DÉFICIT Y SOBRECOSTOS DE LA ECONOMÍA PERUANA

FRITZ DU BOIS* Y JAVIER TORRES**

La falta de infraestructura adecuada (en servicios públicos, colegios, hospitales, etcétera), las deficiencias del sistema de seguridad y justicia, el costo de los trámites burocráticos, y la falta de un sistema adecuado de evaluación de los empleados públicos genera serios déficits y sobrecostos a la economía peruana. Las estimaciones revelan que el Perú afronta un déficit general de inversión en infraestructura de 30.365 millones de dólares (cerca del 40 por ciento del PBI y superior a la deuda pública), así como sobrecostos anuales mayores a los 6.200 millones de dólares (8 por ciento del PBI se pierde en ineficiencias y trámites innecesarios).

1. Introducción

Las malas políticas gubernamentales de los últimos 35 años han hecho que el PBI per cápita real (base 1994) sea prácticamente el mismo que el de 1974 (5.455 soles en 1974 y 5.424 soles en el 2005), han restado competitividad y eficiencia a la economía y la han convertido en una de las más informales del mundo[1]; además, han limitado el acceso a servicios públicos a millones de peruanos, manteniendo al 50 por ciento de la población en condición de pobreza.

Así, los actuales déficits de infraestructura y los sobrecostos burocráticos, tributarios y de servicios públicos representan obstáculos para el aprovechamiento de las ventajas competitivas del Perú. Si bien el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos constituye una gran oportunidad para el crecimiento económico del país, la carencia de acceso a servicios públicos y los sobrecostos que afronta la sociedad son serias limitaciones para el desarrollo sostenido del país. En este sentido, y sobre la base de los estudios del Instituto Peruano de Economía (IPE) y del Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, encargados por la Asociación de Empresas Privadas de Servicios Públicos (Adesep), este artículo pretende estimar uno a uno los déficits y sobrecostos de la economía peruana.

2. Política tributaria

Los últimos cinco años han registrado una marcada recuperación de la recaudación tributaria. Se estima que del 2001 al 2005 los ingresos tributarios tuvieron un incremento real del orden del 48 por ciento (pasando de 12,5 por ciento del PBI en 2001 a cerca de 13,7 por ciento en 2005), recuperando el nivel de recaudación (como porcentaje del PBI) logrado en 1998[2]. Sin embargo, este aumento se ha generado a costa de una mayor carga para los contribuyentes. La política tributaria se ha basado en un aumento de las tasas de impuestos existentes, la creación de nuevos impuestos y la transferencia de la responsabilidad y de los costos de la recaudación hacia las empresas formales.

Entre los cambios de tasas impositivas, resalta el aumento del impuesto general a las ventas (IGV) a 19 por ciento, la adición de una tasa intermedia en el

Revista de Economía y Derecho, Vol. 3, Nº 11 (Invierno 2006). Copyright © Sociedad de Economía y Derecho UPC. Todos los derechos reservados.

* Administrador de Negocios por el Politécnico de Londres. Actualmente es gerente del Instituto Peruano de Economía (IPE) y profesor de la Maestría en Derecho de la Empresa de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC).

** M. A. en Economía por la University of British Columbia (UBC) y bachiller en Economía por la Universidad del Pacífico. Actualmente es analista del Instituto Peruano de Economía (IPE).

impuesto a la renta (IR) para personas naturales y el aumento del IR para personas jurídicas, llegando a 33 por ciento para las empresas que distribuyan utilidades. Estas elevadas cargas impositivas disminuyen la rentabilidad de los proyectos de inversión, las utilidades de las empresas y el ingreso disponible de los contribuyentes en general. Asimismo, las continuas modificaciones que el IR para personas jurídicas ha sufrido en los últimos seis años (cinco modificaciones de 2002 a 2004) afectan la predictibilidad del retorno de las inversiones futuras. Además, estas modificaciones llevan a tratos diferenciados, pues las empresas pueden firmar convenios de estabilidad que les garantice una de las cinco tasas de estos años, generando distorsiones en la economía.

Durante el actual gobierno se han introducido dos nuevos impuestos: un impuesto a las transacciones financieras (ITF) y una regalía a la actividad minera. El primero es un sobrecosto que pagan todos los usuarios del sistema financiero y el segundo constituye un desincentivo para futuras inversiones mineras en el país.

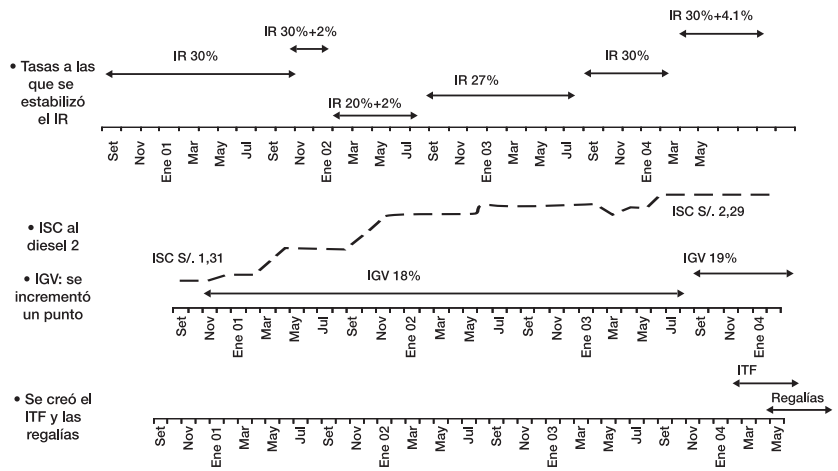
Además, se crearon diversos sistemas de pago adelantado de impuestos, los cuales se basan en la falsa premisa que las empresas siempre tendrán ventas y utilidades, reduciendo de esta forma su capital de trabajo. Adicionalmente, el sistema de pago adelantado del IGV (detracciones y percepciones) implica que un conjunto de empresas asuma costos adicionales por tener que realizar una labor de recaudación, que debería estar en manos de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat). Así, actualmente el 17 por ciento de la recaudación es realizada directamente por un grupo de contribuyentes, obligados por Sunat.

Por otro lado, el análisis de los ingresos tributarios muestra una elevada concentración de la recaudación. Así, hacia el 2002, los 54 mayores contribuyentes eran responsables por casi el 40 por ciento de la recaudación total, mientras que 2,4 millones solo aportaban el 15 por ciento. Del mismo modo, la descomposición del pago del IR de tercera categoría indica que en el 2000 los principales contribuyentes representaban el 81 por ciento de los ingresos (en esta categoría), mientras que para el 2005 este porcentaje se había incrementando hasta el 88 por ciento. Asimismo, no se ha reducido de manera significativa el nivel de evasión tributaria en el país en los últimos años. De hecho, según el informe del Banco Mundial *Doing Business 2006*, el grado de informalidad de la economía se ha incrementando llegando a más del 60 por ciento.

2.1.1. Sobrecostos tributarios

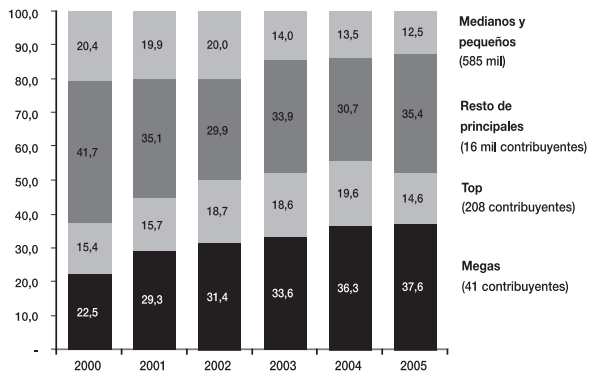
Para estimar los sobrecostos de carácter tributario se comparan las tasas impositivas de los principales impuestos con el promedio internacional. Así, se observa que las tasas del IGV y del IR tanto para personas jurídicas como naturales son mayores que el promedio que aplican los países desarrollados (17,8 por ciento para el IVA, 14,3 por ciento para el IR para personas naturales y 29,8 por ciento para personas jurídicas). De esta manera, si es que se redujeran las tasas del IR y del IGV al nivel promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la carga tributaria de los contribuyentes disminuiría en aproximadamente 604 millones de dólares. De la misma manera, si es que se igualasen las tarifas

Continuos cambios impositivos del 2000 al 2004
(en tasas impositivas)



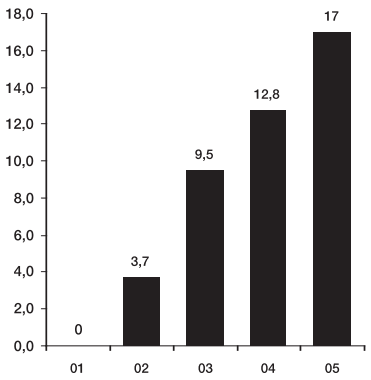
Fuente: Sunat

Concentración de la recaudación del impuesto a la renta de tercera categoría del 2000 al 2005
(en porcentaje de la recaudación del IR de tercera categoría)



Fuente: Sunat

Recaudación tributaria realizada por contribuyentes bajo los sistemas de detracciones y percepciones
(en porcentaje de la recaudación del IGV)



Fuente: Sunat

arancelarias del país con respecto a las de la OCDE (8,9 por ciento en el Perú contra 3,4 por ciento en promedio en la OCDE), el sobrecosto arancelario se reduciría en 607 millones de dólares. Por lo tanto, se estima que el sobrecosto tributario por tasas impositivas excesivas asciende a 1.211 millones de dólares.

A ello, se le debe añadir los sobrecostos de los diversos impuestos antitécnicos existentes, como los impuestos a las transacciones financieras, el impuesto a los activos netos, entre otros, los cuales suman 604 millones de dólares.

Por último, habría que mencionar los sobrecostos por ineficiencia administrativa. Según el Banco Mundial (*Doing Business 2006*), una empresa mediana en el Perú destina aproximadamente 424 horas/hombre anualmente al pago de impuestos; el número de horas destinadas en los países de la OCDE es alrededor de 197. El estimado del costo del tiempo extra que se destina al pago de impuesto (teniendo como *benchmark* el promedio internacional), del tiempo que se pierde por ineficiencias administrativas aduaneras (comparándolo con el promedio de la región sudamericana) y del tiempo y recursos que destinan algunas empresas a realizar actividades de recaudación (obligados por la Sunat), suma alrededor de 250 millones de dólares.

3. Infraestructura de servicios públicos

En el 2005, el IPE realizó una evaluación de la situación de los servicios públicos de los sectores transportes, saneamiento, electricidad y telecomunicaciones en el Perú. El objetivo fue calcular la brecha de inversión en servicios públicos considerando un periodo de referencia de diez años. Asimismo, el Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico estimó los sobrecostos generados por la inexistencia o inadecuación de la infraestructura de servicios públicos, considerando siempre los costos de transacción y la pérdida de eficiencia social (PES).

Sobrecostos tributarios, 2005
(en millones de dólares)

Sobrecostos por tasas (Perú *vs.* OECD)	
Impuesto a la Renta	258
Impuesto a la Renta de empresas	204
Impuesto a la Renta de personas	53
IGV	346
Aranceles	607
Subtotal	**1.211**
Sobrecostos por impuestos antitécnicos	
Impuesto a las Transacciones Financieras	215
Impuesto a los Activos Netos	326
Juegos de Casino y Tragamonedas	15
Otros ingresos	48
Subtotal	**604**
Sobrecostos por ineficiencia administrativa	
Ineficiencia administrativa de Aduanas	94
Tiempo dedicado al pago de impuestos	95
Costo de recaudar en nombre de la Sunat	19
Multas formales tributarias	42
Subtotal	**250**
Total	**2.065**

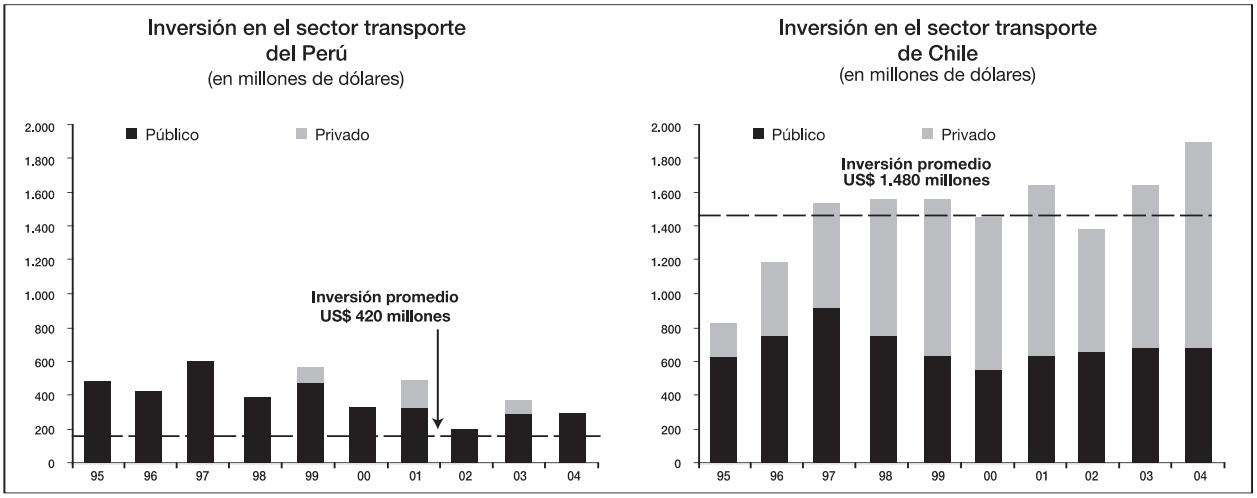
3.1. Sector transporte

El transporte peruano es bastante inferior (en calidad y cantidad) al promedio de la región latinoamericana. Así, el Perú tiene una de las redes viales de menor longitud de la región, aun cuando la extensión de su territorio es bastante más grande que la de otros países[3]. Además, el puerto del Callao es el único gran puerto de América Latina y el Caribe que no posee grúas "pórticas" necesarias para facilitar el embarque y desembarque de naves[4]. Asimismo, el índice elaborado por el Global Competitiveness Report de 2004-2005 indica que los aeropuertos peruanos no son eficientes. El índice peruano (3,5) se ubica debajo del promedio (4,6) de una muestra de 104 países, en la posición 83 superando solo a tres países de Sudamérica[5].

Ministerio de Transporte. Asimismo, se incorporaron los costos necesarios para poner a la actual red vial en condiciones óptimas. El monto ascendió a 6.779 millones de dólares.

En el caso de los ferrocarriles, se emplearon informes de la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (Alaf) y los planes de inversión de los ferrocarriles concesionados, sumando un total de 17 millones de dólares.

Finalmente, en el caso de los aeropuertos administrados por la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial (Corpac), se utilizaron las inversiones estimadas por la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Proinversión) y el plan maestro de inversiones. A este monto se le añade el plan de inversiones presentado



Fuente: Comisión Económica para América Latina (Cepal), MTC (Perú), SIAF (Ministerio de Economía y Finanzas), Banco Mundial, Ministerio de Obras Públicas de Chile

Fuente: Cepal, MTC (Perú), SIAF (MEF), Banco Mundial, Ministerio de Obras Públicas de Chile

3.1.1. Déficit y sobrecostos en el sector transporte

El cálculo de la brecha en este sector se basó en los requerimientos de inversión para responder a la demanda de corto plazo y, a su vez, superar las deficiencias existentes en materia de infraestructura. Así, la brecha en transporte se descompone en sus cuatro subsectores base: puertos, redes viales, ferrocarriles y aeropuertos. Con respecto a puertos, la brecha de inversión estima los montos requeridos para optimizar el comercio actual y satisfacer la demanda futura de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo Portuario (PNDP). De esta forma, se calculó que la brecha de inversión en puertos sería de 695 millones de dólares, de los cuales más del 80 por ciento corresponden al Callao.

En relación con las redes viales, se utilizaron los proyectos de concesión y del Plan Intermodal del

por el concesionario del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, generándose una brecha de inversión total de 143 millones de dólares.

Respecto de los sobrecostos que la inadecuada infraestructura de transporte puede generar, se identificaron los sobrecostos de operación vehicular debido al estado de la carretera y aquellos por tiempo adicional de viaje. Para la medición del primero se utilizó el "cociente de mayor costo", resultando en 167 millones de dólares a escala nacional[6]. Para el segundo, se utilizó la diferencia entre la distancia real y la distancia virtual dividida entre la velocidad promedia del vehículo, luego se multiplicó este por el valor social del tiempo de viaje[7], obteniéndose así un sobrecosto de 20 millones de dólares anuales.

Asimismo, en lo relacionado con puertos se estiman los sobrecostos sobre las naves y la carga "contenedorizada". Para el cálculo de los costos de transacción se utiliza el número de contenedores y naves contenedoras movilizadas por los puertos. Estos se cuantificaron en 59 millones de dólares por la espera en rada, 30 millones de dólares por la capacidad limitada y 36 millones de dólares por la permanencia en el muelle debido al reducido número de contenedores movilizados por hora. Otro sobrecosto se produce por la falta de almacenamiento de contenedores en las instalaciones de la Empresa Nacional de Puertos (Enapu), el cual asciende a 13 millones de dólares. La pérdida de eficiencia social se estima sobre la base de la demanda potencial que podría generarse sin los costos de transacción excesivos, y asciende a 17 millones de dólares.

Por último, en lo referido a aeropuertos la inadecuada infraestructura afecta principalmente a la carga. Los sobrecostos que se generan por la falta de espacios y por las áreas desperdiciadas en los aeropuertos se estiman en 35 millones de dólares. Por otro lado, existen sobrecostos relacionados a la falta de cámaras frigoríficas en los aeropuertos de provincias y la falta de almacenes en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez; en el primer caso los sobrecostos ascienden a 5 millones de dólares y para el segundo, a 4 millones de dólares. La pérdida social se estimó como la carga potencial que podría exportarse vía aérea de no existir costos de transacción, dando como resultado 0,6 millones de dólares. Así, el sobrecosto total de la mala infraestructura de los aeropuertos llega a los 44 millones de dólares.

3.2. Sector saneamiento

Aún cuando se ha alcanzado cierto progreso en la última década, los indicadores de cobertura de servicio de saneamiento peruanos siguen siendo de los más bajos de la región. Así, la diferencia de cobertura con respecto al promedio de América Latina y el Caribe en 2002 fue de 13 puntos porcentuales. El sector saneamiento está integrado casi en su totalidad por empresas públicas (con excepción de Tumbes). Debido a esto, se ha dado un fuerte manejo político de las tarifas que, sumados a una gestión ineficiente por parte de los operadores municipales, ha llevado a un déficit de inversión y cobertura en el sector.

Así, un estudio del acceso al agua potable y la cobertura del tratamiento de aguas servidas muestra que, incluso a nivel urbano, Chile nos aventaja en 16

Brecha de inversión y sobrecostos en el sector transporte
(en millones de dólares)

Déficit de infraestructura

	Lima	Provincias	Total
Red vial	82	6.697	6.829
Red vial nacional	**0**	**2.391**	**2.391**
Panamericana	0	363	363
Longitudinal de la sierra	0	267	267
Longitudinal de la selva	0	136	136
Transversales	0	1.173	1.173
Resto	0	453	453
Red vial departamental	**26**	**1.498**	**1.524**
Red vecinal	**56**	**520**	**576**
Cartera de concesión (Pro Inversión)	**0**	**2.288**	**2.288**
Carreteras ya concesionadas	**0**	**50**	**50**
Puertos	**560**	**135**	**695**
Aeropuertos	**63**	**80**	**143**
Ferrocarriles	**0**	**17**	**17**
Total (en millones de dólares)	**705**	**6.929**	**7.684**

Sobrecostos por carencia de infraestructura

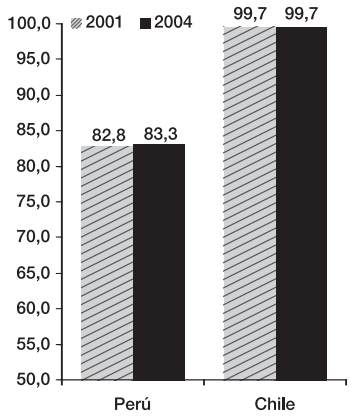
	Lima	Provincias	Total
Red vial	82	6.697	6.697
Carreteras	0	188	188
Puertos	128	26	154
Aeropuertos	16	28	44
Total (en millones de dólares)	**144**	**242**	**386**

Fuente: IPE, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), Adesep

y 49 puntos porcentuales, en cada servicio respectivamente. La situación en el ámbito rural es más preocupante, pues presentan indicadores de cobertura de agua potable y de saneamiento incluso más bajos que los del área urbana (66 y 33 por ciento, respectivamente).

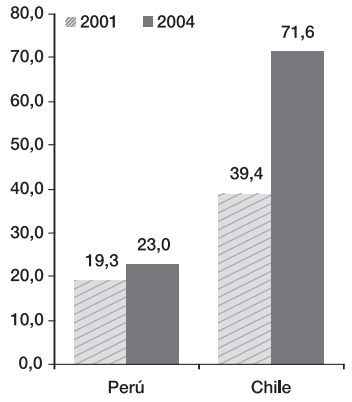
Para identificar los costos asociados a la inadecuada infraestructura de saneamiento, se separa a los usuarios en conectados y no conectados a la red pública de agua potable. Para los no conectados, la falta de cobertura de agua los obliga a utilizar sustitutos de mayor precio y destinar determinada cantidad

Cobertura de agua potable en el Perú y Chile urbano, del 2001 al 2004
(en porcentaje)



Fuente: Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass), Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS, Chile)

Cobertura de tratamiento de aguas en el Perú y Chile urbano, del 2001 al 2004
(en porcentaje)



Fuente: Sunass, SISS (Chile)

3.2.1. Déficit y sobrecostos en el sector saneamiento

El cálculo de la brecha de inversión en el sector separa los objetivos en zonas urbanas de aquellos en zonas rurales. De esta manera, las metas de cobertura del sector urbano fueron los niveles presentados por las empresas chilenas. El estimado de la brecha de inversión es de 4.181 millones de dólares, de los cuales más de la mitad corresponde al Servicio de Agua y Alcantarillado de Lima (Sedapal). Las mayores empresas públicas de saneamiento (EPS) presentan necesidades de inversión del orden de los 939 millones de dólares, mientras que el resto del sector urbano alcanza los 872 millones de dólares.

Por otro lado, las metas de cobertura del sector rural se identifican con los planes del Viceministerio de Construcción y Saneamiento (VMCS) y son menores a las del área urbana. Específicamente, se planteó una cobertura de agua del 82 por ciento y una cobertura de alcantarillado del 80 por ciento[8]. Así, el estimado para los requerimientos de inversión en las zonas rurales llega a 437 millones de dólares. Por lo tanto, el déficit de infraestructura del sector asciende a 4.619 millones de dólares.

de tiempo para abastecerse. Por ejemplo, los usuarios que se abastecen de un camión cisterna pagan de cuatro a cinco veces más por metro cúbico que aquellos a los que abastece Sedapal. Este mayor precio y el tiempo perdido genera un sobrecosto de 90 millones de dólares.

Por otro lado, existe un costo generado por la mala calidad del agua que afecta tanto a los conectados como a los no conectados, el cual se relaciona con la presencia de enfermedades diarreicas agudas (EDA). El cálculo del sobrecosto del tratamiento de las EDA asciende a 42 millones de dólares.

Los conectados, por su parte, incurren en costos para obtener agua potable (como compra de bidones) debido a la inadecuada infraestructura. Así, este sobrecosto se calcula en 24 millones de dólares. Finalmente, la pérdida de eficiencia social, debido a que los no conectados no consumen lo que podrían consumir, asciende a 41 millones de dólares. De la misma manera, los conectados que cuentan con un servicio discontinuo consumen menos de lo que podrían consumir. La pérdida de eficiencia social en este caso se estima en 44 millones de dólares.

Brecha de inversión y sobrecostos en el sector saneamiento
(en millones de dólares)

Déficit de infraestructura			
Sector	**Lima**	**Provincias**	**Total**
Agua potable	1.081	1.152	2.233
Alcantarillado	838	942	1.780
Tratamiento de aguas servidas	450	156	606
Total (en millones de dólares)	**2.369**	**2.250**	**4.619**
Sobrecostos por carencia de infraestructura			
	Lima	**Provincias**	**Total**
Sustitutos	37	17	54
Tiempo para acceder al agua	13	47	60
Enfermedades	12	30	42
Reducción del bienestar	63	23	85
Total (en millones de dólares)	**125**	**117**	**242**

Fuente: IPE, CIUP, Adesep

3.3. Electrificación

Los proyectos llevados sobre la base del Programa Nacional de Electrificación Rural (PER), elaborado por la Dirección Ejecutiva de Proyectos del Ministerio de Energía y Minas (Minem), han permitido incrementar la cobertura nacional de 57 por ciento en 1993 a 76,3 por ciento en el 2004. Sin embargo, al 2004, aproximadamente 6,5 millones de peruanos continuaba sin tener acceso al servicio público de electricidad. Esta porción de la población corresponde mayoritariamente a las provincias (en Lima el coeficiente de electrificación llega casi al 100 por ciento).

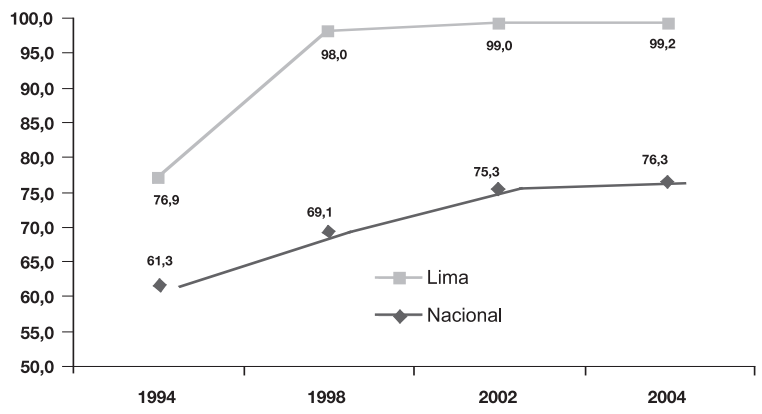
En este sentido, el Perú se encuentra atrasado en comparación a algunos de sus pares de la región. Colombia, por ejemplo, nos lleva exactamente diez años de adelanto en términos de cobertura del servicio público de electricidad. El nivel de este indicador en 1995 era similar al observado en el Perú al año 2004 (76,1 por ciento contra 76,3 por ciento, respectivamente). Asimismo, de acuerdo con el último Plan Referencial de Electricidad, el Perú debería alcanzar un nivel ligeramente superior a 90 por ciento en el 2013, mientras que en Colombia, para el 2003, ya tenía una cobertura nacional de 90,7 por ciento.

La expansión de la cobertura de electricidad a escala nacional depende en buena medida del desarrollo de proyectos de electrificación rural en zonas alejadas y de frontera[9]. En el año 2004, la cobertura agregada en las regiones, sin contar Lima, alcanzaba únicamente el 66,4 por ciento. En el sector rural, esta situación es incluso más grave, toda vez que únicamente el 32 por ciento de la población posee suministro eléctrico[10]. Al 2005, 82 provincias y 3 departamentos presentaban coeficientes de electrificación menores al 50 por ciento (los departamentos de Cajamarca, Huánuco y Loreto presentan coeficientes de electrificación de 38,7, 49,7 y 48,6 por ciento, respectivamente).

3.3.1. Déficit y sobrecostos en el sector eléctrico

Al estimar la magnitud del déficit de infraestructura en el sector, se consideraron tres componentes: la infraestructura de generación, la de transmisión y la expansión de la cobertura del servicio. Con respecto a la infraestructura de generación, se identificó como objetivo alcanzar el 50 por ciento de la producción

Evolución de la cobertura del servicio público de electricidad de 1994 a 2004
(población servida, como porcentaje de la población total)



Fuente: Ministerio de Energía y Minas (MEM)

per cápita de energía eléctrica de Chile y se calcularon las inversiones acordes con este en 3.979 millones de dólares. En el caso del subsector de transmisión, se consideró el Plan de Expansión de la Red Eléctrica del Perú (REP), en el que se estiman requerimientos por 228 millones de dólares (en línea con los estimados del Plan Nacional Referencial de Electricidad). Este monto considera la expansión normal del sistema, así como la conexión de proyectos asociados al gas de Camisea y la hidroeléctrica de El Platanal. Por último, el estimado de la inversión requerida para la expansión de la cobertura del servicio se realizó considerando un objetivo para el coeficiente de cobertura de 98,2 por ciento. De esta manera, para alcanzar la meta de cobertura, se requiere alrededor de 1.316 millones de dólares. Así, el déficit total del sector asciende a 5.523 millones de dólares.

Los sobrecostos en este sector existen por la necesidad de utilizar sustitutos para la iluminación y para las fuentes de energía como velas, querosene y pilas, los cuales son más caros y menos eficientes. Además, la falta de acceso a la energía eléctrica tiene un efecto negativo sobre el rendimiento académico de la población. Así, considerando solo a las familias que se abastecen de iluminación mediante sustitutos como velas, querosene y baterías, se calculan costos de transacción en 131 millones de dólares y las pérdidas de eficiencia social del orden de 489 millones de dólares. Adicionalmente, se debe considerar que el sobrecosto relacionado al efecto negativo sobre la educación se estima en 41 millones de dólares anuales. En suma, el sobrecosto total de la mala infraestructura en el sector de electricidad sería de 663 millones de dólares.

Brecha de inversión y sobrecostos en el sector electricidad
(en millones de dólares)

Déficit de infraestructura			
Sector	**Lima**	**Provincias**	**Total**
Ampliación de cobertura	207	1.109	1.316
Infraestructura de transmisión	0	228	228
Ampliación de capacidad instalada	0	3.979	3.979
Total (en millones de dólares)	**207**	**5.316**	**5.523**
Sobrecostos por carencia de infraestructura			
	Lima	**Provincias**	**Total**
Carencia de iluminación	0	317	317
Tiempo para acceder al agua	0	304	304
Enfermedades	0	41	41
Total (en millones de dólares)	**0**	**663**	**663**

Fuente: IPE, CIUP, Adesep

3.4. Sector telecomunicaciones

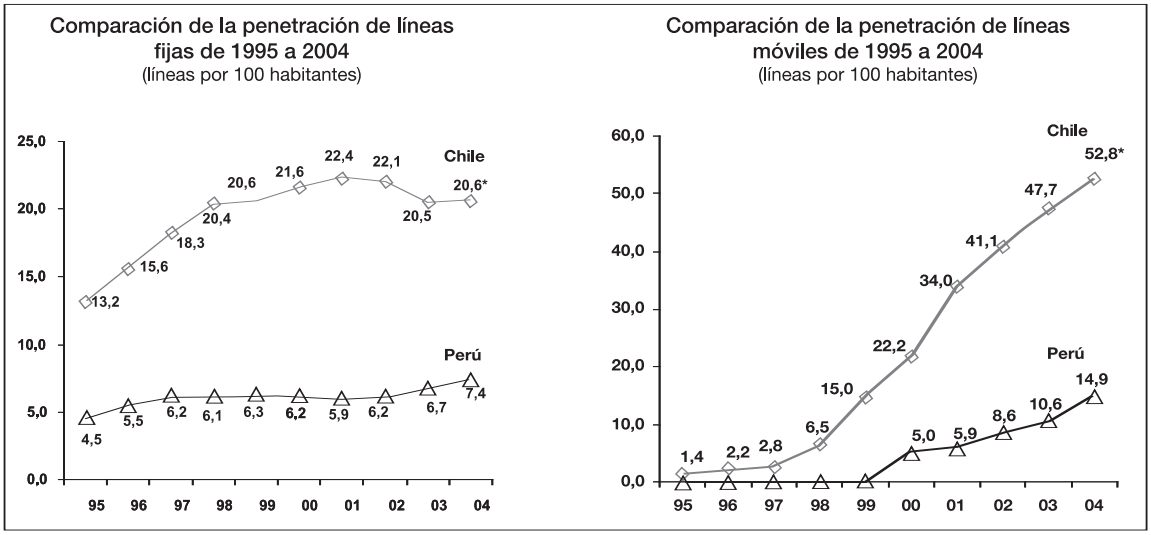
Un año después de la privatización de Compañía Peruana de Teléfonos (CPT) y de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones del Perú (Entel Perú), ocurrida en 1994, el número de líneas telefónicas en servicio aumentó en 43 por ciento, evidenciando el alto nivel de demanda insatisfecha. Hasta 1997, el aumento de líneas en servicio fue de 202 por ciento; si bien a partir de ese año el crecimiento experimentado fue menor, la cobertura del servicio continuó expandiéndose. Así, mientras que la densidad de telefonía fija[11] en 1994 era de 3,2, a setiembre de 2005 esta cifra había llegado a 7,8.

No obstante, pese a este incremento sostenido del número de líneas desde 1994, la penetración de la telefonía básica (fija y pública) en el Perú continúa siendo una de las menores de América Latina. Mientras que en Argentina, Chile y México el acceso a telefonía fija supera las 21 líneas por cada 100 habitantes, en el Perú esta cifra es de solo 7,4. Del mismo modo ocurre con el acceso a telefonía pública, pues, a escala nacional, la densidad de teléfonos públicos es de 5,4 (número de líneas por cada 1.000 habitantes); mientras que en otros países de América Latina como Chile, México, Argentina y Colombia esta cifra supera las 7 líneas.

La situación es particularmente precaria en las regiones –y más aún en las zonas rurales–, donde la densidad de teléfonos públicos llega a menos de 1 en departamentos como Amazonas y Huancavelica. De hecho, solo cuatro regiones superan el promedio nacional (Arequipa, Lima y Callao, Moquegua y Tacna); y si estas no fueran consideradas dentro del cálculo de dicho promedio, este disminuiría a 2,9. Esto demuestra la elevada concentración de líneas en algunos departamentos y, en particular, en la capital[12].

3.4.1. Déficit y sobrecostos en el sector telecomunicaciones

Así, la brecha de inversión en el sector se define como el nivel total de inversión requerida para alcanzar las metas de penetración establecidas, teniendo como referencia los niveles presentados en Chile y Colombia en el año 2003 para los servicios de telefonía fija y móvil. Específicamente, se pretende alcanzar el 60 por ciento y 61 por ciento de la penetración de telefonía fija en Chile y Colombia, respectivamente. Asimismo, para el caso de la telefonía móvil, la meta sugerida representaría el 66 por ciento y el 223 por ciento de la que presenta en el 2003 Chile y Colombia, respectivamente. Así, la brecha de inversión en telecomunicaciones, tomando en cuenta solo aspectos de ampliación de redes fijas y móvil, alcanzaría los 4.569 millones de dólares. A este monto se le debe agregar los 64,7



Fuente: Organismo Supervisor de Inversión Privada de Telecomunicaciones (Osiptel), Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel)

Fuente: Osiptel, Subtel

millones de dólares de inversión estimados para cubrir la demanda de la red de telefonía rural.

Por otra parte, el cálculo de los sobrecostos de la inadecuada infraestructura en telecomunicaciones consideró los costos resultantes por el uso de medios alternativos para comunicarse. En primer lugar, se estimó el costo de oportunidad para lo que se utilizó el salario promedio por hora por tipo de hogar y el tiempo promedio de traslado. La multiplicación de estos dio un monto de 122,7 millones de dólares. En segunda instancia, se calcularon los costos de transacción, para lo que se empleó el gasto mensual promedio que realizan los hogares en los centros poblados rurales (CPR) para satisfacer sus necesidades de comunicación, obteniendo un resultado de 9,4 millones de dólares[13]. Por último, el cálculo de la pérdida eficiencia social estimado a través de un análisis de demanda arrojó resultados de 2,3 millones y 2,6 millones de dólares[14].

Brecha de inversión y sobrecostos en el sector telecomunicaciones
(en millones de dólares)

Déficit de infraestructura			
Sector	**Lima**	**Provincias**	**Total**
Telefonía fija	595	589	1.184
Telefonía móvil	2.151	1.299	3.449
Total (en millones de dólares)	**2.746**	**1.888**	**4.633**
Sobrecostos por carencia de infraestructura			
	Lima	**Provincias**	**Total**
Sustitutos	0	9	9
Costo de traslado	0	123	123
Reducción del bienestar	0	2.6	2.6
Total (en millones de dólares)	**0**	**663**	**663**

Fuente: IPE, CIUP, Adesep

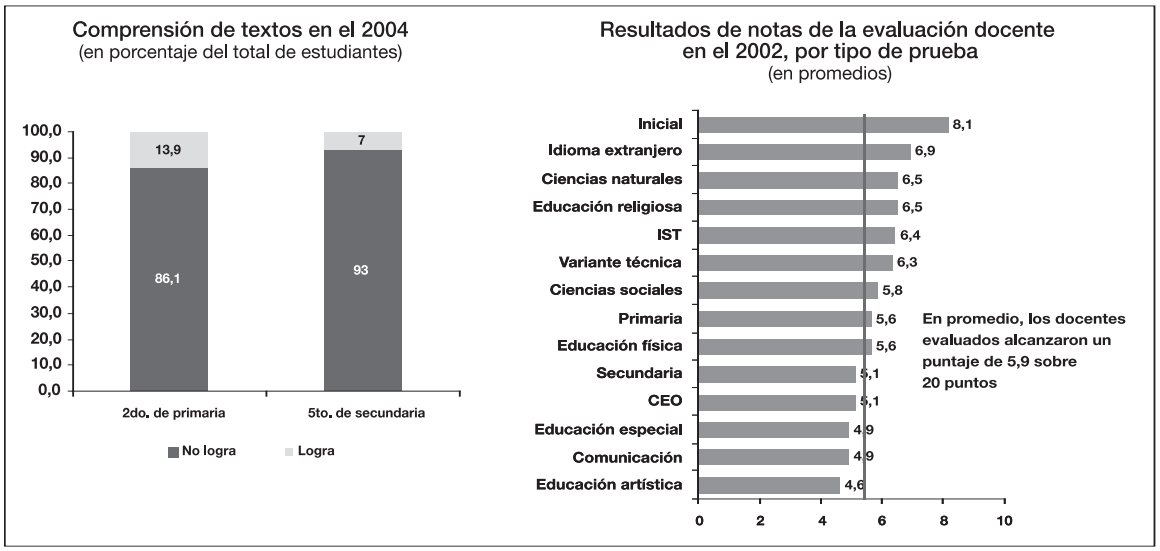
4. Educación y salud

4.1. Educación

El sistema educativo peruano presenta pobres resultados. Los alumnos peruanos ocupan los últimos lugares en las pruebas internacionales de rendimiento educativo; más aún, en las propias evaluaciones del Ministerio de Educación (Minedu), los docentes salen desaprobados. La evaluación del 2002 a más de 95 mil maestros arrojó un promedio equivalente a 06 de un máximo de 20. Asimismo, la reciente evaluación (2004) muestra que solo el 7 por ciento de los alumnos de quinto de secundaria logran resultados óptimos en comprensión de textos, mientras que este porcentaje solo llega a 0,8 por ciento en pruebas de matemáticas.

Este bajo desempeño educativo está altamente relacionado con la gestión de los establecimientos educativos y las carencias de la infraestructura educativa. Los centros educativos son manejados de manera centralizada por las Unidades de Gestión Educativa Local, sin realizar evaluaciones a los docentes, sin otorgar a los colegios la autonomía suficiente para escoger a sus profesores ni la manera cómo utilizar sus recursos. Por otro lado, solo el 60 por ciento de las escuelas públicas tiene instalaciones de agua funcionando y solo la mitad tiene energía eléctrica. Además, el 38 por ciento de las aulas requiere reparación y el 40 por ciento de los colegios indica sufrir una escasez de carpetas.

Del mismo modo, el material de construcción de las escuelas presenta considerables deficiencias. Cerca del 50 por ciento de las paredes es de material noble (adobe) o planchas prefabricadas (*eternit*),



Ministerio de Educación (Evaluación Nacional 2004)

Fuente: Piscoya (2005)

mientras que el 66 por ciento de los techos de las aulas es de calamina (solo un 11 por ciento está construido en concreto). Estas carencias en la infraestructura educativa aceleran la depreciación de los locales, limitando la oferta educativa (actualmente, 430 locales no pueden ser utilizados) e impiden un desarrollo adecuado del proceso de enseñanza.

Los colegios y escuelas públicas ofrecen educación primaria y secundaria para cerca del 94 por ciento de la población. La carencia de adecuada infraestructura educativa, el bajo nivel de los materiales de construcción de las escuelas y el bajo acceso a servicios públicos afectan la capacidad de aprendizaje de los alumnos.

4.1.1. Déficit y sobrecostos de educación

El análisis de la infraestructura de los centros educativos señala que cerca 108.000 aulas requieren ser rehabilitadas o reconstruidas. Se estima que la rehabilitación de las aulas de ladrillo o bloques de cemento costaría 104 millones de dólares, la reconstrucción de las aulas de adobe costaría 1.090 millones de dólares, mientras que el costo de reconstrucción de las aulas de otros materiales (quincha, madera, planchas prefabricadas, etcétera) ascendería a 266 millones de dólares. Así, el costo total de las reparaciones de las aulas sería de 1.460 millones de dólares.

Del mismo modo, se estima que alrededor de 31.000 colegios públicos carecen de algún servicio público (luz, agua o desagüe). La inversión necesaria para que estos accedan a los servicios es del orden de los 280 millones de dólares. Así, el total de la brecha de inversión en infraestructura educativa alcanza los 1.741 millones de dólares.

Por otro lado, la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) señala que aún las familias pobres con niños en colegios públicos incurren anualmente en una serie de costos adicionales, tales como aportes a la Asociación de Padres de Familia (Apafa), gastos de matrícula, pensión, etcétera. Utilizando la Enaho e información del estudio de Saavedra y Suárez (2002) sobre el financiamiento de la inversión pública, se calculó que el gasto de las familias con niños en colegios públicos asciende a cerca de 150 millones de dólares. Además, sobre la base de la información de los rendimientos académicos en 1998 (proyecto "Crecer 1998", Unidad de Medición de la Calidad, Ministerio de Educación) y la Enaho del 2004, se estima que un incremento del 15 por ciento en la calidad de educación (traducido en rendimiento académico) llevaría a un aumento de los niveles de ingresos de los trabajadores subempleados y/o en condición de pobreza de aproximadamente 853 millones de dólares[15]. De esta manera, el sobrecosto de la mala calidad de la educación sobre las familias sería de 1.003 millones de dólares.

4.2. Salud

4.2.1. Acceso a servicios de salud

El acceso a los servicios de salud se ha restringido en los últimos años. Mientras más del 50 por ciento del total de personas que padecieron una enfermedad en el 2001 acudieron a un establecimiento de salud, este número se redujo a 30 por ciento en 2004. De la misma forma, en el año 2001, el 43,8 por ciento de los peruanos tenía seguro, mientras que en el 2004 esta cifra solo alcanzaba el 36,1 por ciento. Si bien existen diferencias entre las cifras de aseguramiento

Brecha de inversión en infraestructura de educación
(en millones de dólares)

Brecha de inversión en infraestructura	
	Inversión
Aulas en regular o mal estado	
Ladrillo o cemento	104
Adobe	1.090
Otros	266
Subtotal	**1.460**
Locales con carencia de servicios públicos	
Luz	92
Agua y desagüe	190
Subtotal	**281**
Total	**1.471**

Sobrecostos de la baja calidad del sistema educativo
(en millones de dólares)

Sobrecostos de la educación pública		
	Gasto del hogar	**Ingresos**
Matrícula	27	
Apafa	21	
Pensión	21	
Otros	81	
Subtotal	**150**	
Efectos sobre ingresos de un incremento de 15% en el rendimiento académico		
Primaria incompleta		87
Primaria completa		72
Secundaria incompleta		112
Secundaria completa		209
Superior universitaria		206
Superior no universitaria		167
Subtotal		**853**
Total		**1.003**

de la Enaho y las publicadas por el Seguro Integral de Salud (SIS), lo cierto es que más de diez millones de personas no tienen seguro alguno en la actualidad.

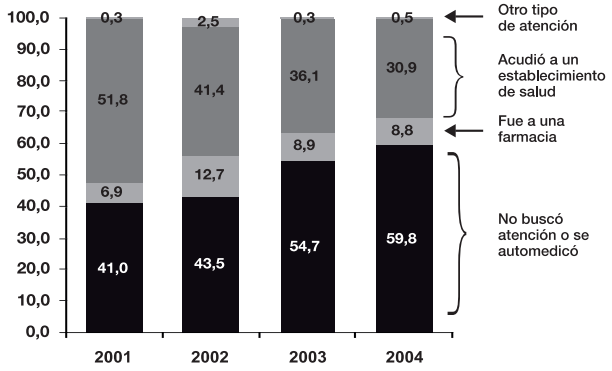
En relación con los que sí acceden a un establecimiento de salud, las cifras revelan que un porcentaje significativo de las personas atendidas se encuentra fuera de la pobreza. De esta forma, el Estado beneficia a aquellos que sí tienen capacidad económica para pagar servicios privados, generando un incentivo para que estos no tomen un seguro.

4.2.1. Infraestructura de salud

Los establecimientos de salud se clasifican en función a la complejidad de los mismos y a los niveles de atención. Existen tres niveles de atención, los cuales responden al comportamiento de la demanda de servicios de salud. En el primer nivel de atención se encuentran los puestos y centros de salud, mientras que, en los dos niveles superiores, se tienen a los hospitales o institutos especializados. Gran parte de la demanda de los servicios de salud es atendida por los centros y puestos, los cuales solo brindan atención médica elemental.

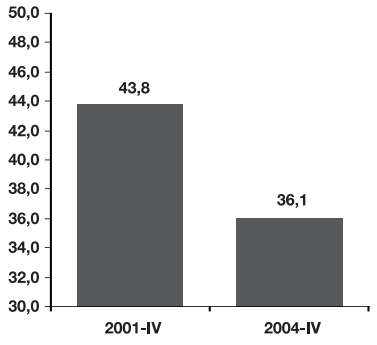
La expansión de los establecimientos de salud en los últimos cuatro años ha sido muy limitada, tanto a nivel de puestos y centros de salud como de hospitales. Ello se ha dado a pesar de que existe más de medio millón de personas que padece enfermedades y que no acude a un establecimiento de salud por razones de lejanía. A inicios de la década, mientras acceder a un hospital en la capital demoraba en promedio 21 minutos; en la sierra norte, de no existir

Tipo de atención ante una enfermedad del 2001 al 2004
(porcentaje de la población enferma)



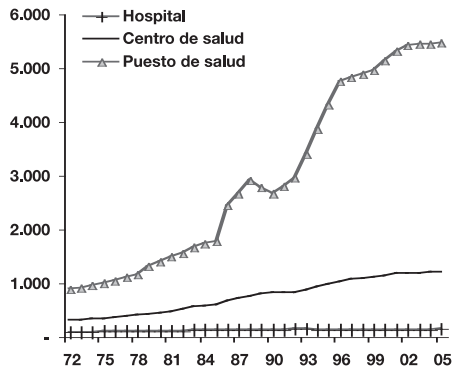
Fuente: Enaho 2001-2004

Personas afiliadas a algún sistema de prestaciones de salud en el 2001 y el 2004
(porcentaje de la población)



Fuente: Enaho 2001-2004

Establecimientos de salud según tipo de 1972 a 2005
(en número)



Fuente: Ministerio de Salud (Minsa)

Distancia promedio a un establecimiento en comunidades con establecimientos y sin ellos, 2001
(en minutos)

	Con establecimientos		Sin establecimientos	
	Tiempo al puesto de salud de la zona	Tiempo al hospital de la zona	Tiempo al puesto de salud más cercano	Tiempo al hospital más cercano
Costa norte	19,0	15,4	21,2	55,1
Costa centro	9,0	32,0	19,1	27,2
Costa sur	6,1	16,0	20,5	47,6
Sierra norte	12,4	9,0	102,7	241,8
Sierra centro	13,7	9,3	75,6	152,8
Sierra sur	16,9	n. d.	77,5	138,9
Selva	18,2	58,6	82,8	203,1
Lima Metropolitana	26,2	20,9	16,4	27,6
País	**18,1**	**41,6**	**57,2**	**116,4**

Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2003). "Caracterización de la exclusión social en salud en el Perú"

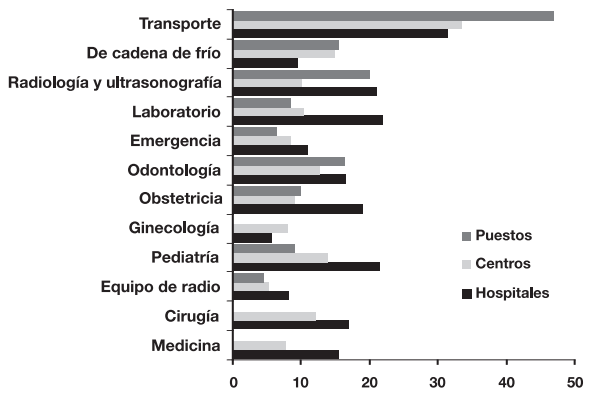
un hospital cercano, este tiempo ascendía a cuatro horas en promedio (11,5 veces más tiempo). Finalmente, cabe resaltar que existen diez distritos en el país que no cuentan con establecimiento de salud alguno, con una población total de 18.974 personas.

No existe información actualizada del equipamiento. Sin embargo, el último censo, que data de 1996, mostraba que en promedio 20 por ciento del equipamiento en hospitales del Ministerio de Salud no estaba operativo, siendo esta cifra menor para el caso de centros y puestos de salud. Resaltaba el pésimo estado de los equipos de transporte, donde no funcionaban alrededor del 30 y 45 por ciento del total de vehículos en el caso de centros y puestos, respectivamente. Justamente es este último aspecto el que, sumado a la casi nula expansión de los hospitales, restringe en mayor medida el acceso de la población más pobre a los servicios especializados de salud.

4.2.1. Déficit y sobrecostos de salud

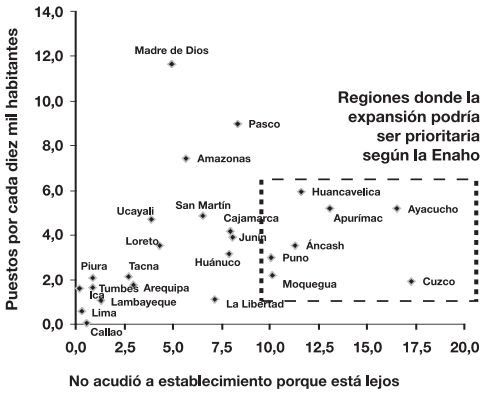
Utilizando información del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) sobre la cartera de proyectos en el sector salud y del estudio de Madueño y Sanabria (2003) respecto del número de establecimientos de salud necesarios hasta 2020, se estima que los requerimientos de infraestructura de salud alcanzarían los 1.777 millones de dólares. De estos, 393 millones de dólares corresponderían a la puesta en marcha de proyectos que se encuentran actualmente en cartera (incluyendo aquellos que han sido declarados viables o se encuentran en proceso de evaluación). Adicionalmente, 810 millones de dólares conciernen a la potenciación de hospitales existentes y la construcción de nuevos hospitales, particularmente en provincias. Por

Equipos no operativos del Ministerio de Salud, 1996
(en porcentaje del total de equipos según categoría)



Fuente: II Censo de Infraestructura Sanitaria y Recursos del Sector Salud (1996)

No acceso a consulta por lejanía de establecimientos (2003), y puestos de salud por cada diez mil habitantes (2005)
(porcentaje de la población enferma y número)



Fuente: Enaho 2003 y Minsa

último, el gasto en la rehabilitación y construcción de centros y puestos de salud alcanza a 454 de dólares, siempre dando mayor énfasis al gasto en provincias.

Por otro lado, el análisis de los gastos en servicios de salud por parte de los hogares (consultas, medicinas, exámenes, hospitalizaciones) muestra que incluso en el Seguro Integral de Salud (SIS) y en el Seguro Social de Salud (Essalud) las familias (pobres y no pobres) requieren realizar gastos adicionales. Específicamente, el gasto de las familias en servicios de salud en el SIS asciende a 32 millones de dólares, mientras que el gasto en Essalud alcanza los 174 millones de dólares. Adicionalmente, se observa que existe un grupo de familias en condición de pobreza que no tiene acceso al SIS o Essalud, y a quien acceder a servicios de salud le genera un costo de 110 millones de dólares. Así, el sobrecosto por un deficiente sistema de salud sería de alrededor de 318 millones de dólares.

Sobrecostos de salud y brecha de inversión en infraestructura de salud
(en millones de dólares)

Brecha de inversión en infraestructura y equipamiento				
	Lima	**Resto urbano**	**Rural**	**Total**
Necesidades de corto plazo				
Cartera actual de proyectos	147	10	236	393
Necesidades de mediano plazo				
Centros y puestos	210	203	0	413
Hospitales	247	372	191	810
Total	**604**	**585**	**427**	**1.616**

Sobrecostos de salud			
Componente	**Consulta medicinas, exámenes**	**Hospitaliz. y servicios relac. parto**	**Total**
SIS	30	1	32
Essalud	169	5	174
Población sin seguro pobre	106	4	110
Total	**305**	**10**	**315**

Fuente: IPE, MEF y Madueño y Sanabria (2003)

5. Seguridad ciudadana y justicia

5.1.1. Policía Nacional del Perú

Según el Anuario Estadístico de la Policía Nacional del Perú (PNP), el número de delitos se ha visto reducido en los últimos cinco años (de 187.190 en 1999 a 152.516 en 2005). Sin embargo, el número de homicidios, violaciones sexuales, violaciones contra la libertad personal y contra el patrimonio no muestra ninguna disminución significativa. Por el contrario, algunas cifras presentan una tendencia creciente desde el 2000.

Así, se puede afirmar que durante el 2005, diariamente se cometieron 8,5 homicidios (aproximadamente un homicidio cada tres horas), 17,4 violaciones (aproximadamente una violación cada hora y 20 minutos) y 300 delitos contra el patrimonio[16] (aproximadamente un robo/hurto cada 5 minutos).

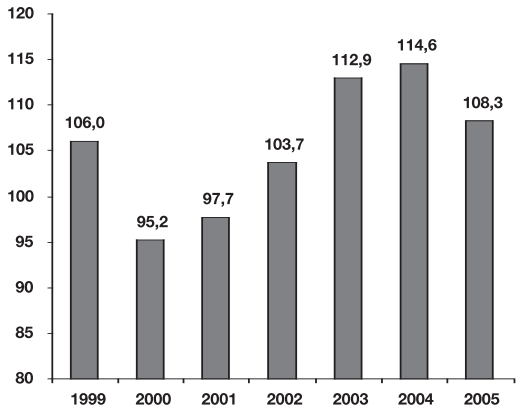
Por otro lado, las estadísticas de la PNP[17] indican que en 2005 su personal ascendía a 90.921. De esta manera, se calculaba un policía por cada 316 personas[18] y 59,2 policías por cada comisaría. Estas cifras, sin embargo, no revelan de manera apropiada el personal con el que se cuenta para realizar actividades de vigilancia diaria de la ciudadanía.

Lo cierto es que del total de trabajadores de la PNP, 2.385 constituían personal civil asignado a áreas de sanidad o administración. Además, 9.983 oficiales y suboficiales pertenecían también al área de sanidad. De esta manera, el 86 porcentaje (78.543) del número inicial corresponde a efectivos policiales. Sin embargo, se calcula que de estos, solo 55.832 estarían asignados a direcciones territoriales; el resto (22.711) estaría asignado al área de Actividad Central, que incluye tareas administrativas, y a las direcciones especiales (por ejemplo, contra robos, operaciones especiales). Así, dentro de estas direcciones especiales, se contabilizan los cerca de 3.200 efectivos asignados a la Seguridad del Estado, dedicada a la protección de congresistas y otras autoridades, y no de la ciudadanía en general. Finalmente, sobre la base de información a octubre de 2005, se conoce que el personal en comisarías que realiza actividades de patrullaje y vigilancia ciudadana asciende únicamente a 24.872, al estar la mayor parte de los efectivos asignados a direcciones territoriales cumpliendo labores administrativas y burocráticas. Es decir, solo el 27 por ciento de los 90.921 efectivos con los que cuenta la Policía Nacional cumplen funciones de vigilancia ciudadana.

5.1.1. Sistema penitenciario

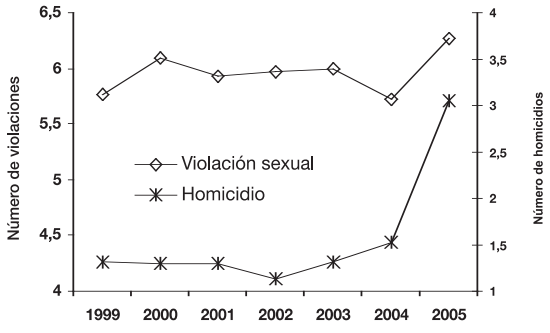
Existen alrededor de 33.456 personas encarceladas, de las cuales solo el 30 por ciento tiene la condición de sentenciados; es decir, aproximadamente 23.337 presos aún no tienen sentencia. La mayoría de la población penal sin sentencia tiene más de un año de reclusión. Además, la población penitenciaria ha venido incrementándose a ritmo de 6,4 por ciento anual desde 1991 hasta 2005 (de 13.964 en 1991 a 33.456 en 2005), lo cual ha llevado a un grave problema de hacinamiento.

Número de delitos contra el patrimonio[1]
(en miles)



Fuente: Anuario Estadístico 2005, Policía Nacional del Perú
(1) Incluye hurto, robo, apropiación ilícita, estafas, extorsión, usurpación, fraude, receptación, daños y abigeato

Número de homicidios y violaciones
(en miles)



Fuente: Anuario Estadístico 2005, Policía Nacional del Perú

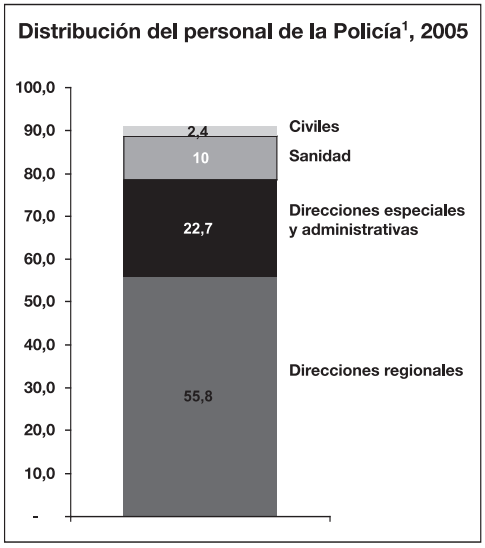
Hacia el 2003, el Ministerio de Justicia estimó que la capacidad de albergue de los 82 establecimientos penitenciarios era de 19.025 personas. Esto quiere decir que hacia fines del 2005, el sistema penitenciario afrontaba una sobrepoblación de 14.431 con un grado de hacinamiento del 76 por ciento.

Junto con la falta de infraestructura se encuentra el problema de la obsolescencia de los actuales centros penitenciarios. De hecho, cálculos realizados indican que el 60 por ciento de los establecimientos penales tiene más de 20 años de antigüedad. Más aún, evaluaciones efectuadas por el Ministerio de Justicia señalan que incluso en los penales recién construidos se requiere efectuar inversiones, ya sea para mejorar, crear, ampliar, acondicionar o rehabilitar dicha infraestructura. De esta manera, la antigüedad de la infraestructura por un lado y la sobrepoblación por el otro han provocado que el 53 por ciento de los establecimientos tenga deficientes servicios básicos (agua, instalaciones eléctricas y sanitarias); asimismo, el 40 por ciento de los pabellones internos se encuentra en mal estado y se estima que solo el 26 por ciento de los establecimientos penitenciarios posee adecuados sistemas de seguridad (interna y externa).

5.3.1. Déficit y sobrecostos de seguridad ciudadana y justicia

Como se ha indicado, existe déficit de infraestructura y personal tanto en la Policía Nacional como en el sistema penitenciario. Así, se estima que el costo de

Distribución del personal de la Policía[1]
(en miles de personas)



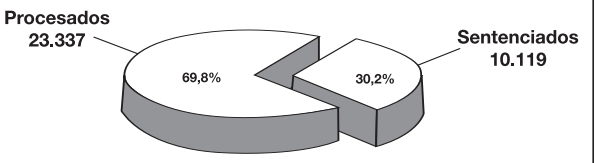
Fuente: Indicador de personal policial 2005, Policía Nacional del Perú
1/ Estimado de Actividad Central sobre la base de la información de Recursos Humanos de la Policía en 2003

Total de personal policial de las direcciones territoriales y dedicado a la seguridad ciudadana
(en número de personas)

	Personal total	Personal-vigilancia ciudadana	Personal-resto
Direcciones territoriales	**55.832**	**24.872**	**30.960**
I. Dirección Territorial Policial - Piura	2.677	927	1.750
II. Dirección Territorial Policial - Chiclayo	4.566	2.012	2.554
III. Dirección Territorial Policial - Trujillo	3.688	1.664	2.024
IV. Dirección Territorial Policial - Tarapoto	1.494	679	815
V. Dirección Territorial Policial - Iquitos	1.529	391	1.138
VI. Dirección Territorial Policial - Pucallpa	516	126	390
VII. Dirección Territorial Policial - Lima	21.389	11.246	10.143
VIII. Dirección Territorial Policial - Huancayo	4.076	1.545	2.531
IX. Dirección Territorial Policial - Ayacucho	2.076	979	1.097
X. Dirección Territorial Policial - Cuzco	4.571	2.028	2.543
XI. Dirección Territorial Policial - Arequipa	6.862	2.623	4.239
XII. Dirección Territorial Policial - Puno	2.388	652	1.736

Fuente: Indicador de personal policial 2005, Policía Nacional del Perú

Población penal por situación jurídica a octubre de 2005
(en porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional Penitenciario (Inpe)

Antigüedad de los penales
(en porcentaje)

Antigüedad	Establecimientos penitenciarios
0-10	19
10-20	14
21-30	6
31-40	7
41-50	24
51-60	7
61-70	2
71-80	2
81-90	0
90-	1

Fuente: Ministerio de Justicia (Minjus)

la construcción de nuevas comisarías (tratando de conseguir que exista una comisaría por distrito[19]) ascendería a 25 millones de dólares. Por otro lado, sobre la base del estudio sobre seguridad ciudadana del Instituto Apoyo (2000), se calcula que el establecimiento de sistemas informáticos que interconecten a las comisarías, de lectores y base de huellas digitales, y la compra de vehículos y motocicletas (el equivalente a cuatro motocicletas por comisaría) sumarían cerca de 170 millones de dólares.

Adicionalmente, se debe considerar al poco personal de la Policía Nacional que realiza actividades de vigilancia ciudadana. Tomando en consideración el presupuesto del Ministerio del Interior (3.200 millones de soles para 2005), se estima que un incremento de 25.000 efectivos a la vigilancia ciudadana (aumento del 100 por ciento de efectivos vigilando) significaría un costo de cerca de 218 millones de dólares[20].

Finalmente, sobre la base del Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario (2003) y las recomendaciones de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (Ceriajus), se calcula que la construcción de 14 nuevos establecimientos penitenciarios y de 11 nuevos pabellones en establecimientos ya existentes, así como la rehabilitación de los servicios de agua, alcantarillado y electricidad, y el mejoramiento del sistema de seguro y de los equipos del personal del Inpe significaría un costo de 120 millones de dólares.

Con respecto a los sobrecostos que genera el nivel de criminalidad existente, se encuentra que solo Lima Metropolitana pierde aproximadamente 2,1 por ciento de su PBI debido a la falta de seguridad ciudadana. En particular, se estima que cada año se pierde 1,1 por ciento del PBI de Lima en secuestros, robos en las calles y asaltos a viviendas, así como en atención médica producto de estos crímenes. Por otra parte, y justamente debido a la falta de protección efectiva de la PNP, la sociedad ha optado por implementar mecanismos de protección adicionales (alternativas) a la Policía. Todos estos sistemas de seguridad adicionales generan un costo a la población calculado en alrededor del 1 por ciento del PBI[21].

Dentro de los mecanismos alternativos de protección se encuentran la seguridad privada, utilizada fundamentalmente por empresas (bancos, empresas mineras); el serenazgo, empleado por casi todas municipalidades de Lima (un total estimado de 4.215 efectivos[22]); y la vigilancia vecinal (vigilantes pagados o rondas urbanas), empleada casi por el 20 por ciento de las viviendas de Lima. Aunque todos los sistemas adicionales de seguridad hacen hincapié en que no "sustituyen" a la PNP; no obstante, realizan actividades de vigilancia y protección que en cierto grado sí la reemplaza. Si se consideran únicamente los sobrecostos de la protección adicional, y este porcentaje (1 por ciento) es extrapolado al resto

Sobrecostos de salud y brecha de inversión en la seguridad ciudadana y el sistema de justicia
(en millones de dólares)

Seguridad y déficit	
Incremento personal en 50 por ciento	218
Nuevas comisarías y centros de rehabilitación	25
Sistema informático	79
Vehículos	90
Nuevos penales	79
Rehabilitación y/o mejoramiento de los penales	41
Total	**532**
Sistema judicial y necesidades de inversión	
Modernización de despacho jurisdiccional y fiscal	160
Acceso a la justicia	78
Total	**239**
Seguridad y sobrecostos	
Costos de serenazgo, vigilancia privada y vecinal	808
Total	**808**

Fuente: PNP, Enaho-InstitutoNacional de Estadística e Informática (INEI), IPE, Inpe, Ceriajus

del país, se obtiene que los sobrecostos de seguridad adicional alcanzan los 808 millones de dólares.

Por último, y siguiendo las recomendaciones de la Ceriajus, se considera necesaria la modernización de los despachos judicial y fiscal; por ejemplo, incrementando el número de juzgados y fiscalías (actualmente solo existe un juez por cada 17.628 habitantes), o estableciendo un plan de descarga procesal (cada año se acumulan cerca de 150.000 expedientes en la carga judicial). Asimismo, se requiere mejorar el acceso a la justicia por parte de la población con menos recursos; por ejemplo, mediante la construcción de módulos básicos de justicia en lugares poco accesibles, o mediante la reformulación de las tasas judiciales. Las necesidades de inversión del sistema judicial en estos dos aspectos según la Ceriajus alcanzan 239 millones de dólares.

5.4.1. Asociaciones público-privadas

Si bien en el debate actual se exponen las ideas de privatizar y establecer concesiones como posibles soluciones al déficit de infraestructura, existe un término más amplio que debe ser introducido: las asociaciones público-privadas. Además de mecanismos como concesiones, las asociaciones público-privadas (APP) incluyen una variedad de mecanismos, donde los privados diseñan, construyen, financian y operan una infraestructura pública (carreteras, puentes, cárceles, hospitales, comisarías, etcétera), a cambio de una retribución del Estado.

El país que ha avanzado más en este tema es el Reino Unido, el cual ya tiene en funcionamiento más de 450 proyectos de infraestructura en manos del sector privado, entre los que se encuentran establecimientos educativos y de salud, estaciones de bomberos, comisarías, hospitales, prisiones, proyectos de transporte, proyectos de agua y saneamiento, entre otros. La inversión ejecutada de 1995 a 2004 en el Reino Unido alcanzó los 66.435 millones de dólares. En este sentido, se debe dar una seria consideración a las APP como un mecanismo alternativo y eficiente para cubrir el déficit de los servicios públicos.

6. La burocracia estatal

6.1. Burocracia

Actualmente, la ciudadanía enfrenta una serie de procesos burocráticos para la ejecución de la mayoría de trámites. El exceso de regulación mediante requerimientos arbitrarios, los oligopolios privados generados por ley y las tasas antitécnicas (tasas a los activos) constituyen trabas al libre desempeño de la sociedad en general.

6.1.1. Gobierno central y gobiernos locales

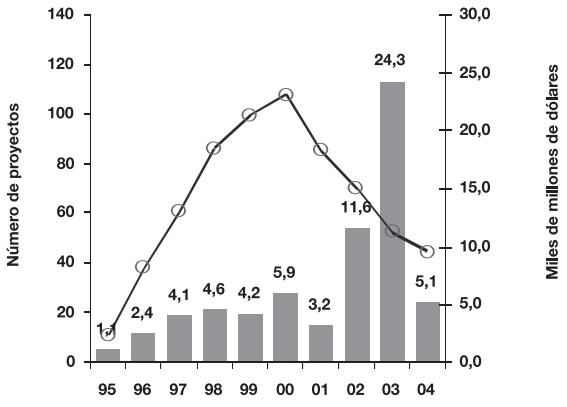
Las diferentes entidades del gobierno imponen una serie de procedimientos burocráticos para toda persona que realice trámites con el Estado. De hecho, los Textos Únicos de Procesos Administrativos (TUPA) de cada entidad especifican cientos de trá-

Proyectos de infraestructura finalizados al año 2003[1]
(en número)

Establecimientos educativos	239
Otros proyectos: defensa, centros recreación y cultura, entre otros	167
Otros establecimientos de salud	119
Hospitales	34
Nuevas estaciones de bomberos y comisarías	34
Nuevos proyectos de transporte	23
Nuevas prisiones y centros de entrenamiento de seguridad	13
Proyectos de agua, saneamiento y limpieza	12

1/ En el año 2003, de los más de 600 proyectos financiados y ejecutados con participación del sector privado, 451 ya se encontraban en funcionamiento
Fuente: HM Treasury

Inversión ejecutada en proyectos de la Private Finance Iniciative (PFI) de 1987 a 2004
(en millones de dólares y número)



Fuente: HM Treasury

Trámites necesarios para la obtención del DNI		
Trámite	**Requisitos**	**Costo en soles**
Obtención del DNI (primera vez)	1. Recibo por 23 soles pagados en el Banco de la Nación (código 02119). *Se estima un costo de movilidad de 2 soles.* 2. Copia certificada del acta de nacimiento. 3. Una fotografía actual tamaño pasaporte (35 x 43 milímetros). 4. Original y copia simple de un recibo de servicio público (agua, luz o teléfono) o tributos municipales emitidos con una antigüedad no mayor de seis meses. En caso de ciudadanos que domicilian en un centro poblado urbano marginal, caserío, comunidad, anexo u otro tipo de centro poblado en los que no cuente con servicios públicos se requerirá la declaración a voz alzada por parte de la persona, la cual se formaliza en la ficha registral como "declaración jurada".	23 2 De 10 a 30 4 0

Fuente: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec)

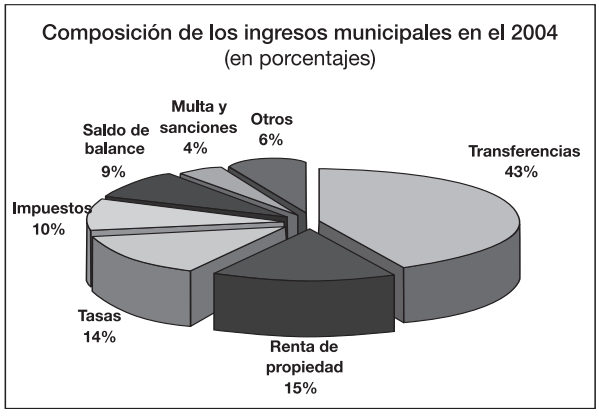
mites y tasas para cada servicio que el ciudadano solicita o se ve obligado a realizar. Del mismo modo, los ministerios, el Poder Judicial, el Congreso y las entidades públicas cobran tasas por encima del costo de los trámites que realizan (certificados, formularios, notificaciones, etcétera), incluso de aquellos que son requeridos por ley –como el documento nacional de identidad (DNI) y la obtención del Registro Único de Contribuyentes (RUC)–. Lo absurdo de la gran cantidad de trámites indica no solo el objetivo de obtener mayores ingresos sino también crear justificaciones para el número de puestos en el Estado.

El cobro injustificado de los servicios prestados parece ser también una práctica común en otras entidades públicas, tales como las relacionadas con registros civiles y migratorios, que utilizan sus tarifas para cubrir sus gastos. Por ejemplo, el costo de los trámites necesarios para la emisión del DNI es de 40 a 50 soles, de modo que puede llegar a representar el 10 por ciento del salario mínimo vital, todo esto sin contar el tiempo que una persona debe emplear para la obtención del documento. Asimismo, el proceso de obtención de pasaporte le cuesta al ciudadano más de 200 soles y, peor aún, la revalidación del mismo –incluso cuando no implica la emisión de un nuevo documento– cuesta cerca de 150 soles. La misma copia certificada del acta de nacimiento (documento utilizado en la mayoría de trámites de registro civil) cuesta de 10 a 30 soles, dependiendo del criterio del gobierno local y sin mediar consideración de costos alguna.

Todos estos altos costos burocráticos explican por qué, según el INEI, existe cerca de un millón de peruanos que no cuenta con ningún documento de identidad (5,3 por ciento de la población mayor de edad). En este sentido, se debe insistir en la inmediata determinación de la gratuidad de todo trámite exigido por el Estado.

Estas tasas constituyen una fuente adicional de ingresos para el Estado y sobrecostos para el contribuyente. Es decir, el contribuyente –además de pagar impuestos definidos (IGV, IR, ITF, etcétera)– tiene que pagarle al gobierno por cada trámite (un servicio público en realidad) que requiera. Así, utilizando datos de la Contaduría Pública de la Nación para el 2004, se estima que el monto de los sobrecostos por tasas, multas y otros alcanza los 218 millones de dólares.

Por su parte, las municipalidades también generan sobrecostos para la ciudadanía. Aprovechando que entre sus atribuciones se encuentra la de "crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales"[23], los gobiernos locales generan trámites y tarifas que el contribuyente debe pagar.



Fuente: Contaduría Pública de la Nación

Si bien, entre las restricciones existentes para fijar las tarifas, se encuentra que las tasas cubran únicamente el costo efectivo del servicio prestado, pero ello en la práctica no ocurre. Las tasas y contribucio-

nes son importantes fuentes potenciales de ingreso para las municipalidades, y sus niveles se deciden frecuentemente sin consideración técnica alguna teniendo como objetivo central recaudar mayores recursos –cerca del 14 por ciento de los ingresos municipales corresponden a cobro de tasas[24]–. Así, utilizando nuevamente información de la Contaduría Pública de la Nación, para el 2004 se estima que el monto de los sobrecostos por tasas llega a 115 millones de dólares.

6.1.2. Costos registrales

La Superintendencia Nacional de Registros Públicos (Sunarp) es la entidad encargada de inscribir la titularidad de una propiedad y/o empresa. Para la provisión de sus servicios registrales, la Sunarp solicita firmas legalizadas, escrituras públicas, partes notariales y otros certificados[25]. Todos estos certificados necesitan de la participación de los notarios públicos; mientras más certificados requiera la Sunarp, mayor demanda por servicios notariales habrá. De esta manera, cálculos del IPE muestran que por cada nuevo sol que las empresas tienen que pagar en registros públicos, en promedio se ven obligadas a pagar 1,04 nuevos soles por servicios notariales.

Expedientes e ingresos por tasas registrales de Sunarp e ingresos de notarios generados, 2004
(en número y millones de soles)

	Sunarp-Expedientes (número)	Sunarp-Ingresos1 (S/. mill.)	Sunarp-Ingresos por capital (S/. mill.)	Notarios-Ingresos generados (S/. mill.)
Propiedad inmueble	369.990	70	26	37
Personas jurídicas	114.803	15	29	11
Personas naturales	105.407	2	-	40
Bienes inmuebles	396.312	27	2	33
Total	**986.512**	**115**	**56**	**120**

Fuente: Sunarp, IPE

El oligopolio privado de los notarios públicos encarece los trámites registrales, incrementa el tiempo empleado e impide un mayor dinamismo en la economía[26]. La eliminación de este oligopolio privado creado por ley reduciría el costo total de los servicios registrales de la Sunarp.

No obstante, el pago obligatorio a oligopolios privados no es el único sobrecosto que generan los registros públicos. La Sunarp realiza una serie de cobros antitécnicos por trámites relacionados con bienes inmuebles y capital social de empresas. Estas tasas constituyen en la práctica impuestos a los activos, ya que su cobro no se relaciona con el costo del servicio sino, más bien, con el valor del inmueble o de la empresa, desincentivando la capitalización (formal) de estas últimas. Por ejemplo, se debe pagar a registros públicos el 0,3 por ciento del capital social con el que las empresas se inscriben y el 0,3 por ciento del capital social que posteriormente se decida aumentar.

Estimaciones del IPE señalan que el 48 por ciento del total de los ingresos de la Sunarp se relacionan con estas tasas antitécnicas (capital social, auto, casa, etcétera) y constituyen un costo de 56 millones de soles. Si a este monto se le suma los cerca de 120 millones de soles que los ciudadanos y las empresas se ven obligados a pagar a los notarios por los requerimientos de la Sunarp, se encuentra que los sobrecostos registrales llegan a 54 millones de dólares.

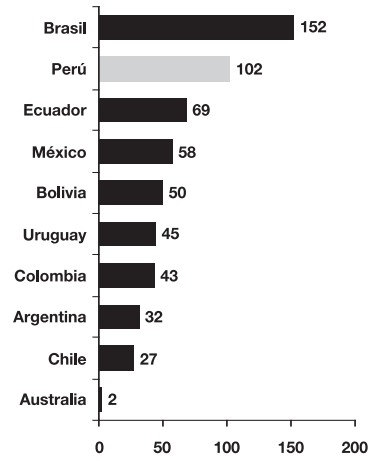
6.1.3. Formalización de una empresa

En la actualidad, existe un excesivo número de procedimientos para el registro de una empresa, los cuales hacen prohibitiva la formalización de las mismas, en especial para las micro y pequeña empresas (mype). Según un estudio del Banco Mundial (*Doing Business 2006*), abrir una empresa promedio en el Perú toma en promedio 102 días hábiles. Así, el Perú es el tercer país de la región, y el décimo tercero entre los 155 países analizados a escala mundial, que más tarda en el proceso de inscripción.

Dicho promedio oculta importantes diferencias; pues abrir una microempresa puede demorar hasta más de 115 días, dependiendo del tipo de actividad y del nivel de regulación de los ministerios. Existe una importante variabilidad en los costos en los que las empresas incurren para abrir un negocio de manera formal (por ejemplo, el rango de costos para abrir una microempresa va de 350 a 990 dólares, dependiendo del sector, tamaño de la empresa, etcétera), donde incluso el menor de ellos representa un gran porcentaje en relación con el salario mínimo (2,5 veces).

De este modo, son ocho los pasos para la inscripción de una mype e involucran a dos niveles de gobierno (nacional y local), a dos entidades públicas (la Sunat y la Sunarp) y a los notarios públicos. El Programa de Autoempleo y Microempresa (Prodame) del Ministerio de Trabajo y Promoción Social (MTPS) ofrece asistencia en la elaboración de la minuta de constitución y algunos descuentos en las tarifas notariales y del Ministerio de Trabajo; sin embargo, esos son solo algunos de los pasos y no son los que mayor tiempo requieren. La inscripción de la empresa en la Sunarp, la obtención de permisos especiales por parte de los ministerios (en caso de ser requeridos) y la licencia de funcionamiento de las municipalidades son los tres procesos que mayor tiempo demandan.

Días requeridos para abrir una empresa promedio en el 2005
(en número de días hábiles)



Fuente: *Doing Business 2006*, Banco Mundial

Trámites para registrar una mype, tiempos y costos asociados
(en soles y número de días)

Paso	Detalles	Costo (S/.)	Tiempo (días)
1. Estatutos y minuta	Servicio gratuito Prodame	0	1
2. Escritura pública en notaría	Convenio de Cooperación con Notarios (tarifa social)	200-350	2-3
3. Sunarp:	1) Búsqueda de nombre de empresa 2) Reserva de nombre 3) Inscripción de registro mercantil 1,08% UIT 0,3% del valor del cap. social	96	20-35
4. Sunat Essalud	Comprobantes de pago Registro de trabajadores dependientes	0	1
5. Permisos especiales	Registros administrativos y autorizaciones sectoriales	125-1900	25-37
6. Autorización de libro de planillas	Aprobación del primer libro de planillas por parte de MTPS 0,3% UIT X 100 hojas	9,9	3-4
7. Licencia municipal de funcionamiento	Requerimientos específicos	569	20-35
8. Notaría: legalización de libros contables		140	1
Total	**Mínimo** **Máximo**	**1,140** **3,269**	**73** **117**

Fuente: Prodame (MTPS), IPE
1) Se analizan las mype que requieren permisos especiales en los sectores educación, restaurantes, transportes y comercialización de camélidos
2) Se asume que la empresa cuenta con un capital social de 20.000 soles

Adicionalmente a los pagos en los que tiene que incurrir un microempresario para la inscripción de su empresa, se debe incluir el costo del tiempo perdido en realizar los trámites necesarios para dicha inscripción. Entonces, el rango de 73 a 117 días se traduciría en un costo de 1.200 a 1.950 soles (asumiendo un salario mínimo mensual de 500 soles). Adicionalmente, sobre la base de los cálculos de tiempo y dinero requeridos, se estima que si se pudiese forzar la formalización del total de microempresas en el país[27], se perderían de 700 millones a 1.000 millones de dólares por el tiempo en que la empresa paraliza sus actividades para realizar los trámites requeridos. Más aún, el total de microempresas gastaría en su formalización de 1.000 millones a 2.800 millones de dólares en pagos a notarios, registros públicos, municipalidades y ministerios (permisos especiales).

6.1.4. Entidades reguladoras

Existen sobrecostos adicionales a los exigidos para la inscripción y mantenimiento formal de una empresa; estos son el mantenimiento de las entidades reguladoras. Las empresas de determinados sectores no solamente tienen que pagar impuestos (IGV, IR, ISC, etcétera) sino que, además, tienen que destinar parte de sus ingresos al pago a entidades reguladoras –Osiptel, Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (Osinerg), Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran), etcétera–. Así, por ejemplo, las empresas de telecomunicaciones están obligadas a dar el 0,5 por ciento de sus ingresos a Osiptel y las entidades bancarias tienen que transferir el 0,2 por ciento de sus ingresos a la Superintendencia de Banca y Seguro (SBS), entre otros.

Estas transferencias adicionales constituyen costos adicionales para las empresas, que ya pagan impuestos. Además, en algunos casos pueden poner en riesgo la independencia de los organismos reguladores, puesto que su presupuesto depende precisamente de las empresas reguladas. Analizado de esta manera, y considerando que el presupuesto de los organismos reguladores debería estar garantizado por el Estado (independencia de los ingresos de las empresas reguladas), los sobrecostos de las entidades reguladoras ascienden a la suma de todos sus presupuestos y en el año 2005 eso significó alrededor de 152 millones de dólares[28].

6.1.5. Ineficiencia de los servidores públicos

Es necesario remarcar que la falta de un presupuesto transparente que identifique claramente las funciones y costos de cada área de la administración pública genera incentivos perversos. Los trabajadores tenderán a justificar sus posiciones mediante la generación de procedimientos burocráticos y sus ingresos mediante el establecimiento de tasas por encima del

costo del servicio. Como resultado, se tienen largos trámites burocráticos y altos costos para la ciudadanía. Así, se calcula que –entre los gobiernos locales y el gobierno central– los sobrecostos por tasas llegan a 330 millones de dólares.

Por otra parte, el hecho que las remuneraciones de los trabajadores públicos no se encuentren asociadas con su productividad, elimina todo tipo de incentivo para que se esfuercen. Por lo tanto, se encuentran desmotivados y la calidad de su trabajo disminuye. Así, las entidades públicas donde no se determinan claramente los incentivos a los trabajadores, presentan no solo engorrosos trámites sino también una baja calidad del servicio. En este sentido, resulta conveniente explorar los beneficios de la instalación del sistema de prueba de mercado. Este mecanismo compara los costos estatales de proveer un servicio con los costos de proveerlo a través del sector privado. En caso que el servicio pueda ser provisto por el privado a un menor costo y con mejor calidad, el servicio debería ser traspasado a este. A través de este sistema, diversos países han logrado importantes mejoras en la calidad de los servicios.

6.1.5. Sobrecostos burocráticos totales

Sobre la base de las estimaciones realizadas, se calcula que la ciudadanía en general paga alrededor de 635 millones de dólares de sobrecostos burocráticos en tasas excesivas, costos registrales y presupuestos de entidades reguladoras. Este monto no incluye el tiempo que la demora de los diversos trámites hace perder al contribuyente, ni los sobrecostos que toda empresa (pequeña, mediana o grande) que se haya inscrito en los registros públicos ha tenido que soportar. Desde este punto de vista, este cálculo es una subestimación del verdadero sobrecosto que los procesos burocráticos imponen en la sociedad.

Sobrecostos burocráticos
(en millones de dólares)

Componente	US$ mill.
Gobierno central, cobro de tasas diversas	218
Gobiernos locales, cobro de tasas diversas	115
Costos registrales públicos	56
Costos registrales privados	120
Costos de entidades reguladoras	152
Total	**661**

Fuente: Contaduría Pública de la Nación, Sunarp, IPE, Osiptel, Osinerg, Ositran, SBS, Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (Indecopi), Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (Conasev)

7. Déficit y sobrecostos totales

Considerando los déficits y sobrecostos de los sectores analizados nos encontramos con que el déficit general de inversión que enfrenta la sociedad peruana es de 30.365 millones de dólares. Este monto representa cerca del 40 por ciento del PBI del 2005 y supera la totalidad de la deuda pública (28.133 millones de dólares en el 2005, entre deuda externa e interna). Es decir, los préstamos que el gobierno central ha tomado con el exterior en los últimos 35 años no han sido útiles para cubrir el déficit de infraestructura del país.

Más aún, se observa que anualmente el país tiene que pagar un sobrecosto mayor a los 6.000 millones de dólares. Esta cifra señala que se pierde 8 por ciento del PBI en actividades innecesarias y/o ineficientes. Esta pérdida es ocasionada por la falta de infraestructura adecuada (en servicios públicos, colegios, hospitales, etcétera), la falta de un sistema de seguridad y justicia que realmente proteja a la población, la gran cantidad de trámites burocráticos y sus costos (tasas), y la falta de un sistema adecuado de evaluación de los empleados públicos que relacione su remuneración con su nivel de trabajo.

Brecha de inversión y sobrecostos de la economía peruana
(en millones de dólares)

	Déficit de Inversión (US$ mill.)	Sobrecostos (US$ mill.)
Transportes	7.684	392
Saneamiento	4.619	242
Energía	5.943	663
Telecomunicaciones	4.633	135
Riego	3.234	-
Educación	1.741	1.003
Salud	1.616	315
Burocracia	-	661
Tributario	-	2.065
Seguridad y sistema judicial	995	808
Total	**30.365**	**6.284**
(Porcentaje del PBI)	**38,7%**	**8,0%**

Fuente: IPE

Notas

1 Según el Banco Mundial (*Doing Business 2006*), el grado de informalidad de la economía es superior al 60 por ciento.

2 El máximo histórico de la recaudación tributaria como porcentaje del PBI es de 15,8 por ciento, y fue alcanzado en 1980.

3 Chile, Colombia y Venezuela tienen menor superficie territorial y mayores longitudes de carreteras.

4 Se tiene como un gran puerto de América Latina y el Caribe a aquel que se encuentra entre los diez puertos que movilizan más TEU (unidad de medida para contenedores; cada TEU equivale a la capacidad de un contenedor de 20 pies).

5 El índice del Global Competitiveness Report tiene como valor máximo el 7 (servicio eficiente) y como valor mínimo el 1 (servicio ineficiente). Los países de Sudamérica a los que supera el Perú son Bolivia, Paraguay y Uruguay.

6 El "cociente de mayor costo" refleja el costo adicional, por kilómetro recorrido, en que se incurre por el mal estado de la carretera.

7 El valor social del tiempo refleja el costo que incurre una persona por una unidad de tiempo perdida o en la cual no realiza actividad productiva. Tomado de Bonifaz (2000).

8 La meta de cobertura de agua es la correspondiente al Plan Nacional del Subsector Saneamiento. Sin embargo, en el caso de saneamiento, se ha propuesto una meta mayor a la del plan (58 por ciento), en línea con la meta de agua.

9 La lejanía, el aislamiento y la poca accesibilidad son características de las localidades que conforman las zonas rurales y de frontera en el Perú. Este mercado objetivo es de bajo poder adquisitivo, con una reducida demanda eléctrica –lo que lo hace poco atractivo para la inversión privada– y con cargas dispersas que impiden las economías de escala. No obstante, a pesar de su baja rentabilidad privada, las obras de electrificación rural presentan una elevada rentabilidad social, lo cual justifica la intervención estatal.

10 Ello, sin embargo, no implica que estas familias, que pueden acceder al servicio público de electricidad, cuenten con el servicio de manera continua.

11 Número de líneas en servicio por cada 100 habitantes.

12 Lima posee el 56 por ciento de las líneas de teléfonos públicos.

13 Debe indicarse que el estudio, por no contar con la información necesaria, no calculó costos de transacción para poblados con menos de 400 habitantes.

14 Para el cálculo de la pérdida de eficiencia social, se plantearon dos metodologías: la estimación directa de la demanda por telecomunicaciones y el cálculo de la elasticidad arco de una demanda lineal.

15 Debe indicarse que este cálculo asume un enfoque de equilibrio parcial. Es decir, se asume que existe suficiente demanda por mano de obra calificada como para que un aumento repentino en la oferta (como un aumento repentino en la calidad de educación de los trabajadores) sea absorbido sin problemas.

16 El 90 por ciento de estos fueron robos y hurtos.

17 Véase http://www.pnp.gob.pe/anuario/images/indices pnp2005.pdf.

18 La Policía trabajaba con una población total de alrededor de 28 millones de personas.

19 Actualmente el número de comisarías es de 1.495 y el número de municipios es de 1.828.

20 Este cálculo asume un monto constante del gasto del Ministerio del Interior por cada efectivo, excluyendo el gasto en obligaciones "previsionales".

21 Estas cifras fueron calculadas sobre la base de la Enaho sobre victimización en Lima Metropolitana, 1998 (primer trimestre).

22 "Seguridad ciudadana: diagnóstico del problema y estrategias de solución", Carlos Basombrío (2005), pp. 74, cuadro 17.

23 Artículo 192 de la Constitución Política del Perú (1993).

24 A diferencia de los impuestos, que se realizan a pesar de no recibir algo a cambio directamente, las contribuciones son pagos que se hacen por recibir un beneficio directo por obras públicas. A su vez, las tasas son pagos que se realizan a cambio de un servicio individualizado que el Estado realiza para el contribuyente, se genere un beneficio o no.

25 Ver el Texto Único de Procesos Administrativos (TUPA) de la Sunarp.

26 Actualmente el número de notarios públicos de Lima no supera los 135.

27 De acuerdo con la Ley 28015 (Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa), microempresa se define como toda empresa que tenga de 1 a 10 trabajadores y que tenga ventas anuales de hasta 150 UIT. Pequeña empresa se define como toda empresa que tenga de 1 a 50 trabajadores y que tenga ventas anuales de 150 a 850 UIT.

28 Se utilizan las cifras del presupuesto del 2004 para la Conasev. Los ingresos de las demás entidades fueron calculados con datos del 2005.

Bibliografía

Basombrío, C. (2005). "Seguridad ciudadana: diagnóstico del problema y estrategias de solución". Fundación Konrad Adenauer Sitfung e Instituto Peruano de Economía Social de Mercado.

Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (2005). "Sobrecostos para los peruanos por la falta de infraestructura". Asociación de Empresas Privadas de Servicios Públicos.

Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (2004). "Plan Nacional para la Reforma Integral de la Administración de Justicia".

Cueto, S. y M. Chinem (2000). "Impacto educativo de un programa de desayunos escolares en escuelas rurales del Perú". Grade. Documento de Trabajo 34. Lima.

De Soto, H. (1986). *El otro sendero*. Editorial El Barranco. Lima.

ForoSalud (2004). "La reforma del sector para el logro del derecho a salud". II Conferencia Nacional de Salud. Lima.

Güezmes, A. (2003). "Políticas de reforma del sector salud, desafíos para la investigación". Presentada en el seminario Social and Economic Research in Peru: Strengthening International Partnership and Support Opportunities en Otawa & Washington D. C.

Guzmán, A. (2003). "Análisis comparativo de modelos de aseguramiento público y propuesta de un sistema solidario de seguridad social en salud". ForoSalud y Consorcio de Investigación Económica y Social.

Instituto Apoyo (2000). "Seguridad ciudadana". Agenda para la primera década.

Instituto Peruano de Economía (2005). "La infraestructura que necesita el Perú: brecha de inversión en infraestructura de servicios públicos". Asociación de Empresas Privadas de Servicios Públicos.

International Telecommunication Union (2005). "World Telecommunications Indicators 2004/2005".

Loayza, Norman (2005). "Trade and Growth in Perú: Conceptual and International Context". Mimeo. Background Report for the 2005 Peru Country Economic Memorandum. World Bank.

Longo, F. (2003). "La reforma del empleo público en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad". En Echevarría, K. (2003), *Red de gestión y transparencia de la política pública servicio civil: temas para un diálogo*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Madueño y Sanabria (2003). "Estudio de oferta de los servicios de salud en el Perú y análisis de brechas 2003-2020".

Ministerio de Economía y Finanzas (2002). "Bases para la reforma del sector salud". Mimeo.

Ministerio de Justicia (2003). "Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario".

Policía Nacional del Perú (2005). "Anuario Estadístico 2005".

Policía Nacional del Perú (2005). "Indicador del Personal de la PNP".

Policía Nacional del Perú (2005). "Indicador de personal de la PNP en comisaría".

PUMA/OCDE (2001). "Desenvolvimientos recientes de la gestión de recursos humanos de los países miembros de la OCDE". *Revista del Servicio Público*, Nº 2, abril-junio de 2001.

Saavedra, J. y P. Suárez (2002). "Financiamiento de la educación en el Perú". Grade. Documento de Trabajo 38. Lima.

Sgut (2005). "Estudio de los costos y sobrecostos portuarios del puerto del Callao". Proyecto Crecer.

Stifel, D. y H. Alderman (2003). "The Glass of Milk Subsidy Program and Malnutrition in Peru". World Bank Policy Research Working Paper, Nº 3089. Washington D. C.

World Economic Forum (2005). "Global Competitiveness Report 2004-2005".