

DESIGUALDAD DISTRIBUTIVA EN EL PERÚ: DIMENSIONES

Janina León Castillo y Javier M. Iguíñiz Echeverría
Editores

DESIGUALDAD DISTRIBUTIVA EN EL PERÚ: DIMENSIONES



**FONDO
EDITORIAL**

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

Desigualdad distributiva en el Perú: dimensiones
Janina León Castillo y Javier M. Iguíñiz Echeverría (editores)

© Janina León Castillo y Javier M. Iguíñiz Echeverría, 2011

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: noviembre de 2011

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente,
sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-13450

ISBN: 978-9972-42-974-3

Registro del Proyecto Editorial: 31501361101813

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

AGRADECIMIENTOS

El presente libro continúa el esfuerzo del departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú por contribuir anualmente con estudios que reflexionen sobre un problema actual y pertinente de la economía peruana. En esta oportunidad el tema central es la desigualdad distributiva en el Perú, en sus varias dimensiones. Su objetivo central es analizar la dinámica de esta desigualdad, persistente en el caso peruano, repasando agendas pendientes y proponiendo políticas pertinentes. A lo largo de los ocho capítulos, los autores, miembros del departamento de Economía, analizan la desigualdad distributiva en el Perú a través del estudio de sus aspectos históricos, macroeconómicos y regionales, así como aspectos específicos como acceso a servicios públicos, escasez del agua, status social y género en el mercado laboral y servicios microcrediticios.

Nuestro agradecimiento va en primer lugar al jefe del departamento de Economía de la Pontificia, Waldo Mendoza, por su interés e impulso para continuar en este esfuerzo analítico permanente, así como por su incondicional apoyo a lo largo de la elaboración de este libro. También queremos agradecer a todos los autores, porque han sabido cumplir a cabalidad con su compromiso, en medio de sus actividades docentes. Mención especial nos merece el invaluable apoyo de Myriam Quispe, por su disposición permanente a colaborar y por sus pertinentes comentarios a los trabajos aquí presentados.

Queremos reconocer el apoyo de los asistentes de investigación Álvaro Cox, Steve Gómez, Diego Fernández, Carmen Zeña, Jairo Flores, Stephan Gruber, Beatriz Canchari y Tatiana Nario. También queremos agradecer el siempre excelente y oportuno apoyo de Beatriz Gonzales y Mirtha Cornejo en las labores administrativas vinculadas a la elaboración de este trabajo.

ÍNDICE

<i>Presentación</i>	11
<i>¿Ahondó o redujo el Estado la desigualdad en el Perú? Una mirada desde la historia</i> Carlos Contreras Carranza	25
<i>La distribución del ingreso en el Perú: 1980-2010</i> Waldo Mendoza, Janneth Leyva y José Luis Flor	57
<i>Los efectos goteo (trickle down effects) del crecimiento: Un Análisis del desempeño económico del sector informal a nivel de regiones en el Perú, 2005-2009</i> Mario D. Tello	113
<i>Un análisis exploratorio de convergencia en el PIB per cápita entre departamentos en el Perú, 1979-2008</i> Juan Manuel del Pozo y Luis Miguel Espinoza	167
<i>El rol del estado en el acceso igualitario a los servicios públicos: evaluación y agenda pendiente</i> Alfredo Dammert Lira y Raúl García Carpio	197
<i>Desigualdad en los ingresos: género y lengua materna</i> Cecilia Garavito	235
<i>Desigualdades en la distribución del agua de riego. El caso del valle de Ica</i> Ismael Muñoz Portugal	267
<i>La heterogeneidad del microcrédito en el sector financiero regulado peruano</i> Janina León Castillo y Guillermo Jopen Sánchez	291
<i>Notas sobre los autores</i>	321

PRESENTACIÓN

En esta introducción tenemos dos objetivos. Uno es recoger unos pocos aspectos importantes de los trabajos incluidos y otro sugerir algunos elementos críticos para una agenda de investigación futura y de rediseño de políticas. En términos generales, el libro muestra que el problema de la desigualdad debe ser enfocado desde diversas perspectivas. Así, encontramos aportes desde la más clásica dimensión económica que se concentra en el ingreso familiar o personal, a otras que ponen el acento en status social, en dimensiones regionales, en acceso a servicios públicos como energía y agua, y en servicios microfinancieros.

El estudio de Contreras es un ejemplo de la multidimensionalidad de la desigualdad y diversidad de desigualdades desde la época colonial. Las desigualdades verticales (subordinaciones, jerarquías, dominaciones, etcétera) y horizontales (inter-étnicas) se entremezclan para configurar un panorama de avances, estancamientos y hasta retrocesos en un largo proceso histórico que, en la conceptualización del autor, es más integrador que reductor de la desigualdad.

Recurrimos a su propia formulación para ilustrarlo: «En este punto sería importante diferenciar los proyectos de integración de los de igualación. Lo primero sería procurar la articulación de todos los segmentos de la población en un conjunto eficaz para el desarrollo político (la república) y económico (el capitalismo) nacional, lo que no implicaba necesariamente el aminoramiento de las brechas de bienestar». Así, mayor articulación o integración de «dos Perús» (español e indígena, «oficial» y «profundo»), tan claramente percibidos por la sociedad peruana, y desigualdad económica incluso creciente no son incompatibles aunque la interacción entre ambos debe ser materia de nuevos y con toda seguridad muy interesantes estudios.

El artículo revela, pues, esa doble tensión en las caracterizaciones del proceso político y cultural, de construcción de ciudadanía y de integración étnica. En sus propios términos: «La desigualdad en el Perú es tanto el resultado de una geografía también desigual, cuanto de una historia que forjó una comunidad humana organizada sobre

la base de una jerarquía étnica». El Estado, en cuanto base institucionalizada de los derechos, es evaluado desde esa perspectiva en el estudio.

Frente a un proyecto, ampliamente dominante en la historia republicana, de integrar asimilando, homogeneizando, surge muy recientemente uno que busca la inclusión sacrificando lo mínimo posible la diversidad. Por eso, el autor se atreve a decir que «Considerar que la integración fuese posible manteniendo la diversidad cultural o étnica es una idea novedosa que aún carece de pasado». Como el pasado puede cambiar mucho dependiendo de nuevas fuentes y enfoques, esta afirmación es, en sí misma, una gran hipótesis de trabajo, quizá con más posibilidades de encontrar materia prima en el régimen colonial. Después de todo, la conocida «jerarquía étnica» indica diversidad aceptada y hasta distribución de la riqueza entre las élites de las etnias pero también una estructura fuertemente vertical.

La posibilidad de tratar el tema de la desigualdad desde dimensiones diversas se refleja en la escasa alusión al «problema de la tierra», que tanta importancia tuvo en los enfoques socioeconómicos durante el siglo XX. Pero la dimensión económica trae consigo una de las maneras de profundizar en esta interacción que consiste en el uso la antigua distinción entre la igualdad «formal» y la desigualdad «real» que se esgrimía para destacar la existencia de relaciones económicas jerárquicas al interior de una sociedad con iguales derechos para ciudadanos individuales.

Podemos aprovechar una feliz expresión del autor para sugerir otras pistas de trabajo académico, tanto para recoger las lecciones de grandes procesos revolucionarios en la historia como para enriquecer su interpretación: «Al final del período del liberalismo notabiliarlo la sociedad estaba más integrada, aunque, por lo mismo, la desigualdad se volvió más evidente y sublevante». Nos parece, pues, que hay que insistir en la búsqueda de mejores respuestas a preguntas del tipo que sigue: ¿Qué relación hay entre desigualdad y conflicto e inestabilidad institucional? ¿Es la conflictividad asociada a la desigualdad de ingresos debida a que esa desigualdad es de ingresos? ¿No será más sublevante una misma desigualdad económica donde la integración es mayor? ¿No será el progreso social el que facilita la rebeldía? No faltan, sin duda, tesis al respecto. Nuestra intuición es que quizá hay que volver a explorar respuestas en el marco de la interacción y tensión entre las desigualdades verticales y horizontales. La respuesta al título del aporte de Contreras al libro es, por supuesto, que el Estado ahondó y redujo las desigualdades.

El estudio de Mendoza, Leyva y Flor parte de una revisión crítica de la literatura empírica, antigua y reciente, sobre la evolución de la distribución del ingreso en el Perú para fundamentar que la desigualdad no ha disminuido y que el coeficiente de Gini se sitúa en los alrededores de 0,60. Este resultado relativiza la importancia de diversas constataciones sobre la variación positiva o negativa de la desigualdad.

En otros términos, el problema de la desigualdad en el Perú reside en su nivel más que en si aumenta o disminuye tenuemente. Tendría, pues, que registrarse una disminución muy radical para revertir el problema que significa una cifra tan alta.

En términos más económicos, la importancia de un nivel tan alto de desigualdad reside en el supuesto de un predominio de los efectos negativos de la desigualdad en el crecimiento económico. Al respecto, los autores consideran más convincentes los argumentos a favor de ese efecto que de otros que asocian positivamente desigualdad con crecimiento. No es tema del trabajo indagar a fondo en los mecanismos que relacionan desigualdad con crecimiento, pero en la revisión presentada se adhieren básicamente a los planteamientos que apuntan a «externalidades» resultantes de la desigualdad y contrarias al crecimiento, como son la inestabilidad política e institucional. Otros enfoques no son contemplados salvo cuando se recoge el planteamiento de que la demanda interna se amplía con la inversión en infraestructura. Diríamos que para los autores no tiene un lugar importante la influencia de la desigualdad del ingreso en la demanda agregada por bienes y servicios.

Aun así, la revisión de la literatura en el trabajo de Mendoza *et al.*, empieza un camino necesario, pues una consecuencia de esa constatación empírica en la que insisten los autores es que una desigualdad alta y persistente hace más urgente ampliar la agenda teórica para explicarla. No da lugar a posibles complacencias. Tras un predominio durante los últimos lustros de los aspectos de oferta, esas cifras de desigualdad imponen un mayor balance entre los factores de calidad y cantidad de oferta y demanda de mano de obra. El trabajo no es propiamente teórico, por lo que llevados por la investigación existente desde los años setenta hasta la actualidad, de manera «preliminar», se recogen más balanceadamente que lo usual tanto aspectos de oferta como de demanda. Por ejemplo, la reducida y lenta absorción de trabajadores en actividades de alta productividad es bastante destacada.

Este problema de absorción se considera propio de un «estilo de crecimiento» basado en la explotación y exportación de materias primas. La importancia de asignarle un lugar destacado a este problema de demanda en la explicación de la persistente desigualdad en la distribución del ingreso no es poca y abre una discusión que debe realizarse a cabalidad en el futuro. ¿Qué importancia tendría en dicha explicación factores como el poder de negociación de los trabajadores asalariados, o las desigualdades educativas, o discriminaciones étnicas, cuando el tipo de crecimiento no hace sitio más que a un pequeño porcentaje de la PEA? Nos parece, por ejemplo, que la eliminación de la discriminación étnica no cambiaría mucho el problema distributivo, pues lo que se modificaría es la composición étnica tanto de la parte absorbida como de la que no logró serlo. Una mayor igualdad en el campo educativo tampoco aseguraría una mejor distribución del ingreso cuando los factores

estructurales de demanda resultan dominantes, pues la absorción de mano de obra en los escasos puestos con exigencias de mayor sofisticación laboral dejaría fuera de ellos a trabajadores que terminarían estando sobrecalificados y tendrían que migrar a lugares con otro tipo de demanda, como en parte ya está ocurriendo. A nuestro juicio, la oferta de mano de obra no trae fácilmente consigo la demanda por ella «bajo el brazo». Con una estructura productiva como la vigente, la exclusión sería más importante que la discriminación, al punto que la eliminación de esta no traería consigo la de aquella. Desde ese ángulo, las políticas sociales que contribuyen a la formación de capital humano no son suficientes para enfrentar el problema de la desigualdad aunque contribuyan a la reducción probablemente transitoria de la pobreza económica. En ese sentido, la eficacia redistributiva de las políticas tributarias y de gasto público que se evalúan en el trabajo no podría ser muy grande. Reiteramos, la agenda académica y no solo política que impone una cifra tan alta de desigualdad debe abrirse mucho más allá del campo de las políticas sociales y de oferta y adentrarse en el «estilo de crecimiento» y la demanda.

Un elemento metodológico de la más reciente investigación empírica, que los autores recogen de manera destacada, es la necesidad de combinar la información de las encuestas de hogares y de las cuentas nacionales. Es eso lo que permite corregir las cifras más comunes en los últimos años y llegar al alto nivel y gran persistencia de la desigualdad. Entre otras consecuencias, ello posibilita la mayor visibilización de los estratos de más altos ingresos de la sociedad, a menudo estadísticamente ocultos en las encuestas. Nuevamente, con ello nos parece que se sugiere la necesidad de ampliar la agenda de trabajo académico para incluir asuntos como el ahorro o la actividad financiera de las familias en el país. La limitada absorción por el lado de la demanda interactuaría con las desigualdades por el lado de la oferta para reforzar el problema de la transmisión intergeneracional de las desigualdades.

Otra característica del estudio de Mendoza, Leyva y Flor es que pone el punto de partida de la información utilizada en 1980, esto es, antes de la «crisis de la deuda». De ese modo, se evalúa la evolución de la desigualdad en un periodo con grandes ajustes macroeconómicos recesivos y en otro, más largo, dominado por el crecimiento. El estudio sirve así para recordar algo que se destaca poco en las últimas dos décadas y es que todos los progresos registrados en el poder adquisitivo de los trabajadores dependientes e independientes están muy lejos de recuperar el nivel de hace cuarenta o cincuenta años. La asimetría de los efectos de las crisis y de las recuperaciones sobre la pobreza, por muy largas y aceleradas que sean, es así evidente. Permite recordar también que el enorme y muy rápido deterioro de ese poder adquisitivo no tuvo relación con una pérdida de habilidades laborales sino con un cambio radical en precios relativos, cosa que puede ocurrir en medio de agudos procesos inflacionarios.

Sirve así para prever, hasta cierto punto, lo que podría acontecer en caso de volver a procesos de ajuste recesivo en un contexto de alta inflación. Tras los abruptos cambios en la relación entre países acreedores y deudores registrados en las últimas décadas no se pueden desdeñar las lecciones de un pasado que parece ahora muy lejano.

El trabajo de Tello enfoca el tema de la distribución del ingreso y la población en situación de pobreza desde la preocupación por el sector informal. Gran parte de los ingresos de la población de estos sectores se genera en las actividades productivas. Bajo este enfoque, mejoras de dicho sector —sea por incrementos sustanciales de los niveles de productividad o ingresos o por traslado de la fuerza laboral hacia el sector formal de mayor productividad— podrían tener como correlato una menor desigualdad de la distribución del ingreso y una reducción de los niveles de pobreza.

El análisis empírico realizado por el autor sustenta dos hipótesis sobre los efectos del crecimiento económico del sector informal del Perú y de sus regiones ocurrido en el período 2005-2009. La primera es que el crecimiento de la economía peruana basado en el sector primario exportador no ha reducido el tamaño (en empleo o producto) del sector informal en las regiones del Perú. Y ello a pesar de que dicho crecimiento, por diversos efectos indirectos (vía el crecimiento de la demanda agregada o el financiamiento de inversión en educación, en particular de niveles bajos, y de infraestructura de transporte y comunicaciones) ha incrementado el valor agregado real, empleo y productividad laboral del sector informal. Además, por sus efectos directos (vía el incremento de las exportaciones), incrementó el empleo de dicho sector. Estos efectos *goteo* del crecimiento en las regiones, sin embargo, no han reducido de manera significativa la magnitud de la diferencia de productividades entre los sectores formal e informal. La segunda es que en las regiones el efecto del crecimiento del sector formal sobre el tamaño del sector informal vía el traslado de recursos entre sectores no es claro.

Una implicancia de los resultados del estudio, que señala el autor, es que la reducción de la pobreza y las mejoras de la distribución del ingreso durante el alto crecimiento económico del último quinquenio no han sido sinónimos de mejoras sustantivas en el estándar y calidad de vida de la población que reside en el sector informal de la economía. Ello se sustenta en el hecho de que la mayor parte de la fuerza laboral de dicho sector recibe ingresos menores a la remuneración mínima vital. En consecuencia, las políticas distributivas no solo requieren ser diseñadas para aliviar la pobreza sino que también requieren ser creadas para incrementar, de manera sostenida y autónoma, la capacidad productiva del sector informal donde reside la población pobre.

El estudio de Tello avanza en una dirección que exige nuevos trabajos. En el campo teórico, nos parece que se requiere una mayor incorporación de teorías

de la competencia intra-rama de producción, esto es, entre productores del mismo bien o de sustitutos cercanos. La diferencia de productividades adquiere su mayor sentido cuando se registran en la misma rama de producción, pues entonces se puede entender mejor no solo la distribución del ingreso sino la capacidad competitiva y el futuro de los productos individuales. Puede por ello, como se encuentra en el estudio, registrarse una mejora en productividad en el caso de las unidades productivas menos competitivas, como son las informales, pero a la misma vez se pueden mantener los diferenciales de productividad, lo que hace que las mejoras sean precarias debido a la ventaja que mantienen los líderes del ramo respecto de los rezagados. Al final, en la competencia es la productividad comparativa la que cuenta para establecer la potencialidad competitiva futura. También nos parece que una desagregación mayor permitiría analizar más en profundidad la competencia inter-ramas, como cuando los capitales, con la mano de obra correspondiente, pasan de un mercado específico a otro. Las bajas barreras a la entrada en el sector informal son una fuente de competencia que disminuye los ingresos al añadir nuevos participantes en mercados en los que existen bajos márgenes de beneficio. Estas consideraciones quizá permiten entender por qué, por ejemplo, puede subir la productividad y el empleo sin que los ingresos individuales superen el nivel de la línea de pobreza.

El trabajo de del Pozo y Espinoza recuerda que el desempeño de la economía peruana en términos del PIB per cápita en los últimos años ha sido notable, pero que hay pocos estudios que hayan analizado cómo el crecimiento se ha distribuido entre los departamentos. La investigación explora si durante el periodo 1979-2008 los departamentos han tendido a la convergencia de sus PIB per cápita. Dos conceptos diferentes han sido usados para ello. El primero, β -convergencia, permite establecer si el PIB per cápita de los departamentos más pobres ha crecido más rápido que el de los más ricos. El segundo, σ -convergencia, permite examinar si la dispersión en el nivel de PIB per cápita interdepartamental ha mostrado un comportamiento decreciente en el tiempo.

Un análisis preliminar de las series de PIB per cápita indica notables diferencias en el desempeño macroeconómico de las regiones, lo cual lleva a considerar la posibilidad de una divergencia significativa entre los departamentos del país. Así, si bien para las diferentes décadas entre 1979 y 2008 el crecimiento promedio anual del PIB per cápita de Lima y Callao es similar al del resto del país, las diferencias en los niveles son amplias, toda vez que una es más que el doble de la otra para todo el periodo. Esta diferencia se mantiene incluso al hacer el análisis a nivel de regiones naturales. Las diferencias en el PIB per cápita de la costa con las de la sierra y la selva se habrían mantenido (e incluso, afianzado) con el correr de los años.

El análisis de la σ -convergencia que realizan los autores corrobora los indicios anteriores. Así, la dispersión del logaritmo del PIB per cápita ha caído, aunque solo ligeramente, entre 1979 y 2008. En ese periodo, si bien el comportamiento de la desigualdad interdepartamental se ha mantenido errático, se encuentran indicios de una relación positiva entre la σ -convergencia y el crecimiento económico durante los años intermedios 1985-2006. Un comportamiento igual de sinuoso se encuentra al analizar la σ -convergencia de las regiones geográficas o naturales.

La β -convergencia, analizada mediante la relación estadística entre el crecimiento departamental anual promedio y su PIB per cápita relativo (estandarizado por el promedio departamental) al inicio del periodo, permite establecer que entre 1979 y 2008 los departamentos más pobres (en términos relativos) han crecido, en promedio, más que aquellos en mejor posición (corroborando la hipótesis de convergencia). No obstante, las fuerzas que conducen a esta convergencia, que no se analizan en el artículo, se habrían debilitado con el correr de las décadas. Según los autores esta era mucho más fuerte durante la década de 1980, reduciéndose en la década siguiente y revirtiéndose entre los años 2000 y 2008, tal que en este subperiodo los departamentos que más crecieron son los que se encontraban mejor posicionados en el inicio (año 2000). Un planteamiento a estudiar en profundidad al respecto es que las expansiones de la economía, en la medida en que es capitalista, lo son en mayor medida en la región más capitalista e industrial del país, esto es, en Lima-Callao, y que las recesiones son, por lo mismo, también mayores en la capital. Sería interesante establecer si una crisis de naturaleza climática, como el fenómeno del Niño, tendría un efecto divergente.

En cualquier caso, los hallazgos empíricos presentados llevan a los autores a establecer que la consolidación de una tendencia de crecimiento económico apunta al incremento de la desigualdad entre departamentos. Convendría retomar diversos estudios existentes sobre la estructura productiva del país para ver si, como sugieren los autores, el debilitamiento registrado de la convergencia entre décadas se debería, por lo menos en parte, a las diferencias en estructuras productivas. Una hipótesis que proponen trabajar es que una mayor participación del sector primario [secundario] en el PIB sería característico de los departamentos con peor [mejor] desempeño. Por ello, sería de interés para los *policy makers* el análisis de la relación entre sectores líderes del crecimiento y su efecto sobre la desigualdad. Los autores sugieren que los resultados obtenidos generan indicios de que el proceso de crecimiento económico inaugurado durante los años 2000 sería de un «tipo» diferente al observado en el pasado, con lo que se habría perdido el efecto «igualador» entre departamentos que una vez tuvo. Queda así planteada una agenda de trabajo que profundice diversos estudios previos sobre la desigualdad regional en el país.

Nos parece que la importancia del problema de los servicios públicos está presentado de una manera ambiciosa por Dammert y García, cuando se señala en línea con los planteamientos de Sen que «En el mundo actual la calidad de vida —entendida como la capacidad de las personas de realizarse como seres humanos y como la libertad de elegir estilos de vida diferentes— [...] es altamente sensible a las condiciones de acceso a servicios públicos como la provisión de agua y saneamiento, electricidad y telecomunicaciones, pues estos servicios afectan funciones y capacidades esenciales como lograr un nivel adecuado de nutrición, confort dentro de las viviendas, buena salud e integración social».

La evidencia presentada sobre la distribución en la primera década del siglo pasado se apoya en el criterio del acceso diferenciado a los servicios, sobre todo entre regiones y entre deciles de ingreso de la población. El panorama de la evolución y de la situación actual es diverso, pero muestra un avance general apreciable con un retraso mayor en zonas rurales o con abundancia de pobres que tienen dificultades para pagar los servicios. La telefonía móvil se ha expandido de manera impresionante y ha hecho menos grave la desaceleración y estancamiento en el acceso a la fija. La desigualdad es mucho mayor en el acceso a la telefonía fija que a la móvil. El acceso de hogares a servicio eléctrico ha seguido expandiéndose con la desigualdad urbano-rural conocida, pero dando un salto importante en los deciles más pobres. Una pregunta a responder es la de los límites que tiene un esquema de expansión de acceso basado en subsidios para lograr coberturas universales. Por ejemplo, en el caso de la electrificación rural la potencialidad de las empresas y del mercado para una cobertura universal es insuficiente. En el abastecimiento de agua el problema de la calidad resulta más grave, pero también son graves los límites a la expansión de un servicio de calidad. Los autores muestran que en los últimos tres años, la denominada «agua segura» ha disminuido su ya reducida cobertura, y el agua sin tratamiento —y por ello peligrosa, a pesar de que es mejor que su carencia— ha sufrido un estancamiento de cobertura.

El trabajo empírico se preocupa, pues, del acceso a los servicios. Se reconoce que en un contexto como el peruano el mercado tiene limitaciones irresolubles para llegar a la cobertura universal. Después de hacer todo lo que puede, queda un tramo denominado «brecha de acceso» que se define como «la distancia entre la frontera de eficiencia de mercado y el nivel de cobertura total que corresponde con una situación de servicio universal (todas las comunidades acceden a los servicios)».

Nos parece que la importancia del tema tratado y la abundancia de evidencia sobre la desigualdad exige incluir en la agenda futura una discusión sobre el enfoque teórico y el de las políticas. Nos vamos a referir, como señalan los mismos autores, a solo un aspecto general del problema, esto es, la conveniencia de «caracterizar la

problemática del acceso desde la perspectiva del tipo de política aplicable». Como señala Sen, «*I would submit that the 'policy definition' is based on a fundamental confusion. It is certainly true that with economic development there are changes in the notion of what counts as deprivation and poverty, and that there are changes also in the ideas as to what should be done. ... neither can be defined in terms of the other*»¹. Basar la definición del problema en lo que creemos que se debe hacer puede recortar la real magnitud del problema y traducirse en una aproximación a la problemática que nos interesa partiendo del tipo de intervención que deseamos y no de la gama de intervenciones que serían necesarias.

Los autores parecen definir el asunto basándose en una jerarquía en la que el mercado, debidamente «purificado» de altas barreras a la entrada, etcétera, tendría la precedencia y que luego el Estado cubriría el remanente de las insuficiencias de acceso. En la práctica, interpretamos la lentitud con la que se avanza en la cobertura de necesidades básicas y de servicios públicos como una especie de «perro del hortelano» donde el mercado no cubre el conjunto de la necesidad por razones de oferta o de demanda —por ejemplo por la existencia de precios tope—, y el Estado tampoco lo hace por temor a los subsidios como herramienta o por falta de recursos. Después de todo, la regulación se concentra sobre todo en la problemática de las tarifas y la calidad y menos en la de cobertura. Así, la subsidiariedad puede convertirse fácilmente en un modo de evasión de responsabilidades de cobertura y de distribución en campos en los que, como en diversos servicios públicos, lo fundamental es que el servicio se provea a todos con similar calidad y no con criterios dominados por la rentabilidad o por la proporcionalidad entre calidad y precio. Nos parece que estos criterios contribuyen a las insuficientes coberturas y a las desiguales calidades en ciertos servicios públicos como agua segura o saneamiento. Otros temas, más concretos, para una agenda son presentados en el trabajo. Uno que resulta importante es el que se deriva del enfoque que recogimos al empezar la presentación a este trabajo. Nos referimos a la relación entre el acceso a los servicios y el desarrollo humano.

El trabajo de Cecilia Garavito parte de la constatación de que pese a la mayor participación laboral de mujeres y trabajadores de lengua materna distinta al castellano, sus ingresos promedios son menores a aquellos de varones y de los de habla materna castellano respectivamente, situación que persiste pese al crecimiento económico reciente. La autora cuestiona que tales diferencias estén asociadas solo a diferencias en productividad (e.g., educación, experiencia laboral) o al capital de la empresa (e.g., tamaño de la empresa), observando que pese a resultados nacionales recientes

¹ Sen, Amartya (1982). *Poverty and Famines. An essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Oxford University Press (p. 20).

de mayor educación y programas por mayor productividad de las microempresas y las pequeñas empresas, las brechas de ingresos no se han reducido. Su objetivo es determinar las causas de las diferencias en los ingresos por sexo y por lengua materna, en el marco de una economía segmentada y una sociedad donde el valor de los activos no económicos de los grupos sociales influye en los resultados económicos de su participación en la actividad económica.

Siguiendo la metodología estándar, Garavito opta por estimar ecuaciones de ingresos «a la Mincer» (antes que emparejamiento discreto) para analizar los diferenciales de ingresos y sus causas, descomponiéndolas entre aquellas debidas a diferencias en productividad y aquellas debidas a otras causas, entre las cuales puede estar la discriminación. Para ello la autora aplica previamente pruebas T de medias para examinar las diferencias de ingresos por hora de acuerdo al sexo y a la lengua materna. Explicitando supuestos de los modelos de negociación al interior del hogar, Garavito continúa estudios previos para Perú, postulando que los ingresos de los trabajadores dependerán del rendimiento de su capital humano y del capital físico de la empresa en la cual trabajan, y que las características personales como la posición del trabajador en el hogar, su género y su lengua materna influirán en los retornos del capital que poseen, y por lo tanto, en sus ingresos.

Los principales resultados indican que el ser varón eleva los ingresos por hora, mientras que el tener como lengua materna el quechua, el aymara o una lengua amazónica los reduce, y que la brecha de ingresos por sexo se mantiene por lengua materna, con diferenciales significativos. Entre las características del trabajador, el haber estudiado en un colegio privado eleva su ingreso por hora en relación a quienes estudiaron en un colegio público. Por el lado de las características de las empresas, las brechas de ingresos más significativas se dan en contra de los que trabajan en una microempresa, en el sector primario, o realizando un trabajo manual. Por último, los resultados de la prueba T de Student aplicada a los coeficientes de las regresiones por sexo y por lengua materna muestran que las diferencias significativas de ingresos se dan según educación, experiencia laboral, trabajar en una microempresa o en el sector terciario. Según sus resultados, Garavito concluye que las diferencias en los ingresos por sexo y por lengua materna subsisten: los varones obtienen un ingreso por hora 25% mayor al de las mujeres, y los trabajadores cuya lengua materna es una lengua nativa obtienen un ingreso un 13% menor al de aquellos cuya lengua materna es el castellano.

La autora concluye que los rendimientos del capital humano son mayores para los varones que para las mujeres, y para los trabajadores cuya lengua materna es el castellano que para aquellos cuya lengua materna es nativa. Ya que uno de sus hallazgos es que haber estudiado en un centro educativo privado determina mayores

ingresos, su primera recomendación de política es mejorar la calidad de los centros educativos públicos, donde estudia la mayor parte de la población, y que no basta con el acceso a la escuela o a la universidad, sino que es necesario mejorar la calidad de la oferta de los centros de estudios estatales. Y porque la reducción en ingresos por trabajar en una microempresa es mayor para mujeres que para varones, y para trabajadores cuya lengua materna es nativa que para aquellos cuya lengua materna es el castellano, la autora postula que es necesario analizar una posible segregación ocupacional asociada a diferencias en ingresos. Y porque en el sector primario solamente se dan diferencias significativas por sexo, probablemente relacionadas con un menor acceso al crédito y a la propiedad de la tierra, Garavito recomienda continuar con los programas de acceso al crédito para microempresas, tanto en el sector urbano como en el rural. Por último, la autora reflexiona sobre las diferencias de ingresos que subsisten, tanto por sexo como por lengua materna, y que considera están relacionadas con activos políticos, sociales y culturales, y concluye que su revaloración pasa por una política de Estado, a la par de la mejora en el acceso a los activos económicos de los grupos menos favorecidos.

El artículo de Muñoz es parte de una investigación multidisciplinaria sobre escasez del agua, y en él se reflexiona sobre las diversas propuestas en debate para enfrentar el problema de dicha escasez y la mala distribución de agua para el riego. Debido a los problemas de disponibilidad de agua frente a su demanda, en especial la demanda por agua de riego, este recurso se está convirtiendo en un limitante del crecimiento agrícola en el valle de Ica, más aún, de sus productos de agroexportación, altamente intensivos en agua. La preocupación del autor, como la de autoridades, organismos multilaterales y foros mundiales, es la presión que ejercen varios eventos en la generación y distribución del agua, y la urgencia de políticas y de modelos de gestión del recurso. Muñoz destaca los nuevos enfoques de gestión integrada del recurso hídrico, con visión integradora del agua, introduciendo la noción de cuenca y promoviendo la acción colectiva de los diversos actores sociales involucrados para regular la actual práctica de cavar nuevos pozos cada vez más profundos para extraer agua del subsuelo, disminuyendo peligrosamente la napa freática.

El valle de Ica, caso en estudio, afronta escasez dramática del agua de riego, que puede resultar en escasez también para el uso poblacional. Por ello, reflexiona Muñoz, existe la necesidad de contar con mecanismos de gestión del agua en la cuenca del valle de Ica que consideren la parte alta de la cuenca que corresponde a Huancavelica y la participación de todos los actores de dicha cuenca para minimizar la desigualdad regional. Mientras el valle de Ica se ha constituido en una de las principales zonas agro-exportadoras del país, con alto nivel de empleo y contribución relevante al producto nacional, Huancavelica se mantiene con altos niveles de pobreza y extrema

pobreza. La cuenca del valle del río Ica presenta pues tanto progreso creciente como extrema pobreza. Este es un primer problema de desigualdad. Desde 2010, frente a la creciente producción para la agro-exportación en el valle de Ica, la disponibilidad u oferta de agua de riego, es decir, las fuentes de agua superficial y los acuíferos subterráneos, no ha crecido en forma similar al incremento de la demanda.

Para el autor, la escasez del recurso hídrico genera otro problema distributivo, que es el de la desigualdad en la distribución del agua de riego. La distinta capacidad de acceder al recurso hídrico, dada la propiedad de la tierra y el poder económico de los diferentes grupos de productores es muy clara.

Por estos y otros factores, la escasez hídrica es definida como un producto social de la interacción entre determinantes físico-tecnológicos y formas de gestión del agua asociadas a intereses políticos y económicos determinados, que pueden profundizar la desigualdad en la distribución. El debate económico introduce dos componentes relevantes para la política pública: uno sobre la pertinencia de introducir mecanismos de mercado en su provisión; y otro sobre la privatización del recurso mismo en un contexto de alta demanda por agua de riego, de complejo sistema estatal para su provisión y distribución, y la organización social de gestión del recurso.

Entre otras consideraciones finales, el autor señala que hay al menos tres elementos claves para una política pública sobre el agua: la introducción de tarifas por el uso del agua subterránea, la transparencia y regulación de los mecanismos de mercado que aplican los propietarios de fundos, y el cambio hacia un sistema de gestión integrada del recurso hídrico orientado a una distribución eficiente y equitativa del recurso.

Para León y Jopen el micro financiamiento en el Perú ha crecido aceleradamente en las décadas recientes, en especial las micro finanzas reguladas y las instituciones financieras correspondientes. Este crecimiento ha sido consistente con las lecciones provenientes de la aplicación de las mejores prácticas internacionales, la prudencial regulación y supervisión financiera, el crecimiento macroeconómico del país, entre diversas razones. Paralelamente, han persistido formas no reguladas e informales de financiamiento entre microempresas y consumidores pobres a lo largo del país.

Los autores destacan la creciente actividad micro crediticia de todas las instituciones financieras reguladas: bancos, financieras, cajas municipales (CMAC), cajas rurales (CRAC) y EDPYMES. Partiendo de la consideración de que existe gran diferencia entre las características de los microcréditos de las diversas instituciones, el estudio documenta esa alta heterogeneidad en las colocaciones, tanto en términos totales como promedios. Dicha heterogeneidad incluye el hecho de que los bancos comerciales colocan la mitad del volumen total de microcréditos en el mercado, mientras que las denominadas instituciones especializadas (CMAC, CRAC y EDPYMES)

participan en menor proporción que los bancos. Llama la atención este resultado, contrario a la intuición de que son las instituciones llamadas especializadas las principales oferentes del microcrédito en el sistema financiero. Al comparar el tamaño que en promedio prestan las instituciones, los autores encuentran que el monto promedio del microcrédito (o microcrédito promedio) colocado por los bancos es varias veces mayor al microcrédito promedio colocado por CMAC e incluso por las financieras. En tanto, el similar número de microempresas clientes de la banca y las CMAC muestran similar penetración entre estos deudores. Esta penetración es mucho menor en el caso de las CRAC y EDPYMES.

Según León y Jopen, la alta heterogeneidad identificada entre los microcréditos puede ser explicada en parte por la especialización de las instituciones financieras en ciertos tipos de microempresas, en parte por preferencias y requerimientos crediticios de las diversas microempresas, por aspectos regulatorios o por otros determinantes. La explicación causal es problemática, porque los resultados observados sintetizan todos estos posibles determinantes. De ahí que el artículo explora posibles asociaciones con variables económicas que consideramos pertinentes. Los autores plantean que la desigualdad económica entre regiones del país es importante para entender esta heterogeneidad en los microcréditos colocados por instituciones micro financieras reguladas. Por ello exploran tres aspectos asociados: la distribución regional de colocaciones y captaciones, la infraestructura de las instituciones en la provisión de sus servicios financieros y la actividad económica de los deudores. Las estadísticas muestran una clara asociación entre heterogeneidad del microcrédito y la desigualdad regional económica, sea por volumen de colocaciones o captaciones, o por los mecanismos utilizados en la oferta crediticia: los bancos captan depósitos en todas las regiones, pero son las principales fuentes crediticias en las regiones de mayores ingresos. De las demás instituciones, básicamente las cajas municipales son las que tienen presencia, en especial en regiones de ingresos medios y bajos.

Además, la oferta bancaria en las regiones de ingresos medios y pobres se da básicamente a través de cajeros corresponsales y automáticos, y en las regiones más ricas a través de oficinas con mayor oferta crediticia. Las demás instituciones tienen menor diferenciación entre las regiones con mayor atención a través de oficinas, aun en las regiones pobres. Los autores destacan el tipo de actividad económica al que se orientan los créditos, porque todas las instituciones financieras reguladas colocan la mayor parte de sus créditos en empresas dedicadas a actividades de extracción (en especial los bancos) y de transformación o manufactura, siendo bajo el volumen para actividades de servicios, incluidos comercio y servicios personales. Es decir, las microempresas clientes del sector probablemente son las más rentables, en comparación con la mayoría que opera en actividades de comercio minorista y servicios personales.

A partir de estas relaciones exploratorias, los autores inferen que son pertinentes las políticas económicas y financieras orientadas a las microempresas.

En principio, los responsables de políticas deben diseñar mejores instrumentos financieros y no financieros para atender los requerimientos de una mayoría de microempresas que probablemente no están siendo alcanzadas aún. Para ello se requieren mejores instrumentos de evaluación de los negocios de las microempresas, con el fin de atender sus requerimientos, sean estos financieros, de asistencia técnica, o incluso de cambio de actividad. Y en cuanto a los productos micro financieros, proponen los autores que se generen incentivos económicos para las instituciones «especializadas» en micro finanzas, dada su mayor capacidad y tecnología financiera para proveer créditos a las microempresas en todo el país, como es el caso de las CMAC, de EDPYMES capaces de ser graduadas (dada la muestra reciente de solidez financiera de varias de ellas que han sido adquiridas por bancos comerciales), e incluso algunas cooperativas. Ellas saben llegar a diversas microempresas, y al parecer no han podido competir en las condiciones actuales con las instituciones más grandes. Políticas que las ayuden a superar problemas de economías de escala les pueden incentivar a llegar a regiones más remotas. Finalmente, León y Jopen proponen que el marco normativo provea también instrumentos que amplíen la competencia y reduzcan la heterogeneidad de los microcréditos entre instituciones sin descuidar los principios prudenciales de la regulación, a fin de garantizar que continúe el sano desarrollo de las micro finanzas y a la vez se eleve la penetración de las mismas entre las diversas microempresas a lo largo del país.

Javier M. Iguíñiz Echeverría
Janina V. León Castillo
Lima, 29 de agosto de 2011