

---

## gestión pública

# P

## empleo

Juan Carlos Lam

ILPES



NACIONES UNIDAS



Instituto Latinoamericano y del Caribe de  
Planificación Económica y Social - ILPES

Santiago de Chile, abril de 2002





Este documento fue preparado por Juan Carlos Lam, consultor del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1727-P

LC/IP/L.202

ISBN: 92-1-322016-2

ISSN: 1680-8827

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2002. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.



## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	7
<b>Síntesis y conclusiones</b> .....	9
<b>I. El problema del empleo y la inversión</b> .....	13
A. Precisando el problema.....	14
B. Dimensión del problema .....	15
C. Inversión y empleo.....	16
D. Marco institucional y de política .....	17
<b>II. El Estado, el sector privado y la promoción y generación de empleo</b> .....	21
A. El Estado, su rol y su capacidad de promoción .....	21
B. El sector privado, su rol y capacidad de generación.....	24
<b>III. La promoción del empleo productivo y de la educación para el trabajo</b> .....	29
A. Evolución del gasto del Estado en recursos humanos .....	30
<b>IV. Promoción de la actividad empresarial y de la inversión privada</b> .....	45
A. Marco legal para la inversión privada en el Perú .....	45
B. Promoción de la inversión en infraestructura económica.....	50
<b>V. Promoción de las pequeñas empresas</b> .....	69
A. Promoción estatal a las PYMES en el Perú.....	71
<b>VI. El Estado demandante</b> .....	77
<b>Serie gestión pública: números publicados</b> .....	83

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Perú: evolución del PBI, de la inversión y de la PEA según nivel de empleo, 1980-1999 .....	14
Cuadro 2	PEA 1999: estructura según categoría de empleo y sectores de actividad.....	15
Cuadro 3	Sector público: clasificación económica del gasto, 1996-2000.....	27
Cuadro 4	Ejecución del gasto del sector público, 1996-2000 .....	28
Cuadro 5	Sector público: adquisición de bienes y servicios y gasto de capital, 1996-2000.....	28
Cuadro 6	Gasto del Estado en promoción de recursos humanos y su relación con el gasto total y el PBI.....	42
Cuadro 7	Sector público: clasificación funcional del gasto ejecutado, ejercicio 2000 .....	45
Cuadro 8	Perú 2000: centros educativos y programas no escolarizados, matrícula declarada y docentes por niveles y modalidades, escolarizado, estatal y no estatal.....	43
Cuadro 9	Universidades del Perú .....	43
Cuadro 10	Salarios por hora en la industria manufacturera, 1997 .....	43
Cuadro 11	Costos laborales totales en la industria manufacturera .....	44
Cuadro 12	Costo laboral por unidad de producto industria manufacturera, 1996 .....	44
Cuadro 13	Elasticidades empleo-costo laboral de corto y largo plazo por ramas industriales.....	44
Cuadro 14	Ingresos tributarios según tipo de impuesto, 1996-2000 .....	48
Cuadro 15	Sector eléctrico: ingresos por privatización y compromisos de inversión.....	53
Cuadro 16	Financiamiento de proyectos carreteros actuales.....	57
Cuadro 17	PEA ocupada por ramas de actividad y por ámbito urbano-rural.....	65
Cuadro 18	Perú 1994: estructura de la propiedad agraria .....	65
Cuadro 19	Banco de materiales, estadística de préstamos, 1980-2000.....	66
Cuadro 20	Créditos hipotecarios bajo el programa MIVIVIENDA .....	66
Cuadro 21	Indicadores de créditos hipotecarios-vivienda del sistema financiero, 1999-2001 .....	67
Cuadro 22	Perú: distribución de las empresas por tamaño.....	70
Cuadro 23	Participación de las PYMES en el empleo.....	70
Cuadro 24	Participación de las PYMES en el PBI .....	71
Cuadro 25	Promoción estatal a las PYMES, 1990-1997.....	75
Cuadro 26	Apoyo de las entidades del Estado a pequeñas y microempresas, 1998-1999.....	76
Cuadro 27	Procesos de selección efectuados por la empresa de generación eléctrica San Gabán y por la Dirección Ejecutiva de Proyectos del Ministerio de Energía y Minas en el año 2000, al amparo del D.L. 25565 .....	80
Cuadro 28	Análisis sobre el puntaje mínimo que tendría que obtener un bien nacional para ganar a un bien importado, bajo el supuesto que éste obtiene 100 puntos.....	80
Cuadro 29	Análisis sobre el puntaje mínimo que tendría que obtener un bien nacional para ganar a un bien importado, bajo el supuesto que éste obtiene 100 puntos.....	81

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Institucionalidad jurídica .....	23
Gráfico 2	Perú urbano: distribución de la PEA ocupada según nivel educativo, 1998.....	32
Gráfico 3	Perú urbano: distribución de la PEA ocupada por niveles educativos e ingreso laboral promedio, 1998.....	33

Gráfico 4	Sector educación: árbol de causa-efecto .....	34
Gráfico 5	Fraccionamiento del sector salud .....	36
Gráfico 6	Análisis de brechas en el sector salud .....	37
Gráfico 7	Perú: empleo generado por cada 100,000 dólares invertidos en activo fijo, según ramas de actividad económica, 1993 .....	49
Gráfico 8	Estructura del mercado de telefonía móvil en el Perú, 2001 .....	51
Gráfico 9	Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción: inversión en transporte por Dirección General, 1999.....	55
Gráfico 10	Parque de tractores agrícolas e índice de mecanización.....	59
Gráfico 11	Inversión por hectárea en agricultura .....	59
Gráfico 12	Mermas de productos perecibles, mercado mayorista de Lima .....	60
Gráfico 13	Ineficiente comercialización de productos agrícolas alimenticios perecederos .....	60
Gráfico 14	Inversión pública en proyectos de infraestructura de riego.....	61
Gráfico 15	1993-2000: Inversión del sector público agrario por líneas de acción.....	61



---

## Resumen

---

La actual Constitución Política del Perú, aprobada en 1993, establece claramente que si bien la generación del empleo y de la inversión deben sustentarse en la actividad privada, la misma debe facilitadora y promotora del Sector Público.

El presente trabajo parte de la precisión del problema del empleo y la inversión como base para asegurar el crecimiento económico, y luego analiza el rol que la Constitución le asigna al Estado en la consecución de ese objetivo primordial.

Así, se presentan la evolución, logros y dificultades durante el periodo 1996-2000, de la acción estatal en la promoción del empleo productivo y de la educación para el trabajo; de la actividad empresarial y de la inversión privada; y de las pequeñas y microempresas, así como en su rol de demandante en el cumplimiento de sus funciones, lo cual exige la aplicación de criterios de eficiencia y de priorización.



- 
1. La falta de empleo y de ingresos suficientes son los problemas más importantes de la población peruana; de los 300,000 que ingresan anualmente al mercado laboral menos de la cuarta parte obtienen empleo adecuado y alrededor del 70% de la Población Económicamente Activa está ubicada en empleos de baja calidad. La solución en el corto plazo requiere de programas de empleo temporal y, en el mediano y largo plazo, de un crecimiento económico sostenido de por lo menos 6% anual, para lo cual se necesita elevar la inversión a no menos del 24% del PBI.
  2. La generación de empleo y de inversión, si bien deben sustentarse en la actividad económica del sector privado, debe complementarse con la acción facilitadora y promotora del Sector Público. Esa necesaria sinergia entre ambos sectores se sustenta en el marco constitucional, que delimita las responsabilidades del Estado y del Sector Privado, y en el marco político que no sólo reconoce la gravedad de los problemas mencionados sino también la necesidad de la acción conjunta y concertada para resolverlos.
  3. En su rol de Ofertante-Facilitador, la Constitución le señala al Estado las funciones de: i) promoción del empleo productivo y de la educación para el trabajo, ii) promoción de la actividad empresarial privada, y iii) la promoción de las pequeñas empresas, en tanto que en su rol de Demandante-Facilitador, le exige la aplicación de criterios de eficiencia y de

4. El Sector Público se estructura con entidades de ámbito nacional, regional y local con escasa coordinación, a las cuales se suman los Organismos Descentralizados y las Instituciones y Empresas

Públicas, las cuales en conjunto, ejecutaron un presupuesto anual promedio de US\$ 17,500 millones (29% del PBI), durante el periodo 1996-2000, lo cual denota la aún importante participación del Sector Público en la economía del país.

En tanto, en el Sector Privado, operan empresas grandes, medianas, pequeñas y microempresas, inadecuadamente relacionadas y donde el último de dichos estratos (la microempresa), presenta una participación sobredimensionada (40% del PBI), que debilita el aparato productivo, dado que en su mayoría se dedican a actividades de sobrevivencia y poco viables.

5. El rol del Estado en la promoción de los recursos humanos, demandó entre 1996-2000 un gasto promedio de más de US\$ 3,300 millones anuales destinados a las actividades de Educación y Cultura (47.6%), de Trabajo (0.4%), y de Salud y Saneamiento (52%).

En el caso de Educación, se requiere incrementar el gasto a casi el doble de su nivel actual (3% del PBI) para resolver los problemas centrales de dicho sector: la baja calidad del servicio educativo, su reducida adecuación a las necesidades del mercado laboral y su ineficiente cobertura a lo largo y ancho del país.

Con relación a los dos primeros problemas antes referidos, se recomienda dar prioridad al desarrollo del nuevo Plan Curricular, a la capacitación de docentes y a la indefinición sobre el bachillerato, en el marco de un Proyecto Educativo Nacional, para lo cual se sugiere reactivar y potenciar la Comisión para un Acuerdo Nacional por la Educación, creada durante el Gobierno de Transición (2001), la misma que asegura la participación de los principales involucrados (el Estado, los empresarios, los especialistas, los padres de familia y los educadores).

6. En el caso de Salud, los problema centrales son similares: la calidad y la cobertura de los servicios. Sin embargo, en este caso, aparte de los requerimientos presupuestales necesarios para rehabilitar la infraestructura y equipamiento de salud; las brechas de atención se podrían ir cerrando mediante una mejor articulación de los Ministerios de Salud con los de Defensa e Interior, así como con ESSALUD, los seguros privados y los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS), que permiten la participación comunitaria. Así por ejemplo, la integración de la Sanidad de las Fuerzas Policiales y las de las Fuerzas Armadas con ESSALUD permitiría una mejor y mayor cobertura de atención a sus integrantes.

7. En el Sector Trabajo es donde más se han desarrollado diversas formas de concertación entre el Sector Público y Privado, destacando el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción Social, convertido en el principal mecanismo de discusión y concertación de políticas en materia laboral, de promoción de empleo y previsión social entre el Poder Ejecutivo y los gremios empresariales y laborales; sin embargo, se sugiere complementar su accionar con una estrecha coordinación con el Poder Legislativo a través de su Comisión de Trabajo.

Asimismo, los programas de promoción del empleo del Ministerio de Trabajo, tales como Pro Joven, Pro Empleo, PROFECE Y PRODAME, constituyen otros mecanismos de eficiente coordinación entre los Sectores Público y Privado.

8. En la Promoción de la Actividad Empresarial y de la Inversión Privada, el Estado, en la década pasada, dio un marco legal que permitió un importante proceso de privatización y de

incremento de la inversión extranjera, así como la promoción de la competencia, la defensa del consumidor y la simplificación del régimen tributario.

La experiencia en los sectores Telecomunicaciones y Energía, confirman que aparte de los ingresos generados por su privatización (US\$ 3,329 millones y US\$ 2,300 millones respectivamente) se incrementó la cobertura y la calidad del servicio y la generación de empleo. Sin embargo, los costos de algunos productos, la protección de los consumidores, la mayor competencia y la atención del sector rural aún generan insatisfacciones, por lo que los entes reguladores y de supervisión de la inversión deberán jugar un importante papel en el futuro cercano, para lo cual consideramos pertinentes las siguientes sugerencias:

- Revisar la normatividad relacionada a los convenios de estabilidad jurídica, a fin de evitar los graves casos de elusión que se han registrado tanto en el sector eléctrico como minero.
- Resolver algunos aspectos que aún dificultan la libre competencia en telefonía fija.
- Revisar la legislación sobre las limitaciones a la integración vertical en el sector eléctrico; los últimos sucesos al respecto hacen ver que si no es su eliminación por lo menos se requiere su replanteamiento.
- Definir claramente la competencia de INDECOPI y de los Entes Reguladores y de Supervisión de la inversión, y disponer el fortalecimiento de estos últimos, para lo cual es necesario que:
  - a) Puedan disponer del íntegro de los recursos que generan en el cumplimiento de sus funciones.
  - b) Se cree a nivel universitario una especialidad en regulación y supervisión, y
  - c) Se les dote de facultades coercitivas para hacer cumplir sus sanciones.
- Así como en el sector Telecomunicaciones funciona el Fondo de Inversiones en Telecomunicaciones (FITEL), destinado a zonas donde su explotación comercial no es rentable; se requiere de un mecanismo similar en el sector Energía, a fin de incrementar el grado de electrificación en las zonas rurales y aisladas de difícil interés para la inversión privada y como complemento de los recursos ordinarios que con tal fin destina el Estado a través de la Dirección Ejecutiva de Proyectos del Ministerio de

9. La rehabilitación de la Infraestructura Agrícola y de Transporte, en cambio, ha estado a cargo de entidades públicas con financiamiento externo. El proceso de privatización de dichos sectores es aún limitado, esperándose que se dinamice con el sistema de concesiones de carreteras, el mismo que se podría aplicar también a las irrigaciones, permitiendo reorientar los presupuestos destinados a dichas obras hacia el apoyo de las organizaciones de productores, del desarrollo de las cadenas productivas y de la mejora de la comercialización

Por otro lado, se debe establecer criterios mínimos para las ventas de las tierras con riego o eriazas a fin de evitar operaciones meramente especulativas; mecanismos como los de la reversión en caso de incumplimiento en las metas de inversión y operación deberían incluirse en los contratos de venta o adjudicación.

10. En la promoción del sector Vivienda, el Estado ha venido actuando a través de la Comisión para la Formalización de la Propiedad Informal, que permite la ulterior garantía de los predios en la construcción de inmuebles; del Banco de Materiales, que a la fecha ha otorgado cerca de 900,000 créditos preferenciales a la población de menores ingresos, para la construcción

A fin de resolver dichos problemas se sugiere:

- a) Proseguir con la reestructuración del Estado a fin de evitar duplicidad de esfuerzos y conflictos normativos y conseguir que su gestión sea eficiente.
- b) Reforzar y perfeccionar el novísimo Sistema Nacional de Inversión Pública para lo cual se sugiere constituir un Banco de Proyectos del Sector Público; elaborar manuales de evaluación ex-post, capacitar e informar a los funcionarios públicos sobre el sistema y, especialmente, condicionar la inclusión de cualquier proyecto en el presupuesto anual a tener la aprobación del Sistema, con lo cual disminuirían las presiones políticas y se aseguraría el uso racional de los recursos públicos.
- c) Perfeccionar la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, que no sólo busca el uso eficiente y eficaz de los recursos sino también combatir la corrupción; en ese sentido se plantea:

- Eliminar la “Evaluación Internacional de Procesos” (Ley N° 25565) por constituir un sistema paralelo al de la ley, así como las exoneraciones transitorias dadas a una serie de entidades y que se vienen extendiendo en forma permanentemente.
- El incumplimiento de elaboración del Plan Anual de Contrataciones y Adquisiciones, según las directivas del CONSUCODE, así como la falta de requisitos y condiciones para las exoneraciones, deben ser sancionadas drásticamente, para lo cual se debe informar a la Contraloría General de la República, en ambos casos.
- Se debe revisar la Ley de Promoción Temporal de Desarrollo Productivo, a fin de evitar que la promoción de la industria nacional pueda convertirse en el mecanismo para abastecer de productos de ínfima calidad y de mayor costo al Estado.
- Se debe dar las facultades al Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE) a fin de que se constituya en la entidad rectora de los procesos de adquisición y contratación del Sector Público.



## I. El problema del empleo y la inversión

---

La falta de empleo digno y adecuado y la incapacidad de gran parte de la población de generar ingresos suficientes en la actividad que realizan actualmente, son, que duda cabe, dos de las grandes preocupaciones o problemas que heredamos los peruanos del siglo XX y cuya solución, en el mejor de los casos, tomará por lo menos los primeros 15 o 20 años del presente siglo.

El Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP), en una investigación realizada concluye que “...equilibrar la situación del empleo en el país podría tomar 15 años, en un escenario Kuckzynski y Ortiz de Zevallos<sup>1</sup> afirman que “...si el Perú creciera sostenidamente a una tasa de 4% cada año (la que pronostican los analistas para la región en su conjunto) en lugar de 6% o 7% que debería ser el objetivo, tendrían que pasar más de 30 años para alcanzar el nivel de ingreso por habitante que Chile tiene actualmente. Con 6% anual, en cambio, este periodo se reduciría a

Ultimas encuestas especializadas señalan que el empleo y los bajos ingresos son para el grueso de la población los principales problemas, muy por encima del terrorismo, la inflación, la inseguridad y la falta de libertad, entre otros, que durante la década del noventa ocupaban los primeros puestos. La importancia de estas preocupaciones se constata también en las campañas políticas; desde

---

<sup>1</sup> Kuckzynski, Pablo – Ortiz de Zevallos, Felipe. “Competir y Crear Empleo, El Reto 2001”. Lima: El Comercio, 2001.

Los países desarrollados, en general, usan al máximo sus recursos para generar una demanda laboral (principalmente asalariada y de alta productividad) cercana a la oferta, aunque no se eximen del problema; Japón, Suiza y Estados Unidos presentan tasas de desempleo de alrededor de 5%, en tanto que en Europa Occidental dicha tasa bordea el 10% aunque con un amplio sistema de asistencia social. Sin embargo, la gran protección se encuentra en sus niveles de productividad y dominio de mercados, que les aseguran niveles de ingresos decenas de veces más elevados que los del Tercer Mundo.

En tanto, en el Perú al igual que en la mayoría de los países subdesarrollados, ni la economía ni las empresas son capaces de generar el número y la calidad de empleos que la sociedad requiere; el empleo asalariado escasea y se hacen presentes tanto el desempleo como el subempleo, que nace de la baja productividad de las unidades económicas.

De los casi 300,000 que ingresan anualmente al mercado laboral, menos de una cuarta parte obtiene empleo adecuado o, de otra forma, si se considera que la oferta laboral crece a una tasa de 3.1% anual, para absorber tal flujo se requeriría que la economía creciera 6 a 7 puntos cada año, tasa muy distante en la actualidad. Así, en los últimos tres años (1998-2000), el escaso crecimiento registrado (1.2% anual en promedio), como consecuencia de los efectos del Fenómeno del Niño, de las crisis financieras internacionales y de la crisis política, ocasionó que más de 400,000 personas se sumaran a los desempleados y subempleados, niveles de empleo que juntos volvieron a sumar más del 50% de la población económicamente activa (Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**PERÚ: EVOLUCIÓN DEL PBI, DE LA INVERSIÓN Y DE LA PEA SEGÚN NIVEL DE EMPLEO 1980-1999**

	1980-85	1986	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Tasa de Crecimiento del PBI <sup>1/</sup>	- 1.3	9.2	- 5.4	2.2	- 0.4	4.8	12.8	8.6	2.5	6.7	-0.5	0.9
Inversión Total (% del PBI) <sup>1/</sup>	22.0	20.3	14.9	17.3	17.3	19.3	22.2	24.8	22.8	24.0	23.6	21.5
- Sector Público	6.4	5.2	2.7	3.5	4.1	4.7	4.8	4.7	4.3	4.4	4.5	4.8
- Sector Privado	15.6	15.1	12.2	13.8	13.2	14.6	17.4	20.1	18.5	19.6	19.1	16.7
Inversión Extranjera <sup>2/</sup> (Millones de US \$)					1503	1642	4450	5056	6240	7281	8066	9386
Desempleo Global (% de la PEA) <sup>3/</sup>	6.7	8.2	8.3	5.9	9.4	9.9	8.8	7.9	7.0	7.7	7.8	8.0

<sup>2</sup> Es la relación de las personas que efectivamente están trabajando o buscando trabajo (PEA), con las que tienen edad para trabajar. Los dos sectores en los que hay mayor gente en edad de trabajar pero que no están en el mercado son las amas de casa y los estudiantes a tiempo completo, y se completan con los jubilados, rentistas e impedidos.

Sub Empleo (% de la PEA) 3/	50.6	51.4	73.1	78.5	75.9	77.4	74.3	40.3	42.7	42.7	44.3	43.5
Adecuadamente empleado (% PEA) 3/	42.7	40.4	18.6	15.6	14.7	12.7	16.9	51.8	50.3	50.5	47.9	48.5

1/ Fuente: Memoria 2000 del BCR

2/ Fuente: Comisión Nacional de Inversiones y Tecnología Extranjera / Compendio Estadístico 2001-INEI

3/ Fuente: 1980-86 MTPS-DGE; Perú en Números 1991, Anuario Estadístico

1990-95 MTPS-DGE; Compendio Estadístico 1997-98, INEI correspondiente a Lima Metropolitana

1996-99 Compendio Estadístico 2001, INEI, correspondiente al total nacional.

## B. Dimensión del problema

La PEA estimada para el 2000 por el INEI<sup>3</sup> ascendió a 10'387,225 de personas, lo que constituye el 40% de la población total, porcentaje que ha venido incrementándose desde 1980 (33%) en forma sostenida debido a la mayor tasa de crecimiento de la PEA con relación a la de la población total (Cuadro 1). Si consideramos que la estructura de la PEA en el 2000 fue similar a la del año anterior, la distribución entre las categorías o niveles de empleo es la siguiente:

Desempleo Global	830,978	8.0 %
Sub Empleo	4'518,443	43.5 %
Empleados	5'037,804	48.5 %
Total PEA 2000	10'387,225	100.0 %

Si observamos la evolución del desempleo (Cuadro 1) podemos concluir que pese al deterioro de los últimos años, dicho nivel es relativamente bajo si lo comparamos internacionalmente o con los niveles de principios de los noventa o fines de los ochenta.

Sin embargo, el subempleo, que integra a los que trabajan menos de 35 horas a la semana o ganan menos de US\$ 170 mensuales (equivalente a una canasta familiar de consumo) resulta sumamente alto, lo cual se agrava si se tiene en cuenta que el grueso de la población subempleada se encuentra en actividades agropecuarias (minifundistas, parceleros, pequeños agricultores, eventuales), así como, en actividades independientes y en la microempresa urbana, sobre todo de subsistencia, es decir, en actividades de baja productividad e ingresos.

Si observamos el Cuadro 2 podemos concluir que casi el 70% de la PEA está ubicada en empleos que se pueden denominar de baja calidad: trabajadores independientes sin calificación, campesinos minifundistas, microempresarios. En el sector rural (poblados con menos de dos mil habitantes) la proporción de este tipo de empleo supera el 90%. En tanto la pequeña, mediana y gran empresa, el sector público y los independientes calificados constituyen apenas la cuarta parte de la PEA, lo que demuestra la poca significación que tiene el empleo en el sector "moderno" de la

Por lo expuesto la solución al problema del empleo no puede plantearse únicamente como la creación de nuevo empleo (lo cual es necesario), sino que debe incluir una propuesta para mejorar los ingresos de la gente con empleos de baja productividad.

**Cuadro 2**  
**PEA 1999: ESTRUCTURA SEGÚN CATEGORÍA DE EMPLEO Y SECTORES DE ACTIVIDAD**

Población desocupada			8
Población ocupada			92

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática. Perú: Compendio Estadístico, 2001. Lima: INEI, 2001.

## C. Inversión y empleo

Incorporar al mercado laboral a los actuales desempleados, a los subempleados y a los que anualmente incrementan la PEA, requiere, según los entendidos<sup>4</sup>, que la economía peruana crezca en forma sostenida por lo menos de 6% a 7% anualmente, lo cual a su vez dependerá de la cuantía y calidad de las inversiones públicas y privadas.

Entre 1991 y 1997 se pudo revertir los catastróficos resultados macroeconómicos de la década del ochenta, que culminó en 1990 con una porción de la PEA desempleada de 8.3%. Para ello en ese lapso de tiempo, la economía creció a más de 5% anual en promedio.

Sin embargo, si bien el desempleo global disminuyó en los últimos años de la década pasada, las mejoras que se muestran en el Cuadro 1 con relación al subempleo y a los adecuadamente empleados a partir de 1995, se debe más al cambio de la línea de ingresos para medir el subempleo a partir de dicho año; si se considerara la base anterior, dichos niveles de empleo serían similares a

Lo expuesto, nos indica que para generar crecimiento y empleo no basta la cuantía de las inversiones, sino también la calidad de las mismas y de los sectores a las que se destina. Así, a pesar del sustancial incremento de la inversión nacional y extranjera a partir de 1993 el problema del empleo se mantuvo latente, y es que la inversión en la década pasada se dio principalmente vía las privatizaciones las que en algunos casos, en el corto plazo, originaron reducción del empleo, pues muchas empresas estatales estaban sobredimensionadas; o se dieron en sectores como el minero, donde la tecnología es altamente intensiva en capital y, por lo tanto, poco generadora de empleo, o en actividades de baja productividad y competitividad que se saturaron rápidamente y que no generaron ni utilidades ni reinversiones y mucho menos empleo. Por el lado del sector público, también se nota una ineficiente administración y asignación de los escasos recursos para inversión pública, orientándose en gran parte a proyectos de largo aliento y en muchos casos de dudosa

Como podemos constatar en el Cuadro 1, los años con alto crecimiento económico en el Perú coinciden con aquellos que registran una inversión total por encima del 20% del PBI, con excepción de aquellos en que factores externos, naturales o extra económicos lo impidieron, tales como el Fenómeno del Niño en 1983 y 1998, las crisis financieras internacionales en 1998-99 y las crisis

El 6% de crecimiento anual sostenido que se requiere para permitir una adecuada generación de empleo y una efectiva reducción de la pobreza, requiere entonces levantar la inversión de

---

<sup>4</sup> Kuckzynski, Pablo – Ortiz de Zevallos, Felipe. “Competir y Crear Empleo, El Reto 2001”. Lima: El Comercio, 2001.

---

alrededor del 20% en la actualidad (2001) a por lo menos 24% del PBI, lo que significa un requerimiento de 2,500 a 3,000 millones de dólares de inversión adicionales por año.

La evolución de la inversión total desde 1991 alcanzó su máximo nivel en 1997 (24% del PBI), año en que la inversión privada también alcanzó su mayor nivel (19.6%), lo cual indica que el crecimiento de la economía en ese lapso, se sustentó en el esfuerzo de la inversión privada; sin embargo, en los últimos años (1998-2000), años de recesión, la reducción de la inversión total que llegó al 20% en el 2000, se sustenta en la reducción paulatina de la inversión privada, la misma que bajó al 16% en dicho año, en tanto la inversión pública se mantuvo, en promedio, a un nivel de 4.4% del PBI.

En conclusión, la generación de empleo de calidad, depende del crecimiento económico que se sustenta en la inversión, en especial la proveniente del sector privado, para lo cual se requiere de empresas productivas capaces de competir eficientemente en los mercados internos y externos. En cuanto a la inversión pública, que siempre será necesaria e importante como complemento social o de apoyo al sector privado, en el corto plazo, y en tanto el mercado y las empresas no puedan cubrir la actual brecha del empleo deberá además, generar empleo temporal, particularmente en las zonas de mayor pobreza, para lo cual se requiere de un Estado eficiente que optimice el uso de los recursos públicos disponibles y la promoción del sector privado.

Sin embargo es conveniente remarcar que el Estado no es el único responsable de la generación de puestos de trabajo de calidad, lo es la sociedad en su conjunto, es más, es el sector privado el principal responsable de la creación de empleo. Los gremios laborales y empresariales, las organizaciones de base, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las instituciones religiosas, a través de la acción social, de articulación productiva y de apoyo a programas de generación y mejoramiento del empleo; las organizaciones de cooperación técnica, la comunidad académica a través del financiamiento, la asesoría y la investigación; entre otros, son fuentes que desempeñan un papel importante en la búsqueda de soluciones en materia de empleo.

Las dificultades para invertir, hacer empresas y la ulterior generación de empleo en el Perú son grandes; la inadecuada infraestructura, la dificultad para acceder a financiamiento, la debilidad del mercado interno, el riesgo de país que genera un ambiente de negocios inestable, entre otros, constituyen retos que deben enfrentar conjuntamente el sector público y privado de acuerdo a los roles que la Constitución les asigna; es decir se hace necesaria la concertación entre estos dos sectores a fin no sólo de elevar la inversión sino que además ésta sea de calidad, considerando adicionalmente que la existencia de ejércitos de hombres y mujeres desocupados con capacidad de trabajo y, algunos, con calificaciones profesionales, más que un problema es una gran oportunidad para desarrollar empresa y obtener beneficios.

## **D. Marco institucional y de política**

De lo expuesto en el capítulo anterior, concluimos que la variable clave para la generación de empleo adecuado, en términos de cantidad y calidad, es la inversión en empresas y actividades productivas y competitivas. Por otro lado, se concluyó también en que la responsabilidad en la solución de este problema era de la sociedad en su conjunto, no sólo del Estado ni del sector privado, sino de la acción conjunta y concertada de ambos sectores.

Esa necesaria sinergia entre el Estado y el sector privado, requiere de un marco constitucional, legal y de política que lo permita y que defina el papel de cada uno de ellos en el



### a) Plan de Gobierno y mensaje a la Nación

Así en el Plan de Gobierno presentado durante las elecciones del 2001, Perú Posible, ganador de dicho proceso electoral, estableció que su “objetivo principal es generar más trabajo con salarios \_\_\_\_\_”, lo cual fue reiterado en el Mensaje a la Nación del 28.07.01, en el que el Presidente de la República al señalar como eje central de su gobierno, la guerra frontal contra la pobreza, para lo cual la política macroeconómica deberá perseguir dos objetivos básicos: “una inflación baja y un

En el Mensaje a la Nación también se señaló que la estrategia de generación de empleo se

1er Nivel.- Constituido por el empleo generado por la reactivación de la economía en el corto plazo mediante el uso de la capacidad ociosa.

2do Nivel.- Conformado por el empleo creado por las nuevas inversiones nacionales y extranjeras, promoviendo especialmente las inversiones productivas en los sectores con mayor capacidad para generar trabajo, como la agricultura, la agroindustria, el turismo y la construcción

3er Nivel.- Consistente en mejorar el empleo precario y de bajos ingresos que se encuentra en las pequeñas y microempresas.

4to Nivel.- Consistente en la generación de empleo temporal en obras de infraestructura, mediante el Programa de Emergencia Social Productivo.

Asimismo, con relación al Sector Público, el Presidente Toledo, manifestó que para avanzar en la dirección señalada (la de generación de empleo), su gobierno tiene la firme decisión de fortalecer, aumentar y hacer más eficiente y rentable la inversión del Estado.

### b) Exposición de la política general del Gobierno

En concordancia con lo expuesto en el Plan del Gobierno y en el Mensaje a la Nación, el Presidente del Consejo de Ministros planteó la necesidad de un Acuerdo Nacional para los tres grandes objetivos del actual Gobierno:

- 1) Crear trabajo digno y productivo para todos
- 2) Garantizar que todo peruano tenga pleno acceso a la salud, la educación y la cultura, y
- 3) Crear un Estado al servicio de las personas

El primero de dichos objetivos lo enmarcan dentro de una política de promoción de la inversión, reactivación económica y lucha frontal contra la pobreza, para lo cual el Presidente del Consejo de Ministros planteó un conjunto de medidas económicas, crediticias y tributarias para reactivar la economía, y otras para crear empleo directo para los más pobres.

Entre las primeras, las destinadas a la reactivación y crecimiento de la economía destacan las siguientes:

- i) Estimular el consumo, para lo cual, a la fecha se han dado los siguientes dispositivos:
  - Incremento de sueldos del 9% a partir de Septiembre de 2001 para los trabajadores del Sector Público (maestros, salud, policías y fuerzas armadas).
  - Aplicación de la Tarifa Social de Electricidad, por medio de lo cual los mayores consumidores subsidian a aquellos que consumen a lo más 100 Kw/mes.
  - Otorgamiento de préstamos a trabajadores y pensionistas del Sector Público con ingresos menores a S/. 2,500 (unos US\$ 715) a cargo del Banco de la Nación.

ii) Reactivación de la construcción, para lo cual se ha programado casi 100 millones de dólares para la reconstrucción del Sur, como consecuencia del terremoto de Junio de 2001; se ha anunciado el pronto inicio del programa de concesiones y de construcción de carreteras y se ha dispuesto el mayor impulso al programa MIVIVIENDA (préstamos hasta US\$ 30,000; periodo de gracia de 180 días, garantía para créditos hipotecarios).

iii) Fortalecimiento Empresarial, para lo cual se dispuso la prórroga de los fondos de capitalización y reestructuración empresarial, tales como el Programa de Rescate Financiero Agrario (RFA) y el Programa de Fortalecimiento Patrimonial de Empresas (FOPE), la reducción de Impuesto Extraordinario de Solidaridad del 5% al 2% y la promoción de la reinversión.

iv) Promoción de Pequeñas y Medianas Empresas, a través de programas de asistencia técnica, de acceso al mercado y crediticios, destinados a estas unidades económicas, en especial las ubicadas en los sectores agricultura, industria, pesca, turismo y minería; y la creación del Vice Ministerio de Promoción del Empleo y la Pequeña Empresa.

v) Promoción de las Exportaciones, a través de acuerdos bilaterales y en el marco de alianzas internacionales, de la mejora de la infraestructura, la mejora de la imagen del Perú, la asesoría de PROMPEX (Comisión de Promoción de Exportaciones) y de los Centros de Innovación

Entre las segundas, las destinadas para crear empleo directo para los más pobres, el Presidente del Consejo de Ministros expuso el Programa de Emergencia Social Productivo, a implementarse con la cooperación internacional a través de la Mesa de Cooperación Internacional y destinado a dar empleo temporal en zonas rurales y provincias donde está concentrada la pobreza. En ese marco se dio inicio en el mes de octubre de 2001 al Programa “A Trabajar”, bajo el cual se espera proveer de trabajo temporal (6 meses) a más de 200,000 personas en el lapso de dos años, en proyectos de uso intensivo de mano de obra, tales como construcción de caminos rurales, canales y reservorios de agua, recuperación de andenes para la agricultura, forestación y reforestación, caminos rurales y alcantarillado, entre otros.

En resumen, la política expuesta por el actual gobierno, reconoce la gravedad del problema del empleo en el país y que su solución no implica sólo el manejo eficiente de los recursos públicos sino sobre todo, de la labor conjunta y complementaria con la sociedad civil y el sector empresarial privado, en el marco de la Constitución vigente; lo cual es coincidente por lo expresado por dichos sectores a través de la acción de diversos organismos y con su expresión mediante la Carta de <sup>5</sup>, documento elaborado por especialistas del sector privado con relación a las acciones de corto y mediano plazo del Estado.

---

<sup>5</sup> Tomado de la “Carta de Navegación”, Propuestas de Acción para el Estado 2001.

---

## **II. El Estado, el sector privado y la promoción y generación de empleo**

---

### **A. El Estado, su rol y su capacidad de promoción**

Según lo expuesto en el capítulo anterior, de acuerdo a la Constitución, el Estado debe asumir un rol facilitador y subsidiario y, en consecuencia debe establecer las condiciones jurídicas, económicas y sociales que permitan el desarrollo del Sector Privado. Es decir el Estado se concibe no sólo como regulador, sino sobre todo como innovador y promotor del desarrollo, involucrando por tanto, la participación del Sector Privado como protagonista de dicho proceso.

En ese sentido, en relación con la inversión y el empleo, la Constitución le señala en forma específica, las siguientes funciones:

- a) Promoción del empleo productivo y de la educación para el trabajo.
- b) Promoción de la actividad empresarial y de la inversión privada.
- c) Promoción de las pequeñas empresas.
- d) Aplicación de criterios de eficiencia y de priorización al gasto y a la inversión del Estado.

En otras palabras, el Estado puede contribuir a reducir el desempleo y el subempleo de muchas formas. Lo hace indirectamente cuando alienta la producción nacional, crea seguridad, mantiene el valor de la moneda, profundiza la democratización, protege el medio ambiente, combate la corrupción y mejora la eficiencia de su propia gestión.

Dicha contribución es más directa cuando el Estado eleva la capacidad productiva de la población, dotándola de conocimientos, salud, infraestructura y de otros activos y mecanismos que mejoren la productividad y la calidad del empleo, cuya generación debe ser tarea principal del Sector

En forma directa, creando puestos de trabajo de carácter transitorio o permanente a través de los programas de empleo temporal, de las plazas necesarias para el desarrollo de las actividades y funciones corrientes y de los programas de inversión de todas las entidades del Estado (Gobierno Central, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, Entidades, Instituciones y Empresas Públicas).

Para ello el Sector Público cuenta con los recursos presupuestales que se programan anualmente y que a partir del presente año deben ser consistentes con el Marco Macroeconómico Multianual 2002-2004<sup>6</sup>, que incluye no sólo las orientaciones generales de mediano y largo plazo sino también la programación económica y financiera del Gobierno Central y de las entidades sujetas a la

Otra forma de concebir la relación entre el Sector Público y Privado en el objetivo de promover y generar empleo adecuado en términos de cantidad y calidad, es, situando al centro, como protagonista, al Sector Privado con sus unidades de producción, y a los extremos al Estado en sus papeles de Ofertante-Facilitador por un lado y de Demandante-Facilitador por el otro, creando dos instancias posibles de concertación que generan sinergias y por ende un mayor beneficio para la N° 1). Como lo recuerda un reciente informe del Banco Mundial<sup>7</sup>, debe haber una necesaria sinergia entre el Estado y el Sector Privado: “La inversión privada debe complementarse con la inversión pública para aumentar la competitividad y crear nuevas oportunidades de mercado”.

Las tres primeras funciones antes referidas (las de promoción), tienen que ver con el papel ofertante del Estado, el mismo que resulta el responsable principal de poner a disposición de la sociedad servicios e infraestructura educativa y de salud. Asimismo, en su rol de promotor de la inversión y de la actividad empresarial privada, el estado ofrece, aparte del adecuado marco jurídico, infraestructura económica, recursos financieros y mecanismos de acceso a los mercados nacionales y extranjeros.

La última función (d.), tiene relación con el papel de demandante del Estado, quien para el cumplimiento de sus funciones y objetivos requiere de bienes, equipos, servicios, obras y recursos que de preferencia deben ser proporcionados por el mercado nacional.

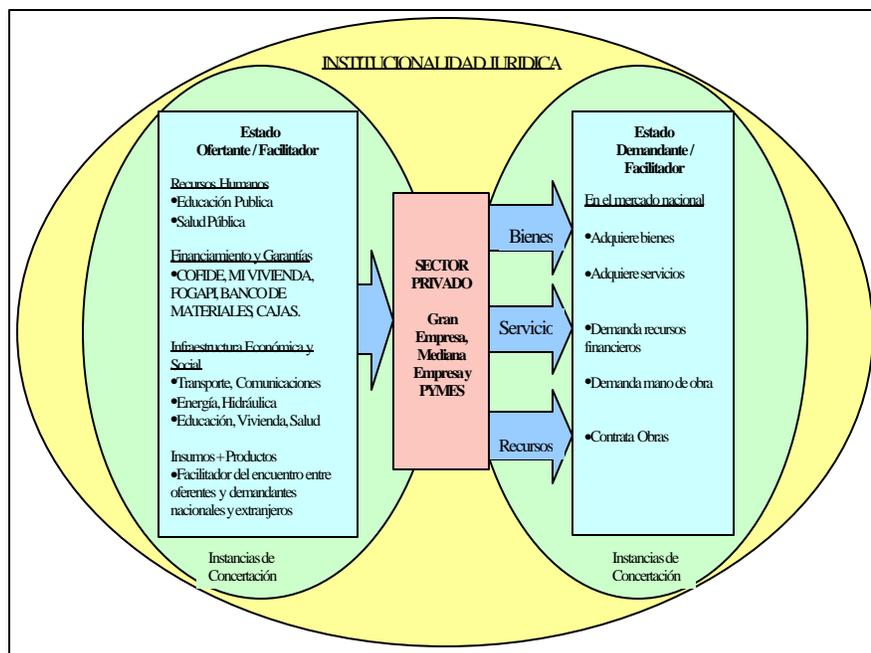
En muchos casos las funciones del Estado se efectúan en forma concertada con el Sector Privado, entendiéndose como concertación al acuerdo explícito o implícito que busca mayores beneficios a ambos sectores, que la simple suma de los beneficios individuales; sin embargo, como veremos más adelante dichos acuerdos aun no se efectúan en diversos Programas en detrimento de la eficiencia y productividad en el uso de recursos escasos.

---

<sup>6</sup> Elaborado en Junio de 2001 por el Ministerio de Economía y Finanzas según dispuesto por la Ley de Transparencia y Prudencia Fiscal, Ley N° 27245, Revisada en Agosto de 2001 por el presente Gobierno.

<sup>7</sup> The World Bank. World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty.

**Gráfico 1**  
**INSTITUCIONALIDAD JURÍDICA**



## 1. Evolución del gasto del sector público

El gasto ejecutado por la totalidad del Sector Público en los últimos cinco años (1996-2000), US\$ 17,5000 millones, en promedio, estuvo a cargo de la actividad gubernamental (70% en promedio) y de la actividad empresarial del Estado (30% en promedio), tal como se observa en el Cuadro 3, en el que se nota el incremento relativo de la ejecución a cargo de las empresas públicas en los últimos años (del 28% en 1997 al 33% en el 2000), debido principalmente a las importaciones de Petroperú.

En la actividad gubernamental, la ejecución por parte del Gobierno Central desde 1996 al 2000 representó en promedio el 56%, en tanto que los Consejos Transitorios de Administración Regional y los Gobiernos Locales representaron el 20%, y los Organismos Descentralizados Autónomos y las

Pese a su disminución en los últimos años, la importancia del gasto público en la economía nacional sigue siendo elevada; representó, en promedio, el 29% del PBI en el periodo analizado, incrementándose en los últimos años como consecuencia de que la recesión, afectó con más fuerza al Sector Privado; así, en el 2000, en que el gasto del Sector Público se elevó a 17,338 millones de dólares, dicho monto constituyó casi la tercera parte del PBI. Según lo consignado en el Marco

Multianual 2002-2004, se espera que durante dicho periodo el crecimiento del gasto público sea de casi 5% anual en tanto que el PBI crecería a una tasa del 6% anual, conservándose por tanto la importancia del gasto público en la economía nacional.

En términos de la clasificación económica del gasto público, el Gasto Corriente constituyó en promedio el 67%, el Gasto de Capital el 18% y el Servicio de la Deuda el 15% (Cuadro 4). Al interior del gasto corriente el rubro de Bienes y Servicios, que conjuntamente con el de Gasto de Capital son de singular importancia en la generación de la inversión y del empleo, superó en el 2000 los 5,000 millones de dólares y representó en promedio, entre 1996-2000, el 26% del total del gasto

Sin duda, las adquisiciones de bienes y servicios y las inversiones realizadas por el Sector Público son las principales herramientas para sus funciones de promoción del empleo productivo, de la educación para el trabajo, de la actividad empresarial privada y de la pequeña empresa, es decir, para la generación directa o indirecta, temporal o permanente del empleo.

En relación a la adquisición de Bienes y Servicios, más del 50% de la ejecución viene siendo realizada por las Empresas Públicas, en tanto que los Gobiernos Regionales y los Organismos Descentralizados Autónomos concentran la mayor parte de su gasto corriente en Personal y Obligaciones Sociales, de ahí su escasa participación (3%) en el rubro de Bienes y Servicios en los

En cuanto al Gasto de Capital, durante el periodo 1996-2000, más de una tercera parte, (37% en promedio), estuvo a cargo del Gobierno Central, siguiéndole en orden de importancia los <sup>8</sup> (20% en promedio) y las Empresas Públicas (15% en promedio).

En suma, del total del gasto público en bienes y servicios y en inversiones económicas y financieras, durante 1996-2000, que en promedio se elevó a US\$ 7,700 millones por año, más del 60% estuvo a cargo de la actividad gubernamental y la diferencia (37%), estuvo a cargo de las empresas públicas, aunque en los últimos años, estas últimas presentaron un mayor dinamismo (Cuadro 5).

## **B. El sector privado, su rol y capacidad de generación**

Como se mencionó, el Sector Privado es el principal responsable de la creación de empleo y su importancia debe ser cada vez mayor. Sin embargo, al igual que el Sector Público, no es homogéneo, en su interior conviven diversos estratos con características, racionalidades y comportamientos diferentes. Específicamente, frente al empleo, utiliza una variedad de tecnologías y formas de organización, lo que hace que su capacidad de generar empleo e ingresos sea diversa.

### **1. El sector empresarial**

En todos los países del mundo existen empresas grandes, medianas, pequeñas y microempresas; y uno de los elementos clave para construir un Sector Privado sólido y competitivo a escala internacional, es lograr una adecuada cooperación interempresarial entre estos diversos estratos empresariales.

a) La gran empresa, aquellas con doscientos o más trabajadores, viene absorbiendo actualmente sólo al 5% de la población ocupada (Cuadro 2) del país, pero constituye un sector esencial en la producción, exportación, aporte al fisco y captación del crédito. Son alrededor de 600

---

<sup>8</sup> Comprende las Universidades Públicas, la Asamblea Nacional de Rectores, el Banco Central de Reserva, la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, el Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana, el Fondo de Desarrollo Pesquero, FONCODES y la Superintendencia de Bienes Nacionales.

a 700 empresas que tienen un evidente liderazgo en la economía nacional y son responsables del rumbo de buena parte del aparato productivo, aunque sin mayor articulación con el resto del sector empresarial nacional.

b) La mediana empresa, aquellos cuyo número de trabajadores se encuentra entre 41 y 200, absorbe al 3% de la población ocupada y se dedican más a actividades de servicio y comercio que a actividades productivas o extractivas. Habría alrededor de 3000 a 4000 medianas empresas y son fundamentales en la articulación entre las grandes y las pequeñas empresas.

c) La pequeña empresa, aquella que tiene entre 10 y 40 trabajadores, absorbe, al 6% de la población ocupada y se calcula que existen entre 35,000 y 40,000 empresas en este segmento que interempresarial, tanto vertical (con grandes y medianas empresas) como horizontal (con empresas del mismo estrato).

d) La microempresa, aquella que tiene entre 2 y 10 trabajadores, absorbe el 18% de la población ocupada, concentrando la mayor parte del empleo del sector empresarial privado, pero también las menores productividades e ingresos. Se estima en un millón el número de microempresas, de las cuales entre el 30% y el 40% se consideran viables. Por su número y su presencia en todo el país, pueden tener un impacto significativo en el empleo y el desarrollo regional.

e) El autoempleo, absorbe más del 50% de la población ocupada (Cuadro 2), dividida entre el sector urbano (25%) y el rural (26%). La mayor parte son no calificados, salvo un 2% que son independientes calificados y que se constituyen en los emprendedores de este estrato para inducir a otras actividades de mayores posibilidades de crecimiento.

En países desarrollados, en promedio, encontramos la siguiente relación entre el número de empresas según su tamaño y la población ocupada:

<b>Estratos empresariales</b>	<b>Cantidad de empresas (%)</b>	<b>Población ocupada (%)</b>
Gran Empresa	1	10
Mediana Empresa	5	20
Pequeña Empresa	30	30
Microempresa	64	40

Aparte de dicha relación, muestran una fuerte cooperación interempresarial y elevada eficiencia y competitividad, incluidas las microempresas.

En el Perú, como en otros países latinoamericanos, se presenta una relación completamente diferente:

<b>Estratos empresariales</b>	<b>Cantidad de empresas (%)</b>	<b>Población ocupada (%)</b>
Gran Empresa	0.02	5-7
Mediana Empresa	0.10	3-4
Pequeña Empresa	1.04	6-7
Microempresa	26.01	18-21
Autoempleo	72.83	61-68

Observándose además que hay una inadecuada relación entre los estratos empresariales, con un gran vacío en los estratos de mediana y pequeña empresa, que constituyen los sectores intermedios de todo sector privado y que son los que le dan más cohesión al relacionarse tanto con la gran empresa como con las microempresas viables. Este último estrato, y más propiamente el

autoempleo presentan una exagerada participación en la absorción del empleo, lo que debilita todo el aparato productivo privado, pues el sector está mayoritariamente compuesto por actividades de sobrevivencia y poco viables.

De la comparación del perfil empresarial de nuestro país con el de un país desarrollado se han extraído las siguientes conclusiones<sup>9</sup>:

- El estrato de la microempresa y de los autoempleados es demasiado grande, especialmente su segmento de subsistencia. Por su baja productividad, reducidos ingresos y precariedad general se convierte en la base económica de la pobreza.
- Los estratos de la pequeña y mediana empresa, cuya función es integrar al conjunto del Sector Privado (pues se vinculan con las grandes y microempresas) tienen muy poca participación relativa en el empleo y el producto.
- Desde el punto de vista de la globalización, en lo más alto de la pirámide empresarial todavía hace falta un número adecuado de empresas grandes (aún más grandes que las actuales) que incursionen en el mercado mundial, tengan capacidad de liderazgo y puedan articular (principalmente mediante la subcontratación) y arrastrar al conjunto de la economía.
- Durante décadas, la nueva inversión y el ingreso de nuevas empresas a la economía se ha producido principalmente en dos niveles: (i) la microempresa (con poca capacitación, baja tecnología e insuficiente productividad) y (ii) las empresas grandes o medianas, bajo el esquema del proteccionismo y los subsidios (más recientemente representadas por inversiones extranjeras atraídas por las privatizaciones y la apertura). Es decir, estos dos procesos de creación de empresas han dado como resultado demasiadas microempresas inviables y de poca duración, por un lado, y empresas grandes, ineficientes y poco competitivas, por el otro (aunque esto ha cambiado aceleradamente con la apertura). Sería mucho más sano que el ingreso de las nuevas empresas a la economía se produjera crecientemente en los estratos de pequeña y mediana empresa, sin el proteccionismo o subsidios de otros tiempos, pues estas tienen mayores posibilidades de sobrevivir y de crecer con tecnologías más modernas, productividades más altas y mayores posibilidades de
- Lo que otorga densidad al tejido empresarial son las relaciones entre los diferentes estratos a través de diversas modalidades de relación (como proveedor, subcontratista, franquiciador, consignatario, representante, distribuidor, concesionario, *joint venture*), pero en nuestro país estas relaciones son muy débiles y precarias.
- Aunque de manera marginal y minoritaria<sup>10</sup>, existen empresas pequeñas (incluso microempresas viables) altamente innovadoras que, naciendo con escasos recursos, crecen aceleradamente, arrastran a otras empresas y crean, a veces, sectores y ramas nuevas. Estas son indispensables para lograr una economía dinámica y en crecimiento sostenido; son las locomotoras del progreso de las que nos hablaba Schumpeter y, felizmente, todavía tienen posibilidades en

## 2. Otros actores del sector privado

---

<sup>9</sup> Tercer Diálogo para el Desarrollo y Lucha contra la Pobreza y Estrategias para crear oportunidades de Empleo. Diciembre 2000, organizado por el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

<sup>10</sup> Según Jossie Escárate, de SERCAL (entidad promotora de PYME de Santiago de Chile), las pequeñas empresas innovadoras representan el 1% del total.

a) **Las Organizaciones Empresariales:** Entre las que destaca la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), que representa principalmente a la gran y mediana empresa organizadas en asociaciones sectoriales y en la red nacional de Cámaras de Comercio.

Para el caso de las medianas, pequeñas y microempresas hay organizaciones como la Asociación de Pequeños y Medianos Industriales del Perú (APEMYPE) y la Comisión Nacional de Medianas y Pequeñas Empresas (CONAMYPE).

Los gemios empresariales cumplen la importante función de orientación en sus sectores respectivos y pueden convertirse en vehículos de información, capacitación y asesoría para sus afiliados, como sucede en países desarrollados.

También debe tenerse en cuenta que la mayor parte de los productores independientes de bienes y servicios, tienen organizaciones sectoriales que actúan como interlocutores directos, con su propia dinámica gremial y con carácter masivo. Tal es el caso de los transportistas y comerciantes, de los artesanos o de los pescadores artesanales, que deben ser interlocutores importantes en el caso de las políticas sectoriales y de concertación con el Sector Público.

b) **Organizaciones de Apoyo sin fines de lucro:** Que también son protagonistas en la lucha contra la pobreza y la generación de empleo; están distribuidas en todo el país y trabajan en casi todos los sectores económicos y sociales, teniendo como organismo representativo a la Asociación Nacional de Centros (ANC).

“Cáritas”, organización de la Iglesia Católica, actúa a través de las 54 arquidiócesis en programas de empleo por alimento y capacitación productiva.

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), unas ochocientas activas en todo el país, canalizan fondos en actividades múltiples de promoción, capacitación, organización, apoyo directo al empleo y crédito, además de las acciones de investigación. Gran parte de ellas son receptoras de la cooperación internacional que se otorga con dichos fines.

**Cuadro 3**  
**SECTOR PÚBLICO: CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO, 1996 – 2000**  
(millones de dólares)

	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Gobierno Central</b>	<b>6156</b>	<b>7661</b>	<b>6827</b>	<b>6556</b>	<b>6568</b>
- Gastos Corrientes	3678	3733	3966	3579	3568
Bienes y Servicios	1118	1213	1214	1172	1283
Otros	2560	2520	2752	2407	2285
- Gastos de Capital	1217	1235	1219	1233	1012
- Servicio de la Deuda	1261	2693	1642	1744	1988
<b>Gobiernos Regionales</b>	<b>1469</b>	<b>1647</b>	<b>1250</b>	<b>1493</b>	<b>1273</b>
- Gastos Corrientes	1251	1388	1060	1336	1140
Bienes y Servicios	110	143	107	138	150
Otros	1141	1245	953	1198	990
- Gastos de Capital	205	255	185	153	130
- Servicio de la Deuda	13	4	5	4	3
<b>Gobiernos Locales</b>	<b>966</b>	<b>1048</b>	<b>1064</b>	<b>922</b>	<b>946</b>
- Gastos Corrientes	517	528	534	518	515
Bienes y Servicios	297	364	287	273	258
Otros	220	164	247	245	257
- Gastos de Capital	394	436	428	353	352
- Servicio de la Deuda	55	84	102	51	79
<b>Org. Descent. Autónomas</b>	<b>1625</b>	<b>2092</b>	<b>1212</b>	<b>1062</b>	<b>1068</b>
- Gastos Corrientes	774	1358	442	382	389

Bienes y Servicios	374	451	150	130	137
Otros	400	907	292	252	252
<b>- Gastos de Capital</b>	<b>280</b>	<b>734</b>	<b>769</b>	<b>680</b>	<b>679</b>
<b>- Servicio de la Deuda</b>	<b>571</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Instituciones Públicas*</b>	<b>1402</b>	<b>1596</b>	<b>1702</b>	<b>1274</b>	<b>1816</b>
<b>- Gastos Corrientes</b>	<b>1038</b>	<b>1202</b>	<b>1303</b>	<b>948</b>	<b>1511</b>
Bienes y Servicios	245	297	310	228	238
Otros	793	905	993	720	1273
<b>- Gastos de Capital</b>	<b>362</b>	<b>388</b>	<b>353</b>	<b>287</b>	<b>257</b>
<b>- Servicio de la Deuda</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>46</b>	<b>39</b>	<b>48</b>
<b>Total activ. Gubernamental</b>	<b>11618</b>	<b>14044</b>	<b>12055</b>	<b>11307</b>	<b>11671</b>
<b>Empresas Públicas</b>	<b>6680</b>	<b>5542</b>	<b>4531</b>	<b>4690</b>	<b>5667</b>
<b>- Gastos Corrientes</b>	<b>5284</b>	<b>3804</b>	<b>3738</b>	<b>3889</b>	<b>4814</b>
Bienes y Servicios	2397	2062	1955	2457	2986
Otros	2887	1742	1783	1432	1828
<b>- Gastos de Capital</b>	<b>461</b>	<b>438</b>	<b>534</b>	<b>498</b>	<b>364</b>
<b>- Servicio de la Duda</b>	<b>935</b>	<b>1300</b>	<b>259</b>	<b>303</b>	<b>489</b>
<b>Total Sector Público</b>	<b>18298</b>	<b>19586</b>	<b>16586</b>	<b>15997</b>	<b>17338</b>

Fuente: Cuenta General de la República 1996-2000. \*Incluye Sociedades de Beneficencia

## Cuadro 4

## EJECUCIÓN DEL GASTO DEL SECTOR PÚBLICO\*, 1996-2000

(millones de dólares)

	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Gastos Corrientes</b>	<b>12,544</b>	<b>12,013</b>	<b>11,043</b>	<b>10,651</b>	<b>11,936</b>
Personal y Obligaciones Sociales	1,958	4,254	3,946	3,740	3,732
Obligaciones Previsionales	890	1,546	1,540	1,553	1,719
Bienes y Servicios	4,541	4,529	4,023	4,398	5,051
Otros Gastos Corrientes	5,155	1,684	1,534	960	1,434
<b>Gastos de Capital</b>	<b>2,918</b>	<b>3,486</b>	<b>3,488</b>	<b>3,205</b>	<b>2,795</b>
Inversiones	1,954	2,403	2,541	2,261	1,891
Inversiones Financieras	11	673	666	678	589
Otros Gastos de Capital	953	410	281	266	315
<b>Servicio de la deuda</b>	<b>2,836</b>	<b>4,087</b>	<b>2,055</b>	<b>2,141</b>	<b>2,607</b>
Intereses y Cargos de la Deuda	1,144	1,663	915	1,159	1,247
Amortización de la Deuda	1,692	2,424	1,140	982	1,360
<b>Total Gastos</b>	<b>18,298</b>	<b>19,586</b>	<b>16,586</b>	<b>15,997</b>	<b>17,338</b>

Fuente: Cuenta General de la República 1996-2000. Elaboración: Propia

\* Incluye Actividad Gubernamental y Empresarial del Estado

## Cuadro 5

SECTOR PÚBLICO: ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS  
Y GASTO DE CAPITAL, 1996-2000

(millones de dólares)

	1996		1997		1998		1999		2000	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
<b>Bienes y servicios</b>	<b>4541</b>	<b>100</b>	<b>4530</b>	<b>100</b>	<b>4023</b>	<b>100</b>	<b>4398</b>	<b>100</b>	<b>5051</b>	<b>100</b>
Gobierno Central	1118	25	1213	27	1214	30	1172	27	1283	25
Gobiernos Regionales*	110	2	143	3	107	3	137	3	150	3
Gobiernos Locales	297	7	364	8	287	7	273	6	257	5
Organismos Descent. Autónomos	373	8	451	10	150	4	130	3	137	3
Instituciones Públicas	245	5	297	7	310	8	228	5	238	5
Empresas Públicas	2398	53	2062	45	1955	48	2458	56	2986	59
<b>Gastos de capital</b>	<b>2918</b>	<b>100</b>	<b>3486</b>	<b>100</b>	<b>3488</b>	<b>100</b>	<b>3205</b>	<b>100</b>	<b>2795</b>	<b>100</b>
Gobierno Central	1217	42	1234	35	1219	35	1234	39	1012	36
Gobiernos Regionales*	205	7	256	7	185	5	153	5	130	5
Gobiernos Locales	393	13	436	13	428	12	353	11	353	13
Organismos Descent. Autónomos	280	10	734	21	769	22	680	21	679	24

Instituciones Públicas	362	12	388	11	353	10	287	9	257	9
Empresas Públicas	461	16	438	13	534	16	498	15	364	13
<b>Servicio + Gastos de capital</b>	<b>7459</b>	<b>100</b>	<b>8016</b>	<b>100</b>	<b>7511</b>	<b>100</b>	<b>7602</b>	<b>100</b>	<b>7846</b>	<b>100</b>
Gobierno Central	2335	32	2447	30	2433	32	2405	31	2295	29
Gobiernos Regionales	315	4	399	5	292	4	290	4	280	4
Gobiernos Locales	690	9	800	10	715	10	626	8	610	8
Organismos Descent. Autónomos	653	9	1185	15	919	12	811	11	816	10
Instituciones Públicas	607	8	685	9	663	9	515	7	495	6
Empresas Públicas	2859	38	2500	31	2489	33	2955	39	3350	43

Fuente: Cuenta General de la República 1996-2000



### **III. La promoción del empleo productivo y de la educación para el trabajo**

---

Hemos visto que un elemento fundamental para la generación de empleo es la inversión; ahora bien, potenciar y multiplicar la inversión ejecutada depende, en gran medida, de la capacidad de los recursos humanos en la producción de bienes y/o servicios. Del grado de calificación en todos sus niveles (obreros, técnicos, empleados, profesionales, gerentes y empresarios) depende en forma directa la productividad y competitividad necesarias para crear y mantener los empleos e incrementar los ingresos en forma sostenida.

La tesis más aceptada en la teoría del desarrollo es la relación estrecha y positiva entre inversión en educación y capacitación con crecimiento y bienestar. Ahora bien, la calificación de los recursos humanos empieza en el sistema educativo (desde inicial, primaria, secundaria, técnica y universitaria), pero no acaba allí, la capacitación debe ser permanente para adecuarse con los cambios tecnológicos que cada vez se suceden con mayor velocidad, lo que obliga a una estrecha y flexible relación entre el sistema educativo y el mundo empresarial y del trabajo.

Es decir la calificación de los trabajadores no depende sólo de la cantidad de años de estudio que puede exhibir la población económicamente activa, ni de su calidad, que ya son problemas bastante complicados, sino también del grado de interrelación de la educación con las empresas. El sistema educativo debe ser funcional al

progreso productivo y poner énfasis en la calificación para el trabajo en sus áreas regulares y especializadas, y el sistema productivo debería poner un énfasis especial en la continua adecuación y superación de sus recursos humanos para no rezagarse en el escenario de la competencia. No se trata pues de una relación de una sola vía, del tránsito desde el sistema educativo hacia el productivo, sino más bien de una permanente comunicación de la formación y capacitación con el mundo empresarial para enfrentar los rápidos cambios que los procesos de producción y sus

Son estas las razones que llevaron a los constituyentes de 1993 a precisar en la Constitución de ese año, como responsabilidad del Estado, la promoción del empleo productivo y de la educación para el trabajo, a diferencia de la de 1979 en que más bien se hacía énfasis a la promoción de la educación humanística. Otra área de actuación principal para el Estado, según la Constitución de 1993, es la salud, que sin duda alguna, conjuntamente con la educación y la capacitación determinan la productividad de la fuerza laboral. Es más, la salud, incluyendo la nutrición, constituyen un requisito fundamental para la educación de calidad en todos los niveles.

Los trabajadores más calificados y con menos problemas de salud pueden desarrollar mejor la capacidad de sus unidades productivas, reduciendo costos y avanzando frente a la competencia, y al hacerlo permiten mayor acumulación, más inversión y la posibilidad de más puestos de trabajo adecuadamente remunerados. Los trabajadores más calificados y sanos pueden enfrentar las situaciones de crisis en mejores condiciones, pues tendrán mayores posibilidades de obtener un nuevo trabajo o de desarrollar con éxito sus propios negocios.

## **A. Evolución del gasto del Estado en recursos humanos**

El rol del Estado como ofertante-facilitador de recursos humanos, relacionado con su función de promoción de empleo y de educación para el trabajo se materializa a través del presupuesto asignado a las entidades del Sector Público en las actividades de educación y cultura, salud y saneamiento y trabajo.

### **1. El gasto público en educación y cultura**

El gasto público en educación y cultura, que en promedio se elevó a cerca de US\$ 1,600 millones en el periodo 1996-2000, tuvo una evolución positiva en los primeros años de la década de los noventa, pero por efecto de la recesión ha venido disminuyendo en los tres últimos años, alcanzando en el 2000 un nivel similar al de 1996. Sin embargo dicha evolución fue superior a la del Gasto Total, cuyo nivel en el 2000 es aún menor que el de 1996 (Cuadro 6).

Si relacionamos el gasto público ejecutado en educación y cultura, con el total del gasto del Sector Público, vemos que dicha relación pasó del 8.3% en 1996 al 9.1% en el 2000, lo cual ratifica lo expuesto en el acápite anterior. Dicha situación también se presenta en relación con el PBI, así, el gasto ejecutado por el Sector Público en 1996 constituyó el 2.3% del PBI y ascendió a 3% en el 2000 (Cuadro 6).

Pese a la reducción del presupuesto dolarizado, en la década del noventa se registra una evolución positiva del número de matrículas y de docentes en todos los niveles y/o modalidades (escolarizada, no escolarizada, especial y ocupacional), tal como se constata a continuación comparando 1990 con 1999, según los datos del Compendio Estadístico del INEI:

	Matrícula		Docentes	
	1990	1999	1990	1999
Educación Inicial	797,263	1'127,122	23,169	36,540
Educación Primaria	3'957,261	4'343,888	136,919	171,743
Educación Secundaria	1'923,427	2'277,577	94,390	132,229
Educ. Superior No Universitaria	235,304	357,849	14,230	25,726
Otras Modalidades	301,105	272,987	11,099	14,207
<b>Total</b>	<b>7'214,360</b>	<b>8'379,423</b>	<b>279,807</b>	<b>380,445</b>

Del total del gasto ejecutado, el 90% se destinó a Gastos Corrientes (personal docente, personal administrativo, obligaciones sociales y bienes y servicios) y el 10% a gastos de inversión (infraestructura, equipos y mejoramiento de la calidad de la educación). Es de notar que dicha estructura no fue homogénea entre todas las entidades del Sector Público; así, la clasificación económica del gasto ejecutado por el Ministerio de Educación (Gobierno Central) muestra que el 82% correspondió a Gasto Corriente y el 18% a Gastos de Inversión, en tanto que el Gasto Corriente ejecutado por las CTARs y CORDEs superó el 95%.

Por otro lado, del total del gasto ejecutado en el 2000, el 98.5% correspondió a la actividad gubernamental y la diferencia (1.5%) a la actividad empresarial del Estado.

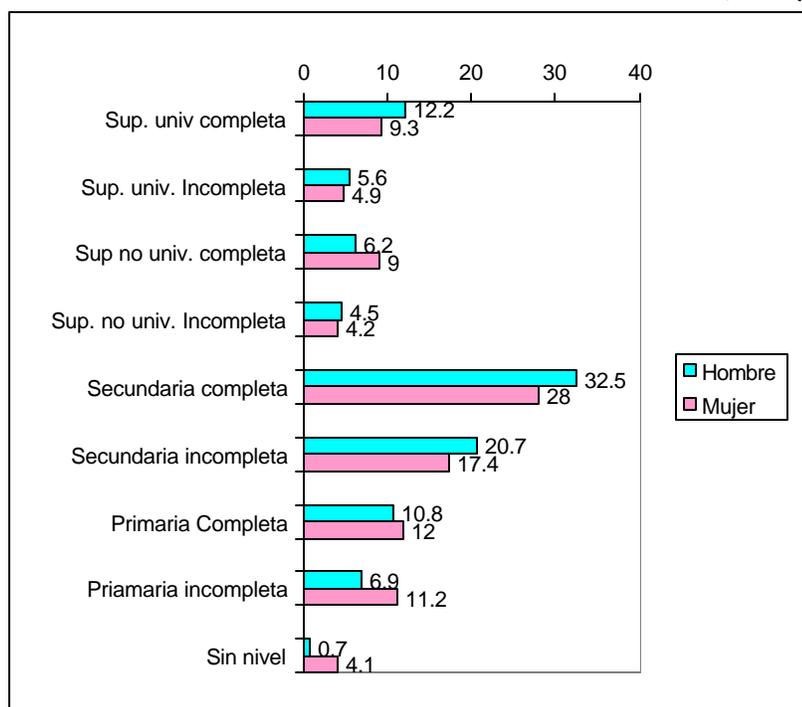
Como se aprecia en el Cuadro 7, las 3/4 partes del gasto público en educación y cultura está a cargo del Gobierno Central y de los Gobiernos Regionales, en tanto que la participación de los Gobiernos Locales y de las Sociedades de Beneficencia Pública es casi nulo. Otra participación significativa es la de las Universidades Públicas incluidas dentro de los Organismos

Las principales entidades estatales (Gobierno Central, Gobiernos Regionales y CORDEs) concentran su acción en la educación inicial, primaria y secundaria escolarizada, tal como se deduce del número de centros educativos y programas no escolarizados dedicados a dichos niveles (97%); o la matrícula (95%) o el número de docentes (93%); en tanto que la participación de la educación tecnológica y ocupacional a cargo de dichas entidades es bastante reducida, así, por ejemplo, la matrícula en las dos modalidades referidas en el 2000 apenas representó el 3.5% del total a cargo del Estado, sin considerar la educación universitaria (Ver Cuadro 8).

En el Cuadro 8 también podemos ver la participación del Sector Privado en los niveles y modalidades de educación, sin considerar la universitaria, constatando que la población estudiantil matriculada en los niveles inicial, primaria y secundaria es atendida por el Estado en más del 85%. Sin embargo, si consideramos la educación tecnológica y ocupacional, vemos que, en promedio, el sector no estatal tiene una mayor participación (52%).

La referida concentración del presupuesto público en los niveles primario y secundario, se refleja también en la población económicamente activa (PEA); según un estudio basado en la Encuesta de Hogares de 1998 se encontró que en el área urbana del país, el 58.5% de las personas que se encontraban trabajando culminaron como mínimo la educación escolar, esto es, tienen hasta educación secundaria completa (30.5%) o han culminado o siguen una carrera técnica o universitaria (28%). El restante 41.5% de la PEA ocupada no ha terminado la educación escolar, tal

Gráfico 2  
**PERÚ URBANO: DISTRIBUCIÓN DE LA PEA OCUPADA  
 SEGÚN NIVEL EDUCATIVO, 1998 (\*)**



Fuente: Convenio MTPS – INEI Encuesta Nacional de Hogares 1998

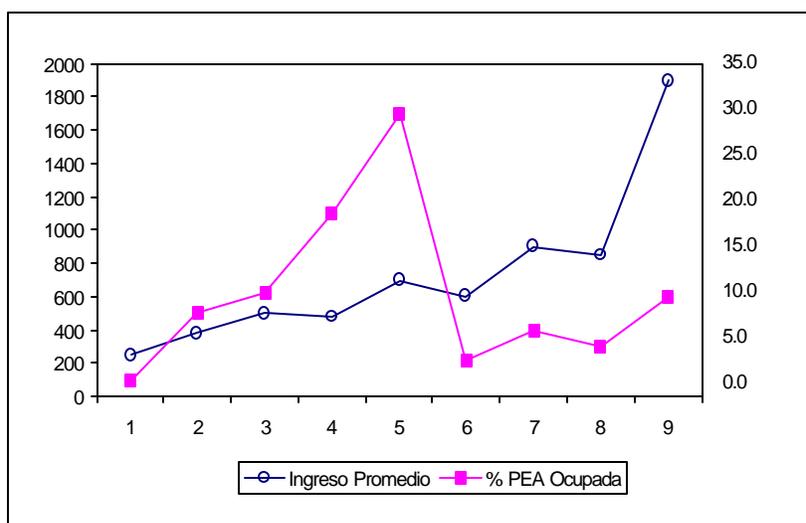
(\*) Excluye Fuerzas Armadas y Policiales

Por otro lado, la educación no sólo facilita la obtención de trabajo sino también mayores niveles de ingreso, que es otro de los problemas del empleo en el Perú. Al respecto, un estudio realizado por el Ministerio de Trabajo y Promoción Social<sup>11</sup>, llegó a las siguientes conclusiones (Ver

- a) Hasta secundaria incompleta, incluyendo al grupo sin nivel (1), educación primaria incompleta (2) y completa (3) y educación secundaria incompleta. Estos grupos tienen un bajo nivel de calificación y por ende bajos ingresos que a lo más cubre una canasta familiar de consumo (US\$ 170).
- b) Secundaria completa (5) y superior no universitaria incompleta (6) sin posibilidad de desempeñarse en ocupaciones técnicas que exigen un mayor nivel de calificación.

<sup>11</sup> Ministerio de Trabajo y Promoción Social. "Competencia Laboral: eje de una formación profesional que promueva el En Boletín de Economía Laboral. Lima, N° 15 (Enero de 2000).

**PERÚ URBANO: DISTRIBUCIÓN DE PEA OCUPADA POR NIVELES EDUCATIVOS E INGRESO LABORAL PROMEDIO, 1998 (\*)**



Fuente: Convenio MTPS – INEI Encuesta Nacional de Hogares 1998

(\*) Excluye Fuerzas Armadas y Policiales

La escasa atención a la educación tecnológica y ocupacional, es quizá una de las razones de la baja calificación general de la fuerza laboral peruana. Al respecto, una de las conclusiones del III Diálogo para el Desarrollo (Ver Nota 9), establece que los sectores masivos del trabajo (e inclusive los del ámbito empresarial) están muy lejos de tener una calificación adecuada, o siquiera aceptable, sin contar con los déficits de calidad de la misma y su inadecuación, añadiendo que los actuales niveles de formación y capacitación no corresponden a las exigencias de la productividad y la

Coincidentemente, la última evaluación realizada por el Gobierno de Transición en Julio del 2001 establecía en una de sus conclusiones que “la educación Secundaria, Técnica y Profesional tampoco fue atendida suficientemente, aunque se han hecho estudios interesantes con apoyo de la cooperación internacional”<sup>12</sup>.

Si bien el presupuesto para educación y cultura, en términos relativos respecto del Gasto Público Total y del PBI se incrementaron durante la década pasada, éste aun resulta insuficiente por lo que el actual gobierno está planteando un acuerdo político para incrementar dicho presupuesto del 3% al 6% del PBI y así posibilitar elevar la calidad y la adecuación de la educación.

<sup>12</sup> Gobierno de Transición – Ministerio de Educación, Memoria Ministerial 25.11.00 – 26.07.01. Lima: MINEDU, 2001.

Según evaluaciones realizadas por el Ministerio de Educación, pese al incremento de las matrículas y al decrecimiento de la repetición de grado y a la mayor cobertura física, se llega a la conclusión de que en la década pasada la educación no sólo no había mejorado sino disminuido, habiendo fracasado el experimento del nuevo programa curricular y el novísimo bachillerato, recientemente suspendido. Bases para dicha conclusión son el inusual crecimiento de academias de preparación, las dificultades que experimentan los que ingresan a las universidades, el aumento de la violencia al interior de las escuelas y las dificultades para incorporar a los egresados al mercado laboral.

En cuanto a la educación universitaria, se constata el acelerado crecimiento del número de universidades en los últimos 20 años, en especial las del sector privado; mientras que en 1981 el número de universidades públicas era 2.5 veces el de las privadas, en el 2000 apenas alcanzan el 40% (Ver Cuadro 9). Dicha tendencia se observa también a través de la matrícula, mientras que en 1986 el 63% correspondía a las universidades públicas, en el 2000 sólo alcanzó el 59%, es decir, mientras que en el sector público, el número de universidades creció en 10% entre 1986 – 2000, la matrícula disminuyó en medio punto, en tanto que en el sector privado, el número de universidades

Por otro lado cabe indicar que el presupuesto de las universidades públicas ha constituido en promedio, el 3.1% del presupuesto nacional en los últimos años.

#### **a) Acciones necesarias en el sector educación**

De las evaluaciones antes referidas, se extrae que el problema central de la educación es su baja calidad y su poca adecuación a las necesidades del mercado laboral por lo que las principales acciones se deben encaminar a la solución de dicho problema, la misma que pasa por la adecuación de los currículos oficiales respecto de la diversidad de realidades en las que funciona el sistema educativo nacional, la ampliación del tiempo de aprendizaje en aulas, la capacitación docente y la dotación de infraestructura, equipos y material educativo, según se establece en el D.S. 2001/ED, que plantea la necesidad de elaborar un Proyecto Educativo Nacional de largo aliento.

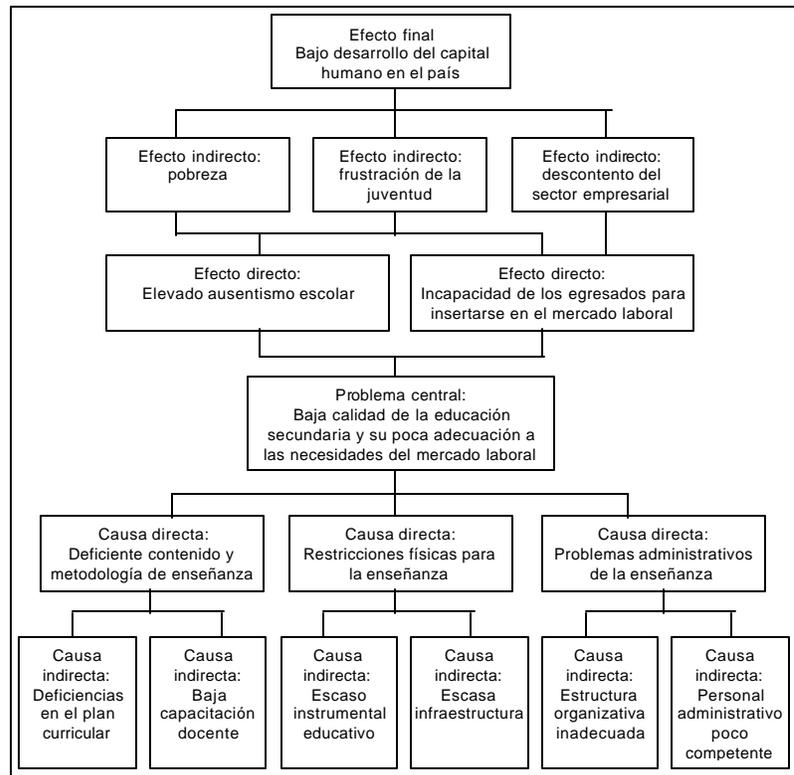
El problema central y las acciones antes referidas se pueden apreciar también en el Manual de Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Educación<sup>13</sup>, que concluye que las causas principales de dicha situación son el deficiente contenido y metodología de enseñanza y las restricciones físicas y de equipamiento existentes, en tanto que los efectos principales se reflejan en el elevado ausentismo escolar y la incapacidad de los egresados para insertarse en el mercado laboral (Gráfico 4).

**Gráfico 4**

---

<sup>13</sup> Oficina de Inversiones – Ministerio de Economía y Finanzas. Junio de 2000.

## SECTOR EDUCACIÓN: ÁRBOL DE CAUSA – EFECTO



### b) Mecanismos de concertación

A nivel universitario, la Asamblea Nacional de Rectores integra a las universidades públicas y privadas y es la entidad llamada a constituirse en el centro de concertación entre dichas universidades, así como con el sector empresarial y con la cooperación técnica internacional.

A nivel de la educación técnica, las experiencias del Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO) y el Servicio Nacional de Tecnología Industrial (SENATI) son dos ejemplos de trabajo coordinado entre el sector privado y el público en la formación laboral, y es en este campo donde presenta mayor participación el sector privado.

A nivel escolar, aparte de la Comisión Consultiva de Educación y cultura y de las Asociaciones de Padres de Familia, durante el Gobierno de Transición (2000 – 2001), se crearon los Consejos Consultivos de Educación Bilingüe Intercultural, de Educación Técnica y de Educación de Adultos, que comprometen en sus respectivos campos, a especialistas de la sociedad civil en acciones de asesoramiento y propuesta para la formulación de políticas educativas y estratégicas que impulsen la educación en los campos específicos.

Sin embargo, el mayor esfuerzo de concertación y diálogo social ha sido la reciente constitución de la Comisión para un Acuerdo Nacional por la Educación, integrada no sólo por maestros, padres de familia y especialistas, sino también por empresarios, autoridades locales y representantes de los medios de comunicación, entre otros, con el propósito de movilizar un diálogo a nivel nacional tendiente a establecer las bases de un Proyecto Educativo Nacional.

La Comisión se replicó a nivel regional y se realizó ya una Consulta Nacional que movilizó a cerca de 300 mil personas quienes plantearon demandas y propuestas para una educación de calidad.

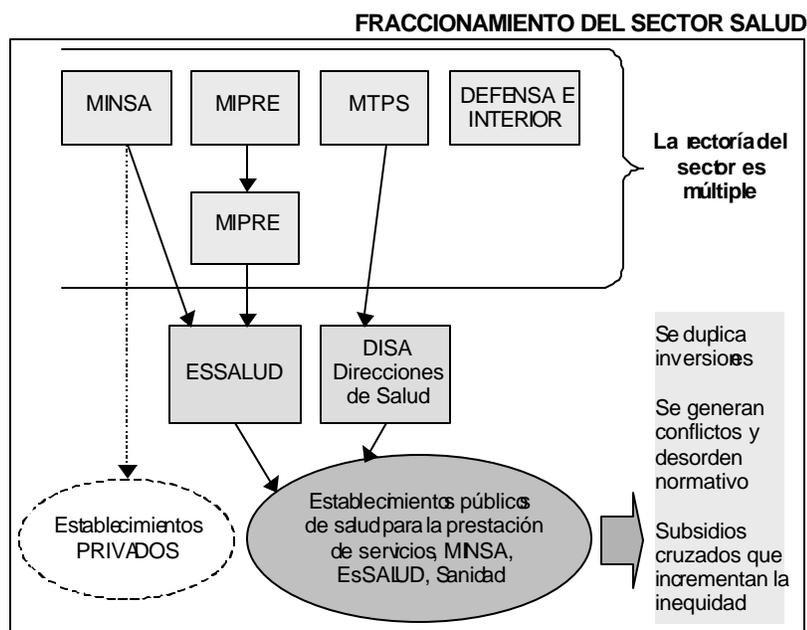
## 2. Acciones y gasto del Estado en salud y saneamiento

El gasto del Sector Público en salud y saneamiento, muestra en los últimos años una reducción sostenida, habiéndose ejecutado en el 2000 US\$ 1,621 millones, monto similar al de 1996. Dicho gasto se concentra en más del 90% en gasto corriente, tal como se puede apreciar en el Cuadro 6.

Sin embargo, con relación al gasto público total, la ejecución en salud y saneamiento pasó del 8.8% en 1996 al 9.3% en el 2000 y con relación al PBI pasó del 2.3% al 3% en el mismo periodo, lo que indica que el ritmo de dicha reducción, debida principalmente a la recesión experimentada desde 1998, fue menor a la reducción del gasto total. Dicha ejecución estuvo a cargo de entidades del Gobierno Central, de los gobiernos regionales y de las empresas estatales, entre las cuales se considera a ESSALUD (Cuadro 7).

En lo que respecta a salud en la década del 90 la inversión pública dio prioridad a los establecimientos de primer nivel, duplicándose la infraestructura de puestos y centros de salud. Esto explica el incremento observado en las coberturas de atención y la conformación de redes, pero paralelamente se desatendieron los hospitales, los que presentan serios problemas de capacidad de respuesta, obsolescencia de sus equipos y deterioro de la infraestructura física.

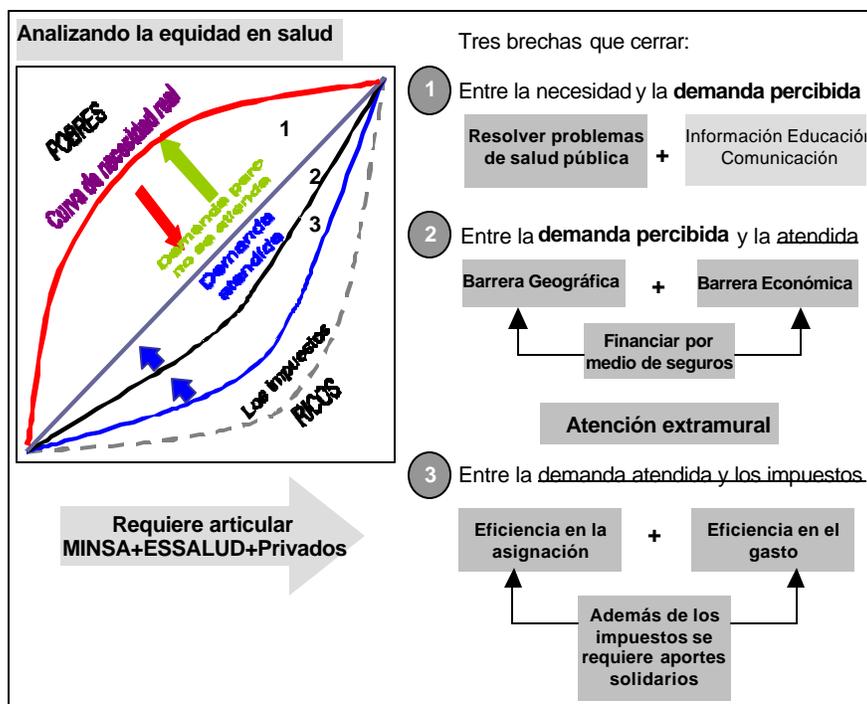
Por otro lado, el gasto en salud, nos muestra a un sector fraccionado con una rectoría múltiple, donde, además del Ministerio de Salud, interviene también el Ministerio de la Presidencia a través de los Consejos Transitorios de Administración Regional, el Ministerio de Trabajo a través de ESSALUD y los Ministerio de Defensa y del Interior (Ver Gráfico 5), lo cual genera duplicidad de inversiones, desorden normativo y conflictos entre los diferentes prestadores en el nivel operativo, que hacen al sistema más ineficiente e incrementan la inequidad.



Así, por ejemplo, según el estudio para 1997 realizado por “Cuanto” S.A., sobre “Pobreza y Economía Social” en relación con el aseguramiento público en salud y elección del proveedor, se

adecuación de los servicios de salud.

**ANÁLISIS DE BRECHAS EN EL SECTOR SALUD**



La tercera brecha es la que se da entre la demanda atendida y el financiamiento del sistema en general a través de impuestos y aportes. La estrategia para cerrarla requiere introducir mayor eficiencia en la ejecución del gasto y en la asignación de recursos, haciéndose necesario para tal propósito articular al Ministerio de Salud con ESSALUD y los seguros privados.

Con relación a la primera brecha, la administración compartida a través de los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS), es un esfuerzo interesante y relevante por sus componentes de participación comunitaria, control social, potencialidad de mayor inclusión social y la oportunidad que representan para la expresión de la satisfacción de la atención. Actualmente existen 482 asociaciones CLAS que involucran 1244 establecimientos del primer nivel de atención, sin embargo, este mecanismo de concertación entre la comunidad y las autoridades de salud aún confrontan debilidades críticas en cuanto a una más amplia y necesaria participación comunitaria y a la pasividad de las direcciones regionales de salud.

La creación de la Comisión Multisectorial de Alimentación y Salud, creada para coordinar e integrar las acciones de las entidades del Sector Público y Privado, tiene relación con las dos primeras brechas. Dentro de dichas acciones se considera también el Programa de Desayunos Escolares que pasó de FONCODES al Instituto Nacional de Salud.

Dicha Comisión, presidida por el MINSA, e integrada con los representantes de los sectores Educación, Agricultura, PROMUDEH, Pesquería y de las organizaciones no gubernamentales, elabora lineamientos de Alimentación y Nutrición de alcance multisectorial y establece criterios de intervención, los grupos priorizados, los mecanismos de monitoreo y la participación local. Por consenso, se ha fijado como principal lineamiento político, la protección nutricional de la gestante, de

**ii) Sistema Nacional de Información Laboral (SIL – Pro Empleo)**

Este proyecto se inició también en 1996, orientándose a la generación de un sistema nacional y descentralizado de intermediación, información y asesoría laboral mediante la modernización del servicio público de empleo, denominado Pro-Empleo, el mismo que opera en cada una de las

Direcciones Regionales del Ministerio y la conformación de una red de Centros de Colocación e Información Laboral (CIL), con la participación de entidades públicas y privadas relacionadas a la capacitación y el empleo, con el objetivo de optimizar el funcionamiento del mercado de trabajo.

Este programa permitió la colocación de 13,133 trabajadores en 1997 y de más de 23,000 en 1998; en los siguientes años, como consecuencia de la recesión dicho nivel disminuyó a 11,159 en 1999 y 15,981 colocados en el año 2000, sin embargo, los resultados son satisfactorios y muestran que el proyecto tiene un gran potencial, habiendo mejorado su eficiencia al nivel de estándares internacionales, mediante el desarrollo de herramientas, metodologías y programas informáticos que garantizan un servicio de calidad; tales como el software que realiza de manera automática el proceso de enlace entre oferta de trabajadores con las vacantes de las empresas, sobre la base de los perfiles ocupacionales que éstas precisan.

En los últimos dos años (1999-2000), por lo menos, 1 de cada 4 trabajadores inscritos obtuvo empleo a través del servicio y 8 de cada 10 vacantes ofrecidas por las empresas fueron cubiertas con personal inscrito en Pro-Empleo, en tanto que la estructura promedio de dichos inscritos fue de 29% entre profesionales y empleados; 70% entre técnicos y obreros y 1% para trabajadoras del hogar.

Lo anterior se confirma si comparamos los logros en el 2000, según los datos de los Boletines de Economía Laboral, con los del primer semestre 2001, según los datos de la Memoria Ministerial:

	2000	1er Semestre 2001
Trabajadores Registrados en Red CIL	55,059	63,057
Demanda Registrada de Empresas	19,965	24,822
Trabajadores colocados	15,981	19,498

Dichas cifras nos demuestran la creciente participación de los trabajadores y de las empresas a través de este programa del Ministerio que tiene como objetivos específicos los siguientes:

- Reducir costos de búsqueda de empleo para trabajadores y de reclutamiento de personal para empresas
- Reducir el periodo de transición entre empleos para los trabajadores, y
- Difundir información de calidad acerca de las variables del mercado laboral, a fin de mejorar las decisiones de los agentes.

### iii) Programa Femenino de Consolidación del Empleo (PROFECE)

Este programa relaciona la oferta de mujeres trabajadoras a través de Grupos Organizados de Oferta Laboral (GOOL) con agentes demandantes, para lo cual se cuenta con una plataforma de servicios que hacen posible la subcontratación en su fase más primaria: mano de obra y servicios calificados.

A fin de facilitar la identificación de los grupos para la articulación del mercado, la oferta es segmentada en 5 líneas de actividad: servicios generales que agrupa al 38%, la línea de confecciones al 24%, textiles al 20%, manualidades y artesanía al 16% y la línea de procesamiento de alimentos al 2%.

Entre los principales logros del PROFECE se encuentra la consecución de 660 colocaciones y la generación de 3,600 empleos temporales en el último año en el mercado de Lima donde existen 2,060 Grupos Organizados.

de 2000).

En Boletín de Economía Laboral. Lima,



empleo sería de US \$ 28,000 anuales el cual es muy superior al costo promedio en el sector formal

En suma, el ensayo referido muestra con evidencia empírica que los costos laborales en el país no afectan ni la competitividad de las empresas ni impiden la creación de mayores puestos de trabajo.

### b) El Consejo Nacional de Trabajo y Promoción Social

Fue creado en 1992 como órgano consultivo del MTPS, integrado por representantes del Ministerio, de los trabajadores y de los empleadores con la finalidad de asesorar al Ministerio de Trabajo. A partir de su instalación, el 4 de Enero de 2001, el Consejo adquiere el status de órgano consultivo autónomo, lo que le permite lograr su legitimidad y aceptación social, y convertirse en el principal mecanismo de discusión y concertación de políticas en materia laboral, de promoción del

En la actualidad el Consejo se conforma con 25 miembros, quienes representan por el sector empleador a la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas, a la Cámara de Comercio de Lima y la Sociedad Nacional de Industrias. Por los trabajadores participan los representantes de la Confederación General de Trabajadores del Perú, de la Central Unitaria de Trabajadores del Perú, de la Central Autónoma de Trabajadores del Perú y de la Confederación de Trabajadores del Perú. Por las Organizaciones Sociales vinculadas, participan el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), la Sociedad Peruana de Derecho de Trabajo y la Seguridad Social, Seguimiento, Análisis y Evaluación para el Desarrollo (SASE), el Centro de Asesoría Laboral (CEDAL), el Grupo AELE, el Movimiento Manuela Ramos y dos representantes individuales. Por el Sector Público participan el Ministro de Trabajo, quien además preside el Consejo, y los Vice Ministros de Trabajo y de Promoción Social; adicionalmente, el Ministerio ejerce funciones de

El Consejo cuenta con tres Comisiones: de Empleo, de Trabajo y de Formación Profesional; en las que además de los representantes de las entidades que las conforman, participan también representantes de organismos internacionales y de organizaciones no gubernamentales.

**Cuadro 6**  
**GASTO DEL ESTADO EN PROMOCIÓN DE RECURSOS HUMANOS**  
**Y SU RELACIÓN CON EL GASTO TOTAL Y EL PBI**

*(millones de dólares)*

	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Educación y cultura</b>	<b>1,524</b>	<b>1,624</b>	<b>1,604</b>	<b>1,583</b>	<b>1,574</b>
Gasto Corriente			1,431	1,390	1,423
Gasto de Inversión			173	193	151
<b>Salud y saneamiento</b>	<b>1,612</b>	<b>2,088</b>	<b>1,636</b>	<b>1,695</b>	<b>1,621</b>
Gasto Corriente			1,259	1,548	1,492
Gasto de Inversión			377	147	129
<b>Trabajo</b>	<b>11</b>	<b>18</b>	<b>13</b>	<b>12</b>	<b>13</b>
Gasto Corriente			9	8	8
Gasto de Inversión			4	4	4
Gasto total sector publico	18,298	19,586	16,586	15,997	17,338
Educación y cultura /gasto total (%)	8.3	8.3	9.7	9.9	9.1
Salud y saneamiento/gasto total (%)	8.8	10.7	9.9	10.6	9.3
Educación y cultura/PBI (%)	2.2	2.4	2.6	3.0	2.9
Salud y saneamiento/PBI (%)	2.3	3.1	2.7	3.2	3.0

Fuente: Cuenta General de la República 1996-2000

Cuadro 7

**SECTOR PÚBLICO: CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO EJECUTADO  
EJERCICIO 2000**

(millones de dólares)

Funciones	Niveles	Gobierno Central	CTARs y CORDES	Gobierno s Locales	Org. Descent. Autónomos	Inst. Púb. Descent. (*)	Total Actv. Gub.	Empresas Estatales	Total General
<b>Servicios Generales</b>		<b>4,344</b>	<b>73</b>	<b>909</b>	<b>595</b>	<b>140</b>	<b>6,060</b>	<b>558</b>	<b>6,618</b>
Legislativa		71	-	-	-	-	71	-	71
Justicia		162	0	-	-	39	201	-	201
Admin. y Planeam.		2,495	65	909	595	67	4,130	558	4,688
Defensa y Seg. Nacional		1,497	6	-	-	34	1,538	-	1,538
Relaciones Exteriores		107	-	-	-	-	107	-	107
Trabajo		11	2	-	-	-	13	-	13
<b>Servicios Sociales</b>		<b>1,619</b>	<b>1101</b>	<b>34</b>	<b>469</b>	<b>1428</b>	<b>4,650</b>	<b>809</b>	<b>5,459</b>
Asistencia y Previsión Social		642	87	33.3	187	1315	2,264	-	2,264
Educación y Cultura		407	794	0.4	281	68	1,550	24	1,574
Salud y Saneamiento		570	219	0.2	1	46	836	785	1,621
<b>Servicios Económicos</b>		<b>606</b>	<b>100</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>248</b>	<b>961</b>	<b>4,300</b>	<b>5,261</b>
Agraria		181	29	0	-	150	360	-	360
Comunicaciones		15	0	-	-	4	19	29	48
Energía y Rec. Minerales		57	4	0	-	15	76	1,292	1,368
Industria Comercio y Servicios		14	7	0	-	15	36	2,823	2,859
Pesca		6	4	-	5	13	29	-	29
Transportes		331	52	1	-	14	398	144	542
Vivienda y Desarrollo Urbano		2	4	1	-	37	43	12	55
<b>Total</b>		<b>6,568</b>	<b>1273</b>	<b>946</b>	<b>1,068</b>	<b>1816</b>	<b>11,671</b>	<b>5,667</b>	<b>17,338</b>

Fuente: Cuenta General de la República – 2000. (\*) Incluye Sociedades de Beneficencia Pública

Cuadro 8

**PERÚ-2000 : CENTROS EDUCATIVOS Y PROGRAMAS NO ESCOLARIZADOS, MATRICULA DECLARADA Y DOCENTES POR NIVELES Y MODALIDADES, ESCOLARIZADO, ESTATAL Y NO ESTATAL**

Departamentos	TOTAL (A)	Primaria			Secundaria		Superior no universitaria			Especial	Ocupacio nal
		Inicia l	Menore s	Adultos	Menore s	Adultos	Form. Magis t	Tecnológica	Artística		
<b>C.E. y PROG .N.E.</b>	<b>62,659</b>	<b>15,574</b>	<b>33,565</b>	<b>655</b>	<b>8,677</b>	<b>810</b>	<b>339</b>	<b>644</b>	<b>39</b>	<b>397</b>	<b>1,959</b>
Estatal	46,245	9,930	27,703	577	5,793	660	117	272	33	314	846
No Estatal	16,414	5,644	5,862	78	2,884	150	222	372	6	83	1,113
<b>MATRÍCULA</b>	<b>8,041,595</b>	<b>757,028</b>	<b>4'268,813</b>	<b>46,040</b>	<b>2'151,128</b>	<b>181,876</b>	<b>118,099</b>	<b>233,911</b>	<b>7,773</b>	<b>28,369</b>	<b>248,558</b>
Estatal	6,632,704	592,558	3'714,700	42,204	1'802,176	162,766	57,629	100,887	7,445	23,261	129,078
No Estatal	1,408,891	164,470	554,113	3,836	348,952	19,110	60,470	133,024	328	5,108	119,480
<b>DOCENTES</b>	<b>391,099</b>	<b>36,408</b>	<b>172,952</b>	<b>2,138</b>	<b>131,570</b>	<b>7,635</b>	<b>8,245</b>	<b>15,978</b>	<b>1,148</b>	<b>3,639</b>	<b>11,386</b>
Estatal	276,669	22,056	132,500	1,801	95,524	6,284	3,178	6,522	1,050	2,949	4,805
No Estatal	114,430	14,352	40,452	337	36,046	1,351	5,067	9,456	98	690	6,581

Cuadro 9

**UNIVERSIDADES DEL PERÚ**

Año	Nº de universidades				Alumnos Matriculados				Personal Docente				Presupuesto		
	Tot	Pub	%	Priv	Tot.	Pub.	%	Priv.	Tot.	Pub.	%	Priv.	Nac. US \$ (Mill.)	Univ. Pub. US \$ (Mill.)	%
1981	35	25	71	10											
1986	45	27	60	18	361,130	229,516	63	131,614	22,047	15,600	71	7,047			
1991	52	28	53	24	374,130	237,068	63	137,062	27,916	19,424	70	8,492			
1996	61	28	46	33	408,876	246,803	60	162,073	29,711	18,648	63	11,063	9,087	280	3.1
2000	77	31	40	46	415,465	245,677	59	169,788	35,455	20,531	58	14,924	9,755	299	3.1

Fuente: Asamblea Nacional de Rectores

**Cuadro 10**  
**SALARIOS POR HORA EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1997**

País	(US\$)
Alemania	15.0
Estados Unidos	13.0
Corea	7.0
Argentina	Más de 4.0
Brasil	3.0
Chile	2.5
Perú, Colombia, México	Menos de 1.5

**Fuente:** OIT, La agenda laboral en la globalización: eficiencia económica con progreso social, Chile: Viña del Mar, Octubre 1998.

**Cuadro 11**  
**COSTOS LABORALES TOTALES EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1997**

País	Costos no salariales (% del salario bruto) 1/	Costo laboral por hora (US\$) 2/
Argentina	42.6	Más de 6.0
Brasil	58.2	5.4
Chile	38.0	3.5
Colombia	52.9	2.1
Perú	65.5	2.1

**Fuente:** 1/ Elaboración OIT; 2/ OIT, La agenda laboral en la globalización: eficiencia económica con progreso social, Chile: Viña del Mar, octubre de 1998

**Cuadro 12**  
**COSTO LABORAL POR UNIDAD DE  
PRODUCTO INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1996**

País	(US\$)
Alemania	0.27
Estados Unidos	0.18
Corea	0.11
Brasil	0.10
Colombia	0.10
Argentina	0.09
Chile	0.07
Perú	0.07

**Fuente:** Elaboración OIT

**Cuadro 13**  
**ELASTICIDADES EMPLEO-COSTO LABORAL DE  
CORTO Y DE LARGO PLAZO POR RAMAS INDUSTRIALES**

Sub Rama de actividad	Coeficiente de ajuste	Corto plazo	Largo plazo
Elaboración de productos alimenticios y bebidas	0.243	- 0.14 (- 2.56)*	- 0.59
Fabricación de productos Textiles	0.49	- 0.16 (- 3.23)*	- 0.33
Productos de cuero y calzado	0.23	- 0.24 (- 2.44)*	- 1.03
Fabricación de sustancias y productos químicos	0.02	- 0.05 (- 1.54)	n.d.
Fabricación de productos de caucho	0.09	- 0.06 (- 2.09)*	- 0.72

Fabricación de otros productos minerales no metálicos	0.15	- 0.1 (- 2.07)*	- 0.68
Fabricación de metales Comunes	0.35	- 0.35 (- 1.73)	n.d.
Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo	0.22	- 0.08 (- 1.11)	n.d.
Fabricación de maquinarias y equipo NEP	0.55	- 0.13 (- 1.48)	n.d.
<b>Total Industria</b>	<b>0.23</b>	<b>- 0.13</b> <b>(- 3.38)*</b>	<b>- 0.49</b>

1/ Los estadísticos t-student aparecen entre paréntesis debajo de los coeficientes.

(\*) Significativo al 95%.

Desde 1991 el Perú ha adoptado un marco legal favorable a la inversión privada, nacional o extranjera, que tiene como gran marco a la Constitución de 1993, y que propugna la libre iniciativa privada, el

Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones (Decreto Supremo N° 013-93TCC), promueven la concesión al sector privado en sus respectivos sub-sectores.

Bajo dicha normatividad, la inversión del sector privado se incrementó del 12.2% del PBI en el año 1990 hasta un promedio del 19% del PBI entre 1995 y 1998 (Cuadro dicho promedio disminuyó al 16.5% del PBI como consecuencia de la recesión y la coyuntura

En cuanto a la inversión extranjera, al amparo de las leyes mencionadas, el stock de inversión registrada por la Comisión Nacional de Inversiones y Tecnología Extranjera se incrementó de US \$ 1,503 millones en el año 1992 a US \$ 9746 millones en el 2000 (Cuadro compromisos de inversión se elevan también a un monto superior a los nueve millones de dólares.

La inversión extranjera registrada a Diciembre de 2000, muestra una mayor concentración (65%) en el sector de servicios (comunicaciones 27%, energía 16%, finanzas 14%, y otros 8%), en

---

tanto que el sector productivo representó el restante 35%, destacando las inversiones en minería (17%) e industria (15%).

Si bien los resultados antes mencionados son significativos, se hace imperioso retomar el dinamismo observado antes del periodo recesivo (1998-2000) a fin de asegurar una tasa de crecimiento económico que permita absorber la población que anualmente se incorpora a la

Por otro lado, se hace necesaria la revisión de la legislación, en especial, la referida a los convenios de estabilidad jurídica, no para eliminar este importante mecanismo de seguridad para la inversión, sino para evitar los casos de elusión tributaria que se han conocido recientemente y que han permitido que grandes empresas no paguen impuestos sobre su renta generada gracias a estrategias legales de reorganizaciones empresariales; está claro que cuando Edechancay, una pequeña empresa de distribución eléctrica cuya transacción en el proceso de privatización fue de US \$ 10 millones, absorbe a Edelnor, la más grande empresa de distribución de Lima Metropolitana, cuya privatización implicó una transacción de US \$ 326 millones, no se puede aceptar una lógica de fortalecimiento económico sino de elusión tributaria. El ejemplo se agrava si tenemos en cuenta que se ha puesto al descubierto casos similares en otros sectores como el de comunicaciones y minería, donde se concentra inversión privada y extranjera.

## **2. Normas e instituciones de defensa de la competencia**

La adopción de una política de libre mercado, eliminando subsidios y monopolios y la necesidad de promover la competencia, obligó al desarrollo de entidades y disposiciones que forman parte del marco legal para la inversión, con el objetivo de que dicha competencia se realice de manera leal, resguardando el interés de los consumidores, la iniciativa privada y la propiedad intelectual.

Entra las normas referidas, las principales son:

- El Decreto Legislativo N° 701 que dispone la eliminación de las prácticas monopólicas, centralistas y restrictivas de la libre competencia; y la Ley N° 26122 sobre represión de la competencia desleal.
- Los Decretos Legislativos N° 716, Ley de Protección del Consumidor, y Decreto Legislativo N° 691 que norma la publicidad en defensa del consumidor.
- Los Decretos Legislativos N° 822 Ley de Derecho de Autor, y Decreto Legislativo 823 Ley de Propiedad Intelectual.

La entidad rectora en la función de la defensa de la competencia, brindando confianza y seguridad a los proveedores y consumidores, así como el combate de la piratería comercial y la protección de la propiedad intelectual es el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), creado por Decreto Legislativo N° 807.

En el sector de telecomunicaciones se creó el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), encargado de la supervisión del cumplimiento de los contratos en este sector y de velar por el libre y eficiente desenvolvimiento del mercado.

En el sector de electricidad se creó el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG), que fiscaliza el cumplimiento de la normatividad que regula la calidad del servicio, el cumplimiento de las normas técnicas, así como las obligaciones contraídas por los concesionarios y fija las tarifas para la venta de energía eléctrica destinada al servicio público.

En el sector transportes, opera desde 1998 el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN), como la entidad técnica encargada de supervisar el cumplimiento de los contratos de concesión y regular los mercados vinculados a la explotación de la infraestructura de transporte.

### 3. Régimen tributario

La práctica tributaria implementada desde 1990 se planteó como objetivos que el sistema tributario se base en pocos impuestos, que éstos sean de aplicación simple y general y que progresivamente tomen mayor participación los impuestos directos.

En la actualidad dicho sistema se sustenta sólo en cuatro impuestos: el Impuesto a la Renta (IR), el Impuesto General a las Ventas (IGV), el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) y los derechos arancelarios a las exportaciones, que en conjunto representaron, en promedio, durante el periodo 1996-2000 el 95% de los ingresos tributarios (Cuadro 14).

Adicionalmente a la reducción del número de impuestos, la normatividad de los principales tributos no sólo simplificó su aplicación sino también su fiscalización, lo cual permitió que la presión tributaria, que en 1990 se encontraba por debajo del 10%, se incrementara paulatinamente hasta alcanzar casi el 14% en 1997; durante el periodo de recesión (1998-2000) dicho indicador ha caído

Por otro lado la recesión referida, sumada a mayores beneficios y elusiones tributarias, no han permitido cumplir con el objetivo de que los impuestos directos tengan un mayor peso en la recaudación; por el contrario el impuesto a la renta en los dos últimos años generó menos del 3% del PBI lo cual representa menos de la mitad del 6% al 7% del PBI que se recaudaba por el mismo concepto hace 20 años, y entre 1996-2000 disminuyó del 25% del total de la recaudación tributaria al 22% (Cuadro 14).

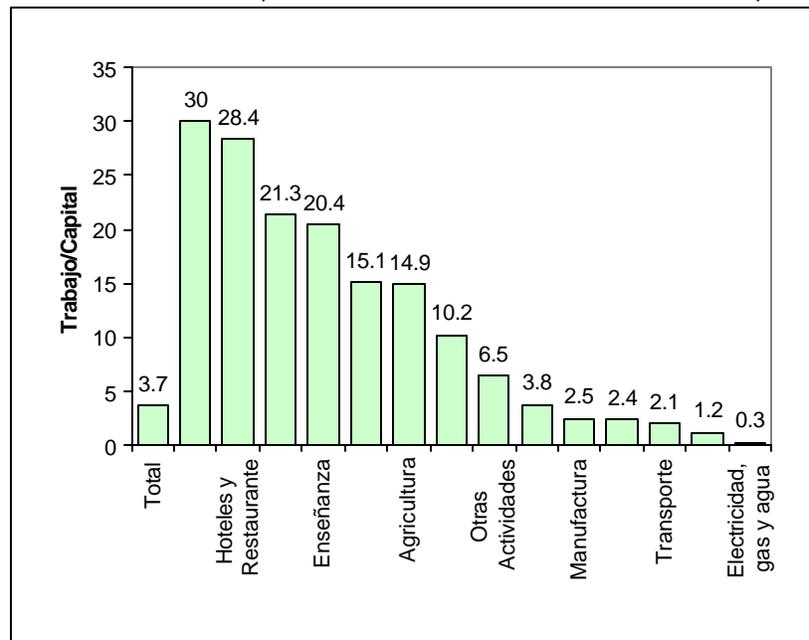
**Cuadro 14**  
**INGRESOS TRIBUTARIOS SEGÚN TIPO DE IMPUESTO, 1996-2000**  
(millones de US\$)

	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Ingresos tributarios</b>	8139	9437	8104	6690	6697
A la renta	2033	2147	2000	1501	1470
A la importación	896	1664	855	709	728
A la producción y consumo	4598	5075	4841	4201	4327
<b>Otros ingresos</b>	612	551	408	279	172
Ing. Tributarios / PBI	11.7%	13.9%	13.2%	12.4%	12.5%
Imp. a la renta /PBI	2.9%	3.2%	3.3%	2.8%	2.7%
Imp. a la produc. y cons./PBI	6.6%	7.5%	7.9%	7.8%	8.0%

Fuente: Perú–Compendio Estadístico 2001 – INEI

Otro objetivo, el de aplicación general, presenta dos problemas; por un lado después de los éxitos iniciales tras la creación de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, en los últimos años el crecimiento de la base tributaria fue insignificante. Así el número de contribuyentes inscritos subió de 1'749,000 en 1996 a 1'972,000 en el 2000, lo cual significa una tasa de crecimiento acumulativo anual de sólo 3%, en tanto que el número de contribuyentes que pagaron impuestos en 1996 sólo fue el 25.2% de los inscritos, aproximadamente 440,000 contribuyentes, cantidad superior a la del 2000 en que sólo el 21% de los inscritos pagaron impuestos.

**PERÚ: EMPLEO GENERADO POR CADA 100,000 DÓLARES INVERTIDOS EN ACTIVO FIJO, SEGÚN RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1993**



**Fuente:** Tercer censo económico. Elaboración: MTPS

Nota: De incluirse el activo no fijo en la inversión, el promedio de puestos de trabajo generados por cada 100,000 dólares invertidos se reduce de 4.3 a 3.1

Dos sectores de mayor impacto en la absorción de la oferta laboral y que también cuentan con beneficios tributarios son la agricultura, en la que rige la exoneración del Impuesto a la Renta a personas naturales que desarrollan cultivos, a excepción de la avicultura, la agroindustria y la

industria forestal; y el turismo que otorga beneficios tributarios vinculados a la propiedad de los inmuebles dedicados a hospedaje y la exoneración de IGV a los paquetes turísticos.

Las respuestas han sido diferentes, el sector agropecuario se encuentra aún muy deprimido, indicando que sus problemas van más allá de lo tributario y/o crediticio, en el sector turismo, sin llegar aún a indicadores de América Latina, durante la década pasada se triplicó no sólo el número de turistas que ingresaron al país sino también el ingreso de divisas por dicho concepto.

## **B. Promoción de la inversión en infraestructura económica**

Según lo expuesto en el capítulo I, una de las responsabilidades constitucionales del Estado en el marco de una economía social de mercado es la promoción de la infraestructura de apoyo a la actividad económica. En ese sentido el Estado incluyó en el proceso de privatización al sector de telecomunicaciones, electricidad, transporte y agricultura con la finalidad de compartir con el sector privado el desarrollo de la infraestructura que resulta vital para fomentar la actividad e inversión empresarial en los sectores productivos.

### **1. Inversión en infraestructura de telecomunicaciones**

Hasta principios de la década pasada el Perú era prácticamente un país incomunicado, su densidad telefónica en 1993 era de 2.9 teléfonos por cada 100 habitantes, por debajo incluso de Bolivia, Ecuador y otros países con renta similar, que tenían en ese entonces una densidad de 9.2 líneas por cada 100 habitantes; la calidad del servicio era significativamente menor a los estándares internacionales, debido fundamentalmente a la antigüedad de sus equipos y al reducido tamaño de la red telefónica. La propiedad se concentraba en el Estado, por lo que las tarifas se fijaban en función de objetivos políticos, que encarecían el servicio a los clientes comerciales y quebraba la salud de las empresas.

Con el fin de cambiar dicha situación el gobierno de ese entonces estableció dos ejes de acción básicos para la reestructuración del sector: i) el diseño de un marco legal moderno, transparente y flexible para promover la inversión privada y la libre y leal competencia en telecomunicaciones, ii) la privatización de las 2 empresas estatales, CPT y ENTEL, que presentaban bajos niveles de productividad en el contexto latinoamericano.

El Marco Legal- Además de las normas básicas descritas al inicio del presente capítulo, se expidieron el Decreto Legislativo 702 y los Decretos Leyes 26095 y 26096 mediante los cuales se eliminó la exclusividad del sector público en el desarrollo y modernización de las telecomunicaciones, transfiriéndose este papel al sector privado. Asimismo, se creó OSINERG, al que nos referimos en el acápite 4.1.2 y el Fondo de Inversión de Telecomunicaciones (FITEL), con la finalidad de financiar los servicios de telecomunicación en zonas donde su explotación comercial no fuera rentable (áreas rurales o de interés social), mediante la transferencia de las empresas de servicio público de telecomunicaciones del 1% de sus ingresos.

La privatización de ENTEL y CPT, fue el acontecimiento empresarial más importante de la década pasada, no sólo por la envergadura de la transacción, sino también porque sentó las bases para un rápido desarrollo del sector que en el 2000 alcanzó una densidad telefónica de 6.7. En total dicho proceso generó ingresos al país por un monto superior a los \$ 3,329 millones desagregados de la siguiente manera:

	Mill. de US\$
▪ Subasta del 35% de participación en ENTEL y CPT otorgada a Telefónica del Perú.	2,002
▪ Venta del 26.6% de acciones a inversionistas institucionales a través de la Bolsa de Valores de Nueva York, a inversionistas institucionales locales y a través del Programa de Participación Ciudadana.	1,239
▪ Venta del último lote de acciones del Estado a través de la Bolsa de Valores de Nueva York.	88

Otro efecto económico de la privatización es la mayor recaudación tributaria que viene percibiendo el Estado; así, mientras que en 1993 la CPT y ENTEL tributaron por todo concepto US\$ 168 millones, Telefónica, en 1998, pago por impuestos US\$ 441 millones, o sea 162.5% más.

En cuanto la inversión, desde 1994 en que se llevó a cabo la privatización de CPT y ENTEL, hasta Diciembre de 1998 Telefónica invirtió US\$ 2,473 millones, sobrepasando sus compromisos de inversión y modernización, destinados a los siguientes rubros:

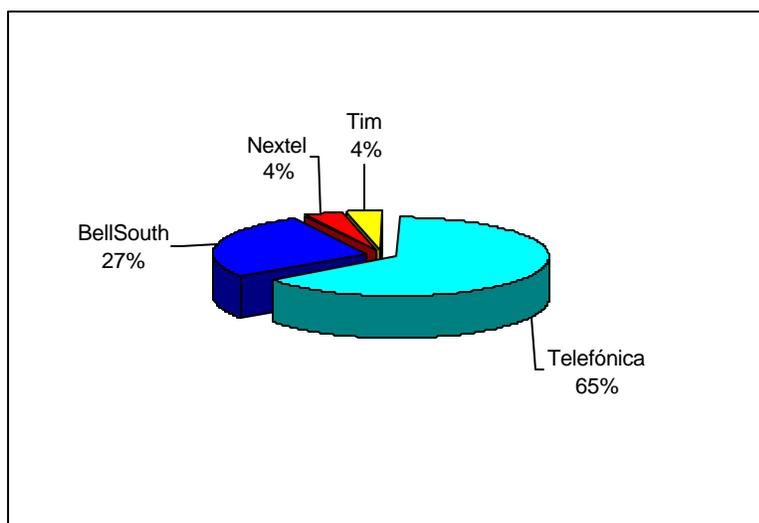
Servicios Móviles	
Telefonía Pública	
Televisión por Cable	
Larga Distancia	US\$ 127'
Otros	US\$ 238'

Para el periodo 1999-2003 se estima una inversión privada de US\$ 2,500 millones, de los cuales se calcula una ejecución al 2001 de US\$ 1,780 millones, registrándose los incrementos más fuertes en los rubros de Internet, datos y sobre todo en telefonía móvil, que en Agosto de 2001 registraba una cantidad de líneas operativas similar a las de telefonía fija, logro alcanzado en una sola década con una tasa de crecimiento del 35% en el último año. Actualmente se cuenta con 3.4 millones de abonados telefónicos, incluido la móvil, con lo que la densidad telefónica sube a 13.2 por cada 100 habitantes.

El mayor dinamismo de la telefonía móvil se debe en gran parte a la mayor competencia, aunque Telefónica continúa como el líder del mercado con más de 1 millón de líneas en servicio (Gráfico 8), en tanto que en telefonía fija, que en los dos últimos años muestra estancamiento, faltaría resolver algunos aspectos que traban la libre competencia tales como la portabilidad numérica, la interoperabilidad de códigos, el uso de infraestructura común, previo pago de los nuevos operadores y la agilización de los procedimientos para la resolución de controversias y otorgamiento de licencias.

Gráfico 8

### ESTRUCTURA DEL MERCADO DE TELEFONÍA MÓVIL EN EL PERÚ 2001



Fuentes: Osiptel, Telefónica, Bellsouth, Tim

La necesidad de replantear las normas que regulan la competencia en telefonía fija para eliminar las barreras de entrada a nuevos operadores, se refuerza ante la evidencia de que la normatividad vigente no se adapta al acelerado ritmo al que avanza la tecnología en telefonía celular o de que simplemente, falta un marco regulatorio para los pequeños y medianos operadores o para la implementación del sistema de selección del operador para cada llamada (Sistema Llamada por Llamada), por ejemplo.

A los logros antes mencionados (densidad telefónica, telefonía pública y rural, inversión, ingresos por privatización y por tributación, modernización) se suman los de incremento en la calidad del servicio, la reducción sustancial en costo y tiempo de conexión, la reducción tarifaria y los servicios colaterales, que hacen de este proceso no sólo un ejemplo de éxito de la privatización sino también de la concertación del Estado y el Sector Privado, pese a los vacíos legales antes mencionados y que han generado críticas al organismo supervisor, OSIPTEL, tanto por el lado del fomento de la competencia como de defensa del usuario.

Por el lado del empleo, si bien la privatización de CPT y ENTEL significó en un principio una reducción de personal de algo más del 50% (aproximadamente 6,400 empleados), sin embargo, ello se compensó con la contratación de más de 16,000 trabajadores para la ejecución de las inversiones realizadas entre 1994-1998 y con la generación de puestos permanentes en las empresas que proveen de materiales a Telefónica (3,700 trabajadores) y en aquellas que constituyen su fuerza de ventas como agencias autorizadas (1,800 trabajadores), aparte de los empleados en formación juvenil (2,350 trabajadores).

## 2. Inversión en infraestructura eléctrica

Entre la infraestructura económica, una de las más importantes, por su impacto en el crecimiento y sostenibilidad de la economía es la infraestructura eléctrica. La disponibilidad, costo, calidad y seguridad del suministro eléctrico tienen gran impacto en la locación y promoción de la

Hasta principios de la década pasada, al igual que el sector de telecomunicaciones, la propiedad de infraestructura energética se encontraba casi en su totalidad en manos del Estado, el

grado de electrificación promedio era de apenas 48.4% de la población (uno de los más bajos de América Latina), las tarifas no cubrían los costos de operación, por lo que la reinversión era prácticamente nula y las instalaciones sumamente obsoletas, lo que generaba numerosas suspensiones y/o racionamiento del abastecimiento del fluido eléctrico y soluciones empresariales sumamente costosas; el déficit de oferta eléctrica en 1990 era del 26% de la demanda y las pérdidas en los sistemas de distribución se encontraban en alrededor del 22%.

Con el fin de cambiar dicha situación, igualmente, el gobierno decidió, por un lado, rediseñar el marco legal del sector a fin de promover la inversión privada y la competencia, y por otro lado, se decidió incluir al sector energético en el proceso de privatización, reservando para el Estado los sistemas aislados, la función normativa y supervisora, para lo cual se creó OSINERG, que tiene además la responsabilidad de la defensa de los usuarios y la fijación de las tarifas reguladas.

Con relación al marco legal, como se indicó al inicio de este capítulo, la principal norma en la que se basa la reestructuración del sector eléctrico es la Ley de Concesiones Eléctricas, cuyas

- Separa las actividades de generación, transmisión y distribución eléctrica, limitando su
- Elimina el monopolio del Estado en el sector eléctrico.
- Promueve la competencia en la generación, a través de una estructura tarifaria basada en costos marginales.
- Regula las tarifas de transmisión y distribución eléctrica.
- Premia la eficiencia de las plantas generadoras, por cuanto beneficia a las de menor costo variable de energía eléctrica, vía optimización del despacho de las centrales eléctricas, por parte del Comité de Operación Económica del Sistema (COES).

Un último dispositivo legal, tendiente a favorecer la competencia en un sistema eléctrico integrado a nivel nacional, es la Ley 27239 (22.12.99), que entre otros aspectos, dispone que los concesionarios de transmisión permitan el uso de sus sistemas por parte de terceros, quienes deberán asumir los costos de ampliación a realizarse en caso necesario, y las compensaciones por el uso a que hubiera lugar. De este modo las tarifas de transmisión y distribución son reguladas por la Comisión de Tarifas Eléctricas (CTE) ahora absorbida por OSINERG.

Sin embargo, últimas transferencias de paquetes accionarios han sido autorizadas, quebrándose los límites a la integración vertical y tendiendo a reducir la competencia en el campo de la generación, por lo que se hace necesario replantear la legislación sobre la separación de actividades eléctricas, la continuación del proceso de privatización, por lo menos en el campo de la generación y transmisión, y la capacidad de OSINERG en el cumplimiento de sus funciones.

La privatización del sector eléctrico, al igual que la de telecomunicaciones, se puede calificar como exitosa, no sólo por la envergadura de las transacciones sino también por el desarrollo que alcanzó el sector en la década pasada, aún cuando no se ha transferido al sector privado importantes empresas y activos, tales como: la Central Hidroeléctrica del Mantaro, Electro Sur, Electro Sur Oeste, Electro Sur Este, EGEMSA, EGASA, EGESUR, ETECEN, ETESUR, Electro Oriente, SEAL y EGESEN.

A la fecha, el proceso de privatización de 15 empresas del sector eléctrico (Cuadro 15), generó ingresos para el país por un monto superior a los US\$ 2,300 millones, desagregados de la siguiente manera: Venta de Paquetes de Acciones Mayoritarias 70%, Venta de Acciones a Trabajadores 7%, Venta de Acciones Remanentes 16% y Capitalizaciones 7%.

Asimismo, desde 1994 en que se inicia el proceso de privatización del sector eléctrico, las empresas privatizadas han invertido cerca de US\$ 700 millones, cantidad que supera ampliamente los compromisos de inversión por US\$ 270 millones, asumidos en dicho proceso (Cuadro 15).

**Cuadro 15**  
**SECTOR ELÉCTRICO: INGRESOS POR PRIVATIZACIÓN Y COMPROMISOS DE INVERSIÓN**

*(millones de US\$)*

Empresa privatizada	Ingresos por privatización	Inversión	
		Compromiso	Ejecución
EDELNOR	187.3	-	174.3
Luz del Sur	402.4	-	181.0
Cahua	48.5	-	-
EDEGEL	738.3	42.0	67.0
ETEVENSA	123.5	120.1	122.3
EDE-Chancay	10.5	-	-
EGENOR	324.5	42.0	100.0
EDE-Cañete	8.6	-	-
Empresa Eléctrica de Piura <sup>2</sup>	59.7	40.0	33.6
Electro Sur Medio <sup>3</sup>	25.6	25.6	4.0
Electro Norte	22.1	-	-
Electro Norte Medio	67.9	-	-
Electro Centro	32.7	-	-
Electro Noroeste	22.9	-	-
Electro Andes	227.0	-	-
<b>Total</b>	<b>2,301.5</b>	<b>269.7</b>	<b>682.2</b>

Fuente: COPRI

<sup>(1)</sup> Incluye otras inversiones adicionales al compromiso de inversión.

<sup>(2)</sup> El compromiso de inversión establecido era ampliar en 80 MW la potencia instalada, fijando referencialmente el monto en dólares. Dicho compromiso fue cumplido con un menor monto.

<sup>(3)</sup> El compromiso de inversión finalizará el 2003

Entre los efectos más resaltantes de la privatización del sector eléctrico, podemos mencionar el incremento de la cobertura del servicio que en la actualidad alcanza al 75% (48.5% en 1990), aunque en el ámbito rural dicha cobertura es de apenas 25%, el número de clientes pasó de 2'309,602 en 1994 a alrededor de 3'500,000 en el 2000, y el consumo per capita de 404 Kwh en 1994 a cerca de 600 en el 2000, aunque este ratio se encuentra entre los más bajos en América Latina, demostrando las amplias posibilidades de crecimiento que todavía tiene el sector eléctrico en

Por otro lado, las pérdidas de energía experimentaron una sensible disminución del 21% en 1994 a 11.8% en 1999 y la potencia instalada se incrementó de 4,379 MW en 1994 a 6,111 MW en el 2000, lo cual representa un incremento promedio anual de 290 MW/año desde el inicio de la privatización, superando ahora largamente la demanda (reserva del 40% aproximadamente) y la seguridad del abastecimiento, al distribirse la capacidad instalada en forma casi equitativa entre energía hidráulica y térmica, en tanto que las ventas anuales superan los 1,000 millones de dólares.

En relación a los precios medios de energía eléctrica, la tarifa residencial (BT5r) osciló entre 9.0 y 12.0 centavos de US\$/Kwh, en tanto que la tarifa en media tensión (MT4) varió entre 5.2 y 7.0 centavos de US\$/Kwh, según los datos del Anuario Estadístico 1999-DGE-MEM, como se

Empresas distribuidoras	MT4		P 99/98	BT5r		P 99/98
	1998	1999		1998	1999	
EDELNOR	5.4	5.3	- 3%	8.9	9.2	4%
Luz del Sur	5.5	5.9	8%	8.5	9.0	5%
ELNM	5.9	5.9	- 1%	10.6	10.9	2%

SEAL	5.7	6.3	11%	11.8	11.9	1%
ELC	6.3	7.0	10%	11.5	11.6	1%
ELSM	5.1	5.2	1%	10.1	10.2	1%

Se puede notar que las tarifas medias correspondientes a Lima Metropolitana (EDELNOR y Luz del Sur) son menores a las tarifas de las otras distribuidoras en el interior del país, diferencia que se potencia hasta en 3 veces en el sector rural (sistemas aislados), razón por la cual se ha creado el Fondo de Compensación Social Eléctrica, FOCSE, (Ley finalidad de favorecer el acceso y permanencia del servicio eléctrico a todos los usuarios residenciales del servicio público de electricidad cuyos consumos mensuales sean menores a 100 kilovatios hora por mes, a través de un sistema de subsidio cruzado de los que consumen más de dicha cantidad, con mayor incidencia en los usuarios de los sistemas aislados que podrían ver

Al margen de que algunos especialistas consideran que el tope de 100 kilovatios es muy elevado, se espera que dicho dispositivo tenga un importante impacto en la cobertura del servicio en el sector rural, contribuyendo de esa manera al desarrollo de actividades educativas, sociales y económicas, y por ende en la generación de empleo en dichas zonas. Sin embargo, el FOCSE no cubre inversiones en infraestructura en el área rural, la misma que esta supeditada a los recursos del tesoro, a préstamos externos y a compromisos por privatización, por lo cual estimamos necesario restablecer un fondo similar al FITEL en telecomunicaciones, lo que permitiría que programas como el de Ampliación de la Frontera Eléctrica (PAFE), no se retrasen como ha venido ocurriendo en los

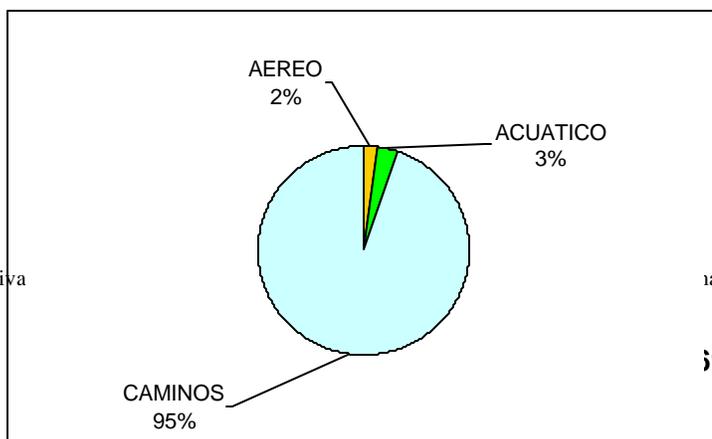
En cuanto al empleo, un último informe de la COPRI<sup>17</sup>, ente rector de las privatizaciones, estima que las 2 principales empresas de generación eléctrica, aumentaron en más de 80% el número de sus trabajadores en los 5 años posteriores a su privatización.

### 3. Inversión en infraestructura de transportes

A diferencia de los dos sectores a los que nos hemos referido en los acápite anteriores, la inversión en infraestructura de transportes, otro sector importante en la locación y promoción de la inversión productiva, está en su mayor parte en manos del Estado, y dentro de éste, es el Gobierno Central, en especial el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción (MTCVC), el que concentra el mayor gasto público (Ver Cuadro 7).

Como se observa en el Gráfico 9, el monto principal de la inversión del MTCVC en transportes, es efectuada en carreteras, constituyendo los otros modos sólo el 5%.

MINISTERIO DE TRANSPORTES, COMUNICACIONES,



<sup>17</sup> Comisión de Promoción de la Inversión Privada COPRI, Octubre de 2000.

056-96-PCM que ordena en un Texto Unico las normas que regulan las concesiones y el Decreto Supremo N° 060-96-PCM que reglamenta el Texto Unico.

Otro dispositivo importante es el que declara de Interés Nacional la Rehabilitación y el Mantenimiento de la Infraestructura Vial del país (Decreto Legislativo Proyectos con Endeudamiento Externo, el convenio mismo del préstamo se convierte en un instrumento con un nivel superior (rango de ley) motivando que toda la normatividad restante sea supletoria.

Esto último es de vital importancia si se tiene en cuenta que la inversión en transportes es aún casi exclusiva del Sector Público y que en el financiamiento de la misma, los créditos externos presentan una importante participación. Así, si tomamos en cuenta la inversión en infraestructura de transportes en el periodo 1998-1999, observamos que el 46.1% fue financiado con créditos externos

y si consideramos sólo los proyectos con convenios de préstamos, vemos que en ellos el crédito externo representa el 64.2%, tal como se desglosa a continuación:

Tipo de proyecto	Fuente de Financiamiento		Total	%
	Tesoro Púb. Rec. Propios	Crédito Externo		
Con endeudamiento externo	100.6	180.4	281.0	71.8
Con financiamiento sólo del tesoro	110.4	—	110.4	28.2
Total	211.0	180.4	391.4	100.0
%	53.9%	46.1%	100.0%	

Asimismo, observamos que del total de la inversión el 71.8% cuenta con endeudamiento externo, lo cual se confirma si se revisan los proyectos carreteros actuales con convenios de crédito, en los que el 64.2% es financiado con recursos externos y sólo el 35% con recursos del tesoro

**Cuadro 16**  
**FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS CARRETEROS ACTUALES**  
(millones de US\$)

Unidad Ejecutora	Préstamo		Entidad Financiadora							Total Rec Ext	Tesoro Público	TOTAL
			BID	BIRF	OEFC	OPEC	BEI	CAF	KfW			
PRT	836/OC-PE	BID II	53.41	0.00	0.00	0.00	0.07	0.00	0.00	53.47	75.01	128.48
PRT	PE-0197	BID III	300.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	300.00	200.00	500.00
PRT	3717/PE	BIRF	0.00	27.66	0.00	1.45	0.00	0.00	18.06	47.17	1.42	48.59
PRT	KfW-2	Olmos-CQ	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	11.10	11.10	4.80	15.90
PRT	CAF-2	PreInvers.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	5.20	0.00	5.20	2.20	7.40
PCVS	CAF-1	Ilo-Desag.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	31.10	0.00	31.10	0.00	31.10
CR	CR-1	Cam Rur I	22.80	25.90	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	48.70	18.30	67.00
PCVS	PE-P15	Carret Rur I	0.00	0.00	142.70	0.00	0.00	0.00	0.00	142.70	71.70	214.40
PCVS	PE-P18	Carret Rur II	0.00	0.00	73.50	0.00	0.00	0.00	0.00	73.50	24.50	98.00
	<b>TOTALES (Miles US\$)</b>		<b>376.21</b>	<b>53.56</b>	<b>216.20</b>	<b>1.45</b>	<b>0.07</b>	<b>36.30</b>	<b>29.16</b>	<b>712.94</b>	<b>397.93</b>	<b>1,110.87</b>
	<b>TOTALES (%)</b>		<b>52.8%</b>	<b>7.5%</b>	<b>30.3%</b>	<b>0.2%</b>	<b>0.0%</b>	<b>5.1%</b>	<b>4.1%</b>	<b>64.2%</b>	<b>35.8%</b>	<b>1,110.87</b>

Fuente: MTCVC

Considerando los préstamos ya aprobados y los saldos para 1999 en adelante.

En los dos últimos años (2000-2001), los recursos propios del Ministerio de Transportes, cuya principal fuente son los peajes, que se dirigen básicamente al mantenimiento de carreteras, se vieron mermados como consecuencia de la recesión, en tanto que los recursos provenientes del tesoro público se redujeron hasta en 30% de lo presupuestado, produciéndose insuficiencias en la contrapartida, atrasos en las obras e índices irreales en las mediciones de gestión; por lo que el actual gobierno consciente de la importancia de estas obras, ha decidido que el 50% de los recursos de privatización se destinen al financiamiento de la infraestructura de transportes, sin poner en riesgo los créditos concertados para una inversión de US\$ 1,111 millones (Cuadro 16) entre 1999-2001, sino también otros convenios por US\$ 1,885 millones para los próximos tres años. Sin embargo, si suponemos una estructura similar para estos últimos convenios y una ejecución promedio también similar (US\$ 281 millones por año) a la del anterior paquete, se requeriría entre 7

y 8 años para utilizar el saldo de los créditos ya otorgados y el íntegro de los que se vienen negociando, lo cual indica lo adecuado de la medida sobre el uso de recursos de privatización y la urgencia de iniciar el programa de concesiones.

En ambos paquetes con financiamiento externo, se incluyen y destacan los proyectos relacionados con Caminos Rurales (Ver Cuadro 16), que aparte de su importancia para el desarrollo de los pueblos del interior, viene generando puestos de trabajo temporales en las diferentes localidades durante la etapa de construcción, y permanentes a través de pequeñas empresas de mantenimiento, en el que se conjugan recursos y equipos del Ministerio y de los Concejos Distritales, alimentos del PRONAA y mano de obra de las comunidades campesinas o de las localidades involucradas, en la que todos los participantes obtienen mayores beneficios.

La Oficina de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Transportes, en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública viene desarrollando y aplicando Manuales para la fase de Pre Inversión, modelos de evaluación, metodologías de selección y criterios para la toma de decisiones a fin de mejorar la asignación de recursos públicos en proyectos de inversión de infraestructura de transportes.

Sin embargo, aún no se cuenta formalmente con un banco de proyectos y no es común efectuar estudios de prefactibilidad, aunque se cuenta con una gran cantidad de información que han procesado diversas unidades y que podría constituirse en una importante base de datos para generar

#### **4. Inversión en infraestructura agrícola**

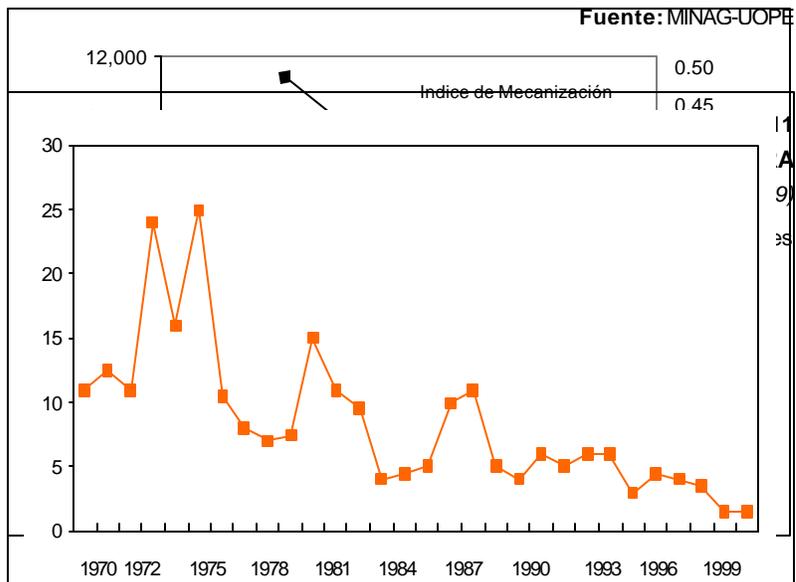
Así como para la mayoría de la población considera que los principales problemas de nuestra sociedad son la falta de oportunidades de empleo y los bajos ingresos, hay también consenso sobre la importancia del sector agropecuario en la solución de dichos problemas, en el tema de seguridad alimentaria y en la descentralización económica del país, entre otras, por lo que constituye uno de los temas centrales desde el punto de vista económico, social y político, y es que la reforma agraria de los años 70, si bien significó la cancelación histórica de la Hacienda, organización donde patrón y servidumbre interactuaban como en la edad media, así como la afectación y transferencia de la tierra, por otro lado, generó una descapitalización de maquinaria, equipos y conocimientos, así como el desplazamiento y exclusión de ingenieros y técnicos, y la anulación de una cultura empresarial moderna.

La agricultura es la principal actividad económica en el sector rural empleando al 65% de la PEA rural y al 26% de la PEA nacional, constituyendo, después del sector servicios en la actividad que absorbe mayor cantidad de mano de obra (Cuadro 17), lo cual se confirma si tenemos en cuenta que, también después de las actividades de servicios, la agricultura es una de las ramas con menor costo por generación de puesto de trabajo (Ver Gráfico 7), aunque su productividad y niveles de ingresos son también bajos, debido en parte al bajo nivel educativo (sólo el 15% de los productores agropecuarios han culminado educación secundaria) y a que la agricultura de hoy es una economía de parceleros, teniendo en cuenta que el 85% de agricultores tienen parcelas con menos de 10 hectáreas, y que en total representan el 50% de la superficie agrícola (Cuadro 18).

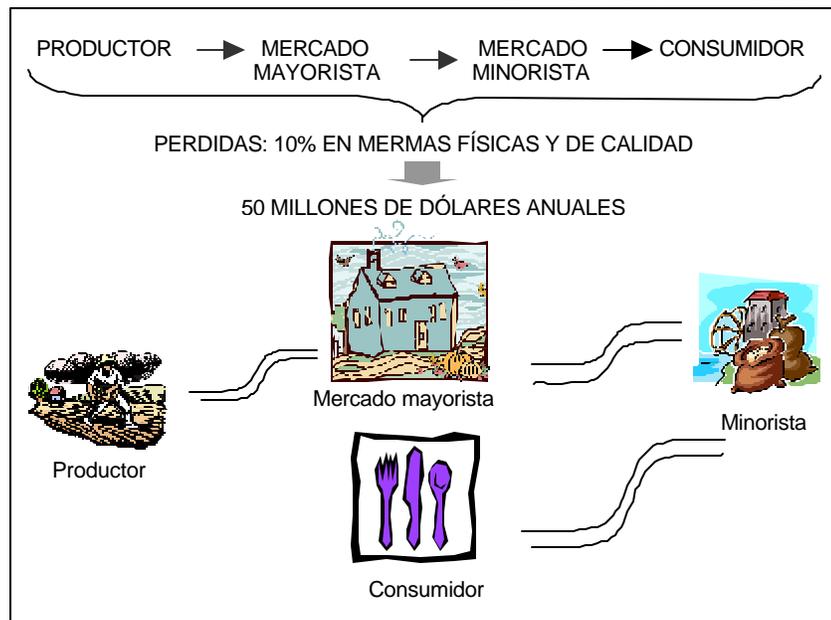
En cuanto a la descapitalización del agro, consecuencia de la aplicación de sistemas económicos equivocados o de dogmatismos de izquierda o ultraliberales, dicho proceso se expresa en una serie de indicadores como el índice de mecanización (HP/Ha), que se ha reducido drásticamente debido a que de los 10,000 tractores que existían hace 40 años, hoy sólo se tiene la

**PARQUE DE TRACTORES AGRÍCOLAS E ÍNDICE DE MECANIZACIÓN**  
(HP/ha)

Fuente: MINAG-UOPE



**Gráfico 12**  
**MERMAS DE PRODUCTOS PERECIBLES,**  
**MERCADO MAYORISTA DE LIMA**



**Gráfico 13**  
**INEFICIENTE COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS**  
**AGRÍCOLAS ALIMENTICIOS PERECEDEROS**

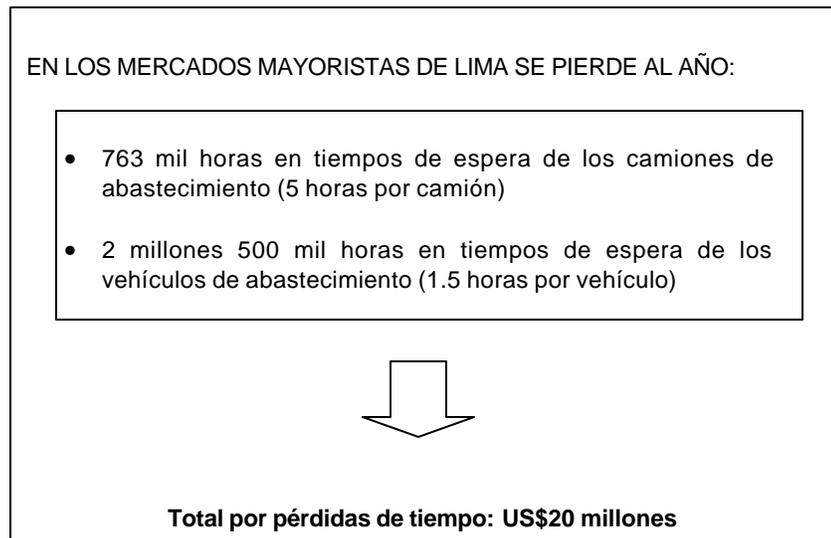
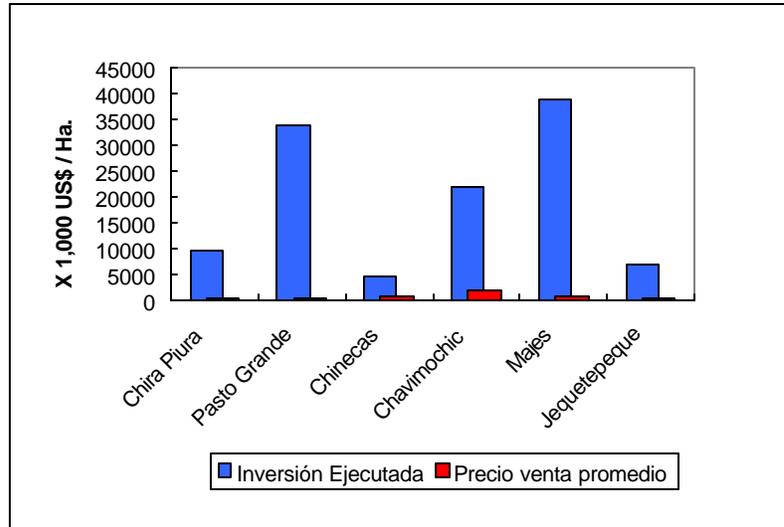


Gráfico 14

**INVERSIÓN PÚBLICA EN PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE RIEGO**

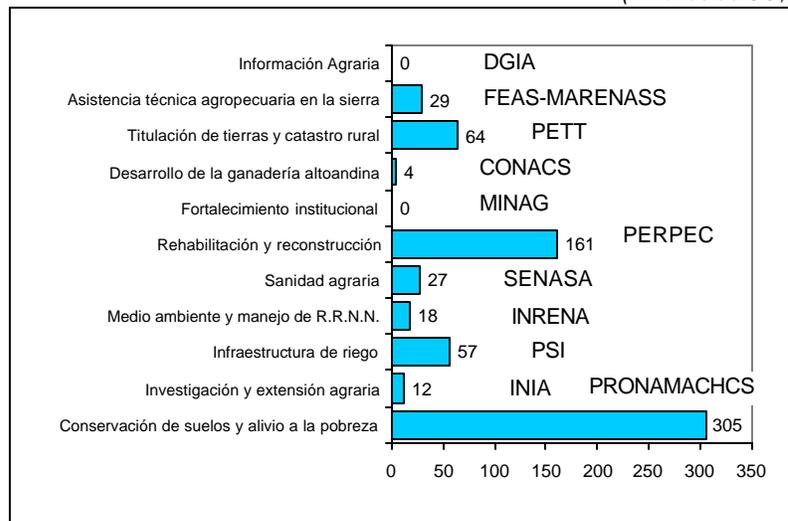


Fuente: MINAG-DGIA

Gráfico 15

**1993-2000: INVERSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO AGRARIO POR LÍNEAS DE ACCIÓN**

(millones de US\$)



Chile tiene aproximadamente la cuarta parte del área agrícola de la costa peruana y produce cuatro veces más, lo cual indica que no es un problema de cantidad de tierra sino de productividad. Por ejemplo, para sustituir las 345,000 TM de azúcar importada con un costo de US\$ 84 millones, no se requiere más área de cultivo; si la productividad pasara de 108 a 176 TM/Ha., rendimiento que tuvieron las azucareras en los años setenta, seríamos autosuficientes, se ahorrarían US\$ 84 millones

y se generarían más puestos de trabajo y actividad económica para las zonas azucareras. Mejorar Pomalca, Cayaltí, resulta ser mejor y más rápida solución para Lambayeque que la irrigación de Olmos que ya lleva invertido US\$ 150 millones y aún no concluye.

Apoyar la organización de productores y de las cadenas productivas resultaría más beneficioso para Arequipa que la represa de Angostura; tomemos el ejemplo de la Asociación de Ica, que aglutina a pequeños y medianos productores, que empezaron hace 15 años con 300 Has. y un rendimiento no mayor a 4 TM/Ha; hoy manejan cerca de 1,000 Has. con una productividad promedio de 16TM/Ha. O el caso de Procesadora S.A. que trabaja mediante alianzas estratégicas con 2 mil pequeños productores de menestras a los que articula con el mercado internacional y con Organizaciones No Gubernamentales que participan como operadores financieros y de asistencia técnica a los agricultores, en tanto que Procesadora S.A. se

Dada la atomización de la propiedad agrícola, la organización de los pequeños productores es básica para que se conviertan en sujetos de crédito del flamante AGROBANCO; si los productores no son rentables no tiene sentido darles crédito.

En conclusión se requiere cambiar la orientación de la inversión pública, se debe pasar de las inversiones en grandes obras hidráulicas hacia aquellas que permitan la capitalización institucional del agro y la mejora de la comercialización, lo cual es coherente con los objetivos del Plan Multianual 2002-2006<sup>18</sup> que requerirá de aproximadamente US\$ 1,500 millones, distribuidos entre Gasto Corriente (27%) y de Inversión (73%).

En cuanto a la inversión privada, en el marco del proceso de privatización, se han vendido alrededor de 25,000 Has. de tierras irrigadas, aunque los precios se han ido reduciendo sustancialmente luego de la venta de las primeras 6,500 Has. de Chavimochic que se colocaron a más de US\$ 3,000/Ha; en la actualidad las últimas ventas no llegan a US\$ 100/Ha., con el agravante que muchas áreas se encuentran improductivas y por consiguiente sin ejecutar el compromiso de inversión, lo cual indica la presencia de acciones especulativas. La acción del CEPRI-Tierras debe por tanto encaminarse no sólo a la mejor venta sino también a la puesta en operación en el más breve plazo de las áreas colocadas, si la venta está subsidiada por lo menos obligar a su inmediata utilización. No se pretende que se recupere la inversión sólo a través de la venta de los lotes, el subsidio es aceptable siempre que no sea discriminatorio y que estimule efectivamente la inversión y la creación de empleo, pero de ningún modo es aceptable cuando el subsidio adquiere proporciones alarmantes, como que se pague US\$ 69/Ha., el 2.3% del costo del terreno agrícola en el mercado de tierras.

Un estudio preparado para el Banco Central de Reserva<sup>19</sup> estimó, mediante el Método de Encadenamiento Sectorial y el uso de la Tabla de Insumo-Producto, que el proceso de privatización generaría hasta el 2007 más de 560,000 puestos de trabajo, asumiendo que se realizan las inversiones comprometidas y anunciadas por las empresas privatizadas, correspondiéndole al sector agricultura, el tercer lugar en importancia en generación de empleo con un total de 120,000 puestos, para lo cual se consideraron alrededor de 60,000 Has de los proyectos Olmos, Chavimochic, Chira-Piura y Majes.

---

<sup>18</sup> Elaborado por la Oficina General de Planificación Agraria del Ministerio de Agricultura – Mayo 2001.

<sup>19</sup> Paliza, Rosendo. “Impacto de las privatizaciones en el Perú”. *En* Estudios Económicos del BCR. Lima, 1999.

Otro estudio elaborado por Miguel Jaramillo para la OIT<sup>20</sup> llega a similares conclusiones, teniendo en cuenta la disponibilidad de tierras, alternativas de cédulas de cultivo y de tecnología moderna concluyen que el volumen de empleo directo anual que podría generar el sector agrícola, en un escenario pesimista sería de 76,348 puestos; en un escenario moderado de 114,635 puestos y 152,696 en un escenario optimista.

Si se tiene en cuenta que la demanda de nuevos empleos es de alrededor de 300,000 puestos, la agricultura podría solucionar entre la cuarta parte o la mitad de dicha demanda, para lo cual el estudio de Jaramillo<sup>20</sup>, concluye que dependerá de la velocidad del flujo de la inversión hacia el sector, de la seguridad que se otorgue a dicha inversión, de la solución del problema normativo del uso del agua y de la provisión de servicios financieros y no financieros, entre los que destacan los servicios de sanidad agraria y el desarrollo de habilidades empresariales, aspectos en que el Estado juega un importante papel a través de las privatizaciones de tierras irrigadas y eriazas, a través de la titulación y registro de la propiedad rural, de la aprobación de una ley de aguas que ampare inversiones en mejoramiento y ejecución de infraestructura de riego, de la provisión de acceso a los mercados, de la potencialización del SENASA y de la capacitación.

El marco legal para la promoción de las inversiones en el sector agrario, aparte de las normas básicas detalladas en el acápite A.1 del presente capítulo, está integrado por los siguientes dispositivos legales:

- i) Decreto Legislativo 885, Ley de Promoción del Sector Agrario y normas modificatorias y complementarias: Ley N° 26865 y Ley N° 27360, que otorgan beneficios hasta el 2010, tales como:  
Tasa de Impuesto a la Renta del 15%, recuperación anticipada del IGV por adquisición de bienes de capital, exoneración del impuesto extraordinario de solidaridad y depreciación acelerada (20%) a la inversión en infraestructura de riego.
- ii) Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, Ley N° 27307, que establece, entre otros, el beneficio de una tasa reducida de impuesto a la renta (5%) a las utilidades generadas por la actividad agropecuaria.

## 5. Inversión en infraestructura de vivienda

La prioridad que el Gobierno asigna al sector construcción se sustenta en el déficit de más de un millón de viviendas y al uso intensivo de mano de obra de dicho sector, para lo cual el Estado ha venido dando algunos incentivos tributarios como la exoneración del IGV a la primera venta de inmuebles y la creación de dos entidades: a) el Banco de Materiales (BANMAT) destinado básicamente a otorgar créditos preferenciales (7% de interés anual y hasta 15 años para amortizar) para la construcción de módulos básicos de vivienda única (de 30m<sup>2</sup> a 50 m<sup>2</sup>), hasta por unos US\$ 1,800 a la población de menores recursos, impulsando el aprovechamiento de la mano de obra y materiales de construcción propios de cada región; b) el Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda (MIVIVIENDA) destinado a fomentar la construcción de viviendas de US\$ 6,000 a US\$ 30,000 dirigidas al estrato de ingresos medios, promoviendo la participación del sistema financiero y el desarrollo del mercado de hipotecas.

Adicionalmente, el BANMAT, desde 1995 viene otorgando préstamos para hospedajes turísticos (hasta US\$ 4,400) para comedores populares (hasta US\$ 10,000) y para infraestructura

---

<sup>20</sup> Jaramillo, Miguel "El Potencial de Generación de Empleo de la Agricultura peruana" En Documento de Trabajo de la OIT. Lima, 1999.

productiva de microempresas (hasta US\$ 900), los mismos que en el 2000, representaron en conjunto, el 8% de su cartera de colocaciones.

La fuente de financiamiento del BANMAT hasta Diciembre de 1998 fue el Fondo Nacional de Vivienda; a partir de 1999 sus operaciones se financian básicamente con recursos provenientes de la recuperación de su cartera, de la recuperación de la cartera de la Empresa Nacional de Construcción y Edificaciones (ENACE en Liquidación), de las transferencias del Ministerio de Economía y Finanzas y de los intereses generados por el Fondo MIVIVIENDA (Ley 27.11.99), aunque esta última fuente nunca se materializó y quedó sin efecto desde Abril del 2001 (Decreto de Urgencia N° 047-2001 del Gobierno de Transición), impidiéndose la transferencia de cerca de US\$ 140 millones.

Desde su creación en 1980 al 31.12.00, el BANMAT había concedido 867,619 préstamos (cerca de 5 millones de beneficiarios) por un monto de US\$ 896 millones de dólares, de los cuales sólo el 9% se ejecutó en la década del 80, sin embargo, en los últimos años, las operaciones del Banco se redujeron sustancialmente, representando sus colocaciones del año 2000 sólo el 16% de las colocaciones de 1998 (Cuadro 19). Esta situación se debió a la drástica reducción de las transferencias del tesoro público y de las recuperaciones de cartera, así, por ejemplo, por la caída en la recaudación fiscal, de los US\$ 118 millones de dólares presupuestados para ser transferidos del Gobierno Central al BANMAT en 1999, sólo se efectivizó la cuarta parte. En cuanto a las recuperaciones, las cobranzas de 1999 se redujeron en más del 30% con relación a las de 1998, en tanto que la morosidad que en 1997 fue menor al 12%, en 1998 se elevó a más del 16% y por encima del 19% en 1999, culminando el año 2000 con un peligroso índice de más de 25% de morosidad, colocando al Banco en una situación muy delicada, como consecuencia, más que de la recesión, de las promesas de extinción de la deuda que muchos políticos ofrecieron en los procesos electorales del 2000 y 2001.

Lo anterior se agrava con la derogatoria de la Ley N° 27205, que autorizaba la transferencia de los intereses generados por el Fondo MIVIVIENDA, más de US\$ 25 millones anuales (63% de lo ejecutado en el 2000) y que significa alrededor de 25,000 préstamos menos, y por tanto la reducción de más de 5,000 puestos de trabajo mensuales permanentes. Dicha transferencia no tendría mayor impacto en el accionar de MIVIVIENDA, y es de justicia social seguir aportando en la solución del hábitat de la población de menores ingresos.

Teniendo en cuenta las dificultades de la caja fiscal, por la que en el presupuesto público para el 2002 se ha previsto una transferencia no mayor de US\$ 40 millones para el BANMAT, resulta imprescindible, recuperar los ingresos provenientes de MIVIVIENDA y levantar las cobranzas a los niveles de 1997 (US\$ 50 millones anuales) a fin de asegurar colocaciones no menores a US\$ 100 millones a través de su política masiva de micro créditos, que permitan no sólo la generación de 25,000 puestos de trabajo mensuales, sino también mantener la vigencia de una entidad que viene contribuyendo en la solución del problema de vivienda de los sectores socioeconómicos de más bajos ingresos, que no tienen acceso a la banca privada.

El Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda, Fondo MIVIVENDA, fue creado, mediante Ley N° 26912 del 09.01.98 con recursos del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) por un monto de S/. 1,500'000.000 (unos US\$ 500 millones) con el objeto de promover el acceso de la población a la propiedad privada de viviendas de hasta US\$ 30,000 de costo, y fomentar el ahorro mediante la creación de mecanismos de financiamiento con participación del sector privado.

Al 12.10.01 se habían otorgado cerca de 1,500 créditos hipotecarios bajo el Programa MIVIVIENDA con la participación de 16 instituciones financieras entre bancos, cajas rurales y EDPYMES. El monto desembolsado por el Fondo ascendió a S/. 92.8 millones (cerca de US\$ 30

Los signos de recuperación económica y el impulso de las últimas medidas de MIVIVIENDA pueden, en el corto plazo, duplicar el volumen actual de las operaciones de crédito hipotecario para vivienda en el sistema financiero nacional, sin embargo, falta conocer aun el Reglamento de la Ley N° 27511, que introduce los principales cambios del Fondo MIVIVIENDA.

**Cuadro 17**  
**PEA OCUPADA POR RAMAS DE ACTIVIDAD Y POR ÁMBITO URBANO-RURAL**  
*(en porcentaje)*

	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>	<b>Nacional</b>
Servicios	43.8	12.4	32.9
Agricultura	5.3	65.1	26.0
Comercio	26.6	9.4	20.6
Industria	13.4	7.0	11.2
Construcción	5.6	4.1	5.1
Hogares	4.4	1.4	3.4
Minería	0.9	0.6	0.8
<b>Total</b>	<b>66.5</b>	<b>33.5</b>	<b>100.0</b>

<sup>21</sup> Corporación Financiera Internacional. Report to the Government of Peru, regarding the feasibility of Developing a Secondary Mortgage Market-IFC-February 2001.

**Cuadro 18**  
**PERÚ 1994: ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD AGRARIA**

Unidades Agropecuarias	%	Rango (ha.)	Superficie Agrícola (ha.)	%
1'745,773	100		5'476,977	100
423,263	24	0.00 – 0.99	163,799	3
544,287	31	1.00 – 2.99	756,157	14
506,973	29	3.00 – 9.99	1'783,057	33
180,346	10	10.00 – 29.99	1'325,638	24
90,904	5	30 a más	1'448,327	26

Fuente: Resultados definitivos del III CENAGRO, Junio 1996

El 84% de las Unidades Agropecuarias poseen el 50% de tierras con menos de 10 has. de extensión

**Cuadro 19**  
**BANCO DE MATERIALES**  
**ESTADÍSTICA DE PRÉSTAMOS, 1980-2000**

Años	Numero de préstamos	Monto otorgado US dólares
80-81	2.232	2.600.000
82	5.809	7.535.000
83	8.766	8.849.000
84	9.677	8.879.000
85	9.085	4.875.000
86	18.775	10.370.000
87	22.544	16.344.000
88	21.640	9.300.000
89	22.029	9.490.000
<b>Sub total</b>	<b>120.557</b>	<b>78.242.000</b>
90	19.837	8.681.000
91	22.079	17.347.000
92	13.231	9.717.000
93	30.691	26.758.000
94	71.191	90.931.000
95	36.001	59.004.000
96	77.393	127.763.000
97	140.469	160.461.383
98	211.358	205.984.251
99	91.507	76.205.325
2000	33.305	34.690.830
<b>Sub total</b>	<b>747.062</b>	<b>817.569.789</b>
<b>Total</b>	<b>867.619</b>	<b>895.811789</b>

Fuente: BANMAT.

**Cuadro 20**  
**CRÉDITOS HIPOTECARIOS BAJO EL PROGRAMA MIVIVIENDA**  
*(al 12 de octubre de 2001)*

	Nº de préstamos	Desembolso Fondo MIVIVIENDA (En mill. de Soles)	Participación según desembolsos

			<b>o</b>
BBVA Banco Continental	342	25.1	27.3%
Banco de Crédito	76	4.5	4.9%
Banco del Trabajo	465	28.5	30.9%
Banco Interamericano de Finanzas	42	3.2	3.5%
Banco Wiese Sudameris	328	15.4	16.7%
Interbank	37	2.6	2.9%
Mibanco	19	1.5	1.7%
Banco Sudamericano	11	1.6	0.7%
Banco Financiero	3	0.2	0.2%
Caja de Ahorro y Crédito Abaco	1	0.0	0.1%
Caja Rural La Libertad	14	0.9	1.0%
Caja Rural San Martín	15	0.9	1.0%
Caja Rural del Sur de Camaná	37	3.0	3.3%
Caja Rural Señor de Luren	87	4.1	4.5%
EDPYME Crear Arequipa	8	0.7	0.8%
EDPYME Edificar	12	0.6	0.8%
<b>Total</b>	<b>1497</b>	<b>92.8</b>	<b>100.3%</b>

Fuente: Fondo MIVIVIENDA

**Cuadro 21**

**INDICADORES DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS-VIVIENDA DEL SISTEMA FINANCIERO, 1999-2001<sup>1</sup>**

	<b>Dic. 1999</b>	<b>Dic. 2000</b>	<b>Ago. 2001</b>
1. Número de Créditos Hipotecarios de Vivienda Otorgados	37,413	31,302	33,446
2. Créditos Hipotecarios de Vivienda según monto (Millones de Nuevos Soles)	3,686.1	3,657.5	3,716.6
(Millones de Dólares)			1,067.4
3. Cartera Pesada de Crédito Hipotecario de Vivienda (%)	11.2%	11.9%	11.0%
4. Total de Créditos del Sistema (Millones de Nuevos Soles)	52,492.9	47,459.5	44,852.6
(Millones de Dólares)			12,881.3
5. Relación de créditos hipotecarios con el total de créditos del sistema (2/4) 100	7%	7.7%	8.3%
6. Créditos Hipotecarios de Vivienda Per Capita (2/1) 1000 (Millones de Nuevos Soles)	98.5	116.8	111.1
(Millones de Dólares)			31.9

Fuente: Asociación de Bancos del Perú

<sup>1</sup> Incluye Banca Múltiple y Financiera



## V. Promoción de las pequeñas empresas

---

Existen diversas tesis acerca del fenómeno de la revalorización de las pequeñas y micro empresas a nivel mundial. Algunos especialistas como Fernando Villarán<sup>22</sup> consideran que el cambio estructural en la economía mundial en los que se afianza el liderazgo de los servicios, la microelectrónica, el modelo organizativo empresarial más horizontal, imperante en la actualidad y la falta de empleo adecuado son las razones de dicho fenómeno. En la actualidad una economía dominada sólo por grandes empresas se considera como poco dinámica y la CEPAL propone la incorporación de la pequeña empresa como uno de los elementos básicos de la nueva estrategia de desarrollo<sup>23</sup>.

En el Perú, si bien desde 1976 se contaba con la Ley General de Pequeña Empresa (Decreto Ley N° 21435), dichas empresas se generaron como consecuencia de la última de las razones expuestas por Villarán, nacieron solas, sin apoyo y sin los privilegios y beneficios que el Estado otorgaba a las empresas formales, fueron creciendo y multiplicándose hasta convertirse en una potencia económica: 98% del total de empresas en el país (Cuadro 22), 75% del empleo (Cuadros 2 y 23) y 42% del Producto Bruto Interno (Cuadro 24).

---

<sup>22</sup> Villarán Fernando "Las PYMES en el Umbral Siglo XXI". En La Pequeña y Micro Empresa en el Desarrollo Nacional. Lima (Mayo de 1998).

<sup>23</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe. "Transformación Productiva con Equidad". Santiago: Editorial Universitaria.

Cuadro 22

## PERÚ: DISTRIBUCIÓN DE LAS EMPRESAS POR TAMAÑO\*

Tamaños Empresariales (Por rangos de personal ocupado)	Nº de Establecimientos	
	Absoluto	Porcentual
<b>Total</b>	<b>236,295</b>	<b>100.0%</b>
<b>Micro y Pequeña Empresa</b>	<b>231,249</b>	<b>97.9%</b>
1 a 4 Personas Ocupadas	213,738	90.4%
5 a 10 Personas Ocupadas	12,650	5.4%
11 a 20 Personas Ocupadas	4,861	2.1%
Mediana y Gran Empresa	5,046	2.1%

Fuente: "Perú, actividad económica de la pequeña y Micro Empresa" INEI, 1995.

\* No incluye comercio ambulatorio ni actividades de transporte urbano.

Nótese que en el Cuadro 22 se ha considerado pequeña empresa aquellas que ocupan hasta 20 personas (Decreto Legislativo N° 705), cuando en la actualidad, como lo expresamos en el acápite 2.2.1., se considera pequeña empresa hasta 40 personas ocupadas (Ley que la participación de las PYME en el número de empresas se elevaría a 99% y la de sólo las microempresas al 95.8%.

También es de notar en el Cuadro 23, que los sectores en los que se verifica una mayor participación de las PYMES en la PEA, son Agricultura y Comercio con 98% y 95%, respectivamente, debido al proceso de parcelación en el agro costero y al tradicional minifundio de la sierra y al incremento progresivo de comercios de pequeña escala como las tiendas pequeñas, puestos y ambulantes. La participación de las PYMES en la PEA es mucho más alta que su participación en el PBI a nivel de cada sector y a nivel nacional debido a su menor productividad, cuyo incremento debe ser uno de los objetivos de las políticas e instrumentos de promoción de las PYMES, cuidando de conservar su capacidad de empleo.

Cuadro 23

## PARTICIPACIÓN DE LAS PYMES EN EL EMPLEO

Sector	PEA Sectorial (1)	Participación Sectorial (2)	PYME en cada sector (3)	Participación de la PYME (4)	PEA de la PYME (5)
Agricultura y Pesca	3,018,335	33.0	98.0	32.3	2,957,968
Minería	228,662	2.5	20.0	0.5	45,732
Manufactura	951,233	10.4	50.0	5.2	475,616
Construcción	338,419	3.7	60.0	2.2	203,051
Electricidad, Gas y Agua	27,439	0.3	-	-	-
Comercio	1,472,582	16.1	95.0	15.3	1,398,952
Transporte	402,445	4.4	70.0	3.1	281,711
Serv. Financieros	210,369	2.3	-	-	-
Servicios	2,496,987	27.3	60.0	16.4	1,498,192
<b>Total</b>	<b>9,146,471</b>	<b>100.0</b>		<b>75.0</b>	<b>6,861,222</b>

Fuente: "Riqueza Popular", F. Villarán – Ediciones del Congreso de la República.

1. Distribución de la PEA 1996 (9,146,471) en cada sector; ( se asume una distribución proporcional del desempleo).
2. Participación porcentual de la PEA en cada sector.
3. Participación de la PYME en la PEA de cada sector (estimados del autor).

4. Participación global de la pequeña empresa en la PEA nacional (4=2x3).
5. PEA empleada por el sector PYME (5= 1x3).

**Cuadro 24**

**PARTICIPACIÓN DE LAS PYMES\* EN EL PBI**

	sectorial	PYME en cada sector	Participación de PYME
<b>Sector</b>	<b>(1)</b>	<b>(2)</b>	<b>(3)</b>
Agricultura	11.6	90.0	10.4
Pesca	1.0	30.0	0.3
Minería	2.5	5.0	0.1
Manufactura	23.1	30.0	6.9
Construcción	8.8	35.0	3.1
Servicios	53.0	40.0	21.2
<b>Total</b>	<b>100.0</b>		<b>42.0</b>

Fuente: INEI

\* Se define PYME como toda unidad económica con menos de 50 personas ocupadas.

1. Contribución de cada sector en el PBI
2. Participación de la pequeña empresa en el producto de cada sector
3. Participación global de la pequeña empresa en el PBI (3=1x2).

La evidente importancia económica de las PYMES llevó en la década del 90 a la dación del Decreto Legislativo N° 705, Ley de Promoción de Microempresas y Pequeñas Empresas (Noviembre de 1991); a su inclusión en la Constitución Política de 1993 como sujeto de promoción por parte del Estado (Art° 59) y a la Ley General de la Pequeña y Microempresa (Ley 22.05.00), que es una ley de desarrollo constitucional y que reemplaza a la del año 1991. Por otro lado, su cada vez mayor importancia y potencial obligó no solo a un creciente apoyo del Estado sino también a la concertación de éste con el sector Privado y entre empresas y entidades privadas de

## **A. Promoción estatal a las PYMES en el Perú**

Antes de 1990 la promoción estatal a las PYMES se realizaba básicamente a través de tres canales: a) Créditos subsidiados en los que intervenían el Banco Industrial, la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), el Fondo de Garantía para la Pequeña Industria (FOGAPI), el Fondo de Promoción para Pequeña Empresa Industrial (FOPEI) y el Banco Central de Reserva. b) Parques industriales para la pequeña empresa, y c) Servicios No Financieros a través de ITINTEC, Artesanías del Perú, Dirección General de Artesanía y SENATI, entre otros. Los programas de promoción de dichas entidades tenían una lógica y dinámica asistencialista y, aunque lograron importantes resultados en cobertura y atención a grupos marginados por la fuerza del mercado, se caracterizaron por no tener sostenibilidad; cuando se acababan los recursos, estatales o externos el programa se paralizaba.

A partir de 1990, bajo una nueva concepción de política económica, el Estado, a parte de estabilizar la economía, condición básica para el desarrollo empresarial, interviene en la promoción

de las PYMES, con programas de segunda generación, con nuevos actores y sobre todo con nuevos conceptos, en el que la sostenibilidad de los programas, el cambio de beneficiarios por clientes, la determinación libre del precio de los servicios, la eficiencia y la productividad son los elementos claves.

Un estudio auspiciado por Swisscontact y financiado por la Agencia Suiza para el Desarrollo<sup>24</sup>, estableció que entre 1990-1997, la promoción estatal a las PYMES se realizó a través de 22 programas que atendieron, como primer o segundo piso a 529,444 usuarios, de los cuales el 70% fueron usuarios de servicios no financieros y el 30% de servicios financieros (Cuadro N° 25). Sin embargo, es a partir de 1994, año en que se crea el Programa de Pequeña y Micro Empresa (PPME) del Ministerio de Industrias, y especialmente a partir de 1997, año que se crean el Programa Femenino de Capacitación y Empleo (PROFECE), MIBANCO (con un capital inicial de US\$ 16 millones), el Programa Nacional de Maquicentros y la Comisión de Promoción de la Pequeña y Micro Empresa (PROMPYME), en que el Estado incrementa en forma sostenida su compromiso con la promoción de las PYMES.

A nivel de los servicios financieros, la entidad que en 1997 canalizó mayores recursos, fue COFIDE con US\$ 121 millones (71% del total), pero no al estilo de los años 80, sino como entidad de segundo piso, a través de la banca privada y las cajas rurales y municipales, principalmente. Le sigue con US\$ 36 millones, MIBANCO, entidad que, si bien no pertenece al Estado, es una institución promovida y apoyada inicialmente por éste, lo que representa una forma concertada de promoción a las PYMES, razón por la cual los autores lo incluyeron en el estudio antes referido.

En el caso de los servicios no financieros, las instituciones que más recursos aportaron en 1997, fueron: FONCODES (US\$ 38 millones) a través de sus programas sociales del millón de pares de calzado, de carpetas, de buzos, etc; y la Comisión para la Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), con US\$ 17 millones, destinados al otorgamiento de títulos de propiedad que permiten el acceso al crédito a un amplio número de familias (215 mil hasta 1997).

Los 22 programas antes referidos, a través de los cuales el Estado ejecuta actividades a favor de las PYMES pertenecen a 10 sectores diferentes, por lo que no suele haber una coordinación efectiva entre ellos. Por otro lado, es de notar que si bien el estudio de Swisscontact no incluye la totalidad de entidades y recursos, como por ejemplo el BANMAT y FONDEPES, las instituciones que sí se consignan constituyen una muestra muy representativa.

En base a la información proporcionada por las entidades del Estado se ha estimado que en el periodo 1998-1999, el apoyo del Estado a las PYMES fue de US\$ 640 millones. Dicha información siendo más exhaustiva que la del estudio antes referido, no es completa, sin embargo, nos muestra la tendencia positiva del gasto del Estado a favor de las PYMES, constituyendo los servicios financieros cerca del 50% del total en el periodo 1998-1999, destacando COFIDE con US\$ 288 millones; en el caso de los servicios no financieros, el Ministerio de Agricultura a través de sus diferentes programas y entidades, no es sólo el que mayores recursos destina a las PYMES (US\$ 252 millones), sino que es el sector que interviene en casi todas las áreas de promoción del Estado (Cuadro 26).

La nueva Ley General de la Pequeña y Microempresa, Ley N° 27268, y su Reglamento, Decreto Supremo N° 030-2000-MITINCI establecen los instrumentos de promoción y de formalización de las PYMES, tales como los servicios de constitución de empresas, capacitación, asistencia técnica, innovación tecnológica, financiamiento, comercialización, información y otros.

---

<sup>24</sup> Villarán, Fernando y Chíncharo, Samuel "La promoción estatal a las PYMES en el Perú". Lima: DESIDE-COSUDE-SWISSCONTACT, 1998.

Ica, al que también nos referimos en el acápite de inversión en infraestructura

En relación a las compras estatales, no sólo en la Ley General sino también en otros dispositivos legales como la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, y las que norman las adquisiciones de alimentos para los programas sociales, se da prioridad a las PYMES. Así, por ejemplo, el PRONAA compra anualmente directamente a campesinos, alrededor de 130,000 TM de alimentos y, según los datos de PROMPYME, durante el año 2000, un total de 34,500 PYMES, productivas y de servicios, concretaron ventas por casi US\$ 900 millones a diferentes instituciones del Estado. Sin embargo, se estima que falta simplificar la participación de dichas empresas en las consorciarse, lo cual podría incrementar sustancialmente la participación de las PYMES y para lo cual se cuenta con importantes instrumentos de garantía como el FONREPE y el FOGAPI.

La estrategia de orientar la inversión hacia aquellos sectores con mayor potencial de desarrollo, es crucial, teniendo en cuenta la brecha existente entre el empleo adecuado y la PEA.

---

<sup>25</sup> Togo, Eriko y otros. "La Subcontratación y los Consorcios para la Exportación en el Perú" Lima: MITINCI, 1998.

Diversos estudios como los de la firma Monitor Co; y los auspiciados por el MITINCI y JICA<sup>26</sup> señalan que los sectores con mayor potencial de crecimiento y generación de empleo son la agroexportación, la agroindustria, el turismo, las confecciones y la construcción.

La productividad y la competitividad es otra de las estrategias vitales para las PYMES, por cuanto de dichos factores depende no sólo la cantidad de empleo sino también el nivel de ingresos de los trabajadores. No todas las PYMES podrán acogerse a la articulación productiva que les asegure transferencia de tecnología por lo que se requiere actuar directamente sobre ellas a través de servicios financieros y no financieros.

En cuanto a los servicios financieros a las PYMES, éstos son brindados actualmente por la banca privada (US\$ 340 millones a Agosto de 2001 otorgados a cerca de 160,000 deudores; según ASBANC) y por más de 50 instituciones especializadas en microcréditos que actualmente tienen una cartera cercana a los US\$ 200 millones distribuidos en aproximadamente 250 mil préstamos y entre los cuales destacan las Cajas Municipales (13), que participan con más del 45% de dichas colocaciones, pese a la desventaja que significa el hecho de que las operaciones del Fondo de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito no gozan de exoneración del IGV como el resto de las instituciones del sistema financiero.

Con relación a los servicios no financieros, si bien se ha avanzado bastante en esta tarea pese a que existen más de 30 centros de desarrollo empresarial, falta elaborar y perfeccionar tecnologías, metodologías y formas de organización que aseguren la sostenibilidad de estos servicios a las PYMES. Su ampliación y mejora, es probablemente el reto más importante en el objetivo de mejorar los ingresos; así por ejemplo, el sector industrial viene implementando con la cooperación española, Centros de Innovación Tecnológica (CITE), que actúan como aliados tecnológicos de las PYMES para elevar su nivel competitivo con miras a la exportación; estructuralmente son una alianza cuatripartita: Estado-Cooperación Internacional-Empresa-Universidad, y científicamente son una interfase entre el conocimiento y la producción. Actualmente existen 3 CITE en funcionamiento, el CITE Calzado (industria del cuero, calzado y conexas), el CITE Madera (industria de la madera y el mueble) y el CITE Vid (industria vitivinícola), estando en estudio la creación de otros centros relacionados con otras ramas industriales.

Además del referido mecanismo de promoción, hay que tener en cuenta el impacto de las obras de infraestructura que tienen un doble efecto; por un lado facilitan la actividad productiva, complementando la articulación empresarial, la inversión empleadora y el incremento de la productividad, y por otro lado, posibilitan la generación de empleo temporal que permite, en el corto plazo, atenuar la brecha de empleo existente. En esta estrategia, en particular en las obras públicas, es importante la participación de la población beneficiaria, y la selección de proyectos en función al apoyo a las actividades productivas que crean empleos permanentes y que aseguran mayor impacto en la zona.

Los caminos rurales rehabilitados con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, al que nos referimos en el acápite de infraestructura de transporte, son un buen ejemplo de esta estrategia; el mantenimiento de gran parte de dichos caminos está a cargo de casi 400 microempresas, con más de 4,500 trabajadores, cuyo ingreso principal proviene de los contratos anuales renovables con el Ministerio de Transportes, pero que paulatinamente se viene

---

<sup>26</sup> - Monitor Co. "Sectores Competitivos en el Perú". Lima: MITINCI, 1998.

- Pacific Consultants Int. "Plan Maestro de Desarrollo Turístico Nacional". Lima: JICA-MITINCI, 1999.

diversificando hacia el sector agrario, transporte, agroindustria y otros, con base a sus ahorros y préstamos, reduciendo su dependencia de los contratos de mantenimiento referidos.

Cuadro 25

## PROMOCIÓN ESTATAL A LAS PYMES, 1990-1997

Instituciones	Programa	Actividades/ Servicios	Grupo meta	Periodo	Usuario	Inversión para 1997 miles s/.
<b>A. Servicios no financieros</b>						
Ministerio de la Presidencia	FONCODES-Programas Millón de pares de Buzos, Lampas, Carpetas, Chompas	Organización, Adquisición y Supervisión	Micro y Pequeñas Empresas	1997	3,354	100,913
Ministerio de Trabajo	PRODAME: Prog. de Autoempleo y Microempresas	Constitución de empresas, Capacitación	Empresario y Futuros Empresarios	1990-1997	11,717 44,397	-
COFIDE	Centro COFIDE	Información, Enlace, Asesoría	Empresario y Futuros Empresarios	1994-1997	26,384	-
MITINCI-PPME	Servicio de Información Empresarial – SIEM	Información	Micro y Pequeñas Empresas, Estudiantes, Profesionales	1997	21,338 (consultas)	-
MITINCI- Unión Europea	Programa de capacitación y Asistencia Técnica	Capacitación, Asistencia Técnica, Bonos	Microempresas, Jóvenes	1994-1997	28,833	1,600 e
MITINCI-PPME	Módulo de Servicios: ACONSUR (Chorrillos), Puno/Juliaca, Tacna, Ilo, Arequipa	Asesoría, Capacitación, Comercialización	Micro y Pequeñas Empresas	1996-1997	16,234	1,190 e
COFOPRI	Comisión para la Formalización de la Prop. Inform.	Formalización e inscripción de Títulos de Propiedad	Pobladores de Asentamientos Humanos, Microempresarios	1996-1998	214,739	16,723 (1998)
Ministerio de Trabajo	PROFECE: P. Femenino de Capacitación y Empleo	Capacitación, Búsqueda de empleo	Mujeres de bajos ingresos	1994-1997	1,400	350
PROMPEX	Apoyo a la exportación	Comercialización, Ferias Internacionales, Asesoría	Micro y Pequeñas Empresas, Confecciones de Calzado	1997	200	3,000 e
PROMPYME	Programa de Subcontratación	Comercialización, Compras Estatales, Subcontratación	Micro y pequeña Empresa	Ago/Set 1997	695	500 e
PRONAA	Promoción Empresarial de Comedores	Constitución de Empresas, capacitación, asesoría	Madres de familia de Comedores Popul. y Vaso de Leche	1997	183 comedores	-
Ministerio de Pesquería	Apoyo a la Pesca Artesanal Ministerio de Pesquería	Capacitación, Formalización	Pescadores artesanales, Microempresas		212 ME 250 pesc.	150
Ministerio de Agricultura	Maquinaria para la Agricultura y Agroindustria	Entrega de maquinaria, capacitación	Pequeños agricultores	1995-1997	-	-
Ministerio de Transportes	Programa de Caminos Rurales-Microempresas de Mantenimiento	Constitución de empresas, asesoría, capacitación	Microempresas rurales	1995-1997	144 ME	7,000
MAQUICENTROS	Centros de maquinaria en	Alquiler de	Microempresas	1997		500 e

CORDELICA	pueblos jóvenes Apoyo a la comercialización de las microempresas	maquinaria, capacitación Ferias comerciales, Publicaciones	jóvenes, estudiantes Microempresas, Gremios Empresariales	1997	500	250 e
<b>Total servicios no financieros</b>				<b>1990-1998</b>	<b>370,444</b>	<b>132,176</b>
<b>B. Servicios financieros</b>					Cartera de clientes	Miles US\$ (Créd. Aprob)
COFIDE	PROPEM, MICROGLOBAL LINEAS PROPIAS	Crédito	Mediana, Pequeña y Micro	1997	80,000	120,588
FONDEMI	Fondo de Crédito para la Microempresa	Crédito	Microempresa	1994-1997	14,000	9,879
BANMAT	Créditos para local y maquinaria	Créditos	Microempresas, Familias	1998	30,000	-
MIBANCO	Banco de la Microempresa	Créditos	Microempresas	1997	30,000	36,000 e
FOGAPI	Fondo de Garantías	Garantías de Cartera, Cartas Fianza	Pequeña, Mediana y Micro	1996-1997	5,000	4,504
FONREPE	Fondo de Seguro de Créditos	Garantías	Pequeña y Mediana	1998	-	-
<b>Total servicios financieros</b>				<b>1997</b>	<b>159,000</b>	<b>170,971</b>
<b>TOTAL SERVICIOS FINANCIEROS Y NO FINANCIEROS</b>				<b>1990-1998</b>	<b>529,444 usuarios</b>	<b>220,717 (Miles US\$)</b>

Fuente: "La Promoción Estatal de las PYMES en el Perú".

**Cuadro 26**  
**APOYO DE LAS ENTIDADES DEL ESTADO A PEQUEÑAS Y MICROEMPRESAS, 1998-1999**

Programas / Instituciones	Inversión (Miles de US\$)	Empleo (Número)
<b>A. Constitución de empresas</b>	<b>122.2</b>	<b>225</b>
- Programa de Apoyo al Repoblamiento	119.2	197
- Instituto Tecnológico Pesquero (ITP)	3.0	28
<b>B. Promoción Comercial</b>	<b>3,965.1</b>	<b>187,885</b>
- Programa Nacional de Apoyo Alimentario (PRONAA)	184.9	n.d.
- Corporación de Desarrollo de Lima y Callao (CORDELICA)	559.4	48,998
- Ministerio de Agricultura (FEAS, UOPE)	2,308.0	n.d.
- Consejos Transitorio de Administración Regional (Cajamarca, Tacna, PROMPYME)	71.8	10,127
	841.0	128,760
<b>C. Servicios Financieros</b>	<b>304,633.6</b>	<b>35,934</b>
- Fondo de Garantía para Préstamos a la Pequeña Industria (FOGAPI)	50.8	n.d.
- Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE)	288,000.0	n.d.
- PRONAA	1,176.2	n.d.
- Programa de Pequeña y Microempresa (PPME)	15,030.0	26,678
- Banco de Materiales	274.5	7,020
- CTARs (Madre de Dios, Ucayali, Huánuco)	102.1	2,236
<b>D. Asistencia Técnica</b>	<b>88,216.2</b>	<b>171,567</b>
- PRONAA	1,503.8	2,510
- MINAG (UOPE, CONACS, PRONAMCHCS, PSI, INIA)	83,898.7	39,727
- ITP	22.7	n.d.
- Cooperación Popular (COOPOP)	1,229.7	72,769
- PPME – Ministerio de Industrias (MITINCI)	911.3	52,660
- CTARs (Pasco, Tacna, Cusco, Huánuco)	562.5	3,556
- PROMPEX (Regiones)	87.5	345
<b>E. Programas especiales</b>	<b>235,796.6</b>	<b>55,369</b>
- CORDELICA	5,020.8	n.d.
- Programa de Caminos Rurales	9,200.0	1,636
- PPME	400.0	695
- FONCODES	60,942.1	52,454
- PRONAA	1,737.6	n.d.
- MINAG (UOPE, PRONAMCHCS, PETT, PSI, INIA, CONACS)	158,377.3	n.d.
- CTARs (Amazonas, Madre de Dios)	81.4	584
- PROMPYME	37.4	n.d.

<b>F. Programas de capacitación</b>	<b>3,952.4</b>	<b>41,036</b>
- ITP	179.0	n.d.
- CORDELICA	88.8	n.d.
- PRONAA	217.3	n.d.
- PPME	396.2	37,515
- MINAG (CONACS, MARENASS, INIA)	2,916.8	n.d.
- CTARs (Tacna, Ucayali, Ayacucho)	22.5	497
- PROMPYME	125.1	3,024
- MINISTERIO DE TRABAJO – PRODAME	6.7	5.1
<b>G. Transferencia de tecnología</b>	<b>5,499.6</b>	<b>38,150</b>
- MINAG (INIA, MARENASS, FEAS, UOPE, PSI)	4,814.9	n.d.
- PROMPYME – Maquicentros	684.7	38,150
<b>Total</b>	<b>642,185.7</b>	<b>530,166</b>

Fuente: Elaboración propia, en base a fuentes oficiales.



## **VI. El Estado demandante**

---

Como se observa en el Gráfico 1 (Capítulo 2), en relación con el Sector Privado, el Estado asume funciones de promoción de la actividad empresarial ofertando o facilitando recursos humanos o financieros, infraestructura económica y social y mecanismos de acceso al mercado nacional y extranjero, y, por otro lado, para el cumplimiento de sus funciones y objetivos, el Estado demanda mano de obra, bienes, servicios, recursos financieros y obras, los que generan el gasto público que suele clasificarse en gasto corriente, de capital y de atención a la deuda y para lo cual, bajo la premisa de que las necesidades superaran a los recursos disponibles, la Constitución le señala al Estado la necesidad de aplicar criterios de eficiencia y de priorización al gasto y a la inversión, debiendo destinarse los préstamos y recursos obtenidos de acuerdo a dicha priorización.

En otras palabras, también para el Sector Público es válido que para generar crecimiento y empleo no basta la cuantía del gasto y de las inversiones, sino también la calidad de las mismas, de los sectores a los que se destinan, de la oportunidad de su ejecución y otros criterios que exceden al simple monto del gasto público. Y éste es uno de los grandes problemas de la administración pública, pues a la escasez de los recursos le suele acompañar la ineficiencia y la irracionalidad de su aplicación. Basta recordar el fraccionamiento del sector salud, al que nos referimos en el acápite III.A.2, que viene generando no sólo duplicación del gasto y de las inversiones públicas en dicho sector sino también conflictos normativos y subsidios cruzados que incrementan la inequidad en la prestación de este importante servicio.

Otros ejemplos son el cambio sustancial en la eficiencia de los servicios portuarios y de telefonía, al pasar a manos privadas (acápites IV.B.1 y IV.B.3) y la irracionalidad de seguir insistiendo en los grandes proyectos de irrigación como principal mecanismo de capitalización y relanzamiento del agro nacional (acápites IV.B.4) en lugar de buscar mejorar la productividad y la comercialización, proyectos de mayor rentabilidad económica y social.

El problema se agravó a principios de la década del noventa con la extinción del Instituto Nacional de Planificación, que tenía entre sus funciones la de elaborar un Programa Priorizado de Inversiones Públicas para el corto, mediano y largo plazo, y la de proporcionar criterios para el endeudamiento externo; en tanto que la reestructuración del Sector Público durante dicha década se concentró básicamente en el proceso de privatización y recién, a partir de 1998-1999, se expiden normas legales necesarias (pero no suficientes), para aplicar los recursos públicos, tanto los destinados al gasto corriente como al gasto de capital, de una manera eficiente y coherente con los objetivos nacionales.

Uno de dichos dispositivos legales, de fines de 1999, es la Ley N° 27293, ley que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública, que tiene como objetivos generales mejorar la eficiencia en la asignación de recursos para la inversión pública y maximizar el impacto de los proyectos de inversión pública sobre el crecimiento económico y el bienestar general de los ciudadanos. Los

- Mejorar la coordinación intra e intersectorial a través de sistemas de información compartidos.
- Definir adecuadamente políticas de concertación de préstamos sobre la base de una multianual.
- Incentivar la evaluación de alternativas durante la preinversión, para buscar la sostenibilidad de los proyectos.
- Realizar evaluaciones económico-financieras homogéneas y compatibles con criterios de priorización técnica.
- Fortalecer la capacidad de planeación del Sector Público.

El Sistema se caracteriza por ser de aplicación progresiva a todo el Sector Público, para lo cual establece criterios, normas técnicas y procedimientos que se basan en principios de economía, priorización y eficiencia, así como las atribuciones y responsabilidades de las diferentes entidades

El Sistema es sin duda un gran paso para dotar de racionalidad a las decisiones sobre inversión pública, sin embargo, no basta la ley, los manuales de formulación y evaluación, el banco de proyectos y los aplicativos informáticos, se requiere, sobre todo la decisión política de respetar el Sistema.

Otro dispositivo legal al que se alude es la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, ley de desarrollo constitucional, que tiene como finalidad garantizar que las entidades del Sector Público obtengan bienes y servicios de la calidad requerida, en forma oportuna y a precios o costos adecuados, es decir, la ley busca el uso eficiente, eficaz y transparente de los recursos del Estado.

Por otro lado la referida ley se constituye también en una herramienta de análisis de gestión de los funcionarios públicos para lo cual una de sus grandes innovaciones es la obligación de que todas las entidades pública elaboren su Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones, norma que apunta a combatir la improvisación y a facilitar a los proveedores la programación de sus inventarios

---

y acciones. Dicha medida tendría efecto recién a partir del 2002, habida cuenta que la directiva que regula la elaboración del referido plan es de reciente data (Resolución del 07.12.01).

Nadie duda de las bondades de la ley, la misma que se ha ido perfeccionando a través de posteriores modificaciones, ni de su importancia, dado el volumen de las compras del Estado, US\$ 7,700 millones anuales en promedio en los últimos años, y a las pérdidas por corrupción, valoradas hasta el momento en US\$ 2,000 millones.

Sin embargo, a la fecha, la ley viene siendo limitada y vulnerada en sus objetivos, a tal punto que se estima que sólo se viene aplicando al 15% de las adquisiciones y contrataciones del Estado debido principalmente a tres razones:

- i) La extensión de medidas transitorias de la ley, a través de las cuales no es de aplicación a diferentes entidades del Estado como la Comisión de Formalización de la Propiedad Urbana, el Registro Predial Urbano y la COPRI, entre otros, que pudieron haberse entendido en los primeros años de su creación pero nada justifica el hacerlas permanentes.
- ii) El abuso de las exoneraciones a través de leyes especiales, Decretos de Urgencia y Resoluciones de Titulares de Pliego, convirtiendo la potestad que la ley otorga para casos de emergencia en medidas recurrentes para no someterse a las normas que deben regir las compras del Estado, lo cual denota la falta de compromiso político en la
- iii) La existencia de un sistema paralelo de contrataciones y adquisiciones denominado “Evaluación Internacional de Procesos” (Ley N° 25565), permite a los funcionarios públicos evadir la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. Dicho sistema que se creó antes que la Constitución de 1993 se concibió para contratos y adquisiciones complejos, sin embargo, se viene utilizando, por ejemplo, en la adquisición pre elaborado para los programas sociales de alimentación; o para seleccionar agencias de viajes para las entidades públicas.

Por otro lado, del análisis realizado en el sector Energía y Minas para el año 2000, se llega a la conclusión de que dicho sistema resultaría más costoso para las entidades del sector público. Así los tres procesos que realizó la empresa de Generación Eléctrica San Gabán, al amparo de la Ley N° 25565, se adjudicó un monto de US\$ 50,313 y se pagó por servicios de selección US\$ 43,000, es decir el 85% de lo adjudicado. Por otro lado, pese a ser declarada desierta la Convocatoria de la Dirección Ejecutiva de Proyectos para la construcción de una Central Térmica, la UNOPS encargada del proceso cobró US\$ 66,465 (Cuadro 27).

Otro problema singular en la aplicación del Texto Unico Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (D.S. N° 012-2001-PCM), es la Ley de Promoción Temporal de Desarrollo Productivo (Ley N° 27143 del 19.06.99), mediante la cual se acordó otorgar por un año un 10% adicional a la sumatoria de la clasificación técnica y económica obtenidos por las posturas de bienes elaborados dentro del territorio nacional. Luego, mediante Decreto de Urgencia N° 083-2001, volvió a ampliar el plazo hasta el 30.07.02, existiendo en el Congreso de la República un dictamen aprobado para incrementarlo al 20% y prorrogarlo hasta el 30.07.05, es decir, a convertirlo casi en permanente.

Si bien es necesario dar incentivos a la industria nacional, que por lo demás es una práctica en muchos países, incluidos los desarrollados, sobre todo en época de recesión, dichos incentivos no deben ser de carácter permanente y sus niveles deben ser moderados a fin de que el mayor costo

Sub Estaciones de C.H. San Gabán II (OSP/PER/040/045)	15,000.00	DESIERTO	
Ingeniería, Suministro y Construcción de la Central Térmica El Valor (OSP/PER/338/486-OECF)	66,464.51	DESIERTO	
<b>Total</b>	<b>109,464.51</b>		<b>50,313.44</b>

**Cuadro 28**

**ANÁLISIS SOBRE EL PUNTAJE MÍNIMO QUE TENDRÍA QUE OBTENER UN BIEN NACIONAL PARA GANAR A UN BIEN IMPORTADO, BAJO EL SUPUESTO QUE ÉSTE OBTIENE 100 PUNTOS**

Propuesta Nº	Puntaje			Margen de sobreprecio máx. para el nacional
	Oferta Técnica Nacional	Oferta Económica Nacional	Total	
1	50	36,957	86,9565	35.29%
2	49	37,957	86,9565	31.73%
3	48	38,957	86,9565	28.35%
4	47	39,957	86,9565	25.14%
5	46	40,957	86,9565	22.08%
6	45	41,957	86,9565	19.17%
7	44	42,957	86,9565	16.40%
8	43	43,957	86,9565	13.75%
9	42	44,957	86,9565	11.22%
10	41	45,957	86,9565	8.80%

11	40	46,957	86,9565	6.48%
12	39	47,957	86,9565	4.26%
13	38	48,957	86,9565	2.13%
14	37	49,957	86,9565	0.09%
15	36	50,957	86,9565	-1.88%

Supuestos: (1) Bien importado obtiene 100 puntos  
 (2) Oferta Técnica 50 % peso  
 (3) Oferta Económica 50 % peso

**Cuadro 29**

**ANÁLISIS SOBRE EL PUNTAJE MÍNIMO QUE TENDRÍA QUE OBTENER UN BIEN NACIONAL PARA GANAR A UN BIEN IMPORTADO, BAJO EL SUPUESTO QUE ÉSTE OBTIENE 100 PUNTOS**

Propuesta Nº	Puntaje			Margen de Sobreprecio máx. para el nacional
	Oferta Técnica Nacional	Oferta Económica Nacional	Total	
1	10	76,957	86,9565	16.95%
2	9	77,957	86,9565	15.45%
3	8	78,957	86,9565	13.99%
4	7	79,957	86,9565	12.56%
5	6	80,957	86,9565	11.17%
6	5	81,957	86,9565	9.81%
7	4	82,957	86,9565	8.49%
8	3	83,957	86,9565	7.20%
9	2	84,957	86,9565	5.94%
10	1	85,957	86,9565	4.70%
11	0	86,957	86,9565	3.50%
12	- 1	87,957	86,9565	2.32%
13	- 2	88,957	86,9565	1.17%
14	- 3	89,957	86,9565	0.05%
15	- 4	90,957	86,9565	- 1.05%

Supuestos: (1) Bien importado obtiene 100 puntos  
 (2) Oferta Técnica 10 % peso  
 (3) Oferta Económica 90 % peso



I L P E S



Serie

C E P A L

gestión pública

## Números publicados

- 1 Función de coordinación de planes y políticas, Leonardo Garnier, (LC/L.1329-P; LC/IP/L.172) N° de venta: S.00.II.G.37 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 2 Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago, Iván Silva, (LC/L.1328-P; LC/IP/L.171) N° de venta: S.00.II.G.14 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 3 Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, Marcos Makon, (LC/L.1343-P; LC/IP/L.173) N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 4 Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos, Eduardo Wiesner, (LC/L.1370-P; LC/IP/L.175) N° de venta: S.00.II.G.49 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 5 Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional, Javier Medina, (LC/L.1385-P; LC/IP/L.176), N° de venta: S.00.II.58 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 6 Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P; LC/IP/L.177), N° de venta: S.00.II.G.67 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 7 La reestructuración de los espacios nacionales (LC/L.1418-P, LC/IP/L.178) N° de venta: S.00.II.G.90 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 8 Industria y territorio: un análisis para la provincia de Buenos Aires, Dante Sica, (LC/L.1464-P; LC/IP/L.185), N° de venta S.01.II.G.52, (US\$ 10.00), 2001.
- 9 Policy and programme evaluation in the english-speaking Caribbean: conceptual and practical issues, Deryck R. Brown (LC/L.1437-P; LC/IP/L.179) Sales number: E.00.II.G.119 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 10 Long-term planning: institutional action and restructuring in the Caribbean, Andrew S. Downes, (LC/L.1438-P; LC/IP/L.180) Sales number: E.00.II.G.120 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 11 The British Virgin Islands national integrated development strategy, Otto O'Neal, (LC/L.1440-P; LC/IP/L.181) Sales number E.00.II.121 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 12 Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Iván Finot, (LC/L. 1521-P; LC/IP/L. 188), N° de venta: S.01.II.G.64 (US\$ 10.00), 2001 [www](#)
- 13 Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial, Edgard Moncayo  
° de venta, S.01.II.G.129, (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 14 Perú: gestión del Estado en el período 1990-2000, Carlos Otero, (LC/L. 1603-P; LC/IP/L.193), N° de venta, S.01.II.G.143, (US\$ 10.00), 2001 [www](#)
- 15 Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Pistonesi; (LC/L. 1659-P; LC/IP/L. 196); N° de venta; S.01.II.G.193 (US\$10.00);2001 [www](#)
- 16 Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú, Dolores María Rufián Lizana, (LC/L. 1701-P; LC/IP/L. 199), N° de venta, S.02.II.G.12 (US\$10.00), 2002 [www](#)

- 17 El sistema presupuestario en el Perú, Rossana Mostajo, (LC/L.1714-P; LC/IP/L.200), N° de venta, S.02.II.G.24 (US\$10.00), 2002 
- 18 Competitividad, eficiencia energética y derechos del consumidor en la economía chilena, Patricio Rozas  
° de venta, S.02.II.G.29 (US\$10.00), 2002
- 19 Perú: el Estado como promotor de la inversión y el empleo, Juan Carlos Lam, (LC/L.1727-P;  
LC/IP/L.202), N° de venta, S.02.II.G.37 (US\$10.00), 2002

- 
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.
  - Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

 Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre: .....
Actividad:.....
Dirección:.....
Código postal, ciudad, país:.....
Tel.:..... Fax: ..... E.mail: .....