionales y los proyectos se canalizan hacia provincias de mayor rentabilidad política. No obstante, el autor también destaca que el calendario electoral de ningún modo es el único determinante de la evolución de montos ejecutados por FONCODES.

Un tema asociado es la participación ciudadana en el proceso de ejecución de políticas. Tanaka y Trivelli (2002), al analizar el proceso de focalización y la participación de la sociedad civil en las políticas sociales durante la década de 1990, hallan que las prácticas clientelistas y los grupos de interés dificultan que los más pobres se beneficien de las políticas sociales. Dichas prácticas son en parte consecuencia de las superposiciones y de la duplicación de esfuerzos observadas entre programas temporales y aquellos que actúan como parte de la estructura permanente del Estado. Tanaka (2001) explora este mismo tema e identifica, mediante varios estudios de casos, factores que hacen democrática y eficiente la participación, así como los que actúan en sentido contrario.

Finalmente, un tema de importancia muy actual, pero poco explorado en la investigación: la descentralización. Casas (2005) analiza el avance del proceso de descentralización y encuentra que el sistema de incentivos generados por tal proceso aún tiene muchos aspectos que mejorar para que, por ejemplo, dicho proceso sea fiscalmente neutral. En particular, el autor pone énfasis en que es necesario generar incentivos para que los gobiernos regionales y locales se comporten de manera fiscalmente responsable, en términos de recolección de impuestos e imposición de tasas y contribuciones. También destaca que parte de los instrumentos disponibles para lograr dicha consistencia son los criterios de reparto de las transferencias intergubernamentales y los límites al endeudamiento. Recientemente también, un equipo de investigadores del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) y de la Universidad Cayetano Heredia abordaron un conjunto de temas relacionados con la descentralización de los sectores educación y salud, y subrayan la importancia de considerar la heterogeneidad en el diseño del proceso (Valdivia y otros 2005).

## 2.5. Contratos e institucionalidad para su cumplimiento

El cumplimiento de los contratos está asociado, por un lado, al marco jurídico que los ampara, pero también al sistema judicial que vigila su ejecución. Existe

sorprendentemente poco análisis de una entidad tan crucial para el funcionamiento de los contratos, base de la economía de mercado. Eyzaguirre (1996) ha diagnosticado que el sistema judicial promueve la inseguridad jurídica, debido a la ineficiencia de los procesos, sus altos costos, corrupción e imprevisibilidad de los fallos. El Instituto Apoyo (1998) y Eyzaguirre y Calderón (2002), luego de estudiar los costos asociados al acceso a la justicia para las empresas, concluyen que estos tienden a excluir a los establecimientos de menor tamaño del acceso a este servicio básico. Frente a esto, tal como predice el análisis institucional, las pequeñas empresas adoptan estrategias que restringen los intercambios impersonales, aun cuando su valor esperado sea superior al de uno mediado por relaciones personales.

Así, en un contexto en el cual el costo del acceso a la justicia formal es alto y sus resultados impredecibles, las relaciones personales, así como las instituciones informales en que se asientan, resultan claves tanto para la ocurrencia de intercambios como para la cooperación entre agentes que permita resultados superiores para todos los involucrados. El estudio de la confianza, el capital social y el rol de las redes sociales en el sistema económico es aún incipiente. Estudiando bancos comunales, Karlan (2001) encuentra asociaciones positivas entre el nivel del capital social y el volumen de —y el retorno a— los ahorros. Por otro lado, la heterogeneidad cultural y la dispersión geográfica afectan el cumplimiento de los contratos de préstamo. Karlan y otros (2005), mediante un experimento desarrollado en un barrio limeño, encuentran que, ante diferentes combinaciones de tasa de interés y “cercanía” dentro de una red social, los agentes que deben actuar como garantes prefieren más cercanía y menor tasa de interés que la opción inversa.

Otro aspecto del capital social, de connotaciones más bien opuestas, es el asunto del crimen. Eyzaguirre (1998) y Eyzaguirre y Puga (2001) han explorado la violencia criminal en Lima Metropolitana durante el decenio de 1990. Usando como indicador la tasa de homicidios, encuentran niveles bastante inferiores a otras ciudades latinoamericanas, como Cali, Río de Janeiro y San Salvador. Además, observan una reducción en relación con la década de 1980, asociada a la derrota del terrorismo. No obstante, el costo de la criminalidad es alto: 3,6% del producto bruto interno de la ciudad. Un problema identificado, no obstante, es la pobreza de los registros oficiales de criminalidad, lo que, además de ser una limitación para un mejor conocimiento del tema, limita la capacidad de implementar políticas efectivas.

Un tema relacionado con este es la corrupción. Existen claras dificultades para abordarlo empíricamente de manera sistemática, dado que los agentes difícilmente están dispuestos a colaborar con el avance de la ciencia. No obstante, Hunt y Laszlo (2005), en un trabajo pionero, han usado el módulo de gobernabilidad de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) para tratarlo y poner a

prueba una teoría sobre la corrupción. La teoría predice que el pago de ‘coimas’ es más atractivo cuando el cliente es más rico, lo que los datos validan. La mayor parte de esta asociación, sin embargo, se explica porque los más ricos usan más trámites y trámites más propensos a la corrupción. Encuentran también que clientes que rehúsan pagar coimas son castigados en términos de la duración de sus trámites y su costo. Por otro lado, Hunt (2005) se pregunta cuáles son los funcionarios públicos más corruptos y por qué. El ránking lo dominan, por bastante, el Poder Judicial y la Policía. Sus resultados indican, asimismo, que la tasa de corrupción es más alta en organizaciones con clientes propensos a ‘coimear’, pero también en aquellas cuyos procedimientos son más lentos. Así, mejorar los servicios públicos y hacerlos más expeditivos es una buena estrategia para reducir la corrupción.

## 2.6. Mercado financiero

Un mercado que tiene en sus bases la confianza, dado el carácter intertemporal de las transacciones, es el de crédito. En el Perú, dos de sus características hacen de este un tema sumamente atractivo para el análisis institucional. El primero es la amplia carencia de títulos de propiedad. Parte central del planteamiento de De Soto (1986, 2000) es que los títulos de propiedad son claves para el desarrollo económico, precisamente porque posibilitan el acceso al crédito. Field y Torero (2004) han puesto a prueba esta hipótesis, usando información de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) para evaluar el impacto de los cambios en la tenencia de título de propiedad sobre el acceso al crédito. Si bien pocos de los nuevos tenedores de títulos tienen acceso al sector financiero comercial, los autores identifican un efecto significativo en el acceso al crédito del Banco de Materiales. Más aún: analizando diferencias de género, encuentran que el hecho de que la mujer tenga su nombre en el título de propiedad incrementa su acceso al crédito y a la toma de decisiones financieras en el hogar. El resultado es, pues, mixto: el título de propiedad incrementa la probabilidad de acceso al crédito de un banco público orientado al mejoramiento de la vivienda en sectores populares. Determinar si esto es un primer paso para un acceso más amplio al crédito, que es la hipótesis más interesante, requiere futuras investigaciones.

Por otro lado, es un hecho que durante la última década se ha desarrollado un dinámico mercado de microfinanzas. Una característica central de la regulación de este mercado, que lo diferencia de las regulaciones de la mayoría de países, es que la evaluación del riesgo del cliente se basa en la viabilidad del negocio y no en las garantías que pueda ofrecer (Jaramillo y Valdivia 2005). Los títulos de propiedad en este contexto juegan, por tanto, un rol secundario.

Las adaptaciones en las empresas proveedoras de crédito han sido analizadas e indican la necesidad de sistemas de monitoreo de clientes muy personalizados (Alvarado 2002, Galarza y Alvarado 2004a y 2004b, Portocarrero y Byrne 2004, Trivelli 2002, Trivelli y otros 2000 y 2001). En parte esto explica los altos costos de tal tipo de crédito. En una línea contigua al análisis de organización industrial, también se cuenta con descripciones de las estructuras de mercado resultantes y su evolución en el tiempo (Portocarrero y Byrne 2004).

## 2.7. Instituciones del mercado laboral

Una de las reformas más debatidas de la década de 1990 es aquella relacionada con la regulación del mercado laboral. Aun cuando recientemente el Tribunal Constitucional ha minimizado esa reforma al señalar que en el Perú “el despido está prohibido”, y que frente a un despido sin causa contemplada en la norma la única compensación posible es la reposición en el puesto de trabajo, poniendo de vuelta en vigencia la estabilidad laboral absoluta, entre los académicos existe el consenso de que, para bien o para mal, el marco institucional de las relaciones laborales cambió. La reforma ha sido ampliamente descrita y analizada en sus alcances. Sobre la importancia de los cambios implementados existe relativamente amplio consenso (MTPE 1998, Chacaltana 2001, García y otros 2004, García y Chacaltana 2004, Saavedra y Torero 2004, Jaramillo 2004a y 2005, Bernedo 1999). Sin embargo, hay bastante menos consenso sobre sus impactos, que, con variedad de evidencia de sustento, han sido calificados alternativamente de desinstitucionalizantes (Chacaltana 2001), negativos para la productividad (García y Chacaltana 2004), positivos sobre la eficiencia (Saavedra 1998a y 1998b, Saavedra y Torero 2004), pero inequitativos (Bernedo 1999).<sup>11</sup>

Un amplio sector de los trabajadores peruanos ha tenido que —o ha optado por— generarse su propio empleo. Yamada (1996a, 1996b) explora esta decisión y encuentra evidencia de que el autoempleo es una opción (interpretación institucionalista) y no un sector de refugio (interpretación estructuralista). En efecto, en promedio los autoempleados ganan más de lo que ganarían de ser asalariados. De su evidencia se infiere también que alrededor de dos tercios optan, mientras que para un tercio el autoempleo es inferior a la opción asalariada. Dada la significancia de este hallazgo, un costo de transacción clave en relación con la promoción del espíritu emprendedor es el de establecer un negocio. El Banco Mundial (2004, 2005) ha efectuado mediciones de estos costos, con base en una empresa tipo, y encuentra que son considerables. Por su lado, Jarami-

11 Otro ensayo de este mismo volumen discute estos temas en detalle.

llo (2004b) ha usado una metodología distinta para el mismo propósito, dado que encuentra que la empresa tipo del Banco Mundial es poco representativa de la realidad empresarial del país, dominada por pequeños establecimientos. Usando información de una encuesta diseñada para el efecto, encuentra que los costos no son tan altos como los estimados por el Banco Mundial, pero que, no obstante, son bastante altos cuando se comparan con los de países más desarrollados. La mayor parte de estos costos están asociados a trámites con los municipios. Reducir estos costos haría más accesible la formalidad, aun cuando el mayor costo de la formalidad no es el de obtener la formalización sino el de mantenerse formal.

Finalmente, los mercados laborales regulados en el sector público han sido muy poco estudiados. Ruiz (1996) ha estudiado el empleo en el sector público en el decenio de 1990. Mediante un análisis de equilibrio parcial encuentra que, producto de la política de reducción de personal, en la reforma del sector público de inicios de esa década dos fueron los principales grupos beneficiados: en primer lugar, los trabajadores que lograron obtener un empleo en el sector privado, pues en promedio lograron mejores condiciones que las que tenían en el sector público; y en segundo término, las empresas del sector privado que obtuvieron una oferta de mano de obra calificada con niveles de productividad importantes. El Estado, si bien perdió cuadros técnicos importantes, también liberó recursos para atender una creciente demanda de inversión, lo cual era más consistente con los objetivos del gobierno de turno de ese entonces. Por otro lado, el estudio ya reseñado de Jaramillo (2005) encuentra evidencia de segmentación regional en el mercado de docentes públicos.

### 3. ECONOMÍA INSTITUCIONAL Y DESARROLLO RURAL

A mediados de la década de 1980, los debates acerca de la viabilidad social y económica de las comunidades campesinas —no solo como forma de propiedad sino como respuesta a las externalidades que imponen los ecosistemas de montaña— fueron el escenario teórico en el cual se presentaron las primeras contribuciones con elementos conceptuales de la NEI. No siempre con las mismas conclusiones, las herramientas teóricas de la NEI fueron cada vez más frecuentes en las investigaciones sobre los cambios y las continuidades en las comunidades, el desarrollo de los mercados rurales de factores, e inclusive las estrategias de familias y comunidades campesinas frente al ajuste estructural. Tal como señalamos en la introducción, las investigaciones sobre desarrollo rural desde una perspectiva institucional realizadas en el Perú, se han centrado en la teoría de los costos de transacción, los derechos de propiedad y la economía de la información, así como también en la teoría de la acción colectiva.

A continuación se resumen los principales trabajos sobre la dinámica de los mercados rurales de factores y las políticas sobre recursos naturales, y se ofrece una breve referencia a un ejemplo de acción colectiva para la provisión de servicios públicos. Es importante resaltar que muchos de estos trabajos de investigadores producidos en el Perú se han posicionado en la literatura internacional sobre cambio institucional y desarrollo rural.

### 3.1. Mercado de factores: el caso de la ‘privatización’ de la tierra

El estudio del funcionamiento del mercado de tierras en zonas rurales, junto con la evolución del manejo de recursos naturales de las comunidades campesinas, ha estado en el centro de los debates sobre desarrollo rural en el Perú durante las últimas décadas. El primer trabajo importante al respecto, que utiliza herramientas de la NEI, es la tesis doctoral de Daniel Cotlear. Para Cotlear (1989), la privatización de las tierras comunales representa un cambio institucional que surge como respuesta a la intensificación del uso de la tierra ante el aumento demográfico. Utilizando como referencia una “comunidad modelo”, identifica que la tierra puede dividirse en tres círculos concéntricos que rodean el centro poblado. En los terrenos más cercanos a este, donde se sitúa el lugar de residencia, se encuentran las mejores tierras, que se cultivan casi todos los años, mientras que el círculo más lejano suele estar constituido por las tierras más altas, en las que se realizan exclusivamente actividades de pastoreo. Por su parte, el círculo intermedio presenta varias divisiones (*laymis*, en quechua) en las que se llevan a cabo, de manera alternada, actividades comunales de agricultura, pastoreo y descanso. Es la existencia de este círculo concéntrico, que el autor denomina “sistema de descanso regulado comunalmente” (DRC), lo que propicia la existencia de arreglos institucionales comunales. La transición de propiedad comunal a propiedad privada implica, por lo tanto, la eliminación del DRC y, por ende, de la influencia de la comunidad sobre las decisiones productivas individuales. Según Cotlear, la disolución del sistema comunal ha permitido un cambio en el patrón de uso de la tierra, contención de la erosión por el sobrepastoreo de las tierras en descanso y, principalmente, incentivos para la adopción de tecnologías modernas que permiten una mayor productividad de la tierra.

Kervyn (1989) analiza la función de las comunidades campesinas en el manejo de sus recursos en el marco teórico de la economía institucional. Su trabajo se basa en el estudio de catorce comunidades<sup>12</sup> que se caracterizan

---

12 El autor clasifica a dichas comunidades en cinco tipos de zonas de acuerdo con su altitud, clima y calidad del suelo: zona cercada, zona de riego, zona de secano, zona de turnos y zona de pastos naturales.

por desarrollar una agricultura y ganadería con paisaje de montaña (con una altitud que oscila entre los 3.000 y 4.500 metros), clima seco e irregular y alta densidad poblacional, lo cual significa una fuerte presión sobre el uso de los recursos. Dadas las características de estas comunidades, resulta imprescindible la acción organizada de las comunidades para el manejo de los tres principales factores de producción: primero, es necesario el adecuado manejo del agua, para contrarrestar el efecto de las sequías y alargar la campaña agrícola; segundo, las condiciones de altura imponen la necesidad de planificar el uso de la tierra en el tiempo, y la alternación entre ganadería y agricultura; y tercero, la alta densidad poblacional y la presión sobre los recursos imponen la necesidad de delimitar (cercar) los pastos (sin embargo, los pastos naturales se hacen cada vez más escasos cuanto mayor presión se produce sobre su utilización). Finalmente, en cuanto al mercado laboral, Kervyn afirma que, dados los altos costos de transacción (información y negociación) y las externalidades en la producción, las comunidades optan por el *ayni* como medio para abastecerse de mano de obra para la cosecha y la siembra. Así, Kervyn considera que todas estas características generan interdependencias entre los productores, los cuales establecen instituciones “colectivas” con el fin de controlar los riesgos asociados a su actividad, e internalizar las externalidades propias de su medio. Estas reglas complementan las restricciones biofísicas de dicho medio, y permiten por lo tanto darle continuidad a las formas de organización comunal en el manejo de tierras en los Andes.

Para Zegarra (1996), la actual configuración institucional del mercado de tierras tiene un sesgo excluyente que incide en las limitaciones que enfrentan los parceleros para producir eficientemente, las cuales, a su vez, son propias de la existencia de mercados rurales imperfectos. Este mercado se caracteriza por la existencia de economías de escala, externalidades en el manejo del agua y fallas en los mercados de mano de obra y financiamiento. Por ello, el autor señala que, dadas sus características, un mercado de tierras no regulado genera una tendencia a la concentración de la tierra y del poder económico agrario. Esto, debido a la existencia de economías de escala en la producción, gestión y comercialización agrícola, lo cual limita la competitividad de la pequeña propiedad. Sin embargo, según el autor, estos factores pueden ser atenuados mediante intervención estatal y el apoyo de servicios privados, tal como lo demuestran diversas experiencias mundiales.

Otro incentivo para la concentración de la tierra es que esta facilita el manejo colectivo del agua, cuyo uso, dada la actual estructura de propiedad del recurso, se determina a partir de reglas de acción colectiva y gobernabilidad. No tener propiedad exclusiva sobre el recurso hídrico introduce cierto grado de incertidumbre sobre los atributos de la tierra para potenciales compradores, quienes dependerán de la red social a la que pertenece el actual usuario. Finalmente, los

pequeños parceleros tienen una doble desventaja para acceder al crédito formal: por un lado, no pueden asegurar una rentabilidad mínima para cumplir con sus obligaciones crediticias; y, por otro, el escaso colateral con el que cuentan no es atractivo para la banca comercial.

Dadas estas características, Zegarra (1996) recomienda adoptar una actitud crítica frente a la capacidad que tiene un esquema de mercado irrestricto para realizar una asignación óptima de los recursos escasos. Por el contrario, sugiere tener en cuenta el contexto de incertidumbre, información imperfecta y altos costos de transacción en el que operan los mercados de tierras en las zonas rurales, así como realizar trabajos empíricos destinados a medir el real impacto de estas variables en dicho mercado.

Para terminar, hay que resaltar que la investigación económica sobre los impactos del aumento en la seguridad de tenencia, utilizando las herramientas del neoinstitucionalismo, es una de las áreas temáticas de mayor trayectoria en la literatura internacional. Siguiendo el seminal trabajo de Feder y Feeney (1991), en el Perú se ha venido investigando si la seguridad de tenencia está o no asociada a mejoras en las prácticas de conservación y a aumentos en la inversión y productividad en diferentes escenarios agrarios. La tesis doctoral de Barrantes (1992) sobre el impacto de la seguridad de tenencia en el uso de la tierra en Ucayali es el primero de estos trabajos en el Perú. La metodología se ha ido replicando posteriormente, incluyendo evaluaciones específicas sobre los impactos sociales y ambientales del aumento de la seguridad de tenencia de tierras promovidas por las políticas y los programas de titulación.

### **3.2. Mercado de factores: cambios institucionales en el manejo del mercado de agua y las concesiones forestales**

Según la teoría de derechos de propiedad, y específicamente siguiendo el llamado Teorema de Coase, los problemas asociados a la presencia de externalidades se resuelven si existen derechos de propiedad bien definidos, los mismos que incrementan el valor económico de un bien. Según Zegarra (1997), dicho teorema es bastante convincente para los bienes privados, de nula aplicación para los bienes públicos y de uso controversial en el caso de bienes “especiales”, como el agua, que tienen características de ambos tipos de bienes. Por un lado, y dadas las características del recurso hídrico, es muy difícil excluir a otros consumidores (característica de bien público); sin embargo, su consumo es excluyente, es decir, el consumo de unos perjudica el de otros (característica de bien privado). Por ello, Ostrom (1997) propone que para alcanzar un manejo más eficiente del agua es necesario definir un conjunto de derechos y obligaciones; a saber, de extracción, manejo, exclusión y alienación. Por otro lado, la explotación del agua



tiene dos características importantes: movilidad espacial y variabilidad temporal, lo cual implica una serie de retos a su manejo y la implementación de un sistema de derechos. Zegarra anota que los principales retos para las instituciones del manejo de agua son cómo enfrentar la incertidumbre de la oferta, cómo manejar la interdependencia de los usuarios, cómo asegurar el adecuado mantenimiento del sistema hídrico, cómo coordinar decisiones individuales para un uso racional y sostenible del recurso, y, finalmente, cómo aumentar la eficiencia y la equidad en la distribución.

En el marco del debate sobre la posible privatización del manejo del agua, el autor sostiene que el Perú debería optar por un sistema intermedio, mediante el cual el Estado actúe como un ente regulador de la actividad privada, que tendría el control del recurso. Con tal esquema, el Estado se encarga de asegurar estabilidad jurídica e intervenir en la construcción de infraestructura cuando no existen incentivos necesarios en el ámbito privado. Este es el esquema norteamericano; en él, la operación del mercado de aguas se otorga mediante concesiones y existe un sofisticado sistema para evitar el impacto negativo sobre terceros. Según Zegarra, un enfoque centralizado —como el vigente en el país— impide el desarrollo de la inversión privada, no alienta el uso racional del recurso y asigna su precio ineficientemente.

A diferencia de lo ocurrido en los debates sobre la privatización del agua, en el cual el instrumental analítico de la NEI ha estado presente desde un primer momento, en la primera mitad de la década de 1990, la polémica acerca de la posibilidad de promover el manejo sostenible de los recursos forestales no ha recibido mayor atención de la investigación desde la economía neoinstitucional; y esto, a pesar de la implementación, a partir del 2001, del nuevo esquema de concesiones forestales mediante subastas públicas y superando los problemas de incentivos perversos del antiguo régimen de permisos de extracción forestal para lotes de una extensión de menos de mil hectáreas. Los pocos trabajos realizados desde la economía giran alrededor de la contribución del sector forestal a la economía nacional, o algunas referencias a la teoría de la economía de los recursos naturales en la línea de la determinación del patrón óptimo de extracción del recurso.

El trabajo de Barrantes y Trivelli (1996) presentó una primera aproximación teórica desde la NEI para describir los problemas de incentivos en el régimen de tenencia, y anticipó los elementos a tener en cuenta para una política forestal que, al definir y hacer cumplir con claridad los derechos de propiedad, se pueda reducir los costos de transacción asociados al manejo del recurso.

Asimismo, Escobal, Ágreda y Aldana (2000) afirman que la calidad y cantidad de activos (capital físico y financiero, capital humano y recursos naturales) a los que tienen acceso los productores, así como el marco institucional (arreglos institucionales y activos públicos) dentro del cual actúan, afectan la toma de

decisiones, el manejo de los recursos y, por ende, el medio ambiente que los rodea. Los autores analizan la extracción de los recursos forestales no maderables (castaña) de los bosques de Tambopata y encuentran que la dificultad para evitar la participación de terceros en la extracción de estos recursos y la sobreposición de las concesiones forestales inciden de manera negativa en el manejo sostenible de los mismos y contribuyen a su sobreexplotación.

Por ello, afirman que el proyecto del Estado de levantar un nuevo plano catastral de la zona debe ir acompañado, además, de nuevos contratos de concesión que unifiquen el uso de los recursos en un solo contrato, así como de actividades que promuevan otras actividades sostenibles en dicho ámbito.

Si bien es cierto que la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobada el año 2001, abre las puertas para hacer estudios que permitan validar las hipótesis sobre las ganancias esperadas en eficiencia económica y conservación de la biodiversidad, no hemos podido identificar ninguna investigación realizada en el Perú con este marco teórico. Situación similar a la que encontramos en el tema de los derechos de propiedad de los recursos hidrobiológicos, pues el debate acerca de la viabilidad económica de las cuotas individuales transferibles de la biomasa pesquera no ha traído consigo nuevos estudios desde la economía institucional.<sup>13</sup>

### **3.3. Los arreglos contractuales y el dilema de la medición de los costos de transacción**

Tal como ya se señaló, desde la perspectiva neoinstitucional, cuando la información es costosa y los derechos de propiedad no se encuentran bien definidos, es difícil definir contratos y asegurar el cumplimiento de los mismos. En este escenario, los costos de transacción son consecuentemente altos, y afectan negativamente el nivel de intercambio de la economía y la especialización de los activos (Shirley 2004).

En esa línea, Alvarado (1996) analiza los contratos y su impacto sobre las transacciones económicas en la agricultura peruana. El autor afirma que las transacciones realizadas en las zonas rurales son más costosas que en las zonas urbanas debido a que los derechos de propiedad sobre los activos están definidos de manera deficiente. A esto se suma el incipiente desarrollo de las entidades encargadas de la supervisión de los contratos, así como las deficientes redes de comunicación de estas zonas.

---

13 Vale la pena resaltar que tanto en la Universidad del Pacífico como en el Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica se han presentado varios proyectos de tesis de licenciatura sobre ambos temas.

El estudio clasifica seis tipos de contratos distintos según el grado de información<sup>14</sup> que poseen los agentes involucrados en una transacción en el mercado de tierras o de crédito. A partir de ello, analiza los contratos (de tierras y crédito) en el valle de Huaraz, y concluye que la mayoría de transacciones que realizan los agricultores de la zona son de oferta de tierra y demanda de crédito, lo cual evidenciaría la necesidad de liquidez generada a partir de la desaparición del Banco Agrario. Además, observa un incremento de los contratos que suscriben los pequeños agricultores, particularmente de los denominados bilaterales, es decir, aquellos en los cuales existe un alto grado de conocimiento entre los agentes involucrados.

El autor concluye que el aumento de la rentabilidad de las actividades agropecuarias ayudaría a reducir la necesidad de información muy precisa o detallada para las transacciones. Adicionalmente, el desarrollo de un sistema de información permitiría una expansión de los contratos en el mercado de tierras.

Por otro lado, los arreglos contractuales pueden establecer condiciones para la articulación de la agroindustria y la pequeña agricultura, de tal manera que la primera pueda actuar como agente de cambio de la segunda. Según Williamson (1979, citado en Schejtman 1998), los factores determinantes de la opción organizativa son la recurrencia, la incertidumbre y el grado de especificidad de la inversión. De esta manera, si las transacciones de bienes genéricos son frecuentes y específicas, las partes tenderán a la coordinación vertical o integración vertical, elección que dependerá de los costos de transacción y producción asociados a cada esquema.

Así por ejemplo, la coordinación vertical se produce cuando los costos de transacción son altos ante fallas en el mercado en tierra, tecnología, financiamiento y canales comerciales, entre otros. Tal como lo refiere Schejtman (1998), cuando hay coordinación vertical entre agroindustria y agricultores, la intensidad de la relación puede ir desde simples acuerdos verbales de compra-venta que solo especifican volumen, hasta suministro de insumos, otorgamiento de crédito, asistencia técnica y apoyo gerencial.

A partir del análisis de diversas experiencias de articulación, Ágreda (1999) concluye que, a diferencia de la mediana y la gran propiedad, los pequeños productores no acceden a acuerdos contractuales con la agroindustria, que les permitan compartir riesgos y tener una mayor participación en los márgenes de comercialización. A diferencia de otros productores que establecen arreglos contractuales de coordinación vertical, los pequeños productores no reciben

---

14 Según Alvarado, cuando los costos de transacción son altos hay que invertir en un activo que permita el intercambio. En el caso de estos mercados (tierra y crédito), el nivel de conocimiento entre los agentes económicos constituye la principal inversión en activo específico.

los beneficios asociados a este tipo de arreglos, tales como acceso a crédito y asistencia técnica. Por otro lado, el autor afirma que los principales factores que explicarían la falta de canales de vinculación entre la pequeña agricultura y la agroindustria sería la desconfianza de los empresarios hacia los productores, explicada principalmente por la ausencia de información, prejuicios generados a partir de los fracasos de las empresas formadas con la reforma agraria, atomización de la tierra que impide alcanzar rendimientos de escala, baja dotación de capital fijo, falta de garantías para acceder a créditos de la banca privada y desconocimiento de tecnologías modernas.

Escobal, Ágreda y Reardon (2000) analizan el cambio institucional endógeno generado en la cadena productiva del algodón y el espárrago en el valle de Chíncha, en el marco de los arreglos contractuales establecidos entre productores y empresas agroindustriales. Los autores encuentran que los estándares de calidad y sanidad impuestos por los mercados internacionales a los productos de exportación generaron los incentivos para el fortalecimiento de la agricultura por contrato. A ello se sumó el retiro del apoyo estatal en el mercado de crédito, así como la escasez de capacidades gerenciales y técnicas entre los pequeños productores.

En líneas generales, estos acuerdos permiten a las empresas agroindustriales asegurar la producción de pequeños agricultores con el fin de alcanzar el volumen necesario para cubrir la demanda externa. A cambio, las empresas ofrecen asistencia técnica y gerencial para el mejoramiento y la estandarización del producto, y la oportunidad de acceder al crédito, ya sea de manera directa o como intermediarias antes la banca formal. Con estos nuevos arreglos, la agroindustria y los pequeños agricultores comparten el riesgo y han incrementado sus ganancias, aprovechando así los beneficios de la agroindustrialización.

Los autores identifican dos consecuencias principales de este cambio institucional. En primer lugar, se trata de una innovación institucional generada a partir de los requerimientos de la agroindustria. En segundo lugar, ha tenido efectos ambiguos sobre los niveles de ingreso y empleo del valle. Por un lado, la producción de espárragos se ha hecho intensiva en capital, lo cual ha disminuido el nivel de empleo en la actividad. Por otro lado, el fortalecimiento de los pequeños productores de algodón y la creación de grandes firmas algodoneras han incrementado el empleo y el ingreso de los primeros.

Por último, se destaca que el proceso de cambio institucional ha favorecido a los productores con mayores ingresos, ocasionando un incremento de la concentración económica en la zona. En esa línea, los autores proponen la necesidad de diseñar e implementar políticas públicas dirigidas a capacitar técnica y gerencialmente a los pequeños productores, así como a mejorar la provisión de servicios públicos e infraestructura económica, lo que reduce los costos de transacción de las actividades. Ello permitirá que se sigan aprovechando los

beneficios de estos arreglos contractuales, y que una mayor cantidad de pequeños productores participen de los beneficios de los mismos.

En última instancia, el desafío metodológico que enfrenta la nueva economía institucional es estimar empíricamente cómo los costos de transacción afectan los niveles de bienestar de los agentes económicos y sus niveles de transacción. En ese sentido, y tal como señala Escobal (2000), una de las principales críticas hechas a la literatura sobre costos de transacción es que su desarrollo teórico no ha venido acompañado con avances exitosos de cuantificación.<sup>15</sup> En un intento por superar dicha deficiencia, Escobal estima los costos de transacción (información, negociación y supervisión) en los que incurren 190 productores de papa de los distritos de Pazos y Huaribamba (provincia de Tayacaja, en Huancavelica), y como estos afectan el valor de su producción.

El autor establece que el precio en chacra de la papa puede ser representado como una función de precios hedónicos, según la cual dicho precio puede ser descompuesto entre un indicador del precio si se cumpliera la “ley de un solo precio”<sup>16</sup> y los elementos que se deben descontar del precio debido a la existencia de costos de transacción.

A partir de ello, se estima que el precio en chacra equivale solo a 36,5% del precio que habrían percibido los productores si no hubieran tenido que incurrir en costos de transacción, tales como los de negociación, información y supervisión, siendo los dos últimos los más importantes. Por otro lado, estima que la cantidad vendida habría sido 13% mayor si los productores no tuvieran que incurrir en costos de transacción, mientras el que valor bruto de producción, como resultado de los costos de transacción, fue 48,5% menor.

#### **3.4. Mercados entrecruzados: el caso de los mercados de crédito y la aparcería**

Las principales características de los mercados de crédito rural, siguiendo los modelos teóricos de la información asimétrica, están asociadas a la incertidumbre (eventos adversos controlables y no controlables) en la cual operan los prestamistas. Estos mercados se desarrollan en un contexto marcado por la existencia de información asimétrica, la misma que a su vez genera racionamiento crediticio. Otras características importantes de estos mercados son la coexistencia de mercados formales e informales —que operan con distintas tasas de interés—,

---

15 Alston y otros (1996) es un temprano intento por mostrar que el avance teórico conceptual de la escuela de los costos de transacción y derechos de propiedad puede estar acompañado de avances en investigación aplicada, con estimaciones empíricas de costos de transacción y sus impactos.

16 Según el supuesto de la paridad del poder de compra, en un mercado unificado todo producto tiene un solo precio.

el entrecruzamiento (*interlinkage*) entre las transacciones crediticias y las de comercialización (especialmente en el sector informal), la segmentación local de mercados y la especialización de las instituciones financieras en hogares de altos ingresos, con garantía jurídica y títulos de propiedad (Hoff y Stiglitz 1990).

Valdivia y Silva (1997) analizan el desarrollo del mercado de crédito rural y su evolución luego de implementadas las reformas estructurales del decenio de 1990, mediante las cuales se eliminó la banca de fomento, incluido el Banco Agrario. A partir de la información de la Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida (ENNIV) 1985-1986, los autores encuentran que la eficiencia en el flujo de la información es una variable crucial para entender los mecanismos de asignación de crédito y la naturaleza de las transacciones crediticias en el medio rural. De esta manera, la mayor presencia de crédito informal en dicho medio se explica porque la asignación de crédito de los prestamistas formales se encuentra fuertemente afectada por la existencia de asimetría en la información, mientras que el flujo de información entre prestamistas y prestatarios en el mercado informal es relativamente más eficiente en el sector rural. A partir de un modelo *probit*, que usa como variable dependiente el acceso al crédito, encuentran que variables como la utilización de sistemas de riego, educación del jefe de hogar, grado de integración al mercado y propiedad de activos, son estadísticamente significativas. Para los autores, el hecho de que las variables relativas a la propiedad —no necesariamente correlacionadas con el nivel de productividad de los hogares— sean significativas es la evidencia más clara de la importancia de las asimetrías en la información en la asignación del crédito rural, en la medida en que dichas variables se utilizan como “señal” para restringir el crédito.

Utilizando el mismo enfoque teórico, Trivelli (1997) identifica cuáles son los determinantes del acceso al financiamiento, básicamente para la agricultura. Dado que el régimen de tenencia de la tierra en zonas rurales no otorga garantías deseables, surge la pregunta de qué otras variables son determinantes para la asignación del crédito (formal e informal) en dichas zonas. La autora plantea modelar la probabilidad de obtener crédito como una función de un determinado portafolio de garantías que incluye activos fijos (garantías tradicionalmente aceptadas como colateral), activos vinculados al capital humano (incluye las redes sociales del hogar), activos ligados a la actividad agropecuaria y otros activos (como región, calidad del transporte, distancia a mercados).

A partir de la ENNIV 1994,<sup>17</sup> se identifican portafolios de garantía diferenciados según región. En el caso de la costa, el uso de fertilizantes químicos, el régimen de propiedad y los gastos totales en la explotación explican de

---

17 Una limitación de la base de datos utilizada es que 95% de los hogares que reportan haber recibido crédito lo hicieron vía el mercado informal, por lo cual los resultados solo serían válidos para este sector.

manera positiva el acceso al crédito. En la sierra, tienen correlación positiva la ocupación del jefe de hogar, el grado de integración con el mercado de bienes agropecuarios, el área destinada a la producción de cultivos de exportación y el número de miembros del hogar que son migrantes; mientras tanto, el régimen de tenencia y el porcentaje de miembros del hogar que se dedican a la actividad agropecuaria tienen una relación negativa con la variable dependiente. En la selva, finalmente, la tenencia de depósitos de ahorro en el sistema financiero, el valor del ganado, el grado de integración al mercado y el gasto en producción agropecuaria afectan de manera positiva el acceso al crédito; por el contrario, el valor de las herramientas mecánicas tiene una correlación negativa.

Para abordar el entrecruzamiento de los mercados de factores rurales, una de las líneas de investigación con mayores referencias en la literatura internacional es el tema de los contratos de aparcería, o “al partir”. En el caso peruano, sin embargo, más allá de mostrar alguna evidencia empírica acerca de la importancia relativa de los contratos de aparcería en la agricultura (particularmente en la agricultura de riego de la costa), los estudios sobre este tema se remontan a la vieja discusión sobre el yanaconaje en el sistema de hacienda (José Matos Mar y Juan Martínez Alier son dos de los principales autores sobre esto en la década de 1970). En este sentido, el caso de las relaciones “al partir” en la agricultura andina no ha sido muy estudiado en el Perú. Glave (1992) aborda el tema en comunidades campesinas de dos valles de la vertiente oriental de los Andes, y muestra cómo la aparcería, además de cumplir el rol de sustituto de mercados imperfectos de capital, también responde a la existencia de incertidumbre y costos de transacción en la agricultura, tal como postula el marco teórico de la NEI.<sup>18</sup>

### 3.5. Acción colectiva y provisión de servicios públicos

Una de las principales escuelas de pensamiento de la NEI es la de la acción colectiva. Si bien es cierto que hay algunos trabajos que hacen referencia a la “tragedia de los bienes colectivos” (siguiendo el clásico trabajo de Garriet Hardin de 1968) como una aplicación de la teoría de la acción colectiva, en particular para explicar los procesos de degradación ambiental en zonas de altura o en la Amazonía, existen muy pocos trabajos que hayan intentado pro-

18 Los estudios de impacto de los programas de titulación que se vienen realizando en los últimos años pueden dar nuevas luces acerca del rol de la aparcería en diferentes contextos agrarios.

bar empíricamente el impacto de la acción colectiva en el manejo de recursos naturales, en la provisión de servicios o en los sistemas de producción.

Porras (2001) afirma que las reformas estructurales aplicadas a la agricultura peruana y a la boliviana en la década de 1990 ocasionaron cambios en las normas formales e informales con las cuales funcionaba dicho mercado, que han condicionado y transformado la acción colectiva de los empresarios agrícolas. De esta manera, los empresarios han pasado de un esquema clientelista, con alta vinculación a las esferas estatales de decisión de política agraria, a uno en el cual se enfatiza cada vez más la necesidad de desarrollar acciones en el ámbito de la sociedad civil y fortalecer las capacidades de negociación de las organizaciones, para ajustarse al funcionamiento de un mercado cada vez menos regulado.

Sin embargo, Porras anota que las tres características que determinan la eficiencia de un determinado arreglo institucional son la transparencia, la credibilidad y la flexibilidad, que no se cumplen a cabalidad en los actuales arreglos institucionales entre los empresarios agrícolas del Perú y de Bolivia, debido principalmente a la desconfianza entre los actores, a la falta de espacios de diálogo y a la injerencia del Estado en las asociaciones empresariales.

Por su parte, Jaramillo (2005a) intenta verificar de manera empírica la importancia de los arreglos institucionales para la acción colectiva en la provisión de servicios agrícolas y la calidad de los mismos. Sobre la base de una encuesta aplicada en cien distritos a alcaldes y representantes de las organizaciones de base, el autor estima dos modelos probabilísticos (*probit*). En el primero, la variable dependiente es la existencia de servicios agrícolas en el distrito; en el segundo, la percepción de calidad de estos servicios por parte de los representantes de los agricultores. Para capturar la existencia de arreglos institucionales para la acción colectiva se utiliza como variable instrumental la existencia de foros de concertación en el distrito, y los resultados son controlados por una serie de características socioeconómicas de los mismos, de sus gobiernos locales, del entorno político y de sus organizaciones de base.

Los resultados muestran una relación positiva entre la acción colectiva y la provisión de servicios agrícolas y su calidad; es decir, apoyan la hipótesis de que la acción colectiva influye en el adecuado desempeño de los municipios. En este sentido, el autor propone continuar investigando sobre el tema con el fin de profundizar en la codeterminación de los rasgos de la acción colectiva y las características del desempeño municipal. También sugiere realizar un seguimiento de los resultados para capturar los efectos del proceso de descentralización sobre los mismos.



#### 4. A MODO DE CONCLUSIÓN: HACIA UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN EL PERÚ

Como se puede apreciar en este recuento, la producción de análisis desde la NEI ha sido considerable y ha cubierto diversas áreas. En esta dirección, la cosecha de estudios identificados ha sorprendido a los autores por su volumen y variedad. En relación con su composición, un hallazgo interesante es la fuerte presencia de estudios directamente vinculados a la gestión pública. En este contexto, quizá el aspecto más importante y destacable es su contribución a la generación de conocimiento útil para políticas públicas.

Algunos temas han sido bien estudiados. En esta categoría están las reformas del decenio de 1990, su contenido, su economía política, sus efectos y la llamada agenda pendiente; particularmente, han sido bastante discutidas la privatización y la reforma laboral. Otro tema considerablemente abordado son las dificultades que genera el marco institucional para la gestión pública en diferentes sectores. Los acentos, sin embargo, varían de sector a sector. Mientras que en educación el tema de los recursos humanos —específicamente, el de la carrera docente— ha sido bien analizado, en salud los aspectos organizacionales han recibido mayor atención. Los programas sociales también han sido foco de atención. La lógica de su accionar, los factores asociados a su desempeño y el rol de la participación son algunos aspectos en los que el análisis se ha concentrado.

El tema de los mecanismos de cumplimiento de los contratos va a medio camino entre el interés por la gestión pública y por un mecanismo clave para el eficiente funcionamiento de los mercados. El análisis del Poder Judicial comparte rasgos con otros estudios de gestión a nivel sectorial, pero también se distingue por un mayor afán de identificar las consecuencias y los impactos de su pobre desempeño. Por otro lado, el desarrollo del tema del capital social y sus aledaños antagónicos (crimen, corrupción) es aún incipiente.

Una primera ausencia importante es, salvo excepciones, la de análisis alrededor del presupuesto público: la lógica de asignación de los recursos públicos entre sectores y al interior de los mismos, su economía política, sus consecuencias e impactos. Asimismo, a pesar de que no han faltado estudios que identifiquen las carencias e ineficiencias en la gestión pública, no se tienen estudios detallados de la cultura burocrática dentro del Estado peruano: valores, expectativas, estrategias de supervivencia, mecanismos de resistencia a las reformas. Tampoco hay muchos estudios sobre los mercados laborales del sector público. Ambos tipos de estudios son importantes para alimentar el diseño de la tantas veces postergada reforma de la carrera pública.

Diversos temas clásicos de la NEI tampoco han sido explorados. Importante entre estos es el de las relaciones interempresariales: a diferencia de experiencias en otros países, en el Perú hay evidencia de preferencia por las

jerarquías (internalización de actividades) antes que por los mercados, esto es, por relaciones de subcontratación basadas en la especialización. Entender las causas de esto es clave para elaborar estrategias que incorporen a las pequeñas y medianas empresas en la economía moderna. Tampoco hay estudios sobre estrategias empresariales de integración vertical u horizontal, a pesar de que hay significativos ejemplos en la década pasada (Alicorp, por ejemplo). Finalmente, el tema de las instituciones informales o, más bien, de las instituciones (prácticas, costumbres, esquemas mentales) sobre las que se asienta la informalidad, ha sido muy poco explorado y parece clave para promover la formalización.

Por otro lado, respecto a aportes muy específicos sobre los procesos de transformación en el mundo rural, en particular los relacionados con el cambio en la propiedad de la tierra, el neoinstitucionalismo se ha hecho presente en la producción intelectual peruana en múltiples temas, y ha adquirido cierto protagonismo durante el proceso de reformas estructurales de la década pasada. No solo se trata de aportes teórico-conceptuales, adaptando categorías analíticas de autores clásicos como North, Coase, Williamson, Stiglitz u Olson; en el Perú, la investigación aplicada ha producido valiosos aportes desde una perspectiva empírica, llegando inclusive a ser pioneros en algunas estimaciones de valores de costos de transacción. A pesar de ello, se requiere consolidar y ampliar estas estimaciones, con miras a identificar políticas públicas que reduzcan de manera más rápida los altos costos de transacción existentes en la economía peruana.

Los debates acerca de los impactos esperados de la mayor seguridad de tenencia, tanto en el ámbito urbano como en el rural, han dejado de ser una discusión ideológica, y hoy tenemos mejor información acerca de los factores que condicionan el éxito de los programas de titulación y registro de la propiedad. En este sentido, la revisión de la literatura aquí presentada permite identificar algunos temas específicos donde se debe profundizar en la investigación sobre la relación entre cambio institucional y crecimiento económico. Entre estos podemos resaltar el tratamiento del agua como bien semipúblico (mercado de agua de riego y participación del sector privado en saneamiento), la estructura de incentivos para el manejo sostenible de pesquerías y foresterías (el futuro de las cuotas individuales transferibles en pesca y de las concesiones forestales), la evaluación de impacto de los programas de titulación de la tierra y el aumento de seguridad de tenencia en general, el desarrollo de nuevos instrumentos financieros (incluido el seguro agrario), el análisis institucional de la gestión pública descentralizada (por ejemplo, el caso del sector ambiental) y la creación de mercados artificiales, como en el caso de los servicios ambientales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABUSADA, Roberto; Fritz DU BOIS, Eduardo MORÓN y José VALDERRAMA, editores (2000). *La reforma incompleta*. Lima: Universidad del Pacífico-Instituto Peruano de Economía.
- ÁGREDÁ, Víctor (1999). “Posibilidades de la pequeña producción en las condiciones de mercado”, en *SEPIA VII: El problema agrario en debate*. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria.
- AGUILAR, Giovanna (2003). *El sistema tarifario del servicio público de electricidad. Una evaluación desde el punto de vista de los usuarios*. Documento de Trabajo 224. Lima: Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- ALCÁZAR, Lorena y Raúl ANDRADE (1999). *Transparencia y rendición de cuentas en hospitales públicos: el caso peruano*. Red de Centros de Investigación. Working Paper R-383. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- ALCÁZAR, Lorena y Rodrigo LOVATÓN (2003). *La concesión de los puertos en el Perú: ¿quién ganó y quién perdió con la concesión del puerto de Matarani?* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Grupo de Análisis para el Desarrollo e Instituto Apoyo. Informe final.
- ALCÁZAR, Lorena y otros (2000). “Salud”, en P. Pollarolo y G. Ortiz de Zevallos (eds.), *Task Forces. Agenda para la primera década*. Lima: Instituto Apoyo, pp. 11-36.
- ALCÁZAR, Lorena y Pierina POLLAROLO (2001). *Alternativas para mejorar el sistema de bonificaciones a plazas docentes de zonas rurales y otras condiciones especiales*. Documento de Trabajo 5. Lima: Ministerio de Educación.
- (2000). *La regulación y el manejo de controversias de los sectores de telecomunicaciones y electricidad: un análisis institucional comparativo*. Documento de Trabajo 5. Lima: Instituto Apoyo.
- ALCÁZAR, Lorena y Erik WACHTENHEIM (2001). *Determinantes institucionales del funcionamiento de proyectos de infraestructura básica: análisis de los proyectos financiados por Foncodes (2002)*. WP 4. Lima: Instituto Apoyo.
- ALCÁZAR, Lorena; José Roberto LÓPEZ CÁLIZ y Eric WACHTENHEIM (2003). *Las pérdidas en el camino. Fugas en el gasto público: transferencias municipales, Vaso de Leche y sector educación*. Lima: Instituto Apoyo.
- ALCÁZAR, Lorena; Lixin COLIN XU y Ana María ZULUAGA (2000). *Institutions, Politics, and Contracts: The Attempt to Privatize the Water and Sanitation Utility*

- of Lima, Peru*. World Bank Policy Research Working Paper 2478. Washington DC: Banco Mundial.
- ALIAGA LINARES, Lissette (2002). *Sumas y restas. El capital social como recurso en la informalidad*. Lima: Alternativa.
- ALSTON, Lee; Thrainn EGGERTSSON y Douglass NORTH (1996). *Empirical studies in institutional change*. New York: Cambridge University Press.
- ALTAMIRANO, Teófilo; James COPESTAKE, Adolfo FIGUEROA y Katie WRIGHT (2003). *Poverty Studies in Perú: Towards a More Inclusive Study of Exclusion*. Well-being in Developing Countries Working Paper 5. Bath, Economic and Social Research Council.
- ALVARADO, Javier (2002). “El microcrédito desde la óptica de las instituciones ofertantes”, en F. Portocarrero, C. Trivelli y J. Alvarado, *Microcrédito en el Perú: ¿quiénes piden, quiénes dan?* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Universidad del Pacífico, Instituto de Estudios Peruanos y Centro Peruano de Estudios Sociales.
- (1996). *Los contratos de tierras y crédito en la pequeña agricultura. Un análisis institucional*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales.
- ARON, Janine (2000) “Growth and Institutions: A Review of the Evidence”, *The World Bank Researcher Observer*, 15:1, pp 465-90. Washington DC: The World Bank.
- ARROYO, Juan (2002). *La salud peruana en el siglo XXI. Retos y propuestas de políticas*. Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social.
- BANCO MUNDIAL (2005). *Doing Business 2005*. Washington DC: The World Bank.
- (2004). *Doing Business 2004*. Washington DC: The World Bank.
- (2001). *Governance in Peru*. Washington DC: The World Bank.
- BARRANTES, Roxana (1992). “Land Tenure Security and Resource Use in Peruvian Amazonia”. Tesis doctoral, Universidad de Illinois en Urbana-Champaign.
- BARRANTES, Roxana y Carolina TRIVELLI (1996). *Bosques y madera: análisis económico del caso peruano*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- BARRANTES, Roxana; Gonzalo TAMAYO, José TÁVARA y Verónica ZAVALA (2003). “Las privatizaciones en una época de reforma estructural. El caso peruano”, en A. Chong y J. M. Sánchez (eds.), *Medios privados para fines públicos. Participación privada en infraestructura en América Latina*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 179-250.

- (2000). *Determinantes de los arreglos contractuales en la participación privada en infraestructura: el caso peruano*. Research Network Working Paper R-390. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BECKER, David G. (2001a). *Is the good the enemy of the better? Peru's Indecopi and Judicial Reform*. Department of Government. Dartmouth College
- (2001b). “Justice for Peruvian Consumers? Indecopi and Consumer Protection”. Documento presentado al XXIII International Congress of the Latin American Studies Association. Washington DC, septiembre del 2001.
- BELTRÁN, Arlette (2002). *Análisis del presupuesto público con enfoque de género*. Lima: Universidad del Pacífico.
- BERNEDO, José (1999). “Reforma laboral, empleo y salarios en el Perú”, en V. Tokman y D. Martínez (eds.), *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*. Lima: Organización Internacional del Trabajo.
- BONIFAZ, José Luis (2001). *Distribución eléctrica en el Perú: regulación y eficiencia*. Diagnóstico y Propuesta 3. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- (1999). *Concesión de infraestructura en el Perú: recomendaciones a la luz de la teoría de las subastas*. Apuntes de Estudio 44. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, pp. 3-21.
- BONIFAZ, José Luis; Roberto URRUNAGA y Jéssica VÁSQUEZ (2002). *Financiamiento privado e impuestos: el caso de las redes viales en el Perú*. Documento de Trabajo 48. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- (2001). *Financiamiento de infraestructura en el Perú: concesión de carreteras*. Documento de Trabajo 37. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- BOZA, Beatriz (1998). “The Role of INDECOPI in Peru: The First Five Years”, en B. Boza (ed.), *Peru's Experience in Market Regulatory Reform, 1993-1998*. Lima: Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, pp. 3-37.
- BROMLEY, Ram (1990). “A New Path to Development? The significance and Impact and Hernando De Soto's Ideas on Underdevelopments, Production, and Reproduction”, *Economic Geography*, vol. 66, n.º 4.
- BURKI, Shahid y Guillermo PERRY (1998). *La larga marcha: una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Mundial.

- CAMERON, Maxwell A. (2000). "Micro and macro logics of political conflict: the informal sector and institutional change in Peru and Mexico", en A. Ritter, M. Cameron y D. Pollock (eds.), *Latin America to the Year 2000. Reactivating Growth, Improving Equity, Sustained Democracy*. Nueva York: Praeger.
- CARBONETTO, Daniel; Jenny HOYLE y Mario TUEROS (1988). *Sector informal en Lima Metropolitana*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.
- CASAS, Carlos (2005). "Recomendaciones en los aspectos fiscales de la descentralización", en *Informe del Grupo de Trabajo Encargado de Evaluar el Proceso de Descentralización*. Lima: Congreso de la República, Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado 2004-2005.
- CHACALTANA, Juan (2001). "Reforma en la contratación y despido en el Perú de los 90s: lecciones y perspectivas", *Economía*, vol. XXIV, n.º 48, diciembre. Lima: Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica, pp. 133-151.
- CHANG, Ha-Joon (2003). "The market, the state and institutions in economic development", en *Rethinking Development Economics*. London: Anthem Press.
- (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press.
- COASE, Ronald (1937). "A theory of the firm", *Economica*, vol. 4, n.º 16, pp. 386-405.
- COTLEAR, Daniel (1989). *Desarrollo campesino en los Andes: cambio tecnológico y transformación social en las comunidades de la sierra del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- CULPEPER, Roy (2002). *Demystifying Hernando de Soto: A Review of the Mystery of Capital*. North South Institute.
- DE SOTO, Hernando (2000). *El misterio del capital*. Lima: El Comercio.
- (1986). *El otro sendero*. Lima: Editorial El Barranco.
- DÍAZ, Hugo y Jaime SAAVEDRA (2000). *La carrera del maestro en el Perú: factores institucionales, incentivos económicos y desempeño*. Documento de Trabajo 32. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- DIXIT, Avinash (2003). "Some Lessons from Transaction-Cost Politics for Less-Developed Countries", *Economics and Politics*, vol. 15, n.º 2, pp. 107-133.

- (1996). *The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective*. MIT Press.
- EASTERLY, William (2002). *The Elusive Quest for Growth. Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge, MA: MIT Press.
- ESCOBAL, Javier (2000). Costos de transacción en la agricultura peruana: una primera aproximación a su medición e impacto. Documento de Trabajo 30. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- ESCOBAL, Javier; Víctor ÁGREDa y Úrsula ALDANA (2000). “Derechos de propiedad, regulación de concesiones y uso óptimo de los recursos naturales: Criterios para regular a los extractores de castaña en la provincia de Tambopata en la selva del Perú”, en J. Berdegué y G. Escobar (eds.), *Seguimiento y evaluación del manejo de recursos naturales*. Santiago de Chile: Fundación de Comunicaciones en el Agro.
- ESCOBAL, Javier; Víctor ÁGREDa y Thomas REARDON (2000). “Endogenous institutional innovation and agroindustrialization on the Peruvian Coast”, *Agricultural Economics*, n.º 23.
- ESCOBAL, Javier; Claudio LANATA, Sofía MADRID, Mary PENNY, Jaime SAAVEDRA, Pablo SUÁREZ, Héctor VERÁSTEGUI, Eliana VILLAR y Sharon HUTTLY (2003). *Young Lives Preliminary Country Report: Perú*. Young Lives Working Paper.
- EYZAGUIRRE, Hugo (1996). *Instituciones y desarrollo económico: reforma judicial en América Latina*. Documento de Trabajo 103. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- (1998). *La violencia intencional de Lima Metropolitana: magnitud, impacto económico y evaluación de políticas de control, 1985-1995*. Documento de Trabajo R-332. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- (2001). “Municipal government decision making process: sensitivity to the needs and preference of local residents”. Lima: Instituto Apoyo.
- EYZAGUIRRE, Hugo y Carlos CALDERÓN (2002). *Poder judicial y micro y pequeña empresa: impacto y posibles soluciones*. Documento de Trabajo 8. Lima: Instituto Apoyo.
- EYZAGUIRRE, Hugo y Yesenia PUGA (2001). “La violencia criminal en Lima Metropolitana: los factores de riesgo y las políticas de prevención y represión”, en P. Fajnzylber, D. Lederman y N. Loayza (eds.), *Crimen y violencia en América Latina*. Bogotá y Washington: Alfaomega y Banco Mundial, pp. 119-166.

- FEDER, Gershon y David FEENY (1991). "Land Tenure and Property Rights: Theory and Implications for Development Policy", *World Bank Economic Review*, vol. 5, n.º 1, pp. 135-153.
- FERNÁNDEZ-BACA, Jorge (1998). "Concesión de obras de infraestructura y servicios públicos en el Perú". Consultoría. Lima: Universidad Pacífico.
- FIELD, Erica (2002). *Entitled to Work: Urban Property Rights and Labor Supply in Peru*. Paper 220. Princeton University, Research Program in Development Studies Working.
- (2003a). "Property Rights and Household Time Allocation in Urban Squatter Communities: Evidence from Peru". Harvard University. Mimeo.
- (2003b). "Fertility Responses to Urban Land Titling Programs: The Roles of Ownership Security and the Distribution of Household Assets". Harvard University. Mimeo.
- FIELD, Erica y Máximo TORERO (2004). "Diferencias en el acceso de las mujeres al microcrédito en el Perú e impacto de la tenencia del título de propiedad", en C. Trivelli y otros, *Mercado y gestión del microcrédito en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- FRANCKE, Pedro; José CASTRO, Rafael UGAZ y José SALAZAR (2003). "Análisis del Presupuesto Público 2003 en el Sector Educación", *Economía y Sociedad*, n.º 49. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- GALARZA, Francisco y Javier ALVARADO (2004a). "Análisis del crédito formal y no formal en el mercado de Huancayo", en C. Trivelli y otros, *Mercado y gestión del microcrédito en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Grupo de Análisis para el Desarrollo, Centro Peruano de Estudios Sociales e Instituto de Estudios Peruanos, pp. 557-626.
- (2004b). "Estudio del mercado microfinanciero de Huancayo", en C. Trivelli y otros, *Mercado y gestión del microcrédito en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Grupo de Análisis para el Desarrollo, Centro Peruano de Estudios Sociales e Instituto de Estudios Peruanos, pp. 371-461.
- GALDO, Virgilio (2000). *Telefonía pública en áreas rurales: identificación y cuantificación de los beneficios privados y sociales*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- GALLARDO, José (2000). *Privatización de los monopolios naturales en el Perú: economía política, análisis institucional y desempeño*. Documento de Trabajo 188. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.



- GARCÍA, Norberto y Juan CHACALTANA (2004). Reforma laboral, capacitación y productividad, en N. García y otros (eds.), *Políticas de empleo en Perú*, tomo II. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación, Instituto de Estudios Peruanos, Pontificia Universidad Católica y Universidad Nacional de Ingeniería, pp. 15-62.
- GARCÍA, Norberto y otros, editores (2004). *Políticas de empleo en el Perú*, tomos I y II. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación, Instituto de Estudios Peruanos, Pontificia Universidad Católica y Universidad Nacional de Ingeniería.
- GLAVE, Manuel (1992). "Aparcería en comunidades campesinas", en E. Mayer y M. Glave (eds.), *La chacra de papa: economía y ecología*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales.
- GOBIERNO DEL PERÚ (1991). Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, DL 757. Publicado en <[www.proinversion.gob.pe/pqinvertir/marco-legal/leyes/11-D.L.%20757.pdf](http://www.proinversion.gob.pe/pqinvertir/marco-legal/leyes/11-D.L.%20757.pdf)>.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín (2000). "Los misterios de Hernando de Soto: comentario al libro *El misterio del capital*". Artículo de opinión publicado en <<http://macareo.pucp.edu.pe/~egonzal/egonzal.htm>>.
- GUERRA GARCÍA, Gustavo (1999). *La reforma del Estado en el Perú. Pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo*. Lima: Agenda Perú.
- GUERRERO, Juan y Helena HOFBAUER (2001). *Índice de transparencia presupuestaria en cinco países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, México y Perú*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas y Porrúa.
- HOFF, Karla y Joseph STIGLITZ (1990). "Imperfect Information and Rural Credit Markets: Puzzles and Policy Perspectives", *World Bank Economic Review*. Oxford University Press, vol. 4, n.º 3, pp. 235-250.
- HUNT, Jennifer y Sonia LASZLO (2005). "Bribery: Who Pays, Who Refuses, What Are the Payoffs?", NBER Working Papers 11635. Cambridge: National Bureau of Economic Research, Inc.
- HUNT, Jennifer (2005). "Why Are Some Public Officials more Corrupt than Others?", NBER Working Papers 11595. Cambridge: National Bureau of Economic Research, Inc.
- IGUÍÑIZ, Javier y Roxana BARRANTES (2004). *La investigación económica y social en el Perú. Balance 1999-2003 y prioridades para el futuro*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

- INSTITUTO APOYO (2000). *Reforma del Poder Judicial*. Task Forces: Agenda para la primera década. Lima: Instituto Apoyo.
- (1998) *“El impacto del Poder Judicial en las decisiones empresariales en el Perú”*. Lima: Instituto Apoyo.
- JARAMILLO, Miguel (2005). “Teacher Location in Peru: Is There a National Market?”, ponencia presentada a la Primera Conferencia Mundial de Investigación en Educación, Praga.
- (2005a). “Gobiernos locales, instituciones para la acción colectiva y el desempeño de los servicios agrícolas públicos en el Perú”, en J. Iguñiz, J. Escobal y C. I. Degregori (eds.), *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA 11*. Lima: Seminario Permanente De Investigación Agraria.
- (2004a). “La regulación del mercado laboral en el Perú”. Informe de consultoría para el Proyecto CRECER-Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- (2004b). *The Cost of Starting a Small Firm in Peru: The Case of the Apparel Industry*. The Ronald Coase Institute.
- JARAMILLO, Miguel e Irma ARTEAGA (2003). “La distribución del gasto educativo en el Perú”, Informe de investigación para el Consorcio de Investigación Económica y Social.
- JARAMILLO, Miguel y Sandro PARODI (2004). *El Seguro Escolar Gratuito y el Seguro Materno Infantil: análisis de su incidencia e impacto sobre el acceso a los servicios de salud y sobre la equidad en el acceso*. Documento de Trabajo 46. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- JARAMILLO, Miguel y Jaime SAAVEDRA (2005). “Governability, Reforms and Economic Performance in 1990s Peru”, en A. Solimano (ed.), *Political Crises, Social Conflict and Economic Development: The Political Economy of the Andean Region*. Nueva York: Edward Elgar Publishing.
- JARAMILLO, Miguel y Néstor VALDIVIA (2005). “Políticas para el financiamiento de las pymes y el desempeño del mercado de microfinanzas en el Perú”. Informe para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- JIMÉNEZ, Félix (2002). *El carácter procíclico de la política fiscal: notas sobre la ley de prudencia y transparencia fiscal*. Documento de Trabajo CISEPA 215, Departamento de Economía. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- (2003). *Perú: sostenibilidad, balance estructural y propuesta de una regla fiscal*. Documento de Trabajo CISEPA 225, Departamento de Economía. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

- JOHNSON, Jaime (2001). "Reestructuración institucional del Sector Salud", en Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), *Políticas de Salud 2001-2006*. Lima: CIES.
- KAGAWA, Ayako (2001). "Policy Effects and Tenure Security Perceptions of Peruvian Urban Land Tenure Regularisation Policy in the 1990s". Workshop Paper, ESF/N-AERUS International Workshop, Bélgica, 23-26 de mayo.
- KARLAN, Dean (2001). "Microfinance Impact Assessments: The Perils of Using New Members as a Control Group", *Journal of Microfinance* (diciembre).
- KARLAN, Dean; Markus MOBIUS y Tanya ROSENBLAT (2005). "Measuring Trust in Peruvian Shantytowns", versión preliminar.
- KERVYN, Bruno (1989). *Campesinos y acción colectiva: la organización del espacio en comunidades de la sierra sur del Perú*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.
- LAVIELLE, Briseida; Mariana PÉREZ y Helena HOFBAUER (2003). *Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria: una comparación de 10 países (2003)*. México: Fundar.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN SOCIAL DEL PERÚ (1998). "Hacia una interpretación del problema del empleo en el Perú", *Boletín de Economía Laboral*, n.º 8.
- NORTH, Douglass (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press.
- NORTH, Douglass (2000). "A Transactions Cost Theory of Politics", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, n.º 4, pp. 355-367.
- ORBACH, Barak Y. (1999). "Competition Policy", en *Transition: Lessons From Peru*. Cambridge: Harvard Law School.
- ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel y Pierina POLLAROLO, coordinadores (2000). *Reforma del Estado: descentralización*. Lima: Instituto Apoyo.
- ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel; Hugo EYZAGUIRRE, Rosa María PALACIOS y Pierina POLLAROLO (1999). *La economía política de las reformas institucionales en el Perú: los casos de educación, salud, y pensiones*. Red de Centros de Investigación. Working paper R-348. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- OSTROM, Elinor (1997). "What Makes for Successful Institutions to Govern Common-Pool Resources", trabajo presentado en la conferencia "Local Institutions for Forest Management: How Can Research Make a Difference".

- Center for International Forestry Research (CIFOR), Bogo, Indonesia, 19-21 de noviembre de 1997.
- PANARITIS, Elena (2001). *Do Property Rights Matter? An Urban Case Study from Peru*. Global Outlook: International Urban Research Monitor 1 (April), 20-22. Woodrow Wilson International Center for Scholars and the United States Department of Housing and Urban Development, Washington DC.
- PAREDES, Romano (1998). "Indecopi by the numbers", en B. Boza (ed.), *Lessons from the first five years of Indecopi. Peru's Experience in Market Regulatory Reform. 1993-1998*. Lima: Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
- PASCÓ-FONT, Alberto y Jaime SAAVEDRA (2001). *Reformas estructurales y bienestar. Una mirada al Perú de los noventa*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- POLLAROLO, Pierina (2000). "La reforma del sector salud", en R. Abusada, F. Du Bois, E. Morón y J. Valderrama (eds.), *La reforma incompleta*. Lima, Universidad del Pacífico e Instituto Peruano de Economía, pp. 299-334.
- PORRAS, José (2001). "Reformas estructurales de mercado e institucionalidad en la acción colectiva de los empresarios en la agricultura de Bolivia y Perú", *Políticas Agrícolas*, n.º 11. Brasil: Red de Instituciones Vinculadas a la Capacitación en Economía y Políticas Agrícolas en América Latina y el Caribe.
- PORTOCARRERO M., Felipe y Guillermo BYRNE (2004). "Estructura de mercado y competencia en el microcrédito", en C. Trivelli y otros, *Mercado y gestión del microcrédito en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Grupo de Análisis para el Desarrollo, Centro Peruano de Estudios Sociales e Instituto de Estudios Peruanos, pp. 49-139.
- PUTNAM, Robert (1994). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- RODRIK, Dani; Arvind SUBRAMANIAN y Francesco TREBBI (2002). *Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development*. Centre for Economic Policy Research Discussion Paper Series 3643.
- ROSSINI R. y J. THOMAS (1990). "The Size of the Informal Sector in Perú: A Critical Comment on Hernando de Soto's El otro sendero", *World Development*, vol. 18, n.º 1, pp. 125-135.
- ROTTENBERG, Simon (1988). "El otro sendero. La revolución informal", *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 70, n.º 2, pp. 489-490.

- RUBINSTEIN, Ariel (1997). *Modelling bounded rationality*. Institute of Economics: University of Copenhagen.
- RUIZ, José (1996). “El mercado de trabajo en el sector público peruano: 1991-1994”, en G. Yamada (ed.), *Caminos entrelazados: la realidad del empleo urbano en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- RUTHERFORD, Malcom (2001). “Institutional Economics: Then and Now”, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 15, n.º 3, pp. 173-194.
- SAAVEDRA, Jaime (1998a). *Empleo, productividad e ingresos. Perú (1990-1996)* Documento de Trabajo 67. Lima: Oficina Internacional del Trabajo.
- (1998b). *¿Crisis real o crisis de expectativas? El empleo en el Perú antes y después de las reformas estructurales*. Documento de Trabajo 25. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- SAAVEDRA, Jaime y Máximo TORERO (2004). “Labor Market Reforms and their Impacts over Formal Labor Demand and Job Market Turnover: The Case of Peru”, en J. Heckman y C. Pagés, *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. Chicago: Forthcoming Chicago Press.
- SCHADY, Norbert (1999). *Seeking Votes: The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Found (Foncodes) 1991-95*. World Bank.
- SCHEJTMAN, Alexander (1998). “Agroindustria y pequeña agricultura: experiencias y opciones de transformación”, en *Agroindustria y pequeña agricultura: vínculos, potencialidades y oportunidades comerciales*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cooperación Técnica Alemana-GTZ y FAO.
- SHIRLEY, Mary (2004). “Institutions and development”, en C. Menard (coed.), *Handbook of New Institutional Economics*. Norwell, MA: Kluwer Academic Publishers.
- SIMON, Herbert (1987). “Bounded Rationality”, en J. Eatwell, M. Milgate y P. Newman (eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*. London: Macmillan.
- TANAKA, Martín (2001). *Participación popular en políticas sociales: cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- (1999). “La economía política del ajuste y la reforma estructural en el Perú: el estado de la cuestión y la agenda pendiente”, en E. Bardales, M. Tanaka y A. Zapata (eds.), *Repensando la política en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- TANAKA, Martín y Carolina TRIVELLI (2002). *Las trampas de la focalización y la participación*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- TANAKA, Martín y Patricia ZÁRATE (2002). *Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú 1998-2001*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- TÁVARA, José I.; Giovanna AGUILAR y José OSCÁTEGUI (1998). *Regulación de los servicios públicos domiciliarios. Una mirada desde los consumidores*. Santiago de Chile: CONSUPAL.
- TAVERA, José A. (2001). *After privatization: regulation of Peruvian public utilities*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Economía, pp. 713-725 (Serie reimpressiones/PUCP, CISEPA 32). *The Quarterly Review of Economics and Finance*, vol. 41.
- (2000). “An institutional analysis of reforming the state: the case of Peru”, tesis doctoral, University of Illinois, Urbana-Champaign.
- (1999). “¿Por qué las reformas del Estado fracasan?: un enfoque de costos de transacción”, *Economía*, vol. 22, n.º 43. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú
- TORERO, Máximo (2002). *Impacto de la privatización sobre el desempeño de las empresas en el Perú*. Documento de trabajo 41. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- TORERO, Máximo y Alberto PASCÓ-FONT (2001a) *The Social Impact of Privatization on the Regulation of Utilities in Peru*. WIDER Discussion Paper 17. Helsinki: United Nations University.
- (2001b). *El impacto social de la privatización y de la regulación de los servicios públicos en el Perú*. Documento de Trabajo 35. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- TORERO, Máximo; Enrique SCHROTH y Alberto PASCÓ-FONT (2003). “The Impact of Telecommunications Privatization in Peru on the welfare of urban consumers”, *Economía* (LACEA), vol. 4, n.º 1.
- TRIVELLI, Carolina (1997). *Crédito en los hogares rurales del Perú*. Investigaciones Breves 4. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- (2002). “Clientes de las instituciones de microfinanciamiento”, en F. Portocarrero, C. Trivelli y J. Alvarado (eds.), *Microcrédito en el Perú: ¿quiénes piden, quiénes dan?* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Universidad Pacífico, Instituto de Estudios Peruanos y Centro Peruano de Estudios Sociales.

- TRIVELLI, Carolina; Francisco GALARZA y Javier ALVARADO (2000). “Arreglos no convencionales en los mercados de créditos”, *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 46. Lima: Universidad del Pacífico, pp. 49-75.
- (2001). “Increasing indebtedness, institutional change and credit contracts in Peru”, en M. Pagano (ed.), *Defusing Default, Incentives and Institutions*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- UGARTE, Mayen (2000). “La reforma del Estado: alcances y perspectivas”, en R. Abusada, F. Du Bois, E. Morón y J. Valderrama (eds.), *La reforma incompleta: rescatando los noventa*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e Instituto Peruano de Economía.
- VALDIVIA, Martín y Miguel JARAMILLO (2005). *Heterogeneidad y descentralización en educación y salud: en busca de un proceso efectivo, equitativo y participativo*. Informe de la Red de Investigación en Descentralización. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, Universidad Cayetano Heredia, Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana y Consorcio de Investigación Económica y Social.
- VALDIVIA, Martín y Juan Pablo SILVA (1997). “Acceso al crédito en las economías rurales: Diferencias entre el sector formal e informal en el Perú”, en *SEPIA VI: el problema agrario en debate*. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria.
- VELARDE, Julio y Martha RODRÍGUEZ (1998). *Autonomía de tres instituciones públicas en el Perú: la autonomía del Banco Central de Reserva, de la Comisión de Fiscalización de Dumping y subsidios de Indecopi en Perú y de la Superintendencia de Banca y Seguros*. Documento de Trabajo R-342. Banco Interamericano de Desarrollo, Red de Centros de Investigación.
- WEBB, Richard; Josefina CAMMINATI y Raúl LEÓN THORNE (2006). “Antidumping Mechanisms and Safeguards in Peru”, en J. M. Finger y J. Nogués (eds.), *Safeguards & antidumping in Latin American trade liberalization. Fighting fire with fire*. Nueva York: The WB y Palgrave Mc Millan.
- WERLIN, H. (1990). “From an LDC to an MDC: Lessons for American Public Administration”, *Public Administration Review*, vol. 50, n.º 4, pp. 477-479.
- WILLIAMSON, Oliver E. (1985). *Las instituciones económicas del capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (1979). “Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations”, *Journal of Law and Economics*, n.º 22, pp. 233-261.
- (2000). “The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead”, *Journal of Economics Literature*, vol. 36, pp. 595-613.

- WISE, Carol (2003). *Reinventando el Estado: estrategia económica y cambio institucional en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.
- WOODRUFF, Christopher (2001). "Review of De Soto's 'Mystery of Capital'", *Journal Economics of Literature*, vol. 39, n.º 4, pp. 1215-1223.
- WORLD BANK (1998). Project Information Document, PID6523. Peru-Urban Property Rights Project, Washington DC.
- YAMADA, Gustavo, editor (1996a). "Urban Informal Employment and Self-Employment in Developing Countries: Theory and Evidence", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 44, n.º 2.
- (1996b). *Caminos entrelazados. La realidad del empleo urbano en Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- ZEGARRA, Eduardo (1996). "Mercado de tierras y exclusión social en el agro costeño", en *Debate Agrario, Análisis y Alternativas*, n.º 25. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales.
- ZEGARRA, Eduardo (1997). *Límites y posibilidades de la apertura del mercado de aguas: Reflexiones sobre la discusión de una nueva ley de aguas en el Perú 1992-1997*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.



# ABRIENDO LA CAJA NEGRA DE LAS PRIVATIZACIONES

*Máximo Torero\**

*José Deustua*

*Manuel Hernández*

## INTRODUCCIÓN

En las dos últimas décadas, muchos países se han embarcado en importantes programas de privatización y concesión; sin embargo, todavía hay algunos reacios a privatizar o que han detenido dicho proceso. Esto es particularmente cierto en los países en desarrollo, donde las empresas estatales aún representan más de 10% del producto bruto interno, 20% de la inversión y cerca de 5% del empleo formal (Kikeri 1999). Además, el proceso de privatización parece generar una percepción negativa: las personas piensan que el aumento de rentabilidad de las empresas privadas se da a expensas del resto de la sociedad, y que trae como secuela despidos y peores servicios.

La transferencia del sector público al sector privado (Vickers y Yarrow 1988) implica necesariamente un cambio en las relaciones entre los responsables de las decisiones de la empresa (perspectiva del agente) y los beneficiarios de los flujos de utilidades (perspectiva social). La transferencia de los derechos de propiedad conduce por lo general a una estructura de incentivos administrativos distinta, lo que origina cambios tanto en la conducta administrativa y en el desempeño de la empresa como en la calidad del servicio, en cuanto al acceso y el uso. Aunque, como dicen Jean-Jacques Laffont y Jean Tirole (1993), “es poco probable que la teoría sola sea concluyente al respecto” —y, por lo tanto, el trabajo empírico resulta de crucial importancia—, seguimos teniendo poco conocimiento empírico acerca de cuán bien ha funcionado la privatización.

---

\* Cualquier comunicación sobre este texto debe ser dirigida a <m.torero@cgiar.org>.

La privatización puede tomar diferentes formas, aunque se suele considerar que significa vender a un propietario privado la totalidad de las acciones de una empresa manejada por el Estado. Sin embargo, la venta de las acciones de una empresa estatal es solo uno de los tipos de privatización. Privatizar quiere decir que la administración de una empresa estatal ya no pertenece al Estado, pero no necesariamente que la contraparte privada sea propietaria de la empresa estatal. En este sentido, la contraparte privada puede ser dueña de un porcentaje de la empresa, o incluso solo estar a cargo de su funcionamiento por un determinado plazo. Un punto adicional es que la contraparte privada puede poseer acciones de la empresa estatal, no por haberlas comprado sino por haber invertido en ella como un nuevo accionista. En el Perú se han llevado a cabo sobre todo dos tipos de privatizaciones: venta neta de activos y concesiones.

Este trabajo se desarrolla como sigue: en la primera sección detallamos el proceso de privatización en el Perú; en la segunda discutimos el marco conceptual para medir el efecto de la privatización, y desarrollamos metodologías para medir los efectos sobre las utilidades de las empresas, los consumidores y los cambios laborales; en la tercera mostramos nuestros resultados empíricos; y en la cuarta y última sección sintetizamos nuestros principales hallazgos.

## 1. EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN

A principios de 1990 el Perú enfrentó la peor crisis macroeconómica de su historia. El país estaba sufriendo el más prolongado periodo de inflación y recesión de su vida republicana. La inflación anual alcanzó 7.649% en 1990, y el producto bruto interno (PBI) en el periodo 1987-1992 se redujo -4,9%. La causa fue la aplicación de un modelo económico que asignaba al Estado un papel central en las decisiones sobre política económica. El incremento del gasto público y del crédito público interno, el control de precios, la fijación de las tarifas de servicios públicos y el control de la tasa de cambio dieron lugar a un desequilibrio fiscal y a una drástica caída de la recaudación tributaria.

En este contexto, en 1991 el gobierno propuso el lanzamiento de un programa de privatización de empresas del sector público y llevó a cabo otro conjunto de reformas estructurales: promovió la competencia basada en el mercado y el libre comercio a nivel internacional, diseñó políticas para un mercado laboral más flexible, liberalizó el sistema financiero, eliminó el control de precios e implementó reformas sectoriales para la desregulación de los mercados.

La práctica de la privatización más común adoptada para transferir el control de una empresa fue la subasta pública, por su diseño transparente y competitivo. Los resultados del proceso de privatización fueron excepcionales, puesto que no solo se transfirieron activos sino que también se vendieron empresas y se

comprometieron montos significativos de inversión. En suma, entre los años 1991 y 2002 los procesos de inversión y concesión obtuvieron en el Perú, mediante 263 operaciones, ingresos significativos que sumaron 9.900 millones de dólares (incluidas las capitalizaciones) y generaron compromisos de inversión por más de 11.450 millones de dólares.

### **1.1. Venta de acciones**

#### *a) Telecomunicaciones*

En el sector telecomunicaciones, el gobierno peruano vendió la Compañía Peruana de Teléfonos (CPT) y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL). CPT era la compañía que brindaba servicios básicos de telecomunicación en la zona de Lima, mientras que ENTEL era el operador nacional y de larga distancia, así como el proveedor de servicios locales de telecomunicación en el resto del Perú. La venta se llevó a cabo en 1994, luego de una subasta al mayor postor. Mediante un mecanismo de ofertas a sobre cerrado, 35% de las acciones comunes de CPT y ENTEL (mínimo requerido para dar al comprador el control de la fusión) se vendieron a la compañía ibérica Telefónica de España, que pagó 2.004 millones de dólares. Poco después de comprar ambas empresas, Telefónica de España S. A. las fusionó y creó Telefónica del Perú S. A. (en adelante, TdP).

Inicialmente se otorgó a TdP el monopolio nacional del suministro de líneas y de las llamadas locales, de larga distancia nacional y de larga distancia internacional, en todo el país y por un periodo de cinco años. Simultáneamente, el gobierno creó el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL). El proceso de privatización de CPT y ENTEL (hoy TdP) continuó en los años siguientes. El gobierno peruano se quedó con 28,9% de las acciones de la compañía; de ese monto, cerca de 26,6% fue vendido a pequeños inversionistas individuales en un proceso conocido como Sistema de Participación Ciudadana. La privatización de las telecomunicaciones aportó al Estado 3.600 millones de dólares en ingresos y 1.560 millones de dólares en compromisos de inversión.

#### *b) Electricidad*

En el sector eléctrico el gobierno aprobó en 1992 la Ley de Concesiones Eléctricas (Decreto Ley 25844), que separó la generación de energía de la distribución y transmisión de electricidad. La generación de electricidad es un mercado abierto a la competencia, opuesto al de la transmisión y la distribución, usualmente

considerados monopolios naturales. Entre 1994 y 1998 el gobierno privatizó nueve empresas de propiedad del Estado por una suma total de 1.430 millones de dólares (Edelnor, Luz del Sur, Ede Chancay, Ede Cañete, Electro Sur Medio, Electro Norte Medio, Electro Centro, Electro Noroeste, Electro Norte). El gobierno creó dos organismos reguladores en este sector: el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Energía (OSINERG) y la Comisión de Tarifas Eléctricas (CTE), posteriormente absorbida por OSINERG.

El proceso de privatización en este sector aún no concluye, puesto que no se ha privatizado una de las principales empresas generadoras —la Central Hidroeléctrica del Mantaro— ni las empresas de distribución de la zona sur del país. Sin embargo, a pesar de ser un proceso inconcluso, el sector eléctrico se ha vuelto el segundo generador más grande de ingresos y compromisos de inversión para el Estado: se recaudaron ingresos por 2.330 millones de dólares y se han comprometido 716 millones de dólares para inversión.

### *c) Agua y saneamiento*

El sector de agua y saneamiento es el único servicio público en el que no hay privatizaciones desde 1990. Sin embargo, el gobierno buscó una organización y administración más eficiente del sistema mediante la descentralización. Esta reforma otorgó a los municipios el control de los servicios de agua, salvo el más importante, la Empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL), que sigue siendo una empresa del Estado. SEDAPAL fue la única proveedora de servicios de agua incluida en el programa de privatización, pero hasta hoy no ha sido privatizada. A pesar de ello, el gobierno ha intentado mejorar sus servicios y su cobertura. Además, en 1992 el gobierno creó la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), como organismo regulador de este sector.

## **1.2. Concesiones**

### *a) Carretera Arequipa-Matarani*

La carretera Arequipa-Matarani tiene 104 kilómetros de largo y conecta la ciudad de Arequipa con el puerto de Matarani y la costa de Mollendo e Ilo. En noviembre de 1994 se otorgó su concesión a la compañía constructora Graña y Montero, a través de la empresa concesionaria vial CONCAR S. A. Fue un contrato BOT (del inglés *build, operate and transfer*: construir, operar y transferir), que obligaba a la rehabilitación, el mantenimiento y la explotación

de la carretera a cambio del manejo de dos peajes, uno en Uchumayo y otro en Matarani. El plazo del contrato inicialmente consideraba 74 meses, pero luego se añadieron 55 meses, más 13 adicionales si CONCAR S. A. no elevaba el monto del peaje.

La concesión estipulaba una retribución al Estado de 12% del ingreso por peaje a través de un fondo vial encargado de la rehabilitación y el mantenimiento del sistema vial nacional. Este desembolso representó, entre los años 1995 y 2002, casi 1,9 millones de dólares. También hay una tarifa de regulación de 1% del ingreso bruto asignada al Organismo Supervisor de Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN). Por último, para cubrir el riesgo de tráfico (menos tráfico que el vaticinado durante el periodo de concesión), el contrato especifica que el concesionario será cubierto con aportes del mismo fondo vial.

Una razón del poco desarrollo de la privatización en el sector transportes es la demora en la creación de una entidad reguladora. Esto no se dio hasta 1998, cuando mediante la Ley 26917 se creó el OSITRAN, con el objetivo general de regular, normar, supervisar e investigar tanto el comportamiento de los operadores públicos y privados de la infraestructura de transporte y sus mercados respectivos, como la ejecución de los contratos de concesión.

### *b) Puerto de Matarani*

El puerto de Matarani, situado en la costa de Arequipa, al sur de Lima, es el segundo más importante del Perú. La principal zona de influencia del puerto son los departamentos sureños del Perú y el norte de Bolivia. La concesión fue otorgada a Santa Sofía Puertos S. A., en mayo de 1999, y su administración fue encargada a TISUR (Terminal Internacional del Sur).<sup>1</sup> Santa Sofía Puertos S. A. ganó con una oferta de 9,68 millones de dólares y un compromiso de inversión en infraestructura y equipo de 7,85 millones de dólares durante los primeros cinco años. El ganador también fue forzado a pagar 5% de sus ingresos brutos al Estado y 1% al ente regulador. La concesión aplicó un contrato BOT por un plazo de treinta años.

Es importante mencionar que, según Alcázar y Lovatón (2005), el Estado se beneficia de la concesión no solo a través de 6% del ingreso bruto de las tarifas sino también mediante impuestos directos e indirectos. Alrededor de 42 millones de soles de ingresos provienen de la tarifa de la concesión y 10,3 millones de soles, de los impuestos.

1 Tisur fue formada por 99,99999% de Santa Sofía Puertos S. A. y 0,00001% de Calixto Romero Seminario. Ambas empresas pertenecen al Grupo Romero.

*c) Concesión de vías férreas*

Las vías férreas peruanas están compuestas principalmente por tres ferrocarriles: el Central, el del Sur y el del Sur Oriente, que juntos constituyen 93% del total nacional. Antes de septiembre de 1999, fecha de la concesión, todas estas vías eran parte de la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENAFER), de propiedad del Estado. Luego se implementó la modalidad de consorcios divisibles, que consistía en juntar todos los sistemas ferroviarios en el proceso de subasta para un consorcio de empresas que, una vez que recibiera la adjudicación, se separaría en las distintas empresas que lo componen. Por ello se otorgó un contrato de concesión de treinta años al consorcio Ferrocarriles del Perú, que se dividió en dos operadores: Ferrovías Central Andina S. A., para operar el Ferrocarril Central, y Ferrocarril Transandino S. A., para operar los otros dos ferrocarriles.

El consorcio ganador ofreció 33,375%<sup>2</sup> como retribución principal por el uso de las vías férreas y los servicios complementarios, y 50% como retribución especial por la explotación de material rodante y tractivo de propiedad del Estado (por ejemplo, alquiler de vagones). El contrato, como en otras concesiones de infraestructura, siguió un formato BOT, lo cual permitió el derecho de explotación de los activos involucrados.

Según IPE 2003, la concesión de las vías férreas ha tenido un impacto positivo mediante el incremento del tráfico de carga, la mejora de indicadores de desempeño (menos descarrilamientos, menos desperdicio, más viajes disponibles, etcétera) y un impacto positivo sobre los flujos fiscales: entre los años 2000 y 2002 el Estado recibió 16,8 millones de dólares por impuestos, retribuciones y tasas reguladoras.

*d) Concesión del aeropuerto internacional de Lima*

En el Perú funcionan 61 aeropuertos. El único operado por una empresa privada es el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (en adelante, AIJC); el resto lo es por la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial (CORPAC). El AIJC —el más importante del país, pues representa 84% y 63% del flete y del transporte de pasajeros nacionales respectivamente— se entregó en concesión al consorcio Lima-Airport Partners (LAP) en noviembre del 2001. LAP obtuvo el derecho de administrarlo y ganar una tarifa por hacerlo, pero los servicios esenciales (asistencia de navegación, radiocomunicación aeronáutica y control del tráfico aéreo) continúan administrados por CORPAC.

---

2 Por el Ferrocarril del Centro, 24,75%; por el Ferrocarril del Sur y Sur Oriente, 37,25%.

La concesión por treinta años supuso la firma de un contrato BOT que obliga al consorcio a invertir, mantener y mejorar la capacidad del aeropuerto. LAP acordó invertir 1.214 millones de dólares durante el periodo de concesión. El contrato también establece tarifas reguladoras para los servicios suministrados por el concesionario: la tarifa de uso de aeropuerto (TUA) cobrada a los pasajeros, la tarifa de aterrizaje y despegue, y la tarifa cobrada a los proveedores de combustible. Durante los primeros ocho años las tarifas están siendo fijadas como lo describe el contrato, y luego se establecerán de acuerdo con un factor de productividad. Aunque el concesionario percibe ingresos por tarifas, parte de ello va a CORPAC: 20% de los ingresos por TUA y 50% de la tarifa de aterrizaje y despegue.

Por último, el consorcio se comprometió a pagar 46,51% de su ingreso bruto anual como retribución al Estado, más un porcentaje al ente regulador. Entre los años 2001 y 2002 el Estado recibió 38,3 millones de soles por estos dos conceptos.

#### *e) Carretera Ancón-Huacho-Pativilca*

La carretera Ancón-Huacho-Pativilca es la concesión más reciente. El proyecto incluye 161 kilómetros y 11.000 ejes por día. Se otorgó en enero del 2003 a NORVIAL S. A., por un periodo de veinticinco años. El contrato siguió la modalidad BOT y su principal objetivo es construir, rehabilitar y mantener la infraestructura vial, así como explotar los servicios. El contrato también garantiza un nivel mínimo de tráfico y un ingreso anual mínimo hasta diez años después del primer desembolso de la etapa de construcción. Por último, establece algunas obligaciones de inversión por un monto referencial de 26 millones 400 mil dólares en la primera etapa y de 35 millones de dólares en la segunda. Adicionalmente, el contrato estipula una tarifa máxima a ser cobrada. Esta tarifa debía de cambiar durante la etapa de construcción (etapa 1, que culminó el 2005), que para entonces sería de 1,5 dólares, y solo será actualizada siguiendo los índices de inflación.

## **2. MARCO CONCEPTUAL PARA MEDIR LOS EFECTOS DE LA PRIVATIZACIÓN**

### **2.1. Efectos directos de la privatización**

#### *a) Efectos sobre las ganancias de la empresa*

Meggison y Netter (2001) revisaron muy detalladamente veintidós estudios sobre economías que no estaban en transición y concluyeron que Galal y otros

(1994), La Porta y López de Silanes (1999), Dewenter y Malatesta (2001) y los trabajos resumidos en D'Souza y Megginson (1999) son los estudios más sólidos y persuasivos respecto a la propuesta de que la privatización está asociada al mejoramiento del desempeño operativo y financiero de las empresas. Los autores consideran el trabajo de La Porta y López de Silanes como el mejor estudio de un solo país, puesto que examina casi toda la población de privatizaciones mexicanas. Esta investigación, complementada con el estudio de Boubakri y Cosset (1998) y el de Torero (2003), determinará la metodología a seguir en lo que continúa de este estudio.

En la presente sección intentaremos seguir a La Porta y López de Silanes (1999) al tratar de determinar si luego de la privatización las empresas mejoraron su desempeño, medido, por ejemplo, por la rentabilidad, la eficiencia operativa, los gastos de capital, la producción y el empleo. En la lista que se observa en el cuadro 1, tomada de Megginson y otros (1994), se muestran detalles en las *proxies* para estas mediciones de desempeño, así como también las relaciones esperadas.

**Cuadro 1**  
**Medidas de desempeño**

Medidas de desempeño	<i>Proxies</i>	Relaciones previstas
D(1) Rentabilidad	Retorno sobre ventas (ROS) = Ingresos netos / Ventas Retorno sobre activos (ROA) = Ingresos netos / Activos totales Retorno sobre patrimonio (ROE) = Ingresos netos / Inversión a plazo fijo	$ROS_A > ROS_B$ $ROA_A > ROA_B$ $ROE_A > ROE_B$
D(2) Eficiencia operativa	Eficiencia de ventas (SALEFF) = Ventas / Número de empleados Eficiencia de ingresos netos (NIEFF) = Ingresos netos / Número de empleados	$SALEFF_A > SALEFF_B$ $NIEFF_A > NIEFF_B$
D(3) Inversión de capital	Ratio entre gastos de capital y ventas (CESA) = Gasto de capital / Ventas Ratio entre gastos de capital y activos (CETA) = Gastos de capital / Activos totales	$CESA_A > CESA_B$ $CETA_A > CETA_B$
D(4) Producción	Ventas reales (SAL) = Ventas nominales / Índice de precios al consumidor	$SAL_A \geq SAL_B$
D(5) Empleo	Empleo total (EMPL) = Número total de empleados	$EMPL_A < EMPL_B$
D(6) Apalancamiento	Ratio entre deuda y activos (LEV) = Deuda total / Activos totales Ratio entre deuda a largo plazo e inversión (LEV2) = Deuda a largo plazo / Inversión	$LEV_A < LEV_B$ $LEV2_A < LEV2_B$

Fuente: Torero (2003).

Sobre la base de los datos del desempeño de la mayor parte de las empresas privatizadas o entregadas en concesión, la aproximación empírica constó principalmente de dos etapas. En la primera se realizó un análisis estadístico detallado, y en la segunda se aplicó la metodología de la “diferencia en las diferencias” (o doble diferencia) para controlar por otras variables no observables y constantes que podrían explicar el desempeño de la empresa, además de la privatización.

El análisis estadístico consistió en calcular las variables de desempeño de cada empresa por un periodo de quince años (1986-2000), cuando había datos disponibles. Luego se calcularon las medias de cada variable de desempeño ( $Y$ ) en el periodo previo a la privatización y en el periodo posterior a esta. Además,



para evitar cualquier sesgo ocasionado por una reestructuración de la empresa previa a la privatización, se excluyó siempre el año —o los años— en el que se dio dicha reestructuración. Una vez calculadas las medias, usando las diferencias de la contraparte de la muestra sobre el efecto de privatización y las variables de desempeño, obtenemos:

$$\Delta \bar{Y} = [\bar{Y}^{postprivatización} - \bar{Y}^{preprivatización}] \tag{1}$$

Luego se usa la prueba de rango con signo y dos colas de Wilcoxon y la prueba Hotelling para probar si hay cambios significativos en las variables de desempeño luego de la privatización. No obstante, ambas pruebas se basan en la suposición de que las distribuciones son normales. Para analizar la normalidad de nuestros datos usamos la prueba de Shapiro-Francia. Es más: cuando la prueba de Shapiro-Francia rechaza la hipótesis nula de normalidad, se utiliza una prueba paramétrica —la estadística Kolmogorov-Smirnov (K-S)— para evaluar formalmente la igualdad de las funciones de riesgos empíricos de los distintos indicadores de desempeño antes y después de la privatización.<sup>3</sup>

La metodología reseñada equivale a considerar el modelo más simple posible para captar, sin regresores, el efecto sobre el desempeño. Puede ser fácilmente derivada, de manera que el desempeño dependa solo de la variable *dummy* que corresponde a la fecha de privatización:

$$Y_{i,t} = \alpha + \gamma Privatización_{i,t} + u_{i,t} \quad E(u_{i,t} / Privat_{i,t}) = 0 \tag{2}$$

Sin embargo, es probable que el resultado obtenido esté sesgado. En primer lugar, porque los dos grupos pueden tener distintas características y, por ello, diferentes desempeños; y en segundo lugar, porque los dos grupos de años pueden estar sujetos a distintos *shocks*, y parte de las diferencias en los patrones de desempeño en los periodos previo y posterior a la privatización puede estar simplemente captando esas diferencias.

Una manera alternativa de resolver este problema es desarrollar un parámetro de referencia para controlar estas distintas características y *shocks*. En este

3 La prueba evalúa la cercanía de las distribuciones  $\lambda^{post-priv}$  y  $\lambda^{pre-priv}$  calculando la menos ascendente de todas las diferencias por puntos  $|\hat{\lambda}^{post-priv}(x) - \hat{\lambda}^{pre-priv}(x)|$ . La estadística KS puede escribirse como:

$$D = \sup_x [|\hat{\lambda}^{post-priv}(x) - \hat{\lambda}^{pre-priv}(x)|]$$

La hipótesis nula ( $H_0 : \lambda^{post-priv} = \lambda^{pre-priv}$ ) es aceptada si  $\lambda^{post-priv}$  es suficientemente cercana a  $\lambda^{pre-priv}$ , en otras palabras, si el valor de  $D$  es suficientemente pequeño o más pequeño que el valor crítico a cierto nivel de significancia.

sentido, se calculó la “diferencia en las diferencias” entre empresas privatizadas y no privatizadas para cada sector económico en el cual se dio la privatización:

$$\Delta^2 \bar{Y} = [\bar{Y}^{\text{post-priv, year}} - \bar{Y}^{\text{pre-priv, year}}]_{\text{priv. firms}} - [\bar{Y}^{\text{post-priv, year}} - \bar{Y}^{\text{pre-priv, year}}]_{\text{notpriv. firms}} \quad (3)$$

El principal problema para medir las diferencias es la falta de un grupo de control apropiado con el cual comparar el desempeño de las empresas privatizadas. No es posible usar una metodología óptima de emparejamiento (*matching*), como los puntajes de propensión detallados en Rubin (1974, 1979) y en Heckman y otros (1995, 1996, 1997 y 1999), pues en los sectores analizados no hay suficientes casos que permitan encontrar el grupo de control apropiado. En tal sentido, trataremos de reducir este problema complementando lo anterior con un análisis de regresión.

#### *b) Efectos sobre los consumidores*

El presente proyecto seguirá la metodología aplicada por McKenzie y Mookherjee (2003) y Torero y Pascó-Font (2001) para intentar evaluar si hay alguna ganancia en bienestar gracias a la privatización. A través de los cambios en los precios podremos medir la variación en el bienestar como cambio en el gasto total, suponiendo que el nivel de consumo es fijo durante el periodo de análisis. Para hacer viable esta suposición restringiremos nuestra investigación a sectores inelásticos como la electricidad y las telecomunicaciones. Estos sectores también se caracterizan por ser restringidos en competencia, lo que facilita atribuir la alteración de precios y acceso al proceso mismo.

Al trabajar con la encuesta de hogares, el primer paso consiste en establecer el gasto por cada hogar en cada uno de los mercados en estudio. Luego, siguiendo la aproximación de primer orden de Banks, Blundell y Lewbel (1996) del cambio en utilidad del hogar utilizada en el estudio de McKenzie y Mookherjee (2002), tenemos que el cambio en la utilidad puede ser expresado como el cambio en los precios:

$$\frac{\Delta U}{x_t} = -(\Delta \log p_j) w_{j0} \quad (8)$$

donde  $x_t$  sería el gasto total del hogar en el periodo  $t$ ;  $w_{j0}$ , la porción del presupuesto inicial del hogar en el servicio  $j$ ;  $p_j$ , el precio por el servicio  $j$ ; y  $U$ , la utilidad del hogar. Podemos ver que el impacto de los cambios en los precios será mayor cuanto más grande sea la proporción del gasto en el presupuesto del hogar. Continuando con la segunda aproximación de Banks, Blundell y Lewbel (1996), tendremos:

$$\frac{\Delta U}{x_i} = -(\Delta \log p_j) w_{j0} \left[ 1 + \frac{\Delta \log p_j}{2} \frac{\partial \log w_j}{\partial \log p_j} \right] \quad (9)$$

Esta aproximación permitirá obtener los cambios de cantidades consumidas ante los cambios en los precios mediante la estimación de la elasticidad:  $\partial \log w_j / \partial \log p_j$ . Cuanto más grande sea el efecto de  $p$  sobre  $w$ , mayor será el impacto de un cambio de precios sobre el bienestar. El efecto de los precios sobre el gasto del hogar será tomado de la estimación de la curva de Engel, similar al trabajo de Mckenzie y Mookherjee (2002):

$$w_{hj} = \alpha_j + \sum_{i=1}^k \gamma_{ij} \log p_i + \beta_j \log \frac{x_h}{n_h} + \phi_j \left( \log \frac{x_h}{n_h} \right)^2 + \lambda_j Z_h \quad (10)$$

La elasticidad será explícitamente la estimación del factor  $\gamma_{ij}$ . Para calcular la ecuación incluiremos las variables de control demográfico  $Z$  y el ingreso per cápita del hogar  $x/n$ . Esta evaluación nos permite cuantificar los efectos del servicio sobre el bienestar del hogar en ambos periodos del análisis. Para incluir el efecto de bienestar, Mckenzie y Mookherjee proponen calcular un precio virtual en el periodo inicial. Este precio virtual representará “el precio más bajo con el cual un hogar hubiera elegido consumir cero unidades del servicio antes de la privatización si hubiera tenido acceso al servicio en cuestión” (Mckenzie y Mookherjee 2002: 25). La idea es estimar el precio que hace equivaler la curva de Engel a cero y presentar el acceso al bienestar como la diferencia entre el precio virtual y el precio real. Como en este caso no hay ningún nivel de consumo previo a la privatización, el nivel del periodo posterior a la privatización será usado para estimar el efecto de bienestar. Una tarea adicional es la introducción de la corrección de selección de dos etapas de Heckman (1979), pues la curva de Engel se calcula solo para aquellos hogares que acceden al servicio y esto puede crear un sesgo de selección.

El trabajo de Torero y Pascó-Font (2001) también usa el cambio en los precios, suponiendo un nivel de consumo estático, para estimar la ganancia de bienestar por efectos del precio. De acuerdo con esta metodología, nosotros extrapolamos cambios en el bienestar del consumidor a partir del cálculo del excedente del consumidor. Así, suponemos que el nivel de consumo del servicio en estudio es fijo y atribuimos los cambios en el bienestar del consumidor a variaciones en el nivel y la estructura de las tarifas. Este procedimiento nos permite aislar el efecto de las fluctuaciones de precios a partir de los cambios en los patrones de consumo. Esto se da formalmente por:

$$\Delta G = q^* (p_1 - p_2)$$

donde  $G$  = excedente del consumidor en el servicio público

$q^*$  = cantidad consumida

$p_1$  = precio inicial

$p_2$  = precio final.

En el estudio de Waddams Price y Hancock (1998),  $q^*$  es el consumo intermedio entre los dos periodos de referencia. El asumir una constante  $q$  a lo largo del tiempo podría ocasionar ciertos problemas, puesto que implica que la cantidad consumida no está afectada por los cambios en los precios; en otras palabras, suponemos que la demanda del servicio es inelástica. Pero, como mencionan Waddams Price y Hancock, dado que los bienes en estudio tienen bajas elasticidades, esta metodología puede proporcionar importante información sobre la distribución de las ganancias/pérdidas de bienestar a partir de los cambios de precios entre distintos hogares.

Una seria limitación para aplicar esta metodología en el caso del Perú es que no toma en cuenta los cambios en el acceso. Esto induciría al error, pues en nuestro país una porción significativa de la población carece de servicios públicos, lo que hace muy relevante la medición del incremento en su acceso. Un cambio importante resultante de la reforma de estos servicios es justamente la mayor porción de población que consigue acceder a ellos. Esto tiene un impacto positivo en el bienestar de los hogares y debe ser incluido en nuestros cálculos.

Por ello, Torero y Pascó-Font (2001) trataron de considerar el efecto del incremento en el acceso. Estimaron un sistema de ecuaciones de demanda para medir el impacto del cambio de precios sobre los servicios en los hogares, tomando en cuenta los servicios estudiados (electricidad o teléfono), así como también la alimentación, el vestido y otros bienes durables y no durables. Este es un intento de medir el efecto de sustitución asociado con los cambios en la estructura de tarifas de los servicios estudiados.

Dada la necesidad de controlar por los cambios en el acceso, Torero y Pascó-Font proponen usar el procedimiento de estimación de dos etapas de Heckman. En la primera etapa, ellos modelan la decisión de conectar o no conectar alguno de los servicios. Para esto se estima un modelo *probit*, que tiene como regresores un precio de instalación a perpetuidad (para teléfonos), la cobertura del servicio en el distrito, la edad del jefe del hogar, el ingreso mensual del hogar y variables binarias que consideran si la lengua materna del jefe del hogar es una lengua nativa, si el jefe del hogar es mujer, si tiene educación superior universitaria, si tiene educación superior no universitaria y si tiene educación secundaria.

El modelo dicotómico (*probit*) aportará la inversa del ratio de Mills, que será usada para corregir el problema del acceso. Este ratio se incluye en la estimación de la segunda etapa —es decir, la estimación de la demanda—, para obtener las

elasticidades del precio y el excedente del consumidor por los tres servicios. La ecuación para cada servicio es:

$$\begin{aligned} \ln(q_i) = & \beta_0 + \beta_1 \ln(p_i) + \beta_2 age + \beta_3 age^2 + \beta_4 hsize + \beta_5 old + \beta_6 natong \\ & + \beta_7 wom + \beta_8 su + \beta_9 snu + \beta_{10} sec + \beta_{11} cas + \beta_{12} horas + \beta_{13} horascon \\ & + \beta_{14} male215 + \beta_{15} wom215 + \beta_{16} \ln(inc) + \beta_{17} irm \end{aligned}$$

donde

$q_i$	=	cantidad consumida del servicio $i$
$p_i$	=	precio del servicio $i$
$age$	=	edad del jefe del hogar
$hsize$	=	número de miembros del hogar
$old$	=	número de miembros mayores de 65 años
$natong$	=	1 si la lengua materna del jefe del hogar es una lengua nativa
$wom$	=	1 si el jefe del hogar es una mujer
$cas$	=	1 si el jefe del hogar está casada
$su$	=	1 si el jefe del hogar tiene educación superior universitaria
$snu$	=	1 si el jefe del hogar tiene educación superior no universitaria
$sec$	=	1 si el jefe del hogar tiene educación secundaria
$horas$	=	número de horas trabajadas por el jefe del hogar
$horascon$	=	número de horas trabajadas por el esposo/a
$male215$	=	número de hombres entre 2 y 15 años en el hogar
$wom215$	=	número de mujeres entre 2 y 15 años en el hogar
$inc$	=	ingreso mensual en el hogar
$irm$	=	inversa del ratio de Mills

Estas ecuaciones permiten estimar la elasticidad de los precios y aproximarse al bienestar del consumidor, asociado con cada servicio en cada periodo de tiempo. Esto está dado por:

$$w_i = \frac{\hat{q}_i}{\beta_1}$$

donde

$w_i$	=	bienestar asociado con el consumo del bien $i$
$q_i$	=	cantidad consumida estimada del bien $i$
$\beta_1$	=	elasticidad precio del bien $i$ .

Tal procedimiento permite calcular los avances en bienestar a partir de los cambios de precios, antes y después de las reformas, para diferentes grupos de hogares.

### *c) Efectos sobre el empleo*

Hay varios motivos por los cuales el análisis del empleo es limitado; uno de los principales es la falta de datos disponibles. Además, una de las mayores críticas al proceso de privatización es la reducción significativa del número de empleados y cómo esta puede ser la principal razón del mejoramiento del desempeño, antes que un incremento real en la productividad de los factores totales<sup>4</sup>. Para resolver este problema seguimos a La Porta y López de Silanes (1999), a fin de calcular el impacto sobre las empresas privatizadas si todos los despidos son incluidos con sus salarios originales. Con este propósito se calculó el costo de los despidos como  $(L_{pre} - L_{1994}) * Salario_{pre}$ , donde  $S_{pre}$  es el salario promedio en el año que precede a la privatización,  $L_{pre}$  es el número promedio de empleados en los años previos a la privatización, y  $L_{1994}$  es el nivel del empleo en 1994, después de la privatización.

## **2.2. Efectos indirectos**

Para medir los efectos indirectos del proceso de privatización usaremos un modelo de Equilibrio General Computable (EGC), a fin de estimar los impactos económicos de este proceso. Concretamente, suponemos que el proceso de privatización incrementa la productividad de los sectores privatizados y baja sus precios (y, en consecuencia, incrementa su producción), de manera que evaluamos así los impactos simultáneos de este cambio sobre los distintos sectores de la economía, incluidos los efectos sobre la producción, los precios y el número de puestos de trabajo creados.

Los modelos EGC se basan en la suposición de que los consumidores maximizan su utilidad, mientras que los productores maximizan sus ganancias. Estos modelos intentan representar el flujo circular de bienes y servicios en la economía.

En este contexto, los EGC son modelos completamente especificados de una economía, que incluyen todas las actividades productivas, los factores, las instituciones y los componentes macroeconómicos, e incorporan muchos enlaces económicos. Estos modelos son intensivos en requerimientos de datos y están contruidos a partir de la combinación de cuentas nacionales y datos de encuestas que son antes compiladas en una Matriz de Contabilidad Social (MCS).

---

4 Por otro lado, es importante mencionar que el Perú era posiblemente el país latinoamericano con las leyes laborales más restrictivas y protectoras. Luego de sucesivas olas de reformas en 1991 y 1995, era el país que había liberalizado más su mercado laboral (Lora y Márquez 1998, Márquez y Pagés 1998, Saavedra y Torero 1999). Esta significativa reforma es un importante tema a ser considerado cuando se estudia el impacto de la privatización sobre el empleo.

### 3. RESULTADOS EMPÍRICOS

#### 3.1. Efectos directos

##### *a) Efectos en el desempeño de la empresa*

###### i. EFECTO EN LAS EMPRESAS PRIVATIZADAS

Para aplicar la metodología propuesta recogimos datos detallados acerca de los distintos indicadores de desempeño previamente delineados. La muestra de empresas incluye 86% del valor total de las transacciones realizadas y 47% del número de empresas involucradas en el proceso. Estos porcentajes se incrementan respectivamente a 91% y 63% cuando no son consideradas las empresas extintas. El cuadro 2 muestra el conjunto de empresas estatales no financieras incluidas en el estudio.

Las cifras del gráfico 1a-c delimitan todos los indicadores de desempeño para la base de datos completa de las empresas privatizadas, usando una aproximación no paramétrica (densidades Kernel) para la distribución de los valores de los indicadores de desempeño en los periodos previo y posterior a la privatización.<sup>5</sup> Como se ve, hay un claro incremento (mayor para las empresas privatizadas que para las estatales) de los indicadores de desempeño prácticamente desde 1994, cuando el proceso de privatización estaba realmente progresando. Sin embargo, en algunos indicadores, como en el retorno sobre activos, la diferencia entre empresas estatales y privatizadas no queda clara. Esto último se podría deber a que las privatizadas han incrementado de modo significativo su posesión de activos y por ello se reduce el impacto en el incremento de las ventas. Cuando se observa la eficiencia del empleo, el ingreso, las ventas y los activos, el impacto positivo de la privatización en la eficiencia de las empresas es más claro, a pesar de que la reducción del número total de trabajadores es similar para las empresas estatales y para las empresas privatizadas.

Además, cuando analizamos los indicadores de desempeño empresa por empresa, se puede ver, prácticamente en todos los indicadores de desempeño, que la distribución de la empresa privatizada se desplaza hacia la derecha, lo cual significa que el valor de la media del indicador específico de desempeño es mayor que el de cuando las empresas eran estatales. Los ratios de rentabilidad y los ratios de eficiencia operativa se incrementaron luego del proceso de privatización. Sin embargo, se debe mencionar que la tendencia positiva en los ratios de rentabilidad empezaron unos años antes de que se diera el proceso real, puesto

5 Se lleva a cabo una suavización no ponderada y una localmente ponderada.

que muchas empresas privatizadas pasaron por un proceso de reestructuración debido a la imposición de reformas en todos estos sectores.

**Cuadro 2**  
**Empresas no financieras**

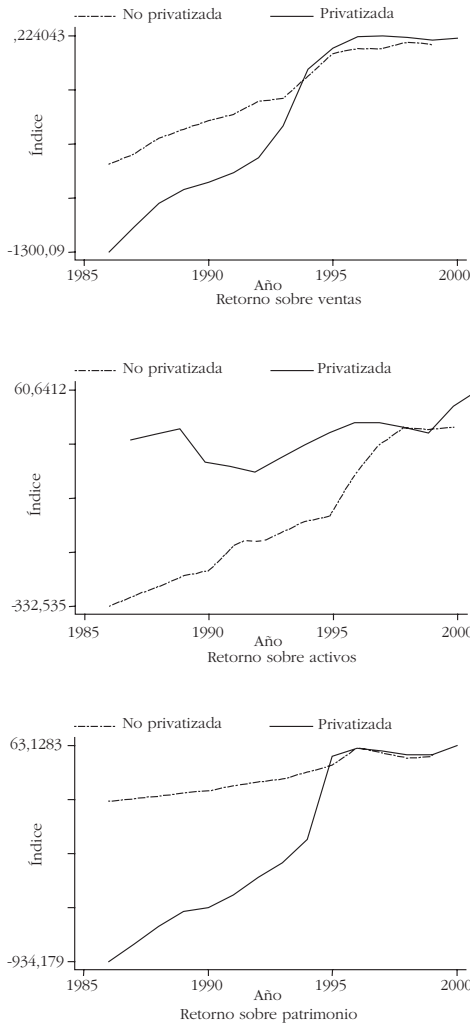
Nombre de la empresa estatal	Nombre de la empresa privada	Años con datos públicos	Años con datos privados
Electrolima	Edelnor Luz del Sur Edegel Ede-Cañete Ede-Chancay	1986-1993	1994-1999
Electroperú	Electroperú Egenor Egesur Cahua	1986-1994	1995-1999
Empresa Eléctrica de Piura	Empresa Eléctrica de Piura		1997-1999
	Electro Andes		1997-1999
Electro Centro	Electro Centro	1986-1998	1999
Electro Noroeste	Electro Noroeste	1986-1998	1999
Electro Norte	Electro Norte	1986-1998	1999
Electro Norte Medio	Electro Norte Medio	1986-1998	1999
Electro Oriente		1986-1999	
Electro Sur		1986-1999	
Electro Sur Este		1986-1999	
Electro Sur Medio	Electro Sur Medio	1986-1996	1997-1999
Etevensa	Etevensa	1994-1995	1996-1999
Seal		1986-1999	
Cemento Sur	Cemento Sur	1986-89, 1994	1996-1998
Cementos Lima	Cementos Lima	1987-1993	1994-2000
Cementos Norte Pacasmayo	Cementos Norte Pacasmayo	1992-1993	1994-2000
Cemento Yura	Yura	1986-1990	1994-1995
Centromin		1986-1990	
Sociedad Minera Cerro Verde	Sociedad Minera Cerro Verde	1993	1994-96, 1999-00
Compañía Minera Condestable	Compañía Minera Condestable	1987-1990	1992-2000
Hierro Perú	Shougan Hierro Perú	1986-1990	1998-1999
Minero Perú		1986-1990	
Empresa Minera Especial Tintaya		1986-1989	
Empresa de la Sal	Empresa de la Sal	1991-1994	1995-2000
Petróleos del Perú	Petróleos del Perú	1986-1991	1992-1998
Petroperú - Refinería La Pampilla	Refinería La Pampilla		1996-1998
Química del Pacífico	Química del Pacífico	1988-1992	1993-2000
Certificaciones del Perú	Certificaciones del Perú	1991-1993	
Reactivos Nacionales	Reactivos Nacionales	1987-1989, 1991-92	1993-2000
Industrias Navales	Industrias Navales	1991-1992	1993-1996
Sudamericana de Fibras	Sudamericana de Fibras	1991-1992	1993-1996
Empresa Siderúrgica del Perú	Empresa Siderúrgica del Perú	1986-90, 1993-95	1996-1997
Solgas		1986-1990	
Compañía Peruana de Teléfonos	Telefónica	1986-1993	1994-2000
Empresa de Telecomunicaciones del Perú			
Sedapal		1986-1999	

Fuente: Torero (2003).

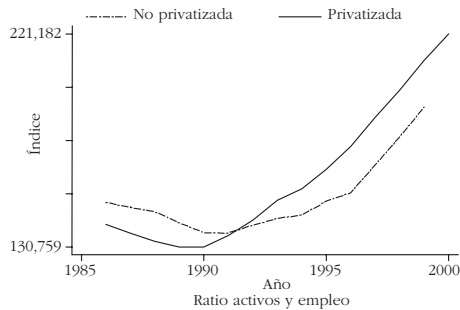
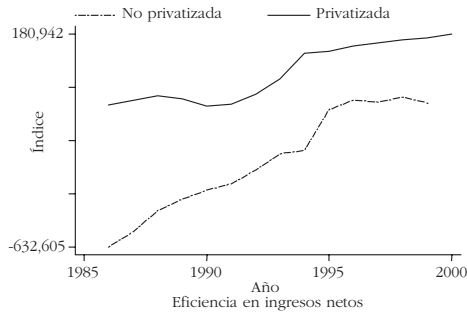
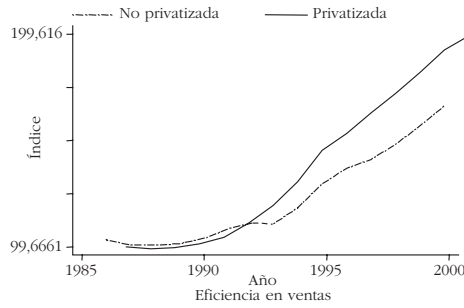
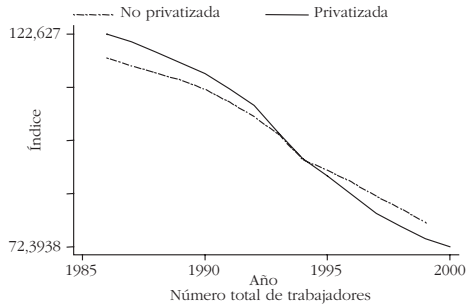


Por otro lado, la mejora en los ratios de eficiencia operativa revela no solo una recuperación en las ventas y los ingresos de las empresas en los distintos sectores; también es resultado de un fuerte descenso del empleo total en todos estos sectores, después de darse la privatización. Cabe mencionar que estos indicadores ya habían tenido una evolución positiva en los años previos al proceso de privatización, aunque muy débil, y solo después de que se diera el proceso actual empezaron a incrementarse a un ritmo más acelerado.

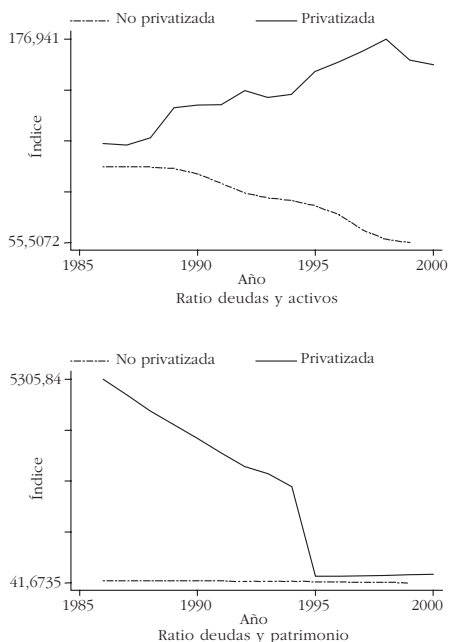
**Gráfico 1a**  
**Evolución de indicadores de desempeño**  
 (suavización que incluye Lowess-KSM). Industria



**Gráfico 1b**  
**Evolución de indicadores de desempeño**  
**(suavización que incluye Lowess-KSM). Industria**



**Gráfico 1c**  
**Evolución de indicadores de desempeño**  
**(suavización que incluye Lowess-KSM). Industria**



El indicador de profundización del capital (ratio entre activos y empleo) muestra un incremento muy importante luego del proceso de privatización. En todos los sectores, este indicador estaba más o menos estancado antes de que ocurriera el proceso; sin embargo, luego se elevó muy rápido. No solo eso: los indicadores de apalancamiento, que tenían una tendencia muy negativa e inestable en todo el periodo previo a la privatización, empezaron a mejorar aunque no de inmediato. La tendencia negativa fue revertida pocos años después del proceso de privatización, en todos los sectores, aunque muchos tuvieron que enfrentar una recaída debido a la crisis antes mencionada.

Es importante mencionar que si bien las empresas del sector saneamiento (específicamente Sedapal) no han sido privatizadas, se encuentran incluidas en este proyecto de investigación como grupo de control para las empresas privatizadas en el sector servicios (telefonía). El uso de Sedapal como grupo de control está justificado no solo por el hecho de que es un servicio como los teléfonos o la electricidad, sino también por tener indicadores de desempeño con similar evolución durante el periodo previo a la privatización. Esto último debido a que también Sedapal fue inicialmente preparada por el gobierno para ser privatizada, y por ello tuvo un mejor desempeño significativo. Esta similitud

da la oportunidad de tener un “grupo no tratado” (empresa no privatizada: Sedapal), con un proceso de reforma similar previa a la privatización, lo que la hace comparable con el “grupo tratado” (Telefónica del Perú). En el caso del sector electricidad, aún existen firmas no privatizadas; por ello, hay suficientes controles que permiten evaluar el impacto de la privatización con la metodología de la “diferencia en las diferencias”.

Siguiendo las metodologías previamente delineadas, se llevó a cabo un análisis detallado de estos indicadores para todas las empresas privatizadas. Luego se analizaron los tres sectores privatizados más importantes: telecomunicaciones, electricidad y financiero.

Cada cuadro comprende dos pruebas que comparan el periodo previo a la privatización con el periodo posterior a esta. La prueba inicial es un análisis de la “primera diferencia”, usando los efectos fijos *empresa* y *año* para analizar la diferencia entre la información previa y posterior a la privatización para todas las empresas en estudio. La segunda prueba es un test de la “diferencia en las diferencias”, tal como se detalla en la sección metodológica. La “diferencia en las diferencias” no solo mostrará el cambio de desempeño de la empresa comparado con el periodo de privatización, sino que tomará en cuenta el desempeño relativo de la empresa privatizada comparado con el grupo de control que no pasó por el proceso de privatización. En el panel de todas las empresas, los grupos de control son todas empresas estatales presentes para cada uno de los años de los cuales se recogió información. También se incluye el PBI sectorial per cápita específico para controlar la dimensión del sector al que corresponde la empresa específica.

Cuando se analizan los dos principales sectores en los que se dio la privatización, las empresas de control son las empresas estatales identificadas como las más similares a aquellas analizadas. De modo específico, en el caso de las telecomunicaciones el grupo de control es la empresa de agua y saneamiento (Sedapal), que no fue privatizada pero pasó por un proceso de reforma similar al de la empresa de telecomunicaciones en el periodo previo a la privatización<sup>6</sup>. En el caso de la electricidad, el grupo de control es un conjunto de compañías eléctricas no privatizadas (Electro Oriente, Electro Sur, Electro Sur Este y Electro Sur Medio).

El cuadro 3 presenta los resultados de todas las empresas privatizadas. En él aparecen las primeras y las segundas diferencias en los cambios de desempeño, usando tanto la media como la mediana. Las segundas diferencias tienen como grupo de control todas las empresas no privatizadas, en los respectivos periodos de análisis. En todos los indicadores de desempeño, como se menciona en

6 Barber y Lyon (1996) sugieren que las empresas de la muestra deben ser comparadas con las empresas de control con desempeños similares antes del evento, lo que es especialmente difícil en los estudios de empresas privatizadas, pero Sedapal pasó por la misma reforma que las empresas privatizadas.

la sección metodológica, se llevó a cabo una regresión (Eq. 2) en la que se incluyeron efectos fijos a nivel de la empresa. Se aplicó una prueba de normalidad y la prueba no paramétrica Kolgomorov-Smironov, para ver si la diferencia en la distribución de los indicadores de desempeño era significativa.

A pesar de la amplia heterogeneidad de las empresas incluidas, los indicadores de desempeño muestran un mejoramiento significativo después de la privatización. Los resultados obtenidos son los esperados, específicamente cuando se analizan tres indicadores básicos: ventas, costo por unidad y trabajo. Las empresas privatizadas incrementan significativamente sus ventas, incluso comparadas con las empresas no privatizadas, y al mismo tiempo hay una reducción estadísticamente significativa en el costo por unidad. Respecto al empleo, y tal como se esperaba, hay una reducción significativa en el empleo directo, consistente con el proceso de reestructuración experimentado por las empresas privatizadas.

**Cuadro 3**  
**Cambios en el desempeño de las empresas después de la privatización**

	Primera diferencia		Diferencia en diferencia	
	Media antes Mediana antes	Media después Mediana después	t-stat <sup>2/</sup> t-stat <sup>3/</sup>	t-stat <sup>2/</sup> t-stat <sup>3/</sup>
<i>i. Rentabilidad</i>				
Ingresos operativos/ventas	0,053 0,083	0,187 0,207	2,70 5,57	2,700 4,850
Ingresos netos/ventas	-0,293 -0,128	0,028 0,074	2,41 0,30	2,410 0,300
Ingresos netos/PPE*	-0,062 -0,027	0,010 0,042	1,41 1,56	1,410 1,090
<i>ii. Eficiencia operativa</i>				
Costo por unidad	0,947 0,917	0,813 0,793	-2,70 -2,81	-2,700 -2,980
Ventas/empleados <sup>1/</sup>	110,317 105,089	242,909 249,802	11,91 2,12	11,910 1,970
Log (ventas/empleados)	5,336 5,377	5,770 5,789	10,85 3,35	10,850 2,550
Ventas/PPE	1,215 1,167	1,007 0,936	-1,43 0,25	-1,430 -0,260
Log (ventas/PPE)	-0,443 -0,377	-0,321 -0,323	1,98 0,14	1,980 0,240
<i>iii. Producción</i>				
Log(Ventas)	6,590 7,596	11,636 11,674	8,47 1,25	8,470 0,350
<i>iv. Empleo</i>				
Empleados <sup>1/</sup>	114,621 116,612	68,621 67,377	-13,93 -4,88	-13,930 -2,740
Log (Empleados)	6,145 6,183	5,635 5,622	-14,65 -0,28	-14,650 -5,740
<i>v. Activos</i>				
Log (PPE)	11,641 11,594	11,722 11,768	0,73 1,22	0,730 0,490

1/ Índice (año 1993 = 100).

2/ Corresponde a la prueba de significancia de una regresión de mínimos cuadrados ordinarios con efectos fijos.

3/ Corresponde a una prueba de significancia de una regresión de mínimos cuadrados de medianas con efectos fijos.

\*PPE se refiere al valor de la propiedad, planta y equipo.

Fuente: Torero (2003).

Además, los indicadores de rentabilidad y todos los indicadores de eficiencia operativa muestran una mejora significativa, tanto cuando se analizan solo las empresas privatizadas como cuando se las compara con empresas no privatizadas. De modo específico, en el caso del ratio entre ingresos netos y activos (ingresos netos/PPE) no hay diferencia significativa entre el periodo previo y el posterior a la privatización. Este resultado estaba previsto porque el denominador y el numerador para las empresas privatizadas se incrementaron debido a las grandes inversiones que hicieron las nuevas empresas para mejorar su eficiencia.

- Empresas de servicios públicos

Como se mencionó, los servicios públicos y financieros representan más de 75% del ingreso total recaudado por las privatizaciones; por ello, son las empresas que lideran el proceso de privatización. Al observar cada empresa de servicios públicos privatizada (cuadro 4), los resultados de las estadísticas de primera y segunda diferencia para las empresas privatizadas son completamente consistentes con lo que encontramos en el análisis general de las empresas privatizadas (cuadro 3). De modo específico, en el caso de Telefónica del Perú S. A. y Electrolima, tanto la primera como la segunda diferencia son significativas y en la dirección esperada. En el caso de teléfonos, solo la diferencia en las medias de los indicadores de apalancamiento, tanto en la primera como en la segunda diferencia, no fue significativa.

De similar modo para Electrolima, todos los indicadores de desempeño, incluido el de apalancamiento, mejoraron significativamente. Esto también se mantiene cuando se incluye un grupo de control y se calcula la segunda diferencia. Los ratios de rentabilidad pasaron de un promedio negativo a uno positivo en magnitudes de 8% a 20%. Aún más: la eficiencia en las ventas se incrementó cinco veces luego de la privatización, y la del ingreso neto en más de ocho veces. Una explicación importante de este significativo incremento de la eficiencia operativa es que el empleo fue reducido a la mitad (55,6%). Por otro lado, hay una reducción significativa de más de 50% en los ratios de apalancamiento.

## ii. EFECTOS SOBRE LAS EMPRESAS OTORGADAS EN CONCESIÓN

Debido a la falta de información detallada, surgieron problemas para el análisis de las empresas antes del proceso de concesión. La información de ENAFER sobre los años previos a la concesión, por ejemplo, incluye datos financieros que sintetizan la operación de los tres ferrocarriles, de manera que no es posible estimar los indicadores financieros para cada ferrocarril; lo mismo sucede en el

## Cuadro 4

## Cambios en el desempeño de las empresas después de la privatización (diferencia entre medias y pruebas de “diferencia en las diferencias”)

Sector	TELEFÓNICA						ELECTROLIMA						ELECTROPERÚ					
	Medias		Primeras diferencias		Dif. en dif.		Medias		Primeras diferencias		Dif. en dif.		Medias		Primeras diferencias		Dif. en dif.	
	Pre-privatización	Post-privatización	T-test <sup>1</sup>	Hoelling <sup>2</sup>	Hoelling <sup>2</sup>	T-test <sup>1</sup>	Pre-privatización	Post-privatización	T-test <sup>1</sup>	Hoelling <sup>2</sup>	Hoelling <sup>2</sup>	T-test <sup>1</sup>	Pre-privatización	Post-privatización	T-test <sup>1</sup>	Hoelling <sup>2</sup>	Hoelling <sup>2</sup>	T-test <sup>1</sup>
Medidas de desempeño (P)																		
1. Rentabilidad																		
	-0.0099 (0.029)	0.4083 (0.028)	-10.2639 <sup>a</sup>	49.6114 <sup>a</sup>	-0.1811 (0.320)	0.2018 (0.024)	-2.6239 <sup>b</sup>	3.6440 <sup>c</sup>	-0.8485 (0.605)	0.2229 (0.096)	-1.1486	1.6025						
Retorno sobre ventas (ROS)																		
	0.0024 (0.014)	0.1714 (0.021)	-6.9935 <sup>a</sup>	24.4539 <sup>a</sup>	-0.0205 (0.016)	0.0661 (0.004)	-4.2075 <sup>a</sup>	7.5367 <sup>b</sup>	0.0008 (0.008)	0.0300 (0.012)	-1.9676 <sup>c</sup>	1.6639						
Retorno sobre activos (ROA)																		
	0.0036 (0.032)	0.3128 (0.014)	-7.8995 <sup>a</sup>	33.4508 <sup>a</sup>	-0.0335 (0.028)	0.0850 (0.005)	-3.2998 <sup>a</sup>	2.4812	0.0021 (0.015)	0.0483 (0.021)	-1.7341	0.2457						
Retorno sobre patrimonio (ROE)																		
2. Eficiencia operativa																		
	143.9187 (23.373)	455.3162 (47.931)	-6.3317 <sup>a</sup>	42.5110 <sup>a</sup>	162.9284 (16.391)	803.5256 (60.559)	-12.5352 <sup>a</sup>	119.0269 <sup>a</sup>	205.7400 (57.770)	1222.7810 (51.656)	-10.7568 <sup>a</sup>	45.2077 <sup>a</sup>						
Eficiencia de ventas (SALEFF)-miles de soles de 1994																		
	-0.9794 (3.662)	93.7577 (12.355)	-8.3231 <sup>a</sup>	47.2743 <sup>a</sup>	-19.0959 (11.569)	163.0455 (16.074)	-9.4166 <sup>a</sup>	33.3117 <sup>a</sup>	-26.6490 (65.580)	285.7193 (119.717)	-2.4842 <sup>b</sup>	3.3408 <sup>c</sup>						
Eficiencia de ingresos netos (NIEFF)-miles de soles de 1994																		
3. Empleo																		
	14125.6 (575.074)	5992.17 (543.713)	9.9687 <sup>a</sup>	38.4810 <sup>a</sup>	4210.3 (239.607)	1855.60 (138.342)	7.2221 <sup>a</sup>	50.8770 <sup>a</sup>	1976.7 (194.342)	593.00 (30.257)	4.6217 <sup>a</sup>	9.9168 <sup>a</sup>						
Empleo total (EMPL)																		
4. Apalancamiento																		
	0.4999 (0.055)	0.4584 (0.049)	0.5444	1.9149	0.4302 (0.023)	0.2208 (0.037)	5.1558 <sup>a</sup>	15.2595 <sup>a</sup>	0.4757 (0.035)	0.4010 (0.049)	1.1977	3.5220 <sup>c</sup>						
Razón deuda a activos (LEV)																		
	1.2433 (0.339)	0.9228 (0.170)	0.7603	1.6069	0.7739 (0.069)	0.2952 (0.062)	4.7567 <sup>a</sup>	48.3539 <sup>a</sup>	1.0039 (0.185)	0.7000 (0.125)	1.0279	2.4812						
Razón deuda patrimonio (LEV2)																		
5. Gobernanza																		
	39.6038 (9.763)	261.0051 (78.008)	-8.0536 <sup>a</sup>		229.3598 (57.742)	794.4770 (169.273)	-8.8517 <sup>a</sup>		0.0034 (0.002)	0.0216 (0.008)	-6.8787 <sup>a</sup>							
Líneas por trabajador (LINES)																		

Notas:

1/ Errores estándar entre paréntesis.

2/ Prueba T para Ho sobre diferencia entre medias. N's desiguales

Nivel de significancia: c = 10%; b = 5%; a = 1%.

Año de concesión de Telefónica y Electrolima: 1994; año de concesión de Electroperú: 1995.

El grupo de control es Electro Oriente, Electro Sur, y Electro Sur Este; y Electro Sur Medio para SALEFF, NIEFF y EMPL.

$$t = \frac{(\bar{X}_1 - \bar{X}_2)}{S\sqrt{\frac{1}{n_1} + \frac{1}{n_2}}} = \frac{(\bar{X}_1 - \bar{X}_2)}{S\sqrt{\frac{1}{n_1} + \frac{1}{n_2}}} = \frac{(\bar{X}_1 - \bar{X}_2)}{S\sqrt{\frac{1}{n_1} + \frac{1}{n_2}}}$$

donde  $\bar{x}$  es la matriz de las medias  $\bar{x}$  por el número de variables y  $S$  la matriz de la covarianza estimada.

caso del aeropuerto internacional de Lima, que era una subdivisión de CORPAC antes de la concesión. Para resolver este problema y permitir comparaciones, optamos por agrupar las empresas otorgadas en concesión después del proceso. Tenemos así una ENAFER ficticia luego de los años de concesión, que es la suma de todos los ferrocarriles privatizados, y una CORPAC ficticia, que es la suma de lo que resta de CORPAC (aún una empresa estatal) y Lima-Airport-Partners.

En el caso de las carreteras se consiguió información solo para el periodo posterior a las concesiones, porque antes de la privatización la administración estaba centralizada en una compañía estatal que operaba todas las carreteras peruanas. No es posible, entonces, conseguir datos para cada una, de manera separada. Además, el contrato BOT generó secciones de carreteras que antes no existían. Por lo tanto, estas concesiones no se incluyen en el análisis.

Toda la información obtenida proviene de las hojas financieras de las empresas administradas por OSITRAN. El cuadro 5 resume las empresas incluidas en el análisis, con su respectiva información.

**Cuadro 5**  
**Empresas otorgadas en concesión**

<b>Nombre de la empresa pública</b>	<i>Nombre de la empresa después de la concesión</i>	<i>Años con datos públicos</i>	<i>Años con datos privados</i>
ENAFER	Ferrovías Central Andina Ferrocarril Transandino Ferrocarril Central Andino Perú Rail	1995-1998	2000-2003
CORPAC	LAP (Aeropuerto de Lima) CORPAC (empresa pública)	- 1995-2002	2001-2003 -
Puerto de Matarani	Tisur	1990-1999	2000-2003
Carretera Arequipa-Matarani	Concar	-	1995-2004
Carretera Ancón-Huacho-Pativilca	Norvial	-	2003

En el caso de las concesiones, los resultados son similares a los de las compañías privatizadas. El cuadro 6 resume los resultados de los tres procesos de concesión. Respecto al puerto de Matarani, es posible ver que la empresa ha mejorado su rentabilidad y su eficiencia operativa; sin embargo, no todas las diferencias son significativas. Los resultados también muestran una reducción en el nivel del empleo, cuyo análisis se profundizará más adelante. Por último, los indicadores de apalancamiento también nos muestran una empresa más estable, con más acceso al crédito y patrimonio más alto.

El mejoramiento de las vías férreas otorgadas en concesión es similar al encontrado en la concesión del puerto de Matarani, pero en este caso prácticamente todas las diferencias son significativas. Un punto de interés es que



aun cuando los indicadores de rentabilidad son mejores, los concesionarios continúan sufriendo pérdidas en promedio. Las pérdidas de la empresa previas a la concesión eran tan altas que generaban un patrimonio/balance negativo, haciendo no confiables los resultados del ratio deuda/patrimonio. La principal causa de estas pérdidas era el peso de la deuda financiera: los pasivos de ENAFER alcanzaban casi mil millones de soles en 1998.<sup>7</sup> De cualquier modo, el indicador de deudas a activos nos permite demostrar que la concesión tuvo un efecto positivo sobre el apalancamiento de la empresa. Por último, como sucede con la concesión del puerto de Matarani, ENAFER también muestra una reducción promedio en el nivel del empleo.

Los resultados de la concesión del aeropuerto internacional de Lima son los únicos que no muestran mejorías. Sin embargo, lo reducido de los datos del periodo posterior a la concesión (solo el lapso 2002-2003) hace que no sean representativos ni significativos. El único indicador significativo es la eficiencia en ventas, que muestra un incremento luego de la concesión. A pesar de no ser significativos, la mayoría de los indicadores muestran un descenso en el desempeño. Esto podría estar influenciado por el hecho de juntar una empresa privada (LAP) con una empresa de propiedad del Estado (CORPAC), lo cual hace que las diferencias no se refieran exclusivamente al desempeño del operador privado. Si solo se observan los resultados de la empresa privada (LAP), se ve que sus indicadores son mejores que el promedio de la concesión ficticia (LAP más CORPAC). Sin embargo, la escala de LAP no nos permite hacer comparaciones.

## *b) Efectos sobre los consumidores*

### i. EMPRESAS PRIVATIZADAS

La metodología Waddams Price y Hancock (1998) exige que el consumo del servicio sea fijo (ver la sección sobre metodología). Podemos tomar el valor del gasto reportado para el año inicial (1991) o el año final (1997), o calcular el promedio de ambos. Una vez calculado el consumo de referencia, se evalúa el valor tomando el precio inicial y el final. Dado que el consumo es fijo por definición, los cambios en el excedente del consumidor son atribuidos a cambios en los precios. Si hay una caída en los precios durante los dos años de referencia, los cambios resultantes en el excedente serán positivos.

En la práctica estos cálculos no son fáciles, sobre todo en el caso de los servicios telefónicos. Estos comprenden tres categorías de llamadas: locales, de

---

7 Datos financieros de ENAFER.

Cuadro 6

Cambios en el desempeño después de concesión. Empresas de transporte (diferencia entre medias y pruebas de “diferencia en las diferencias”)

Sector	Concesión del puerto de Matarani						Concesión de ferrocarriles						CORPAC			
	Medias			Primeras diferencias			Medias			Primeras diferencias			Medias		Primeras diferencias	
	Pre-privatización	Post-privatización	T-test <sup>1</sup>	Hoeffding <sup>2</sup>	Dif. en dif.	Medias	Pre-privatización	Post-privatización	T-test <sup>1</sup>	Hoeffding <sup>2</sup>	Dif. en dif.	Medias	Pre-privatización	Post-privatización	T-test <sup>1</sup>	Hoeffding <sup>2</sup>
Medidas de desempeño (P)																
1. Rentabilidad																
	0.7269 (1.075)	0.1819 (0.034)	-1.65	2.72		-1.3465 (0.319)	0.0116 (0.016)	-8.35 <sup>a</sup>	69.69 <sup>a</sup>		0.1245 (0.109)	0.3380 (0.001)	1.1174		1.2486	
Retorno sobre ventas (ROS)																
	-0.1683 (0.340)	0.1233 (0.043)	-1.67	2.78		-0.2957 (0.102)	-0.0119 (0.016)	-5.51 <sup>a</sup>	30.39 <sup>a</sup>		0.0445 (0.041)	0.0135 (0.002)	1.0213		1.0430	
Retorno sobre activos (ROA)																
	-0.2847 (0.877)	0.1872 (0.067)	-1.04	1.08		-1.2696 (1.669)	-0.1065 (0.148)	-1.39	1.93		0.0492 (0.045)	0.0158 (0.002)	1.0047		1.0095	
Retorno sobre patrimonio (ROE)																
2. Eficiencia operativa																
	111,359 (80,069)	570,720 (20,446)	-6.24 <sup>a</sup>	39.00 <sup>a</sup>		50,297 (11,872)	250,556 (29,928)	-12.74 <sup>a</sup>	162.22 <sup>a</sup>		165,410 (43,824)	260,752 (7,925)	-4.3007		18,4964	
Eficiencia de ventas (SALEFF)-miles de soles de 1994																
	-14,499 (96,718)	67,930 (16,352)	-1.65	2.74		-69,012 (26,899)	61,316 (3,939)	-3.41 <sup>b</sup>	11.64 <sup>b</sup>		26,830 (23,163)	8,816 (127)	0.7918		0.6270	
Eficiencia de ingresos netos (NIEFF)-miles de soles de 1994																
3. Empleo																
	186,78 (92,172)	83,25 (4,272)	2.19 <sup>c</sup>	4.80 <sup>c</sup>		2,238 (521)	749 (64)	3.80 <sup>b</sup>	14.45 <sup>b</sup>		1,364 (212)	1301,50 (65,761)	1.6174		2,6158	
Empleo Total (EMPL)																
4. Apalancamiento																
	1.4092 (0.771)	0.3396 (0.028)	2.71 <sup>b</sup>	7.32 <sup>b</sup>		1.6462 (0.535)	0.8219 (0.164)	2.94 <sup>b</sup>	8.67 <sup>b</sup>		0.1091 (0.021)	0.1459 (0.044)	-1.7267		2.9816	
Razón deuda a activos (LEV)																
	-0.0111 (0.071)	0.3243 (0.072)	-7.87 <sup>a</sup>	61.96 <sup>a</sup>		0.4352 (1,384)	4.8323 (3,976)	-2.09 <sup>c</sup>	4.36 <sup>a</sup>		0.0483 (0.037)	0.0641 (0.072)	-0.4360		0.1901	
Razón deuda patrimonio (LEV2)																

Notas:

Nivel de significancia: c = 10%; b = 5%; a = 1%.

El año de concesión del puerto de Matarani y de Enafér es 1999; el año de la concesión de Corpac es el 2000.

Existen solo datos de un año (2002) después de la fecha de concesión.

1/ Errores estándar entre paréntesis.

2/ Prueba T para Ho sobre diferencia entre medias. N's desiguales

donde x es la matriz de las medias y s por el número de variables y s' la matriz de la covarianza estimada.

$$t = \frac{\sqrt{X' - X_2}}{\sqrt{S' - X_2}} = \frac{\sqrt{X' - X_2}}{\sqrt{\frac{(n_1 - 1)s_1^2 + (n_2 - 1)s_2^2}{(n_1 + n_2 - 2)}}} \sqrt{\frac{1}{n_1} + \frac{1}{n_2}}$$

larga distancia nacional y de larga distancia internacional. Existe además un cobro fijo, la denominada “renta básica”, que se aplica mensualmente sin contemplar si el consumidor utiliza o no el servicio. Complica las cosas el que los datos de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) sobre los gastos telefónicos totales del hogar no estén divididos en estas distintas categorías.

A fin de descomponer el gasto telefónico total, se estimaron ecuaciones de demanda para cada una de las tres categorías de servicio telefónico. Esto fue posible debido a la disponibilidad de una fuente adicional de información: la Encuesta de Lima Metropolitana sobre servicio telefónico 1996-1997 (Cuánto S. A.). La ecuación estimada tiene la siguiente forma:

$$\ln q = \beta_0 + \beta_1 P_{LOC} + \beta_2 P_{LDN} + \beta_3 P_{LDI} + \beta_4 Y + \beta_5 Y^2 + \beta_6 fam + \beta_7 youn + \beta_8 wom + \gamma X + \mu$$

donde  $q$  = cantidad de *pulses* (bloques de tres minutos) consumidos en cierto tipo de servicio

$P_{LOC}$  = tarifa de llamada local por pulsación

$P_{LDN}$  = tarifa de llamada de larga distancia nacional (LDN) por pulsación

$P_{LDI}$  = tarifa de llamada de larga distancia internacional (LDI) por pulsación

$Y$  = ingreso del hogar

$fam$  = número de personas en el hogar

$youn$  = porcentaje de jóvenes en el hogar, entre 13 y 24 años

$wom$  = porcentaje de mujeres en el hogar, entre 13 y 24 años

$X$  = otro vector de variables independientes: nivel de educación de la cabeza del hogar; índice de penetración telefónica; parientes en el extranjero.

El cuadro 7 muestra los cambios en el excedente para cada categoría de servicios telefónicos, sobre la base de un nivel fijo de consumo y las fluctuaciones de precios entre los dos periodos (metodología Waddams Price-Hancock). Este cuadro fue elaborado empleando las características de la ENNIV y los coeficientes de las regresiones previas, lo que hizo posible estimar la cantidad de servicio telefónico consumida para cada categoría. Para obtener los estimados de los gastos en servicios telefónicos, estas cantidades fueron luego multiplicadas por los respectivos precios. Así fue factible determinar cada categoría de servicio en el gasto total. La estructura del gasto estimado fue aplicada al gasto total suministrado por la encuesta ENNIV. De esta manera resultó posible calcular las ganancias (o pérdidas) monetarias causadas por los cambios de precios.

**Cuadro 7**  
**Teléfono: cambios en el excedente del consumidor según quintiles de gasto,**  
**1991, 1994 y 1997 (en soles, a precios de junio del 1994)**

	ENNIV 1991-1997		ENNIV 1994-1997		Panel 1994-1997		
	Q97 P91-P97	Q91 P91-P97	Q97 P94-P97	Q94 P94-P97	Q97 P94-P97	Q97 P91-P97	Q97 P91-P97
<b>Quintil I (más pobre)</b>							
Δ gasto en renta fija	-23,05	-24,71	-17,54	-18,53	-17,08	-18,20	-18,57
Δ gasto en llamadas locales	20,80	6,52	3,54	2,59	3,54	2,82	3,09
Δ gasto en llamadas LDN	0,21	-0,04	0,53	0,28	0,50	0,21	0,41
Δ gasto en llamadas LDI	7,84	0,24	2,47	1,02	2,41	0,74	1,82
Total	5,80	-17,99	-11,01	-14,63	-10,64	-14,43	-13,25
<b>Quintil II</b>							
Δ gasto en renta fija	-23,12	-24,96	-17,55	-18,46	-17,85	-18,04	-18,68
Δ gasto en llamadas locales	25,11	9,58	4,31	2,90	3,82	3,31	3,12
Δ gasto en llamadas LDN	0,23	-0,05	0,58	0,31	0,50	0,34	0,31
Δ gasto en llamadas LDI	9,37	0,28	2,95	1,13	2,79	1,19	1,42
Total	11,60	-15,15	-9,71	-14,11	-10,74	-13,20	-13,84
<b>Quintil III</b>							
Δ gasto en renta fija	-22,34	-25,52	-16,88	-18,68	-16,67	-18,89	-17,80
Δ gasto en llamadas locales	24,70	11,12	4,37	3,45	4,22	3,97	3,70
Δ gasto en llamadas LDN	0,22	-0,04	0,56	0,33	0,47	0,31	0,41
Δ gasto en llamadas LDI	8,22	0,28	2,58	1,14	2,37	0,95	1,93
Total	10,80	-14,16	-9,38	-13,76	-9,61	-13,65	-11,77
<b>Quintil IV</b>							
Δ gasto en renta fija	-22,07	-25,12	-16,68	-18,54	-16,75	-18,33	-18,47
Δ gasto en llamadas locales	30,73	16,72	5,35	4,50	5,82	3,63	4,18
Δ gasto en llamadas LDN	0,26	-0,06	0,64	0,45	0,65	0,33	0,40
Δ gasto en llamadas LDI	10,43	0,50	3,27	1,56	3,47	1,13	1,95
Total	19,35	-7,96	-7,41	-12,03	-6,82	-13,24	-11,93
<b>Quintil V</b>							
Δ gasto en renta fija	-21,33	-24,45	-16,04	-17,92	-18,41	-17,57	-17,68
Δ gasto en llamadas locales	53,20	29,49	9,79	8,91	7,70	6,68	8,08
Δ gasto en llamadas locales LDN	0,44	-0,11	1,06	0,80	0,81	0,59	0,86
Δ gasto en llamadas LDI	14,50	0,83	4,56	2,71	3,93	2,03	3,67
Total	46,81	5,76	-0,62	-5,50	-5,97	-8,27	-5,08
<b>Total</b>							
Δ gasto en renta fija	-22,38	-24,95	-16,94	-18,42	-17,35	-18,21	-18,24
Δ gasto en llamadas locales	30,80	14,74	5,45	4,55	5,01	4,07	4,41
Δ gasto en llamadas LDN	0,27	-0,06	0,67	0,44	0,59	0,36	0,48
Δ gasto en llamadas LDI	10,05	0,43	3,16	1,53	2,99	1,20	2,15
Total	18,74	-9,84	-7,66	-11,89	-8,76	-12,57	-11,20

Nota: La ENNIV de 1991 no incluye información sobre las comunidades de la selva.

Fuente: Instituto Cuánto, ENNIV 1991, 1994 y 1997.

Dada la reducción de las tarifas reales para los tres tipos de llamadas, el cambio en el excedente del consumidor en la mayoría de casos fue positivo entre 1991-1997 y 1994-1997. Esto se confirma especialmente cuando se asume que  $q^*$  es aquel de 1997. Queda claro que hay un incremento en el excedente del consumidor para todos los quintiles de ingreso; además, el impacto positivo es aún más fuerte en los quintiles más ricos porque suelen consumir más unidades

de servicios telefónicos, haciendo así que el impacto del incremento en la renta básica sea relativamente más pequeño.

Los cálculos del sector electricidad contrastan con los de los servicios telefónicos, debido a que el consumo eléctrico ha descendido en el Perú urbano. El cuadro 8 también demuestra que, si se fijan los niveles de consumo de electricidad de cualquier año, el incremento en el precio de servicios eléctricos ha causado un descenso en el excedente del consumidor entre 1991-1997 y 1994-1997.

**Cuadro 8**  
**Electricidad: cambios en el excedente del consumidor por quintiles de gasto en áreas urbanas, 1991, 1994 y 1997 (en soles, a precios de junio de 1994)**

	ENNIV 1991 a 1997		ENNIV 1994 a 1997		Panel 1994-1997		
	<i>Q97</i>	<i>Q91</i>	<i>Q97</i>	<i>Q94</i>	<i>Q97</i>	<i>Q94</i>	<i>QPRO</i>
	<i>P91- P97</i>	<i>P91- P97</i>	<i>P94- P97</i>	<i>P94- P97</i>	<i>P94- P97</i>	<i>P91- P97</i>	<i>M P91-P97</i>
<i>Quintil I (más pobre)</i>	-	-	-6,56	-4,74	-3,92	-4,64	-4,63
	12,07	25,28					
<i>Quintil II</i>	-	-	-8,12	-6,88	-6,58	-6,01	-6,84
	15,77	28,98					
<i>Quintil III</i>	-	-	-9,18	-8,96	-8,24	-8,28	-8,47
	20,32	37,07					
<i>Quintil IV</i>	-	-	-9,40	-	-	-	-
	26,72	42,40		11,54	11,20	10,98	11,66
<i>Quintil V (más rico)</i>	-	-	-	-	-	-	-
	41,87	84,42	10,07	17,94	12,48	15,54	12,89
<i>Total</i>	-	-	-8,58	-	-8,56	-9,11	-8,89
	23,64	43,23		10,17			

Nota: La ENNIV de 1991 no incluye información sobre las comunidades de la selva.

Fuente: Instituto Cuánto, ENNIV 1991, 1994 y 1997.

Por último, aplicamos el procedimiento Heckman de dos pasos para medir el impacto del cambio en el precio de los servicios sobre el bienestar de los hogares. Lo aplicamos en el servicio eléctrico y en el telefónico. La principal ventaja de usar esta metodología es que aporta un mejor estimado del excedente del consumidor. Encontramos que los resultados son consistentes con las otras dos metodologías: el servicio telefónico es el de mayor ganancia en el excedente del consumidor; la electricidad también confirma los hallazgos anteriores, pero sorprende dado que se esperaba encontrar mayores mejoras como resultado de las reformas.

## ii. CONCESIONES

Para analizar el impacto de las concesiones sobre los consumidores es necesario estimar sus efectos sobre el bienestar, al igual que en el caso de las empresas privatizadas. El bienestar del consumidor puede ser afectado de tres maneras:

en el precio, en las cantidades (acceso) o en la calidad. Sin embargo, para captar estos tres impactos hay que captar el efecto neto de las concesiones, que no es sino la diferencia entre lo que sucedió (factual) y lo que podría haber sucedido (contrafactual) si la privatización no se hubiera llevado a cabo.

- Concesión de la carretera Matarani-Arequipa

Para estimar el impacto de la concesión de la carretera Matarani-Arequipa es necesario establecer una visión alternativa de bienestar del consumidor. En este estudio, el impacto sobre el bienestar del consumidor estará constituido por la diferencia entre el ahorro de tiempo producido por la mejor calidad de la carretera y el incremento de las tarifas.

Información de la Dirección Regional de Transporte, Comunicaciones y Vivienda indica que antes de la concesión había 42 kilómetros de asfalto en mal estado y 58 kilómetros en regular condición. Luego de la concesión, las inversiones en el mantenimiento permitieron mejorar la carretera y dejarla en perfectas condiciones asfálticas. Si se supone que un vehículo hace un promedio de 80 kilómetros por hora en condiciones regulares y 60 kilómetros por hora en malas condiciones, podemos concluir que la concesión permitió ahorrar diecisiete minutos de tiempo en un viaje de Arequipa a Matarani, y viceversa. Si usamos el escenario contrafactual, como por ejemplo los indicadores de condiciones de pistas nacionales, es posible decir que la concesión permitió ahorrar seis minutos de manejo de Arequipa a Matarani, generando un impacto positivo sobre el consumo de tiempo.

El siguiente paso es estimar cuánto le costaron al consumidor estas mejoras en la calidad de la carretera. Para saberlo tenemos que conocer cuánto subieron las tarifas solo debido a la concesión (factual menos contrafactual). El cuadro 9 sintetiza las tarifas de esta carretera y su crecimiento acumulativo durante los años de la concesión. Si el crecimiento acumulativo es más alto que la inflación acumulativa (inflación del precio del productor), entonces se considera una sobretasa que los consumidores tienen que pagar.<sup>8</sup> Por ello, el escenario contrafactual es que las tarifas hubieran crecido por lo menos a niveles de la inflación si no hubiese habido concesiones.

Los ahorros de tiempo y las pérdidas por tarifas más altas son multiplicados por el número de vehículos que circulan por la carretera. Así calculamos los ahorros y las pérdidas anuales totales de los consumidores debido a la concesión. Como se observa en el gráfico 2, los ahorros en tiempo son más altos

---

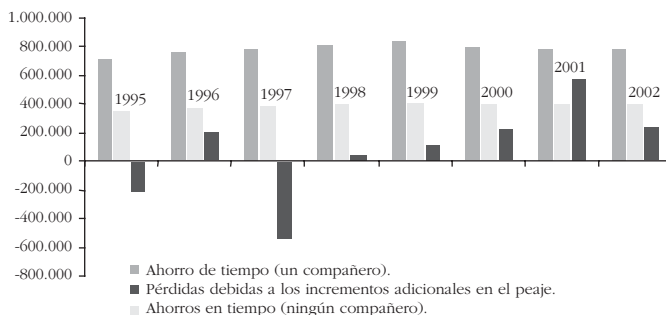
8 Por ejemplo, la inflación entre 1997 y 1994 fue 34%, pero los peajes vehiculares crecieron 30%. Por ello el escenario contrafactual es más alto que el factual, de allí que haya una ganancia en el bienestar del consumidor.

**Cuadro 9**  
**Tarifas de la concesión de la carretera Matarani (en soles)**

Año	Tarifas		Crecimiento acumulativo tarifas		Inflación acumulativa
	Vehículos	Ejes (camiones)	Vehículos	Ejes (camiones)	
1994	3,0	2,0			
1995	3,2	2,2	6,7%	10,0%	11,0%
1996	3,8	2,5	26,7%	25,0%	23,8%
1997	3,9	2,6	30,0%	30,0%	34,4%
1998	4,3	2,9	43,3%	45,0%	44,1%
1999	4,5	3,0	50,0%	50,0%	49,1%
2000	4,7	3,1	56,7%	55,0%	53,7%
2001	4,8	3,1	60,0%	55,0%	51,9%
2002	4,8	3,1	60,0%	55,0%	54,4%

que las pérdidas por tarifas más altas en casi cada año de la concesión. Por ello podemos concluir que la concesión de la carretera Matarani-Arequipa ha tenido un impacto positivo en el bienestar del consumidor.

**Gráfico 2**  
**Ahorros y pérdidas de los consumidores debido a la concesión de la carretera Matarani (en soles)**



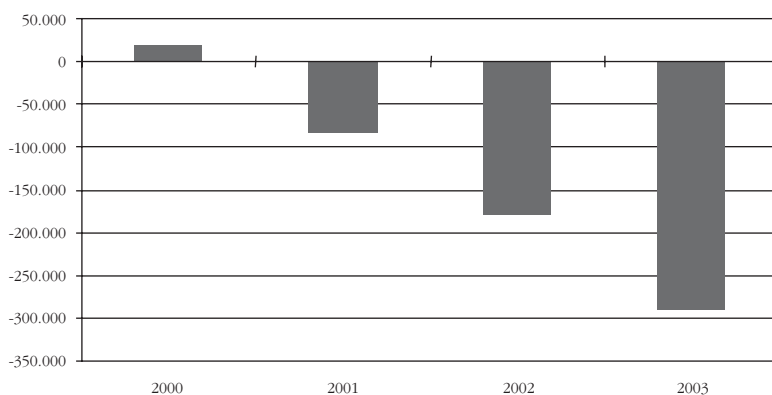
- Concesión del puerto Matarani

Debido a que el puerto de Matarani suministra servicios a las empresas y no directamente a los hogares, el impacto sobre los consumidores finales debe ser analizado como un efecto indirecto sobre el precio y/o la oferta de los productos.

A fin de evaluar si estos incrementos o descensos de precios del puerto de Matarani se deben a la concesión, los compararemos con el escenario contrafactual: las tarifas de la Empresa Nacional de Puertos (ENAPU), de propiedad del Estado, administradora de otros puertos peruanos. De allí que si Matarani incrementa sus tarifas (en base acumulativa) más que ENAPU, esto se considera como un efecto de precio negativo. Es importante mencionar que para que

esto se sostenga se mantiene constante la cantidad<sup>9</sup> (también la distribución de la carga) a niveles de 1999, para no mezclar cantidades y efectos de precio. El gráfico 3 muestra los resultados finales del análisis: después de la concesión hay una pérdida en el bienestar del consumidor debido a los precios más altos, si se los compara con lo que habría sucedido si Matarani hubiese seguido siendo una empresa estatal.

**Gráfico 3**  
**Ganancias (pérdidas) en el bienestar de los consumidores por la concesión del puerto de Matarani (en dólares). Efecto sobre el precio**



- Concesión de vías férreas y ferrocarriles

Esta concesión es distinta a las otras porque carece de poder monopólico sobre los consumidores finales. El esquema de concesión establece un operador único de las líneas férreas, que enfrenta una tarifa regulada, y un supuesto<sup>10</sup> mercado competitivo de subasta para las operaciones de los trenes. Aparte del poder monopólico del concesionario sobre las líneas férreas, al final de la cadena productiva (transporte de carga y pasajeros) no hay poder monopólico alguno, y más bien enfrentan una fuerte competencia del transporte de ómnibus y los camiones de carga.

Por ello, el impacto de la concesión sobre la tarifa será nulo si suponemos que tanto la empresa de propiedad del Estado como la privada seguirán la estrategia de mantener tarifas iguales a las de los ómnibus y camiones que

<sup>9</sup> El análisis solo incluye los principales productos (90%).

<sup>10</sup> Es un supuesto, porque hoy en día los únicos operadores del tren son los afiliados a los concesionarios y no se han realizado subastas de operadores de tren.



dependen de su *sustituibilidad*. Es así que los precios contrafactuales serán los mismos que los factuales.

- Concesión del aeropuerto de Lima

Para analizar el impacto de la concesión del aeropuerto de Lima sobre los consumidores nos concentraremos en dos aspectos: el impacto sobre las tarifas y el impacto en la capacidad. Las tarifas más importantes del aeropuerto que afectan el bienestar de los consumidores son la tarifa única por uso de aeropuerto (TUUA) y la tarifa de despegue y aterrizaje. La TUUA es un cobro fijo que se paga cada vez que un pasajero despegue de Lima; el monto difiere si el vuelo es nacional o internacional. Desde el año 2003 al concesionario se le permitió por contrato elevar la TUUA del vuelo nacional de 3,39 dólares a 4,24 dólares; y la internacional, de 21,19 dólares a 23,73 dólares. Aun cuando el concesionario se beneficia de este incremento, el Estado también obtiene una parte a través de CORPAC (20% de los ingresos por TUUA). Para comparar la evolución de las tarifas usaremos como escenario contrafactual la tarifa del segundo aeropuerto más importante del Perú (Cusco). El cuadro 10 sintetiza la evolución de ambas tarifas

**Cuadro 10**  
**Tarifas TUUA (dólares, sin impuestos)**

	2002	2003	2004
TUUA nacional			
Aeropuerto de Lima	3,39	4,24 (25,1%)	4,24 (25,1%)
Aeropuerto del Cusco	2,91	2,91 (0,0%)	3,6 (23,7%)
TUUA internacional			
Aeropuerto de Lima	21,19	23,73 (12,0%)	23,73 (12,0%)
Aeropuerto del Cusco	8,4	8,4 (0,0%)	10 (19,0%)

\*El cambio en el porcentaje acumulativo aparece entre paréntesis.

en los dos aeropuertos. Como se puede ver, los incrementos de los porcentajes acumulativos hasta el 2004 son muy similares; la gran diferencia se produce en el año en que la TUUA fue incrementada en cada caso. Si bien esta diferencia temporal puede haber causado un impacto negativo sobre los consumidores, no hay evidencia suficiente para concluir que las tarifas del aeropuerto de Lima de propiedad del Estado podrían no haber cambiado un año antes.

Además del impacto de las tarifas del aeropuerto de Lima sobre el bienestar de los consumidores, debemos analizar el impacto del cambio en la capacidad. El concesionario debe invertir 1.214 millones de dólares para

ampliar la capacidad y —lo más importante— construir una segunda pista de aterrizaje. Por último, cabe mencionar que luego de 36 meses de operaciones, el concesionario ha excedido la meta de inversión de 25 millones de dólares, con un monto total de 38 millones de dólares.<sup>11</sup>

### *c) Cambio en el empleo y otros insumos*

#### i. EMPRESAS PRIVATIZADAS

En el caso específico de Telefónica, se creó una cantidad significativa de empleo indirecto mediante la contratación de empresas de servicios, en su mayor parte personal que fue despedido cuando se privatizó. Esto requirió un ejercicio adicional para conseguir el despido de empleo neto, consistente básicamente en sustraer de los costos todos los pagos de servicios realizados por la empresa. El resultado fue que el cambio porcentual resultó positivo aun en algunos indicadores de rentabilidad, en el sentido de que los costos de los salarios previos a la privatización eran menores que los que la empresa paga hoy a las empresas de servicios. Más aún, el empleo en el sector telecomunicaciones pasó de 13.000 puestos en 1993 a 34.000 en 1998, según OSIPTEL.

En general, para todas las empresas estudiadas, los resultados de la versión modificada del ejercicio de La Porta y López de Silanes (1999) pueden ser explicados por las siguientes razones: (1) el total de salarios de los despidos solo representaba 1,4% de las ventas totales, básicamente porque el salario promedio pagado antes de la privatización era muy bajo; (2) hubo un incremento significativo en las ventas después de la privatización, y por ello los costos laborales se repartieron sobre una base mucho más amplia; (3) por último, también hubo un incremento significativo en la productividad de otros factores, en especial el capital, por el incremento de cobertura y las nuevas inversiones de las empresas privatizadas.<sup>12</sup>

En suma, los resultados muestran: (1) una clara mejora en el desempeño de las empresas desde la privatización, de acuerdo con la hipótesis de Megginson y otros (1994); (2) una mejora relativa en comparación con sus respectivos grupos de control; y (3) una mejora no solo en la productividad laboral como consecuencia de los despidos sino también en el total del factor productividad. El cuadro 11 muestra nuestros hallazgos respecto a las principales empresas privatizadas.

11 OSITRAN 2004.

12 Es importante mencionar que, como en La Porta y López de Silanes, la metodología exagera la contribución de los despidos, dado el supuesto de que los trabajadores despedidos tienen una productividad cero.

**Cuadro 11**  
**Impacto de los despidos sobre los índices de desempeño de las principales**  
**empresas privatizadas**

	Periodo posterior a la privatización				Periodo posterior a la privatización sin despidos			
	ROS	ROA	ROE	Eficiencia ingr. netos	ROS	ROA	ROE	Eficiencia ingr. netos
Teléfonica	0,385 (0,09)	0,162 (0,05)	0,287 (0,08)	81,385 (42,84)	0,366 (0,09)	0,155 (0,05)	0,272 (0,07)	71,883 (40,57)
Electrolima	0,170 (0,08)	0,056 (0,03)	0,072 (0,03)	136,742 (72,01)	0,165 (0,08)	0,054 (0,03)	0,069 (0,03)	132,152 (69,05)
Electroperú	0,257 (0,22)	0,030 (0,02)	0,050 (0,04)	258,850 (206,78)	0,252 (0,22)	0,029 (0,02)	0,049 (0,04)	252,863 (206,65)
Sedapal	0,160 (0,04)	0,027 (0,01)	0,034 (0,01)	33,496 (7,70)	0,154 (0,04)	0,026 (0,01)	0,032 (0,01)	25,160 (11,61)

## ii. CONCESIONES

El nivel de empleo ha crecido en dos de las tres concesiones desde el año en que estas se produjeron.<sup>13</sup> Salvo la concesión del ferrocarril, antes del año de concesión todas las empresas empezaron un proceso de reasignación laboral y redujeron el nivel de empleo. Esto reflejó que los niveles de empleo no eran eficientes, en apoyo a la afirmación de que las empresas estatales sobrecontratan empleados sin fijarse en el desempeño.

Siguiendo la misma metodología de la sección inmediatamente anterior, calculamos el nivel promedio del empleo y el salario de los cuatro años previos a la concesión.<sup>14</sup> Luego volvemos a estimar los indicadores de desempeño suponiendo que no ocurrieron despidos. Los resultados de este análisis son similares a los de las empresas privatizadas; no hay ninguna diferencia significativa entre los indicadores efectivos del periodo posterior a la privatización y los indicadores posteriores a la privatización bajo el supuesto de que no ha habido despidos. Esto vuelve a mostrar que hubo un incremento real en la productividad de otros factores de la producción luego de la privatización. El cuadro 12 muestra los resultados.

13 Esto es distinto del indicador del empleo mostrado en el cuadro 6, porque estamos tomando en cuenta el nivel del empleo del año antes de la concesión y no el nivel promedio del empleo durante la administración estatal.

14 Debido a la falta de información, no podemos estimar el salario promedio de CORPAC antes de la privatización y tenemos que usar el salario promedio de 1997. No hay datos para estimar el salario promedio de ENAFER en el periodo previo al año de concesión.

**Cuadro 12**  
**Impacto de los despidos sobre los indicadores de desempeño en concesiones**

	Posprivatización				Privatización si no hubiera despidos			
	ROS	ROA	ROE	Eficiencia ingr. netos	ROS	ROA	ROE	Eficiencia ingr. netos
Puerto de Matarani	0,18 (0,03)	0,12 (0,04)	0,19 (0,07)	67.930 (16.352)	0,16 (0,03)	0,11 (0,03)	0,16 (0,05)	45.969 (8.098)
CORPAC	0,03	0,01	0,02	8.690	0,03	0,01	0,02	7.939

1/ La desviación estándar aparece entre paréntesis.

Datos disponibles: Puerto de Matarani 2000-2003; CORPAC solo año 2002.

Nota: Siguiendo a La Porta y López de Silanes (1999), se estima el empleo promedio y el salario promedio antes de la concesión empleando los datos de los cuatro años previos al proceso de concesión. Debido a la falta de información sobre el salario promedio de 1997 usamos los indicadores del aeropuerto de Lima. También se supone que la productividad marginal de los despidos es cero.

### 3.2. Impactos indirectos de la privatización: el caso de la electricidad y las telecomunicaciones

Siguiendo la metodología delineada en la sección 2 para realizar el modelo Equilibrio General Computable, debimos usar la Matriz de Contabilidad Social (SAM, por su sigla en inglés) para el caso del Perú. Usamos la SAM de 1994 para el Perú, elaborada por Segura y García (2004).<sup>15</sup>

La SAM fue elaborada usando información del cuadro insumo-producto preparado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) para 1994 (año base para las cuentas nacionales); la encuesta ENNIV de 1994 realizada por el Instituto Cuánto, que contiene información representativa sobre gastos en cada bien o servicio y fuentes de ingreso por tipo de hogar; y fuentes del Banco Central de Reserva del Perú (específicamente datos no disponibles en el cuadro de insumo-producto, tales como las transferencias del gobierno, ingresos, pagos de deuda, y el factor rentas recibidas del extranjero).

La SAM contiene cuentas para instituciones, gobierno, empresas y tres tipos de hogares: rural y urbano con jefe instruido y sin jefe instruido.<sup>16</sup> De manera similar, tiene veintidós actividades económicas que cubren el sector extractivo (agricultura y ganadería, pesca y minería), el sector manufacturero (bienes de consumo, intermedios y de capital), el suministro de electricidad y agua, la construcción, el comercio, el transporte, las telecomunicaciones y otros servicios, incluido el gobierno. Los factores considerados son el capital y doce

15 Usamos esta SAM de 1994 por ser una de las más completas disponibles y porque la privatización del sector telecomunicaciones, como la del eléctrico, se dio precisamente en aquel año.

16 Se considera que una persona es instruida si tiene más de nueve años de estudios.

tipos de empleo clasificado de acuerdo con el género (masculino, femenino), la ubicación geográfica (urbana, rural), la calificación (instruido, no instruido) y el tipo (independiente, asalariado).<sup>17</sup> Por otro lado, los impuestos están divididos en tres categorías: impuestos directos a las instituciones, impuestos a las ventas y aranceles de importación. Por último, hay cuentas para el sector externo, costos de transacción (sector comercial) y una cuenta de ahorro-inversión.

En cuanto a los gastos anuales totales de los hogares, estos no incluyen el pago de impuestos directos, ni transferencias ni alquiler de casas, pero sí el autoconsumo (valorado a precios de venta). En el caso del ingreso laboral de cada miembro del hogar, este incluye el ingreso mensual por la actividad principal y secundaria (si la hay), propinas, pagos en especies y otros ingresos laborales, pero excluye el autoconsumo. La suma de todos los gastos e ingresos está distribuida por tipo de hogar, de acuerdo con la importancia relativa observada en la ENNIV. Los salarios por actividad económica y tipo de trabajador también están distribuidos de acuerdo con la información de esta encuesta.

#### *a) Modelo de equilibrio general*

El modelo incluye variables de cantidad (y su precio correspondiente) de las importaciones, las exportaciones, el producto nacional, la producción vendida internamente y el nivel de actividad de cada producto. También están considerados las fuentes de ingreso y las decisiones de gasto de las instituciones, los factores, el sector externo y el sector comercial. Asimismo, tiene un conjunto de restricciones empleadas para equilibrar la SAM y cerrar el modelo. También incorpora la ecuación de salario real (a precio de compra), lo cual permite modificar los factores del mercado y variar ambas cantidades y los salarios nominales. Sin embargo, el modelo no incluye los impuestos a la actividad económica ni los impuestos al valor agregado (aunque el impuesto general a las ventas, IGV, incluido en el modelo, podría ser considerado como un impuesto de valor agregado).

Es importante mencionar que la elasticidad del consumo, por tipo de hogar, fue obtenido de los estimados del INEI (1997), que aportan información sobre las elasticidades por tipo de bien y nivel de ingreso (ingreso alto, mediano y bajo).<sup>18</sup> La elasticidad de sustitución entre factores en la función producto, y las elasticidades para la función Armington (que suma bienes nacionales e importados) y la función CET (que suma producto nacional y exportaciones) para cada tipo de

17 En las zonas rurales el empleo no se subdivide por tipos debido a su representatividad (allí no hay muchas mujeres que ganen salarios).

18 Solo se consideraron los bienes más representativos (y sus elasticidades correspondientes) de cada actividad económica en la SAM, de acuerdo con la importancia relativa en el consumo del hogar.

bien, fueron obtenidas del modelo base de Löfgren y otros (2001). Adicionalmente, se supone que la elasticidad de sustitución entre el valor agregado y la demanda intermedia por la oferta de cada bien es 0,6; y que la elasticidad en la función agregada de un bien particular producido por diferentes sectores es 4.<sup>19</sup> Como en otros estudios, las suposiciones sobre el déficit, los ahorros y las inversiones gubernamentales son estándares.

### *b) Efectos indirectos del proceso de privatización*

A fin de estimar los amplios impactos económicos de la privatización de los sectores telecomunicaciones y eléctrico en el Perú, consideramos que ambos procesos bajan el precio de cada servicio correspondiente. Este escenario es consistente con los hechos (ver Torero y otros 2000, y los anuarios estadísticos de la CTE correspondientes a 1994 y 1998).

Como el sector telecomunicaciones está incluido en la SAM junto con el sector transportes, para comenzar debemos evaluar el impacto de un cambio de precios en el primero sobre el producto de ambas actividades, y luego simular este cambio de producto en el modelo CGE. El mismo razonamiento se aplica para el sector eléctrico, que se agrupa con el suministro de agua. En este contexto, trabajamos con los siguientes escenarios:

(1) Sector telecomunicaciones: un descenso general en el precio del servicio de 5,51%. Este cambio en el porcentaje es un promedio ponderado de la reducción anual de la tarifa de la llamada local de tres minutos entre 1994 y 1998 (4,5%), la llamada de larga distancia nacional (10,4%) y la llamada de larga distancia internacional (12,9%).<sup>20</sup>

(2) Sector eléctrico: una reducción general en el precio del servicio de 5,09%. Este cambio de porcentaje es el promedio de la tasa de reducción anual de la tasa comercial variable entre 1994 y 1998.<sup>21</sup>

Si multiplicamos estos cambios de precio por la elasticidad del precio de cada servicio, podemos estimar el cambio del producto en cada sector y, por consiguiente, en el producto conjunto de transportes y telecomunicaciones, así como en el producto conjunto del suministro de electricidad y agua.

Las elasticidades del precio usadas corresponden a las estimadas por Torero y Pascó-Font (2001), son equivalentes a  $-1,357$  en el servicio telefónico y  $-0,961$

19 Ambos valores son similares a aquellos usados en otros estudios.

20 Los pesos corresponden a la importancia relativa de cada tipo de llamada en el tráfico telefónico fijo.

21 Tasa comercial variable en la provincia de Lima, que representa la mayor porción de ventas en el Perú (67% de las ventas de las compañías distribuidoras).

en electricidad. Tanto para la relativa importancia del sector telecomunicaciones en el producto agregado del sector transportes y telecomunicaciones como para la importancia relativa del sector eléctrico en el producto agregado del suministro de agua y el sector eléctrico, usamos estimados del INEI (2000): alrededor de 20% en el primero y 76% en el segundo.

En este sentido, una disminución de 5,51% en el precio del servicio telefónico equivale a 1,5% de incremento en el producto, tanto del sector transportes como en el de telecomunicaciones; mientras que una disminución de 5,98% en el servicio eléctrico equivale a 3,72% de incremento en el producto agregado del suministro de agua y del sector eléctrico.<sup>22</sup>

Los resultados de estas simulaciones en un contexto de equilibrio general muestran que una disminución de 5,51% en el precio del servicio de telecomunicaciones incrementa el PBI de toda la economía en 0,184%, mientras que un descenso de 5,09% en el precio del servicio de electricidad incrementa el PBI general en solo la mitad (0,098%). Sin embargo, si descontamos en cada caso el incremento en el PBI del sector telecomunicaciones y eléctrico, el impacto indirecto sobre el PBI sería de 0,141% y 0,073% respectivamente. En términos monetarios, el valor agregado indirecto generado por los incrementos económicos en 139 millones de soles y en 72 millones de soles.<sup>23</sup> El cuadro 13 muestra nuestros hallazgos.

**Cuadro 13**  
**Impacto sobre los agregados macroeconómicos (%)**

	5,51% descenso en el precio de las telecomunicaciones	5,09% descenso en el precio de la electricidad
	(1)	(2)
PBI	0,184	0,098
PBI (indirecto)	0,141	0,073
Absorción*	0,180	0,100
Consumo	0,190	0,100
Exportaciones	0,240	0,100
Importaciones	0,190	0,080
Empleo	0,215	0,113

\* Absorción = Consumo + Gasto público + Inversión.

De igual manera, el incremento en el número de empleos creados es 0,215% en el primer caso y 0,113% en el segundo. Esto es, cerca de 19.030 y 10.002 empleos respectivamente. Si consideramos un salario anual promedio de 2.860

22 Puesto que en el modelo CGE el nivel de producto es endógeno, precisamos considerar estos cambios como cambios en el parámetro de eficiencia de la función producto de cada sector (definida como una Cobb-Douglas en el modelo).

23 A precios constantes de 1994 (en dólares, 63 millones y 32,6 millones, a una tasa de cambio de 2,2).

soles en 1994,<sup>24</sup> entonces el incremento en el número de empleos equivale más o menos a 54,4 millones de soles y 28,6 millones de soles.

Si analizamos el impacto sobre el PBI y el nivel de precios por actividad económica, encontramos que las principales actividades beneficiadas con la privatización del servicio telefónico, en términos de valor agregado, son la extracción de minerales y el refinamiento de petróleo, la maquinaria y los equipos, la construcción, los muebles de madera y de metal, el jebe y el plástico, y los productos minerales (ver el cuadro 14). Por otro lado, las actividades menos afectadas por el incremento en su nivel de precios son los servicios financieros y los seguros, el comercio, la extracción de minerales y el refinamiento de petróleo. Nótese que las bebidas alcohólicas y el tabaco muestran incluso un descenso de su nivel de precios.

**Cuadro 14**  
**Impacto sobre el PBI y precios por actividad económica (%)**

	(1)		(2)	
	PBI	Precios	PBI	Precios
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura	0,098	0,116	0,034	0,071
Pesca, preservación del pescado	0,034	0,064	0,009	0,052
Extracción de minerales, petróleo y gas, refinado de petróleo	0,256	0,018	0,099	0,045
Productos alimenticios, productos lácteos	0,126	0,056	0,038	0,053
Elaboración de harina y repostería, industria azucarera	0,135	0,050	0,054	0,041
Bebidas alcohólicas y tabaco	0,178	-0,052	0,066	0,008
Productos textiles	0,138	0,046	0,114	0,009
Aparejos, artículos de cuero y calzado	0,148	0,030	0,060	0,031
Muebles de madera y metal, jebe y plástico, productos minerales	0,222	0,034	0,161	-0,008
Papel, impresiones y ediciones	0,125	0,056	0,098	-0,017
Productos químicos, medicinas	0,155	0,038	0,109	0,006
Maquinarias y equipos	0,234	0,026	0,132	0,018
Servicios de electricidad y agua	0,150	0,073	NA	NA
Construcción	0,231	0,051	0,128	0,034
Comercio	0,155	0,007	0,068	0,052
Transportes y telecomunicaciones	NA	NA	0,066	0,051
Servicios financieros y seguros	0,190	0,006	0,098	0,027
Restaurantes y hoteles	0,111	0,086	0,055	0,045
Servicios del hogar, alquiler y viviendas	0,090	0,094	0,030	0,065
Salud	0,120	0,061	0,078	0,022
Educación	0,092	0,096	0,052	0,043
Otros bienes y servicios (incluye al gobierno)	0,140	0,037	0,054	0,025

NA: No aplicable.

Respecto a la privatización del servicio eléctrico, los principales beneficiarios son también los muebles de madera y de metal, el jebe y el plástico, los productos minerales, las maquinarias y los equipos, la construcción y los productos textiles, en vez de la minería y la refinería. De modo similar, las actividades con

24 A precios constantes de 1994.



menor incremento en el nivel de precios son los productos químicos, las bebidas alcohólicas y el tabaco, y los textiles; mientras que el papel y las impresiones, los muebles de madera y de metal, el jebe, el plástico y los productos minerales muestran un descenso en sus precios.

#### 4. CONCLUSIONES

En el Perú, el proceso de privatización empezó en 1991. El programa fue diseñado para obtener ingresos fiscales necesarios para el gobierno y para mejorar la calidad y la cobertura de la infraestructura y los servicios. Entre los años 1991 y 2002, los procesos de privatización y concesión obtuvieron en el país, en total, 9.950 millones de dólares; y generaron compromisos de inversión por más de 11.450 millones de dólares.

En este trabajo nos hemos concentrado en la privatización y concesión de servicios públicos, es decir, electricidad, telecomunicaciones, carreteras, puertos, ferrocarriles y el aeropuerto de Lima. A pesar de las diferencias del proceso de sector a sector, los resultados, en términos de mejoras por el lado de la oferta, fueron positivos y muy significativos. Aún más, el análisis muestra claramente una mejora significativa en el desempeño empresarial.

A pesar de las mejoras obtenidas en la productividad, en el proceso de privatización subsisten importantes problemas que pueden explicar por qué los impactos sobre el bienestar de los consumidores son tan poco significativos e incluso negativos en el sector eléctrico. En primer lugar, en la mayoría de servicios había la necesidad de incrementar las tarifas a niveles que permitieran la viabilidad del sector; en segundo lugar, la decisión de reequilibrar las tarifas fue una regla de precio único en la mayoría de los casos; y en tercer lugar, en muchos sectores las reformas no fueron completadas y esto afectó los resultados del proceso de privatización (sector electricidad).

Por último, queda claro que en el corto plazo el impacto de la privatización sobre el empleo es negativo, dado que las empresas estatales habrían contratado normalmente gente obedeciendo a criterios políticos en vez de técnicos.

A pesar de lo antes mencionado, es importante no evaluar solamente los efectos directos sobre los sectores privatizados sino también captar los efectos indirectos sobre los otros sectores de la economía. Con este propósito usamos el modelo Equilibrio General Computable (EGC), a fin de estimar los amplios impactos económicos de los sectores privatizados.

Nuestros resultados para los casos de la electricidad y las telecomunicaciones —dos de los principales procesos de privatización— demuestran que, en un contexto de equilibrio general, 5,51% de reducción en el precio del servicio de telecomunicaciones a consecuencia de la privatización, debería haber incremen-

tado el PBI de toda la economía en cerca de 0,184; mientras que la reducción de 5,09% en el precio del servicio de electricidad debería haber incrementado el PBI en solo cerca de la mitad (0,098%). Pero si descontamos en cada caso el incremento en el PBI de los sectores telecomunicaciones y eléctrico, el impacto indirecto sobre el PBI sería de 0,141% y 0,073% respectivamente.

En suma, los resultados apuntan claramente a que el proceso de privatización debe continuar, sobre todo en electricidad, agua y otras empresas estatales en las que es necesario concluir o incluso empezar importantes reformas. Es preciso que los encargados de formular políticas fortalezcan los organismos reguladores y aumenten su independencia. También es necesario trabajar con las empresas privatizadas para identificar los grupos vulnerables y desarrollar iniciativas a la medida, como planes de consumos apropiados, que ayudarían a incrementar el bienestar del consumidor.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDALA, Manuel Ángel (1992). "Distributional Impact Evaluation of Divestiture in a High-Inflation Economy: The Case of Entel Argentina". Boston-Estados Unidos: Boston University. Tesis doctoral.
- ADAM, Christopher; William CAVENDISH y Percy MISTRY (1992). *Adjusting Privatization: Case Studies From Developing Countries*. Londres y Portsmouth: J. Curry and Heinemann.
- AHARONI, Yair (1990). "On the Measurement of Successful Privatization", en R. Ramamurti y R. Vernon (eds.), *Privatization and Control of State-Owned Enterprises*. Washington DC: World Bank.
- ALCÁZAR, Lorena y Rodrigo LOVATÓN (2005). "Evaluación de la concesión del puerto de Matarani: ¿quién ganó y quién perdió?". Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo. Mimeo.
- ARELLANO, Manuel y Stephen BOND (1991). "Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations", *Review of Economic Studies*, n.º 58, pp. 277-297.
- (1998). "Dynamic Panel Data Estimation Using DPD98 For GAUSS". Documento mimeografiado.
- AW, Bee Yan; Xiamin CHEN y Mark ROBERTS (1997). "Firm Level Evidence on Productivity Differentials, Turnover, and Exports in Taiwanese Manufacturing", NBER Working Paper 6235. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- AW, Bee Yan; Sukkyun CHUNG y Mark ROBERTS (1998). "Productivity and The Decision to Export: Micro Evidence from Taiwan and South Korea", NBER Working Paper 6558. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- BANKS, James; Richard BLUNDELL y Arthur LEWBEL (1996). "Tax reform and welfare measurement: Do we need demand system estimation?", *Economic Journal*, vol. 106, pp. 1227-1241.
- BARBER, Brad y John LYON (1996). "Detecting Abnormal Operating Performance: The Empirical Power and Specification of Test Statistics", *Journal of Financial Economics*, n.º 41, pp. 539-599.
- BIRCH, Melissa y Jerry HAAR, editores (2000). *The Impact of Privatization in the Americas*. Miami: North South Center Press.
- BOARDMAN, Anthony y Aidan VINING (1989). "Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed, and State-Owned Enterprises", *Journal of Law and Economics*, n.º 32, pp. 1-33.

- BORCHERDING, Thomas; Werner POMMEREHENE y Friedrich SCHNEIDER (1982). "Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries", *Zeitschrift für Nationalökonomie*, n.º 2, pp. 127-156.
- BORTOLOTTI, Bernardo; Marcela FANTINI y Domenico SINISCALCO (2000). "Privatizations and Institutions: A Cross-Country Analysis". Por publicarse en *Journal of Finance*.
- BOUBAKRI, Narjess y Jean-Claude COSSET (1998). "The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: Evidence from Developing Countries", *Journal of Finance*, n.º 53, pp. 1081-1110.
- BOYCKO, Maxim; Andrei SHLEIFER y Robert VISHNY (1993). *A Theory of Privatization*. Cambridge-Estados Unidos: MIT Press.
- CAILLAUD, Bernard; Roger GUESNERIE, Patrick REY y Jean TIROLE (1988). "Government Intervention in Production and Incentives Theory: A Review of Recent Contributions", *RAND Journal of Economics*, n.º 19, pp. 1-26.
- CAVES, Richard (1990). "Lessons from Privatization in Britain: State Enterprise Behavior, Public Choice, and Corporate Governance", *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 13, n.º 2, pp. 145-169.
- CHONG, Alberto y César CALDERÓN (2000). "Causality and Feedback Between Institutional Measures and Economic Growth", *Economics and Politics*, vol. 12, n.º 1, pp. 69-82.
- CRANDALL, Robert (1989). *Efficiency Gains from Divestiture*. Washington, DC: Brookings Institution.
- CREPON, Bruno; Emmanuel DUGUET y Jacques MAIRESSE (1998). "Research, Innovation, and Productivity: An Econometric Analysis at the Firm Level", NBER Working Paper 6696. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- CTE, COMISION DE TARIFAS ELÉCTRICAS (1994). *The Statistical Yearbook 1994*, OSINERG, Lima.
- (1998). *The Statistical Yearbook 1998*, OSINERG, Lima.
- DEWENTER, Kathryn L. y Paul H. MALATESTA (2001). "State-Owned and Privately-Owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage, and Labor Intensity", *American Economic Review*, vol. 91, n.º 1, pp. 320-335.
- DONAHUE, John (1989). *The Privatization Decision*. Nueva York: Basic Books.
- D'SOUZA, Juliet y William MEGGINSON (1999). *The Financial and Operating Performance of Privatized Firms During the 1990s*. Athens: University of Georgia.

- ECKEL, Catherine; Doug ECKEL y Vijay SINGHAL (1997). "Privatization and Efficiency: Industry Effects of the Sale of British Airways", *Journal of Financial Economics*, n.º 43, pp. 275-298.
- GALAL, Ahmed; Leroy JONES, Pankaj TANDON e Ingo VOGELSANG (1994). *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises*. Washington DC: Oxford University Press y World Bank.
- GREENE, William H. (2000). *Econometric Analysis*. Cuarta edición, Nueva York: Prentice-Hall.
- GUASCH, José Luis y Pablo SPILLER (1999). *Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues, and the Latin America and Caribbean Story*. Washington, DC: World Bank.
- HACHETTE, Dominique y Rolf LÜDERS (1992). *La privatización en Chile*. Oakland, Estados Unidos: Institute for Contemporary Studies Press y Centro Internacional para el Desarrollo Económico.
- HANSEN, Lars (1982). "Large Sample Properties of Generalized Methods of Moments Estimators", *Econometrica*, n.º 50, pp. 1029-1054.
- HECKMAN, James J. (1979). "Sample Selection Bias as a Specification Error", *Econometrica*, vol. 47, n.º 1, enero, pp. 153-161.
- HECKMAN, James y Joseph HOTZ (1989). "Choosing Among Alternative Nonexperimental Methods for Estimating the Impact of Social Programs: The Case of Manpower Training", *Journal of the American Statistical Association*, n.º 84, pp. 862-880.
- HECKMAN, James y Jeffrey SMITH (1995). "Assessing the Case of Social Experiments", *Journal of Economic Perspectives*, n.º 9, pp. 85-110.
- HECKMAN, James; Hidehiko ICHIMURA y Petra TODD (1997). "Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Program", *Review of Economic Studies*, n.º 64, pp. 605-654.
- HECKMAN, James; Robert LALONDE y Jeffrey SMITH (1999). "The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs", en O. Ashenfelter y D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, vol. III. Elsevier, Amsterdam: North-Holland Press.
- HECKMAN, James; Hidehiko ICHIMURA, Jeffrey SMITH y Petra TODD (1996). "Characterizing Selection Bias Using Experimental Data", *Econometrica*, vol. 66, n.º 5, pp. 1017-1098.
- INEI, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (2000), "Agregados macroeconómicos de la oferta y demanda global 1991-1999", Colección: Cambio de Año Base de las Cuentas Nacionales.

- (1997). “Elasticidad y demanda de los principales bienes y servicios”.
- IPE, INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA (2003) *La brecha en infraestructura. Servicios públicos, productividad y crecimiento en el Perú*. Asociación de Empresas Privadas de Servicios Públicos, Lima.
- KIKERI, Sunita (1999). “Labor Redundancies and Privatization: What Should Governments Do?”, *Viewpoint*, n.º 174. World Bank, Washington: World Bank.
- KIKERI, Sunita; John NELLIS y Mary SHIRLEY (1994). “Privatization: The Lessons From Market Economies”, *Research Observer*, n.º 9, pp. 241-272.
- LA PORTA, Rafael y Florencio LÓPEZ DE SILANES (1999). “Benefits of Privatization: Evidence from Mexico”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, n.º 4, pp. 1193-1242.
- LAFFONT, Jean-Jacques y Jean TIROLE (1993). *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge: MIT Press.
- LÖGFREN, Hans; Rebecca LEE y Sherman ROBINSON (2001). “A Standard Computable General Equilibrium (CGE) model in GAMS”, TMD Discussion Paper 75, Trade and Macroeconomics Division, IFPRI.
- LÓPEZ DE SILANES, Florencio (1997). “Determinants of Privatization Prices”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, n.º 4, pp. 966-1028.
- LÓPEZ DE SILANES, Florencio y Guillermo ZAMARRIPA (1995). “Deregulation and Privatization of Commercial Banking: Pre- versus Post-Performance”, *Review of Economic Analysis/Revista de Análisis Económico*, vol. 10, n.º 2, pp. 113-164.
- LORA, Eduardo y Gustavo MÁRQUEZ (1998). “El problema del empleo en América Latina: Percepciones y hechos estilizados”. Documento preparado para la reunión de gobernadores del BID, Cartagena, Colombia.
- LUDERS, Rolf (1991). “Chile’s Massive SOEs Divestiture Program, 1975-1990: Failures and Successes”, *Contemporary Policy Issues*, vol. 9, n.º 4, pp. 1-19.
- MACKENZIE, George (1998). “The Macroeconomic Impact of Privatization”, *IMF Staff Papers*, vol. 45, n.º 2, pp. 363-373.
- MCKENZIE, David y Dilip MOOKHERJEE (2003). “The Distributive Impact of Privatization in Latin America: Evidence from Four Countries”, *Economía*, vol. 3, n.º 2, pp. 161-218.
- MADDALA, G. S. y Ellen MILLER (1991). *Microeconomía*. México: McGraw-Hill.
- MÁRQUEZ, Gustavo y Carmen PAGÉS (1998). *Ties That Bind: Employment Protection and Labor Market Outcomes in Latin America*. Documento preparado para la reunión de gobernadores del BID, Cartagena, Colombia.

- MEGGINSON, William y Jeffrey NETTER (2001). "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization", *Journal of Economic Literature*, n.º 39, pp. 321-389.
- MEGGINSON, William; Robert NASH y Matthias VAN RANDERBORGH (1994). "The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: An International Empirical Analysis", *Journal of Finance*, vol. 49, n.º 2, pp. 403-452.
- PASCÓ-FONT, Alberto; José GALLARDO y Valerie FRY (1999). "Household Demand for Telephone Services in Peru", OSIPTEL, *Estudios en Telecomunicaciones*, n.º 4.
- RAMAMURTI, Ravi, editor (1996). *Privatizing Monopolies: Lessons From the Telecommunications and Transport Sectors in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- RAMAMURTI, Ravi y Raymond VERNON (1991). *Privatization and Control of State Owned Enterprises*. Washington DC: World Bank.
- RUBIN, Donald (1979). "Using Multivariate Matched Sampling and Regression Adjustment to Control Bias in Observational Studies", *Journal of the American Statistical Association*, n.º 74, pp. 318-328.
- (1977). "Assignment to Treatment Group on the Basis of a Covariate", *Journal of Educational Studies*, n.º 2, pp. 1-26.
- (1974). "Estimating Causal Effects to Treatments in Randomized and Nonrandomized Studies", *Journal of Educational Psychology*, n.º 66, pp. 688-701.
- SÁENZ, Raúl E. (1992). "An Overview of Privatization in Chile: The Episodes, the Results, and the Lessons". Santiago, Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLÁN). Documento mimeografiado.
- SAAVEDRA, Jaime y Eduardo MARUYAMA (2000). *Rigidez o flexibilidad del mercado laboral peruano: Un análisis económico de la legislación laboral*. Documento de trabajo 28. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- SAAVEDRA, Jaime y Máximo TORERO (1999). *Labor Market Reforms and Their Impact on Formal Labor Demand and Job Market Turnover: The Case of Peru*. Documento de trabajo R-394. Washington DC: Inter-American Development Bank, Research Department.
- SEGURA, Alonso y Juan GARCÍA (2004). "Análisis del impacto de la apertura comercial sobre la pobreza y la desigualdad", en E. Ganuza, S. Morley, S. Robinson y R. Vos: *¿Quién se beneficia del libre comercio? Promoción de exportaciones y pobreza en América Latina y el Caribe en los 90*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- SHAPIRO, Carl y Robert WILLIG (1990). "Economic Rationales for the Scope of Privatization", en E. Suleiman y J. Waterbury (eds.), *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*. Londres: Westview Press.

- SHLEIFER, Andrei (1998). "State versus Private Ownership", NBER Working Paper 6665. Cambridge, Estados Unidos: National Bureau of Economic Research.
- SHLEIFER, Andrei y Robert VISHNY (1994). "Politicians and Firms", *Quarterly Journal of Economics*, n.º 46, pp. 995-1025.
- SHUKLA, Jioty y José Luis GUASCH (1999). "Peru: Private Participation in Infrastructure. Overview of Achievements, Priorities and Opportunities". Washington DC. Documento mimeografiado.
- SINN, Hans-Werner (1992). "Privatization in East Germany". NBER Working Paper 3998. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- TORERO, Máximo (2003). Peruvian Privatization: Impacts on Firm Performance. Documento de trabajo del BID, Washington DC.
- TORERO, Máximo y Alberto PASCÓ-FONT (2001). *The Social Impact of Privatization and Regulation of Utilities in Urban Peru*. Helsinki: Wider.
- TORERO, Máximo; Shyamal CHOWDHURY y Arjun BEDI (2003). "Telecommunications, Infrastructure and Economic Growth, A Cross-Country Analysis", en M. Torero y J. Von Braun, *Information & Communications Technology for Economic Development & Inclusion of the Poor*. Cluwer Publishers, en prensa.
- TORERO, Máximo; Enrique SCHROTH y Alberto PASCÓ-FONT. (2004). "The Impact of Telecommunications Privatization in Peru on the Welfare of Urban Consumers", *Economía*, vol. 4, n.º 1, 2004.
- (2000). "The Impact of the Privatization of Telecommunications in Peru on the Welfare of Urban Consumers". Lima. Documento mimeografiado.
- VICKERS, John y George YARROW (1988). *Privatization: An Economic Analysis*. Cambridge: MIT Press.
- VINING, Aidan y Anthony BOARDMAN (1992). "Ownership versus Competition: Efficiency in Public Enterprises", *Public Choice*, n.º 73, pp. 205-239.
- WADDAMS PRICE, Catherine y Ruth HANCOCK (1998). "Distributional Effects of Liberalizing UK Residential Utility Markets". Coventry: University of Warwick. Documento mimeografiado.
- WORLD BANK (1995). *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*. Washington DC: Oxford University Press y World Bank.



## FUENTES DE DATOS

- BCRP-BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ (1986-2000). *Informe anual*.
- Página web: <<http://bcrp.gob.pe>>.
- CEMENTOS LIMA S. A. 1988-1998. *Informe anual*. Lima: Cementos Lima S. A.
- COPRI-COMISIÓN DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA (1996). *Libro blanco*. Lima: Cementos Lima S. A.
- *Libro blanco*; CEPREL-Electrolima S. A. Perú.
- *Libro blanco*; Electroperú S. A. Perú.
- *Libro blanco*; Electro Sur Medio S. A. Perú.
- *Libro blanco*; Empresas Regionales de Electricidad: Electro Norte S. A., Electro Norte Medio S. A., Electro Noroeste S. A. y Electro Centro S. A. Perú.
- Página web: <<http://www.copri.org>>.
- CTE-COMISIÓN DE TARIFAS ELÉCTRICAS (1984, 1985, 1986-1989, 1990-1991, 1996, 1999). *Informe anual*. Lima: CTE.
- 1992-1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999. *Anuario estadístico*. Lima, Perú.
- CONASEV-COMISIÓN NACIONAL SUPERVISORA DE EMPRESAS Y VALORES. Página web: <<http://www.conasevnet.gob.pe>>.
- CPT-COMPAÑÍA PERUANA DE TELÉFONOS S. A. (1985-1987, 1990-1993). *Informe anual*. Lima: CPT.
- ELECTROLIMA S. A. (1985-1988, 1990-1994, 1997). *Informe anual*. Lima: Electrolima S. A.
- ELECTROPERÚ S. A. (1985-1999). *Informe anual*. Lima: Electroperú, S. A.
- ENTEL PERÚ S. A. (1990, 1991, 1993). *Informe anual*. Lima: Entel Perú S. A.
- (1985-1992). *Anuarios estadísticos*. Lima: Entel Perú S. A.
- SEDAPAL S. A. (1997). *Historia del abastecimiento del agua potable de Lima, 1535-1996*. Lima: Sedapal S. A.
- (1984-1999). *Informe anual*. Lima, Perú: Sedapal, S. A.
- SBS-SUPERINTENDENCIA DE BANCA Y SEGUROS (1986-2000). *Nota semanal*. Lima: SBS.
- SUNASS-SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO (1998). *Indicadores de gestión 1996-1998*. Lima: SUNASS.

- 1996-1999. *Informe anual*. Lima: SUNASS.
  - Centro de Documentación, página web: <<http://www.sunass.gob.pe/cendoc.html>>.
- TELEFÓNICA DEL PERÚ, S. A. (1994-2000). *Informe anual*. Lima: Telefónica del Perú S. A.

## OTRAS FUENTES DE DATOS

CTE-COMISIÓN DE TARIFAS DE ENERGÍA:

*Anuario estadístico* (1994-1998)

Publicación anual que detalla la regulación de tarifas eléctricas y los resultados económicos para el mercado de electricidad peruano.

*Informes CTE* (junio del 1999-noviembre del 2000)

Publicación mensual con noticias sobre regulaciones, mercados, agentes y otros temas de interés en los sectores de electricidad e hidrocarburos en el Perú y en el mundo.

*Informativo* (junio del 1996-noviembre del 2000)

Publicación periódica que contiene artículos técnicos, información sobre el mercado, evolución de las tasas, noticias de las empresas y noticias estadísticas y del sector.

*Información comercial* (primer trimestre, 2000)

Publicación que contiene resultados del procesamiento y análisis de la información aportada por las empresas del sector eléctrico.

*Informe anual* (1994-1999)

*Operaciones del sector eléctrico* (enero 2000-noviembre 2000)

Publicación mensual que contiene información sobre la producción y la demanda de electricidad, precios y otra información relacionada con las operaciones del sector.

OSIPTEL-ORGANISMO SUPERVISOR DE INVERSIÓN PRIVADA EN TELECOMUNICACIONES:

*La transformación de las telecomunicaciones en el Perú: Informe 1995.*

*Regulación y mercado de las telecomunicaciones: Informe 1996.*

*La apertura del mercado de las telecomunicaciones: Informe 1997.*

*Los consumidores y las telecomunicaciones: Informe 1998.*

*Cinco años en el mercado de las telecomunicaciones: Informe 1999*

*Informe institucional, 2000.*

Además: estudios técnicos (diversos títulos), estudios de telecomunicaciones (diversos títulos) y boletines (diversos títulos).

Este libro recoge las ponencias presentadas en la conferencia *Investigación, políticas y desarrollo*, realizada en el marco del 25° aniversario del Grupo de Análisis para el Desarrollo. GRADE es un centro de investigación pluralista que combina la voluntad de lograr la excelencia académica con el apoyo a la formulación de políticas, de modo que sus investigadores buscan espacios para discutir ideas, informaciones y resultados de estudios que contribuyan al conocimiento en ciencias sociales y al establecimiento de la agenda nacional de políticas en diversos sectores.

Las páginas de esta publicación incluyen balances de investigación empírica relevantes para el logro de mayores niveles de desarrollo en el Perú. Por ello, los temas ofrecidos —*Políticas públicas y desarrollo rural, Recursos naturales, innovación y desarrollo, Políticas sociales y empleo, Cambios institucionales y desarrollo, Equidad y calidad en educación y desarrollo humano, y Población y exclusión social*—, a la vez que recogen resultados de estudios anteriores, reflejan los intereses de los propios investigadores y las exigencias planteadas por los problemas y retos que se presentan en el país.

Patricia Arregui, ex directora y actual investigadora principal de GRADE, resume en la introducción de este libro los propósitos que animan su entrega a la comunidad de investigadores, formuladores de políticas y público en general: *“Compartimos todos la satisfacción de haber logrado mucho en estos 25 años, empezando por la misma sobrevivencia y crecimiento de GRADE en un contexto que ha sido muy turbulento durante largos trechos de tiempo para el país y sus instituciones. Compartimos también el optimismo respecto a los próximos 25, ojalá en un país algo más inmune a las tentaciones autoritarias y violentistas que agitaron tanto las aguas en el pasado, ojalá que en un Perú cada vez más democrático, donde todos los niños, sus padres y abuelos puedan crecer y desarrollarse plenamente y en paz”*.