

Introducción y grandes temas de la agenda

Con el fin de orientar los esfuerzos de investigación de los centros socios y facilitar así el diálogo necesario dentro del mundo académico y entre éste y el de los encargados de implementar políticas, el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) nos ha encargado realizar este balance de investigación y formular la agenda destinada a orientar las prioridades de los próximos cinco años.

De este modo, esperamos contribuir a la lenta generación de una base de investigación económica y social nacional que, por su continuidad y su adecuación a la problemática del país, constituya un punto de partida cada vez más firme y siempre renovado para el diálogo sobre las tareas pendientes en el Perú, con investigadores nacionales y de otros países, con la cooperación internacional para el desarrollo y la democracia, con las autoridades políticas y los funcionarios públicos del país.

El documento que ha orientado los esfuerzos de investigación, preparado por Javier Escobal y Javier Iguíñiz y publicado en el año 2000, recoge los aportes realizados hasta el año 1999. El balance que presentamos continúa dicho esfuerzo con un método similar y cubre el período 1999-2003. En los distintos capítulos se incluyen investigaciones publicadas en revistas académicas, documentos de trabajo institucionales y libros que están a disposición del público a pesar de que muchos de ellos no tienen amplia difusión debido a su carácter académico. El balance de los estudios a los que hemos tenido acceso tiene como una de sus finalidades llamar la atención sobre su existencia, pero también organizarlos alrededor de áreas temáticas definidas a partir de la frecuencia con que las instituciones de investiga-

ción y los investigadores individuales las han abordado. Aunque se incluyen algunos estudios que corresponden a otros campos y hemos propuesto diversos temas de agenda en los que la política, la sociología y la antropología tienen larga trayectoria, el principal acento ha estado en las preguntas propias del desarrollo económico y social.

En el período cubierto por este informe, el Perú ha experimentado un conjunto de cambios políticos y una situación económica difícil de calificar. Durante este período de cuatro años, el país ha tenido tres presidentes de la República, se ha dado inicio al proceso de descentralización y se ha cambiado la Ley Orgánica de Municipalidades, se ha puesto en tela de juicio la credibilidad y honestidad de la clase política y de muchos funcionarios de los poderes del Estado, solamente para mencionar algunos de los eventos o procesos más significativos. Al mismo tiempo, las cuentas fiscales no se han deteriorado, se ha podido recurrir sin dificultades al financiamiento del mercado de capitales, están en marcha proyectos importantes como Camisea, han aumentado las exportaciones, pero no se ha implementado ninguna reforma económica adicional ni se ha estimulado la demanda interna o distribuido el ingreso como para que contribuyan a elevar el nivel de inversión privada, por lo que los niveles de crecimiento económico son positivos pero insuficientes para reducir los porcentajes de la población calificada de pobre.

Una parte de los trabajos preparados y presentados por las instituciones es resultado de consultorías que por ser contratadas básicamente por el sector público o por la cooperación internacional, han tenido el carácter de bienes públicos. Esto puede indicar cuán activos estuvieron el sector público y los organismos multilaterales en la promoción del análisis de determinados temas. Es importante anotar que no hemos considerado trabajos interesantes pero dirigidos a un uso privado de tipo empresarial.

Tras la presentación realizada ante los socios del Consorcio, recogidas sus sugerencias y en virtud de su demanda de mayor priorización y de integración temática de los diversos capítulos, hemos considerado que las grandes áreas temáticas de investigación que recogen muchos temas específicos y que resumen nuestra propuesta son las siguientes: empleo, descentralización, crecimiento económico, relaciones económicas internacionales, educación, salud, pobreza, medio ambiente y recursos naturales y, finalmente, regulación, privatizaciones y concesiones. Los capítulos sobre macroeconomía y crecimiento, empleo, descentralización, educación

y relaciones económicas internacionales, fueron elaborados por Javier Igúñiz¹, mientras que los de pobreza y distribución del ingreso, salud, regulación, privatizaciones y concesiones, medio ambiente y recursos naturales fueron trabajados por Roxana Barrantes. A continuación reseñamos brevemente los principales temas de investigación en estas áreas.

MACROECONOMÍA Y CRECIMIENTO

La agenda de investigación debe profundizar en el estudio del vínculo entre crecimiento y distribución. La relación entre estas dos dimensiones del proceso económico es compleja y se ha ampliado con bastante investigación internacional y algo de nacional, más allá de la antigua preocupación por el tamaño del mercado interno. Esta ampliación pone el acento en la influencia de la desigualdad en la inestabilidad institucional y, por esa vía, en la inversión y el crecimiento. De hecho, la escasez de la inversión y la baja calidad de ésta en el Perú constituyen parte de esta problemática y deben ser enfrentadas por los investigadores.

EMPLEO

La relación entre la calidad del empleo, por un lado, y la calidad de vida y de la capacitación laboral, por el otro, engloba múltiples temas específicos. Esa relación es bidireccional. Su importancia en una agenda de investigación para los próximos años se deriva de los cambios en las características del empleo y del consumo de las familias. Empleo y pobreza siguen siendo dos temas muy relacionados. Junto con el análisis continuo de la evolución de los promedios de ingreso familiar, parece necesario seguir indagando en torno a las demás características de dicho ingreso y su adecuación a las nuevas pautas de consumo, que incluyen una mayor diversificación y, probablemente, nuevas rigideces en el gasto familiar. También conviene profundizar la relación entre la calidad del empleo y la capacitación laboral, que ya se ha empezado a estudiar, con el fin de incluir en mayor medida ésta en aquélla.

1 Con la colaboración de Verónica Zapata Gotelli.

DESCENTRALIZACIÓN

La dimensión político-administrativa de la descentralización nos parece un ámbito de trabajo central durante los próximos años. El proceso actual es influido por distintas aproximaciones al problema que deben ser convergentes, pero podrían no serlo. La modernización administrativa de un Estado concebido principalmente como proveedor de servicios, la transferencia de funciones a los gobiernos regionales y locales, y la transformación institucional requerida para hacer lugar a una creciente participación social en las decisiones, gestión y ejecución de las tareas asignadas al Estado tienen muchas veces distintos mentores y llegan a competir entre sí cuando cada uno de dichos mentores parece ser imprescindible para el éxito de los otros procesos de reforma del Estado. El Consorcio debería contribuir al mejoramiento de las distintas propuestas y a un diálogo fecundo entre ellas con el fin de mejorar la cobertura y calidad de los servicios públicos, entregar poder de decisión efectiva a las regiones y localidades e introducir un tipo de vigilancia social que contribuya a la eficacia y eficiencia del gasto público, así como a reducir la corrupción y las prácticas autoritarias de gobierno.

POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

La evidencia recogida muestra el carácter dinámico de la pobreza, por lo que resulta importante profundizar en el estudio de los llamados “pobres transicionales”; es decir, de aquellos que cruzan la línea en ambas direcciones, mirando las estadísticas de manera dinámica, en términos de cohortes y de ciclos de vida. Al mismo tiempo, la reflexión sistemática sobre el carácter cualitativo de la pobreza agregará conocimiento sobre las múltiples dimensiones que ésta involucra, para dejar de mirar únicamente los niveles de gasto. El sector público demanda más investigación sobre la efectividad de las políticas para aliviar la pobreza y sobre el tipo de crecimiento económico que impide superarla y que, por el contrario, la reproduce en términos absolutos y la magnifica en términos relativos. Un asunto que atraviesa la agenda de investigación es la participación de la ciudadanía en las políticas públicas, particularmente en su ejecución. Finalmente, la constatación de que la pobreza extrema se concentra en zonas

rurales lleva a voltear la mirada hacia los problemas que plantean el crecimiento y el desarrollo en estas áreas.

EDUCACIÓN

El asunto más importante que se debe profundizar es el de la relación que parecen haber detectado algunos estudios entre la distribución del ingreso familiar en la economía y la diferencia de calidad de la enseñanza que reciben los distintos sectores de la sociedad. En otros términos, los pobres tienen acceso a una educación de muy baja calidad absoluta y relativa, que incide en sus dificultades para acceder a puestos de trabajo bien remunerados, lo que, a la vez, parece aumentar sus dificultades para adquirir una calidad de educación que los haga más competitivos.

SALUD

La producción de servicios de salud es un tema que merece mayor estudio por parte de los investigadores, con miras a mejorar su eficacia y eficiencia. Los estudios sobre programas integrales de salud o programas específicos, según el tipo de enfermedad, merecen atención adicional. Otra área que debe captar el interés de los investigadores es la relativa a las instituciones que atienden a la población no pobre, y la eficacia y eficiencia de esa atención.

REGULACIÓN, PRIVATIZACIÓN Y CONCESIONES

Un tema particularmente relevante es cómo lograr la ampliación de la cobertura de los servicios públicos, sobre todo agua y saneamiento. Es importante que estudiemos los procedimientos para poner en marcha y hacer viables, en términos técnicos y sociales, los proyectos de desarrollo de infraestructura, para así lograr un impacto directo en las poblaciones directamente involucradas en ellos; nos referimos, por ejemplo, a los fondos de inversión local que se están constituyendo y a las obligaciones respecto al desarrollo nacional. Los mecanismos de participación ciuda-

dana informada y efectiva en el proceso regulatorio y en el proceso de concesiones son fundamentales y necesitan mayor atención.

MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

Los ejercicios de valorización de bienes y servicios ambientales son fundamentales para la introducción de mecanismos de mercado en el manejo de éstos —incluidos, precisamente, los que involucran incentivos económicos—, así como para hacer más explícitos los dilemas de políticas públicas involucrados. La existencia de estándares de comparación contribuirá con la exigencia de transparencia en la gestión ambiental. La participación ciudadana en el manejo ambiental es un tema que merece mayor atención, lo que incluye evaluar la efectividad de los instrumentos de participación existentes y los posibles cambios que es necesario hacer en estos instrumentos para lograr una mayor legitimidad en el manejo de los recursos naturales.

RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES

Todo indica que es urgente enriquecer el debate nacional con estudios que iluminen las opciones, los beneficios y los costos existentes en los diversos procesos que denominaremos para simplificar *integración económica y política*. Viejos temas, como los comerciales, y nuevos, como las patentes, están siendo materia de negociación, en buena medida al margen de la ciudadanía y de sus representantes políticos. Sería necesario, por lo tanto, ilustrar a la opinión pública con estudios que establezcan con la mayor precisión posible tales opciones.