

Nerina Ángeles  
José L. Bacigalupo  
Elsa Bardález  
Yohnny Campana  
Elmer Cuba  
Alejandro Diez  
Eduardo Jiménez  
Alejandro Kantor  
Juana Kuramoto  
Álvaro Monge  
Vilma A. Montañez  
Gonzalo Neyra  
Carlos E. Orihuela  
Jorge Rodríguez  
Janice Seinfeld  
Mario D. Tello  
Mayen Ugarte  
Gustavo Yamada  
José Zuloeta



# La investigación económica y social en el Perú

**Balance 2007-2011 y agenda 2012-2016**



CIES  
consorcio de investigación  
económica y social

© 2012, Consorcio de Investigación Económica y Social, CIES  
Calle Soto Valle 247, Lima 17  
Telefax [51-1] 264-9855  
<[www.cies.org.pe](http://www.cies.org.pe)>

Primera edición: Lima, noviembre de 2012  
Revisión de textos y cuidado de edición: Rosario Rey de Castro  
Arte de carátula: Karín Rojas  
Impresión: Ediciones Nova Print S.A.C.  
Av. Ignacio Merino 1546, Lince

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú nº 2012-13800  
ISBN: 978-612-4099-28-1

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por 48 instituciones de investigación o docencia y cuenta con el auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC por sus siglas en inglés) y otras fuentes de cooperación.

La presente edición ha sido posible gracias al auspicio del IDRC, la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ) y la Fundación AVINA.

El CIES, las instituciones auspiciadoras y las organizaciones a las que pertenecen los autores no comparten necesariamente las opiniones vertidas en el presente libro.

# Índice

Lista de siglas y acrónimos	9
Presentación	15
CAPÍTULO 1. Requerimientos de investigación del sector público <i>Elmer Cuba, Eduardo Jiménez y José Zuloeta</i>	17
CAPÍTULO 3. Inserción en la economía internacional <i>Mario D. Tello</i>	59
CAPÍTULO 4. Desarrollo regional y descentralización <i>Gonzalo Neyra</i>	93
CAPÍTULO 5. Empleo <i>Gustavo Yamada y José L. Bacigalupo</i>	127
CAPÍTULO 6. Educación <i>Jorge Rodríguez</i>	167
CAPÍTULO 7. Ciencia, tecnología e innovación <i>Juana Kuramoto</i>	211
CAPÍTULO 8. Salud <i>Janice Seinfeld y Vilma A. Montañez</i>	255
	287

CAPÍTULO 9. Pobreza, distribución del ingreso y programas sociales <i>Álvaro Monge y Yohnny Campana</i>	325
CAPÍTULO 10. Medio ambiente y recursos naturales <i>Carlos Enrique Orihuela</i>	381
CAPÍTULO 11. Desarrollo rural <i>Alejandro Diez</i>	417
CAPÍTULO 12. Modernización de la gestión pública <i>Mayen Ugarte, Nerina Ángeles y Alejandro Kantor</i>	459
CAPÍTULO 13. Gobernabilidad, corrupción y transparencia <i>Elsa Bardález</i>	495
Sobre los autores	545

## **Lista de siglas y acrónimos**

AGRO RURAL	Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural
AGROBANCO	Banco Agropecuario
AFIP	Agencia de Fomento de la Inversión Privada
AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ANA	Autoridad Nacional del Agua
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
AOE	Anticonceptivo Oral de Emergencia
APAFA	Asociación de Padres de Familia
APC	Acuerdo Preferencial Comercial
APOMIPE	Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa en el Perú
APP	Asociación Público Privada
APS	Atención Primaria de la Salud
ATPDEA	Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act
AUS	Aseguramiento Universal en Salud
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNA	Barrera Comercial No Arancelaria / Barrera No Arancelaria
BVL	Bolsa de Valores de Lima
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina (ex Corporación Andina de Fomento)
CAN	Comunidad Andina de Naciones

CAS	Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios
CCP	Confederación Campesina del Perú
CCSP	Consejo Consultivo del Sector Público
CDBCRP	Certificados de Depósito del BCRP
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CIC	Cuenta Individual de Capitalización
CIES	Consorcio de Investigación Económica y Social
CIPP	Colectivo Interinstitucional del Presupuesto Participativo
CITE	Centro de Innovación Tecnológica
CLAS	Comité Local de Administración en Salud
CNC	Consejo Nacional de Competitividad
CNE	Consejo Nacional de Educación
CNT	Consejo Nacional de Trabajo
COFIDE	Corporación Financiera de Desarrollo
COFOPRI	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
CONCYTEC	Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica
CONEI	Consejo Educativo Institucional
CONVEAGRO	Convención Nacional del Agro Peruano
COPARE	Consejo Participativo Regional de Educación
COPLA	Programa de Comercio y Pobreza en Latinoamérica
COPRE	Comisión Presidencial de Reforma del Estado
CTAR	Consejo Transitorio de Administración Regional
CTI	Ciencia, Tecnología e Innovación
CTS	Compensación por Tiempo de Servicios
DAP	Disposición a Pagar
DCN	Diseño Curricular Nacional
DGPI	Dirección General de Políticas de Inversión Pública
DGSP	Dirección General de Salud de las Personas
DTR	Desarrollo Territorial Rural
ECE	Evaluación Censal de Estudiantes
EDIST	Educación a Distancia
EE. UU.	Estados Unidos de Norteamérica
EIB	Educación Intercultural Bilingüe
EN	Evaluación Nacional
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
ENDES	Encuesta Demográfica y de Salud Familiar

ENDR	Estrategia Nacional de Desarrollo Rural
ENNIV	Encuesta Nacional de Niveles de Vida
EPU	Enseñanza Primaria Universal
EPT	Educación Para Todos
ETI	Encuesta sobre Trabajo Infantil
E&P	Exploración y Producción
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FEAS	Proyecto de Fomento de la Transferencia de Tecnología a las Comunidades Campesinas de la Sierra
FEF	Fondo de Estabilización Fiscal
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIDECOM	Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad
FINCyT	Programa de Ciencia y Tecnología
FINDER	Finanzas e Investigación para el Desarrollo Rural
FITEL	Fondo de Inversión en Telecomunicaciones
FONB	Funciones Obstétricas y Neonatales Básicas
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
FPT	Factor de Productividad Total
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GRADE	Grupo de Análisis para el Desarrollo
GTAP	Global Trade Analysis Project
IDE	Índice de Desarrollo de la Educación para Todos
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDEHPUCP	Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú
IED	Inversión Extranjera Directa
INABIF	Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar
INCAGRO	Programa de Innovación y Competitividad para el Agro
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INS	Instituto Nacional de Salud
IOH	Índice de Oportunidades Humanas
IPA	Innovations for Poverty Action
I&D	Investigación y Desarrollo
ITS	Infección de Transmisión Sexual
LRTF	Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal
MAC	Mejor Atención al Ciudadano

MARENASS	Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur
MCLCP	Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEI	Metas Explícitas de Inflación
META	Mejor Educación con más Tiempo en el Aula
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MINEDU	Ministerio de Educación
MINSA	Ministerio de Salud
MPT	Modelo de Proyección Trimestral
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
MYPE	Micro y Pequeña Empresa
NAIRU	Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment
NANDINA	Nomenclatura Arancelaria Común de los Países
NMF	Miembros del Acuerdo de Cartagena
OCDE	Nación Más Favorecida
ODM	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMC	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMS	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización Mundial de la Salud
ONGEI	Organismo No Gubernamental
OPIP	Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática
OPS	Organismo de Promoción de la Inversión Privada
OSINERGMIN	Organización Panamericana de la Salud
OTC	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
PAMA	Obstáculos Técnicos al Comercio
PAN	Programa de Adecuación y Manejo Ambiental
PBI	Programa Articulado Nacional
PCM	Producto Bruto Interno
PDP	Presidencia del Consejo de Ministros
PEA	Programa de Desarrollo Productivo
PEAO	Población Económicamente Activa
PEAS	Población Económicamente Activa y Ocupada
PETI	Plan Esencial de Aseguramiento en Salud
PETT	Programa de Erradicación del Trabajo Infantil
PFT	Programa Especial de Titulación de Tierras
	Productividad Factorial Total

PIN	Programa Integral Nutricional
PIP	Proyecto de Inversión Pública
PLADES	Programa Laboral de Desarrollo
PLANCAD	Plan Nacional de Capacitación Docente
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PP	Presupuesto Participativo
PpR	Presupuesto por Resultados
PRATEC	Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas
PRODES	ProDescentralización
PRODUCE	Ministerio de la Producción
PROINVERSIÓN	Agencia de Promoción de la Inversión Privada – Perú
PROMPERÚ	Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo
PROMPYME	Comisión de Promoción de la Pequeña y Micro Empresa
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
PRONAMA	Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización
PROPOLI	Programa de Lucha contra la Pobreza de Lima Metropolitana
PSA	Pago por Servicios Ambientales
PSM	Propensity Score Matching
PYME	Pequeña y Micro Empresa
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
RMV	Remuneración Mínima Vital
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
SAIU	Sector de Autoempleo Informal Urbano
SAMU	Sistema de Atención Móvil de Urgencia
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP
SEDAPAL	Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima
SEEA	Sistema de Contabilidad Ambiental y Económico Integrado
SENATI	Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial
SEPIA	Seminario Permanente de Investigación Agraria
SERUMS	Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera

SIEP	Sociedad de Investigación Educativa Peruana
SINADIS	Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social
SINEACE	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa
SIRTOD	Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones
SIS	Seguro Integral de Salud
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares
SNIC	Servicios para Negocios Intensivos en Conocimiento
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNP	Sistema Nacional de Pensiones
SPP	Sistema Privado de Pensiones
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
TARGA	Terapia Anti-Retroviral de Gran Actividad
TEEB	The Economics of Ecosystem and Biodiversity
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TLC	Tratado de Libre Comercio
UE	Unión Europea
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
UMC	Unidad de Medición de la Calidad Educativa
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VAR	Vector Autoregression / Vector Autorregresivo
VEC	Vector Error Correction / Vector de Corrección de Errores
VRAEM	Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro
ZLCSUR	Zona de Libre Comercio del Sur

# Presentación

Desde el año 1999, el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) promueve estudios que revisan el estado del conocimiento y proponen una agenda de investigación de mediano plazo en temas esenciales para la política económica y social del país. La publicación de sus resultados ha constituido un marco de referencia para los hasta hoy catorce concursos de investigación realizados con el apoyo de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC por sus siglas en inglés) y, más recientemente, el Scotiabank y la Fundación Manuel J. Bustamante de la Fuente.

El primer balance y agenda, centrado en el campo de la investigación económica, fue publicado en el año 2000. El segundo, publicado en 2004, amplió su cobertura a otros ámbitos de las ciencias sociales; y el tercero, que salió a la luz en 2008, incluyó un innovador capítulo que resumía las prioridades de investigación del sector público.

El presente constituye el cuarto volumen de la serie. En esta oportunidad, el libro hace un balance de la investigación económica y social producida durante los últimos cuatro años (2007-2011) y plantea una agenda de investigación en trece capítulos que abarcan temas económicos, institucionales, sociales y ambientales prioritarios para el diseño, ejecución o evaluación de políticas y programas públicos en el Perú, la que ha de orientar el esfuerzo de investigación del CIES durante los próximos años.

El primer capítulo es una recopilación de las demandas de investigación del sector público enviadas para el Concurso 2012, así como los requerimientos del VI Consejo Consultivo del Sector Público (CCSP) del CIES, celebrado en diciembre de 2011. Desarrollando lo iniciado en el anterior volumen, las demandas provienen ahora de la mayor parte de los sectores del gobierno y están más orientadas hacia áreas donde la investigación académica rigurosa puede contribuir a la formulación de políticas públicas basadas en evidencia.

Los otros capítulos versan sobre doce áreas clave: política macroeconómica y crecimiento; inserción en la economía internacional; desarrollo regional y descentralización; empleo; educación; ciencia, tecnología e innovación; salud; pobreza, distribución del ingreso y programas sociales; medio ambiente y recursos naturales; desarrollo rural; modernización de la gestión pública; y gobernabilidad, corrupción y transparencia.

Para la elaboración del volumen, se convocó a un concurso de expertos en cada tema. Los investigadores seleccionados realizaron el balance de toda la producción académica, no solo de las instituciones socias del CIES sino también de otras entidades o autores, incluyendo estudios hechos en el extranjero sobre el Perú. Con base en este balance, en entrevistas con interlocutores clave del Estado y la sociedad civil y en la revisión de documentos oficiales del actual gobierno, los investigadores identificaron temas relevantes para las políticas públicas en los próximos cinco años. Adicionalmente, se buscó precisar temas nuevos o insuficientemente trabajados que tienen especial importancia para las políticas públicas en el quinquenio, considerando los cambios, tendencias y retos que está experimentando el país.

Cada capítulo fue sometido al riguroso escrutinio de otros expertos, y todos los temas fueron materia de talleres de validación de la agenda de investigación con la participación de altos funcionarios del Estado y especialistas de la comunidad académica.

El documento está dirigido no solo a los investigadores académicos, sino también a otros profesionales del sector público y la cooperación internacional, así como a líderes empresariales, de opinión pública y de la sociedad civil. Asimismo, puede ser útil para los estudiantes universitarios y para cualquiera que busque entender mejor la economía y la sociedad en el Perú de nuestro tiempo.

Queremos expresar nuestro agradecimiento a cada uno de los autores por su entusiasmo, profesionalismo y diligencia. También merecen reconocimiento los funcionarios del Estado y especialistas académicos que contribuyeron a perfeccionar la agenda de investigación. Agradecemos muy especialmente el apoyo del IDRC, que permitió emprender los estudios aquí presentados, y el auspicio de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ) y la Fundación AVINA para materializar la presente publicación.

Lima, noviembre de 2012

JAVIER PORTOCARRERO  
Director Ejecutivo

XAVIER GORDILLO  
Director Adjunto

# CAPÍTULO 1

## Requerimientos de investigación del sector público

En junio de 2008, el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) conformó el Consejo Consultivo del Sector Público (CCSP), integrado por representantes de alto rango de los sectores gubernamentales involucrados en el desarrollo y la aplicación de la política económica y social, con el objetivo de fortalecer el vínculo entre la comunidad académica nacional y el Estado peruano. La participación de estos representantes es muy valiosa, pues sus requerimientos constituyen aportes importantes al momento de establecer las iniciativas de investigación de las instituciones asociadas del Consorcio en las convocatorias al concurso de investigación que este último promueve cada año.

El 27 de diciembre de 2011 se reunió el sexto CCSP del CIES,<sup>1</sup> a su vez el primer CCSP del actual gobierno. Además de instalar el Consejo, el propósito era recoger las necesidades de investigación e información del sector público para el período 2012-2016. Los asistentes coincidieron en la necesidad de generar conocimiento en las áreas prioritarias de

---

1 Por el Ministerio de Economía asistió el ministro Luis Miguel Castilla Rubio; por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, la ministra Carolina Trivelli Ávila; por el Ministerio de la Producción, el ministro José Urquiza Maggia; por el Ministerio de Educación, la ministra Patricia Salas O'Brien; por el Ministerio de Agricultura, el ministro Luis Ginocchio Balcázar; por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el ministro José Villena Petrosino; por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, la viceministra de la Mujer Rocío Villanueva; por el Ministerio de Salud, el secretario general Danilo Céspedes; y por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, la secretaria general Patricia Cerván Díaz. Por el Banco Central de Reserva del Perú asistió Adrián Armas, Gerente de Estudios Económicos; y por el Gobierno Regional de Arequipa Carlos Leyton Muñoz, asesor del presidente regional.

la política económica y social, considerando transversalmente asuntos de género, equidad e interculturalidad; de fortalecer las capacidades de investigación de las universidades regionales dada la importante proporción de políticas que se están descentralizando; y poner especial interés en las actividades vinculadas al fortalecimiento institucional y la modernización del Estado. La reunión finalizó con el compromiso de los miembros del CCSP de enviar al CIES sus necesidades de investigación, las cuales se presentan en este capítulo. A estas se suman los anteriores requerimientos de investigación remitidos al CIES en 2011.

El orden de presentación de los requerimientos es el siguiente: se comienza con los sectores económico-productivos, luego se presentan los del ámbito social y se cierra con los otros sectores transversales. Dentro de cada sector, las demandas se organizan de acuerdo con las prioridades enumeradas y se describen y/o mencionan las necesidades de investigación en el interior de cada ítem.

## 1. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

### 1.1. IMPACTO DE LA POLÍTICA FISCAL SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DE ACUERDO CON LA FASE DEL CICLO ECONÓMICO

La política fiscal podría ser más efectiva en la tarea de mitigar recesiones y menos efectiva al intentar atenuar períodos de *boom*. Paralelamente, podría ser incluso mucho menos efectiva si la expansión es prolongada y más efectiva aún si la recesión es corta. Lo anterior se sustentaría en el hecho de que durante las recesiones (expansiones) las restricciones de liquidez por parte del sector privado son mayores (menores), con lo cual es probable que los canales de propagación y transmisión de la política fiscal se vean afectados. Este es un tema que requiere ser investigado.

### 1.2. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA FISCAL CON MAYOR EFECTIVIDAD SEGÚN LA FASE DEL CICLO ECONÓMICO

Tanto por el lado de los ingresos fiscales como del gasto público, la política fiscal puede generar importantes impactos, sin embargo, los canales

de transmisión de estos podrían sufrir cambios de acuerdo con la fase del ciclo en que se encuentre la actividad económica, determinando que los instrumentos de política fiscal tengan impactos asimétricos en el ciclo económico. En ese sentido, durante procesos de contracción, el instrumento de mayor impacto sobre la actividad económica podría ser el gasto público debido a que se ejecuta con mayor rapidez que una reducción en la tasa impositiva, mientras que un incremento en la tasa impositiva podría atenuar la demanda interna con mayor efectividad durante procesos de expansión prolongados. Toda esta dinámica requiere ser analizada.

### 1.3. REZAGOS DE LA POLÍTICA FISCAL DEPENDIENDO DE LA FASE DEL CICLO ECONÓMICO

También es necesario investigar la política fiscal, especialmente cuando presenta cierta inercia debido a la natural demora de la demanda en absorber la totalidad del choque fiscal aplicado (que en el caso de una expansión fiscal se puede relacionar con las restricciones institucionales que generan retrasos en la ejecución presupuestal). Sin embargo, dicha inercia puede diferir según la fase del ciclo en que se encuentre la economía. Esto es, durante procesos recesivos una expansión fiscal podría demorar mucho más en ser absorbida totalmente por la demanda debido a problemas en los canales crediticios, mientras que en un escenario de expansión de la actividad económica los canales de crédito impulsarían rápidamente la demanda, con lo cual los rezagos podrían no ser muy prolongados.

### 1.4. HETEROGENEIDAD DEL MULTIPLICADOR DE ACUERDO A LA COBERTURA INSTITUCIONAL

Tomando en cuenta: (i) la creciente importancia de los gobiernos regionales y locales en la asignación de recursos públicos; (ii) la cercanía de los gobiernos subnacionales a los agentes económicos más vulnerables en escenarios de contracción; y (iii) las restricciones institucionales que han provocado que durante ciertos períodos la ejecución del gasto se encuentre por debajo de lo previsto, se requiere

un análisis más detallado sobre la efectividad de la política fiscal, y en particular sobre el multiplicador fiscal en estos niveles de gobierno. En ese sentido, tiene enorme importancia investigar si el multiplicador del gasto difiere según el nivel institucional que ejecuta la partida presupuestal asignada.

### 1.5. RESPONSABILIDADES DEL GASTO SUBNACIONAL

Es necesario analizar las responsabilidades de gasto asignadas a los gobiernos subnacionales en el actual esquema de relaciones fiscales intergubernamentales, identificando si existe duplicidad de esfuerzos y, por ende, desperdicio de recursos, subcobertura y conflictos interjurisdiccionales. La política pública requiere de estos hallazgos para proponer un esquema de distribución de funciones y competencias más idóneo, que delimita las responsabilidades de cada nivel y permita alcanzar mayor eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos a escala regional y local.

### 1.6. DESEMPEÑO DE LAS TRANSFERENCIAS FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

El sistema fiscal intergubernamental peruano se basa fundamentalmente en transferencias. Las investigaciones respecto de este modelo necesitan tomar en cuenta lo siguiente:

- La eficacia y eficiencia de las inversiones en el ámbito subnacional, donde se concentra la mayor parte de este gasto, incluyendo los factores que limitan la ejecución como la ausencia de capacidades técnicas y administrativas, y la falta de articulación intergubernamental y entre gobiernos de un mismo nivel.
- Conocer cuál es la contribución de la inversión pública en el crecimiento regional, y las brechas sociales y de fomento productivo entre territorios.
- En lo que respecta a las transferencias corrientes, identificar las necesidades regionales y el costeo de los servicios considerando las especificidades regionales, lo que permitirá asignar estos recursos

con base en las brechas fiscales de los territorios y lograr los objetivos de convergencia regional y el principal objetivo del gobierno actual: el crecimiento con equidad.

- Evaluar la sensibilidad de las finanzas públicas subnacionales, especialmente de las circunscripciones dependientes de actividades relacionadas con las industrias extractivas, a choques no esperados en los precios de las materias primas.

## 1.7. COMPORTAMIENTO DEL GASTO DE INVERSIÓN PÚBLICA

En los últimos años, la tasa de crecimiento del producto bruto interno (PBI) de la economía peruana ha sido medianamente aceptable, sin embargo, surgen dudas sobre su sostenibilidad a mediano y largo plazo. Por eso, los responsables de la gestión de la inversión pública deben determinar el tamaño de la inversión —infraestructura, investigación, extensión y otros— que permita garantizar este nivel de crecimiento. Conocer y/o estimar la magnitud de las necesidades de inversión pública en infraestructura (riego, transporte, saneamiento, comunicaciones y energía) y en materia de ciencia, tecnología e innovación es muy importante, pues contribuirá tanto a la priorización como a la distribución y ejecución de los recursos públicos en las diferentes regiones del país. Por lo expuesto, es preciso contar con aproximaciones sobre:

- La evolución de la inversión pública en infraestructura de transporte, telecomunicaciones, energía, saneamiento y riego.
- La evolución de la inversión pública en salud, educación y nutrición.
- La evolución y los esquemas de la inversión pública y privada en ciencia, tecnología e innovación por regiones.
- Los requerimientos de inversión pública y privada en investigación y desarrollo.

## 1.8. IMPACTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

En la última década, la inversión pública ha registrado un incremento sustantivo, pero el país no cuenta con estudios y/o evaluaciones que

muestren sus resultados o impactos en el bienestar de la población. Al respecto, se requieren investigaciones que ayuden a medir la contribución de la inversión pública al crecimiento económico y la disminución de las desigualdades intra e interregionales en el país. Igualmente, serían necesarios estudios microeconómicos que identifiquen las diferentes vías a través de las cuales la inversión pública contribuye a la reducción de la pobreza en los diferentes ámbitos del país. En tal sentido, las áreas de interés son las siguientes:

- Sistematización de experiencias exitosas de inversión pública en salud, educación y nutrición.
- Evaluación de impacto del gasto público en la formación de capacidades e infraestructura productiva.
- Evaluación de impacto del gasto público en ciencia, tecnología e innovación.
- Evaluación de impacto de la inversión pública en el crecimiento, la desigualdad y la pobreza.
- Evaluación de impacto de la inversión pública en la convergencia regional.
- Estimación de los efectos de la inversión pública en educación mediante el uso de técnicas quasi experimentales en variables de cobertura (matrícula) y logro educativo (rendimiento, repetición, etc.), diferenciados por nivel educativo (inicial, primaria, secundaria) y nivel de gobierno a cargo de la ejecución de la inversión.

## 1.9. METODOLOGÍAS PARA LA INVERSIÓN PÚBLICA

La Dirección General de Políticas de Inversión Pública (DGPI) del Ministerio de Economía y Finanzas es la más alta autoridad técnica normativa del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), y tiene atribuciones para declarar la viabilidad de los proyectos de inversión pública financiados con operaciones de endeudamiento u otra que conlleve el aval o garantía del Estado. Con el propósito de mejorar la calidad de la inversión pública y alcanzar sus objetivos, la DGPI elabora y aplica un conjunto de principios, normas técnicas, métodos y procedimientos para la formulación, evaluación y ejecución de proyectos de inversión pública, y está en permanente búsqueda de nuevas metodologías de

identificación, formulación y evaluación de proyectos en las áreas de energía, salud, saneamiento, riego, ciencia, tecnología e innovación. Por ello, considera relevante lo siguiente:

- Análisis costo-beneficio para la realización de proyectos de inversión bajo el esquema de asociación público privada (APP).
- Elaborar metodologías de evaluación ex post de proyectos de inversión bajo el esquema de APP.
- Evaluaciones de impacto de intervenciones públicas con objetivos de inclusión social.
- Articulación territorial de la inversión pública.
- Estimación del valor social del tiempo para diferentes grupos de población a nivel nacional y departamental.
- Diseño de indicadores que aseguren la sostenibilidad económica en los proyectos de electrificación rural.

#### 1.10. EVALUACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO

El sistema tributario peruano requiere de ajustes que le permitan ser más equitativo y eficiente. En este campo, las prioridades de investigación son:

- Progresividad del sistema. Realizar el análisis a nivel de deciles para poder determinar la actual progresividad/regresividad de impuestos seleccionados.
- En materia de tributación ambiental, estudiar las nuevas tendencias sobre su regulación en otros países y la utilización de los ingresos que generan, y evaluar su viabilidad en nuestro sistema tributario. Asimismo, analizar la aplicación de criterios de nocividad y externalidades negativas en la imposición a los consumos específicos (combustibles) y su incidencia en los indicadores macroeconómicos, a fin de mantener la estabilidad macroeconómica.
- Tratamiento tributario de las pequeñas y micro empresas (PYME). Revisar la legislación y la problemática en el Perú y otros países de la región, analizar las características particulares de estas empresas y proponer una regulación del esquema tributario factible de implementar.

### 1.11. OPCIONES Y LÍMITES DEL FOMENTO AL DESARROLLO PRODUCTIVO RURAL

Desde inicios de la década de 1990, la cooperación internacional propone, promueve y ejecuta programas y proyectos productivos (por ejemplo, MARENASS - Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur; Corredor Puno-Cusco, Sierra Sur; FEAS - Proyecto de Fomento de la Transferencia de Tecnología a las Comunidades Campesinas de la Sierra, etc.). Estas experiencias deben ser evaluadas para determinar cuál o cuáles de ellas permiten un escalamiento a nivel local, regional o nacional y su posterior implementación como política pública.

### 1.12. INNOVACIÓN Y DESARROLLO

La tasa de crecimiento económico mejora cuando se incrementa la productividad; por ello, a largo plazo se requerirá mayor innovación y desarrollo. La política pública debe adelantarse a estas necesidades. Es importante reunir conocimiento respecto de:

- Impactos de instrumentos fiscales en el fomento de la innovación en el Perú. Analizar el impacto de posibles deducciones, créditos y exoneraciones tanto en la eficiencia para fomentar la inversión de las empresas en innovación como en la recaudación, y en la eficacia del uso de recursos públicos, entre otras variables.
- Retornos de la formación de talentos para la innovación. Se requiere medir los retornos de invertir en un sistema de becas de calidad en ciencias e ingeniería o los costos de no hacerlo, teniendo en cuenta que formar talentos toma tiempo y muchas veces los réditos no son fáciles de percibir.
- Regulaciones y mecanismos de atracción de talentos y de aceleración de transferencia tecnológica. Analizar los tipos de políticas públicas necesarias, los mecanismos para atraer inversión en ciencia, tecnología e innovación (CTI), etc.
- Medición de sistemas de incentivos para mejorar la eficiencia del riego y la asignación de derechos para el uso eficiente del agua.

- Identificación e impacto de infraestructuras de producción, transporte y distribución necesarias en el futuro para asegurar recursos energéticos para el país.
- Evaluación de la matriz energética sostenible.

### **1.13. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA EN CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN**

En el Perú, las actividades de CTI han estado básicamente circunscritas a las universidades e institutos de investigación públicos, además de intervenciones relativamente limitadas del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC). Las carencias presupuestales y la rigidez administrativa del Estado no han posibilitado la creación de incentivos para generar conocimiento y menos aún para dirigir las externalidades de la investigación hacia la productividad. Esfuerzos recientes como el Programa de Ciencia y Tecnología (FINCYT) y el Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad (FIDECOM) aún no están lo suficientemente institucionalizados. Para mejorar la situación, es necesario primero calcular los retornos de la actividad en CTI de modo que se pueda evaluar con mayor fundamento las posibles acciones y los instrumentos de política que deben introducirse en el Perú.

### **1.14. INSTRUMENTOS Y EVALUACIÓN DE CAPACITACIÓN LABORAL TÉCNICO-PRODUCTIVA EN EL PAÍS**

El crecimiento de la economía y el desarrollo alcanzado en los últimos años por nuestro país han creado necesidades de carreras y oficios de formación técnica en algunos sectores que no están siendo satisfechas desde los recursos humanos. Es muy probable que este fenómeno se acentué en el futuro si es que no se llevan adelante acciones concertadas desde los sectores público y privado. Es necesario verificar si los retornos de la educación técnica están reflejando efectivamente este desbalance. ¿Se están generando los incentivos salariales para reducir a futuro esta brecha? También es necesario analizar si existen otras barreras o limitaciones que impidan que las señales de los salarios mejoren la asignación de recursos a la capacitación.

### 1.15. CÁLCULO DE LA PRODUCTIVIDAD DE LOS SECTORES AGRARIO Y MANUFACTURERO EN EL PAÍS

Es importante determinar la relevancia de los recursos naturales, el capital humano y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), así como de la asignación sectorial del capital en la productividad. Otro objetivo debe ser determinar si la contribución del capital humano, o de las TIC, ha sido relevante para sustentar un crecimiento en ganancias de productividad sostenible.

### 1.16. REGULACIÓN AMBIENTAL POR INCENTIVOS DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

La legislación ambiental vigente en el Perú contiene distintos dispositivos de reducción de las externalidades negativas sobre el medio ambiente generadas por las actividades productivas del país, pero estos no han alcanzado el máximo de eficiencia. Al respecto, la teoría ha demostrado que la regulación por incentivos, la cual condiciona recompensas o penalidades de acuerdo con alguna medida de desempeño de las empresas, podría ser un modelo efectivo. Se debe evaluar la viabilidad de la aplicación de este sistema en las actividades extractivas de pesca, minería y forestal del país.

### 1.17. MERCADOS FINANCIEROS, LABORAL Y PREVISIONAL PRIVADO

El desarrollo de los mercados de factores y financieros es un tema relevante en la economía nacional. Si bien existen muchos estudios al respecto, es prioritario investigar lo siguiente:

- Barreras/limitantes para la inclusión financiera: mecanismos/instrumentos para superarlas.
- Determinantes de la morosidad de las microfinancieras: *stress test* de su cartera crediticia.
- Costo del crédito de las microempresas: espacios para reducir las tasas de interés.

- Sobr endeudamiento en el sistema financiero: impacto de las medidas de regulación prudencial.
- Cómo generar incentivos para que las PYME puedan financiarse a través del mercado de valores.

### 1.18. ESTUDIOS DE ECONOMÍA URBANA: DETERMINANTES DEL CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES DEL INTERIOR DEL PAÍS

El Perú no cuenta con estudios que expliquen las razones de la localización de la población y las actividades económicas en ciudades o regiones, y las políticas que afectan la localización económica en el espacio regional teniendo en consideración las ventajas competitivas y comparativas entre ellas. Inicialmente, interesa la realización de investigaciones sobre la dinámica de ciudades como Arequipa, Trujillo e Ica.

## 2. BANCO CENTRAL DE RESERVA

### 2.1. COMPETENCIA ENTRE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES (AFP)

Los fondos administrados por las AFP han experimentado un crecimiento importante a lo largo de la década anterior: pasaron de 2,7 mil millones de dólares estadounidenses en diciembre de 2000 (5,2 % del PBI) a 30,1 mil millones en diciembre de 2010 (19,9% del PBI). A fines de 2010, el portafolio de las AFP estaba invertido de la siguiente manera: 16% en valores del sector público, 27% en títulos del exterior, 42% en títulos de empresas locales no financieras (bonos y acciones) y 15% en empresas financieras (depósitos, bonos y acciones). Pero la demanda por títulos ha estado concentrada en valores con clasificaciones de riesgo AA o superior, los que representan más del 90%. A fin de mejorar las perspectivas de los futuros pensionistas, incentivar la competencia y a la vez contribuir al desarrollo del mercado de capitales, es necesario tomar medidas para mejorar la regulación, competencia y gestión de las AFP.

La existencia de una tasa de rentabilidad mínima obligatoria ligada al promedio de la industria distorsiona las políticas de inversión y competencia, pues propicia el “efecto manada” entre los administradores

de fondos de pensiones. Estas administradoras invierten en portafolios virtualmente idénticos con el objetivo de evitar la penalidad que recaería sobre ellas si la rentabilidad alcanzada estuviera por debajo de la rentabilidad promedio del sistema. Al mismo tiempo, el “efecto manada” impide reconocer entre buenos y malos administradores, y en consecuencia no permite que los afiliados disciplinen el mercado. ¿Debe eliminarse la rentabilidad mínima? Y si no se elimina, ¿debería cambiarse el *benchmark* de la rentabilidad mínima para que deje de ser el promedio de la rentabilidad del sistema?

#### a. Cobro de comisiones

Las comisiones basadas únicamente en el salario desestimulan la competencia entre las AFP debido a que sus ingresos se vuelven independientes de su desempeño, y perjudican principalmente a los afiliados jóvenes. ¿Debe cambiarse el régimen de comisiones de las AFP? ¿Cómo debe ser este nuevo régimen?

#### b. Mercado de capitales

El mercado de capitales peruano es pequeño y poco líquido. Si bien en la última década el alargamiento de la curva de referencia de los bonos soberanos ha contribuido al aumento de las emisiones del sector privado, el saldo de estas últimas es aún pequeño en términos del PBI y del tamaño del sistema financiero local. La solución de este problema requiere el desarrollo de propuestas por el lado de la oferta, la demanda y la regulación.

- Capital de riesgo. Es preciso aumentar el volumen de inversión del sistema financiero dirigido a “capital de riesgo”, es decir, al financiamiento de nuevos emprendimientos. Los fondos de capital de riesgo constituyen uno de los pilares de la innovación y el siguiente crecimiento económico. Asimismo, permiten una mayor diversificación del portafolio de los inversionistas institucionales. ¿Cuál es el déficit de capital de riesgo en la economía peruana? ¿Qué está limitando su cobertura? ¿Cuál debería ser el rol del sector público en este tema?
- Portafolio de las AFP. Las AFP son las principales participantes del mercado de capitales, pero sus inversiones solo se dirigen a

activos de alta calificación. Las regulaciones de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) impiden que estas administradoras inviertan en acciones con poca liquidez. En 2010, solo 37 acciones de las 200 listadas en la Bolsa de Valores de Lima (BVL) cumplieron con los requerimientos impuestos por la SBS para ser inversiones elegibles. Tales restricciones hacen que los fondos pierdan valiosas oportunidades de inversión, limitan la competencia y además son inconsistentes con el desarrollo del mercado de capitales. Las objeciones en el sentido de que dichas acciones son difíciles de valorizar y/o son más fáciles de manipulación de precios, no deberían conducir a la prohibición sino a un refinamiento de la supervisión y de las herramientas de valorización. ¿Qué cambios deberían darse en la supervisión para propiciar una mayor diversificación del portafolio? ¿Cuál es la experiencia al respecto en otros países?

## 2.2. MICROFINANZAS. ¿CÓMO MEJORAR EL ACCESO Y EL COSTO DEL FINANCIAMIENTO DE LAS MICROEMPRESAS EN EL PERÚ?

En el Perú, el acceso de las microempresas al crédito del sistema financiero ha mostrado un aumento progresivo, y si bien las tasas de interés han ido decreciendo, aún se mantienen altas en términos relativos. Según información de la SBS, entre 2006 y 2010 un promedio anual de 140.000 microempresas han accedido al crédito, lo que se explica principalmente por la mayor actividad de las entidades microfinancieras.

En un contexto de creciente dinamismo del sistema financiero para atender a este segmento de mercado, las investigaciones deberán identificar qué medidas son necesarias para consolidar la mejora del acceso y de las condiciones de financiamiento a estas unidades productivas.

*Alternativas de promoción de la bancarización o captación de nuevas microempresas rurales del sistema financiero en el contexto de rol subsidiario del Estado*

- Análisis de la experiencia de otorgamiento de créditos de las entidades microfinancieras a través de las agencias del Banco de

la Nación en zonas no bancarizadas del país. ¿Qué medidas se requieren para consolidar este esquema de cooperación?

- Buen gobierno corporativo de las entidades microfinancieras dada la próxima implementación de los acuerdos de Basilea. Por ejemplo, fortalecimiento de las unidades de análisis de riesgos. ¿Existe un sistema de cajas municipales en el Perú?
- Nivel de endeudamiento de las microempresas frente a entidades reguladas y no reguladas (cooperativas y ONG). ¿Alcance de este problema? ¿Se debe incorporar a las cooperativas y ONG que otorgan créditos en el ámbito de supervisión de la SBS?

### 2.3. MERCADO LABORAL

De acuerdo con el Reporte de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, el Perú se encuentra en el puesto 56 en el pilar correspondiente a la eficiencia del mercado laboral. Dentro de este pilar, los principales aspectos en los cuales el Perú debería mejorar son los procedimientos de contratación y despido (puesto 102) y la rigidez del empleo (puesto 96). Además, la legislación peruana es engorrosa y compleja porque en ella coexisten numerosos regímenes laborales, cada uno con diferentes beneficios y costos tanto para el empleador como para el empleado.

Asimismo, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 43% de los empleados se encuentra subempleado ya sea por horas (es decir, trabajan menos de lo que desean) o por ingresos (es decir, reciben menos dinero que el salario mínimo).

La creación de más empleo formal en el Perú requiere un reenfoque y simplificación de la legislación laboral. La idea es encontrar un balance entre una mayor flexibilidad del mercado laboral y los derechos de los trabajadores que genere incentivos a la formalización y el aumento de la productividad.

Frente a esta problemática, el Banco Central de Reserva del Perú tiene gran interés en investigaciones que respondan las siguientes interrogantes:

- ¿De qué manera se puede incrementar la flexibilidad del mercado laboral? ¿Cómo se pueden reducir los costos de despido y de contratación?

- ¿Cómo se podría reformular las contribuciones (AFP y EsSalud) para que no sean una traba a la formalización pero sigan cumpliendo su cometido?
- ¿Es conveniente reformar la compensación por tiempo de servicios (CTS) de modo que se asemeje a un seguro de desempleo?
- ¿Qué esquemas se podrían implementar para que a las empresas les resulte económicamente rentable ser formales?
- ¿Cuánto afecta el incremento de la remuneración mínima vital (RMV) los niveles de empleo informal y subempleo?

### 3. MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

#### 3.1. PRODUCTIVIDAD Y PYME

Urgen investigaciones que indaguen acerca de la importancia del equilibrio entre la legislación laboral y la legislación que promueve el desarrollo productivo, para reducir el número de PYME de subsistencia. Específicamente, es relevante responder las siguientes preguntas:

- ¿Los derechos laborales plenos del trabajador de las PYME se contraponen al incremento de la productividad de estas?
- ¿Cuál es la relación entre legislación laboral e informalidad?
- ¿Qué acciones e incentivos no tributarios se deben considerar para promover una formalización laboral que incida en el incremento de la productividad del trabajador y, por consiguiente, de la empresa?
- ¿Cuáles son las experiencias exitosas en países similares al Perú?

#### 3.2. TASAS DE INTERÉS PARA LAS PYME

Se requiere analizar los espacios para reducir las tasas de interés que cobra la banca comercial a las PYME. Las investigaciones deben responder las siguientes interrogantes:

- ¿Cuál es la causa más importante de las altas tasas de interés para las PYME?

- ¿Cuánto influye en las tasas la asimetría de información, el tamaño de los préstamos, la ubicación geográfica, el tipo de actividad económica, entre otros factores?
- ¿Cuánto podría influir la utilización de tecnologías de la información en el costo de las tasas de interés?
- ¿Qué mecanismos se utilizan en otros países para abaratar el costo final del financiamiento?
- ¿Hay alguna relación de causalidad entre tasas de interés e informalidad?
- ¿Qué tipo de productos financieros pueden ser alternativas de menor costo y bajo qué circunstancias?

### 3.3. IMPACTO DE LOS FONDOS CONCURSABLES VINCULADOS A LA INNOVACIÓN EN LA MEJORA DE LA PRODUCTIVIDAD DE LAS EMPRESAS

El objetivo del Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad (FIDECOM) es promover la investigación y el desarrollo de proyectos de innovación productiva, con la participación de empresas o asociaciones productivas, que sean de utilidad práctica para el incremento de la productividad y la competitividad, mediante el cofinanciamiento no reembolsable con recursos del Fondo. Estos proyectos pueden orientarse a la innovación en procesos, a productos o servicios, a transferencia y difusión tecnológica, etc. Respecto de estas experiencias, es importante conocer:

- ¿Qué mecanismos se pueden utilizar para medir el impacto de los proyectos de innovación en la productividad de las empresas peruanas?
- ¿Cuál es la relación entre innovación y productividad por tamaño de empresa?
- ¿Cuáles son los niveles óptimos de cofinanciamiento para incentivar la innovación sin caer en el subsidio?
- ¿Qué incentivos no financieros podrían acompañar a los incentivos financieros de FIDECOM?
- ¿Qué criterios o instrumentos se deberían utilizar para definir “innovación” en el contexto de FIDECOM?

### 3.4. MODERNIZACIÓN DEL SERVICIO NACIONAL DE ADiestramiento EN TRABAJO INDUSTRIAL (SENATI)

El SENATI tiene como objetivo desarrollar personal técnico para la actividad manufacturera. Al respecto, el Ministerio de la Producción tiene interés en el desarrollo de investigaciones que respondan las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los mecanismos de financiamiento más adecuados y sostenibles para la modernización del SENATI?
- ¿Qué tipo de alianzas son necesarias para poder responder con mayor rapidez a los cambios en las plataformas tecnológicas?
- ¿Qué podemos aprender de modelos de otros países como Colombia, Alemania, Brasil, entre otros?
- ¿Qué cambios se requieren en la metodología de enseñanza?
- ¿Qué aspectos del currículo necesitan ajustes o cambios de fondo?

## 4. MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO

### 4.1. ESTUDIOS SOBRE EL IMPACTO ECONÓMICO DEL TURISMO INTERNO

Desde hace algunos años, el Estado peruano ha programado los feriados largos con la finalidad de estimular el desarrollo de la actividad turística, en especial el turismo interno en nuestro país. Esta iniciativa se dirige fundamentalmente al sector público, aunque puede hacerse extensiva a la actividad privada que desee acogerse bajo la misma modalidad de compensar las horas de trabajo en las jornadas laborales de los días previos o subsiguientes a las fechas declaradas feriado. El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo requiere de estudios que evalúen qué impacto ha tenido esta iniciativa.

### 4.2. ESTUDIOS SOBRE EL IMPACTO ECONÓMICO DE LAS INVERSIONES TURÍSTICAS EN LA ECONOMÍA PERUANA

Durante el período 2005-2011, la llegada de turistas internacionales al Perú se incrementó a un ritmo de 8% promedio anual. Al concluir

2012, se espera hayan arribado más de dos millones y medio de turistas internacionales. Para satisfacer la demanda creciente del sector turismo, el Perú necesita mejorar y fortalecer la oferta en las actividades de hospedaje, restaurantes, transportes, agencias de viajes, entre otras. Las inversiones programadas y ejecutadas por el sector público se conocen, pero no así las del sector privado, lo que amerita realizar investigaciones directamente con los operadores de turismo.

#### **4.3. ESTIMACIÓN Y CATEGORIZACIÓN DEL EMPLEO EXPORTADOR EN LA ECONOMÍA PERUANA**

Se requiere análisis que estimen el empleo exportador directo (cantidad de empleos de las empresas que realizaron envíos al exterior y que es posible atribuir directamente al proceso exportador), así como el empleo exportador indirecto e inducido en la economía peruana. También investigaciones que empleen información muestral representativa de las empresas del sector exportador, así como información de la tabla insumo-producto de la economía peruana con el nuevo año base de las cuentas nacionales. Asimismo, son necesarias investigaciones que categoricen el empleo exportador total y el nivel de salarios en términos de: (i) su participación en el empleo total; (ii) su distribución por rama de actividad económica, es decir, según la clasificación sectorial empleada por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – Banco Central de Reserva del Perú (tradicional/no tradicional y rubros asociados); (iii) su distribución por género, ubicación geográfica, destino de las exportaciones; y (iv) su distribución por nivel de calificación y tamaño de empresa.

#### **4.4. EVALUACIÓN DEL IMPACTO FISCAL NETO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO PERÚ - ESTADOS UNIDOS Y EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO PERÚ-CHINA**

Las investigaciones deberán analizar el impacto fiscal neto de la entrada en vigencia de los tratados de libre comercio (TLC) con Estados Unidos de Norteamérica (EE. UU.) y con China sobre un horizonte de diez años (2009-2018 para el caso de EE. UU. y 2010-2019 para

el caso de China), empleando preferentemente modelos de equilibrio general computable dinámico. Si bien la liberalización comercial supone una reducción en la recaudación arancelaria proveniente de la desgravación aplicada a nuestras importaciones como impacto de corto plazo, en el mediano y largo plazo genera nuevas inversiones, así como una mayor producción en el sector exportador (y sectores asociados) y un incremento en la demanda de importaciones. Por ello, habría también que evaluar el impacto neto de mediano/largo plazo sobre la recaudación del impuesto a la renta y el impuesto general a las ventas.

#### 4.5. PROTECCIÓN EFECTIVA EN LA INDUSTRIA PERUANA

El proceso de apertura comercial del Perú comenzó en la década de 1990, cuando su promedio arancelario era de alrededor de 66%. El objetivo de las políticas de estabilización y ajuste estructural aplicadas en ese momento fue crear las bases para reinsertar al país en el sistema financiero internacional y restablecer el orden macroeconómico. Los resultados en el sector externo se evidencian en la liberalización arancelaria y en la reforma comercial emprendida mediante la suscripción de una serie de acuerdos comerciales con nuestros principales socios. Así, el arancel promedio pasó de 13,5% en 2001 a 3,2% en 2011, mientras que el arancel efectivo pasó de 10,9% a 1,2%. Al respecto, se requiere conocimiento en los siguientes ítems:

##### a. *Protección efectiva arancelaria*

La reducción arancelaria busca incentivar una mejor asignación de recursos e incrementar la productividad y competitividad de la industria nacional mediante la rebaja de sus costos. En 2011, 55,6% de nuestro universo arancelario contaba con un arancel de 0%, lo que representó el 76% del total de las importaciones ese año (100% de las importaciones de bienes de capital y 82% de las importaciones de materias primas y productos intermedios). Al respecto, es importante que los estudios determinen el impacto de los cambios arancelarios de los últimos diez años sobre la protección de la industria nacional.

*b. Protección efectiva no arancelaria*

La protección de la industria nacional no solo depende de la política arancelaria, sino también de las políticas tributaria, comercial e industrial, donde destacan la creación de zonas francas, el establecimiento de acuerdos de inversión y cooperación técnica y la negociación de acuerdos de libre comercio, entre otros. Los estudios deberán medir el impacto de las políticas mencionadas en la protección efectiva de la industria nacional.

## 5. MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS

### 5.1. PERFIL SOCIOLÓGICO, PSICOLÓGICO, CULTURAL Y ECONÓMICO DE LA POBLACIÓN QUE VIVE DONDE SE ENCUENTRAN UBICADOS LOS PRINCIPALES PROYECTOS MINEROS

Se requieren investigaciones que determinen el perfil del poblador, su visión sobre la actividad minera, la manera como se relaciona con las autoridades de los niveles local, regional y nacional, sus costumbres culturales y comportamiento frente a la inversión pública y privada, así como las prioridades de atención de sus necesidades básicas insatisfechas, incluyendo la manera como creen que estas deben ser atendidas. Los estudios deberán considerar regiones emblemáticas en el norte, centro y sur del país. Esto permitirá responder: ¿Cómo pueden el Estado y la empresa relacionarse mejor con la población de la zona de influencia de los principales proyectos mineros? ¿Cuáles son las necesidades básicas insatisfechas prioritarias de las poblaciones cercanas a los proyectos mineros? ¿Cómo facilitar la comprensión de los proyectos mineros por parte de la población?

### 5.2. ABASTECIMIENTO DE ENERGÍA A LAS PEQUEÑAS COMUNIDADES DE LAS ZONAS ALTOANDINAS Y DE LAS ZONAS AISLADAS DE LA SELVA

Hacen falta estudios que determinen los requerimientos de energía (electricidad, gas) de acuerdo con las necesidades y la disponibilidad del recurso en cada región, así como el planteamiento de alternativas en

el corto y mediano plazo de abastecimiento de energía que permitan mejorar la calidad de vida de los pobladores de las zonas altoandinas y de las zonas aisladas de la selva, e involucrarlos en actividades productivas que les generen ingresos económicos.

### **5.3. IMPLEMENTACIÓN DE LA RED ELÉCTRICA INTELIGENTE EN EL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL**

Las investigaciones deben establecer la viabilidad económica y técnica de la implementación de la red eléctrica inteligente. Los equipos y dispositivos eléctricos y de telecomunicaciones de estas redes sirven para incrementar la flexibilidad, seguridad y eficiencia de los sistemas eléctricos. Asimismo, es necesario analizar la contribución del uso de nuevas tecnologías y de energías renovables en el sistema eléctrico nacional, y su impacto en el ahorro de energía y la reducción de la tarifa.

### **5.4. EVALUACIÓN DE LA TRANSFERENCIA DE LAS COMPETENCIAS DE SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD MINERA AL ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN ENERGÍA Y MINERÍA (OSINERGMIN) Y A LOS GOBIERNOS REGIONALES**

Se necesitan investigaciones que determinen el nivel de eficiencia del OSINERGMIN y los gobiernos regionales en el desempeño de sus funciones y su competencia de supervisión y fiscalización de la actividad minera. Asimismo, que analicen la conveniencia de la creación de un organismo autónomo conforme lo propone la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 28964.

## **6. MINISTERIO DE AGRICULTURA**

### **6.1. CAMBIO CLIMÁTICO Y SEGURIDAD ALIMENTARIA**

El cambio climático ha perjudicado el desarrollo de algunos cultivos en diversas regiones, pero también ha favorecido la producción de otros. Las investigaciones deben identificar los efectos positivos y/o negativos

de la variabilidad climática para poder decidir políticas adecuadas. Por otro lado, se requiere investigaciones que evalúen el impacto económico y social del cambio climático sobre la producción agropecuaria, los productores agropecuarios y la población que enfrenta inseguridad alimentaria.

## 6.2. SEGURO AGROPECUARIO EN EL PERÚ

El sector agropecuario contribuye con casi 8% del PBI nacional y es el que más emplea mano de obra: un poco más del 25%<sup>2</sup> de la población económicamente activa (3,8 millones de personas aproximadamente). De estas personas, 47,6% son productores independientes y 18,6% son trabajadores dependientes, mientras que el restante 33,2% son trabajadores familiares no remunerados. Por ello, en el último trimestre de 2008 se implementó el Seguro Agropecuario<sup>3</sup> con una transferencia de cuarenta millones de soles, bajo un sistema de aseguramiento de grandes áreas agrícolas pero dirigido a proteger a aquellos agricultores que se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Se requiere investigaciones que evalúen económica y socialmente este seguro.

## 6.3. INVERSIÓN PÚBLICA EN AGRICULTURA

La inversión pública en el agro ha atravesado diversas etapas, siendo el apoyo financiero a fondo perdido la más marcada. La investigación debe abordar los efectos de la inversión pública sobre la producción agropecuaria, teniendo en cuenta que en la última década se ha dado mayor impulso a aquella dirigida a programas agrarios y programas de riego, los cuales en conjunto suman más del 50% del total, con el fin de incrementar la producción y la productividad. Si bien la producción agropecuaria ha crecido, es necesario determinar si esta inversión pública focalizada en las acciones orientadas a generar igualdad de oportunidades (desarrollo de capacidades sociales y económicas) así

---

2 Según estimaciones propias a partir de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) de 2010.

3 Instrumento financiero ofrecido a través del sistema de seguros y regulado por la Ley 26702 que cubre riesgos relacionados con la producción agraria y ganadera.

como al desarrollo de sistemas de riego ha incidido en el incremento de la productividad agraria.

#### 6.4. DETERMINANTES DE LA BRECHA DEL INGRESO POR GÉNERO EN EL SECTOR AGROPECUARIO DEL PERÚ

El país no cuenta con mayor información sobre los salarios en el campo y mucho menos a nivel de género. Teniendo en cuenta esto, deben ser objeto de investigación:

- Los determinantes de la brecha salarial por género interdepartamental en el sector agropecuario.
- La evolución de la brecha salarial por género dentro de cada departamento.
- Los efectos diferenciados entre los departamentos en lo que se refiere a la brecha salarial.

### 7. MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

#### 7.1. FOCALIZACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

La puesta en marcha del programa de transferencias condicionadas Juntos en 2005 planteó la necesidad de identificar a las personas necesitadas de la protección social del Estado. Para ello, se creó el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), ubicado inicialmente en el Ministerio de Economía y Finanzas y luego transferido al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). A pesar de su importancia, los mecanismos de obtención de datos y los de control de la información del SISFOH, herramienta fundamental para dirigir la ayuda social a quienes realmente la necesitan, no han sido objeto de análisis.

Por otro lado, no solo los programas de transferencias condicionadas requieren focalizar a sus usuarios potenciales. Otros programas sociales, como el Programa Articulado Nutricional (PAN, a cargo del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria - PRONAA) o el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), han tenido una gestión inercial, no necesariamente orientada por una clara lógica de

focalización, que en algunos casos no debería ser por hogares/personas sino por territorios. Para ello, eventualmente el referente puede ser las calificaciones de “población en situación de extrema pobreza” y “población en situación de pobreza” que periódicamente construye el INEI. No obstante, la calidad de la información no es robusta, incluidas las variables y las ponderaciones que identifican el nivel de pobreza de los territorios (distritos, provincias). Entonces, la focalización presenta una serie de problemas que abren las siguientes líneas de investigación:

- ¿Cuáles son los costos de los errores en la focalización, tanto cuando generan filtración como subcobertura?
- ¿Los mecanismos de obtención de información de la base del SISFOH son suficientemente rigurosos y controlados como para evitar las filtraciones y la subcobertura?
- ¿Las variables utilizadas son todas necesarias y suficientes para identificar a los hogares que requieren de la protección social del Estado?
- ¿Qué variables son necesarias para realizar una focalización territorial que oriente las inversiones sociales del Estado a los distritos o provincias que las requieren para cerrar brechas de servicios o acceso a oportunidades de desarrollo?
- ¿La información para construir las categorías de territorios “pobres” o de “extrema pobreza” es suficiente y adecuada?
- ¿Qué propuestas puede hacer la academia para mejorar la focalización de los programas sociales?

## 7.2. MECANISMOS DE TOMA DE DECISIONES EN EL ESTADO

Si bien algunos cambios en el manejo económico del país son motivo de controversia, la opinión sobre la necesidad de introducir modificaciones en el funcionamiento del Estado y en su cobertura territorial parece ser unánime. A propósito, el Índice de Densidad del Estado del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>4</sup> muestra que el desarrollo del Estado peruano es extremadamente desigual, lo que agrava las desigualdades sociales en el país. El “Estado con soroche”, en palabras

---

4 Véase <<http://www.pnud.org.pe/data/publicacion/idh2009vol1.pdf>>.

del Presidente Humala, expresa esta debilidad en lo que respecta a la presencia del Estado y parece haber recogido altas expectativas de cambio en la población. Sin embargo, estructuras altamente inerciales podrían atentar contra la posibilidad de introducir cambios significativos en la acción del Estado. El proceso de descentralización, la transformación más importante en la institucionalidad estatal desde la transición democrática, no se muestra hasta el momento capaz de marcar un nuevo rumbo y podría haber heredado las mismas dificultades para introducir cambios. Las investigaciones podrían contribuir a establecer cómo cambiar el comportamiento en el Estado. Investigaciones etnográficas en los diferentes niveles de gobierno (central y descentralizados) sobre los mecanismos, maneras y trabas en la toma de decisiones permitirían identificar nudos críticos para el desarrollo de estrategias de acción.

### **7.3. COBERTURA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS CON IGUAL CALIDAD EN DISTINTOS TIPOS DE TERRITORIOS**

El citado Índice de Densidad del Estado da cuenta también de la enorme desigualdad territorial en la cobertura de servicios básicos del Estado. La presencia estatal es especialmente débil en espacios de baja densidad poblacional y difícil geografía. Podría decirse que el Estado no ha diseñado una estrategia de dotación de servicios de calidad a la población rural. Los programas municipales o de ONG y de organismos de Cooperación Internacional han desarrollado experiencias puntuales de atención con servicios de calidad especialmente diseñados para el ámbito rural, sobre todo para facilitar el acceso al parto institucional, la educación primaria y secundaria, entre otras. Más recientemente, se viene implementando el Sistema de Atención Móvil de Urgencia (SAMU) y hay municipalidades que dotan de este tipo de servicios a las postas locales. Evaluar los impactos y calcular los costos de tales experiencias permitiría replicarlas como parte de una política de accesibilidad de la población rural a servicios de calidad.

### **7.4. ESTUDIOS MICROECONÓMICOS SOBRE ESTILOS DE VIDA, PATRONES DE CONSUMO, ETC.**

Los programas sociales se definen a partir de supuestos sobre limitaciones en el acceso y uso de determinados grupos de ciudadanos a servicios

básicos como educación, salud y alimentación. Estos programas parten de un conjunto de hipótesis sobre los modos de vida, manejo del tiempo y los activos —incluyendo capital humano— de las familias de menores recursos. Pero existe muy limitada evidencia de estos estilos de vida, de la manera en la que se aprovechan o no determinados activos, si hay o no estacionalidades marcadas en el consumo y la puesta en valor de determinados activos.

Un mejor diseño de los programas sociales requiere de estudios microeconómicos que den cuenta de cómo las familias peruanas, en particular las más pobres, utilizan sus recursos (consumen) y sus activos con fines productivos y reproductivos, generadores de ingresos y reproducción de sus distintos activos. ¿Cuánto afecta el contexto y el nivel de desarrollo económico local los usos de los activos y los patrones de consumo? ¿Cuán estacionales son estas decisiones?

## 8. MINISTERIO DE EDUCACIÓN

### 8.1. ATENCIÓN A LA SECUNDARIA RURAL

La educación secundaria rural es una prioridad política que requiere de investigaciones para mejorar la toma de decisiones en relación a los modelos alternativos más pertinentes. En particular, los estudios deben responder:

- ¿Cuán pertinente, eficiente y eficaz es la llamada formación en alternancia?
- ¿Qué variantes se pueden proponer para esta?
- ¿Qué opciones de educación a distancia han mostrado ser eficientes?
- ¿Cómo mejorar/potenciar lo ya desarrollado en el Perú?

### 8.2. MEJORA DE LA CALIDAD DE LOS PROCESOS PEDAGÓGICOS EN EL AULA

Este es un producto esperado en el marco de los programas presupuestales por resultados en educación. Es necesario conocer las

oportunidades de aprendizaje en el aula. Específicamente, cómo evaluar la demanda cognitiva y el clima del aula, así como las habilidades socio-emocionales.

### 8.3. GESTIÓN EDUCATIVA DESCENTRALIZADA

A partir del año 2006, con el denominado *shock* descentralizador se emitieron normas para acelerar la transferencia de competencias y funciones que de acuerdo a ley les correspondían a los gobiernos regionales. Al finalizar 2011, los reportes de la Secretaría de Descentralización mencionaban que ya se habría cumplido con el 95% de las transferencias. Al respecto, las investigaciones podrían contribuir a resolver las siguientes cuestiones:

- ¿Cómo ha marchado este proceso, en qué nivel de avance y logro se encuentra, y cuáles son sus implicancias en la mejora de la calidad del servicio brindado al ciudadano?
- Sobre los modelos de gestión educativa descentralizados con enfoque territorial en los establecimientos educativos de las áreas rurales, ¿cuáles son más pertinentes? ¿Qué modelos han demostrado eficiencia y eficacia? ¿Se ha demostrado la vinculación entre gestión educativa descentralizada y efectividad/mejora de los servicios educativos? ¿Cómo perciben esto los ciudadanos y el Estado?

### 8.4. CULTURA ORGANIZACIONAL

En un contexto de descentralización como el peruano, urgen investigaciones que den cuenta de las peculiaridades y las políticas necesarias para un cambio en la organización de la gestión de la educación pública. Las investigaciones deben responder las siguientes interrogantes:

- ¿Cuál es la cultura organizacional del sector educación —nivel central y regional— y cuál es su disposición al cambio?
- ¿Qué factores favorecen el cambio en las entidades públicas (institucionales, organizativos, culturales)?

- ¿Cuáles son los niveles de corrupción en el sector y cómo afectan la garantía del derecho a la educación de los niños/as y el clima institucional?

## 8.5. CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL ACUERDO DE DAKAR

En el año 2000, 164 gobiernos y organismos asociados realizaron en Dakar, Senegal, el Foro Mundial de Educación para Todos (EPT). Allí se acordó un marco de acción orientado al logro de los seis objetivos generales de la EPT al año 2015: extender la atención y educación de la primera infancia; lograr la enseñanza primaria universal (EPU); ofrecer más posibilidades de aprendizaje a los jóvenes y los adultos; difundir la alfabetización; conseguir la paridad e igualdad entre los sexos en los sistemas educativos; y mejorar la calidad de la educación.

También se formuló el Índice de Desarrollo de la Educación para Todos (IDE), que es un indicador de aproximación cuantitativo que permite verificar los progresos realizados en el cumplimiento de los objetivos acordados. Al respecto, el Ministerio de Educación necesita que las investigaciones midan el progreso del IDE a nivel nacional y regional. Esto no solo permitirá conocer si ha mejorado la tasa neta de escolaridad, de alfabetización, de equidad educativa de género, etc., sino también establecer si las regiones tienen el mismo o similar nivel de resultados educativos que el nacional, cuáles están más avanzadas y cuáles más atrasadas en la atención del servicio educativo.

## 9. MINISTERIO DE SALUD

### 9.1. ASEGURAMIENTO UNIVERSAL Y RECURSOS HUMANOS EN SALUD

El Perú se encuentra en proceso de implementación del aseguramiento universal y requiere contar con recursos humanos en salud con capacidad de atender la creciente demanda nacional. Por eso, necesita se lleven a cabo investigaciones que generen evidencias que contribuyan a fortalecer este proceso:

- Determinación de brechas de recursos humanos por niveles de atención para el aseguramiento universal en salud y de la brecha entre la demanda y la oferta de recursos humanos especialistas en salud.
- Análisis de procesos en el marco de la implementación del plan esencial de aseguramiento en salud, con énfasis en el estudio de tiempos y movimientos para la dotación de recursos humanos.
- Análisis y formulación de estrategias de financiamiento para la contratación de recursos humanos en el marco del aseguramiento universal en salud.

## 9.2. ATENCIÓN PRIMARIA DE LA SALUD Y RECURSOS HUMANOS EN SALUD

La Atención Primaria de la Salud (APS) debe estar al alcance de todos los individuos y familias, y a un costo accesible para la comunidad y el país. La APS constituye un eslabón sustancial de la provisión del servicio público. Según cifras oficiales, no solo hay déficit de profesionales sino que la localización de estos es inadecuada. Al respecto, es importante contar con investigaciones que aborden los siguientes temas:

- Estudios para conocer las necesidades de profesionales de la salud en el primer nivel de atención.
- Evaluación del impacto de los agentes comunitarios en salud y estrategias de APS.

## 9.3. DESEMPEÑO LABORAL Y PROBLEMÁTICA DE LOS RECURSOS HUMANOS EN SALUD

En el Perú, las instituciones públicas y privadas en salud requieren contar con recursos humanos con competencias que respondan a sus necesidades y objetivos institucionales y sectoriales. Es conocido tanto el déficit como las limitadas condiciones de trabajo de los profesionales y técnicos que laboran en el sector. El Ministerio de Salud tiene mucho interés en investigaciones que analicen los siguientes temas:

- Determinantes que influyen en el desempeño laboral.
- Impacto económico de la migración interna y externa de profesionales de la salud.
- Impacto de los agentes comunitarios en salud y estrategias de integración en la APS.
- Productividad según los regímenes de contratación y nombramiento.

#### 9.4. DESNUTRICIÓN INFANTIL

Si bien durante los últimos diez años en el Perú se han producido mejoras en la situación nutricional —al comparar la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) de 2000 con la de 2011, la desnutrición crónica ha bajado 11,5 puntos porcentuales—, aún existen zonas con altas cifras de desnutrición, particularmente en las áreas rurales del país (37%) en comparación con las áreas urbanas (10,1%). En este contexto de profundas desigualdades en salud y nutrición, las políticas requieren sustentarse en estudios que permitan alcanzar tanto equidad como eficacia en el combate a la desnutrición infantil. Prioritariamente, se requiere conocer el impacto y costo-efectividad de las intervenciones orientadas a reducir la desnutrición infantil, en particular los programas alimentarios en menores de tres años: ¿Tienen efectos de corto y mediano plazo sobre el estado nutricional de los niños beneficiarios? ¿Son costo-efectivos? ¿Es costo-efectiva la sinergia de los programas alimentarios? ¿La población beneficiaria está satisfecha?

También es un tema de estudio relevante la alimentación, nutrición y cuidado de la gestante. Al respecto, la Organización Mundial de la Salud recomienda una ingesta adicional de 285 kcal/día para las mujeres gestantes que conservan su grado de actividad física y de 200 kcal/día para aquellas que la reducen. Es una prioridad del Estado dar atención de calidad a la gestante. Es importante la realización de investigaciones que permitan conocer la situación de esta población, especialmente la más vulnerable.

#### 9.5. MORTALIDAD MATERNA

Aunque la ratio de mortalidad materna en el Perú muestra un leve descenso, continúa siendo muy alta a pesar de los evidentes adelantos

en el diagnóstico y atención de complicaciones obstétricas y en las medidas terapéuticas. Al respecto, urgen investigaciones sobre la morbilidad y mortalidad materna en gestantes adolescentes; el impacto de las intervenciones para reducir la mortalidad materna y la prevención de la mortalidad materna con enfoque de interculturalidad.

## 9.6. DERECHOS EN SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA

Según la ENDES del año 2000, las mujeres peruanas en unión tienen en promedio 1,1 hijos más de los deseados. Un 69,9% de estas mujeres no usan métodos anticonceptivos. Asimismo, casi 31% de los nacimientos ocurridos en los últimos cinco años no fueron deseados. Esta situación, aunada a los 410.000 abortos estimados por año, evidencia la necesidad de contar con instrumentos de acceso y orientación a la población sobre sus derechos de salud sexual y reproductiva. El uso de la anticoncepción oral de emergencia (AOE) en el Perú tiene muchos años, y consistía en la administración de altas dosis de hormonas a mujeres que habían sido objeto de violación sexual con la finalidad de evitar embarazos y abortos no deseados. En la actualidad, su uso busca contribuir a reducir las elevadas tasas de mortalidad materna y perinatal, el aborto y las consecuencias de la violencia contra las mujeres y niñas, incluyendo la violación sexual. Se requiere de investigaciones que analicen esta problemática.

# 10. MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

## 10.1. MERCADO DE TRABAJO EN EL PERÚ

En relación al mercado laboral peruano, es prioritario reunir conocimiento sobre la reforma que flexibilizó la regulación laboral a inicios de la década de 1990; los resultados de la implementación de la Ley MYPE desde el año 2003, y las propuestas de formalización del mercado laboral. Es necesario responder las preguntas:

- ¿La reforma laboral de inicios de los noventa mejoró significativamente la calidad del empleo en el Perú?

- ¿El establecimiento de regímenes laborales especiales con menores derechos laborales y el resto de medidas promocionales contenidas en la Ley MYPE contribuyeron a incrementar de manera significativa la formalidad laboral en las micro y pequeñas empresas?
- ¿Qué esquemas se podrían implementar para que a las empresas les resulte económicamente rentable ser formales?

## 10.2. LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES EN EL PERÚ

En este campo, tienen prioridad las propuestas de inclusión efectiva de los trabajadores independientes en el sistema tributario y de seguridad social y/o los sistemas de salud y previsionales públicos o privados. Asimismo, la legislación que regule los aspectos tributarios, los aportes a los sistemas de salud y previsionales públicos o privados, el reconocimiento de derechos, así como una clara definición del concepto de trabajador independiente en el Perú.

## 10.3. REGÍMENES LABORALES ESPECIALES BASADOS EN POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO

La existencia de varios regímenes laborales especiales en el país amerita hacer un diagnóstico de estos y de si el régimen de exportación no tradicional, por ejemplo, ha contribuido a la formalización y la mejora de la calidad del empleo en el Perú. Asimismo, se requieren investigaciones sobre los mecanismos e incentivos necesarios para incrementar la formalización laboral en actividades como el agro y la exportación no tradicional.

## 10.4. SEGURO DE DESEMPLEO

Este es un tema de enorme relevancia como política pública. Por eso, se requieren investigaciones sobre la necesidad y los beneficios de la creación de un seguro de desempleo, y de los criterios o variables para su establecimiento.

## 10.5. SISTEMA PÚBLICO DE COLOCACIÓN DE TRABAJADORES

A pesar de la efectividad de esta medida de política en amortiguar los problemas de desempleo en situaciones de crisis económica, puede tener efectos adversos en la productividad. Es importante contar con análisis y propuestas de mejora de este sistema, e identificar sus falencias.

## 11. MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES

### 11.1. VIOLENCIA DE GÉNERO

Tiene gran importancia contar con investigaciones que valoren el costo económico privado y público de la violencia contra la mujer. Este tipo de violencia involucra costos para la Policía, el sector Justicia y para la propia familia (días de trabajo perdidos). También se necesita estudios que desagreguen y analicen el nivel socio-económico, la edad, el grado de instrucción, la actividad económica y los ingresos de la víctima y del agresor.

Asimismo, el derecho de las comunidades indígenas, las rondas y las comunidades campesinas a administrar justicia en los casos de violencia contra las mujeres (Art. 149 de la Constitución) debe ser materia de análisis.

### 11.2. USO DEL TIEMPO E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LAS MUJERES

Los resultados de la aplicación de la Primera Encuesta Nacional del Uso del Tiempo de 2010 requieren ser investigados. Es relevante conocer cómo se distribuye en la familia el tiempo dedicado a las tareas domésticas no remuneradas teniendo en cuenta las variables: estrato socio-económico y/o zonas de residencia (urbana rural – selva, sierra), lengua materna, edad de las personas en el hogar, relación con la jefatura del hogar, escolaridad, con especial interés en mujeres y hombres de 12 a 17 años, actividades remuneradas e ingresos.

Asimismo, cuánto tiempo dedican las mujeres y hombres (sobre la base de la relación de parentesco con la jefatura del hogar) al cuidado de niños/as, personas adultas mayores, miembros del grupo familiar con alguna enfermedad crónica, permanente o con algún tipo de discapacidad.

### 11.3. OTROS TEMAS DE INTERÉS

Se requieren investigaciones que analicen los criterios judiciales utilizados para la declaratoria de abandono de niños/as y adolescentes, incluyendo la legislación comparada en materia de adopciones y los distintos tipos de familia en el país.

## 12. MINISTERIO DEL AMBIENTE

### 12.1. APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES

El país tiene una importante capacidad y gran potencial para aprovechar eficientemente sus recursos naturales mediante el desarrollo de actividades económicas sostenibles. Sin embargo, a pesar de los diversos esfuerzos realizados para lograr este aprovechamiento sostenible en los últimos años, el deterioro de los recursos naturales constituye una importante preocupación. Se requiere evaluar la ecología y estructura de ecosistemas productivos tradicionales, la conservación in situ de la agrobiodiversidad, y la relación entre la presencia de comunidades bióticas en el suelo y su productividad. Asimismo, el valor ecológico de los ecosistemas, el stock de carbono en pasturas y humedales, y los índices bioclimáticos que pueden ser aplicados a los sistemas ecológicos.

### 12.2. MINERÍA Y ENERGÍA

Entre 1998 y 2008, la actividad minera en el país se incrementó en 132,2%, siendo la principal contribuyente al PBI nacional. Sin embargo, históricamente ha sido reconocida como la que mayores pasivos ambientales ha generado, pasivos que constituyen riesgos permanentes y potenciales a la salud de la población, al ecosistema circundante y la propiedad.

Por ello, es necesario evaluar y desarrollar tecnologías limpias en la actividad minera que permitan minimizar los riesgos e impactos ambientales. Asimismo, existe particular interés en evaluar los impactos de la minería en las áreas naturales protegidas, principalmente la estabilidad geodinámica por el uso de explosivos. Asimismo, en cumplimiento de sus funciones como Autoridad Nacional Designada del Mecanismo de Desarrollo Limpio, el Ministerio del Ambiente está interesado en realizar la evaluación del potencial de recursos naturales renovables para su aprovechamiento como energías alternativas, el desarrollo de tecnologías para la generación de biocombustibles, energías renovables y gas metano derivado de rellenos sanitarios, y el desarrollo y evaluación de tecnologías para la eficiencia energética.

### 12.3. RECURSOS HÍDRICOS Y SUELOS

El Perú cuenta con importantes recursos hídricos superficiales distribuidos en 159 unidades hidrográficas que conforman las tres grandes vertientes del Pacífico, Atlántico y Titicaca. El 30% de las cuencas hidrográficas se sitúa en zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas, sometidas a diversos factores como las variaciones climáticas y las actividades humanas. Paradójicamente, cerca del 80% de la población peruana se asienta en la costa árida y en la sierra semiárida y subhúmeda seca, lugares donde se concentran las actividades sociales y económicas, en particular las actividades agropecuarias, industriales y mineras.

Se requiere evaluar la disponibilidad, demanda y calidad de agua de las cuencas del país, así como los conocimientos y tecnologías tradicionales sobre el manejo del agua. También es necesario impulsar la evaluación de los tipos y calidades de los suelos del país, así como del impacto y la especificidad de los factores naturales y humanos que ocasionan la desertificación, de los impactos económicos de la gestión sostenible de la tierra, y de la capacidad de regeneración de los suelos frente a actividades económicas.

### 12.4. DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA AMAZONÍA

Con 6.992,06 kilómetros de extensión, el Amazonas es el río más largo y la cuenca hidrográfica más extensa del mundo: concentra la quinta

parte del total de agua dulce del planeta. Además de su extraordinaria biodiversidad, se estima que la cuenca amazónica produce bienes y servicios de alcance regional y global como, por ejemplo, su aporte a la regulación climática global. Por lo señalado, tiene vital importancia realizar esfuerzos para conservar y potenciar la enorme cantidad de recursos existentes en esta región, favoreciendo su desarrollo y sostenibilidad. El enfoque que debe darse al uso y aprovechamiento de la riqueza de estas tierras constituye una línea de investigación fundamental, evaluando las posibilidades y potencialidades existentes para su conservación y/o aprovechamiento extractivo. Asimismo, debe estudiarse la dinámica de la economía regional amazónica, los impactos económicos y ambientales de los procesos de integración comercial, y el manejo de territorios comunales amazónicos.

## 12.5. CAMBIO CLIMÁTICO

El Perú es un país altamente vulnerable al cambio climático no solo por factores estructurales como la pobreza y la inequidad, sino por los impactos esperados en ecosistemas de importancia global como la Amazonía y los glaciares. Por ello, la mitigación y adaptación al cambio climático son asuntos de inminente prioridad para el país en su camino al desarrollo sostenible, y temas que cobran especial relevancia en la agenda de investigación, al igual que la mitigación de gases de efecto invernadero.

## 12.6. RESIDUOS SÓLIDOS Y PELIGROSOS

La gestión integrada de residuos sólidos y peligrosos aún es un tema pendiente en el Perú. En muchos casos, los residuos son depositados al aire libre sin tratamiento previo, situación que se agrava con el crecimiento de la población y la expansión urbana. Asimismo, se estima que en los últimos diez años la generación de residuos per cápita creció 40% y que alrededor de 70% de los residuos sólidos no son conducidos a rellenos sanitarios, de los cuales la mitad se encuentran en Lima. Por eso, se requiere impulsar actividades de investigación que permitan disponer y aprovechar adecuadamente los residuos sólidos, así como tratar los residuos sólidos y peligrosos.

## 13. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

### 13.1. INTEGRACIÓN REGIONAL

Teniendo en cuenta que el Perú forma parte de diversos bloques regionales como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), entre otros, la convergencia de los procesos de integración sudamericana se constituye en un tema de investigación de gran importancia. Al respecto, se requiere investigaciones que respondan lo siguiente:

- ¿Qué elementos debería privilegiar el Perú en los procesos de convergencia entre bloques?
- ¿Es posible y deseable la convergencia? ¿Con qué actores existe una mayor comunidad de interés para establecer alianzas estratégicas?
- ¿En qué ámbitos y en qué términos nuestro país debería promover la convergencia de los procesos de integración?
- ¿Cuáles son los marcos institucionales de la convergencia?
- ¿La consolidación de algunos bloques regionales supondrá la desaparición/debilitamiento de otros bloques? ¿Qué intereses debería priorizar el Perú?

### 13.2. LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA DEL PERÚ CON LA UNIÓN EUROPEA COMO PRIORIDAD DE LA POLÍTICA EXTERIOR

La Unión Europea constituye un bloque económico y comercial importante en la economía mundial, y en el corto plazo el Perú tiene previsto concretar un tratado de libre comercio con esta. Al respecto, las necesidades de investigación son:

- ¿Cuáles son los principales problemas que podrían enfrentar las empresas peruanas al inicio de la aplicación del Acuerdo Comercial Multipartes?
- ¿Qué otro mecanismo de vinculación política, además de los actuales, podría ser desarrollado en el mediano plazo para coadyuvar al objetivo de alcanzar la sociedad estratégica?

- ¿Cuáles son los instrumentos que permitirían incrementar la presencia y acción del Perú en los foros birregionales teniendo en cuenta sus objetivos en la relación que mantiene con los otros países de la región de América Latina y el Caribe?

### 13.3. INSERCIÓN DE CONNACIONALES EN SUS PAÍSES DE DESTINO, MECANISMOS Y EVALUACIÓN DE SISTEMAS

Existen alrededor de tres millones de peruanos que viven en el extranjero, 50% de ellos como irregulares, la mayoría de estos últimos en situación de vulnerabilidad. Los esfuerzos del Estado no han alcanzado para atender adecuadamente sus problemas. Al respecto, se necesitan investigaciones que respondan las siguientes interrogantes:

- ¿Cómo se puede evaluar el nivel de inserción de connacionales en sus países de destino? ¿Cuáles son sus principales demandas y preocupaciones?
- ¿Qué indicadores pueden contribuir a mejorar la relación entre los consulados y los connacionales en el exterior?
- ¿Cuál es el uso de las divisas que se reciben del exterior? ¿Hacia qué sectores se dirigen estas?
- En comparación con otros países, ¿existen facilidades adecuadas para el retorno voluntario de los connacionales al país?

## 14. SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

### 14.1. LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA DESCENTRALIZACIÓN

En julio de 2012 se cumplieron diez años de la aprobación de la Ley de Bases de la Descentralización, norma que diseña la estructura general de la política de descentralización y regionalización del país, y la instalación y funcionamiento de los gobiernos regionales. Actualmente, los problemas de desarticulación y duplicidad de funciones son notorios, además de los altos niveles de burocracia, ineficiencia e ineeficacia en la provisión de los bienes y servicios públicos. Es

fundamental revisar la normativa que sustenta la descentralización en el país, al igual que los diferentes sistemas administrativos que regulan la gestión pública.

## 14.2. DIAGNÓSTICO INTEGRAL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

Entre los tres niveles de gobierno, el que requiere atención específica y urgente son los gobiernos regionales. El hecho de haberse instalado y puesto en funcionamiento sobre la base de varias estructuras organizativas —el diseño que presenta la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; el personal, estructura y equipamiento de las ex Consejos Transitorio de Administración Regional, y las direcciones regionales que antes pertenecían a los ministerios—, sin mayor criterio técnico de integración o proceso que configure un gobierno intermedio, cuyo rol principal es la articulación entre el nivel nacional y los gobiernos locales en la provisión de los servicios públicos en el marco de funciones y competencias compartidas, ha creado una serie de dificultades a los gobiernos regionales que limitan su adecuado funcionamiento, y por consiguiente, el logro de sus objetivos.

Por ello, es necesario realizar investigaciones sobre las potencialidades y brechas económicas, sociales, culturales y ambientales de sus correspondientes territorios, identificando la relación entre la problemática territorial y las responsabilidades que tienen en esta las entidades regionales, y a partir de allí encontrar los insumos que permitan el diseño de los lineamientos y criterios que orienten los cambios organizativos y administrativos que requieren, de manera que contribuyan a generar condiciones para mejorar la cobertura y calidad de los servicios públicos.

## 14.3. PROPUESTA DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN DE GOBIERNOS REGIONALES

La mejora de la gestión regional requiere de una estrategia de reforma y modernización que actúe en los sistemas administrativos, la cultura organizativa y los espacios de articulación intergubernamental. La propuesta debe contener un plan de desarrollo y fortalecimiento institucional.

## 15. GOBIERNOS REGIONALES<sup>5</sup>

### 15.1. PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA EN EL NIVEL REGIONAL

La Ley de Promoción de la Inversión Privada establece que los gobiernos regionales deben promover el desarrollo de sus jurisdicciones para fortalecer el proceso de descentralización productiva en el país, respetando determinados criterios y garantías. En aplicación de los principios rectores de las políticas y la gestión regional expresados en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867, en especial del Principio de Competitividad, los gobiernos regionales desarrollan las acciones pertinentes para la promoción de la inversión privada como son la formulación de planes de desarrollo concertado, la coordinación con el sector privado para la identificación de posibles aéreas de inversión regional y la ejecución de inversión en infraestructura económico social y de servicios.

Para facilitar este proceso, se crearon los Organismos de Promoción de la Inversión Privada (OPIP) y las Agencias de Fomento de la Inversión Privada (AFIP) como órganos especializados, consultivos y de coordinación con el sector privado, cuya función es viabilizar las iniciativas del sector privado. En general, estas instancias de promoción no han sido lo eficientes que se esperaba. Diversos motivos han determinado que los gobiernos regionales no aprueben las iniciativas privadas que se han presentado en sus ámbitos. En ese contexto, es importante contar con investigaciones que tomen en cuenta lo siguiente:

#### *a. Funcionamiento de las OPIP y AFIP*

Dadas las condiciones organizativas y las capacidades de los gobiernos regionales, la instalación de los organismos de promoción de la inversión privada ha sido muy diversa. En general, estos han funcionado de acuerdo con la demanda desarrollada por los inversionistas y solo como mesas de partes. Ello no ha permitido la consolidación de las inversiones, o en el mejor de los casos estas han demorado más de

---

5 Los requerimientos de este apartado provienen del Gobierno Regional de Arequipa.

dos años para concretarse. Con tales resultados, ¿se debe mantener a las AFIP u OPIP para la promoción de la inversión privada? ¿Cuál debiera ser el rol de PROINVERSIÓN en las regiones? ¿Cuáles son los mecanismos para incorporar efectivamente a las organizaciones empresariales? ¿Cómo se debe promover la inversión privada desde la oferta de oportunidades y no de la demanda?

*b. Procedimientos para la aprobación de la inversión privada en proyectos públicos*

La inversión privada se formaliza a través de contratos de participación como la venta de activos, la concesión, la asociación en participación, el contrato de gerencia, *joint ventures*, la especialización de servicios (*outsourcing*) y otras permitidas por ley. Estos procedimientos, a pesar de estar normados legalmente, pueden ser demasiado largos y engorrosos, lo que dificulta la aprobación o desaprobación de las iniciativas presentadas. Por ello, sería importante establecer algunos estándares para apoyar la función de las instancias de promoción y facilitar la inversión privada. ¿Son claros los procedimientos y tienen plazos legales para su cumplimiento? ¿Existen en los gobiernos regionales y locales las capacidades profesionales para asumir estas tareas y orientar a los inversionistas?

## CAPÍTULO 2

# Macroeconomía y crecimiento

*Elmer Cuba, Eduardo Jiménez y José Zuloeta*  
Macroconsult

En los últimos años, el Perú mejoró sustancialmente sus indicadores macroeconómicos y enfrentó fuertes choques externos provenientes de un escenario internacional muy volátil. Ese contexto particular ha planteado importantes temas de discusión en torno a la política económica.

En efecto, la actividad económica creció 7,2% en promedio entre 2005 y 2011, uno de los períodos de más alto desarrollo en la historia nacional, y presentó una tasa de inflación promedio de 2,5%, con episodios de incumplimiento del rango meta del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) debido principalmente a choques de oferta. En el mismo período, el país encaró los efectos de una crisis financiera internacional, aún no resuelta, y ha salido airoso, con resultados económicos favorables, indicadores fiscales positivos y mejoras en las calificaciones internacionales de la deuda pública.

A qué se debió este fuerte crecimiento, cómo actuaron los encargados de la política frente a la crisis internacional, qué fundamentos explican la solidez externa del Perú, cuáles son las razones de los episodios inflacionarios recientes, son algunas de las preguntas que ha intentado responder la literatura económica peruana reciente.

El balance aquí presentado se limita a discutir la literatura macroeconómica producida en el período 2008-2011,<sup>1</sup> la que ha

---

1 Véase los balances de períodos anteriores en Consorcio de Investigación Económica y Social (2008, 2005 y 1999).

sido agrupada en cinco secciones: crecimiento económico y ciclos económicos, política monetaria, sistema financiero peruano, política fiscal y sector externo.<sup>2</sup> El capítulo concluye con un balance y agenda de investigación.

## 1. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y CICLOS ECONÓMICOS

La estimación del producto bruto interno (PBI) potencial es importante para quienes elaboran la política económica. En general, se considera que la acumulación de capital, trabajo y productividad lo determinan, mientras que los factores de demanda conciernen a la brecha del producto o diferencia entre el PBI observado y el PBI potencial.

Por un lado, los determinantes del PBI potencial proveen información sobre la forma de acumulación de la economía, las restricciones y la sostenibilidad del crecimiento de largo plazo. Por otro lado, el PBI potencial como medida del crecimiento de la oferta productiva indica a las autoridades monetarias si la economía está sobrecaleñada; es decir, si existen presiones de demanda sobre el nivel general de precios.

Los métodos empleados para estimar el PBI potencial se agrupan en dos: los estadísticos y los estructurales. Su variedad y limitaciones llevan a las autoridades a utilizar una combinación de ambos. A la discusión de qué método aplicar para medir el PBI potencial en el Perú, se debe sumar la correspondiente a las teorías económicas que sustentan los métodos estructurales. La mayoría de técnicas asume que la economía en promedio se encuentra cerca al equilibrio en el mercado de bienes y de factores. Este marco puede ser utilizado con comodidad en economías desarrolladas, donde existe una ratio alta de capital/trabajo y un mercado laboral flexible cuyo mecanismo de ajuste salarial puede generar presiones inflacionarias. La economía peruana se caracteriza por tener una mano de obra de baja productividad y un gran mercado informal de trabajo en el que proliferan las

2 La distribución del ingreso y el crecimiento inclusivo, la descentralización fiscal y la calidad del gasto no forman parte de este balance debido a que son temas tratados en otros capítulos del presente libro.

microempresas. En general, las técnicas utilizadas para estimar el PBI potencial se sustentan en teorías acerca del equilibrio, sin ahondar en cuestiones estructurales propias de la economía peruana. Además, si se estima el PBI potencial con funciones de producción, se corre el riesgo de que ante un choque de demanda que eleva la volatilidad del producto este pueda ser únicamente absorbido por el residuo de Solow,<sup>3</sup> sin que ello implique una elevación de la productividad.

### 1.1. LA BRECHA DEL PRODUCTO

Rodríguez (2009) utiliza modelos de componentes no observables que incorporan los conceptos de curva de Phillips previsora o *forward looking* y el de la tasa natural de empleo (NAIRU,<sup>4</sup> por sus siglas en inglés) para estimar la brecha del producto en el Perú. Las principales conclusiones del estudio son: (i) que la brecha del producto es larga y persistente conforme la economía peruana ha experimentado fuertes episodios de crisis y expansión; y (ii) si se agrega la información de los desequilibrios en el mercado de empleo a través de la NAIRU, los resultados son similares.

### 1.2. DESEMPEÑO DEL PBI POTENCIAL

Medina (2010) presenta un rango de estimaciones de la tasa de crecimiento potencial y la brecha del producto del Perú basado en métodos estadísticos y estructurales. El PBI potencial habría crecido alrededor de 3% anual en el período 1994-2001, luego del inicio de las reformas estructurales, y 6,3% en 2002-2009, durante el período de metas explícitas de inflación. Adicionalmente, el autor calcula que una caída en la tendencia de crecimiento global en 1% podría generar una caída de 1-1,25% en la tendencia de crecimiento del Perú. Otro hallazgo importante, según el estudio de Castillo, Montoro y Tuesta (2006),

3 Parte del crecimiento del producto que no puede ser explicado por el crecimiento en los factores de producción (capital y trabajo), asociado principalmente al crecimiento de la tecnología.

4 NAIRU: Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment.

es que hay evidencia de una reducción en la volatilidad de la brecha del producto en el período de metas de inflación.

Por su parte, Loayza (2008) analiza la contabilidad del crecimiento económico del Perú en las últimas cinco décadas. El estudio encuentra que los virajes más importantes se han debido a cambios en la productividad total de los factores más que a la acumulación de capital. En el período 1960-2005, el crecimiento de la mano de obra y el del capital físico explican casi la totalidad del crecimiento del producto interno. Sin embargo, la recuperación del crecimiento económico en el Perú desde la década de 1990 se ha debido, según el autor, específicamente al proceso de reformas estructurales y de estabilización, que permitió un crecimiento importante de la productividad.

Asimismo, presenta un modelo que explica el crecimiento entre países con el uso de variables relacionadas con la posición inicial de la economía, las políticas o reformas estructurales en áreas como la educación, la profundidad financiera, la apertura comercial y la provisión de infraestructura pública, las políticas de estabilización macroeconómica, la volatilidad cíclica y la frecuencia de crisis bancarias sistémicas, y variables relacionadas con las condiciones externas o internacionales. En el escenario conservador, la economía peruana crecería 2,65% promedio anual entre 2006-2015 debido a un progreso en áreas estructurales como educación, apertura comercial e infraestructura pública. En el escenario optimista, se daría un crecimiento de 3,8% promedio explicado sobre todo por mejoras en la profundidad financiera, la apertura comercial y la infraestructura pública.

Desde otra perspectiva del crecimiento, Hausmann y Klinger (2008) sostienen que la sofisticación del aparato productivo y la diversificación de la canasta exportadora permiten tener un patrón de crecimiento más sólido. Basados en las metodologías de espacio producto y *open forest*,<sup>5</sup> identificaron que el desarrollo de productos

---

5 El espacio producto es una medida de “cercanía” que representa a una red que conecta pares de productos que son significativamente probables de ser exportados por el mismo país, mientras el *open forest* mide qué tan cerca están los productos producidos internamente de la canasta de exportaciones. Ambos indicadores evalúan las oportunidades de creación de productos más sofisticados que sean cercanos a los existentes y permitan una rápida reorganización de capacidades.

sustitutos y la libre entrada al mercado son determinantes del nivel de sofisticación. Un resultado evidente es que la economía peruana ha orientado su base exportadora hacia productos tradicionales (como minerales), mientras que la agricultura no tradicional (agroexportadora) es el único caso que ha experimentado una reorganización de capacidades productivas en términos de sofisticación y diversificación de productos.

En el período analizado en el estudio (1970-2007), los autores afirman que la falta de reformas estructurales en los sectores de exportación en busca de sofisticación y diversificación ha sido la más grande restricción al crecimiento económico peruano. Asimismo, su análisis concluye que las ventajas comparativas peruanas indicarían que el país podría transformar su canasta exportadora hacia actividades agropecuarias intensivas en trabajo rural, pues la minería y el petróleo son intensivos en capital y no impulsan el empleo.

## 2. POLÍTICA MONETARIA

La política monetaria involucra diversos temas relevantes, como los canales de transmisión, los factores que afectan la inflación, y el poder de tal política en una economía pequeña, abierta y parcialmente dolarizada.

Los canales de transmisión de la política monetaria son las vías por las que un banco central puede afectar la tasa de inflación. Asimismo, es importante conocer cuánto poder tiene la autoridad monetaria sobre los objetivos intermedios como las tasas de interés de mercado, la brecha del producto y finalmente la inflación.

Las características particulares de una economía pequeña, abierta y dolarizada como la peruana confieren márgenes adicionales a la capacidad del BCRP de afectar el costo del dinero y la inflación. Igualmente, en años recientes los choques de oferta han tenido una importancia significativa para explicar la inflación en el corto plazo.

Un aspecto complementario a tener en cuenta es la existencia de un sector transable y otro no transable. Los equilibrios en cada uno de estos sectores también afectarán el desenvolvimiento de la política monetaria.

## 2.1. CANALES DE TRANSMISIÓN EN UNA ECONOMÍA ABIERTA Y PARCIALMENTE DOLARIZADA

Acosta-Ormaechea y Coble (2011) analizan la transmisión de la política monetaria en Chile, Nueva Zelanda, el Uruguay y el Perú, cuatro economías pequeñas y abiertas que operan bajo el régimen de metas de inflación y están expuestas a diferentes niveles de dolarización. Cubren dos aspectos: (i) el efecto traspaso o *pass-through* de la tasa de referencia de política monetaria hacia las tasas de interés; y (ii) el efecto de los cambios en la tasa de política monetaria en el PBI y la inflación.

Según sus hallazgos, en el caso de Chile y Nueva Zelanda el *pass-through* de la tasa de política hacia las principales tasas de interés de la economía es significativo. Además, encontraron que el choque de una política monetaria contractiva reduce la inflación y el producto, sugiriendo la existencia de una fuerte transmisión de la política monetaria a través del canal de la tasa de interés tradicional.

Por el contrario, en el caso del Perú y el Uruguay el *pass-through* de la tasa de interés es más débil (afecta más a las tasas de los depósitos que a la de los préstamos) y, en consecuencia, la transmisión total hacia el producto y la inflación es menor. Asimismo, el canal de transmisión del tipo de cambio desempeña un rol más importante al frenar las presiones inflacionarias. Como el Perú y el Uruguay redujeron sus niveles de dolarización, la efectividad de la transmisión de política monetaria se ha incrementado.

Castillo, Tuesta y Pérez (2010), basados en Bernanke y Mihov (1998), evalúan los efectos de la política monetaria en el Perú en el período 1995-2009 teniendo en cuenta que se trata de un país parcialmente dolarizado, y caracterizan las interacciones en el mercado interbancario nacional. El modelo estimado permite que el tipo de cambio juegue un doble rol en el mercado interbancario. Por un lado, forma parte del conjunto de información al que responde el BCRP; y, por otro lado, considera que los choques cambiarios generan presiones sobre la demanda por moneda local.

Para la identificación del modelo, los autores toman cinco posibles escenarios de metas operativas de la política monetaria: la tasa de interés, la cuenta corriente de los bancos en el BCRP, los fondos de encaje totales, el tipo de cambio y un escenario conservador. Utilizan

este último para que el modelo sea lo más general posible, pues todos los instrumentos de política mencionados han sido aplicados en el período de estudio. Además, la adopción de los escenarios antes mencionados por separado solo es relevante para períodos específicos en el diseño de la política monetaria en el Perú.

De acuerdo con los resultados del modelo, la política monetaria en el Perú tiene efectos similares a los que predice la teoría económica a pesar de ser una economía parcialmente dolarizada. En efecto, un choque contractivo de la política monetaria permite atenuar la depreciación de la moneda en el corto plazo. Asimismo, se comprueba una mayor sensibilidad de la demanda por dinero ante la tasa de interés en el nuevo régimen, asociada a la adopción de la tasa de interés interbancaria como principal instrumento para la ejecución de la política monetaria.

Los autores concluyen que, dado el grado de dolarización financiera, es importante contar con instrumentos de inyección de liquidez alternativos. A su vez, que las metas explícitas de inflación han reforzado el papel de la política monetaria en la determinación del equilibrio en el mercado interbancario.

Pereda (2009) considera dos modelos para la curva de rendimiento en nuevos soles. La estructura de plazos de las tasas de interés es importante para el análisis macroeconómico porque afecta las decisiones de consumo e inversión de los agentes económicos y, por tanto, la demanda agregada, que es uno de los determinantes de la inflación en la economía.

El autor estima la curva de rendimiento cupón cero soberana en nuevos soles a partir de la información de los bonos nominales del gobierno peruano (Bonos del Tesoro Público) y los certificados de depósito del BCRP (CDBCRP). La prima calculada para la tasa *forward overnight* en el mercado peruano está en un rango de entre 0 y 200 puntos básicos para un horizonte de tres años. Sin embargo, la prima de liquidez es variable y depende del grado de incertidumbre que existe en la economía, por lo que en épocas de estabilidad se espera que esta disminuya, y viceversa.

Lahura (2010) realiza una evaluación empírica —basada en un modelo de vector de corrección de errores (VEC, por sus siglas en inglés)— de la relevancia de los agregados monetarios en la conducta de la política monetaria en el Perú, para lo que recurre a la metodología

de Johansen. Este modelo permite analizar la relación entre el dinero y las variables macroeconómicas importantes, como el PBI y el índice de precios al consumidor (IPC). También toma en cuenta el cambio estructural e incluye variables como la dolarización.

El resultado es que no existe una clara evidencia de que los agregados monetarios puedan ser utilizados como instrumentos de política o variables de información, con excepción de la variable M3 (total de liquidez en la economía). Se encuentra que esta última variable es importante porque podría ser útil para proyectar la inflación y así cumplir un rol como variable de información.

## 2.2. EXPLICANDO LA INFLACIÓN

Salas (2009) realiza un ejercicio de descomposición histórica de la inflación peruana. Esta estrategia de identificación permite aislar cuatro fuentes específicas de choques entre 2002 y el segundo trimestre de 2008: choques de inflación externa, choques de términos de intercambio, choques del producto real (choques de oferta) y choques de inflación doméstica (choques de demanda). Para la estimación de variables no observables, la descomposición se sustenta en un modelo de vectores autorregresivos estructurales identificado con restricciones de largo plazo a la Blanchard y Quah (1989).

Según las conclusiones, los choques domésticos de demanda son más relevantes en la primera parte de la muestra (2002-2005). Luego, entre principios de 2006 y mediados de 2007, los choques asociados a los términos de intercambio son los que aparecen estrechamente vinculados a la evolución de la inflación. A favor de la hipótesis de la relación negativa de estos choques con la inflación, debido al efecto traspaso del tipo de cambio a precios, este período coincide con un persistente proceso de apreciación cambiaria. Durante la etapa final de la muestra, los choques de inflación externa son la principal causa que subyace tras el incremento de la inflación.

Lavanda y Rodríguez (2010) se concentran en uno de los resultados de Salas (2009): en el último período de su muestra, los choques de demanda son más significativos que los choques de oferta. Plantean un modelo de oferta agregada y demanda agregada basado en el propuesto por Mendoza y Herrera (2004), que considera una

función de la paridad de las tasas de interés y una regla de Taylor cuya estimación se realiza con la metodología de vectores autorregresivos estructurales.

Los principales resultados de Lavanda y Rodríguez (2010) son: (i) los choques de demanda fueron más importantes durante los primeros años de adopción del régimen de metas de inflación hasta el año 2005, a excepción del proceso inflacionario de mediados de 2004, que muestra la magnitud de un choque de oferta; (ii) los choques de oferta adquieren mayor relevancia durante el período 2005 hasta finales de 2006; (iii) en el período siguiente hasta el tercer trimestre del año 2008, los choques de demanda volvieron a adquirir significación; asimismo, en este último tramo se observa que la crisis financiera internacional tuvo implicancias en la magnitud e impulso de este último tipo de choque; (iv) finalmente, para el período comprendido entre el cuarto trimestre de 2008 y la primera mitad del año 2009, ambos choques son relevantes.

De acuerdo con la descomposición de la varianza del error de predicción, en el corto plazo existe evidencia de que los choques de demanda explican alrededor del 70% de la dinámica de la inflación, mientras que en el largo plazo estos explican alrededor del 60% de los movimientos de la inflación.

### 2.3. PASS-THROUGH DEL TIPO DE CAMBIO

Las economías abiertas están expuestas al efecto de las fluctuaciones del tipo de cambio sobre la inflación, conocido como el efecto traspaso o *pass-through*. Este efecto es clave para la elaboración de la política monetaria, pues determina si la autoridad monetaria deberá esforzarse en controlar las presiones de depreciación nominales que afectan la estabilidad de los precios.

Winkelried (2011) presenta evidencia de una caída en el *pass-through* en el Perú sustentado en que si la autoridad monetaria puede hacer creíble un régimen de rango meta de inflación, entonces el *pass-through* debería declinar rápidamente. Utiliza un modelo de vectores autorregresivos (VAR) con ventanas móviles en el período enero 1992 – abril de 2011. Su análisis muestra que el efecto de la inflación importada se redujo de alrededor de 70% a 10%; el efecto

de los precios de los productores cayó de 70% hasta entre 20% y 30%. Ambos resultados redujeron el efecto de la fluctuación del tipo de cambio sobre el índice de precios al consumidor de 60% a 10%.

El autor concluye que en el Perú se cierra un círculo virtuoso, pues la adopción de un régimen de metas explícitas de inflación ha contribuido a la reducción del efecto *pass-through* y, a su vez, esta disminución concede al BCRP un grado de libertad para conducir una política monetaria independiente que facilita la implementación de un régimen de metas de inflación.

## 2.4. PREFERENCIAS DE LA POLÍTICA MONETARIA

Cabrera, Da Silva y Savino (2011), usando un modelo calibrado, buscan identificar, mediante la derivación de una regla de política monetaria óptima, las preferencias de la autoridad monetaria del Perú en un régimen de metas explícitas de inflación (MEI). De acuerdo con los resultados, el BCRP ha adoptado un régimen flexible de metas de inflación, ya que el parámetro que determina la estabilidad de la inflación presenta un mayor peso (0,69), seguido de una suavización de la tasa de interés (0,3) y una estabilidad del producto mínima (0,01). Los autores deciden incluir también una brecha del tipo de cambio, pero los resultados no se ven afectados. La metodología presentada no incorpora componentes de previsión o *forward-looking* ni dolarización, sin embargo, esperan que los resultados no muestren grandes cambios.

Rodríguez (2008) estudia la evolución de los parámetros asociados a las preferencias de la autoridad monetaria y a las características de la economía entre el primer trimestre de 1979 y el cuarto trimestre de 2005. Para esto, define los siguientes regímenes: segundo trimestre de 1994 y tercer trimestre de 2005, caracterizados por una baja tasa de inflación, baja volatilidad y bajo nivel de persistencia; primer trimestre de 1979 – cuarto trimestre de 1987 y segundo trimestre de 1991 – primer trimestre de 1994, períodos caracterizados por altos niveles de inflación, alta volatilidad y elevados niveles de persistencia; y toda la muestra. El modelo parte de un sistema de tres ecuaciones compuesto por una función de pérdida, una ecuación de demanda agregada y otra de oferta agregada.

Uno de los hallazgos del estudio es la alta sensibilidad del parámetro asociado a la suavización de la tasa de interés y los pesos asignados a la brecha producto y a la tasa de inflación. Asimismo, los estimados son extremadamente sensibles a los métodos utilizados para calcular la brecha del producto. Por último, la evidencia empírica sugiere que la política monetaria ha sido conducida eficientemente durante el último régimen dado que el nivel de la inflación se ha reducido, así como su persistencia y volatilidad, cuestión que se refleja en el cambio drástico de los parámetros entre las submuestras estudiadas.

Por su parte, Mendoza (2011) evalúa en el plano teórico la dinámica macroeconómica cuando existen metas explícitas de inflación y déficit fiscal (situación similar a la que vive actualmente la economía peruana) ante distintos escenarios de credibilidad de la política del BCRP. El modelo planteado corresponde al de una economía cerrada dinámica, con relaciones lineales derivadas del comportamiento optimizador de los agentes y con una regla de política monetaria que tiene entre sus variables la tasa de política rezagada.

El autor destaca que tanto en el escenario de completa credibilidad del BCRP como en aquel en que esta es nula, el resultado estacionario es el mismo: la inflación y la tasa de interés nominal caen y no se altera la producción. Sin embargo, indica que cuando hay credibilidad en el BCRP la reducción en la tasa de inflación es mucho mayor que cuando esta no existe.

## 2.5. MODELOS QUE EXPLIQUEN LA DINÁMICA PERUANA

Comprender los efectos de los choques exógenos y externos es importante para la marcha de una economía pequeña y abierta como la peruana.

Dancourt (2008) discute el impacto macroeconómico de los movimientos de los precios internacionales y de la tasa de interés internacional en una economía pequeña y abierta que opera en un marco de libre movilidad internacional de capitales, similar al modelo Mundell-Fleming. Su análisis de los efectos de los precios internacionales toma en cuenta la enfermedad holandesa, es decir, considera que la elevación de los precios internacionales tiene dos efectos: (i) aumenta la demanda de los bienes no primarios, con lo

cual aumentan la producción y el empleo; (ii) cae el tipo de cambio, hecho que abarata las importaciones y reduce el ingreso del sector exportador. Según la estructura económica del país, se determina si un alza de precios internacionales genera un auge o una recesión en el sector no primario.

En un régimen de tipo de cambio flexible, un alza de los precios internacionales eleva la demanda agregada y en consecuencia la producción, lo que induce a una apreciación de la moneda y disminuye la producción y el empleo; mientras que con un tipo de cambio fijo desaparece el efecto negativo y se sustituye con un efecto positivo —la disminución de la tasa de interés local—, alentando una mayor inversión. Una reducción de la tasa de interés internacional tiene el mismo efecto bajo un tipo de cambio flexible. Una menor tasa internacional provoca la entrada de capitales y aprecia la moneda, con lo cual aumenta la demanda por bienes importados y se reduce el poder de compra del exportador, causando una contracción del empleo. Además, el autor menciona que en una economía dolarizada una reducción de la tasa de interés internacional tiene tres efectos: (i) disminuye el costo del crédito y aumenta la producción; (ii) disminuye el tipo de cambio y reduce la producción; (iii) disminuye el tipo de cambio y reduce la carga de deuda y aumenta el producto.

El estudio propone que si una economía como la peruana, con un régimen de flotación administrada del tipo de cambio, busca reducir el impacto de un alza de precios internacionales sobre el PBI, podría combinar la compra esterilizada de dólares —pues esta elimina el efecto de los precios sobre el tipo de cambio, bajo el supuesto de que los activos nacionales y extranjeros rinden lo mismo— con una política fiscal contractiva. A su vez, una compra esterilizada y una reducción de la meta de déficit fiscal permitirían eliminar el impacto generado por la caída de la tasa de interés internacional y la entrada de capitales sobre los precios, el PBI y el tipo de cambio en una economía dolarizada.

El Banco Central de Reserva del Perú (2009) desarrolló un Modelo de Proyección Trimestral (MPT). Se trata de un esquema dinámico que posee la estructura mínima necesaria para explicar el comportamiento agregado de una economía pequeña y abierta con dolarización parcial. El BCRP lo utiliza para realizar proyecciones de corto y mediano plazo, reflejadas en el Reporte de Inflación.

El MPT cuenta con cuatro ecuaciones de comportamiento básicas de corto plazo: (1) oferta agregada, (2) demanda agregada, (3) paridad descubierta de tasas de interés y (4) regla de política monetaria. Las ecuaciones determinan el comportamiento de las variables reales definidas como brechas respecto de sus niveles de tendencia, omitiendo la determinación de las variables reales en el largo plazo. Su estructura incorpora expectativas racionales y se construye sobre un modelo neokeynesiano básico que contempla la presencia de imperfecciones (rigidez de precios), en el cual la política monetaria puede afectar los precios.

El MPT asume que los canales de transmisión de la política monetaria presentes en una economía con dolarización parcial están activos. En este contexto, la autoridad monetaria afecta la demanda agregada del sector no transable mediante la tasa de interés real en dólares, pues logra modificar las variaciones esperadas del tipo de cambio nominal. Asimismo, el MPT distingue el enfoque tradicional de competitividad del tipo de cambio real del canal de hoja de balance, presente en economías con pasivos altamente dolarizados.

En el modelo, si la brecha del producto está cerrada, la inflación subyacente es explicada principalmente por la expectativa de inflación medida a través de encuestas. Es decir, en equilibrio, la tasa de interés no aparece determinada.

Las tendencias de largo plazo o de equilibrio de variables como el tipo de cambio real se determinan en modelos satélites construidos en otros estudios. En este caso particular, el modelo de tipo de cambio real de equilibrio se basa en una economía con dos bienes, pero alimenta a un modelo de proyecciones que considera un solo bien.

### 3. SISTEMA FINANCIERO PERUANO

La crisis económica de 2008-2009 evidenció un sistema financiero peruano fortalecido. A diferencia de la experiencia de finales de los noventa, en esta ocasión las instituciones bancarias mostraron solidez, hecho que refleja el buen desempeño de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) como regulador bancario. En ese mismo período, la oportuna reacción del BCRP mitigó el dañino efecto de una depreciación violenta del tipo de cambio.

Por su parte, el mercado de capitales ha registrado un crecimiento sin precedentes en sus volúmenes de transacción gracias a las emisiones del gobierno, la participación de los inversionistas institucionales y al reciente dinamismo de las emisiones de las empresas tanto al interior del país como en el extranjero. En este crecimiento ha contribuido de manera importante la menor percepción de riesgos de nuestro país debido al manejo prudente de la macroeconomía y al sólido crecimiento mostrados en la última década.

Sin embargo, aún subsisten retos importantes para el sector. A pesar del fuerte crecimiento del PBI, el Perú muestra una ratio de bancarización de 25% y el financiamiento a través del mercado de capitales es aún incipiente para el grueso de empresas privadas. Además, aunque ha disminuido, la dolarización del crédito sigue siendo una preocupación para el BCRP. Asimismo, es necesario continuar fortaleciendo el marco macroprudencial en el país, de forma tal que se puedan mitigar los impactos adversos de las crisis financieras internacionales.

### 3.1. CRÉDITO

Considerando estas contingencias, Bacigalupo y Bacigalupo (2009) examinan la existencia de un *boom* de crédito y el potencial riesgo de daño a la cartera de préstamos de los bancos. Así, utilizando la metodología de Terrones y Mendoza (2008), llegan a la conclusión de que el crecimiento del crédito de consumo se sustenta en el otorgamiento de facilidades a personas con dudosa capacidad de pago, operaciones que debilitan la cartera de crédito de los bancos. Además, afirman que esta conducta miope se activa cuando el crecimiento promedio del PBI en los últimos doce meses supera el 5,7%.

En esa misma línea, aunque con evidencia menos clara, Orrego (2009) señala que habría existido un auge crediticio en 1994, 1998 y en la segunda mitad de 2008. El primer evento coincide con el proceso de liberalización financiera que experimentó la economía peruana y el segundo con la antesala a la turbulencia financiera internacional. Sin embargo, no resulta evidente si a partir de 2008 se registra lo que el autor denomina un “auge crediticio”. Los resultados muestran que el crecimiento del crédito está fuera de su tendencia de

largo plazo. Esto último parece coincidir con los hallazgos de Breuer *et al.* (2009), quienes indican que a partir de los últimos meses de 2007 los créditos bancarios se han acelerado a tal punto que se ha alcanzado el umbral del *boom*.

Por otro lado, en la búsqueda de predictores del PBI, Lahura y Vega (2011) desarrollan un modelo VEC para examinar la relación entre crédito y PBI, y llegan a la conclusión de que existe una relación tanto de corto como de largo plazo entre tales variables. Su recomendación es que se utilice el crédito, variable que se encuentra disponible antes que el PBI mensual, como un indicador líder de la economía.

### 3.2. POLÍTICA MACROPRUDENCIAL

La pasada crisis financiera demostró la importancia de mejorar la política macroprudencial para evitar una crisis financiera sistémica. Al respecto, como indica Iman y Gasha (2010), el Perú ha sido pionero en la aplicación de algunas reformas que ahora son consideradas medidas de regulación fundamentales, como el aprovisionamiento de pérdidas dinámico; sin embargo, subsisten vulnerabilidades como la alta dolarización, por ejemplo. El autor afirma que la Ley de Bancos y Seguros ha sido un factor clave para las mejoras, pero precisa que el sistema aún enfrenta dos retos: (i) ampliar y hacer más líquido el mercado de capitales, y (ii) impulsar las microfinanzas que crecen rápidamente, pero desde una base pequeña.

Teniendo en cuenta la importancia de los requerimientos de capital bancario, Galindo (2011) utiliza un modelo de equilibrio general con un grupo de familias no ricardianas para analizar el rol que cumple este factor sobre las variables económicas. Según los resultados del estudio, el capital bancario se comporta como un mecanismo amortiguador del choque de productividad negativo que se presenta en malos tiempos. Asimismo, si la totalidad de familias accediera al crédito bancario, la volatilidad de las variables se reduciría. Finalmente, al simular el modelo con dos regímenes regulatorios (requerimiento de capital fijo frente a regla contracíclica), las variables macroeconómicas son ligeramente menos volátiles con la regla contracíclica.

Rostagno, Gutiérrez y Arroyo (2010) estudian la relación del requerimiento de capital regulatorio con la efectividad de la política

monetaria, destacando que tal requerimiento debe ser cíclico. Es decir, aumentar el requerimiento mínimo legal en el auge para aminorar el nivel de holgura del capital sostenido por los bancos, y reducirlo en una recesión para así generar una mayor disposición de capital. Esto, según los autores, permitiría que el instrumento de política monetaria sea más efectivo tanto en épocas de recesión como de auge a través del canal del crédito bancario, sin poner en riesgo el sistema.

Ocupados de otros aspectos de la regulación bancaria, Canta, Collazos y Shiva (2006) estudian los límites de posición de cambio para usarlos como mecanismo de mitigación del riesgo cambiario. Su modelo calibrado para una economía dolarizada con mercado *forward* de dólares les permite obtener una posición natural o estructural de 33% de su patrimonio efectivo. Indican que tal posición asegura, en promedio, que las variaciones cambiarias no tendrán impacto sobre el nivel patrimonial del sistema.

Paredes-Leandro (2007) investiga las metodologías más convenientes para medir el riesgo de capital operacional de los bancos. La idea es poder diseñar seguros que permitan a los bancos dejar de utilizar las altamente costosas reservas de capital. La autora señala que una de las funciones más importantes de los seguros es que actúan como catalizadores de las buenas prácticas de gestión del riesgo operacional y de control interno, ya que las aseguradoras internacionales exigen ciertos estándares que deben cumplir las instituciones aseguradas.

Por último, Aparicio y Moreno (2011) estudian la relación entre la calidad de la cartera crediticia y el ciclo económico. Aunque tradicionalmente se usa la ratio de morosidad para medir la calidad de la cartera crediticia, para los autores este no es un buen indicador porque no está asociado al ciclo en la medida en que se producen retrasos en el reconocimiento del riesgo cuando el ciclo es favorable, y proponen utilizar el gasto en provisiones bancarias. Indican que hay una relación no lineal entre el gasto en provisiones y las variables cíclicas utilizadas, y sostienen que las entidades bancarias materializan sus pérdidas por el deterioro de sus carteras luego de que el crecimiento de la actividad económica o el empleo pasa un determinado umbral. Esta relación no lineal señalaría también que las entidades tienden a subprovisionar cuando la actividad económica es favorable.

### 3.3. OTROS TEMAS

En lo que respecta al sistema previsional peruano, Olivera (2010) presenta y analiza una propuesta integral de reforma en el sistema de pensiones peruano, mediante la introducción del diseño multipilar y, por tanto, la recuperación del componente de solidaridad, en vista de que muchas personas de bajos ingresos tendrán problemas para alcanzar una pensión que cubra sus necesidades si se quedan en el Sistema Privado de Pensiones (SPP). El sistema que propone se basa en tres pilares: (i) un pilar público obligatorio organizado como capitalización colectiva o reparto; (ii) un pilar obligatorio con cuentas individuales de capitalización (CIC); y (iii) un pilar voluntario con cuentas individuales de capitalización. Bajo el primer pilar, los afiliados reciben una pensión básica o mínima; bajo el segundo, los afiliados capitalizan de acuerdo con su nivel de ingresos para obtener pensiones más altas; mientras que el objetivo del tercer pilar es permitir al afiliado incrementar su pensión esperada si así lo desease.

En otra área, explorar formas de financiamiento diferentes al crédito bancario es un reto para el país. Cooper (2010) analiza cómo aumentar la profundidad del sistema financiero peruano, centrándose específicamente en el mercado de capitales. Para la autora, la principal causa del bajo desarrollo del mercado de deuda está en el relativo bajo costo del crédito bancario frente a la alternativa de financiamiento del mercado de capitales.

## 4. POLÍTICA FISCAL

El Perú es una economía pequeña y abierta, altamente dependiente del precio de los minerales. Por ello, el manejo fiscal enfrenta retos importantes dado que la volatilidad de los ingresos del gobierno se encuentra fuertemente vinculada a las utilidades mineras. Una recepción mundial reduce el precio de las materias primas y, en consecuencia, también las utilidades mineras, lo que a su vez disminuye los ingresos fiscales, afectando la posibilidad de gasto del gobierno para implementar una política fiscal anticíclica. Sin embargo, gracias a los ahorros fiscales acumulados antes de la crisis, el gobierno tuvo la posibilidad, por primera vez en su historia reciente, de aplicar una política

fiscal anticíclica en el año 2009 (aunque algo tardía ya que los efectos se vieron en 2010), evitando una tasa anual de crecimiento negativa (se creció 0,9%). Asimismo, se han venido acumulando importantes recursos en el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF), que sirven como seguro ante una eventual crisis.

Como es conocido, el Perú tiene una regla fiscal consagrada en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF). Al respecto, Rial (2010) afirma que esta regla ha sido muy exitosa en reducir la ratio de deuda pública (22%). Sin embargo, considera que esta debería prevenir los movimientos procíclicos, principalmente los asociados a los precios de las materias primas, es decir, ser una regla estructural, además de ampliar su cobertura a otros niveles de gobierno y especificar con mayor claridad sus cláusulas de excepción. También sostiene que aunque la regla estructural es más difícil de estimar, permitiría una mejor coordinación entre la política fiscal y monetaria, así como dar una orientación más sofisticada a las cuentas fiscales. Por ejemplo, Chile considera una proyección de ahorro fiscal basada en la proyección del precio internacional del cobre.

En otro documento, Rial (2011) hace un análisis de reglas fiscales en un modelo de equilibrio general. Evalúa reglas de equilibrio presupuestal: una que representa el 5,5% de crecimiento del gasto anual, otra de balance estructural y una similar a la LRTF, que implica un déficit de 1% y un crecimiento de 3% del gasto. Concluye que ninguna regla es superior a la otra, aunque existen diferencias entre sostenibilidad, ciclicidad, volatilidad, etc. Además, asevera que la LRTF ha sido importante para reducir la deuda y cuenta con flexibilidad para adaptarse a los objetivos. Pero, como antes, recomienda modificarla y darle carácter estructural.

Según Leigh (2009), el Perú ha manejado implícitamente una regla fiscal estructural cuya efectividad para resistir choques evalúa en un modelo de equilibrio general con dos países: el Perú y el resto del mundo. Esta posición fiscal con regla implícita estructural (o política monetaria neutra) ha hecho que la economía se estabilice, lo que no hubiera ocurrido con una regla de presupuesto equilibrado por ejemplo.

En abril de 2012, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) modificó la regla fiscal contenida en la LRTF, tomando en consideración que esta debe tener un carácter estructural. La Ley indica que “el resultado económico del Sector Público No Financiero medido en términos

estructurales, que excluye factores cíclicos o transitorios, deberá seguir una trayectoria progresiva hacia el equilibrio fiscal de al menos 0,2% del PBI por año". La Ley señala también que una comisión técnica se encargará de llevar a cabo el perfeccionamiento del marco macrofiscal.

## 5. SECTOR EXTERNO

### 5.1. EFECTOS DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

A comienzos de la década de 1990, la economía peruana fue sometida a una serie de reformas estructurales, entre ellas la liberalización del comercio exterior. Vega (2007) examina los impactos de tales reformas sobre las variables macro para el período 1990-1994. Comienza por identificar las principales reformas en el aspecto comercial, a saber: (i) abolición de controles de precios y del control de cambios; (ii) promoción de la inversión privada nacional y extranjera; (iii) liquidación de monopolios estatales en el comercio exterior; (iv) libertad de comercio externo e interno; (v) abolición de las prohibiciones de importación; (iv) reducción de aranceles; (vii) uniformizar la estructura arancelaria; y (viii) eliminación de subsidios a la importación.

Entre los efectos, el autor señala que los precios internos se redujeron con las reformas arancelarias de 1991, aunque no es posible conocer la magnitud exacta de tal reducción debido a la escasez de información. La producción, por su parte, creció a un acumulado de 15,6%, liderada por los sectores de pesca y construcción. Y el PBI industrial se incrementó en 24,6%. La inversión industrial, aproximada a través de la inversión en bienes de capital, aumentó en 22,9% anual en el período bajo análisis. Además, el fisco se vio favorecido por el crecimiento de los ingresos por aranceles a partir de 1992. En general, el autor concluye que la liberalización tuvo efectos positivos en la economía peruana.

### 5.2. TIPO DE CAMBIO Y DOLARIZACIÓN

Como mencionábamos líneas arriba, la dolarización financiera continúa siendo un problema importante para la ejecución de la política

monetaria. No obstante, esta se ha venido reduciendo en los últimos años.

García-Escribano (2010) explora los factores detrás de la caída en la ratio de dolarización y encuentra que el proceso se explica por la estabilidad macroeconómica del país, la introducción de políticas macroprudenciales y el desarrollo del mercado de capitales. Entre sus hallazgos cabe resaltar que los picos de apreciación del tipo de cambio son importantes para explicar la desdolarización de los créditos comerciales, mientras que la inflación parece promover la dolarización de los créditos de largo plazo. Las mayores provisiones en moneda extranjera contribuyen a desdolarizar los créditos bancarios y también la emisión de bonos del tesoro a plazos largos.

Como existe dolarización, y nos encontramos en un régimen de metas explícitas de inflación, el BCRP interviene en el mercado cambiario para, según González (2009), cumplir dos objetivos: (i) moderar la excesiva volatilidad del tipo de cambio, y (ii) mantener un alto nivel de reservas internacionales. El autor evalúa qué motivo pesa más en la intervención, y encuentra que la necesidad de suavizar el tipo de cambio ha sido el factor más importante, aunque la acumulación de reservas ha ido ganando fuerza. Descubre también que la inflación no tiene ninguna vinculación con el nivel de intervención, lo que parece indicar un alto grado de credibilidad en el esquema de metas de inflación.

Humala y Rodríguez (2009) arriban a resultados similares a los de González (2009). Estos autores afirman que el motivo principal que explica la intervención es el objetivo de reducir la volatilidad. Sin embargo, indican que algunos otros factores como la distancia del tipo de cambio observado al de la tendencia parecen también favorecer la intervención del BCRP.

Por su parte, Rossini, Quispe y Rodríguez (2011) también sostienen que la intervención cambiaria del BCRP tiene por finalidad reducir la volatilidad del tipo de cambio. Pero añaden que la esterilización ha evitado que las intervenciones afecten la inflación, a lo que ha contribuido el crecimiento de la demanda de dinero y la sólida posición fiscal. Además, aseveran que esta intervención esterilizada no afecta la capacidad del BCRP de usar la tasa de interés como instrumento de política. Por último, indican que el uso de los encajes como instrumento de política ha permitido limitar los *booms* y la

caída del crédito en una economía parcialmente dolarizada como la peruana.

### 5.3. COMERCIO

El crecimiento del comercio internacional ha traído consigo una importante reducción de las barreras arancelarias en el mundo. Sin embargo, subsisten otro tipo de restricciones al comercio, como las barreras no arancelarias (BNA) y los obstáculos técnicos al comercio (OTC).

Tello y Tello (2008) examinan el impacto de tales barreras en las exportaciones peruanas en el período 1992-2002. Para llevar a cabo su evaluación, utilizan información de seis dígitos de la Nomenclatura Arancelaria Común de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena (NANDINA), intentando eliminar los errores de estimación como la omisión de variables explicativas, la heterogeneidad de los países de destino y los niveles de agregación de los flujos comerciales.

El análisis indica que las BNA —que incluyen OTC— impuestas por los principales socios comerciales producen impactos negativos y de gran magnitud sobre el valor de exportación hacia dichos países. Estados Unidos de Norteamérica y Europa presentan un mayor índice de impacto de sus OTC. También evidencia que las barreras arancelarias impuestas por los principales socios comerciales, reducidas tras la firma de un acuerdo comercial, han sido reemplazadas por barreras no arancelarias, especialmente en mercados agrícolas y de manufactura tradicional. Los autores concluyen que no necesariamente se puede esperar efectos positivos cuando se firman acuerdos comerciales, a menos que se reduzcan las BNA.

El estudio de Mendoza y Tello (2011) busca profundizar el análisis de la política comercial y sus impactos sobre el sector agropecuario. Primero discuten la literatura teórica y empírica sobre la vinculación del comercio internacional y la pobreza en la región. Los resultados no son concluyentes. En general, cuando se promocionan las exportaciones antes que la apertura de las importaciones, la apertura comercial puede incrementar el crecimiento económico y reducir la pobreza. Sin embargo, esta reducción de la pobreza puede ir acompañada de una elevación de la desigualdad. Esto implica que hay ganadores y

perdedores, lo que hace necesarias medidas compensatorias. Finalizan esta primera parte afirmando que el impacto sobre la pobreza es mayor en la medida en que el impacto sobre el sector agrícola es más fuerte.

En la segunda parte analizan el impacto de las barreras no arancelarias sobre los productos transables agropecuarios, y concluyen que estas restringen el acceso de las exportaciones peruanas a los mercados internacionales. Además, la protección externa (a los productos que exporta el Perú) es mayor que la interna. Terminan señalando que las barreras no arancelarias han tomado el rol que en el pasado cumplían las barreras arancelarias, limitando el comercio mundial.

En la tercera parte evalúan el impacto del contexto internacional y los arreglos comerciales sobre los precios y las cantidades en el sector agropecuario a través de sus efectos en el PBI per cápita nacional. Encuentran que no existe una relación sólida entre el crecimiento del PBI per cápita y el sector agropecuario. Tampoco hallaron evidencia de que los tratados comerciales afecten a dicho sector, debido a que, como se comentó antes, los tratados bajan los aranceles pero no eliminan las barreras no arancelarias.

Finalmente, analizan el impacto de los tratados comerciales sobre un set de dieciocho productos agrícolas no transables en una zona geográfica específica que destaca por su nivel de pobreza: la sierra sur. Los resultados muestran que los arreglos preferenciales comerciales sí han impactado sobre algunos productos agrícolas no transables en el período 1965-2005.

## 6. BALANCE Y AGENDA DE INVESTIGACIÓN

### 6.1. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y CICLOS ECONÓMICOS

Los estudios comprendidos en el balance han profundizado la explicación de los determinantes del crecimiento económico de largo plazo. Sin embargo, falta analizar los alcances del crecimiento potencial de la economía peruana en el largo plazo considerando las limitaciones que enfrenta el país en materia de educación e infraestructura, así como las debilidades institucionales. En ese sentido, es necesario ampliar el debate sobre la estimación del cálculo del PBI potencial de forma prospectiva utilizando modelos de crecimiento que tomen en cuenta

las características de la economía peruana. Además, es importante discutir la posibilidad de que el país caiga en la denominada “trampa del ingreso medio”, situación que pondría en serio riesgo nuestro crecimiento futuro.

La importancia de los precios de los minerales de exportación para la actividad económica nacional plantea la discusión sobre su sostenibilidad en el largo plazo. Al respecto, sería recomendable estudiar el comportamiento (tendencia y ciclo) de estos precios y sus efectos sobre la sostenibilidad de las cuentas fiscales y externas.

El estudio de los componentes de la demanda agregada ha avanzado muy poco durante el período comprendido en el balance. En años recientes, el consumo de los hogares ha experimentado un fuerte crecimiento. Falta analizar la relación de este fenómeno con variables como la reducción rápida de la pobreza y el desarrollo de la clase media en el Perú, el fuerte crecimiento de los términos de intercambio, la reducción de los precios relativos, la ampliación del crédito de consumo y el crecimiento económico. ¿Cuánto ha contribuido cada factor? ¿Existe un gran potencial en el crecimiento del consumo en el mediano plazo? Con respecto a la inversión privada, queda pendiente el desarrollo de modelos que expliquen la importancia de las expectativas empresariales. Además, se requiere desarrollar nuevas metodologías para contar con información detallada a nivel sectorial, tarea que está en manos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

La identificación de la brecha del producto y del ciclo económico se ha tornado muy compleja. Las teorías que sustentan dichas técnicas se caracterizan por describir los hechos estilizados de economías avanzadas que no se ajustan necesariamente a los hechos de economías emergentes. Mejores aproximaciones a la economía peruana debieran considerar una economía con por lo menos dos sectores (transables y no transables, para un tratamiento adecuado del tipo de cambio real), la existencia de escasez relativa de capital, la presencia de mercados informales, entre otras variables.

## 6.2. POLÍTICA MONETARIA

Las investigaciones durante el período bajo estudio se han centrado en los canales tradicionales de transmisión de la política monetaria.

Sin embargo, falta analizar las herramientas de política monetaria no convencionales utilizadas en el Perú y a nivel internacional que aparentemente tuvieron éxito en un esquema de metas explícitas de inflación. En particular, es preciso evaluar la herramienta de encaje y las facilidades cuantitativas. También habría que considerar los efectos de los choques de oferta externos (petróleo y precios de *commodities* de alimentos) que han impedido el cumplimiento del rango meta del BCRP en los últimos años.

Un tema que se encuentra aún en discusión es el *pass-through* de la tasa de interés de referencia a las tasas de interés del mercado de créditos. Además, es indispensable evaluar cómo impacta la tasa del BCRP en la curva de rendimiento de la economía peruana.

El BCRP utiliza como meta la tasa de inflación anual de Lima Metropolitana. ¿La política monetaria debiera tener como meta la inflación nacional, teniendo en cuenta que su mandato contempla la estabilidad de precios a nivel del país? La respuesta a esta pregunta está relacionada con el estudio de la dinámica inflacionaria regional en los últimos años: ¿por qué la inflación es mayor o menor en los departamentos del interior del país?

Otro aspecto que falta analizar con mayor profundidad en los modelos de proyecciones es la existencia de dos tipos de bienes en la economía peruana: transables y no transables. El desarrollo de modelos macroeconómicos debiera considerar esta característica para ahondar el estudio de los canales de transmisión de la política monetaria de una economía pequeña y abierta y el rol del tipo de cambio de equilibrio. Asimismo, los modelos tendrían que basarse más en la evidencia empírica antes que asumir supuestos sobre los canales de transmisión y el poder que posee cada canal, haciendo una calibración adecuada de sus valores. Igualmente, se desconoce los efectos del tamaño del mercado de trabajo informal sobre los canales de transmisión de la política monetaria.

Se ha avanzado en la discusión de la descomposición de la inflación, aunque los hallazgos son contradictorios. Quizá el debate deba girar en torno a dos niveles. Desde una perspectiva microeconómica, aún falta construir modelos de difusión de precios que expliquen el *pass-through* de los precios de las materias primas hacia productos específicos y relevantes para la canasta de consumo (alimentos y combustibles). Desde una perspectiva macroeconómica, el análisis debiera

considerar el efecto de los choques de oferta y demanda incluyendo alimentos y bebidas y el resto de bienes; y bienes transables y bienes no transables. Estas divisiones contribuirían a evaluar la brecha para explicar la inflación a estos niveles y los efectos de la brecha del producto sobre la inflación.

En un contexto de alta volatilidad de los flujos de capitales hacia las economías emergentes, falta profundizar el análisis del influjo de divisas en el poder de la política monetaria y las políticas óptimas de reacción.

Los estudios del tipo de cambio real de equilibrio se han enfocado en su evolución reciente y en analizar las desalineaciones existentes. La incorporación de sectores informales como el narcotráfico, la minería informal y el contrabando podría mejorar las mediciones. Asimismo, la elevada productividad de los sectores primario exportadores (minería y pesca) y de los sectores ilegales (narcotráfico) afirman la tendencia de apreciación del tipo de cambio real. Este escenario pareciera contraproducente para las exportaciones manufactureras peruanas, razón por la cual es necesario estudiar políticas que alivien la existencia de una posible enfermedad holandesa o que eleven la productividad del resto de sectores exportables, labor que recae sobre el Consejo Nacional de Competitividad (CNC). Además, es preciso contar con mediciones de productividad total de los factores y de los costos laborales unitarios por sectores económicos para entender las tendencias de la competitividad real.

### 6.3. POLÍTICA FISCAL

El manejo óptimo de la política fiscal representa un gran desafío para la implementación de la política económica en el Perú. Aunque la reciente crisis financiera fue atacada de manera relativamente exitosa, existen muchos retos ligados a la mejora de la calidad del gasto y al manejo de las cuentas del MEF.

Es importante identificar el signo de la política fiscal a través del cálculo del déficit fiscal estructural y el impulso fiscal. En abril de 2012 se aprobó modificar la LRTF. Con ello, cambió la regla de déficit a una estructural, dejando la definición de “estructural” a un conjunto de expertos designados por las autoridades económicas

(MEF y BCRP). En este punto, es necesaria la elaboración de investigaciones que contribuyan a encontrar los ingresos y gastos fiscales estructurales para poder determinar adecuadamente cuál es el signo de la política.

Además, es fundamental establecer si los impuestos se encuentran en su nivel deseable, es decir, si las tasas del impuesto a la renta y del IGV minimizan los impactos en las decisiones óptimas de los agentes económicos. En el caso del impuesto a la renta, si afecta o no las decisiones de inversión y su composición sectorial. En el caso del IGV, si inhibe o no la formalización empresarial.

Asimismo, se requiere evaluar la calidad del gasto analizando el comportamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). ¿Es el SNIP una traba? ¿Realmente reduce el gasto socialmente subóptimo? Estas preguntas se pueden responder, por un lado, con un estudio detallado de los proyectos emblemáticos, examinando si estos cumplen con la condición de ser socialmente rentables, tal como fueron planteados. Por otro lado, analizando una muestra de los proyectos declarados viables por el SNIP y que no debieron pasar esta etapa de evaluación.

En el marco de la descentralización, también adquiere relevancia el examen de la fiscalidad de los gobiernos regionales, considerando que estos vienen asumiendo mayores responsabilidades. ¿Es posible que las regiones se sostengan con sus propios recursos? ¿Se pueden descentralizar las funciones de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)? El tema de la descentralización fiscal se encuentra aún en el centro del debate nacional. Los aportes técnicos en esta área son fundamentales para reordenar la discusión y dar una solución óptima al desarrollo regional y nacional.

Finalmente, como el actual gobierno busca fortalecer al organismo recaudador, es necesario el aporte de los investigadores sobre la pertinencia del esquema de exoneraciones. Asimismo, es importante identificar mecanismos que permitan a la SUNAT mejorar el cruce de información para detectar a los potenciales evasores de impuestos. Recuérdese que para financiar la mejora en los servicios públicos de salud, educación y seguridad ciudadana es condición necesaria ejercer una mayor presión tributaria que financie el mayor gasto.

## 6.4. SISTEMA FINANCIERO

El sistema financiero plantea importantes retos y la academia puede contribuir a enfrentarlos. El primero de ellos es determinar cuál es la apertura financiera deseable. En la actualidad, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) solo pueden invertir en el exterior el 50% de sus fondos. Al respecto, es necesario estudiar los costos y los beneficios mediante modelos de equilibrio general y evaluar diversos esquemas de inversiones de las AFP, de forma que se maximice algún criterio de bienestar social.

Es notoria la falta de investigaciones en el área previsional, en particular sobre la competencia del Sistema Privado de Pensiones (SPP); la existencia de monopolios naturales en la parte operativa de la industria, y la optimización de los esquemas mixtos de comisiones. Con respecto al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), hace falta más discusión académica sobre su existencia, financiamiento y complementariedad con el SPP.

Otro desafío importante que enfrenta el sistema es la ampliación de la ratio de bancarización, la que se ha estabilizado en alrededor de 25% (aunque creció a 27% en 2011). La academia puede contribuir planteando mecanismos que incluyan a personas buenas pagadoras que no pueden acceder al mercado formal de crédito. Además, esto permitiría elevar la potencia de la política monetaria.

Un tema importante que atañe al sistema financiero es el dinamismo del sector construcción. Como sabemos, en algunas de las economías más fuertes del mundo un agravante de la crisis fue el fin de una burbuja inmobiliaria que elevó los precios por encima de sus fundamentos. Por tanto, es importante desarrollar modelos que nos permitan identificar oportunamente situaciones similares para evitar el efecto devastador de una crisis inmobiliaria, cuyo origen está en el sistema de préstamos hipotecarios.

Finalmente, es necesario que la economía peruana siga reforzando su sistema financiero de modo que pueda enfrentar positivamente los choques adversos, como lo hizo en la última crisis. En ese sentido, es importante estudiar qué implica la implementación de Basilea III en la economía peruana, cuáles son sus efectos sobre el crédito agregado, las tasas de interés y otras variables macroeconómicas relevantes.

## 6.5. OTROS TEMAS

El significativo crecimiento que experimenta el Perú plantea el reto de incluir a toda la población en dicha dinámica. Al respecto, hace falta profundizar el análisis de las elasticidades crecimiento pobreza, buscando desentrañar los factores que se encuentran detrás de ellas. Además, se necesita saber cuáles son los determinantes de la convergencia económica en las regiones del país. Responder estas cuestiones permitirá mejorar la política económica para hacer el crecimiento más inclusivo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA-ORMAECHEA, Santiago y David COBLE

- 2011 “Monetary transmission in dollarized and non dollarized economies: The cases of Chile, New Zeland, Peru y Uruguay”. WP/11/87. Washington, D. C.: Fondo Monetario Internacional.

APARICIO, Carlos y Hesione MORENO

- 2011 “Calidad de la cartera crediticia bancaria y el ciclo económico: una mirada al gasto en provisiones bancarias en el Perú (2001-2011)”. Documento de Trabajo 3. Lima: Superintendencia de Banca y Seguros.

ARMENDÁRIZ, Edna, Fidel JARAMILLO y Luis Felipe ZEGARRA

- 2011 *Las barreras al crecimiento económico en Junín*. Diagnóstico y Propuesta 48. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Banco Interamericano de Desarrollo.

BACIGALUPO, Gerardo y Sergio BACIGALUPO

- 2011 “Existencia de un boom de créditos en el Perú: análisis desde la perspectiva de un modelo de cambio de régimen”. *Apuntes* 64. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ

- 2009 “Modelo de proyección trimestral del BCRP”. Documento de Trabajo 2009-006. Lima: Banco Central de Reserva del Perú, Departamento de Modelos Macroeconómicos.

BERNANKE, Ben y Ilian MIHOV

- 2009 "Measuring monetary policy". *The Quarterly Journal of Economics* 113 (3), pp. 869-902.

BLANCHARD, Oliver y Danny QUAH

- 1989 "The dynamic effects of aggregate demand and supply disturbances". *The American Economic Review* 79 (4), pp. 655-902.

BREUER, Luis, José GASHA, Giancarlo PESCHIERA y Juan PÉREZ-SALMÓN

- 2009 "Credit growth: Anatomy and policy responses". *Peru: selected issues*. Washington, D. C.: Fondo Monetario Internacional.

CABRERA, Nilda, Edilean DA SILVA y Marcelo SAVINO

- 2011 "Preferences of the Central Reserve Bank of Peru and optimal monetary policy rules in the inflation targeting regime". Documento de Trabajo 2011-010. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

CANTA, Michel, Paul COLLAZOS y Marco SHIVA

- 2006 "Límites a las posiciones de cambio como mecanismo de mitigación del riesgo cambiario". Documento de Trabajo 5. Lima: Superintendencia de Banca y Seguros.

CARRERA, César

- 2010 "The Bank lending channel in Peru: evidence and transmission mechanism". Documento de Trabajo 2010-021. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

CASTILLO, Paul, Alberto HUMALA y Vicente TUESTA

- 2007 "Política monetaria, cambios de régimen de política monetaria e incertidumbre inflacionaria en el Perú (1949-2006)". Documento de Trabajo 2007-005. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

CASTILLO, Paul, Carlos MONTORO y Vicente TUESTA

- 2006 "Hechos estilizados de la economía peruana". Documento de Trabajo 2006-005. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

CASTILLO, Paul, Vicente TUESTA y Fernando PÉREZ

- 2010 "Los mecanismos de transmisión de la política monetaria en Perú". *Revista Estudios Económicos* 21. Lima: Banco Central de Reserva del Perú, pp. 41-63.

CASTILLO, Paul y Daniel BARCO

- 2008 "Facing up a sudden stop of capital flows: Policy lessons from the 90's Peruvian experience". Documento de Trabajo 2008-002. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

- 2008 *La investigación económica y social en el Perú, 2004-2007. Balance y prioridades para el futuro*. Diagnóstico y Propuesta 40. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- 2005 *La investigación económica y social en el Perú*. Diagnóstico y Propuesta 15. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- 1999 *Balance de la investigación económica en el Perú*. Diagnóstico y Propuesta 1. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

COOPER, Claudia

- 2010 "¿Cómo aumentar las profundidades del mercado financiero peruano?". *Agenda 2011: 11 temas urgentes para el país*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

DANCOURT, Óscar

- 2008 "Choques externos y política monetaria". Documento de Trabajo 269. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

GALINDO, Hamilton

- 2011 "Requerimiento de capital bancario y ciclos económicos en un modelo DSGE". Documento de Trabajo 1. Lima: Superintendencia de Banca y Seguros.

GARCÍA-ESCRIBANO, Mercedes

- 2010 "Perú: Drivers of de-dollarization". WP/10/169. Washington, D. C.: Fondo Monetario Internacional.

GONZÁLEZ, María

- 2009 "Disentangling the motives for foreign exchange intervention in Peru". *Peru: selected issues*. Washington, D. C.: Fondo Monetario Internacional.

HAUSMANN, Ricardo y Bailey KLINGER

- 2008 "Growth diagnostics in Peru". Documento de Trabajo CSI-111. Lima: Banco Interamericano de Desarrollo.

HUMALA, Alberto y Gabriel RODRÍGUEZ

- 2009 "Foreign exchange intervention and exchange rate volatility in Peru". Documento de Trabajo 2009-008. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

IMAN, Patrick Amir y José GASCHA

- 2010 "Progress in strengthening Peru's prudential framework". *Peru: selected issues*. Washington, D. C.: Fondo Monetario Internacional.

LAHURA, Erick

- 2010 "Monetary aggregates and monetary policy: An empirical assessment for Peru". Documento de Trabajo 2010-019. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

LAHURA, Erick y Hugo VEGA

- 2011 "El impulso crediticio y el PBI en el Perú: 1992-2009". Documento de Trabajo 2011-001. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

LAVANDA, Guillermo y Gabriel RODRÍGUEZ

- 2010 "Descomposición histórica de la inflación en Perú. Distinguiendo entre choques de demanda y choques de oferta". *Revista Economía* 34 (67), pp. 126-162. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

LEIGH, Daniel

- 2009 "Estabilidad macroeconómica y el rol de la política fiscal". *Regional Economic Outlook: Western Hemisphere*. Washington, D. C.: Fondo Monetario Internacional.

LOAYZA, Norman

- 2008 "El crecimiento económico en el Perú". *Revista Economía* 31 (61). Lima: Pontifícia Universidad Católica del Perú.

MEDINA, Leandro

- 2010 "Potential growth and output gap in Peru". *Peru: selected issues*. Washington, D. C.: Fondo Monetario Internacional.

MENDOZA, Waldo

- 2011 "Dinámica macroeconómica con metas de inflación y déficit fiscal". *El Trimestre Económico* 310. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 469-486.

MENDOZA, Waldo y José GALLARDO

- 2011 *Las barreras al crecimiento económico en Cajamarca*. Serie Estudios Regionales 2. Lima: JICA, Consorcio de Investigación Económica y Social.

MENDOZA, Waldo y Mario TELLO

- 2011 *Política comercial, crisis externa e impactos sobre el sector agropecuario peruano. Un análisis a nivel agregado, de productos y regiones*. Diagnóstico y Propuesta 49. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

MENDOZA, Waldo y Pedro HERRERA

- 2004 "La sostenibilidad de la deuda pública en una economía abierta". Documento de Trabajo 230. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

OLIVERA, Javier

- 2010 *Recuperando la solidaridad en el sistema de pensiones peruano: una propuesta de reforma*. Diagnóstico y Propuesta 45. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

ORREGO, Fabrizio

- 2009 "Una nota sobre el crecimiento del crédito al sector privado en el Perú". Documento de Trabajo 2009-002. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

- PAREDES-LEANDRO, Rocío  
2006 “Operational risk capital and insurance in emerging markets”. Documento de Trabajo 4. Lima: Superintendencia de Banca y Seguros.
- PEREDA, Javier  
2009 “Estimación de la curva de rendimiento cupón cero para el Perú y su uso para el análisis monetario”. *Revista Estudios Económicos* 17. Lima: Banco Central de Reserva del Perú, pp. 113-145.
- RIAL, Isabel  
2011 “Towards a structural fiscal framework”. *Peru: selected issues*. Washington, D. C.: Fondo Monetario Internacional.  
2010 “Performance of alternative fiscal rules: An application to Peru”. *Peru: selected issues*. Washington, D. C.: Fondo Monetario Internacional.
- RODRÍGUEZ, Gabriel  
2009 “Using a forward-looking curve to estimate the output gap in Peru”. Documento de Trabajo 2009-010. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.  
2008 “Eficiencia de la política monetaria y estabilidad de las preferencias del Banco Central. Evidencia empírica para el Perú”. *Revista Estudios Económicos* 15. Lima: Banco Central de Reserva del Perú, pp. 9-20.  
2007 “Application of threee alternative approaches to identify business cycles in Perú”. Documento de Trabajo 2007-007. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- ROSSINI, Renzo y Marco VEGA  
2007 “El mecanismo de transmisión de la política monetaria en un entorno de dolarización financiera: el caso del Perú entre 1996 y 2006”. *Revista Estudios Económicos* 14. Lima: Banco Central de Reserva del Perú, pp. 11-32.
- ROSSINI, Renzo, Zenón QUISPE y Donita RODRÍGUEZ  
2011 “Capital flows, monetary policy and FOREX interventions in Peru”. Documento de Trabajo 2011-008. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

ROSTAGNO, Martín, José GUTIÉRREZ y Bertha ARROYO

- 2010 “El efecto de requerimiento de capital regulatorio en el ciclo económico sobre la efectividad de la política monetaria para el Perú”. Documento de Trabajo 4. Lima: Superintendencia de Banca y Seguros.

SALAS, Jorge

- 2009 “¿Qué explica las fluctuaciones de la inflación en el Perú en el período 2002-2008? Evidencia de un análisis VAR estructural”. *Revista Estudios Económicos* 16. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

SARGENT, Thomas

- 2008 “The conquest of South American inflation”. Documento de Trabajo 12606. National Bureau of Economic Research.

TELLO, Mario y Cristina TELLO

- 2008 “Barreras comerciales y su impacto en las exportaciones peruanas (1992-2002)”. *Revista Economía* 31 (62). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

TERRORES, Marco y Enrique MENDOZA

- 2008 “An anatomy of credit booms: Evidence from macro aggregates and firm level data”. Documento de Trabajo 14049. National Bureau of Economic Research.

VEGA, Jorge

- 2007 “Los efectos de la política de liberalización del comercio exterior en el Perú durante el período 1990-1994”. *Revista Economía* 30 (59-60). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

WINKELRIED, Diego

- 2011 “Exchange rate pass-through and inflation targeting in Peru”. Documento de Trabajo 2011-012. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

# CAPÍTULO 3

## Inserción en la economía internacional

*Mario D. Tello<sup>1</sup>*

Pontificia Universidad Católica del Perú

### INTRODUCCIÓN

La inserción internacional del Perú en el período 2007-2011 ha continuado su ascenso de las últimas dos décadas. El valor de las exportaciones se incrementó de un promedio de 20,5 billones de dólares<sup>2</sup> en el período 2004-2007, a 33,6 en el período 2007-2011. Los valores de las importaciones para los mismos períodos fueron de 14 y 27 billones, respectivamente. En servicios de exportación, los promedios aumentaron de 2,5 a 3,7 billones de dólares y los de importación de 3,4 a 5,5 billones, respectivamente (Banco Central de Reserva del Perú 2012). Por otro lado, el stock de inversión extranjera creció de 14,6 en 2004 a 183 billones en 2011 (PROINVERSIÓN 2012).<sup>3</sup>

Sin embargo, desde la perspectiva del desarrollo económico del Perú, esta tendencia ascendente de los flujos de comercio de bienes,

- 
- 1 El autor agradece a los diez expertos del área de comercio internacional (un ex ministro, un viceministro, funcionarios públicos, profesionales de gremios empresariales y académicos) que con sus respuestas a nuestra encuesta aportaron a la elaboración del presente capítulo. Se reserva los nombres de los expertos a pedido de algunos de ellos. También agradece la asistencia de Carla Solís y Abel Camacho en la confección de los cuadros, al árbitro (lector) anónimo que permitió aclarar los alcances del trabajo, y muy especialmente a Norberto García y los participantes del taller del CIES sobre inserción en la economía internacional.
  - 2 En este análisis, un billón de dólares equivale a 1.000 millones de dólares. En estricto español, 1.000 millones de dólares equivalen a un millardo de dólares.
  - 3 El segundo período solo considera información hasta el año 2010.

servicios e inversión extranjera requiere ser evaluada en función de la importancia del sector externo con respecto al producto bruto interno (PBI) y de sus impactos reales sobre el resto de la economía.<sup>4</sup>

Sobre el primer aspecto, a pesar de su progresiva ‘inserción internacional’, el Perú sigue siendo una economía con un dominante sector interno. El porcentaje del valor de las exportaciones de bienes, servicios e inversión extranjera ha sido ligeramente superior a la cuarta parte del PBI. En países que han logrado un crecimiento económico notable (como Corea del Sur y Singapur), dicho porcentaje supera el 50% del PBI. Por otro lado, los notables incrementos del valor de las exportaciones de bienes en los períodos 2004-2007 y 2007-2011 se explican fundamentalmente por elevaciones de precios y no por aumentos de la cantidad exportada. Así, en el primer período, 62% de la variación del valor exportado es explicado por el incremento de los precios (en particular de los productos mineros), que en el segundo período subió a 75%. Estas cifras sugieren que el efecto directo de los flujos comerciales de bienes, servicios e inversión extranjera sobre el crecimiento del PBI puede haber sido limitado por el tamaño ligeramente pequeño del sector externo en relación con el producto global de la economía.

Este capítulo se enfoca en el segundo aspecto. Específicamente, basado en la revisión de una muestra representativa de estudios elaborados en el período 2007-2011 referidos a la inserción del Perú en la economía internacional,<sup>5</sup> el trabajo evalúa, por un lado, los resultados mostrados en dicha literatura sobre la incidencia de la inserción internacional en el desarrollo económico del Perú.<sup>6</sup> Por otro lado, identifica políticas públicas y lista una agenda preliminar

4 Este capítulo se centra en las variables que se relacionan directamente con la inserción internacional y deja de lado, por límite de espacio y cobertura de los estudios, los trabajos vinculados con el sector doméstico que compite con las importaciones. El estudio de Tello (2011f) delinea algunas características de dicho sector y del impacto de la apertura en el sector manufacturero peruano en el período 2002-2007.

5 Solo en publicaciones académicas arbitradas de la base de datos de EBSCOHost, las palabras claves ‘export y Perú’ produjeron 582 registros para el período 2007-2011.

6 Los aspectos monetarios, macroeconómicos y de corto plazo de la inserción internacional no son abordados en este resumen.

de investigación para que tales políticas y estudios aporten a una mayor inserción internacional de la economía peruana. Para tal efecto, se divide en tres secciones. La primera revisa y analiza el aludido conjunto de estudios publicados en el período 2007-2011, mientras la segunda describe los resultados de una encuesta aplicada a expertos peruanos en el área internacional, y presenta las recomendaciones de política económica y la agenda de investigación que estos proponen. Por su parte, la tercera sección plantea las conclusiones finales y una reflexión derivada de las secciones anteriores. Completan el capítulo las referencias bibliográficas y un anexo de cuadros.

## 1. BALANCE DE LAS INVESTIGACIONES REALIZADAS SOBRE LA INSERCIÓN DEL PERÚ EN LA ECONOMÍA INTERNACIONAL, 2007-2011

A nivel macro, los estudios de Tello (2011b, 2010a y b, 2009a,b,c,d), Awokuse (2008) y Hausmann y Klinger (2008) evaluaron los impactos *ex post* de los arreglos o acuerdos preferenciales comerciales y los choques externos sobre el crecimiento del PBI total y agropecuario, los flujos de las exportaciones e importaciones de bienes, los flujos de inversión extranjera y la sincronización de los ciclos de ambos PBI con aquellos de los principales socios comerciales del Perú. Una conclusión que comparten estos trabajos es que la liberalización en la política comercial (sustentada en los acuerdos preferenciales comerciales) no ha sido un factor determinante en el crecimiento del PBI total, agropecuario y los flujos comerciales de bienes e inversión extranjera del Perú, y del grado de sincronización de los ciclos de los productos. Por otro lado, Tello (2009b) señala que si bien en el corto plazo los choques externos han incidido temporalmente en la tasa de variación anual del PBI per cápita, no lo han hecho en la tasa de crecimiento de la economía de largo plazo, la cual ha sido determinada fundamentalmente por la tasa de acumulación del capital a lo largo de 58 años (1951-2006).<sup>7</sup>

7 Complementando el trabajo de Tello (2009b), el estudio de Ganiko (2010) analiza el efecto del traspaso de precios internacionales de los alimentos a los precios internos en el Perú en el período 1994-2009. El estudio señala la existencia de

Los trabajos de Hausmann y Klinger (2008) y Awokuse (2008) proponen dos resultados aparentemente contradictorios pero reconciliables entre sí. Los primeros autores argumentan que las altas tasas de crecimiento del período 2000-2006 han sido consecuencia de una recuperación del sector exportador luego del colapso del valor exportado ocurrido a principios de la década de 1970. Así, el ingreso per cápita en los primeros años del presente siglo recuperó el nivel más alto de períodos anteriores, juntamente con mejoras en los indicadores de educación, infraestructura, sistema financiero, calidad de las instituciones, y estabilidad política y macroeconómica, las cuales se registraron desde 1990. Si bien el crecimiento de las exportaciones explica la recuperación del PBI, estos autores sostienen que la transformación del sector exportador ha sido insignificante: esto es, que las exportaciones en el Perú son intensivas en el uso de capital (y basadas en recursos naturales, en particular mineros) y generan poco empleo en las áreas urbanas donde se localiza la mayor proporción de la fuerza laboral.

En su análisis del período 1990-2002, Awokuse (2008) concluye que las exportaciones no generaron el crecimiento del PBI peruano en dicho período, sino más bien fue el crecimiento de las importaciones.<sup>8</sup>

Las diferencias en los resultados respecto del rol de las exportaciones en el crecimiento radican en las distintas metodologías empleadas y períodos analizados en ambos trabajos. En el primero, se estudia el período 1970-2006 y los resultados no se basan en regresiones econométricas sino en gráficos y diversos índices. Los cambios dramáticos en la participación de las exportaciones en el PBI

- 
- no linealidades de dicho efecto derivadas del ciclo económico. Así, el impacto de los precios externos en los precios internos es mayor durante los períodos de expansión económica en comparación con los períodos recesivos. Como consecuencia, la alta inflación registrada en el Perú entre 2007 y 2009, si bien se originó fundamentalmente en un choque externo de oferta internacional, su propagación y consolidación se debió al contexto macroeconómico interno.
- 8 La incidencia de las importaciones en el crecimiento puede deberse a: (i) su rol de factor complementario del sector exportador; (ii) la transferencia de tecnología incorporada en los bienes de capital importados; (iii) que es fuente de insumos intensivos en tecnología (por ejemplo, las computadoras); y (iv) a que genera competencia doméstica (debido a los productos importados) que puede inducir a incrementos en la productividad.

y la respectiva tasa del crecimiento de este producto en el período 1971-1990 (11% y 1,4% respectivamente), y los períodos 1991-2000 (13,6% y 41%) y 2001-2006 (19,5% y 48%), explican en mayor medida dichos resultados. De igual forma, la baja variabilidad en la participación de las exportaciones y de la tasa de crecimiento del PBI en el período 1990-2002 explica la falta de causalidad estadística de las exportaciones encontrada por Awokuse (2008). Además, en los años 1992, 1998, 1999 y 2001 las altas tasas de crecimiento del valor real de las exportaciones estuvieron asociadas a tasas de crecimiento negativas o cercanas a cero del PBI.

Un segundo grupo de estudios, también a nivel macro, se concentra en los impactos de algunos de los tratados de libre comercio (TLC<sup>9</sup>) firmados por el Perú. En el período 2007-2012 estos fueron: el TLC Perú y Estados Unidos de Norteamérica (EE. UU.), Perú y Chile, Perú y Canadá, y Perú y Singapur, todos ellos vigentes desde 2009. El TLC Perú y China (vigente desde 2010), los TLC de Perú con la Asociación Europea de Libre Comercio, Perú y Corea del Sur, y Perú y Tailandia, todos ellos vigentes desde 2011. Finalmente, los TLC Perú y México, Perú y Japón, y Perú y la Unión Europea (UE), los cuales entrarán en vigencia durante 2012.

Los trabajos de Fairlie (2007), Fairlie y Queija (2007 y 2008), Tello (2010a), y Durán, De Miguel y Schuschny (2007) sostienen que en general los impactos *ex ante* de los TLC con EE. UU., Chile y la UE serán pequeños en términos del PBI y de mayor magnitud en términos de flujos comerciales. Sin embargo, estos autores concuerdan en que las preferencias otorgadas en los TLC se han concentrado en las arancelarias, sin reducir las barreras comerciales no arancelarias (BNA) (como los obstáculos técnicos y las medidas sanitarias y fitosanitarias) y armonizar las reglas de origen entre los acuerdos. Asimismo, los trabajos señalan que si bien los TLC ofrecen oportunidades de acceso a los mercados de los países miembros de los acuerdos, se requiere establecer otros factores internos o instrumentos de política para que dichas oportunidades sean aprovechadas.

9 Esta denominación es general. Cada TLC tiene título propio y las concesiones preferenciales difieren entre sí, aunque las predominantes son las arancelarias.

Por otro lado, Cuadra y Florián (2008), usando un modelo de equilibrio general (Global Trade Analysis Project, GTAP), concluyen que si bien los cuatro tipos de liberalización que analizan<sup>10</sup> generan resultados positivos en las economías latinoamericanas, para el Perú, Venezuela, Ecuador, Bolivia, Argentina y Uruguay el acuerdo multilateral<sup>11</sup> que excluye al sector agrícola produce mayores beneficios que la liberalización netamente arancelaria. Además, si se compara la liberalización netamente arancelaria frente a la total (que incluye la eliminación de los subsidios a la exportación y la franja de precios), todos los países, con excepción del Perú y Venezuela, registran mayores beneficios con la liberalización total.

La magnitud (o las denominadas tarifas equivalentes) y los impactos de las BNA sobre el flujo de las exportaciones del Perú han sido estimados en los trabajos de Tello (2008b y c; 2011a,) y Tello-Trillo y Tello (2008). Estos autores concluyen que para ciertos productos agrícolas la protección equivalente de las BNA sería de alrededor de 40% y que la magnitud de los impactos sobre el valor exportado sería mayor con la reducción y/o eliminación de las BNA impuestas por los países socios comerciales del Perú en los TLC.

Son escasos los estudios sobre la incidencia de la política comercial (a diferentes niveles de agregación) sobre las exportaciones. Aquí se revisan tres: el del Banco Central de Reserva del Perú (2008), el de Volpe y Carballo (2008) y el de Távara y Tello (2010).

- 
- 10 Estos son: (i) liberalización estrictamente arancelaria (los países firmantes reducen a cero sus aranceles *ad valorem*); (ii) liberalización comercial (los países firmantes eliminan, además de los aranceles *ad valorem*, los subsidios a la exportación); (iii) liberalización completa (comprende, además de la liberalización comercial, la eliminación de los subsidios a la producción que suelen ser empleados por muchos de los países desarrollados como EE. UU., la UE y Japón); incluye también la eliminación de la franja de precios; (iv) exclusión del sector agrícola: en este caso se simula la suscripción de un acuerdo que no comprende la liberalización del sector agrícola sino de los sectores industria alimentaria, textiles, minería, manufacturas livianas y manufacturas pesadas.
- 11 Los autores analizan los siguientes acuerdos: Zona de Libre Comercio del Sur (ZLCSUR); Tratado de Libre Comercio CAN – EE. UU.; Tratado de Libre Comercio CAN – UE; Tratado de Libre Comercio Mercosur – EE. UU.; Tratado de Libre Comercio Mercosur – UE; Tratado de Libre Comercio Chile – EE. UU.; Tratado de Libre Comercio Chile – UE; Tratado de Libre Comercio Centroamérica – EE. UU.

El estudio del Banco Central de Reserva del Perú (2008) analiza los factores determinantes del valor real de las exportaciones no tradicionales en el período 2002-2007. Mediante estimaciones de panel dinámico de una muestra promedio de seis mil empresas, señala que la diversificación de mercados de destino ha sido la principal causa del incremento de las exportaciones no tradicionales en el Perú. El tipo de cambio real y los aranceles no incidieron estadísticamente en dicho incremento.

Los resultados del estudio de Volpe y Carballo (2008) son consistentes con los del Banco Central de Reserva del Perú (2008). Usando la técnica de estimaciones en diferencia, los autores concluyen que PROMPEX —agencia de promoción de exportaciones que asistió un rango de 9,98% – 11,76% de las firmas exportadoras en el período 2001-2005— fue efectiva en incrementar el número de productos o países de destino de las empresas (margen extensivo) y menos efectiva en el incremento del valor de exportaciones por país o por producto (margen intensivo). Cabe anotar que si bien el incremento del valor real de las exportaciones no tradicionales se debió al margen extensivo, la agencia de promoción asistió a una baja proporción de exportadoras en el período 2001-2005.

Basado en un conjunto de entrevistas a autoridades de las instituciones promotoras, una muestra de empresas exportadoras y las cifras de ADUANET (2012), el tercer estudio (Távara y Tello 2010) concluye que de los diferentes programas de desarrollo productivo (PDP) que se encargó de analizar,<sup>12</sup> los incentivos, programas y agencias de promoción de las exportaciones fueron los menos efectivos en incrementar el volumen exportable. Por otro lado, no fue clara la evidencia cualitativa y cuantitativa de que las intervenciones de los PDP hayan resuelto las distorsiones de mercados que enfrentan las empresas exportadoras de diferente tamaño.

A mayores niveles de desagregación (por regiones, sectores y productos), los impactos de la inserción internacional en sus diversas manifestaciones de política comercial y en su volumen han sido diferentes y en general de mayor incidencia.

---

12 Estos fueron: PROMPEX (ahora PROMPERÚ), PROINVERSIÓN, Mi Empresa, Perú Compite, INCAGRO, centros de innovación tecnológica (CITE), *drawback* y zonas libres de producción y exportación.

Al respecto, Alva (2008) señala que el impacto estrictamente cuantitativo en el empleo agrícola del TLC entre el Perú y EE. UU., medido como el saldo neto entre el número de empleos ganados gracias a las exportaciones menos el perdido por las importaciones, será positivo aunque de ínfima cuantía: 0,1%, por lo que concluye que dicho impacto sería “estadísticamente” nulo. Asimismo, afirma que el impacto de dicho TLC sobre la distribución geográfica sería notoriamente negativo: solo tres regiones de las veinticinco que conforman el Perú serían favorecidas (en saldo neto). Además, apenas 13% de la población rural resultaría beneficiada frente a 41% de perjudicados, y los agricultores enfrentarían un reto muy difícil: reconvertir sus cultivos afectados o emplearse en otro sector productivo. Sobre la pobreza, el autor concluye que la población bajo la línea de pobreza aumentaría alrededor de 54,8% si se implementase un TLC; es decir, aproximadamente 875.570 personas caerían bajo la línea de pobreza, y las regiones más afectadas en términos de ingresos rurales serían Apurímac, Huancavelica y Puno, las que tendrían una pérdida promedio de 41% de sus ingresos rurales. El empobrecimiento de los agricultores por el TLC sería fuente de graves problemas sociales y muchos de ellos podrían dedicarse al cultivo de la coca. Estos resultados discrepan en las estimaciones agregadas del incremento de las exportaciones debido al TLC Perú – EE. UU. (por ejemplo, Durán, De Miguel y Schuschny 2007).

Por su parte, Tello (2009f y 2011c) analiza los impactos *ex post* de los acuerdos preferenciales comerciales (APC) sobre los precios y cantidades de una muestra de dieciocho productos agrícolas no transables de la sierra sur del Perú, y concluye que los APC han tenido incidencia (estadística) sobre algunos productos agrícolas no transables. Esta incidencia, sin embargo, ha variado según el tipo de arreglo considerado. Asimismo, los resultados indican que, además de los APC, otros factores de origen interno también han incidido en los productos agrícolas no transables. De todos ellos, la productividad de la tierra ha sido el factor que en todas las estimaciones a nivel agregado, por productos y regiones ha incidido en la producción agropecuaria. Más aún, el grado de incidencia estadística de este factor es mucho menor sobre los precios relativos.

Un cuarto grupo de estudios (en su mayoría basados en análisis microeconómicos) se concentra en los factores internos que han

incidido en la creciente inserción internacional, reflejada en los flujos comerciales de bienes, servicios (incluyendo el turismo) y la inversión extranjera.

Dentro de este grupo, Carnoy y Luschei (2008) sostienen que el Perú, considerado como uno de los más grandes exportadores de espárragos, ha desarrollado un sistema altamente tecnológico en la producción de este cultivo que requiere trabajadores adecuadamente entregados y motivados en el proceso de producción. Basados en encuestas, estos autores afirman que el sector privado ha liderado el apoyo a la creación de una oferta laboral a través de una oferta de oportunidades de aprendizaje a los trabajadores. Asimismo, señalan que el nivel educativo promedio de los trabajadores de los exportadores de espárragos es superior al promedio de América Latina.

León (2010) también incide en el rol del capital humano en las empresas exportadoras del sector de prendas de vestir o confecciones. Utilizando el modelo *probit* y una muestra de 210 firmas, encuentra que el capital humano genérico y específico de las personas que dirigen la empresa, y el capital humano específico de los trabajadores, influyen en la propensión a exportar (es decir, si la empresa exportaba o no en el momento de la encuesta) y que el capital humano genérico de los trabajadores no tiene influencia sobre aquella.<sup>13</sup> Por otro lado, utilizando el método de Heckman (1979) (de máxima verosimilitud), el autor muestra que la intensidad exportadora de las empresas (representada por el porcentaje de ventas al exterior del total de ventas) está condicionada tanto por el capital humano genérico como el específico de quienes dirigen la empresa. El capital humano genérico y específico de los trabajadores no tiene relevancia explicativa.

Por su parte, Alarco (2011) analiza el rol de las estructuras de mercado (internas) en una muestra de productos de exportación y en las respectivas cadenas logísticas de estos productos,<sup>14</sup> y concluye que

13 Las medidas de capital humano fueron: nivel de estudios superiores (capital humano general) y cursos de exportación seguidos (capital humano específico) para los empresarios; y para los trabajadores, porcentaje de estos con educación superior (capital humano general) y porcentaje que han recibido capacitación dentro de la empresa (capital humano específico).

14 Entre ellos: espárragos verdes, fruta fresca, textiles y confecciones, harina de pescado e importaciones de productos electrónicos.

la mayor parte de los mercados estudiados tienen condiciones de concentración moderada y alta, las que no son indicios adecuados para apoyar el desempeño de las exportaciones.

Mientras tanto, Fairlie (2010) estudia los factores internos que limitan el desarrollo del biocomercio.<sup>15</sup> Según él,<sup>16</sup> son los siguientes: (i) falta de conocimiento general sobre el biocomercio; (ii) escasa atracción económica para participar en el sistema por parte de asociaciones de productores y empresas; (iii) ausencia de investigación interna; (iv) problemas con el abastecimiento de la materia prima; (v) falta de una reglamentación interna adecuada para el funcionamiento del sector; (vi) falta de fomento de otras opciones de bionegocios y restricción del ámbito de intervención; (vii) ausencia de estándares concretos económicos, sociales y ambientales de cumplimiento del biocomercio; y (viii) falta de una política orientada al desarrollo rural basado en el aprovechamiento de la biodiversidad. También sostiene que los principales factores externos que limitan el biocomercio han sido: (i) la existencia de obstáculos técnicos impuestos por los países de destino de los productos biocomerciales; (ii) la no existencia de una demanda internacional específica por el biocomercio; y (iii) la vulnerabilidad frente a la biopiratería internacional.

Respecto de la inversión extranjera, Alfaro, Kalemi-Ozcan y Volosovych (2008), basados en regresiones de datos de panel de países (incluyendo el Perú) para los períodos 1970-2000, 1970-1997 y 1970-1998, encuentran que la calidad institucional es el factor determinante de los flujos de inversión extranjera hacia los países en desarrollo. Así, argumentan que mejorando la calidad de las instituciones nacionales a niveles de un país desarrollado como

- 
- 15 De acuerdo con la definición acordada por los programas nacionales andinos de biocomercio: UNCTAD (Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), CAN (Comunidad Andina de Naciones) y CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) en 2004. El término biocomercio se adoptó cuando fue creada Biotrade Initiative durante la Tercera Conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica en 1996. Biocomercio es el conjunto de actividades de recolección, producción, procesamiento y comercialización de bienes y servicios derivados de la biodiversidad nativa, bajo criterios de sostenibilidad ambiental, social y económica.
- 16 El autor usó encuestas a asociaciones de agricultores de camu camu, sacha inchi, cacao criollo y kiwicha.

Australia, se podría cuadruplicar el flujo de inversión extranjera que recibiría el Perú.

Un estudio similar al anterior es el de Huerta y Manrique (2008). Apoyados en regresiones con variables agregadas de los flujos de inversión hacia el Perú en el período 1980-2008, los autores concluyen que el principal factor explicativo de la localización de la inversión extranjera directa (IED) en el Perú es la variación del tamaño de mercado (aproximada por la demanda interna sin inversión bruta fija pública). Otros factores que han incidido en la IED en dicho período han sido: la variación del costo laboral (aproximado por el sueldo real de Lima Metropolitana), la variación de la inversión pública en infraestructura (aproximada por los gastos de capital del gobierno central) y las variaciones de la incertidumbre económica (aproximada por las horas hombre perdidas por los trabajadores afectados por las paralizaciones laborales). Además del análisis econométrico, los autores encuentran que desde los años noventa las reformas estructurales en el Perú parecen haber propiciado la mayor entrada de IED (concentrada en los sectores terciario —comunicaciones, finanzas y comercio— y primario —minería—), proveniente mayoritariamente de España, el Reino Unido y Estados Unidos.

En un análisis de caso, García y Vredenburg (2009) complementan los trabajos anteriores focalizándose en los régimen fiscales implementados en el Perú, el Ecuador, Colombia y Bolivia en las industrias de gas y petróleo. Específicamente, para el caso del Perú argumentan que los nuevos regímenes de concesiones y fiscal establecidos desde 1993 fueron favorables a la inversión extranjera en exploración y producción (E&P) de gas y petróleo.<sup>17</sup>

Entre los factores que atraen la inversión extranjera, el estudio señala los siguientes: (i) el nivel de desarrollo del país (medido por el PBI per cápita), (ii) el bajo déficit comercial; (iii) el nivel de ayuda

17 Desde 1993, PERUPETRO otorga derechos de E&P a compañías privadas con regalías e impuestos entre 5% y 20% del nivel de producción. Estas políticas han sido estables desde 1990. Durante el gobierno de Alan García se crearon otros incentivos (desde 2006). Estos comprendían métodos alternativos para el cálculo de las regalías, compartición libre de costo de información técnica, reintegros del impuesto a la venta durante el período de exploración y aceleración de los trámites de las concesiones.

multilateral; (iv) los regímenes fiscales atractivos; (v) la estabilidad política, económica y legal; (vi) la facilidad de remitir beneficios hacia el exterior; (vii) el potencial de descubrimiento de hidrocarburos; (viii) la infraestructura de transporte; (ix) las condiciones favorables a la inversión extranjera; y (x) la disponibilidad de una oferta de profesionales calificados.

En el área de servicios turísticos, Bury (2008) analiza las nuevas redes turísticas y los cambios sociales, económicos y de conservación ocurridos en el Perú desde 1990. Según él, estos cambios, juntamente con los cambios del turismo a nivel mundial, han contribuido a “geografías nuevas de turismo” en el Perú, específicamente al llamado “turismo basado en la naturaleza”. El autor indica que el foco de este tipo de turismo son los paisajes naturales y toma como caso de análisis la cordillera Huayhuash.<sup>18</sup>

El análisis cualitativo (incluyendo entrevistas a los actores relacionados con los servicios turísticos generados en torno a la cordillera Huayhuash) de Bury (2008) le permite inferir los siguientes resultados: (i) los significativos cambios políticos y económicos de inicios de la década de 1990 explican el rápido crecimiento del turismo internacional del Perú, que pasó de 200.000 visitantes en 1992 a 1,5 millones en 2005, convirtiéndose en un sector importante de oferta de moneda extranjera y de desarrollo económico [entre los cambios más destacados se encuentran: la pacificación del país con la captura de dirigentes terroristas en 1993; la liberalización y privatización de la economía; la privatización de las actividades turísticas;<sup>19</sup> y la privatización de segmentos de infraestructura relacionada con el turismo];<sup>20</sup> (ii) el rápido incremento de parques y reservas naturales ha elevado el

18 Esta cordillera está localizada en Áncash, a 35 km al sur de Huaraz y 200 km al norte de Lima. Cuenta con la segunda montaña más alta del Perú, llamada Yerupajá (6.634 m), y quince montañas con picos altos (seis de ellos superan los 6000 m).

19 Antes de la década de los noventa, el sector turismo era dominado y administrado por una red de instituciones estatales. A finales de 1990, la presencia del Estado había sido virtualmente eliminada mediante reducciones masivas de las instituciones de turismo estatales y la privatización de las actividades de promoción turísticas. Desforges (2000) estudia con mayor detalle estos cambios.

20 Por ejemplo, en 1999 el ferrocarril que operaba entre Cusco y Machu Picchu fue concesionado a Orient Express, compañía británica-americana.

flujo turístico hacia los paisajes naturales; (iii) estos cambios, a la par de la proliferación de rutas e infraestructura provista por empresas mineras y los atractivos propios de la cordillera, han contribuido al crecimiento del turismo hacia Huayhuash; (iv) la elevación del flujo de turistas ha propiciado el incremento de los ingresos de las comunidades alrededor de la cordillera y de las actividades económicas (incluyendo la entrada de empresas extranjeras).

Agung *et al.* (2011) realizan un análisis a mayor nivel de agregación sobre el turismo. Ellos señalan que el “cluster turístico” ha crecido en los últimos años en número de turistas e ingresos, pero que este crecimiento tiene una base muy baja. Más aún, a pesar de que el Perú posee una enorme y variada riqueza natural y cultural, el *cluster* turístico se ha concentrado en sitios y tipos turísticos específicos. Por otro lado, mencionan la existencia de debilidades en la disponibilidad de la infraestructura de transporte y en la colaboración de las instituciones vinculadas al sector turismo.

En contraste con las investigaciones anteriores acerca de las bondades del crecimiento del sector turismo, Henrici (2007), en su estudio de caso de las mujeres artesanas de Pisac-Cusco involucradas en la producción o en la venta de objetos étnicos para el mercado turístico y para la exportación, sostiene que mientras que en su discurso sobre el turismo y el comercio los actores enfatizan la equivalencia y el intercambio cultural, en la práctica la participación en estos circuitos tiende a reforzar las desigualdades existentes, tanto económicas como políticas.<sup>21</sup>

---

21 La siguiente cita refleja los problemas que origina el turismo: “A pesar de que poseen alguna capacidad para manipular a aquellos que son más pobres o más indios, las mujeres mestizas de Písac no determinan qué representaciones de lo indígena son ‘auténticas’ para el mercado turístico ni para los programas de desarrollo. El poder de las autoridades de legitimar ciertas artesanías como indígenas y de rechazar a otras, la posibilidad de proveer capacitación para un género y no para otro, o de asignar mayor estatus a una ocupación que a otra, son detentados por los turistas, por las agencias —tanto gubernamentales como no gubernamentales— y por los importadores. Muchas de estas instancias provienen de fuera del distrito e incluso de culturas ajenas a la andina, con mayor poder simbólico y adquisitivo, como Lima o Londres. Mientras tanto, las mujeres de Písac negocian continuamente con los hombres del pueblo, los peruanos pertenecientes a los centros urbanos y con los turistas extranjeros, así como con los importadores, para obtener su cuota de autoridad. Ellas negocian incluso sus

## 2. PERCEPCIONES DE LOS EXPERTOS SOBRE DIVERSOS ASPECTOS DE LA INSERCIÓN EN LA ECONOMÍA INTERNACIONAL DEL PERÚ, 2007-2011

Los estudios revisados en la sección precedente señalan las limitaciones en la incidencia de la política comercial y de exportaciones sobre el nivel agregado de los indicadores básicos de la inserción internacional. La efectividad de dichas políticas, al parecer, ha sido puntual para casos, productos, sectores e instrumentos específicos. Esta sección contrasta la evidencia de dichos estudios con las percepciones de diez expertos en el área de la economía internacional. Las percepciones del diagnóstico, las sugerencias de política económica y la lista de temas de la agenda de investigación formuladas por ellos se presentan en los cuadros A1 y A2 del anexo.

Desde 1990, la política comercial—particularmente la arancelaria y no arancelaria—en el Perú ha sido de corte liberal y basada en todos los tipos de acuerdos o arreglos preferenciales comerciales, que incluyen: la reducción unilateral y continua del arancel promedio (de la nación más favorecida, NMF<sup>22</sup>); una serie de acuerdos regionales y bilaterales;<sup>23</sup> el acuerdo multilateral con la Organización Mundial del Comercio (OMC) bajo el texto del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio); y acuerdos del sistema generalizado de preferencias<sup>24</sup>. La mayoría de expertos conocía esta política, aunque algunos se concentraron en los acuerdos regionales, popularizados a partir del TLC entre Perú y EE. UU., vigente desde 2009. El instrumento predilecto de liberalización de dicha política comercial fue el arancel. Si bien las BNA son instrumentos comerciales,

---

identidades individuales y colectivas en la medida en que se han visto afectadas por el desarrollo turístico" (Henrici 2007: 98).

- 22 De acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas (2012), el arancel promedio fue de 66% en julio de 1990, de 5,7% en diciembre de 2007 y de 3,1% en enero de 2012.
- 23 Estos acuerdos implican una discriminación a favor de los miembros de los acuerdos en contra de los no miembros. Así, por ejemplo, el arancel NMF en abril de 2007 fue de 8,2%. El arancel con la comunidad andina era de 0% y el del acuerdo con Chile de 0,8% (World Trade Organization 2008).
- 24 El más conocido es el ATPDEA (Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act), que rigió entre 1993 (en este año el nombre del acuerdo fue ATPA) y 2009.

estas prácticamente no han sido reducidas en número sino más bien aumentadas en el Perú y en sus países-socios comerciales (World Trade Organization 2008 y Tello 2011a). Los expertos mayoritariamente percibieron dicho sesgo de la política comercial.

Con respecto a la política de exportaciones, que incluye la restitución de derechos arancelarios (o *drawback*), el establecimiento de zonas francas y una serie de programas específicos que proveen servicios de capacitación e información, apoyo de ferias, etc.<sup>25</sup> a cargo de las agencias de promoción de exportaciones (por ejemplo PROMPERÚ, antes PROMPEX), la mayoría de expertos percibió estos programas como representativos de la política de exportaciones del Perú.

En cuanto a la efectividad de la política comercial y de exportaciones, es notorio el contraste entre los estudios revisados y la percepción de los expertos. Entre 62,5% y 100% de las respuestas de los expertos señalaba que estas políticas fueron efectivas en vista del notable incremento de las exportaciones. Sin embargo, los estudios sostienen que la política comercial no fue efectiva a nivel agregado, aunque sí para algunos sectores o productos específicos, y la política de exportaciones no gravitó mayormente sobre el volumen comercial debido a la pequeña cobertura de las intervenciones de las agencias de promoción y al tipo de intervenciones que no solucionaban las distorsiones de mercado que enfrentaban los exportadores.

La información a nivel agregado indica que: (i) la estructura del sector exportador peruano no ha cambiado sustancialmente en el período 1990-2011: más del 70% del valor exportador siguen siendo productos primarios;<sup>26</sup> (ii) dicha estructura está altamente concentrada en las diez partidas arancelarias de mayor valor de exportación y/o las diez empresas que exportan los mayores valores de exportación explican más del 50% del valor total de exportaciones;

25 Távara y Tello (2010) resumen las políticas de desarrollo productivo, incluyendo la de exportaciones, para el período 1990-2009.

26 Estudios que muestran que la fuente de las ventajas comparativas del Perú y sus regiones es la explotación de recursos naturales son, entre otros, Tello (2008d), Haussmann y Klinger (2008) y Heredia y Huarachi (2009). Por otro lado, Roca (2011) señala que el Perú tiene un déficit comercial en conocimientos debido a que solo 3% del valor exportado en 2008 fueron productos de relativa intensidad en el uso de tecnología, mientras que más del 50% del valor de las importaciones fueron productos intensivos en el uso de tecnología.

adicionalmente, los productos mineros explican más del 60% del valor exportador; (iii) el extraordinario incremento del valor de las exportaciones se debe fundamentalmente a los efectos precios, sujetos a los choques internacionales; (iv) por lo menos desde 1990, y a excepción de algunos productos agropecuarios, los productos de exportación primarios no han sido sujetos a instrumentos de protección (arancelarios o no arancelarios) por parte del Perú o de los países de destino de dichos productos.

El número de partidas de exportación ‘nuevas’<sup>27</sup> que ingresaron desde 1994 hasta 2009, por un lado, son consistentes con la percepción de los expertos y los estudios que señalan que la política comercial y de exportaciones ha sido efectiva para ciertos sectores o productos de exportación, y por otro lado, consistentes con la poca efectividad de las mismas políticas a nivel agregado.

En primer lugar, solo en el año 2007 las partidas que ingresaron tuvieron una representación relativamente alta: 8,01% del valor total de exportación. En el resto de años no incidieron de manera significativa. Los ‘nuevos’ productos que explican este alto porcentaje, sin embargo, eran productos primarios.<sup>28</sup>

En segundo lugar, a excepción de los productos nuevos de 2002 y 2007, la evolución de la tasa de crecimiento de los productos nuevos que permanecieron en el mercado<sup>29</sup> no ha sido constante y sus participaciones en el valor total de exportación han sido menores al 6%.

En tercer lugar, los nuevos productos no primarios tuvieron alta representatividad con respecto al valor de exportación no tradicional solo en los años 1995, 1996, 1998 y 2007. Los principales productos que explican dicha representatividad también pertenecían a sectores convencionales como joyería, textiles y ropa.

En cuarto lugar, de las nuevas partidas que ingresaron, solo aquellas que lo hicieron en el año 1998<sup>30</sup> lograron mantenerse y crecer en

---

27 A diez dígitos del sistema armonizado.

28 Entre ellos, derivados del café, alcachofa y páprika.

29 El criterio de permanencia es que se exporten en más de la mitad de los años desde que ingresaron al mercado, y el de crecimiento que el promedio de tasa de variación anual del valor exportado sea positiva en el período que permanecieron en el mercado.

30 Las principales partidas que se mantuvieron en el mercado desde ese año y crecieron fueron del sector de prendas de vestir.

forma sostenida durante el período 1998-2009. El resto de partidas que hicieron su ingreso en los años 1995, 1996 y 2007 mantuvieron o redujeron su participación en el valor total de las exportaciones no tradicionales. Finalmente, las tres potenciales políticas comerciales y de exportación que han estado asociadas directamente al incremento de partidas de productos no primarios y primarios del sector agropecuario en los años 1994 a 2007 han sido el ATPA (período 1993-2001) y ATPDEA (2001-2009), que redujo los aranceles de EE. UU. a los productos agrícolas peruanos de exportación y ciertas partidas del sector de textiles y prendas de vestir; la creación de la Comisión Nacional de Exportaciones (en 1993), que luego pasó a ser PROMPEX (en 1996) y después PROMPERÚ en 2007; y el establecimiento del *drawback* en 1995.<sup>31</sup> Los estudios revisados dan cuenta de la incidencia de estas políticas a nivel sectorial y de productos específicos.

Por último, Illescas y Jaramillo (2011) corroboran los resultados anteriores, que son consistentes con la aparición de nuevos productos de exportación. Sostienen que, en el agregado, las exportaciones peruanas no se han diversificado desde la década de 1990. Sin embargo, cuando se considera las exportaciones no tradicionales,<sup>32</sup> se evidencia una tendencia hacia la diversificación y la aparición de nuevos productos de exportación. Aunque la participación de las exportaciones no tradicionales en el total disminuyó en 2009, esto se debió, según los autores, al notable incremento de los precios de los productos tradicionales (primarios mineros), que se quintuplicaron en 2009 con respecto a 1993.

En cuanto a la política de promoción al turismo y otros servicios, la exterior y de promoción de inversiones extranjeras y en contraste con las políticas relevantes respecto de los bienes, la percepción de los expertos converge en que estas políticas no fueron claras o no existieron y que las pocas que hubo no fueron efectivas. Estas percepciones concuerdan con los estudios revisados, que sugieren que fue la estrategia de desarrollo general y de corte liberal aplicada desde 1990 (que implicó estabilidad macroeconómica y política,

31 Távara y Tello (2010) señalan que los sectores que concentran el mayor porcentaje del *drawback* en el período 2003-2007 fueron textiles y prendas de vestir.

32 Las cuales también incluyen productos primarios (por ejemplo, espárragos, camu camu, etc.) o de manufacturas maduras o ligeras (por ejemplo, joyería y ropa).

mejoras institucionales, regímenes fiscales atractivos para la inversión extranjera, etc.) la que influenció los flujos de inversión extranjera y de turistas a la economía.

### 3. CONCLUSIONES, REFLEXIÓN FINAL, POLÍTICA ECONÓMICA Y AGENDA DE INVESTIGACIÓN EN EL ÁREA DE LA INSERCIÓN EN LA ECONOMÍA INTERNACIONAL DEL PERÚ, 2012-2016

Dos son las conclusiones principales que se derivan de los estudios analizados y las percepciones de los expertos. En primer lugar, que el respetable crecimiento económico del Perú en los últimos años ha estado asociado a una ascendente inserción internacional en términos de flujos de bienes, servicios (en particular relacionados al turismo) e inversión extranjera. Los estudios revelan que la mencionada evolución de flujos ha sido consecuencia tanto del cambio de estrategia de desarrollo hacia una liberal de mercado, como de la estabilidad macroeconómica y política mantenida desde 1990 y durante los diferentes regímenes presidenciales, incluyendo el actual iniciado en 2011. La incidencia de la política comercial y de exportaciones, al parecer, ha sido débil a nivel agregado de los flujos que representan la inserción internacional, y ha tenido una mayor efectividad a nivel de productos, sectores y casos particulares. En segundo lugar, con respecto a la política de promoción de servicios (incluyendo el turismo) y de inversión extranjera, los estudios revisados y las percepciones de los expertos consultados concuerdan en que estas requieren una mejor definición y mayor relevancia, pues no han sido suficientemente efectivas en promover los flujos de servicios e inversión. El crecimiento de estos flujos se debió mayormente al cambio de estrategia (paquete de reformas estructurales en los diferentes frentes internos, cambios en el régimen fiscal para atraer a la inversión extranjera y ligeras mejoras institucionales) y a la estabilidad macroeconómica y política.

La reflexión que surge de todo lo anterior es que el crecimiento económico alcanzado, así como las políticas y reformas de corte liberal mantenidas desde 1990 hasta la fecha, no han logrado cambiar la estructura del sector transable de la economía o reducir las

brechas de productividad (laboral) entre sectores (en particular entre el sector formal e informal<sup>33</sup>) a pesar de los notables avances en la reducción de la pobreza.<sup>34</sup> Las brechas de productividad existentes entre sectores, junto a la ausencia de cambios significativos en la distribución del ingreso (Mendoza, Leyva y Flor 2010), proveen indicios de que el crecimiento económico en el Perú no ha implicado desarrollo económico. Más aún, la creciente inserción internacional que ha mantenido la estructura de sector transable y de inversión extranjera puede haber provocado la perduración de dichas brechas de productividad.<sup>35</sup>

Si bien es notable, lo único que significa la disminución de la tasa de pobreza es que la población que ha dejado de ser pobre ha gastado un poco más de 264 soles mensuales. Sin embargo, estimaciones de 2008 señalan que 66% de la población económicamente activa y ocupada (PEAO) recibía ingresos menores a la remuneración mínima vital<sup>36</sup> y que en el año 2009 el sector informal<sup>37</sup> representaba 78% de la PEAO (Tello 2011d).

Si los resultados de los estudios y las percepciones de los expertos son tomados como válidos, entonces la reciente ola de tratados comerciales firmados desde 2009 no tendría efectos sustantivos sobre los flujos comerciales de bienes y servicios, aunque podría ser más efectiva en incrementar ciertos productos y sectores de exportación. En el mejor de los casos, estos acuerdos mantendrían la estructura del sector transable, la cual está concentrada en la exportación de bienes primarios y en la oferta de pocos centros turísticos.

---

33 La ratio promedio de productividades laborales del sector informal sobre el formal en el período 2007-2009 ha sido de 4,4% (Tello 2011d).

34 De acuerdo con la nueva metodología de medición de la pobreza, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2012b) indica que esta se redujo de 58,5% en 2004 a 30,8% en 2010.

35 Tello (2011d) presenta evidencias estadísticas, aunque no robustas, de que la participación de las exportaciones en el PBI incrementa las brechas de productividad laboral entre el sector formal e informal.

36 Esta fue de 550 soles mensuales hasta 2010.

37 Un trabajador es considerado parte del sector informal si pertenece a la PEAO y además su empleador (o él mismo en el caso de los trabajadores independientes) no dispone del registro único del contribuyente o no lleva libros contables.

Para que el crecimiento económico<sup>38</sup> sea la base del proceso de desarrollo económico que requiere el Perú, es necesario, entre otras cosas, cambiar la estructura del sector transable diversificando productos y servicios que hagan uso de los recursos humanos disponibles en el sector informal. Esto demanda políticas generales, comerciales y de exportación que afecten los factores internos y/o reduzcan (o eliminen) las distorsiones de mercados que limitan la diversificación de la oferta exportable y el cambio del sector transable de la economía.

Los planteamiento de los expertos y algunos de los estudios revisados, además de las reflexiones anteriores, conducen a sugerir una serie de temas de agenda de investigación para el próximo quinquenio que generen políticas (o intervenciones lideradas por el sector privado) que incidan en los cambios requeridos en la estructura del sector transable peruano. Entre los principales temas figuran:

- Identificación de factores (internos y/o externos) (o distorsiones de mercado) que limitan: (i) la entrada de firmas (ubicadas prioritariamente en el sector informal de la economía); (ii) el desarrollo productivo de estas en los mercados (domésticos e internacionales); y (iii) la innovación al interior del proceso productivo de las firmas.
- Evaluación de la efectividad (en términos de los puntos i, ii y iii antes mencionados y variables de desempeño económico como volumen, empleo, diversificación de productos, incrementos de productividad factorial total, etc.) de los diversos programas (o instrumentos) que el gobierno ha implementado para promover el desarrollo productivo de las firmas (ubicadas prioritariamente en el sector informal). En esta evaluación se requiere identificar cuáles son los problemas, fallas de mercado o factores limitantes que los programas (instrumentos) del gobierno han tratado de resolver (y/o eliminar).

---

38 Un factor de crecimiento que no ha sido utilizado en el Perú y que también puede servir como fuente de desarrollo económico es la productividad (factorial total, PFT) de las firmas, en este caso, de los productos y/o servicios del sector transable que usen de forma intensiva recursos humanos disponibles en el sector informal. Tello (2011g) y Távara y Tello (2010) describen la incidencia de los cambios en la PFT en el desarrollo económico del Perú y otros países.

- Las dos acciones anteriores requieren aplicarse a bienes y servicios (turísticos y prioritariamente aquellos denominados servicios para negocios intensivos en conocimiento, SNIC).
- Identificación de formas alternativas de intervención a los programas (instrumentos) del gobierno que resultaron inefectivos en sus objetivos y/o de los problemas que supuestamente resolvían y que no necesariamente requieran de la acción pública. Es decir, que las intervenciones sean íntegramente realizadas por agentes y entes privados financiados con recursos públicos, y que contengan mecanismos de control, sanción y recompensa en función de la efectividad de las intervenciones.<sup>39</sup> Estas formas alternativas de intervención requieren ser evaluadas con métodos experimentales (Banerjee y Duflo 2009).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### ADUANET

2012 Estadísticas de comercio exterior. En: <<http://www.aduanet.gob.pe/aduanas/informae/estadisticasComExt.htm>>.

AGUNG, Widharmika, Malika ANAND, Sonny BHARDAN, Daniella LLANOS y Ateeq NOSHER

2011 Peru's tourism cluster microeconomics of competitiveness. Lima: Group Assignment (mimeo).

### ALARCO, German

2011 “Concentración y prácticas no competitivas en las cadenas logísticas de comercio exterior: El caso del Perú”. *Análisis Económico* 26 (62), pp. 91-117.

ALFARO, Laura, Sebnem KALEMI-OZCAN y Vadym VOLOSOVYCH

2008 “Why doesn't capital flow from rich to poor countries? An empirical investigation”. *The Review of Economics and Statistics* 90 (2), pp. 347-368.

39 Una discusión de este tipo de intervenciones se presenta en Tello (2011g).

ALVA PONCE, Uldarico

- 2008 *Impacto en el Tratado de Libre Comercio (TLC) Perú – Estados Unidos.* Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Consorcio de Investigación Económica y Social.

AWOKUSE, Titus

- 2008 “Trade openness and economic growth: Is growth export-led or import-led?”. *Applied Economics* 40, pp. 161-173.

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ

- 2012 Estadísticas económicas. En: <<http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas.html>>.
- 2008 *Notas de Estudios* 15, Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

BANERJEE, Abhijit y Esther DUFLO

- 2009 “The experimental approach to development economics”. *Annual Review of Economics* 1, pp. 151-178.

BURY, Jeffrey

- 2008 “New geographies of tourism in Peru: Nature-based tourism and conservation in the Cordillera Huayhuash”. *Tourism Geographies* 10 (3), pp. 312-333.

CARNOY, Martin y Thomas LUSCHEI

- 2008 “Skill acquisition in ‘high tech’ export agriculture: A case study of lifelong learning in Peru’s asparagus industry”. *Journal of Education and Work* 21 (1), pp. 1-23.

CUADRA, Gabriela y David FLORIÁN

- 2008 “El sector agrícola y los procesos de inserción internacional latinoamericanos”. *Economía* XXXI (61), pp. 105-178.

DESFORGES, Luke

- 2000 “State tourism institutions and neo-liberal development: A case study of Peru”. *Tourism Geographies* 2 (2), pp. 177-192.

DURÁN, José, Carlos DE MIGUEL y André SCHUSCHNY

- 2007 “Los acuerdos comerciales de Colombia, Ecuador y Perú con los Estados Unidos: efectos sobre el comercio, la producción y el bienestar”. *Revista de la CEPAL* 91, pp. 67-94.

FAIRLIE, Alan

- 2010 *Biocomercio en el Perú: experiencias y propuestas*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Red Latinoamericana de Política Comercial.
- 2007 *Bases para una negociación justa entre la Unión Europea y la Comunidad Andina*. Lima: Comunidad Andina, Programa Laboral de Desarrollo.

FAIRLIE, Alan y Sandra QUEJJA

- 2008 *Relaciones comerciales CAN-UE: una perspectiva andina*. Lima: R&F Publicaciones y Servicios.
- 2007 *Relaciones económicas Perú-Chile: ¿integración o conflicto?* Lima: Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas, Pontificia Universidad Católica del Perú.

GANIKO, Gustavo

- 2010 “Efecto traspaso de precios internacionales de alimentos sobre precios internos: Perú 1994-2009”. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (mimeo).

GARCÍA, Percy y Harrie VREDENBURG

- 2009 “Fiscal regimes and foreign direct investment in the oil and gas industry in Latin America”. *Journal of International Business and Economics* 9 (4), pp. 115-125.

HAUSMANN, Ricardo y Bailey KLINGER

- 2008 *Growth diagnostic: Peru*. Cambridge, MA: Center for International Development Harvard University.

HECKMAN, James

- 1979 “Sample selection bias as a specification error”. *Econometrica* 47, pp. 153-61.

HENRICI, Jane

- 2007 “Género, turismo y exportación: ¿llamando a la plata en el Perú?”. *Anthropologica* XXV (25), pp. 83-101.

HEREDIA, Jorge y Jorge HUARACHI

- 2009 “El Índice de la Ventaja Comparativa Revelada (VCR) entre el Perú y los principales exportadores del mundo: el caso

- de la Región Lambayeque". *Cuadernos de Discusión* 26, pp. 27-55.
- HUERTA, Francisco y Jorge MANRIQUE  
2008 *Efecto del tamaño del mercado, el costo laboral, la inversión pública en infraestructura. Inversión extranjera.* Lima: Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo, Consorcio de Investigación Económica y Social.
- ILLESCAS, Javier y Felipe JARAMILLO  
2011 "Export growth and diversification. The case of Peru". The World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, Economic Policy and Debt Department, WPS5868.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA  
2012a Nota de prensa 056, 29 de marzo.  
2012b Informe técnico. Marzo.
- LEÓN, Juan  
2010 *Capital humano e internacionalización empresarial.* Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Consorcio de Investigación Económica y Social.
- MENDOZA, Waldo, Janneth LEYVA y José FLOR  
2011 "La distribución del ingreso en el Perú: 1980-2010". En: J. Iguiñiz y J. León, editores. *Desigualdad distributiva en el Perú: dimensiones.* Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 57-112.
- MENDOZA, Waldo y Mario D. TELLO, editores  
2011 *Política comercial, crisis externa e impactos sobre el sector agropecuario peruano.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
2012 Estadísticas. Disponibles en: <[http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=266%3Aestadisticas&catid=136%3Aestadisticas&Itemid=100236&lang=es](http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=266%3Aestadisticas&catid=136%3Aestadisticas&Itemid=100236&lang=es)>.
- PROINVERSIÓN  
2012 Cuadros estadísticos de inversión extranjera. Disponibles en: <[http://proinversion.gob.pe/0/0/modulos/JER/Plantillas](http://proinversion.gob.pe/0/0/modulos/JER/Plantillas/)>.

- llaStandard.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=1744>. Consulta: marzo de 2012.
- ROCA, Santiago
- 2011 “Perú: políticas para cerrar la brecha de la balanza de conocimientos”. *Journal of Economics, Finance and Administrative Science* 16 (30), pp. 51-61.
- TÁVARA, José y Mario D. TELLO
- 2010 “Productive development policies in Latin American countries: The case of Peru, 1990-2007”. IDB Working Paper Series 129. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- TELLO, Mario D.
- 2011a “Barreras no arancelarias y protección externa e interna de los productos transables agropecuarios: el caso del Perú, 2000-2008”. En: W. Mendoza y M. D. Tello, editores. *Política comercial, crisis externa e impactos sobre el sector agropecuario peruano*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, pp. 49-142.
- 2011b “Impacto de los shocks externos, ciclos económicos y arreglos preferenciales comerciales sobre el producto bruto agropecuario per cápita en el Perú, 1950-2007”. En: W. Mendoza y M. D. Tello, editores. *Política comercial, crisis externa e impactos sobre el sector agropecuario peruano*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, pp. 143-178.
- 2011c “Impactos de los arreglos preferenciales comerciales en el sector agropecuario: un análisis exploratorio del caso de los productos agrícolas no transables de la sierra sur del Perú, 1965-2005”. En W. Mendoza y M. D. Tello, editores. *Política comercial, crisis externa e impactos sobre el sector agropecuario peruano*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, pp. 178-256.
- 2011d “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”. En: J. Iguñiz y J. León, editores. *Desigualdad distributiva en el Perú:*

- dimensiones.* Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 113-166.
- 2011e “Indicadores del sector MYPE informal en el Perú: valor agregado, potencial exportador, capacidad de formalizarse y requerimientos de normas técnicas de sus productos”. Documento 310. Lima: Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- 2011f “Márgenes precio-costo, competencia externa y participación del mercado en el sector manufacturero del Perú: 2002-2007”. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (mimeo).
- 2011g “Seis ‘golden rules’ en el diseño de una estrategia de desarrollo para el Perú”. En: J. Rodríguez y M. D. Tello, editores. *Opciones de política económica en el Perú: 2011-2015.* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- 2010a *Arreglos preferenciales, flujos comerciales y crecimiento económico en América Latina y el Caribe (Preferential Trade Arrangements, Trade Flows and Economic Growth in Latin America and the Caribbean).* Lima: CENTRUM – Pontificia Universidad Católica del Perú.
- 2010b “The impact of external shocks and preferential trade arrangements on the agricultural gross domestic product of Peru, 1950-2007”. *Journal of Centrum Cathedra.* Lima: CENTRUM – Pontificia Universidad Católica del Perú.
- 2010c “Impactos de la integración y especialización sectorial sobre la sincronización entre los ciclos internacionales y el producto agropecuario del Perú”. *Revista Economía* 66. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 9-41.
- 2009a “Integración comercial y financiera, especialización sectorial y la sincronización entre los ciclos internacionales y de los del producto bruto interno y el agropecuario del Perú: un análisis exploratorio”. Colaborador Gabriel Rodríguez. Lima: Programa de Comercio y Progreso en América Latina, Consorcio de Investigación Económica y Social.
- 2009b “Crecimiento económico, arreglos preferenciales comerciales y choques externos en el Perú, 1950-2007”. En: E. Jiménez y O. Dancourt, editores. *Crisis internacional:*

- impactos y respuestas de política económica en el Perú.* Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 213-254.
- 2009c “Arreglos preferenciales y flujos comerciales en Brasil, México y Chile, 1962-2005”. *Investigación Económica* LVIII. México.
- 2009d “Impactos económicos de los arreglos preferenciales comerciales: una síntesis teórica”. *Revista Economía* 63. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 179-232.
- 2009e “Export product composition indexes in developing countries: The case of Perú, 1993-2004”. *International Trade Journal* XXVIII (1), pp. 78-106.
- 2009f “Impactos de los arreglos preferenciales comerciales en el sector agropecuario: un análisis exploratorio del caso del producto agrícola no transable maíz amiláceo de la sierra sur del Perú, 1971-2005”. Documento 274. Lima: Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- 2008a “Economía internacional”, cap. 4. En: *La investigación económica y social en el Perú, 2004-2007. Balance y prioridades para el futuro*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, pp. 101-126.
- 2008b “Non tariffs barriers’ rates of nominal protection faced by developing countries’ Exporters of agricultural products: The case of Peru, 2000-2008”. *Global Horizons* 2(1), pp. 27-56.
- 2008c “The impact of trade barriers on exports: The case of Peru, 1992-2003”. *Journal of CENTRUM Cathedra*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 47-64.
- 2008d *Desarrollo económico local, descentralización y clusters: teoría, evidencia y aplicaciones*. Lima: CENTRUM, Consorcio de Investigación Económica y Social.
- TELLO-TRILLO, Cristina J. y Mario D. TELLO  
2008 “Barreras comerciales y su impacto en las exportaciones peruanas, 1992-2002”. *Revista de Economía* 31 (62), pp. 77-107.
- VOLPE, Christian y Jerónimo CARBALLO  
2008 “Is export promotion effective in developing countries? Firm-level evidence on the intensive and the extensive margins

of exports". *Journal of International Economics* 76, pp. 89-106.

WORLD TRADE ORGANIZATION

2008 *Trade Policy Review of Peru, 2007*. Ginebra: World Trade Organization.

## ANEXO

**Cuadro A1  
RESPUESTAS DE EXPERTOS SOBRE LA POLÍTICA ECONÓMICA  
REFERIDA A LA INSERCIÓN INTERNACIONAL**

Diagnóstico (en porcentajes del total de respuestas)			
I. Política comercial			
1. Política general	Todos los acuerdos	Acuerdos regionales/unilaterales	Otros
	55,6	33,3	11,1
2. Instrumentos de política	Aranceles	Barreras comerciales no arancelarias	Otros
	61,5	38,5	0,0
3. Efectividad	Altamente efectiva	Medianamente efectiva	Deficiente
	100	0	0
II. Política de exportaciones			
1. Política general	Drawback	Proveer información de exportación	Otros
	18,2	81,8	0

2. Instrumentos de política	<i>Drawback</i>	Fondos públicos para los programas/talleres de información, trámites, marketing, etc.	Otros
	30,8	69,2	0
3. Efectividad	Altamente efectiva	Medianamente efectiva	Deficiente
	62,5	37,5	0
<b>III. Política de promoción al turismo u otros servicios transables</b>			
1. Política general	No hubo una política definida e integrada	Campañas de difusión de atracciones turísticas	Otros
	25	37,5	37,5
2. Instrumentos de política	Campañas de publicidad	Creación de Marca Perú	Participación en ferias internacionales, seminarios, eventos especiales
	50,0	20,0	30,0
3. Efectividad	Altamente efectiva	Medianamente efectiva	Deficiente
	42,9	42,9	14,3
<b>IV. Política exterior y promoción de inversiones extranjeras</b>			
1. Política general	Casi inexistente	A través de PROINVERSIÓN	Campañas de información y difusión en el exterior
	33,3	33,3	33,3
2. Efectividad	Altamente efectiva	Medianamente efectiva	Deficiente
	16,7	66,7	16,7

Fuente: Encuesta de opinión a expertos en economía internacional.

**Cuadro A2**  
**RECOMENDACIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA Y AGENDA**  
**DE INVESTIGACIÓN PROPUESTAS POR EXPERTOS**

<b>I. Política económica</b>
<b>1. Política comercial</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuar y profundizar la seguida en el período 2001-2011.</li> <li>• Continuar y profundizar las actuales políticas comerciales, pero con más difusión y trabajar en políticas para un mejor aprovechamiento de los acuerdos comerciales. Trabajar con el sector privado en todo lo relativo a valor agregado y mejora en la competitividad.</li> </ul>
<b>2. Política de exportaciones</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuar y profundizar la seguida en el período 2001-2011.</li> <li>• Continuar con cambios: crear una red potente de oficinas comerciales en el exterior con presupuesto adecuado y en nuestros principales mercados que se dediquen a promover exportaciones, turismo e inversiones.</li> <li>• Trabajar más en el aprovechamiento de los TLC firmados. Mejorar la competitividad. Incentivar el establecimiento de empresas extranjeras que puedan originar valor agregado mediante el empleo de mano de obra local, pero obviamente respetando las obligaciones internacionales asumidas por el país.</li> <li>• Continuar con cambios en las agredadurías comerciales, de modo que se establezcan objetivos claros que puedan ser medidos y evaluados.</li> <li>• El sector público debe promover el desarrollo de nuevas actividades de exportación que utilicen los recursos humanos existentes.</li> <li>• Para el fomento del biocomercio se requiere: (i) promover la coordinación de las instituciones relacionadas con el biocomercio; (ii) crear un fondo para promover el biocomercio; (iii) fomentar las asociaciones de productores de productos de la biodiversidad; (iv) programas de capacitación técnica a dichos productores; (v) formular normas técnicas adecuadas para la promoción del biocomercio; (vi) mejorar la estrategia de promoción comercial; y (vii) crear el sistema de información genética de la biodiversidad y de los conocimientos tradicionales.</li> </ul>
<b>3. Política de promoción al turismo u otros servicios transables</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovechar y fortalecer la Marca Perú, impulsando y puliendo más iniciativas sobre la base de esta. Volver a nuestro país más atractivo para las inversiones extranjeras en servicios (ejemplos: industria filmica que quiera aprovechar nuestros paisajes) no solo haciendo campañas en el exterior, sino también mejorando el clima de negocios. Recopilar y difundir mayor información/estadísticas sobre la exportación de servicios y las ventajas para esta.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Abrir rutas más directas a países lejanos como Asia, eliminar el requisito de visa, continuar la provisión de más infraestructura turística (hoteles), idiomas extranjeros (de Asia principalmente).</li></ul>
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Trabajar mucho con las agencias correspondientes para mejorar la infraestructura y en el tema de las oficinas en el extranjero con gente verdaderamente especializada para fomentar tanto el comercio como el turismo. Por eso, las oficinas comerciales deben estar a cargo del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.</li></ul>
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Continuar con más empeño posicionando al Perú como destino turístico, fortalecer la Marca Perú y lograr consolidar la expansión de otros servicios comerciales a través de franquicias.</li></ul>
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Definir y especificar más decididamente el carácter transable exportable de muchos servicios y brindar el apoyo y promoción necesarios como se está haciendo en el caso de las mercancías.</li></ul>
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Desconcentrar la promoción y apoyar el desarrollo de infraestructura de comunicaciones para favorecer las inversiones turísticas. Sin infraestructura no hay desarrollo turístico.</li></ul>
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Diversificar los productos turísticos mucho más allá de Machu Picchu y atraer a un mayor número de turistas con niveles más altos de ingresos. Para ello se requiere: (i) definir una estrategia nacional del turismo; (ii) desarrollar nuevos productos turísticos; (iii) mejorar la infraestructura de transporte turístico; y (iv) fortalecer a las instituciones relacionadas con el turismo y el grado de colaboración entre ellas.</li></ul>
<b>4. Política exterior y promoción de inversiones extranjeras</b>	
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Realizar mayores esfuerzos para garantizar la estabilidad y prevenir los conflictos sociales. Asimismo, promover mejoras en educación, capacitación, infraestructura, innovación y tecnología, es decir, mejoras en competitividad, para lograr condiciones más favorables para el desarrollo de inversiones en sectores de mayor valor agregado.</li></ul>
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Promover inversiones en áreas donde se pueda obtener valor agregado, promover el empleo, promover convenios de protección de inversiones, eliminación de doble tributación, etc.</li></ul>
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Diferenciarnos claramente en cuanto a las ventajas reales que ofrece el Perú frente al resto del mundo. Las concesiones en infraestructura no deben parar y deben ser más rápidas. El Ministerio de la Producción (PRODUCE) debe fortalecerse sin cambiar a cada momento a sus funcionarios. Pero se requiere evaluar a todos para que se queden los más capaces.</li></ul>

<ul style="list-style-type: none"><li>• Reforzar a los agregados comerciales para que realicen una eficiente labor de promoción de las inversiones. Lo más adecuado sería que el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo tenga a su cargo las misiones comerciales en el exterior.</li><li>• Ser más activo en difundir y promocionar las oportunidades que brinda y las ventajas comparativas que posee el Perú.</li><li>• Continuar fortaleciendo PROINVERSIÓN y crear los mecanismos y condiciones para atraer inversionistas al país.</li><li>• Desarrollar una política más dinámica de atracción de inversiones para sectores específicos, previamente identificados con un trabajo serio de planeamiento. También debiera replantearse el tema de las zonas francas industriales.</li></ul>
<b>II. Agenda de investigación</b>
<b>1. Política comercial</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Agenda de competitividad.</li><li>• Evaluación del impacto fiscal neto del TLC Perú - EE. UU. y el TLC Perú - China.</li><li>• Determinar la protección efectiva en la industria peruana.</li><li>• Estudio sobre el número de productores de artesanías en el Perú y el impacto económico de la producción y comercialización de artesanías en la economía peruana.</li><li>• Evaluar multidisciplinariamente los impactos reales de los TLC y de los programas adoptados por el gobierno sobre aprovechamiento de estos tratados. Y si no los hay, qué se sugiera qué se debe hacer.</li><li>• Hacer estudios por regiones para ver déficits y retos, con miras a mejorar en materia de competitividad. Que se planteen alternativas de trabajo a seguir.</li><li>• Profundización de negociaciones de acuerdos comerciales.</li></ul>
<b>2. Política de exportaciones</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Estimación y categorización del empleo exportador en la economía peruana.</li><li>• Factores que determinan la alta tasa de mortalidad de empresas exportadoras.</li></ul>

<b>3. Política de promoción al turismo u otros servicios transables</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evolución de los esfuerzos ligados a la Marca País.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudio sobre el impacto económico del turismo interno en el sector turismo.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analizar experiencias exitosas de promoción de inversiones y exportaciones de bienes y servicios transables.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudio sobre el impacto económico de las inversiones turísticas en la economía peruana.</li> </ul>
<b>4. Política exterior y promoción de inversiones extranjeras</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manejo de conflictos sociales.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluar las funciones y trabajos reales que hace PROINVERSIÓN así como la eficacia o no del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), tomando en cuenta sobre todo a las regiones.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuesta a potenciales inversionistas sobre la importancia de los acuerdos de doble imposición tributaria en su decisión de invertir.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de polos de desarrollo industriales y tecnológicos para atraer inversiones dirigidas a dichos segmentos.</li> </ul>
<b>5. Diversos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar y definir las labores de PROMPERÚ y PROINVERSIÓN.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudios sobre la viabilidad de que el canon minero sea repartido como presupuesto por resultados entre las regiones [igual al presupuesto de la UE, que da más énfasis a los países (en este caso regiones) más pobres o que lo necesiten, pero priorizando lo que se va a ejecutar].</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Factores que dificultan o condicionan el proceso de penetración de las empresas peruanas en los mercados externos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear mecanismos para el fortalecimiento de PROINVERSIÓN.</li> </ul>

Fuente: Encuesta de opinión a expertos en economía internacional y sugerencias de algunos de los estudios revisados.

## CAPÍTULO 4

# Desarrollo regional y descentralización

Gonzalo Neyra  
Universidad Católica San Pablo

### INTRODUCCIÓN

La descentralización ha sido un tema relevante de la política pública peruana a lo largo de los últimos cinco años. Desde comienzos del proceso en 2002, los avances han sido significativos, como la consolidación de la descentralización política mediante la elección directa y universal de los presidentes regionales y sus consejos regionales, la culminación del proceso de transferencia de funciones y competencias a los gobiernos locales y regionales, la descentralización de parte importante del gasto público, entre otros. También destaca el hecho de que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) haya implementado su Dirección General de Descentralización Fiscal y Asuntos Sociales, encargada de las relaciones fiscales intergubernamentales. Como se estableció inicialmente, el proceso tiene un carácter gradual e irreversible. Este rumbo ha sido confirmado por el presidente Humala, quien en su discurso del 28 de julio de 2011 expresó su intención de fortalecer la descentralización mediante un trabajo más fluido con los gobiernos regionales y locales para la ejecución de las políticas públicas nacionales.

El último *Informe anual del proceso de descentralización 2011* (Presidencia del Consejo de Ministros 2012) reafirma que esta es una política permanente de Estado, y considera clave un liderazgo compartido entre los niveles de gobierno cuyo norte sea el establecimiento de un modelo de gestión pública descentralizado sustentado en los intereses ciudadanos. En este sentido, la política de descentralización del gobierno busca colocar “en su verdadera dimensión al proceso” sobre la base de

la coordinación y una delimitación más clara de las responsabilidades de cada nivel de gobierno. Son ejes de la agenda estratégica el fortalecimiento de las entidades a cargo de la rectoría del proceso, la culminación de la transferencia de funciones y recursos, el desarrollo de capacidades descentralizadas, la articulación gubernamental y la promoción de la inversión descentralizada e integración territorial.

Estas señales positivas requieren ser compatibles con el objetivo central del gobierno: el crecimiento económico con inclusión social, lo que adquiere mayor relevancia si se considera que las inequidades sociales en el Perú tienen una clara expresión territorial.

En efecto, aunque en la última década el país ha registrado una tasa de crecimiento económico promedio superior al 6% anual, las dinámicas de las economías regionales han sido bastante heterogéneas, manteniéndonos como uno de los países más concentrados e inequitativos de América Latina desde la perspectiva territorial (Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2010). Estas disparidades regionales se presentan también, aunque con mayor profundidad, en el acceso a los servicios públicos que presta el Estado. Por eso, el lugar donde se nace y/o reside determina en gran medida el nivel de vida al que se accede (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2010). Paradójicamente, esta brecha no es compensada con la asignación de recursos fiscales y se observa que las jurisdicciones ricas reciben más recursos públicos que las pobres (Polastri y Rojas 2007).

Lo dicho muestra que el desarrollo regional, a diferencia de la descentralización, es un asunto pendiente en la agenda de la política pública. Aún carecemos de una política nacional de desarrollo regional con claros objetivos de cohesión territorial.<sup>1</sup> El asunto adquiere mayor complejidad si se toma en cuenta que, para ello, una condición necesaria es la definición de nuevos espacios de organización territorial con capacidad de dar viabilidad a un modelo descentralizado de gobierno y un crecimiento regional con mercados regionales abiertos a los flujos de la economía internacional. Hasta el momento se han propuesto varios esquemas de regionalización, como la fusión de departamentos para conformar macrorregiones, las mancomunidades regionales y las juntas de coordinación interregionales.

---

1 Al respecto, Neyra (2011) ofrece una propuesta de política.

Paralelamente, una consecuencia positiva del crecimiento económico en las regiones ha sido la integración de amplios espacios regionales a los circuitos de la economía moderna tras la construcción de infraestructura importante —como la carretera Interoceánica—, el impulso de las agroexportaciones, el desarrollo de la minería (que ha dinamizado espacios regionales antes postergados), la intensificación del comercio en los núcleos urbanos intermedios del interior del país, entre otras intervenciones.

Los desafíos planteados hacen necesaria la producción de nuevo conocimiento que provea mayor evidencia para mejorar el diseño y la evaluación de las políticas de descentralización y desarrollo regional.

El balance que aquí presentamos da cuenta de la investigación realizada sobre estos temas en el Perú entre los años 2007 y 2011. Asimismo, partiendo del anterior balance elaborado por Rodríguez Doig (2008), revisa la mayor cantidad de investigaciones asequibles, incluyendo las publicadas en medios virtuales. En una segunda parte, plantea algunas prioridades para orientar el esfuerzo de investigación del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) durante los próximos años en este campo de enorme relevancia para el país.

## 1. BALANCE DE INVESTIGACIÓN

### 1.1. CRECIMIENTO REGIONAL Y CONVERGENCIA

La convergencia económica regional es un tema clave en los estudios del desarrollo regional. Lo deseable es que el crecimiento económico propenda en el largo plazo hacia la nivelación del ingreso per cápita entre las regiones; es decir, un escenario en el que las regiones pobres crezcan más que las ricas, acortando la brecha entre los territorios. Chirinos (2008), en un trabajo interesante, investiga si se ha presentado alguna convergencia en el ingreso per cápita de las diferentes regiones del país entre 1994 y 2007, para lo que recurre a un análisis de panel de datos. El autor concluye que el crecimiento regional entre 2002 y 2007 ha reducido las disparidades de los niveles de renta a nivel regional, pero descarta la hipótesis de convergencia absoluta. No obstante, cuando se consideran las diferencias intrínsecas entre regiones, surge cierta evidencia de convergencia condicional, la que

tiene una velocidad de entre 13 a 21% dependiendo de las especificidades del modelo.

Por su parte, Gallo (2009) analiza el período 1997-2006 con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), y encuentra que las disparidades territoriales se derivarían de las características de los hogares asociadas a las desigualdades en el ingreso, de la falta de control sobre los activos productivos y del escenario adverso para valorizar dichos activos. En ese sentido, subraya que el acceso y la posesión de activos se constituyen en factores determinantes de la disminución de la brecha regional porque tienen efectos directos en el bienestar.

Un año después, Gonzales de Olarte (2010) revisa en qué medida el proceso de descentralización está cambiando la concentración y desigualdad entre las regiones. Según el estudio, existen tendencias a la convergencia en aquellos departamentos en los cuales el crecimiento ha sido más alto que el promedio. Su análisis considera el desempeño de las economías regionales de Moquegua, Ica, La Libertad, Lambayeque y Piura, cuyas tasas de crecimiento han sido elevadas. No obstante, las tendencias mostradas por estos departamentos aún no logran superar contundentemente a la economía limeña, “lo que deja en tela de juicio si estos cambios económicos e institucionales estarían revirtiendo la vieja tendencia hacia la divergencia regional” (p. 185). El caso de Ica —resalta el autor— sería diferente, ya que esta economía regional está diversificando la producción e incrementando sus exportaciones hacia el país y el exterior, lo que tiene efectos favorables en su empleo; dadas estas condiciones, esta economía tiene mayores posibilidades de converger con la economía limeña.

Otros estudios revisan la convergencia regional por grupos de departamentos específicos, considerando las macrorregiones. En el norte, Rosales, Chingel y Siancas (2008), tomando como variables de análisis el ingreso per cápita y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) regional, establecen que los ocho departamentos norteños muestran un “proceso de convergencia económica absoluta” (p. 69) entre 1995 y 2005; es decir, una disminución en las disparidades económicas a una tasa anual de 5%. Igual tendencia y velocidad encuentran para la variable IDH.

En el caso de la macrorregión sur, destaca la investigación de Paredes (2010). Aunque su estudio no apunta a una revisión de la convergencia, da cuenta de las disparidades regionales en materia de

bienestar social e ingresos entre 2004 y 2008. Sus resultados muestran progresos en la disminución de la pobreza, especialmente en Arequipa y Puno; sin embargo, existe una enorme asimetría entre las regiones costeñas y de la selva en comparación con las regiones de la sierra, donde la pobreza alcanza a más de la mitad de sus respectivas poblaciones, situación que se torna más crítica en las zonas rurales de los departamentos más pobres. En lo que atañe a la dinámica de los ingresos monetarios al interior del espacio macrorregional, los determinantes están relacionados con los niveles de educación logrados por los jefes de hogar, el número de miembros del hogar, la cantidad de tierras y el tipo de contrato laboral; también, concluye el documento, el acceso a servicios básicos es clave para lograr mayores ingresos.

La propagación de recesiones regionales en el país también ha sido objeto de estudio. Campos y Rodríguez (2011) analizan los ciclos económicos regionales, identificando sus similitudes y diferencias. Los autores evidencian que los ciclos experimentados por la mayoría de regiones son similares a los del país y que las recesiones se inician, por lo general, en regiones de la costa que tienen un importante sector minero en su estructura económica. La propagación de la recesión se da luego hacia regiones manufactureras y de servicios, y hacia aquellas en las que hay una alta concentración del mercado crediticio.

Otra perspectiva de análisis del crecimiento regional ha sido la adecuación a contextos subnacionales del marco metodológico para hacer diagnósticos del crecimiento propuesto por Hausmann, Rodrik y Velasco (2005). Al respecto, sobresalen tres volúmenes recientes de la serie de Estudios Regionales del CIES. El primero se ocupa de Junín (Armendáriz, Jaramillo y Zegarra 2011), e identifica como principal obstáculo para el crecimiento regional la estructura de la propiedad agraria, basada principalmente en el minifundio, y la ausencia de coordinación entre actores claves. La pequeña propiedad, principalmente en la sierra, es incapaz de generar economías de escala para exportar, tiene altos costos de transacción para asociarse y presenta un escaso acceso a tecnología y crédito. Asimismo, el sector público descentralizado muestra una baja capacidad institucional para promover el desarrollo regional. Lo más resaltante es la escasa capacidad para ejecutar los proyectos de inversión regional.

El segundo (Mendoza y Gallardo 2011) realiza el análisis de Cajamarca, y encuentra que las barreras al crecimiento regional son la alta

conflictividad social que causa un problema de baja apropiabilidad, la emigración de la población joven y calificada, la pobre capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales y la ausencia de infraestructura vial que acarrea un problema de bajo retorno social.

El tercer estudio es sobre San Martín, a cargo de Carranza, Gallardo y Vidal (2012). Para los autores, la economía sanmartinense, tras una etapa de estancamiento producto del fenómeno del terrorismo, se encuentra en franco crecimiento y la actividad con mayor potencial de acceso a mercados nacionales e internacionales es la agricultura. No obstante, para lograr un crecimiento sostenido será necesario superar restricciones impuestas tanto por la estructura de la propiedad agraria (minifundio) como por el alto costo del transporte, el crédito y la ausencia de energía y capital humano suficiente.

Finalmente, el crecimiento de las regiones también ha sido abordado desde la perspectiva de la geografía económica. En este enfoque, el crecimiento económico en un territorio se da cuando existen fuerzas centrípetas que permiten la concentración espacial, que a su vez están condicionadas por otros factores complementarios que aumentan las economías de escala. Herrera y Roca (2007), situados en ese marco analítico, estudian las regiones de Puno y San Martín y concluyen que ambas presentan problemas de primer orden, como escasez de infraestructura, débil desarrollo de mercados, ausencia de seguridad jurídica y bajos niveles educativos de su población. Estas limitantes dificultan la atracción de inversiones y el desarrollo de sus potencialidades. En el caso de Puno, señalan que la presencia de un corredor de comercio informal fronterizo incentiva una economía ilegal de contrabando. En San Martín, se suman problemas de deforestación y un comercio interregional artificial basado en las exoneraciones tributarias territoriales. Los autores concluyen que en los dos casos se constata la inexistencia de políticas públicas articuladas que permitan el aprovechamiento de las ventajas competitivas y las economías de escala regionales.

## 1.2. MERCADOS REGIONALES E INFRAESTRUCTURA

Tres estudios revisan la relación entre el desarrollo de mercados regionales y el crecimiento regional. El primero de ellos (Aguilar 2011) analiza la expansión de la actividad financiera, específicamente del

microcrédito. Tomando como referencia el período 2011-2008, con base en un panel de veinticuatro regiones, los resultados muestran una estrecha relación entre la expansión del microcrédito —contrariamente a lo que sucede con la expansión de la intermediación bancaria— y el crecimiento de la actividad económica en las regiones. Nótese que a diferencia de la banca tradicional, las entidades de microcrédito tienen mayor cobertura territorial y concentran a los segmentos más pobres, lo que ha generado un impacto positivo en el crecimiento de las regiones. Y más interesante aun, en las regiones donde los niveles de pobreza son mayores, las colocaciones de las entidades de microcrédito tienen más impacto en el incremento del producto bruto interno (PBI) regional.

El trabajo de Chacaltana (2008) intenta explicar las disparidades en la expansión del empleo, el cual está concentrado en algunas regiones como Ica, La Libertad y Piura. Según sus hallazgos, la dinámica del empleo en las regiones reside en una combinación de crecimiento económico y crecimiento en sectores intensivos en mano de obra. Así, el crecimiento reciente, destaca el autor, al haberse concentrado en sectores intensivos en mano de obra, ha impulsado el empleo registrado en algunas regiones donde se ha producido esta dinámica, y en otras no.

La investigación de Yamada (2010) encuentra que el crecimiento del empleo adecuado en algunos mercados laborales regionales está vinculado a las recientes tendencias migratorias hacia dichas regiones. Asimismo, evidencia que las decisiones de migrar tienen estrecha relación con el acceso a servicios públicos. Como ha demostrado el último informe sobre el Desarrollo Humano en el Perú del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010), existe una brecha enorme en torno a la oferta de los servicios por parte del Estado, especialmente en aquellas regiones que se encuentran menos integradas a los circuitos de la economía moderna.

La infraestructura desempeña un rol muy importante en el desarrollo regional y es un factor determinante o limitador del crecimiento económico regional. De acuerdo con la teoría, la competitividad de las empresas de una región (y, por tanto, la renta y el empleo regionales) están en función de la provisión de infraestructura vial. De hecho, la dotación en infraestructuras deviene un elemento clave en las decisiones de localización de las empresas (Masahisa, Krugman y Venables 2000), y se configura como una herramienta a ser utilizada por la política de

descentralización económica. Existe evidencia de que la presencia de infraestructura, en especial la vial, contribuye a la desconcentración económica porque disminuye los costos y aumenta la equidad territorial (Teixeira 2006).

Zegarra (2010) examina la relación entre infraestructura vial y desarrollo regional, para lo que utiliza el típico indicador de kilómetros de red vial por superficie territorial. En algunos casos, las cifras de regiones pobres y con escaso desarrollo de mercados están por encima de la media nacional, lo que invalida, por lo menos para el caso peruano, la idoneidad de este indicador.<sup>2</sup> El autor concluye que la mayor deficiencia de la infraestructura vial de las regiones más pobres del país tiene que ver con el estado de la red vial y no con su extensión.

Vásquez y Bendezú (2008), en uno de los escasos estudios empíricos realizados para el Perú, entregan evidencia sobre el efecto positivo que genera en las regiones la expansión de la infraestructura vial, aumentando su capacidad productiva potencial. Asimismo, encuentran que el incremento de la infraestructura vial en los territorios produce cambios favorables en los precios relativos, lo que permite mejores condiciones para un funcionamiento más eficiente de los mercados regionales. En esa línea, Bonifaz y Urrunaga (2008) calculan los beneficios de la carretera Interoceánica, obra de gran envergadura que involucra a ocho departamentos del sur peruano. La estimación de los beneficios económicos netos de la carretera, descontado el valor actual de los aportes originales del Estado, dan cuenta de 1.246 millones de dólares estadounidenses. Otras aproximaciones de los beneficios de esta infraestructura apuntan a un crecimiento del potencial de mercado de Madre de Dios y los departamentos cercanos; en particular para este departamento, el potencial de mercado casi se triplicaría con un incremento de 186% (Ottaviano 2009).

Chang y Carbajal (2009) analizan la problemática de la infraestructura portuaria regional. Para ello, utilizan una metodología

2 La explicación es que gran parte de la red vial en regiones pobres como Huancavelica o Ayacucho corresponde a trochas carrozables, que representan el 80% de sus redes viales. Estas están a cargo de sus respectivos gobiernos regionales y locales (encargados de los caminos vecinales y carreteras departamentales), y por lo general son de pésima calidad (Zegarra 2010).

no paramétrica y calculan la eficiencia de los puertos regionales. De acuerdo con sus resultados, los puertos regionales más eficientes son aquellos que están recibiendo inversión privada: Matarani y Paita, ubicados en la zona sur y norte del país, respectivamente.

Finalmente, un tema escasamente abordado es el fomento productivo desde el nivel regional. La investigación de Tello (2008) tiene una importancia sustantiva en este campo. Recurriendo a las técnicas del análisis de *clusters*, identifica las especificidades de la estructura productiva y las ventajas internacionales de los productos de exportación en los departamentos de Piura y Loreto. El autor parte de la hipótesis de que el crecimiento sustentado en recursos naturales y recursos humanos con baja calificación no genera los efectos de ingreso y de empleo requeridos en un contexto de constante aumento de la fuerza laboral, dando lugar simultáneamente al crecimiento del sector de servicios y comercio, de bajos salarios y productividad laboral. Propone promover el establecimiento de cadenas productivas como estrategia de industrialización en torno a los centros de exportación.

Por su parte, Caballero, Trivelli y Donoso (2007) revisan el desarrollo territorial basado en cadenas productivas en los corredores económicos. El estudio tiene una parte propositiva interesante: promover el desarrollo territorial desde las regiones mediante la implementación de entidades público-privadas de coordinación económica a escala provincial, el desarrollo de programas de inversión en torno a las áreas prioritarias de desarrollo del territorio y la cofinanciación de dichos programas con fondos competitivos.

### 1.3. INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y DESARROLLO LOCAL

El debate sobre la distribución y el uso de los recursos públicos provenientes de las industrias extractivas —los distintos tipos de canon y regalías— en los niveles regional y local es un tema cada vez más relevante en la agenda del desarrollo regional. En 2011, alrededor de 7,9 mil millones de soles han sido derivados a los gobiernos locales y regionales de las regiones productoras de recursos naturales para gastos de inversión pública. Importa conocer en qué medida estos recursos están mejorando las condiciones de vida de la población y activando las dinámicas productivas de dichas zonas.

Un trabajo destacado es el de Arellano-Yanguas (2011a), quien utiliza la metodología Propensity Score Matching (PSM) para encontrar diferencias entre municipios mineros con recursos de canon y regalías de diversos tipos y municipios no mineros sin industrias extractivas en su jurisdicción entre 1993 y 2007, en indicadores como el logro educativo, hogares con agua potable e instalaciones sanitarias y hogares con servicio de electricidad. La hipótesis es que el incremento de los recursos del canon y las regalías después de 2001 fue el factor que marcó una diferencia sustancial entre las municipalidades. No obstante, los resultados muestran que la mayoría de los indicadores de bienestar no mejoraron más en los municipios beneficiados por el canon que en los municipios no mineros.

Usando la misma metodología, Ticci (2011) realiza una comparación de municipios mineros de la sierra con municipios que son similares a estos en una serie de especificidades, pero que carecen de explotaciones mineras. Tomando como referencia los censos de 1993 y 2007, la investigadora analiza la evolución de dichos municipios y encuentra que no existen diferencias significativas entre estos, con lo que se constata nuevamente un efecto nulo del canon en materia de mejoras en las jurisdicciones que están recibiendo estos recursos.

Von Hesse (2011), desde el punto de vista de la inversión pública, destaca que en los últimos años la gran cantidad de recursos del canon y regalías “habría sido suficiente para acortar las brechas de acceso a distintos servicios públicos de muchos hogares que hoy son considerados pobres” (p. 9), cuestión que es asociada en la literatura con la llamada “maldición de los recursos”. Asimismo, pone en relieve que una asignación y ejecución más eficiente de estos recursos “probablemente habría permitido que un segmento importante de la población que hoy es pobre, hubiera dejado de serlo” (p. 9). Luego de correlacionar el gasto per cápita de cada nivel de gobierno y las brechas de cobertura existentes en los servicios básicos, demuestra que los gobiernos regionales y locales no asignan los recursos de inversión considerando dichos déficits de cobertura. Este problema también se observa en el ámbito nacional.

Otra investigación vinculada a los recursos del canon es la de Garfias (2009), quien centra su análisis en el uso que hacen de estos las universidades públicas regionales como beneficiarias de una parte,

cuyo objetivo es promover la ciencia, la tecnología y la innovación en las regiones. Sus resultados, bastante desalentadores, dan cuenta de una precaria arquitectura institucional en estos centros, de la baja capacidad de sus recursos humanos para hacer investigaciones de impacto regional y las restricciones que se han impuesto para evitar la mala utilización, en un entorno universitario que tiene amplia autonomía en sus decisiones presupuestarias.

## 1.4. DESCENTRALIZACION FISCAL

### 1.4.1. *Ingresos subnacionales*

En esta área sobresale un reciente trabajo impulsado por el Banco Interamericano de Desarrollo (Canavire-Bacarreza, Martínez-Vázquez y Sepúlveda 2012), que analiza el problema de las fuentes de ingresos subnacionales y también contiene propuestas de reforma para mejorar la recaudación. El documento revisa el sistema actual de financiamiento regional y local e identifica como problema la “co-participación” de recursos asociada a la renta de las industrias extractivas, que ha generado inequidad e ineficiencias en el esquema fiscal intergubernamental, resaltando que estos recursos representan una porción sustancial de los ingresos regionales y locales. Los autores proponen la incorporación de un indicador de capacidad fiscal en la fórmula de reparto del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) para nivelar los ingresos. Otras reformas exploradas incluyen la reasignación de fuentes de ingresos entre los gobiernos provinciales y distritales y una asignación de impuestos a favor de los gobiernos regionales.

Gómez, Martínez-Vázquez y Sepúlveda (2010) también señalan la necesidad de desarrollar una base impositiva para los gobiernos regionales, y plantean una suerte de coparticipación en los impuestos nacionales como el impuesto a la renta de las personas naturales o el impuesto selectivo al consumo. El estudio no descarta la posibilidad de crear impuestos regionales asociados a la riqueza y el medio ambiente.

Otros documentos exploran el aporte real, en términos de recaudación tributaria, de las jurisdicciones regionales. Como parte

de la producción de estudios de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), el trabajo de Arias (2009) realiza un cálculo de la tributación real de cada departamento. Las estadísticas de la tributación, tal como las publica la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), son nominales y representan la recaudación según el domicilio fiscal y no el lugar donde se genera la actividad económica. De acuerdo con las estimaciones del autor, el aporte tributario de Lima y Callao baja ostensiblemente de 88% a 39%, lo que genera un reacomodo en las regiones respecto de su aporte real: el resto del Perú pasa de 12% a 48%. El caso más destacado es el de Arequipa, que pasa de 2% de aporte a casi 10%.

A escala municipal, existe la administración y usufructo de impuestos locales. El más importante es el impuesto predial. Un trabajo exploratorio en este campo es el de Morales (2008), que analiza la significación del impuesto predial en los ingresos municipales. Según sus hallazgos, esta fuente de financiamiento está subutilizada en el país en comparación con los estándares latinoamericanos. Los principales cuellos de botella de la recaudación están en la ausencia de capacidades institucionales en los gobiernos locales; esto es, la falta de catastros fiscales, una valorización de los predios basada en valuaciones fiscales que difieren mucho de los precios de mercado y, en general, el escaso entrenamiento de los funcionarios a cargo de la gestión del impuesto. Estos problemas son mayores en las zonas rurales de la sierra.

En esa misma línea, Von Haldenwan *et al.* (2009) investigan los Servicios de Administración Tributaria (SAT), entidades semiautónomas de gestión de la tributación local. El estudio da cuenta de una mejora sustancial en términos de ingresos municipales cuando los ingresos son administrados por estas entidades. En comparación con las formas tradicionales de recaudación, los SAT han logrado además la modernización de sus procesos administrativos, una mejor atención a los contribuyentes y mayor transparencia, y una reducción de la influencia política. Sin embargo, en la descentralización de los ingresos, los SAT constituyen una excepción a la regla. Del total de municipios, solo siete poseen esta forma de administración tributaria. La investigación señala que este es un buen modelo que puede ampliarse a otras municipalidades, por lo menos a las urbanas de alta carga poblacional.

### *1.4.2. El gasto regional y local*

Gran parte de los análisis han centrado su atención en la baja capacidad de gasto de los gobiernos subnacionales, especialmente en el actual contexto de mayores recursos fiscales descentralizados. La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2010), en una propuesta técnico legal, muestran que el gasto subnacional ha ganado peso en el gasto no financiero del sector público en los primeros cinco años de la descentralización. Así, si en 2003 los gobiernos subnacionales estaban a cargo del 30% del gasto, en 2008 ya tenían el 42%, incremento que mostraría avances significativos en lo que se refiere a la descentralización del gasto. No obstante, una buena proporción del gasto subnacional, en particular del nivel regional, carece de discrecionalidad, es decir, la decisión de en qué se gasta la toma el nivel nacional y los gobiernos regionales solo se limitan a cumplir con este encargo. Este es un problema institucional, pues en un contexto de descentralización política los gobiernos regionales son agentes de sus ciudadanos/votantes y no del gobierno nacional. En esta perspectiva, Neyra (2008) analiza los niveles de autonomía en la decisión del gasto o el margen de maniobra presupuestal de los gobiernos regionales para hacer uso de su presupuesto con autonomía. El estudio constata que la participación real de los gobiernos subnacionales es más baja de la que muestran las cifras oficiales y otros reportes.

Obviamente, un gran problema en este punto es la reducida capacidad de los funcionarios subnacionales para realizar un gasto de calidad. Al respecto, Aragón y Casas (2009) señalan que la falta de capacidades técnicas en áreas críticas de la administración local como la gestión de proyectos, la contabilidad y finanzas, y el planeamiento y coordinación con otras entidades públicas, tiene un impacto negativo sobre la capacidad de gasto de los gobiernos locales. Otros estudios encuentran causas adicionales a este problema. Por ejemplo, la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (2008) destaca la existencia de una burocracia local con escasa preparación para hacerse cargo de tamaño incremento de recursos en un lapso de cuatro años. Sin embargo, buena parte de este cuello de botella tiene que ver con las rigideces institucionales impuestas por el nivel central que obstaculizan la mejora de las capacidades subnacionales, como los topes al número de personal o a los salarios, restricciones que no permiten atraer capital

humano calificado para manejar inversiones millonarias, como es el caso de los gobiernos locales que vienen recibiendo crecientes montos procedentes del canon.

#### *1.4.3. Transferencias fiscales intergubernamentales*

Vega (2008) examina el avance de la descentralización de las finanzas públicas en los últimos años, y concluye que ha habido un incremento significativo de la participación de los gobiernos regionales y locales en la estructura del presupuesto público a raíz de la transferencia de funciones desde los ministerios. Estas funciones están financiadas casi exclusivamente por transferencias del nivel central.

El estudio de Gómez, Martínez-Vázquez y Sepúlveda (2009a) muestra un sistema fiscal en el que las transferencias se caracterizan por su excesiva complejidad, multiplicidad de instrumentos con escasa coordinación entre sí y alta volatilidad en el volumen de recursos disponibles. Los autores también descubren la importancia desproporcionada de las transferencias de capital sobre las transferencias para gastos corrientes. Asimismo, evidencian la ausencia de una clara definición de objetivos del sistema en general y de los instrumentos en particular, y reconocen al FONCOMUN como el único instrumento que tiene objetivos nivelatorios de carácter horizontal en el nivel municipal. Finalizan señalando que las transferencias de capital están concentradas casi en su totalidad en el canon minero y otras en la explotación de recursos naturales.

El análisis de Alvarado (2008) toma en cuenta la heterogeneidad de las municipalidades peruanas y las agrupa por quintiles de ingresos y por nivel (provincial-distrital). Los municipios distritales con similares niveles de pobreza muestran grandes diferencias en las transferencias per cápita recibidas del gobierno nacional. Pero aún, es en los distritos más pobres donde estas diferencias se hacen más acentuadas a pesar de que, en promedio, los recursos que reciben son mayores a los de municipios con menores niveles de pobreza. El autor concluye que “no es cierto que todos los municipios pobres exhiban los mayores niveles de transferencias per cápita de todos los quintiles” (p. 47).

Según Gómez, Martínez-Vásquez y Sepúlveda (2008), el canon estaría minando el esfuerzo fiscal e impulsando una mayor brecha

territorial debido a que su reparto es altamente inequitativo. Al respecto, Sanguinetti (2009) señala que a partir de 2007 estas transferencias se han convertido en la principal fuente de recursos del nivel local: “no tienen efecto sobre la recaudación local, pero sí sobre la composición del gasto, incrementando la importancia relativa de la inversión pública. Dado que la inversión pública impulsa las capacidades productivas de la localidad, y el hecho de que la distribución del canon se concentra en las regiones más ricas, es posible que el régimen de trasferencias contribuya a ampliar las brechas de desarrollo entre las distintas regiones que conforman el Perú” (p. 27).

Considerando lo anterior, Herrera (2008) examina el desequilibrio entre los municipios peruanos. De acuerdo con sus hallazgos, los municipios de jurisdicciones mineras cuentan con un exceso de recursos de 67,5%, mientras que los municipios no mineros no logran cubrir sus requerimientos de presupuesto. El autor propone implementar una reforma de estas transferencias, trasladando parte de ellas a los municipios no mineros para lograr mayor equidad en el acceso a tales recursos.

Otros trabajos han explorado propuestas de transferencias fiscales en función de las necesidades de gasto subnacional en cada jurisdicción. Al respecto, Gómez, Martínez-Vázquez y Sepúlveda (2009a) calculan las necesidades de gasto en los niveles regional y local utilizando la metodología de estándares de gasto por cliente, recomendada para el caso peruano por sus ventajas en materia de transparencia y factibilidad. En la misma línea, Neyra (2010) explora una propuesta de transferencias basada en las necesidades fiscales de las jurisdicciones regionales utilizando la metodología del gasto promedio representativo, instrumento que apunta a la búsqueda de fines compensatorios a nivel horizontal.

#### *1.4.4. El endeudamiento subnacional*

La investigación en esta área ha sido escasa: solo se han registrado tres documentos. Llempén, Morón y Seminario (2010) encuentran que el marco normativo del endeudamiento municipal no ha incluido mecanismos que garanticen el cumplimiento de las reglas impuestas y que en la actualidad parte sustancial de la deuda corresponde a obligaciones

impagas cuyos acreedores son las entidades estatales. En ese contexto, recomiendan el saneamiento de la deuda subnacional heredada para continuar con el proceso de descentralización de ingresos. Asimismo, señalan que “el cumplimiento de las reglas fiscales per se no asegura el buen desempeño fiscal, sino que se requiere además generar solidez institucional y mejorar las capacidades de los gobiernos subnacionales” (p. 131). Estas capacidades están relacionadas con la generación de ingresos propios y la gestión de su gasto.

Por su parte, Gómez, Martínez-Vázquez y Sepúlveda (2009b) afirman también que gran parte de los gobiernos subnacionales carecen de capacidades de gestión financiera, por lo que recomiendan continuar con las reglas impuestas en el Decreto Legislativo 995, Ley de Descentralización Fiscal. Su texto da cuenta de que la Municipalidad de Lima Metropolitana concentra más de la mitad de la deuda subnacional. Los gobiernos regionales, por su lado, representan en conjunto solo 2,2% de la deuda. Revisando la estructura, alrededor de dos tercios de la deuda subnacional son pagos pendientes de beneficios de previsión y salud y la deuda con SUNAT. Asimismo, una porción importante de la deuda corresponde a deuda vencida o a cargos financieros por la deuda atrasada, siendo este último componente casi 45% de la deuda subnacional total, lo que significa —según los autores— no solo que los gobiernos subnacionales no están cumpliendo a tiempo con gran parte de sus obligaciones, sino que los recargos financieros que enfrentan por sus atrasos pueden empeorar su ya dudosa capacidad de pago.

#### *1.4.5. Municipalidades rurales y descentralización fiscal*

El documento de Casas (2009) analiza la descentralización fiscal en el contexto de los gobiernos rurales, teniendo en cuenta que 70% de las municipalidades del Perú se encuentra en ese ámbito y presenta especificidades propias que deben considerarse en el diseño del esquema fiscal local. Se trata de municipalidades con elevada incidencia de la pobreza, escasos ingresos propios y altamente dependientes de las transferencias fiscales del nivel central (cerca del 90% de sus ingresos). La heterogeneidad también es una característica relevante de estas municipalidades, especialmente porque existen gobiernos locales urbanos beneficiados por el canon y otros, la mayoría, que no

acceden a esa fuente. Deteniéndose en los ingresos, el autor destaca que la base tributaria rural es muy débil: la recaudación de un municipio rural apenas supera el 1% de su presupuesto total. Una fórmula para enfrentar estas limitaciones, en particular desde la perspectiva de la administración de impuestos locales y en la ejecución de un gasto a mayor nivel, es promover mecanismos de coordinación horizontal que proveen mayores economías de escala y cuya figura ya existe en el esquema normativo peruano: las mancomunidades municipales.

### 1.5. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y GOBERNANZA REGIONAL

Este apartado revisa las investigaciones sobre los avances en la distribución espacial del poder político; es decir, el peso que han ganado los presidentes regionales y los alcaldes con la descentralización. Por otro lado, analizará en qué medida la descentralización política está respondiendo a sus mandantes (los electores), lo que tiene que ver con la gobernanza subnacional entendida como la manera de gobernar en el nivel local y regional. La descentralización, al otorgar autonomía política a los gobiernos regionales y locales, automáticamente les provee de amplios márgenes de maniobra para introducir mejoras en la gestión y la política pública descentralizada en el marco de un gobierno unitario.

Al respecto, Cotler *et al.* (2009) examinan el proceso de descentralización política con especial atención en la relación gobernante-gobernado y la relación entre los gobernantes regionales con los partidos y el gobierno nacional. Para ello, toman dos casos en el norte (Piura y La Libertad) y dos en el sur (Arequipa y Puno). Luego de estudiar la dinámica política en las cuatro regiones, los autores concluyen que el proceso de descentralización ha establecido relaciones de manera desordenada y accidentada entre las regiones y la capital, “en función de la heterogénea formación del espacio, de la sociedad y de las capacidades políticas regionales” (p. 118). Cada caso revisado muestra distinto grado de articulación económico-territorial y dinámica política social, lo que da cuenta de especificidades propias en cada sociedad regional. No obstante, un común denominador es la presión de los grupos sociales por el acceso a la provisión de bienes públicos y una mayor equidad en la participación de los beneficios del crecimiento económico.

En relación con el rol de los presidentes regionales y los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones, el trabajo de Revesz (2006) destaca que la escala de la gestión descentralizada no está clara aún para las autoridades regionales y locales: “[E]n el Perú —afirma el autor—, la ausencia de visiones claras sobre lo regional y lo local induce a los presidentes regionales a desenvolverse como alcaldes mayores, invadiendo competencias o haciendo inversiones de orden municipal, y se refleja en la gestión de los territorios de esta escala. Desde los gobiernos locales rara vez se mira la dimensión regional o se busca la integración de localidades, desde lo regional no se comprende lo local como espacios autónomos que deben respetarse y cuya integración funcional debe promoverse” (p. 9).

Durante el proceso de descentralización se han identificado algunas reformas administrativas interesantes, principalmente en el ámbito regional. El estudio de caso realizado por Molina (2010) para ProDescentralización (PRODES) y el Congreso de la República da cuenta de esas innovaciones en la gestión regional. El documento analiza aquellas experiencias de “reforma institucional” de los gobiernos regionales plasmadas en sendas ordenanzas y posteriormente implementadas bajo un marco normativo que busca romper la homogeneidad del esquema regional impuesto por el marco normativo de la descentralización. Se trataría de experiencias “que de alguna manera muestran como iniciativa la modernización de las estructuras organizacionales” (p. 14) en busca de mejoras en la calidad de los servicios públicos a su cargo. No obstante, el autor sostiene que las reformas regionales implementadas no logran resolver las limitaciones del marco vigente que afectan la gestión regional. Por lo tanto, aunque son innovaciones desde dentro de los gobiernos regionales, no pueden ser consideradas reformas que han logrado mejoras sustantivas en los servicios, teniendo en cuenta que el problema está en la descoordinación de las funciones sectoriales y la ausencia de recursos humanos y presupuestales en áreas relevantes.

Otro estudio importante en relación con la construcción de la gobernanza regional es el de Arguedas, Diez Canseco y Rodríguez (2011), que analiza la descentralización del sector minero. Para los autores, pese a las limitaciones del proceso, el sector minero se ha destacado como uno de los sectores con mayores logros en lo que se refiere a capacidades institucionales transferidas. La estrategia fue establecer desde los inicios el rol rector del Ministerio de Energía y Minas,

un programa de fortalecimiento de capacidades y el establecimiento de canales de coordinación y cooperación intergubernamental. El estudio plantea recomendaciones orientadas a mejorar las capacidades regionales más allá de este sector: generar incentivos para reducir la rotación de recursos humanos capacitados; revisar la normatividad para garantizar el pleno ejercicio de las funciones transferidas a los gobiernos regionales; hacer seguimiento y evaluación a las funciones transferidas y, algo muy importante, asegurar el financiamiento para el ejercicio de las funciones.

Barrantes *et al.* (2010) analizan la economía política de la asignación presupuestaria y reconocen el rol creciente de los presidentes regionales como agentes de negociación en la distribución de los recursos públicos. Concluyen que aunque la primera generación de presidentes regionales (2002-2006) mostró escasa capacidad de incidencia política, la segunda generación (2006-2010) tiene mayor peso y protagonismo político, “al punto de que parecen ser más importantes que los congresistas en las pugnas distributivas” (p. 31). Se destaca también la formación de la Asamblea Nacional de Presidentes Regionales como espacio de concertación y negociación conjunta con el gobierno central, logrando mayor visibilidad política.

No obstante, según los autores, la lógica descentralista en el Perú muestra un dinamismo que va “de arriba para abajo”—proveniente del Poder Ejecutivo—, y no es tanto resultado de la presión de los actores regionales. En este sentido, es posible que gran parte de los cambios en materia de gobernanza regional hayan surgido del nivel nacional. El presupuesto participativo y la planificación concertada, por ejemplo, no son reformas “de abajo arriba”, lo que ha generado un estilo de gobierno local de participación forzada con serias limitaciones en el conocimiento de la planificación, los presupuestos y de una verdadera representación de la sociedad civil local.

De la Cruz (2007) analiza el caso de los distritos de Lambayeque y da cuenta de estas limitaciones, incluyendo la ausencia de una relación gobernante-gobernados basada en la confianza. Sin embargo, destaca que esto requiere de un proceso de aprendizaje. En un estudio similar para los distritos de la provincia moqueguana de Sánchez Cerro, Montes (2007) incide también en la falta de transparencia; sin embargo, muestra avances en relación a la atomización de las inversiones, la participación vecinal cada vez más consciente de que las inversiones locales pueden mejorar sus condiciones de vida, entre otros. Su lectura

es que los procesos no son necesariamente similares y que dependen de las especificidades de cada realidad local, los niveles de capital social y la vocación participativa de las autoridades municipales.

Por su parte, el Banco Mundial (2011) evalúa el presupuesto participativo y su relación con el presupuesto por resultados utilizando una metodología cualitativa y cuantitativa. Sobre la participación ciudadana, encuentra que los debates presupuestarios se dan en torno a los gastos de inversión y dejan de lado el gasto social, compuesto principalmente por gasto corriente, tan importante para mejorar las condiciones de vida. Asimismo, que el gasto del presupuesto participativo es pro pobre, pues prioriza la infraestructura social, principalmente agua y saneamiento a nivel de distrito. Entre los hallazgos se menciona también la baja calidad de la participación por ausencia de información para los representantes y la presencia de una economía política en la que actores influyentes y autoridades imprimen la dirección de determinadas inversiones.

Muñoz (2008) estudia la eficiencia del gasto a nivel municipal vinculada a la dinámica de la política local. Su análisis busca establecer los factores políticos que determinan un gasto más eficiente. Según sus hallazgos, la influencia política impacta más en la calidad del gasto en los ámbitos provinciales que en los distritales. Asimismo, una mayor competencia política es saludable hasta un punto de inflexión, cuando se pasa a una atomización de candidaturas que le quitan legitimidad al ganador. Finalmente, la reelección de los alcaldes, quienes supuestamente tendrían mayor experiencia en la gestión, no necesariamente garantiza un gasto más eficiente.

Otro tema importante de la descentralización política es su vínculo con los conflictos en las regiones del país. Al respecto, Arellano-Yanguas (2011b) examina la variación en la incidencia de conflictos en las distintas regiones del Perú hasta 2008. El autor encuentra una conexión directa con el nivel per cápita de canon recibido, lo que explicaría mejor tanto las diferencias en la incidencia de conflictos sociales entre las regiones como su evolución temporal. Lo interesante es que identifica tres subtipos de conflictos, entre los cuales destacan los asociados a los descontentos de la población con las autoridades locales por su incapacidad para ejecutar obras de manera eficiente. Otros son las pugnas entre los diferentes niveles de gobierno en relación al establecimiento de reglas de reparto del canon minero, y los conflictos de límites fronterizos entre jurisdicciones vecinas.

## 1.6. DESCENTRALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

En un sistema descentralizado adquieren suma importancia las relaciones entre los niveles de gobierno, principalmente en lo que respecta a la provisión de bienes públicos. En el modelo de descentralización del Perú, existen responsabilidades exclusivas y compartidas entre los tres niveles de gobierno. En la práctica, no obstante, el nivel regional destina la mayor parte de sus finanzas a dos sectores sociales: salud y educación. A partir de 2006, el gobierno decide transferir varios programas sociales a las municipalidades, como el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), los Wawa Wasi, entre otros.

Tomando en cuenta la descentralización de la educación, Chirinos (2011) destaca que con el denominado “shock de la descentralización” en 2007 se aceleró el proceso de transferencia de funciones hacia los gobiernos regionales sin tener en cuenta el principio de gradualidad. Por su parte, ProDescentralización (2007) afirma que la transferencia de competencias y funciones desde el nivel nacional no fue adecuadamente acompañada de los recursos presupuestales que garantizaran su cumplimiento. No obstante, existe una clara tendencia hacia la articulación de la organización administrativa del aparato regional educativo. En ese sentido, Chirinos (2011) reconoce la reestructuración de las gerencias a cargo del servicio, así “como la definición de espacios de articulación y coordinación con las municipalidades” (p. 17). Esta tendencia es más clara luego de la desactivación de la municipalización de la educación, dado que hasta entonces se percibía dos modelos de gestión descentralizada (gestión regional y municipalización) sin mecanismos de compatibilización entre sí. Las críticas al modelo municipalizado apuntan a que este profundizaría la brecha entre los municipios pobres, que no pueden financiar una educación de calidad, y los municipios ricos.

El análisis de Jaramillo (2008) busca conocer las especificidades de la oferta de docentes tomando el caso de dos regiones. El autor encuentra que los mercados de docentes están bastante circunscritos; es decir, los profesores son en gran parte originarios de cada región, y que existe relativamente poca movilidad a lo largo de la carrera. En su opinión, “en la perspectiva de mejorar la calidad de los docentes en las regiones, parece más razonable reforzar las capacidades de formación

de nuevos docentes en el nivel regional que incentivar a los docentes a desplazarse, debido a su baja propensión a buscar empleo dentro de un ámbito geográfico más bien restringido” (p. 44).

Aunque no tratan específicamente sobre la descentralización de la salud, se ha identificado dos documentos que sí revisan sus avances y limitaciones de manera indirecta. El primero es un análisis de las barreras geográficas que limitan el acceso a la atención de salud (Eyzaguirre, Falleque y Lao 2007), una de cuyas conclusiones es que la creación del Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud no ha producido resultados hasta la fecha en la articulación de los esfuerzos hacia una mayor equidad y acceso a los servicios considerando las dificultades propias de la localización de las comunidades, la carencia de vías de comunicación adecuadas o la distribución física de los servicios de salud. Por otro lado, el trabajo de Seinfeld y Petrera (2007) señala dos líneas de acción descentralizadoras a nivel regional cuyo común denominador fue la concertación. Por un lado, identifican el llamado Mapa de Competencias Concertadas en Salud, que constituiría la base para una estrategia de descentralización en cada región; y por otro lado, el proceso de formulación en cada región de los planes participativos o concertados de salud como base para un trabajo conjunto de todos los actores regionales en salud.

Alcázar y Lovatón (2006) estudian los primeros años de la descentralización de los programas sociales hacia el nivel municipal. Los autores encuentran serias deficiencias en la planificación del proceso de transferencia de FONCODES y el PRONAA, como una serie de retrasos en la elaboración y cumplimiento de sus lineamientos de transferencia, y cambios que han desnaturalizado los programas en relación al ámbito de beneficiarios (método de focalización), lo que hace dudar a los autores si los programas descentralizados son los mismos que funcionaban en el nivel central. Asimismo, señalan la descoordinación en la entrega de los recursos y la debilidad institucional y técnica de los gobiernos locales, que en muchos casos han reemplazado a los núcleos ejecutores.

Guerrero y Sugimaru (2010) analizan las oportunidades y riesgos de la transferencia a los gobiernos provinciales del servicio de Wawa Wasi, programa social estatal orientado a crear condiciones favorables para el desarrollo integral de niñas y niños en situación de vulnerabilidad. Utilizando una metodología cualitativa basada

en entrevistas realizadas en cinco regiones, las autoras concluyen que el proceso de transferencia carece de lineamientos claros y de planificación, fundamentalmente por el cambio constante del marco normativo y la decisión de fusionar varios programas sociales, lo que ha hecho más complejo el proceso. Por otro lado, las autoridades locales no conocen al detalle el programa y existe descoordinación en la descentralización de los respectivos recursos financieros y humanos. No obstante, mencionan que la principal ventaja es la cercanía de los gobiernos locales a los beneficiarios del programa.

## 1.7. REGIONALIZACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO

La regionalización del país es un tema pendiente de la política nacional. De acuerdo con la normatividad de la descentralización, las regiones se conforman sobre la base de dos o más departamentos contiguos que se unen luego de un referéndum. Tras el fracaso del primer intento de conformar regiones en 2005, el siguiente referéndum se postergó indefinidamente y el tema salió de la agenda gubernamental. En los siguientes años se ha observado propuestas espontáneas de asociación de territorios,<sup>3</sup> pero ninguna calza en la conformación de jurisdicciones de gobiernos intermedios.

Las investigaciones realizadas sobre el tema son igualmente acautadas. Un trabajo relevante al respecto es la consultoría encargada por la Secretaría de la Descentralización a Macroconsult (2010). Este documento arriba a una propuesta específica de conformación de regiones con base en criterios de unidades geoeconómicas jerarquizados por una ciudad intermedia y con capacidad de articular el territorio y de promover una descentralización económica. Se plantea la creación de once regiones que, a diferencia de otras propuestas, toman como referente las jurisdicciones provinciales como unidades territoriales susceptibles de ser agrupadas en regiones, desconfigurando los tradicionales límites departamentales.

---

3 Por ejemplo, las juntas de coordinación interregional y las mancomunidades regionales.

Vergara (2010) analiza la organización del territorio y la descentralización económica. Desde su perspectiva, el fortalecimiento del nivel departamental implica un enorme impacto negativo en términos de fragmentación nacional. En el ámbito local se cuenta con más de un nivel de gobierno que nada significa, dejando de lado “una diferenciación horizontal que sin implicar subordinación jerárquica, distinga, por ejemplo, los gobiernos metropolitanos de los rurales” (p. 143). Asimismo, destaca la importancia de la consolidación de los sistemas urbanos porque tienen un impacto positivo sobre el mundo rural. En la parte propositiva del documento, tomando en cuenta el fracaso de la conformación de regiones, el autor propone un enfoque orientado a penalizar el mantenimiento del *statu quo* en el nivel departamental y sustituir el enfoque actual de municipios de dos niveles homogéneos por el establecimiento de tres o cuatro tipos de municipalidad según la naturaleza del territorio que le corresponda gobernar.

Por su parte, Martínez-Vázquez *et al.* (2010) reconocen que la fragmentación de los gobiernos municipales es un problema importante en el Perú, y señalan que su disminución podría generar economías de escala en la provisión de servicios locales y reducciones en el costo de la administración local. Al respecto, la experiencia internacional muestra que hay dos caminos para posibles reformas: una forzosa, aplicando cambios desde arriba; y otra voluntaria, incentivando desde abajo las asociaciones de municipios. Esta última es la preferida por la mayoría de países con altos niveles de fragmentación. En el Perú, la Ley de Mancomunidades Municipales apunta a estos objetivos pero tiene dos limitantes: (i) la cooperación municipal está sesgada hacia la inversión local cuando la provisión conjunta de servicios corrientes es más recurrente, y (ii) la norma no contempla que las municipalidades menores puedan contratar a otras mayores para la prestación de servicios.

## 2. AGENDA 2012-2016

### 2.1. CRECIMIENTO REGIONAL Y CONVERGENCIA

En los últimos años, en un entorno cada vez más internacionalizado, el crecimiento regional ha mostrado que en este proceso hay regiones

ganadoras y regiones perdedoras. La brecha entre ambas constituye un problema que requiere de políticas de nivelación regional. La investigación sobre el tema debe apuntar en dos sentidos: por un lado, continuar revisando la existencia de convergencia/divergencia en las economías regionales o grupos de economías al interior del país para conocer las posibilidades de cohesión regional en el futuro; y por otro lado, analizar las economías regionales en forma individual para identificar los cuellos de botella que impiden el crecimiento regional. En este sentido, es recomendable seguir la línea de investigación establecida por el CIES para los estudios regionales con el marco metodológico propuesto por Hausmann, Rodrik y Velasco (2005), antes mencionado.

El crecimiento regional es un fenómeno fuertemente asociado a la inversión, las mejoras en la productividad laboral y las políticas de innovación en su respectivo tejido empresarial. En tal sentido, es importante explorar este tipo de políticas en el territorio. El rol de los gobiernos regionales como promotores de las políticas de ciencia, tecnología e innovación y las propuestas específicas para las regiones desde el nivel nacional, requieren ser priorizados. Las cadenas productivas y los corredores económicos que van más allá del límite artificial de los departamentos son también un tema relevante para la investigación, cuyos hallazgos contribuirían al diseño de mejores políticas de fomento productivo.

Otro tema de estudio es el rol de la inversión pública en el crecimiento regional, especialmente en aquellas regiones que han estado poco vinculadas al mercado. Importa conocer cuáles son los stocks de capital público y privado en las regiones como insumo para las políticas de inversión futura, teniendo en cuenta que la función de la inversión pública es complementar la iniciativa privada. Asimismo, es importante poner atención en el rol que actualmente están o deberían estar desempeñando los gobiernos regionales como promotores de la inversión privada en sus territorios. Estos cuentan con su respectiva Agencia Regional de Fomento de la Inversión Privada. Estas agencias tienen amplio margen de maniobra para establecer políticas de atracción de inversiones y fomento productivo considerando las potencialidades de las regiones. Queda claro que el desempeño de algunas será mejor que el de otras, que el ritmo de aprendizaje es distinto dependiendo de las especificidades institucionales de cada gobierno regional, lo que da margen para documentar las mejores experiencias.

## 2.2. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Es necesario analizar las responsabilidades de gasto asignadas a los gobiernos subnacionales en el actual esquema de relaciones fiscales intergubernamentales, para identificar la existencia de duplicidad de esfuerzos y el consiguiente desperdicio de recursos que ello implica, la subcobertura y los conflictos interjurisdiccionales. La política pública requiere de estos hallazgos para proponer un esquema de distribución de funciones y competencias más idóneo, que delimite con claridad las responsabilidades de cada nivel y permita alcanzar resultados más eficientes en la provisión de bienes y servicios públicos a escala regional y local.

Desde la perspectiva de los ingresos, las actuales propuestas buscan generar un espacio fiscal regional. Al respecto, las investigaciones deberían contribuir a definir el tipo de recursos a asignar a las regiones. Se ha propuesto establecer la coparticipación o el otorgamiento de impuestos verdes, entre otros. En el ámbito local, el esquema de financiamiento municipal requiere explorar nuevos instrumentos fiscales vinculados a la recuperación de plusvalías en las ciudades (*bettermet tax*), así como identificar escenarios de flexibilización del impuesto predial, como sucede en otras experiencias. Una propuesta interesante es el establecimiento de bandas a la fijación de tarifas o vincular el impuesto a la regulación de la expansión urbana. Otra herramienta a nivel metropolitano son las asociaciones público-privadas en la provisión de infraestructura urbana en ciudades con grandes déficits.

No existen estudios sobre la incidencia fiscal, es decir, sobre la correspondencia entre el aporte tributario de las regiones en términos de recaudación global y la cantidad de bienes y servicios públicos que estos reciben del gobierno en todos sus niveles. Esto es importante en un contexto en el que se va a discutir la conformación de regiones y su viabilidad fiscal y la descentralización de gastos e ingresos.

Finalmente, un tema de investigación de gran trascendencia es el endeudamiento subnacional. Lo más urgente es el sinceramiento de los niveles de endeudamiento local. Se podría hacer estudios de caso de municipios —según su importancia— que tienen problemas de deuda de cualquier tipo.

## 2.3. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y GOBERNANZA REGIONAL

La descentralización política implica una redistribución territorial del poder político. En este sentido, el proceso de descentralización requiere investigaciones de la economía política que subyace tras el proceso. Cualquier reforma, desde una modificación del canon hasta la constitución de mancomunidades, tiene como trasfondo intereses de grupos políticos en el nivel nacional o de movimientos regionales en los ámbitos regional y local. Las relaciones entre los políticos regionales y los nacionales son interesantes, especialmente en la presión por mayores recursos, la priorización de obras de infraestructura, entre otros.

El rol de los actores regionales en el proceso de descentralización y desarrollo regional no ha sido parte importante de los estudios regionales, más aún si se tiene en cuenta que en estos espacios no son los partidos políticos los que acceden al poder sino mayoritariamente los movimientos regionales. Asimismo, no se conoce mucho cuál es el papel de los líderes empresariales en la construcción de agendas de desarrollo regional, la masa crítica de investigadores y el rol de los centros de investigación regional. Finalmente, la postura que están tomando algunos gobiernos regionales en los conflictos sociales y ambientales, dejando su función de gobierno y situándose en el ámbito de los actores beligerantes, también forma parte de esta agenda de investigación.

La participación ciudadana y los mecanismos de control son temas interesantes para evaluar la descentralización desde la perspectiva del empoderamiento ciudadano. Al acercar el Estado al ciudadano, la descentralización no solo logra mayores niveles de eficiencia en la entrega de servicios, sino sobre todo posibilita la participación de la población en la toma de decisiones en el nivel local. El proceso peruano ha estado equipado con dos herramientas importantes: el presupuesto participativo y la planificación concertada. A casi una década de iniciada la descentralización, el impacto de esta participación y los niveles de responsabilidad en la rendición de cuentas que el proceso ha generado en los espacios regionales y locales son aspectos que interesa conocer a fondo.

En relación con la gobernanza regional, se requiere profundizar el conocimiento de las capacidades institucionales, técnicas y administrativas de los gobiernos regionales. Ahora que están a cargo de servicios de relevancia social como la educación y la salud, y de crecientes flujos de recursos destinados a la inversión pública en sus territorios, estos

gobiernos tienen el desafío de organizar y consolidar un cuerpo de funcionarios públicos con capacidades para manejar la provisión de estos servicios. Atención especial demanda el análisis de los recursos humanos con que cuentan actualmente los gobiernos regionales que fueron heredados de los anteriores Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR). Otro tema relevante de estudio son los avances alcanzados por los gobiernos descentralizados, especialmente en el nivel regional y las municipalidades importantes, en la utilización de herramientas como el gobierno electrónico.

## 2.4. DESCENTRALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

El traslado de responsabilidades desde los ministerios hacia los gobiernos regionales y locales ha abierto una veta interesante para la investigación de las políticas sociales descentralizadas, especialmente de educación y salud. Si bien ya existe conocimiento acumulado sobre la descentralización de la educación, es muy importante conocer otras facetas como la distribución territorial de la calidad educativa, las brechas entre regiones, etc.

Por otro lado, las investigaciones sobre la descentralización de los servicios de salud son escasas. Este sector ha sido casi completamente descentralizado hacia el nivel regional, sin embargo, se ignoran los efectos de un servicio de salud descentralizado en términos de desempeño y calidad. Una premisa de la descentralización es que el acercamiento del servicio a los ciudadanos genera mejoras en la provisión por las ventajas de información y el control ciudadano. Conviene investigar también acerca del modelo de gestión territorial de la salud; a diferencia de otros servicios, la salud tiene su propia organización espacial basada en redes y microrredes territoriales.

La descentralización del sector vial también muestra avances susceptibles de análisis, especialmente en el mantenimiento de caminos rurales y departamentales a cargo de los gobiernos provinciales y regionales, respectivamente. En el ámbito local se han implementado los Institutos Viales Provinciales como entidades descentralizadas del municipio provincial, pero financiados por todas las municipalidades de la provincia. El estudio del modelo es interesante para dar cuenta del impacto que están teniendo estas entidades y, en general, del impacto

de la descentralización vial en la calidad de vida de la población rural y en la integración de amplios espacios territoriales a los mercados al mantener las vías de comunicación en buen estado.

Los gobiernos regionales y locales también prestan servicios de regulación en sectores acotados como la minería artesanal, el medio ambiente y la gestión de los recursos naturales. Este rol regulador es relevante en contextos donde la minería informal se ha convertido en un grave problema. A nivel local, destaca la regulación del transporte interprovincial, la gestión de residuos sólidos, entre otros. Todos estos servicios locales tienen mucha importancia en la mejora de la calidad de vida de la población. En ese sentido, es necesario contar con estudios que permitan conocer en qué medida estos gobiernos están prestando servicios de regulación regional y local más eficientes que el nivel nacional, considerando que estos problemas son del ámbito subnacional.

## 2.5. REGIONALIZACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO

Aunque ya existen estudios y propuestas sobre una nueva regionalización del país, es importante complementarlos con análisis que permitan determinar si las potenciales regiones tienen viabilidad fiscal, económica y política. Lo primero es relevante porque las regiones requieren contar con un tamaño crítico, lo que implica una determinada carga de población, mercados regionales de dimensiones aceptables y una base tributaria que dé sustento a un financiamiento público en su jurisdicción. La viabilidad política está vinculada a la economía política del proceso, especialmente por los intereses de los actuales presidentes regionales y otros actores importantes en las regiones y a nivel nacional. Otro tema de análisis es la estrategia de política pública para implementar la regionalización: desde arriba (*top down*), diseñando y estableciendo desde el gobierno nacional las jurisdicciones regionales; o desde abajo (*bottom up*), que ya ha sido probada en el referéndum de 2005 y fue un rotundo fracaso. Interesa también evaluar el esquema a implementar: macrorregiones, mancomunidades regionales o simplemente juntas de coordinación interregional.

Ya ha sido varias veces diagnosticada la excesiva atomización del nivel local, especialmente del nivel distrital. Uno de los instrumentos para paliar las deseconomías de escala que tal fenómeno genera son las

mancomunidades municipales, que integran dos o más municipalidades para prestar servicios a sus pobladores. De acuerdo con la Presidencia del Consejo de Ministros (2012), ya existen más de 120 mancomunidades en todo el territorio. A cuatro años de su implementación como instrumento de gobierno local, es importante evaluar y conocer sus beneficios, si es que los tiene, en las poblaciones involucradas. ¿En qué medida las mancomunidades podrían convertirse en esquemas de gobierno que reemplacen a los actuales municipios, especialmente en las zonas rurales y alejadas? ¿Son los servicios locales o las inversiones municipales más eficientes bajo este esquema?

### 3. REFLEXIONES FINALES

El desarrollo regional y la descentralización del Estado como políticas bien gestionadas pueden tener un alto impacto en la inclusión social y el crecimiento económico; para ello, será necesario considerar las limitaciones actuales y los cuellos de botella de ambos procesos. Estas políticas públicas requieren de una coordinación intergubernamental en el marco de un proceso que, por su naturaleza, es gradual. Una de las ventajas de la descentralización es que propicia la emergencia de casos exitosos de políticas públicas regionales que pueden servir de ejemplo para el resto de regiones.

La política regional basada en evidencia tiene más desafíos que otras políticas, principalmente porque los usuarios se encuentran en territorios donde la investigación carece de dos factores fundamentales. A la ausencia de una masa crítica de investigadores con interés en conocer los problemas socio-económicos de su región, se suma la limitada oferta de información sistematizada a nivel regional y local de organismos públicos y privados regionales. Al respecto, el Sistema de Información Regional para la toma de Decisiones (SIRTOD) del INEI, que provee datos productivos y socio-demográficos desagregados a nivel regional, constituye un avance notable. Otra fuente importante es el Portal de Transparencia Financiera del MEF, que provee información fiscal a nivel regional y local de casi diez años. Estos esfuerzos deberían ser imitados por otras instituciones del Estado y los propios gobiernos regionales. Es posible que esta brecha sea producto de la ausencia de demanda de este tipo de información por parte de los investigadores.

Las demandas de conocimiento en las regiones tienen que responder a las especificidades de cada departamento. Aunque existen esfuerzos de investigación desde la capital, este conocimiento tiene que ser preferentemente producto de la investigación universitaria en las regiones y de los *think tanks* regionales. Las universidades regionales tienen el desafío de convertirse en aliados del desarrollo en sus zonas, proveyendo profesionales y conocimiento para la toma de decisiones. Esto es más relevante en el caso de aquellas regiones donde las universidades reciben recursos del canon y regalías para desarrollar proyectos de investigación.

Por último, la investigación vinculada a la descentralización y el desarrollo regional constituye un área crucial para lograr un país con un crecimiento que promueva la cohesión territorial, teniendo en cuenta que no existe prosperidad cuando las desigualdades, entre ellas las regionales, son altas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, Giovanna

- 2011 “Microcrédito y crecimiento regional en el Perú”. Documento de Trabajo 317. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

ALCÁZAR, Lorena y Rodrigo LOVATÓN

- 2006 *Balance de los primeros años de la transferencia de programas sociales a los gobiernos locales*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

ALVARADO, Betty

- 2008 “Descentralización fiscal en el Perú. Contexto y exploración del desempeño municipal”. Informe de consultoría. Lima: Banco Interamericano de Desarrollo.

ARAGÓN, Fernando y Carlos CASAS

- 2009 *Technical capacities and local spending: Evidence from Peruvian municipalities*. Corporación Andina de Fomento.

ARELLANO-YANGUAS, Javier

- 2011a *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú.* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Instituto de Estudios Peruanos.
- 2011b “Aggravating the resource curse: decentralisation, mining and conflict in Peru”. *Journal of Development Studies* 47 (4), pp. 617-638.

ARGUEDAS, Cinthya, Carlos DIEZ CANSECO y Virginia RODRÍGUEZ

- 2011 *La experiencia de descentralización del sector minero: fortalecimiento de la gestión regional en materia de minería a pequeña escala.* Lima: GOVERNA.

ARIAS, Luis

- 2007 *La descentralización fiscal en el Perú.* Lima: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.

ARMENDÁRIZ, Edna, Fidel JARAMILLO y Felipe ZEGARRA

- 2011 *Las barreras al crecimiento económico en Junín.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Banco Interamericano de Desarrollo.

ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES

- 2010 *Propuesta técnico legal de descentralización fiscal.* Lima: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.

BANCO MUNDIAL

- 2011 *Evaluación del presupuesto participativo y su relación con el presupuesto por resultados.* Lima: Banco Mundial.

BARRANTES, Roxana, Martín TANAKA, Sofía VERA y Max PÉREZ-LEÓN

- 2010 *El boom de los recursos naturales y las coaliciones presupuestarias: una ilustración con el caso peruano.* Disponible en: <<http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/FutureState/Peru-paper.pdf>>.

BONIFAZ, José Luis y Roberto URRUNAGA

- 2008 “Estimación de los beneficios económicos de la carretera Interoceánica”. Documento de Trabajo 81. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

- CABALLERO, José María, Carolina TRIVELLI y María DONOSO  
2007 “Desarrollo territorial”. En: M. M. Giugale, V. Fretes-Cibils y J. Newman, editores. *Perú: La oportunidad de un país diferente. Próspero, equitativo y gobernable.* Lima: Banco Mundial, pp. 255-269.
- CAMPOS, Miguel y Aldo RODRÍGUEZ  
2011 *Propagación de recessiones regionales en el Perú.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- CANAVIRE-BACARREZA, Gustavo, Jorge MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y Cristián SEPÚLVEDA  
2012 “Sub-national revenue mobilization in Peru”. IDB Working Paper Series 299. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CARRANZA, Luis, Juan GALLARDO y Renzo VIDAL  
2012 *Las barreras al crecimiento económico en San Martín.* Lima: Banco Interamericano de Desarrollo, Consorcio de Investigación Económica y Social, Universidad San Martín de Porres.
- CASAS, Carlos  
2009 *Descentralización fiscal frente a un contexto rural.* Lima: Red de Municipalidades Rurales del Perú.
- CHACALTANA, Juan  
2008 *¿Por qué el empleo crece en algunas regiones y en otras no? Naturaleza e implicancias del “boom” del empleo registrado a nivel regional.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- CHANG, Víctor y Max CARBAJAL  
2009 *Medición de productividad y eficiencia de los puertos regionales del Perú: un enfoque no paramétrico.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- CHIRINOS, Luis  
2011 *Descentralización de la gestión educativa.* Lima: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Proyecto Suma.

CHIRINOS, Raymundo

- 2008 *¿Convergen las regiones en el Perú? Evidencia empírica para el período 1994-2007.* Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

- 2010 *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir.* Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

COTLER, Julio, Rodrigo BARRENECHEA, Romeo GROMPONE e Isabel REMY

- 2009 *Poder y cambio en las regiones.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

DE LA CRUZ, Carlos

- 2007 *Planificación y presupuesto participativo distrital: la experiencia de Lambayeque.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT - GIZ

- 2008 *Canon y regalías: distribución y uso en los gobiernos subnacionales.* Lima: GIZ

EYZAGUIRRE, Carlos, César FALLEQUE y Sonia LOU

- 2007 *Políticas para eliminar las barreras geográficas en salud.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social - Observatorio de la Salud.

GALLO, María Teresa

- 2009 “Crecimiento económico y desequilibrios territoriales en Perú ¿Algo está cambiando?”. *Foreign Affairs Latinoamérica* 9 (1), pp. 33-44.

GARFIAS, Marcos

- 2009 *La investigación en la universidad pública regional y los fondos del canon 2004-2008.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Instituto de Estudios Peruanos.

- GÓMEZ, Juan, Jorge MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y Cristián SEPÚLVEDA  
2010 *Abriendo espacios fiscales. La descentralización de fuentes de ingresos y el desarrollo de la capacidad recaudatoria de los gobiernos regionales y municipales en Perú.* Atlanta: Georgia State University.
- 2009a *Las transferencias de nivelación: propuestas para una reforma del sistema peruano.* Atlanta: Georgia State University.
- 2009b *Endeudamiento y estabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales de Perú. Propuestas de reforma.* Atlanta: Georgia State University.
- 2008 *Diagnóstico del proceso de descentralización fiscal en Perú.* Atlanta: Georgia State University.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín  
2010 “Descentralización, divergencia y desarrollo regional en el Perú del 2010”. En: J. Rodríguez y M. D. Tello, editores. *Opciones de política económica en el Perú: 2011-2015.* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 175-204.
- GUERRERO, Gabriela y Claudia SUGIMARU  
2010 *Oportunidades y riesgos de la transferencia del servicio Wawa Wasi a los gobiernos locales provinciales.* Lima: GOVERNA.
- HAUSMANN, Ricardo, Dani RODRIK y Andrés VELASCO  
2005 “Growth diagnostics”. Working Paper. Universidad de Harvard.
- HERRERA, Pedro  
2008 “¿Quitarle a los ricos para darle a los pobres? Una propuesta de redistribución de los recursos del canon y regalías mineras a nivel municipal”. Documento de Trabajo 268. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- HERRERA, Pedro y Javier ROCA  
2007 “Lineamientos de política para el crecimiento económico de las regiones peruanas basados en los principios de economía geográfica”. Documento de Discusión DD /07/01. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.

JARAMILLO, Miguel

- 2008 *Descentralización de recursos humanos en educación. ¿Mercado nacional o mercados regionales de docentes?* Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

LLEMPÉN, Zoila, Eduardo MORÓN y Cristhian SEMINARIO

- 2010 “Descentralización y desempeño fiscal subnacional: el caso de Perú”. En: M. del Valle y A. Galindo, editores. *Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: los casos de Colombia y Perú*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 98-136.

MACROCONSULT

- 2010 “Propuesta orientada a la efectivización del Plan Nacional de Regionalización”. S/p.

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge, Ana HERRERO, Juan GÓMEZ y Cristián SEPÚLVEDA

- 2010 *Reforma territorial y la prestación de servicios públicos en Perú*. Atlanta: Georgia State University.

MASAHLA, Fujita, Paul R. KRUGMAN y Anthony J. VENABLES

- 2000 *Economía espacial: las ciudades, las regiones y el comercio internacional*. España: Editorial Ariel.

MENDOZA, Waldo y José GALLARDO

- 2011 *Las barreras al crecimiento económico en Cajamarca*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Japan International Cooperation Agency.

MOLINA, Raúl

- 2010 *Experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales. Estudio de casos*. Lima: ProDescentralización.

MONTES, Alipio

- 2007 *Presupuesto participativo, inversión pública local, mejoramiento del empleo y el acceso a servicios básicos de la población rural*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Centro de Estudios para el Desarrollo Regional.

MORALES, Antonio

- 2008 *Los impuestos locales en el Perú: aspectos institucionales y desempeño fiscal del impuesto predial.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

MUÑOZ, Paula

- 2008 *¿La política importa? Los determinantes políticos de la eficiencia del gasto municipal.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Asociación Servicios Educativos Rurales.

NEYRA, Gonzalo

- 2011 *Propuestas para la política nacional de desarrollo regional en el Perú.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- 2010 *Determinación de las necesidades de gasto fiscal en el nivel regional.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- 2008 *Discrecionalidad presupuestaria en los gobiernos regionales. ¿Avances en la descentralización de las finanzas públicas?* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

OTTAVIANO, Gianmarco

- 2009 *Trade liberalization, economic integration and regional disparities.* Caracas: Corporación Andina de Fomento.

PAREDES, René

- 2010 *La pobreza y su dinámica en el sur del Perú.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Universidad Nacional del Altiplano.

POLASTRI, Rossana y Fernando ROJAS

- 2007 “Descentralización”. En: M. M. Giugale, V. Fretes-Cibils y J. Newman, editores. *Perú: La oportunidad de un país diferente. Próspero, equitativo y gobernable.* Lima: Banco Mundial, pp. 757-773.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

- 2012 *Informe anual del proceso de descentralización 2011.* Lima: Secretaría de la Descentralización.

## PRODESCENTRALIZACIÓN

- 2007 *El proceso de descentralización: balance y agenda a septiembre de 2007.* Lima: ProDescentralización.

## PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

- 2010 *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente.* Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

## REVESZ, Bruno

- 2006 *Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local.* Piura: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.

## RODRÍGUEZ DOIG, Enrique

- 2008 “Descentralización”. Cap. 3. En: *La investigación económica y social en el Perú, 2004-2007: Balance y prioridades para el futuro.* Diagnóstico y Propuesta 40. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, pp. 57-100.

## ROSALES, Luis, José CHINGUEL y Luis SIANCAS

- 2008 *Convergencia económica y convergencia en desarrollo humano en la macro región norte del Perú 1995-2005.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Universidad Nacional de Piura.

## SANGUINETTI, Pablo

- 2009 *Canon minero y decisiones fiscales subnacionales en el Perú.* Caracas: Corporación Andina de Fomento.

## SEINFELD, Janice y Margarita PETRERA

- 2007 *Repensando la salud en el Perú.* Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

## TEIXEIRA, Aurora

- 2006 “Transport policies in light of the new economic geography: The Portuguese experience”. *Regional Science and Urban Economics* 36, pp. 450-466.

## TELLO, Mario

- 2008 *Complejos industriales y ventajas internacionales: el enfoque de análisis de cluster para la formación de cadenas productivas en los departamentos de Piura y Loreto.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

TICCI, Elisa

- 2011 *Extractive industries and local development in the Peruvian highlands: socio-economic impacts of the mid-1990s mining boom.* San Domenico di Fiesole: European University Institute.

VÁSQUEZ, Arturo y Luis BENDEZÚ

- 2008 *Ensayos sobre el rol de la infraestructura vial en el crecimiento económico del Perú.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

VEGA, Jorge

- 2008 *Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

VERGARA, Ricardo

- 2010 “Descentralización una vez más... ¿fracasamos?” En: *Perú Hoy. Centralismo y concentración.* Lima: DESCO, pp. 139-152.

VON HALDENWANG, Christian, Elke Büsing, Katharina FÖLDI, Tabea GOLDBOOM, Ferdinand JENRICH y Jens PULKOWSKI

- 2009 *Administración tributaria municipal en el contexto del proceso de descentralización en el Perú.* Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik / German Development Institute.

VON HESSE, Milton

- 2011 *El boom de la inversión pública en el Perú: ¿Existe la maldición de los recursos naturales?* Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

YAMADA, Gustavo

- 2010 *Growth, employment and internal migration. Peru, 2003-2007.* Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

ZEGARRA, Luis

- 2010 “Competitividad, infraestructura y desarrollo regional”. En: M. Tello y J. Rodríguez, editores. *Opciones de política económica en el Perú: 2011-2015.* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 205-234.

## CAPÍTULO 5

### Empleo

*Gustavo Yamada y José L. Bacigalupo*

Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

#### 1. BALANCE DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS 2008-2011

Así como en otros campos de estudio, la investigación del mercado laboral peruano tuvo un interesante desarrollo entre los años 2008 y 2011. Para poder organizar la literatura producida en dicho período, dividiremos este capítulo en tres partes. En primer lugar, se tomará como base la agenda de investigación planteada en el capítulo de empleo de *La investigación económica y social en el Perú, 2004-2007* (Barrantes *et al.* 2008: 171-201), para documentar su desarrollo, alcances y vacíos. Posteriormente, se dará cuenta del resto de literatura publicada sobre la materia y que no coincide con las líneas de investigación propuestas como prioridades para los últimos años. Por último, no solo es relevante llevar a cabo un recuento de los trabajos elaborados, sino también dejar constancia de la importancia que estos han tenido en la definición de las políticas públicas en el país. En ese sentido, se mostrarán los principales esfuerzos por llevar estas investigaciones al terreno de la incidencia pública.

##### 1.1. DESARROLLO DE LA AGENDA 2008-2011

La última agenda de investigación del tema del empleo fue planteada por Cecilia Garavito (2008). La autora propuso seis grandes líneas que, a su juicio, debieron marcar la pauta de la investigación hasta el

año pasado. Estas se expondrán en seguida, mostrando sus progresos y vacíos.

### *1.1.1. Trabajo decente: productividad y calidad de vida*

Esta línea ha sido la más trabajada en los últimos años en el país. No solo se han producido estudios que han favorecido un entendimiento amplio del tema, especialmente de la productividad, sino que otros han ido más allá y lo han vinculado con temas como la capacitación laboral y la introducción de tecnologías de información y comunicación. Asimismo, un grupo de investigaciones centra su mirada en la informalidad, fenómeno altamente extendido en el país, y en su vínculo directo con la productividad e ingresos de las personas.

Rodríguez y Tello (2010) estudiaron las tendencias de la productividad para el caso peruano en los últimos años. En primer lugar, observan que el Perú tiene una de las productividades laborales más bajas entre los países de ingresos medios altos de la región. Además, la productividad ha tenido un carácter procíclico: aumentó 3,8% promedio anual durante los auge y disminuyó 1,4% en las caídas del producto. Sin embargo, al observar con mayor detenimiento se encuentra que la productividad es altamente heterogénea entre sectores. Así, los trabajadores más productivos se encuentran en la minería, mientras que el comercio y la agricultura están a la cola. Es interesante notar cómo el incremento del empleo se ha venido sosteniendo en los sectores que crecen más en términos de productividad. Estos han sido justamente servicios, que ha contribuido en casi 60%, la minería y la manufactura. El reto a futuro, como mencionan los autores, es estructural, ya que tenemos una economía que concentra la mayor parte de su fuerza laboral en actividades con muy baja productividad.

Yamada y Chacaltana (2009) analizan el período 2000-2006 y encuentran pocos avances en materia de crecimiento de la productividad laboral y los niveles de empleo de calidad. Su estudio se ocupa en detalle del sector hotelero en Lima y de espárragos en Ica para, de manera casuística, profundizar en el tema de la competitividad. Los autores señalan que los tres elementos que más contribuirían a la productividad del sector esparaguero serían el acceso al financiamiento, la formación de los trabajadores disponibles

y la relación con los proveedores e intermediarios. En el caso de los hoteles, serían la formación de los trabajadores, el precio por habitación y la capacitación gerencial y directiva.

Las remuneraciones están vinculadas a la productividad laboral. Yamada y Castro (2010) presentan una extensa discusión acerca de las especificaciones de la ecuación de Mincer (1974) para el cálculo de perfiles de ingresos y retornos a la educación. Tras repasar las distintas formas en las que se puede trabajar con dicha ecuación, los autores sugieren utilizar especificaciones menos restrictivas para el caso peruano. En ese escenario, se encuentra que cada año adicional de educación puede generar un incremento en los salarios que fluctúa entre 3,5% y casi 30%. En particular, confirman dos elementos característicos del mercado laboral peruano: (i) los rendimientos crecientes de la educación (o “convexificación” de los retornos); y (ii) la prima salarial asociada a completar cada nivel de instrucción (o “efecto diploma”). Finalmente, llevan a cabo evaluaciones para comparar las opciones de educación superior y su procedencia (pública o privada). La opción universitaria domina a la técnica (sus ganancias adicionales compensan largamente las pérdidas potenciales), y conforme mayor sea el grado de aversión al riesgo, la opción pública resultará más atractiva.

Otro aspecto muy ligado a la productividad es la capacitación laboral. En esta línea, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2007a) analizó el manejo de recursos humanos, capacitación e introducción de tecnología en los procesos de las empresas de Lima Metropolitana. Del análisis comparativo se desprende que cada vez más las empresas están contando con programas de capacitación, pero aún representan menos del 1% de sus ventas totales. Además, la introducción de nuevas tecnologías en las empresas viene acompañada de programas de capacitación. Por último, se observa que la decisión empresarial de realizar capacitaciones está directamente relacionada con planes de recursos humanos, tamaño y años de experiencia de la empresa, origen del capital y las remuneraciones del personal.

De un modo más específico, Yamada (2008) explora el impacto de la capacitación —concretamente del programa de becas PROPOLI (Programa de Lucha contra la Pobreza de Lima Metropolitana)— sobre la productividad y los ingresos de un segmento particular de jóvenes. Si bien hubo problemas en la elaboración de la línea de base del programa, el estudio logró determinar que todos los indicadores

laborales de los jóvenes becarios mejoraron luego de la capacitación laboral, tanto a nivel de empleo como de ingresos. Asimismo, en el ejercicio de evaluación se estimó que el impacto neto del programa fue un incremento real de 65,1% en el ingreso esperado de los jóvenes beneficiarios.

Por su parte, Galdo, Jaramillo y Montalva (2009) evalúan los impactos del programa PROJOVEN, en especial los efectos heterogéneos que puede generar en términos de ingresos laborales. Los autores entienden que un programa de este tipo, que logra un mayor beneficio en personas más pobres, puede considerarse más exitoso. En general, mencionan que no existe evidencia de heterogeneidad en el impacto del programa según niveles de pobreza, sino que más bien este viene dado por la calidad de la entidad capacitadora.

¿Qué otros factores pueden acompañar al aumento de la productividad de los trabajadores? Beuermann y Paredes (2008) analizan los principales impactos de la introducción de teléfonos públicos en zonas rurales del país sobre las ganancias y productividad agrícola, así como sobre la oferta de trabajo infantil. Los principales resultados sugieren un aumento de 14,8% en los precios que recibieron los agricultores por sus cosechas y una reducción de 22,6% de los costos agrícolas como efecto de las telecomunicaciones. Esto llevó a un incremento de 18% en la productividad agrícola (medida a razón del valor de la producción agrícola sobre los costos). Además, este choque positivo de ingresos se tradujo en una reducción del trabajo infantil (6-13 años) equivalente a 13,6 puntos porcentuales en las zonas rurales y, específicamente, de 9,1 puntos porcentuales en el sector agrícola.

La informalidad es otro componente recurrente cuando se habla de trabajo decente y productividad. A pesar de que en el país existe una amplia literatura sobre el tema, este sigue suscitando el interés de muchos investigadores por su magnitud. Rodríguez e Higa (2010) observan con detenimiento este fenómeno con el fin de poder mapearlo a nivel de empleo y productividad. Primero, determinan que es más probable ser informal si se reside en áreas rurales, si se está al inicio o al final del ciclo de vida productiva, si se tiene menos años de educación escolar y si se es pobre. Luego, profundizan en la relación entre informalidad y la producción. A partir de ello concluyen que la informalidad está mucho más extendida de lo que usualmente se sostiene, pues cerca del 80% de la fuerza de trabajo labora en

condiciones de informalidad y 90% de los conductores de actividades económicas no está registrado en la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). Sin embargo, cuando se analiza su producción, se observa que el valor agregado que aporta es de apenas 9% del total de la economía (excluyendo las actividades agropecuarias y forestales). Por último, no solo se observan diferencias en los niveles de productividad entre el sector formal y el informal; también hay diferencias en su evolución a lo largo del tiempo. El valor agregado por trabajador estandarizado en el sector informal creció a una tasa anual igual a 4,1% entre 2004 y 2008, mientras que en el caso del sector formal dicha tasa fue de 5,9%.

Barco y Vargas (2010a) también han descrito las principales características del mercado informal peruano. Salta a la vista la diferencia de productividades entre el segmento formal e informal, no solo a nivel agregado sino también a nivel departamental y de sector productivo. Asimismo, el estudio determina los principales factores que explican la inserción en el mercado formal o informal. La probabilidad de estar en el sector formal es mayor mientras se labore en medianas o grandes empresas, se tenga un nivel educativo secundario o superior y se sea hombre. Además, conforme una persona vaya aumentando en edad, se incrementa la probabilidad de salir del mercado informal para pasar al formal. Finalmente, tras un interesante ejercicio, los autores calculan la tasa de retorno que tienen las personas de acuerdo con su condición laboral. Las diferentes productividades de los sectores formal e informal determinan una brecha de casi 5% entre ambas tasas de retorno.

En un estudio más específico, Barco y Vargas (2010b) utilizan una aproximación no paramétrica propuesta por Ñopo (2004) para calcular las brechas salariales entre trabajadores formales e informales. Los autores encuentran, en concordancia con anteriores estudios, que la brecha promedio del salario entre trabajadores formales e informales es de 180%. Sin embargo, lo más resaltante es el hallazgo de que una proporción significativa de la brecha salarial entre formales e informales es explicada por características no observables (en el caso de los asalariados e independientes, 18% y 23% respectivamente), lo que sugiere la existencia de factores que segmentarían el mercado laboral.

Dentro del mismo campo, Loayza (2007) ofrece una discusión sobre el concepto de informalidad y señala que el fenómeno debiera

ser motivo de gran preocupación, ya que un incremento de una desviación estándar en los indicadores de informalidad utilizados por el autor lleva a una reducción de entre 1 y 2 puntos porcentuales en la tasa de crecimiento del producto bruto interno (PBI) per cápita. Posteriormente, analiza las causas de la informalidad y plantea que los servicios públicos deficientes, un régimen normativo opresivo y la débil capacidad de acción del Estado se combinan como las principales. Explica, además, que esta mezcla se vuelve particularmente peligrosa cuando —como en el caso peruano— la educación y el desarrollo de capacidades es deficiente, los métodos de producción son aún primarios y existen fuertes presiones demográficas. Por último, menciona que si bien la evidencia obtenida al comparar los datos de distintos países explica en gran medida el nivel de informalidad en el Perú, esta no es suficiente para esclarecerla por completo.

Otro campo también relevante y poco analizado es el del trabajo decente. Al respecto, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2008a) estudió las condiciones de trabajo y su impacto sobre la satisfacción laboral de los asalariados privados de Lima Metropolitana. Primero realiza una serie de análisis bivariados para tener una visión general del objeto de estudio, y finaliza con el planteamiento de un modelo para los determinantes de la satisfacción laboral. Se encontró que adecuadas condiciones de trabajo mejoran la percepción de satisfacción, siendo las del entorno las más importantes. Asimismo, más horas de trabajo tienen un impacto negativo sobre la satisfacción, mientras que más ingresos tienen un impacto positivo. Así también, se observó que el tamaño de la empresa o la relación contractual no tendrían, por sí mismos, impacto alguno en la satisfacción laboral.

### *1.1.2. Desempleo, remuneraciones y derechos laborales*

Desde una perspectiva general, Morales *et al.* (2010) analizan la dinámica del mercado laboral peruano mediante el estudio de las transiciones laborales. Su objetivo es determinar si con las reformas estructurales del mercado laboral de la década de 1990 y con el crecimiento que este ha venido experimentando en los últimos años se ha logrado reducir la vulnerabilidad laboral, entendida como la probabilidad de perder el empleo formal. Se encontró que una vez que se pierde el

estado de formalidad es difícil volver a él, y que la transición predominante es recurrir a la inactividad. A pesar de ello, no se halló evidencia suficiente para probar que la vulnerabilidad se haya reducido entre 1998 y 2008. Por último, se constató que el crecimiento de la inversión extranjera y las exportaciones impactan positivamente en la probabilidad de que un trabajador mantenga la formalidad y, por lo tanto, este habría sido el canal mediante el cual actuaron las reformas estructurales de los noventa.

Yamada y Cárdenas (2011) también abordan el tema de la vulnerabilidad laboral. Sin embargo, a diferencia de los otros autores, estos se enfocan en el impacto que tiene un período de desempleo o inactividad al momento de reinsertarse a la actividad productiva. El estudio pone en relieve el impacto negativo de este episodio sobre los ingresos y los beneficios laborales al momento de la reinserción. Se encuentra que el castigo salarial promedio fluctúa entre 9% y 20% (similar a otros países de la región), siendo castigadas 62% de las personas a su regreso al trabajo. El caso de las mujeres es más dramático: pueden llegar a tener castigos que fluctúan entre 16% y 41%. Asimismo, se observa que el acceso a beneficios laborales como seguro de salud, vacaciones, compensación por tiempo de servicios (CTS), pensiones y gratificaciones puede sufrir una penalización aún mayor. Es más, ninguno de los mecanismos de protección social que ofrece el Estado actualmente parecen estar contribuyendo a una adecuada reinserción laboral.

Finalmente, Balbín (2010) realiza un análisis de la situación actual del trabajo decente en el país enfocado en el estudio de los derechos laborales. Es decir, repasa la situación de la sindicalización, las negociaciones colectivas, el derecho a huelga, entre otros derechos. En general, encuentra que ha habido avances positivos en estos aspectos, aunque todavía benefician a una minoría de trabajadores del país.

### *1.1.3. Determinantes de los salarios en las empresas*

No ha sido posible identificar estudios que se ocupen del tema planteado en la última agenda de investigación. Las limitaciones para abordar este tipo de estudios se discutirán en las sugerencias de investigaciones para el futuro.

#### *1.1.4. Sindicatos y responsabilidad social empresarial*

Se ha encontrado poco análisis económico sobre la sindicalización en los últimos años. No obstante, la literatura jurídica sí ha ahondado en el tema. Por otro lado, recientemente se ha trabajado el campo de la responsabilidad social empresarial (RSE). Si bien se viene discutiendo al respecto desde la década de los noventa, solo en los últimos años ha saltado con fuerza su aplicación a nivel empresarial y su importancia en el desarrollo del mercado.

En relación con la discusión sobre la RSE, Schwalb (2010) recopila una serie de experiencias en las principales empresas del mercado laboral peruano. El documento recoge de manera detallada y crítica las estrategias transversales de RSE de estas empresas, con el objetivo de que sirvan como experiencias de aprendizaje para otras instituciones y como material de estudio a nivel académico.

Asimismo, el afán de desarrollar la RSE en el ámbito empresarial llevó a Del Castillo y Schwalb (2011) a elaborar una guía práctica para la gestión de proyectos con responsabilidad social. El documento pretende vincular el conocimiento académico con la experiencia en el tema para desarrollar planes de RSE. En primer lugar, reflexiona sobre la necesidad de adoptar la RSE en las prácticas profesionales y la forma como se viene implementando. Asimismo, hace referencia a los principales modelos, guías y estándares de RSE disponibles. Por último, desarrolla un marco teórico con los principales conceptos de la RSE y propone una guía práctica, paso a paso, para trabajar tanto en los frentes internos como externos de las firmas.

#### *1.1.5. Discriminación laboral*

La literatura sobre discriminación laboral es relativamente reciente en el Perú. Si bien se comenzó con un clásico enfoque de género y de etnicidad, era prioridad de la agenda de investigación prestar especial atención a otros tipos de discriminación que afecten la eficiencia y equidad del mercado laboral peruano.

Garavito (2009) continúa la línea de los estudios enfocados en la vulnerabilidad del empleo, aunque plantea una mirada nacional al fenómeno, así como una perspectiva de género y etnicidad para poder

analizar de modo desagregado esta situación. Su análisis muestra que las mujeres tienen una mayor probabilidad de pasar del empleo a la inactividad o al desempleo. No obstante, este efecto puede ser contrarrestado con un mayor número de años de educación. Por el lado de la etnidad, encuentra que los grupos de origen indígena son más vulnerables que el promedio de la población, especialmente si son jóvenes o mayores de 45 años. Asimismo, señala que son básicamente los mismos grupos los que tienen una mayor probabilidad de perder la calidad de su empleo en una transición.

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2008b) también hace una evaluación con enfoque de género del mercado laboral, pero centrándose en el uso del tiempo productivo de la población en edad de trabajar en Lima Metropolitana. Allí se observa la persistencia de las estructuras sociales de género. En primer término, si bien las mujeres vienen alcanzando una mayor participación en el mercado laboral, estas no dejan de tener el principal rol en los trabajos no remunerados del hogar. Especialmente se observa esta brecha de género si es que en el hogar hay niños o adultos mayores que necesitan de cuidado y atención dedicada. Finalmente, se estima que el trabajo doméstico no remunerado equivale al 23,3% del PBI de Lima Metropolitana, por lo que no es trivial la brecha de género existente en la asignación de tiempos en esta actividad.

#### *1.1.6. Migraciones laborales*

Yamada y Moller (2010) estudian la migración interna en el Perú a la luz del crecimiento económico y del empleo de los últimos años. Los autores encuentran que las recientes tendencias migratorias entre departamentos son consistentes con las perspectivas laborales regionales, incluyendo los niveles iniciales y el crecimiento del empleo adecuado. Además, la migración interna ha caído en comparación con el período de 1988-1993 gracias a la virtual eliminación de los desplazamientos ocasionados por el terrorismo. No obstante, los corredores migratorios abiertos en las décadas de 1980 y 1990 persistieron en este decenio. Los resultados empíricos muestran que además de las perspectivas de empleo, la decisión de migrar también se ve afectada por las posibilidades de un mejor acceso a servicios

públicos. Finalmente, presentan evidencia de que la migración interna respalda el proceso de convergencia condicional del PBI per cápita regional.

Por su parte, Céspedes (2011) desarrolla un modelo teórico que incorpora de manera endógena flujos de migración, remesas y retorno de migrantes en una economía. Su análisis se centra en las consecuencias teóricas del equilibrio general de largo plazo. En el modelo, la migración genera una reducción del producto de 14,4%, una disminución de la desigualdad de ingresos y un aumento agregado del bienestar de los individuos de 1,4%, ya que esta sería una estrategia que ayuda a las familias a suavizar su consumo y ser menos vulnerables ante choques idiosincráticos. Sin embargo, este último resultado es heterogéneo pues tiende a favorecer a los trabajadores más capacitados en perjuicio de los menos productivos de la economía.

## 1.2. OTROS TEMAS INVESTIGADOS

Además de los temas que se esperaba fuesen abordados en los últimos años, es inevitable que algunos anteriores hayan seguido ocupando la agenda de investigación y que otros nuevos tomen fuerza a medida que se encuentran resultados interesantes y se van priorizando políticamente. La reseña siguiente se divide en secciones temáticas para enmarcar mejor el esfuerzo nacional realizado.

### 1.2.1. Remuneración mínima vital (RMV)

Como en todo el mundo, el tema del salario mínimo ocupa un lugar preponderante en la discusión académica y política del país. Con regularidad aparecen estudios que reabren el debate con nuevas evidencias empíricas y teóricas.

Del Valle (2009) analiza los efectos de corto plazo de ajustes de la variable de política sobre el empleo y la informalidad. Si bien no hay efecto alguno en términos agregados, cuando la muestra se desagrega por rangos de ingresos se observan impactos negativos sobre el empleo para las personas que ganan hasta dos veces el salario mínimo y sobre la informalidad para rangos de hasta 1,2 veces la variable. Una vez hecha la desagregación, concluye que la pérdida de

empleos formales ocasionada es mayor que la ganancia de empleos informales de menor productividad y calidad.

En la misma línea que el investigador precedente, Palomino (2011) presenta, siguiendo la metodología SAIU (Sector de Autoempleo Informal Urbano) de Yamada (1994), un mercado laboral segmentado en tres sectores: formal, informal “competitivo” e informal “racionado”. Según el autor, un aumento del salario mínimo genera una reducción de la probabilidad de mantenerse empleado en el sector formal y un aumento sobre el sector informal “racionado”. Como era de esperar según su marco teórico, no existe un efecto significativo sobre el sector informal “competitivo”. Además, los impactos descritos son mayores entre las personas de menores ingresos y cercanas al salario mínimo. Finalmente, no encuentra impactos significativos sobre los ingresos, evidencia de que esta política no cumple su rol redistributivo y más bien altera la asignación óptima del factor trabajo en la economía.

Por último, Bacigalupo y Montalbetti (2011) se ocupan específicamente de analizar el impacto de los cambios en el salario mínimo sobre el empleo y la asistencia a la escuela de los jóvenes en Lima Metropolitana en la última década. Los autores advierten que un aumento de la RMV reduce la probabilidad de seguir trabajando de un joven en casi nueve puntos porcentuales en promedio. Asimismo, la probabilidad de que continúe estudiando parece disminuir (0,3 puntos porcentuales). Sin embargo, al desagregar el resultado por nivel educativo y pobreza, se evidencia un gran impacto negativo sobre aquellos jóvenes que se encuentran estudiando secundaria, especialmente si provienen de familias pobres y pobres extremas. En estos casos, la probabilidad de seguir estudiando se reduce entre 5 y 10 puntos porcentuales.

### 1.2.2. Microempresa

Las micro y pequeñas empresas (MYPES) han concitado la atención de la academia por su importante presencia en la estructura productiva del país. Además, producen 49% del PBI del país y emplean al 60% de la población económicamente activa (PEA) nacional.

Una de las principales preocupaciones de los *policy-makers* es la efectividad de los programas que brinda el gobierno para el fomento

de la productividad de la microempresa. En ese sentido, Jaramillo y Díaz (2010) analizan tres programas estatales y cuantifican sus impactos sobre los beneficiarios. En el caso de la Comisión de Promoción de la Pequeña y Micro Empresa (PROMPYME), el impacto positivo en las ventas y utilidades de los beneficiarios es de 20%, mientras que en el caso de BONOPYME las ventas aumentan 15% y las utilidades 30% (sin embargo, en la evaluación de CITE-Calzado no se encuentran efectos significativos). Los autores destacan la importancia de un buen sistema de recolección de datos para poder realizar mejores evaluaciones de impacto (aún incipientes a nivel nacional) de los programas mencionados.

La preocupación por estas iniciativas no es solo gubernamental. Karlan y Valdivia (2011) evalúan el impacto de los programas de capacitación laboral brindados por organizaciones no gubernamentales sobre mujeres emprendedoras que acceden a microcréditos en Lima y Ayacucho. Utilizaron una metodología experimental (*randomized control trial*) para medir el impacto marginal sobre el grupo de tratamiento. Hallaron impactos positivos tanto para las microempresarias como para la organización que brindaba los créditos, por la mayor retención de clientes y el pago de los préstamos.

Por su parte, Vargas y Del Castillo (2008) señalan que, además de los microcréditos, es fundamental contar con programas que promuevan componentes propios de la microempresa como el emprendimiento, el incentivo de la innovación, la responsabilidad social empresarial y la distribución del éxito del negocio entre todos sus miembros.

Por último, Vargas (2007) destaca el rol de los gobiernos locales y regionales en la promoción de la microempresa en el marco del proceso de descentralización. Si bien aún no existen acciones muy difundidas en este sentido, el autor sostiene que se trata de medidas necesarias para el desarrollo local. Su estudio pone el acento en políticas que consideren la planificación territorial, las experiencias de microempresas exitosas en su entorno y el ciclo de vida de las microempresas.

### *1.2.3. Trabajo infantil y juvenil*

La calidad del empleo es un tema transversal. No debe entenderse solo desde el punto de vista de los adultos que forman parte de la

PEA, sino también de los niños y adolescentes que de algún modo están en contacto con el mercado laboral.

En un extenso estudio de la Organización Internacional del Trabajo, Rodríguez y Vargas (2009) caracterizan la situación actual del trabajo infantil en el Perú. Solo 15% de niños y jóvenes entre 5 y 17 años asiste exclusivamente a la escuela; el resto reparte su tiempo entre actividades productivas, actividades domésticas no remuneradas y el colegio. Si bien la cifra es dramática, los autores precisan que el trabajo familiar no remunerado se contabiliza como tal a partir de una hora de trabajo semanal. Asimismo, recalcan que los resultados pueden estar sesgados por las percepciones familiares de qué se considera trabajo y qué no. Concluyen que en el área rural hay una mayor tendencia a participar en actividades productivas en detrimento de las educativas. Además, analizan los factores que contribuyen a la participación infantil en la PEA. Por último, la investigación señala que 70% de los jóvenes que trabajan lo hacen en condiciones peligrosas, sea por el lugar de trabajo, la cantidad de horas trabajadas o la gran exposición a riesgos.

Por otro lado, Garavito (2011) estudia los factores que determinan la actividad que realizan los jóvenes solteros que aún viven en casa de sus padres. Para investigar por qué uno de estos jóvenes decide estudiar, trabajar o combinar ambas actividades, la autora utiliza modelos de negociación cooperativa aplicados a decisiones familiares. Con esta metodología, encuentra que un mayor poder de negociación en la familia, un menor costo de oportunidad del tiempo y más años de educación de los padres mantienen al joven únicamente estudiando. En el caso de combinar actividades, los primeros dos factores persisten como determinantes y se agrega los ingresos de los padres de un modo positivo. Finalmente, aquellos que no se dedican a ninguna de estas actividades muestran un mayor poder de negociación en el hogar y un menor ingreso esperado por hora.

#### *1.2.4. Impactos en la pobreza*

El empleo no solo es un mecanismo de contraprestación de servicios para los trabajadores, sino además sirve como vehículo de protección y movilidad social. En ese sentido, en un país con los niveles de

pobreza del nuestro, es importante entender qué vínculo tienen estas dos variables.

Yamada (2010) y Yamada y Montero (2008) analizan las estrategias de protección social en el Perú a partir del estudio de los períodos de desempleo dentro de un hogar. Los autores señalan la existencia de cuatro principales efectos de corto plazo: (i) reducción del ingreso familiar en 27% en promedio; (ii) disminución del gasto real en 7%; (iii) caída de la ingesta calórica en 13%; y (iv) aumento de 44% en la probabilidad de caer en la pobreza. De acuerdo con su análisis, la estrategia de protección más eficaz para reducir los impactos negativos del desempleo de uno de los miembros del hogar es el aumento de horas trabajadas por el resto de la familia. Las transferencias familiares y el acceso a programas sociales del gobierno registran el menor nivel de eficacia. Asimismo, la CTS no tendría ningún efecto significativo para detener el deterioro del bienestar de los hogares.

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2008c) evalúa el impacto de los patrones de crecimiento económico y del empleo entre 2004 y 2008 sobre la reducción de la pobreza. Si bien el empleo de los pobres y pobres extremos ha crecido en dicho período, las condiciones de los puestos de trabajo siguen siendo precarias, especialmente por los bajos ingresos que perciben. Al hacer un análisis dinámico de las transiciones laborales, se encuentra que existe movilidad de trabajadores pobres y pobres extremos para salir de dicho estado, y que tal movilidad ascendente es mayor que la proporción de personas que caen en la pobreza. Finalmente, los trabajadores que constantemente están en la pobreza son sobre todo aquellos con bajos niveles educativos, los que trabajan como independientes no calificados y que en su mayoría se encuentran realizando actividades extractivas.

### *1.2.5. Macroeconomía y empleo*

El trabajo de Morón, Castro y Villacorta (2010) analiza el impacto macroeconómico de la última crisis económica mundial sobre la economía y el mercado laboral peruanos. Para ellos, el principal canal de transmisión del choque hacia las familias es la pérdida de ingresos provenientes del sector transable de la economía. Ante dicho panorama, los autores plantean la simulación de escenarios con diversas

políticas públicas —de corto y largo plazo— a fin de determinar cuál debería ser la respuesta del gobierno para reducir los impactos negativos de la crisis. Los resultados sugieren evitar la elevación del salario mínimo en esta coyuntura, así como los subsidios a las firmas. Por el contrario, deben ser promovidos los programas de obras públicas, la capacitación laboral y la reducción de costos no salariales, entre otros.

### *1.2.6. Estructura del mercado*

Es importante, por último, caracterizar integralmente al mercado laboral peruano para comprenderlo a cabalidad. La oferta, demanda y equilibrio de mercado son importantes para el análisis de políticas no solo a nivel global, sino también desagregado.

Díaz (2010) describe la evolución del empleo y los ingresos en el Perú durante la última década. En primer lugar, encuentra que el empleo creció con más dinamismo que la fuerza laboral y la PEA en dicho período de expansión económica. Asimismo, el empleo adecuado también aumentó. Sin embargo, los ingresos reales mejoraron poco. Más aún, se ha presenciado una disociación entre la productividad laboral y los salarios en la última parte de la década. Según el autor, estos hallazgos son consistentes con un aumento de la oferta laboral o la existencia de una oferta laboral elástica. Finalmente, un análisis de datos longitudinales permite observar que más de la mitad del crecimiento de los ingresos familiares se debió a aumentos de salarios e incrementos en las horas de trabajo.

Al dar un vistazo al mercado laboral de 2007, Gamero (2008) arriba a las mismas conclusiones respecto de la evolución del empleo y los salarios. Para el autor, la demanda interna, especialmente la inversión privada concentrada en el sector moderno de la economía, es la que viene impulsando el aumento del empleo asalariado formal. Asimismo, el estancamiento de las remuneraciones reales estaría deteriorando la desigualdad funcional del ingreso. Finaliza profundizando en la discusión del salario mínimo y del marco normativo de las microempresas.

Por su parte, Tello (2009) analiza la creación y destrucción de empleo en la industria manufacturera formal, y encuentra que el proceso se ve afectado principalmente por el ciclo económico, además

del grado de procesamiento en sectores específicos. Para el autor, el tamaño de las empresas y la intensidad de uso de capital influyen negativamente sobre la generación de empleo en la industria.

Otra rama estudiada es la demanda laboral. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2007b y 2008c) examina el comportamiento y las perspectivas de la demanda de trabajo en Lima Metropolitana. Ambos estudios, además de caracterizar el desenvolvimiento del mercado laboral en un contexto de crecimiento, señalan las tendencias de mediano plazo que seguirían las principales ramas de la actividad económica de acuerdo con el tipo de mano de obra que utilizan. El primer estudio resalta aquellas ocupaciones que tienen un alto potencial de crecimiento y que se encuentran en desarrollo (o ya tienen un espacio en el mercado). El segundo es más amplio y menciona que los sectores de servicios, industria, comercio y construcción son los que liderarán la demanda por mano de obra en los siguientes años.

Yamada y Montero (2009) realizan un estudio para Lima Metropolitana enfocado en las ocupaciones técnicas. Los autores reconocen una importante demanda por ocupaciones técnicas que beneficiará principalmente a jóvenes de escasos recursos. Se centran en la identificación de las debilidades en la formación de este tipo de profesiones, especialmente en los institutos superiores tecnológicos públicos. Como principal causa de dichos problemas mencionan el divorcio entre estos centros de instrucción y el mercado laboral, que dificulta la necesaria interacción entre oferta y demanda laboral.

Con una mirada más cualitativa y particular, Becerra y La Serna (2010) analizan las competencias que se demandan a los egresados de carreras económico-empresariales. Basados en entrevistas a profundidad con los encargados de recursos humanos de las principales firmas, los autores establecen las principales discordancias respecto de los perfiles actuales de los egresados. Las competencias más demandadas por las empresas incluyen las habilidades para sostener relaciones interpersonales, trabajar en equipo y orientarse al cliente. Además, requieren personal analítico, proactivo, que busque resultados y con capacidad para adaptarse a los cambios. Los entrevistados resaltaron las dificultades con el desarrollo de la inteligencia emocional, la incapacidad para integrarse al grupo de trabajo y a las políticas de las empresas, la falta de proactividad y de orientación a la acción, el escaso compromiso y el poco sentido del proceso. También señalaron como deficitarias las

capacidades analíticas y de solución de problemas, así como el cuidado en el detalle y las (escasas) habilidades comunicativas.

Complementando estos estudios, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2007c) va más allá del análisis laboral e identifica las potencialidades productivas que tienen las regiones del país para generar un mayor tejido empresarial y, por lo tanto, tener repercusiones positivas sobre el empleo y los ingresos.

Finalmente, Jaramillo y Montalva (2010) estudian los impactos de los cambios demográficos sobre el mercado laboral en la última década. Los autores observan que la demanda laboral pudo absorber sin mayor problema el crecimiento demográfico, llevando a un aumento de la fuerza laboral. Sobre la base de las tendencias presentadas, señalan que la economía debería crear trescientos mil empleos al año si pretende absorber a las nuevas generaciones que ingresan a la vida laboral. El reto principal es generar mayor calidad en los empleos. Además, presentan resultados que entrelazan la fertilidad con la participación femenina en el mercado laboral. Para ellos, la reducción de la fertilidad en los últimos años explica 13% del aumento de la participación femenina en el mercado laboral y casi 75% de la reducción de la brecha de género en dicho mercado. Asimismo, encuentran que una alta fertilidad tiene impacto negativo en el corto plazo sobre la probabilidad de que las mujeres estén trabajando, sean asalariadas y tengan un empleo temporal.

Antes de cerrar este apartado es también importante abordar las diferencias que pueden existir entre grupos poblacionales, diferencias que permiten segmentaciones y terminan generando brechas en los salarios o el empleo. En este campo, el estudio de Rodríguez (2011) identifica una segmentación y brecha de ingresos entre trabajadores asalariados y autoempleados. Usando metodologías de evaluación de impacto, encuentra una brecha superior al 25% entre ambos tipos de remuneraciones. Al utilizar *propensity score matching*, el premio del trabajador asalariado fluctúa entre 36 y 64% según el grupo analizado, mientras que por el método de diferencias en diferencias el premio promedio es de 26%

Por otro lado, Rodríguez (2008) identifica una brecha salarial positiva e importante entre los trabajadores que tienen acceso a internet y el resto de sus pares con similares características. Además de una descripción sobre el uso y el acceso a internet, el autor estudia

la existencia de una brecha digital bajo diversas especificaciones. Así, encontró que el uso de internet está ligado a un aumento de 15% en el salario recibido. Sin embargo, cuando el análisis se restringe a su uso en el centro de trabajo, dicha brecha se amplía a 33% a nivel nacional y 40% a nivel urbano. También halló diferencias salariales similares cuando la muestra se restringió a un grupo de ocupaciones “informacionales” o a los asalariados.

Por último, Díaz, Saldaña y Trivelli (2010) analizan el mercado laboral de la pequeña agricultura rural. Los autores describen los principales indicadores laborales y de la economía de los hogares en este ámbito geográfico. De acuerdo con sus hallazgos, entre 2001 y 2007 los principales cambios son la mayor participación de la mujer en la PEA y los mayores ingresos de los conductores agropecuarios. Asimismo, advierten que la demanda por trabajo es bastante inelástica y que termina siendo más rentable para muchos hogares rurales utilizar parte de la fuerza de trabajo disponible en la propia actividad productiva en lugar de ofrecerla en el mercado (sobre todo en el caso de las mujeres). Finalmente, por el lado de la oferta, el salario sombra es diferenciado entre zonas y entre condiciones de pobreza, de manera que es más costoso para los más ricos dejar de trabajar sus tierras en comparación a ofrecer su trabajo en el mercado. También estiman la elasticidad salario sombra de la oferta de mano de obra y encuentran que, al igual que la demanda, es inelástica.

### 1.3. IMPACTO DE LA INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Algunas de las investigaciones desarrolladas en el campo del empleo han tenido incidencia directa en el debate de políticas laborales en los últimos años. A continuación se muestran los principales esfuerzos por llevarlas al terreno público.

En primer término, se puede mencionar el caso de la remuneración mínima vital (RMV). Durante el período analizado se decretaron tres aumentos nominales del salario mínimo, que lo llevaron de 500 a 675 nuevos soles a fines de 2011.<sup>1</sup> De acuerdo a ley, el órgano en el

1 El primer aumento se dio de modo escalonado entre fines de 2007 e inicios de 2008 por un monto total de S/.50. El siguiente se decretó a comienzos de 2011 por un

cual debe ser discutida esta política es el Consejo Nacional de Trabajo (CNT). Si bien ha habido diversos consensos y avances sobre el tema en este espacio, los aumentos parecen deberse más a una decisión política directa que al fruto del trabajo del CNT.

Aun cuando durante los años bajo estudio se han publicado numerosos trabajos relacionados con el tema, desde mucho antes la literatura en torno a la RMV ya había cobrado relevancia en la escena nacional. Entre los estudios de la década precedente mencionaremos el de Céspedes (2005), que resalta el impacto negativo sobre el empleo formal de un aumento de la RMV, especialmente en aquellos trabajadores cuya remuneración es cercana a esta. De modo similar, Jaramillo y López (2006) encuentran que en el corto plazo un ajuste hacia arriba del salario mínimo reduce las probabilidades de continuar empleados para aquellos trabajadores que ganan hasta dos veces dicho monto.

Sumando estos ejemplos a los ya reseñados en el capítulo, se aprecia que la investigación en la última década no solo se ha orientado a analizar los impactos globales de los cambios en el salario mínimo sobre las variables del mercado laboral, sino también las diversas heterogeneidades para encontrar impactos diferenciados. Principalmente se ha estudiado las relaciones de la política entre el mercado formal e informal, pero también se está empezando a examinar los impactos sobre diversos grupos etarios o en distintas zonas geográficas. Estos avances han sido impulsados por la necesidad de comprender el impacto de la política de un solo salario mínimo sobre nuestro heterogéneo mercado laboral, pero también por la existencia de un mayor número de fuentes de información, especialmente las encuestas a hogares.

En correspondencia con lo mencionado, Yamada y Asmat (2011) plantean la existencia de salarios mínimos diferenciados. Los autores resaltan las diferencias en el nivel de productividad según el tamaño de las empresas (MYPE-mediana/grande), la edad del trabajador (joven/adulto) y el lugar de residencia (urbano/rural). Por ello, teniendo en cuenta cada una de las características anteriores, plantean la existencia

---

monto similar. Finalmente, a inicios del presente gobierno se acordó aumentar el salario en S/.75, quedando pendiente un segundo tramo de S/.75 a ser aplicado durante 2012.

de ocho salarios mínimos. Además, dado el nivel actual del salario mínimo y la imposibilidad política de reducirlo, plantean un plan de adecuación de la política para cada uno de los sectores analizados, de manera que hacia el año 2016 exista un razonable correlato entre productividad y salario mínimo. Se espera que esta propuesta, así como lo avanzado en los estudios sobre el tema, permita una mayor vinculación futura entre la producción académica y la RMV para que la política consiga un balance óptimo entre eficiencia y equidad.

Asimismo, la investigación académica propició un fructífero debate sobre la determinación y aplicación de la compensación por tiempo de servicios (CTS). La finalidad de este beneficio es servir como contingencia ante el cese de un empleo. Es decir, tiene un fin de protección social que permite al trabajador y su familia tener una fuente de ingresos durante el período de desempleo para cubrir gastos y facilitar una posterior reinserción en el mercado laboral.

Yamada y Cárdenas (2011) trabajaron con la Encuesta Permanente de Empleo del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y determinaron que existe un castigo laboral al momento de reinsertarse al trabajo que fluctúa entre 9% y 20% luego de un período de desempleo. Pero más importante es que ninguno de los mecanismos de protección social que ofrece el empleo parece estar ayudando a una adecuada reinserción laboral, estimándose que el período promedio de desempleo en Lima Metropolitana es de seis meses. Ello planteó el debate sobre si la CTS estaba realmente sirviendo al propósito para el que había sido creada y cómo debía implementarse eficientemente.

En el año 2009, durante la primera ola de la crisis internacional en la que estamos inmersos, en el Congreso se planteó modificar la norma de acceso a la CTS. Según la reforma aprobada, todos los depósitos que se realizaran entre mayo y noviembre de dicho año eran de libre disponibilidad para los trabajadores a fin de que tuvieran una mayor liquidez para enfrentar la crisis, contribuyendo a mantener una dinámica demanda interna. Dicha disponibilidad se restringiría en 2010 entre 30 y 40% del monto depositado, y a partir de mayo de 2011 en adelante solo se podría disponer de 70% del excedente existente sobre seis remuneraciones brutas. Este último punto es significativo ya que recoge los resultados del estudio citado y los incorpora en la legislación nacional. Es decir, se acumula un

monto equivalente al período promedio de desempleo encontrado y, con ello, se refuerza el verdadero rol de la CTS, perdido en años anteriores porque se había jugado mucho sobre la disponibilidad de los fondos.

Otro tema que también ha sido abordado por la academia y el sector público es el de la productividad y la capacitación laboral. Por ejemplo, entre los trabajos ya comentados, Rodríguez y Tello (2010) resaltan la baja productividad de los sectores en donde se concentra la mayor parte de la PEA. Yamada y Chacaltana (2009), por su parte, al estudiar las tendencias recientes de la productividad en el Perú, encuentran que es poco lo avanzado. Aunque son muchos los flancos desde los que se puede analizar y trabajar la productividad laboral, uno relevante en el mercado laboral es la capacitación que brindan los empleadores a sus trabajadores con la finalidad de ser más competitivos en el mercado. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2007a) señala que si bien el número de empresas que están apostando por la capacitación laboral de sus trabajadores es mayor ahora, el monto invertido es aún muy bajo (menos de 1% de sus ventas totales).

Los esfuerzos por resaltar el estado y la importancia de esta línea se vieron traducidos en el año 2010 en la promulgación de la Ley de Promoción a la Inversión en Capital Humano, Ley 29498, por el Congreso de la República. Como reza su nombre, el objetivo de la Ley es promover el desarrollo del capital humano por medio de la capacitación continua de los trabajadores, mejorando así sus capacidades productivas y contribuyendo al fortalecimiento de la competitividad del sector productivo nacional. Según la norma, las empresas que inviertan en capacitación de su personal podrán deducir dicho costo hasta por un monto máximo de 5% de los gastos producidos en el ejercicio. Este procedimiento comenzó a aplicarse en 2011 y sigue vigente en la actualidad. Las reformas en la materia están lejos de haber terminado, pues se critica el insignificante monto efectivo del crédito fiscal y el excesivo reglamento de la norma.

Finalmente, cabe traer a colación un tema relacionado con el sector educación pero que tiene un claro vínculo con la productividad laboral: la acreditación de la calidad de la educación superior. Yamada (2007) analiza los retornos de la educación superior en los ingresos laborales de quienes han cursado estudios superiores. En general, encuentra una

clara brecha entre la educación universitaria y técnica, y que esta última puede tener un retorno negativo o cercano a cero. Como conclusión principal, menciona la necesidad de generar y brindar información a los jóvenes que piensan acceder a la educación superior y a sus familias sobre la calidad de la educación que reciben y sobre el rendimiento de sus egresados en el mercado laboral. De este modo, la toma de decisiones respecto a qué y dónde estudiar sería más eficiente y equitativa. Asimismo, resalta la necesidad de contar con un sistema de acreditación para asegurar niveles mínimos de calidad educativa y servir como elemento de información adicional para el mercado.

Tomando en consideración tales conclusiones, el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) ha comenzado a fortalecer y ampliar sus funciones a nivel nacional. Con ello, no solo busca incrementar el número de entidades evaluadas y acreditadas, sino además ser un sistema que verdaderamente tenga impacto sobre la calidad de la educación de los centros de estudios y en el rendimiento de los alumnos en el mercado laboral. Al respecto, el SINEACE ya ha presentado un proyecto de inversión pública que apunta a fortalecer estos aspectos. En primer lugar, la propuesta elevada al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) pretende consolidar las capacidades del SINEACE y los principales actores del proceso de acreditación. Asimismo, generar un sistema de información comprensivo acerca de la calidad y el rendimiento de los profesionales en el mercado laboral y, por último, crear un fondo que ayude a financiar los planes de mejora de las instituciones de educación superior del país.

## 2. AGENDA DE POLÍTICAS DE EMPLEO DE LA ADMINISTRACIÓN 2011-2016

Como en anteriores oportunidades, desde estas páginas se propone una agenda de líneas principales de investigación futura que vaya de la mano con las prioridades de las políticas públicas del país. En primer lugar, se pondrá en contexto la situación reciente del mercado laboral. Luego se tendrá en cuenta las prioridades de política del actual gobierno, plasmadas en la Hoja de Ruta presentada durante la segunda vuelta de las elecciones generales de 2011, en el primer

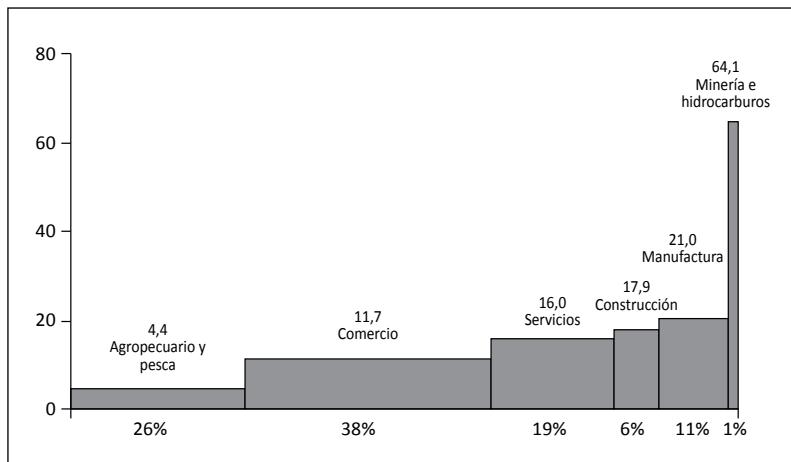
mensaje presidencial de Ollanta Humala y en la presentación de los dos primeros gabinetes de ministros ante el Congreso de la República. Por último, fue posible entrevistar al ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, José Villena, para redondear la información recabada y obtener una visión completa de la agenda laboral del nuevo gobierno.

## 2.1. CONTEXTO DEL MERCADO LABORAL

Para enmarcar adecuadamente la agenda de investigación de las políticas de empleo, es necesario considerar el contexto del mercado laboral dentro del cual se actuará. La intención aquí no es hacer un análisis profundo de dicho mercado, sino mostrar información relevante que ayude a obtener una imagen panorámica del sector.

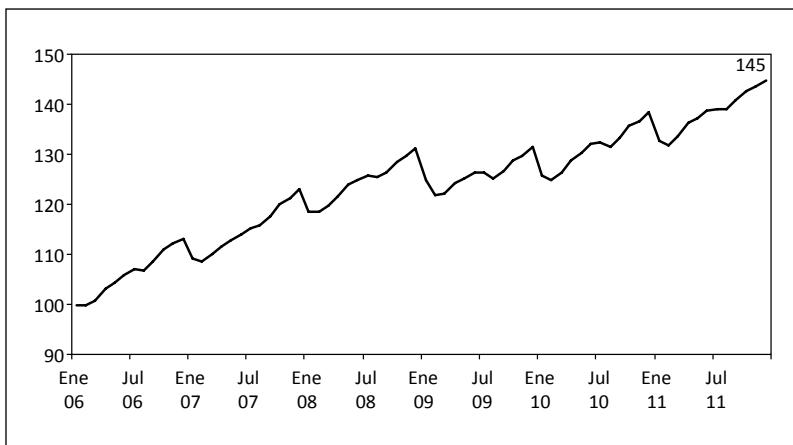
Una primera característica de este mercado es la productividad altamente heterogénea entre sectores. Así, encontramos que el

Gráfico 1  
PRODUCTIVIDAD LABORAL Y PEA OCUPADA POR SECTORES, 2011  
(Miles de nuevos soles de 1994 y porcentaje  
de la PEA que emplea el sector)



Fuentes: Banco Central de Reserva del Perú, Encuesta Nacional de Hogares.

Gráfico 2  
 ÍNDICE DE EMPLEO EN EMPRESAS DE DIEZ  
 O MÁS TRABAJADORES, PERÚ URBANO 1997-2011  
*(En índice, enero 2006 = 100)*



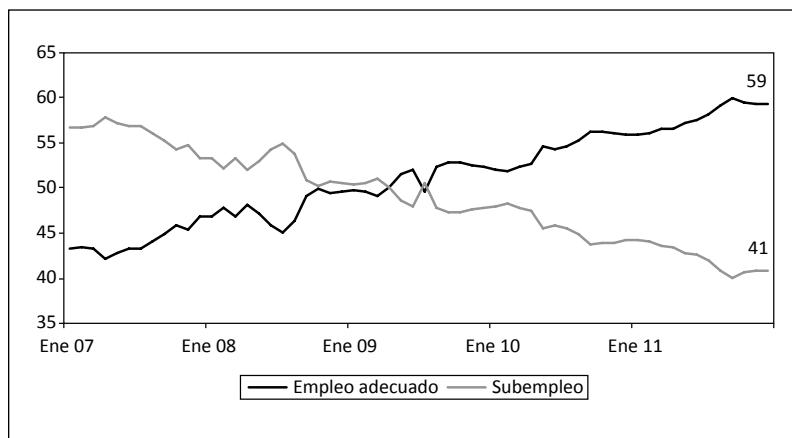
Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

producto real per cápita del sector minería e hidrocarburos es de 64.000 soles anuales, mientras que el correspondiente al sector agropecuario y pesquero solo alcanza 4.000 soles al año: una diferencia de casi quince veces. Este hecho estilizado no solo destaca por la gran brecha mencionada, sino porque además los sectores menos productivos tienden a concentrar a un gran porcentaje de la población. Más de la mitad de la PEA ocupada trabaja en los dos sectores de menor productividad y tan solo 1% lo hace en el más productivo.

Otro distintivo de este mercado ha sido su evolución positiva durante los últimos años, de la mano de la expansión de la economía. Como se observa en el gráfico 2, salvo los momentos de fluctuación cíclica, entre 2006 y 2011 el empleo ha crecido 45% en las empresas de diez o más trabajadores del sector urbano. Esto ha conducido a que más de un millón de peruanos se incorporen con éxito al mercado laboral en dicho período.

El mayor empleo generado, además, ha propendido a ser de mejor calidad. Como se sabe, uno de los principales problemas

Gráfico 3  
EMPLEO ADECUADO Y SUBEMPLEO, 2007-2011  
*(En porcentaje de la PEA ocupada)*



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática

del mercado laboral peruano es el subempleo. Con el paso de los años, el porcentaje de personas en esta condición (sea porque sus ingresos son inferiores a los necesarios para adquirir la canasta básica de consumo o porque se encuentran en ocupaciones a tiempo parcial involuntariamente) está disminuyendo, mientras que el porcentaje de trabajadores adecuadamente empleados ha mostrado la tendencia contraria. En el gráfico 3 se observa el cruce de ambas realidades del mercado laboral a mediados de 2009 en Lima Metropolitana y la actual mayoría de población (59%) empleada adecuadamente.

Este fenómeno de mejora en el mercado laboral se puede desagregar a nivel de género para ver las diferencias existentes entre hombres y mujeres. Así, se aprecia que la participación de las mujeres es mayor que en años anteriores, pero aún dista del porcentaje registrado por los hombres. Otra característica a destacar es que su nivel de subempleo es mayor al de los hombres. Sin embargo, estas cifras parecen estar mejorando gracias a la evolución del mercado.

Tabla 1  
ESTRUCTURA DEL MERCADO LABORAL EN LIMA METROPOLITANA  
*(En porcentajes)*

	Total			Hombres			Mujeres		
	2005	2008	2011	2005	2008	2011	2005	2008	2011
Desempleo	8,0	7,8	7,0	6,9	6,3	4,7	9,5	9,6	9,6
Subempleo por horas	15,5	13,8	11,2	12,9	10,2	7,9	18,9	18,2	15,1
Subempleo por ingresos	39,2	32,6	26,6	34,9	27,3	19,4	44,5	39,1	35,0
Adecuadamente empleados	37,3	45,9	55,3	45,4	56,2	68,0	27,1	33,1	40,3
Total PEA	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Población activa	66,4	66,7	69,8	76,4	76,7	78,2	57,1	57,3	62,1
Población inactiva	33,6	33,3	30,2	23,6	23,3	21,8	42,9	42,7	37,9
Total PET	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática

Esta breve reseña no estaría completa sin comentar la informalidad del mercado laboral. Como es ampliamente conocido, el Perú es uno de los países más informales del mundo, lo que no solo se refleja en su estructura productiva sino también en las condiciones laborales. Aun cuando en los últimos años se ha observado una mayor formalización del mercado, este sigue siendo la minoría (un tercio de la fuerza laboral). Sin embargo, al igual que en el caso de la productividad, este fenómeno es heterogéneo entre sectores productivos, como se aprecia en la tabla 2.

Tabla 2  
FORMALIDAD DE TRABAJADORES, 2010  
*(En porcentaje de la PEA ocupada del sector)*

	Formal	Vacaciones	Gratificaciones	Contrato permanente	Afiliado a pensión
Agropecuario	8,8	0,1	1,4	0,4	8,4
Pesca	28,7	3,3	6,1	4,0	28,6
Minería	58,8	11,5	40,8	17,8	57,6
Manufactura	41,2	2,5	23,9	7,4	35,1
Electricidad	81,8	12,3	63,9	36,9	81,1
Construcción	42,1	0,4	10,6	2,5	39,9
Comercio	26,3	0,9	11,6	2,6	22,5
Servicios	48,3	2,2	30,0	13,0	43,0
Total	33,2	1,5	17,7	6,7	29,6

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares.

## 2.2. AGENDA DEL EJECUTIVO

El actual gobierno ha planteado dos objetivos centrales simultáneos para su gestión política: crecimiento económico con inclusión social. Estos dos ejes serán de utilidad en esta sección del capítulo, ya que permiten enmarcar las diversas líneas de investigación sobre el empleo y los aspectos laborales que es posible desarrollar. Para ver en detalle cuáles son los componentes de cada pilar, se utilizará los documentos que guían el desempeño del actual gobierno: la Hoja de Ruta presentada por Gana Perú en la segunda vuelta electoral de 2011, el primer discurso presidencial de Ollanta Humala y las exposiciones de política general presentadas por los primeros ministros hasta el momento de cierre de este estudio (abril de 2012).

En la Hoja de Ruta, los puntos que atañen al tema laboral se pueden agrupar en cinco políticas. La primera es el aumento del salario mínimo a 750 nuevos soles, de la mano con el futuro vínculo de los aumentos de productividad y la inflación con próximas subidas del piso salarial. Un segundo gran punto es el desarrollo de las MYPE. Se propone trabajar desde el lado de la capacitación, la formalización, el acceso al crédito y una mayor participación en las compras del Estado para impulsar a este sector. Además, el documento plantea un rol más destacado del Ejecutivo en el aseguramiento de los derechos laborales. Esto no solo implica mayor fiscalización a las empresas, sino también un mayor impulso a la sindicalización y las negociaciones colectivas por parte de los sindicatos. Asimismo, se ofrece implementar sistemas de capacitación con un enfoque de demanda que beneficie principalmente a los subempleados y desempleados. Finalmente, se propone el pleno funcionamiento del CNT.

En su discurso inaugural, el Presidente anunció el aumento del salario mínimo. Se empezaría con un aumento inmediato de 75 soles y un segundo tramo del mismo monto a otorgarse durante el año 2012. Además, reiteró varios puntos expuestos en la Hoja de Ruta: el apoyo a las MYPE, especialmente con créditos preferentes, y la voluntad del gobierno de reducir la informalidad.

El programa del Gabinete Lerner remarcó la necesidad de tener un crecimiento con inclusión social que genere empleo digno para los peruanos. Sin embargo, a diferencia de los documentos reseñados anteriormente, este programa contenía propuestas de

política más concretas. En el caso de las MYPE, se propuso modificar la ley para promover su formalización y poder ofrecerles servicios desde el gobierno. Además, se sugiere la modificación de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado para elevar la participación de las MYPE en estas. En cuanto al aseguramiento del trabajo decente, con plenos derechos, el Premier señaló que el gobierno iba a fortalecer la organización sindical e impulsar que el Congreso apruebe la Ley General de Trabajo. Este punto incluye el aumento del salario mínimo ya señalado por el Presidente y el reinicio de actividades del CNT. Finalmente, Lerner resaltó el rol del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) en la creación de varios programas a favor de la capacitación laboral y la promoción de la responsabilidad social empresarial.

El programa del Gabinete Valdez reproduce los mensajes en torno al impulso del empleo digno y reitera el aumento del salario mínimo así como los programas que se vienen impulsando desde la cartera de Trabajo. Su único aporte es el anuncio de la entrega del proyecto de ley para eliminar el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) del Estado. Meses después, este fue finalmente aprobado por el Congreso con modificaciones propuestas por este poder del Estado.

Asimismo, el MTPE ha establecido como prioritaria la evaluación objetiva de los impactos de las distintas legislaciones laborales vigentes y sus propuestas de modificación en la creación de empleo adecuado. Por un lado, se encuentra el debate técnico y político actual sobre la conveniencia de una Ley General de Trabajo como la planteada por el grupo de expertos convocado en reiteradas oportunidades por los poderes Ejecutivo y Legislativo. Asimismo, se debe estudiar detalladamente el impacto neto sobre la generación de empleos de algunos regímenes laborales especiales como los relacionados a las exportaciones no tradicionales o al sector agricultura.

En segundo lugar, el MTPE destaca la necesidad de contar con un sistema de información integrado que pueda ser utilizado por los distintos programas de su sector para identificar a sus beneficiarios. No solo se trata de saber quién se ha beneficiado de estas iniciativas, sino también vincularlo con otros programas que ofrece el gobierno en su conjunto. Por ello, esta iniciativa necesita de un esfuerzo intersectorial que puede ser coordinado con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión

Social (MIDIS). Otro punto de agenda importante es la necesidad de generar información que permita al Estado y al resto de actores de la economía conocer mejor el acontecer del mercado laboral. Resulta fundamental la construcción de indicadores provenientes de fuentes (poco utilizadas hasta el momento) como la planilla electrónica o las encuestas a empresas. Finalmente, el MTPE sugiere contar con un Comité Técnico de Medición del Empleo similar al que tiene el INEI para la medición de la pobreza, para poder fortalecer y consolidar los procesos técnicos alrededor de las estadísticas laborales.

### 3. HACIA UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN SOBRE EMPLEO PARA 2011-2016

Esta sección contiene una agenda relativamente concreta pero selectiva de temas de investigación sobre empleo que, a nuestro juicio, es importante en el siguiente quinquenio. Se plantea teniendo en cuenta los avances y vacíos observados en la revisión de la literatura sobre la materia de los últimos años. Además, toma en consideración la situación actual del mercado laboral y las políticas que desea impulsar la actual administración gubernamental en este período. Los puntos propuestos están incluidos dentro de cuatro subtemas que consideramos clave desarrollar en los siguientes años. Asimismo, existen otros puntos que son transversales o que responden a una necesidad más académica que política, por lo que formarán parte de un quinto subtema.

#### 3.1. AUMENTOS SOSTENIDOS DE LA PRODUCTIVIDAD LABORAL

Existe consenso en el país sobre los muchos desencuentros existentes entre la demanda de personal por parte del sector productivo y la oferta actual provista por el sistema de educación formal —en sus niveles básico y superior— y las entidades de capacitación. Esta brecha, que siempre existió en el caso peruano, se habría agudizado en los últimos años por la velocidad del cambio tecnológico registrado en las empresas, así como el afán de muchas nuevas entidades formadoras que privilegian la rentabilidad de corto plazo (carreras de “tiza y pizarra”) y no invierten en tecnología de punta.

Es necesario plantear investigaciones específicas y estudios de caso sectoriales sobre esta problemática, pues dicha brecha puede convertirse rápidamente en una restricción para el crecimiento sostenido de la economía y la productividad laboral. Del mismo modo, dada la heterogeneidad de los sectores productivos en el país, se requiere entender las fuentes actuales de crecimiento o estancamiento de la productividad en cada uno de ellos, sea que se trate de sectores transables en bienes primarios o manufacturados, o de sectores no transables en una gama amplia de servicios (algunos de los cuales crecen a tasas de dos dígitos en la actualidad).

Dentro de los esfuerzos del gobierno por aumentar la productividad de los trabajadores menos favorecidos, es necesario entender los mecanismos que permiten a los beneficiarios de estos programas lograr un mejor desempeño en el mercado laboral y así poder hacer sostenibles los casos de éxito. Nos estamos refiriendo a programas emblemáticos como PROJOVEN (hoy rebautizado como Jóvenes a la Obra), A Trabajar Urbano (actualmente renombrado como Trabaja Perú) y Revaloría Perú (hoy llamado Vamos Perú). El actual gobierno ha ratificado su intención de repotenciar estos programas y utilizarlos como importantes instrumentos para mejorar la empleabilidad y productividad de los sectores de escasos recursos. Será pertinente entonces realizar balances del impacto de estos programas en sus primeros diez a quince años para identificar oportunidades de mejora en el diseño e implementación y evaluar la mejor forma de extender el programa a poblaciones no atendidas todavía, como es el caso de los jóvenes rurales pobres.

Un tema clave que viene adquiriendo gran importancia en la Economía Laboral es el análisis de los recursos humanos al interior de las empresas (*Personnel Economics*). Esta rama ofrece una pista importante para obtener conocimiento relevante y proponer políticas que promuevan el aumento de la productividad laboral en el país. Hasta la actualidad, las teorías dentro del campo laboral han ayudado a comprender mejor los comportamientos agregados de estos mercados. Sin embargo, cuando se inició el estudio a nivel de firmas, estas carecían del poder explicativo que tenían a nivel macro. Comprender el esquema óptimo de incentivos en la empresa, la manera en que la gente compite internamente por un ascenso o cómo los distintos tipos de esquemas remunerativos impactan sobre la productividad de la empresa, son solo algunas de las áreas por explorar.

Otra ruta interesante que se ha venido abriendo en la literatura laboral, pero con un vínculo más cercano a la educación, es la incorporación de elementos cognitivos y no cognitivos para explicar diferencias en la productividad e ingresos entre trabajadores. Cada vez más, las llamadas habilidades blandas parecen jugar un rol importante en el mundo laboral. Los voceros de gremios empresariales insisten en este tema y en la necesidad de contar con dichas habilidades para la empleabilidad en todos los niveles ocupacionales. Sin embargo, cada tipo de empleo y sector demanda una mezcla distinta de este tipo de habilidades, las que son difíciles de capturar por las empresas *ex ante*. Una encuesta pionera del Banco Mundial realizada en nuestro país (Encuesta Nacional de Habilidades) ofrece una oportunidad única para empezar a investigar estos temas a profundidad.

### 3.2. MAYOR FORMALIDAD Y CONSOLIDACIÓN DE LAS MYPE

Las recientes tendencias del mercado laboral peruano señalan que el empleo, especialmente el adecuado, ha crecido sostenidamente en los últimos años. Sin embargo, es necesario consolidar este proceso en el largo plazo para que más ciudadanos se vean beneficiados con un buen puesto de trabajo.

Una aparente paradoja en tiempos recientes es que, por un lado, existe un amplio consenso sobre la necesidad de que el Perú incremente aceleradamente la formalidad de su mercado laboral —para ofrecer condiciones decentes de trabajo a todos sus ciudadanos—, mientras que, por otro lado, se propone un Proyecto de Ley General de Trabajo que busca aumentar la rigidez y los costos de la formalidad laboral en nuestro país. Se requiere entonces una investigación más exhaustiva sobre el impacto de la rigidez y los costos laborales en el grado de informalidad de la economía peruana. Asimismo, los regímenes laborales especiales de exportación no tradicional y agrario tienen fervorosos adeptos y ácidos críticos, por lo que se necesita estudiar con mayor profundidad los impactos positivos y negativos que este tipo de legislaciones provoca en la generación de empleo formal de la economía.

En cuanto a la informalidad, ya se cuenta con una serie de trabajos centrados en dimensionarla y en señalar cuáles son sus

principales causas. Se trata de un primer paso importante que brinda una base amplia para poder desarrollar nuevos estudios. En primer lugar, es necesario comprender cómo interactúa el sector formal con el informal tanto a nivel de unidades productivas como de trabajadores. Este análisis no solo debe ayudar a comprender el funcionamiento de economías paralelas que coexisten, sino también a identificar canales mediante los cuales las empresas y personas que se encuentran en el lado informal se formalizan. Pero no hay que limitarse a investigar las transiciones de corto plazo, sino también se requiere identificar elementos que hagan sostenido dicho tránsito.

Similares trabajos deben centrar su mirada en las MYPE. Se requiere comprender mejor los casos de éxito en el sector, entendidos como aquellas empresas que han logrado un crecimiento sostenido a través del tiempo hasta consolidarse como importantes jugadores en el mercado. Por un lado, hay que tener claro cuál es el marco institucional que contribuye más a este tipo de emprendimientos. Esto es de vital importancia para poder configurar reglas de juego óptimas en el mercado laboral de estas empresas. Por otro lado, tener claro cómo la configuración interna de la empresa y el capital humano con el que cuenta, tanto a nivel cognitivo como no cognitivo, marcan su evolución es fundamental para el impulso del sector, especialmente si se desean elaborar políticas públicas en torno a este.

### 3.3. MEJORES LEYES PARA UN MEJOR EMPLEO

La agenda del actual Ejecutivo contiene iniciativas que pretenden tener impacto sobre la legislación laboral vigente a fin de generar, por su intermedio, un empleo más digno para más peruanos.

Un primer aspecto sobre el cual se puede seguir trabajando es la remuneración mínima. Ya existe numerosa literatura especializada que señala los impactos de esta política sobre variables como el nivel de empleo, los salarios y la informalidad, entre otras. Una constante crítica a la RMV es que su nivel único no permite capturar la heterogeneidad de los distintos mercados laborales y, por ello, tiende a producir desencuentros entre oferta y demanda laboral y una gran informalidad en todo el país. Como una alternativa de política, se

debe estudiar la conveniencia de establecer salarios mínimos diferenciados. Al respecto, se podría explorar diversas posibilidades como la diferenciación geográfica, etaria o sectorial.

Del mismo modo, se requiere estudiar distintos mecanismos de fijación de políticas relacionadas. Actualmente, pese a los esfuerzos del CNT, los aumentos en la RMV parecen responder más a criterios políticos que técnicos. Habría que analizar diversos esquemas que ayuden a fijar y predecir futuros aumentos a los agentes del mercado. Otra opción válida sería la descentralización de esta decisión. Por ejemplo, en países del norte de Europa el salario mínimo es fijado en negociaciones colectivas entre gremios empresariales y de trabajadores de distintos sectores en una región. En vista de que los actores conocen mejor su mercado relevante, tienden a plantear políticas menos restrictivas y más acordes con su realidad. Esta puede ser una interesante línea de trabajo.

Por otro lado, se hace cada vez más necesario un riguroso estudio de los impactos de la legislación laboral sobre las variables que esta pretende fortalecer. Ello no solo debido al impulso que el Ejecutivo desea dar al Proyecto de la Ley General de Trabajo y la revisión que se ha propuesto hacer de los regímenes laborales especiales, sino por la creciente necesidad de vincular estas políticas con evidencia precisa y objetiva que la soporte. En este sentido, es imprescindible realizar un análisis comparativo de experiencias internacionales y de estudios de caso a nivel nacional.

### 3.4. EMPLEO DIGNO, DECENTE, ADECUADO

Además de ser una de las preocupaciones principales del actual gobierno, el tema de la generación de empleo digno se ha ido abriendo paso en la literatura laboral. Ahora se requiere continuar y profundizar su análisis. En primer lugar, se debe extender la investigación sobre discriminación laboral. Hasta la fecha, la mayoría de estudios se ha centrado en analizar el impacto diferenciado del género o la raza en los salarios. Es momento de ampliar las fronteras del análisis y, por ejemplo, examinar cómo influyen estas diferencias en las distintas etapas de la carrera laboral de un trabajador, como la contratación inicial o las posibilidades de ascenso posteriores.

Otro tema relevante de estudio son los jóvenes, grupo vulnerable en términos de empleabilidad y empleo decente. En la última década, el mercado laboral ha absorbido a un gran número de jóvenes, quienes ahora constituyen el principal grupo etario de la PEA. A la par de ello, otros jóvenes ni trabajan, ni buscan empleo y tampoco se educan o capacitan. Es importante estudiar este fenómeno, en primer lugar, porque estos jóvenes no se están integrando al mercado, impidiendo generar mayores ingresos a sus familias y perdiendo la oportunidad de ganar experiencia laboral que será vital en su desarrollo profesional. Además, esta inactividad puede agravar problemas sociales como el pandillaje y el embarazo temprano, lo que terminará impactando negativamente sobre el bienestar de la sociedad. Por lo tanto, es esencial entender cuáles son sus motivaciones y qué factores los están llevando a esa situación.

Al otro extremo del ciclo de vida laboral se encuentran las personas mayores de 60 años. Ante el acelerado avance tecnológico actual, se argumenta que los conocimientos con los que contamos para ejercer nuestras profesiones se hacen rápidamente obsoletos y es necesario actualizarnos constantemente. Este proceso resulta más sencillo de enfrentar para los jóvenes que para aquellos que están cerca de la jubilación. Si a esto le sumamos el aumento de la esperanza de vida, se abren interrogantes acerca de la empleabilidad de las personas de la tercera (entre 60 y 80 años) y cuarta edad (más de 80 años). Desde el punto de vista de las políticas públicas, es necesario entender mejor este fenómeno y ver la manera que estas personas pueden aumentar su empleabilidad y no ver reducido su espacio en el mercado laboral, sobre todo porque una gran proporción de estos adultos mayores no tendrá pensión de jubilación ni necesariamente el apoyo familiar por la fragmentación acelerada del modelo de familia extendida en nuestro país.

Un fenómeno concatenado con el anterior es el cambio que se viene registrando en el retorno de la experiencia en el mercado laboral. Cada vez más, el rango de edad de los gerentes medios y generales es menor al de hace unas décadas. Asimismo, se estaría apreciando relativamente más los nuevos conocimientos y tecnologías que la experiencia general y específica. Esta tendencia debe ser estudiada por la creciente relevancia de los jóvenes en la PEA y por la caída en la productividad y la empleabilidad observada hacia el final del ciclo laboral.

Como ya se mencionó, el Ejecutivo tiene como meta de política el priorizar acciones en las zonas más pobres del país, especialmente las rurales. Este esfuerzo debe ser acompañado de estudios que permitan a los *policy-makers* comprender mejor el entorno sobre el que van a actuar. Ya existen algunos trabajos que permiten tener una visión amplia sobre el funcionamiento del mercado laboral en las zonas rurales. Sin embargo, dada la heterogeneidad de los distintos ámbitos rurales en nuestro país, hace falta desagregar más el nivel de análisis.

Finalmente, otro punto relevante de la agenda del actual gobierno es el impacto que tienen sus programas sobre el mercado laboral y la informalidad, especialmente los ofrecidos por el MIDIS. Juntos o Pensión 65 tienen objetivos específicos que van más allá de lo que sucede en el ámbito laboral. Sin embargo, un aspecto que no se ha explorado suficientemente en el Perú es el cambio en incentivos y posibles modificaciones en el comportamiento que generan estas iniciativas sobre otras facetas de la vida personal o familiar. Al respecto, Levy (2006) —uno de los primeros impulsores de este tipo de programas en la región cuando estuvo a cargo de la creación del programa mexicano PROGRESA— hoy alerta acerca de los incentivos negativos sobre la formalidad que pueden producir estos apoyos institucionalizados de ingresos y servicios de salud, independientemente de que se tenga una relación laboral formal.

### 3.5. DESARROLLOS TEÓRICOS Y EMPÍRICOS ACORDES CON LA LITERATURA INTERNACIONAL

En la última década, el desarrollo continuo de las encuestas nacionales de hogares (ENAHO) ha permitido a los investigadores analizar comportamientos a nivel de individuos y familias como no se había hecho antes. Gracias a esta rica fuente de información, así como otras brindadas por el INEI, se tiene una mejor comprensión de la estructura laboral del país desde el lado de la oferta, así como la evolución de algunos indicadores interesantes de empleo e ingresos. Sin embargo, también se requiere estudiar más profundamente el lado de la demanda laboral de parte de las firmas, tanto a nivel agregado como individual. La poca disponibilidad de información de encuestas

de establecimientos, así como su difícil acceso, ha restringido los estudios en este campo. Sugerimos que nuevos estudios exploren este ámbito así como la pronta creación de nuevas fuentes de datos. También es necesario que el gobierno acompañe este esfuerzo para ponernos a la par de otros países de la región con amplias y abiertas encuestas a empresas. Los organismos internacionales de cooperación podrían apoyar el mejoramiento de las encuestas a firmas en la región, como lo hicieron hace dos décadas con las encuestas de hogares.

Otro aspecto que cabe resaltar a nivel internacional es el desarrollo de modelos de búsqueda de trabajo. Esta teoría ha sido central en el estudio de los mercados laborales. No solo la literatura sobre la materia se ha ampliado con estos aportes, sino que incluso se reconoció con el Premio Nobel de Economía 2010 a sus principales impulsores. Es urgente comenzar a explorar nuestro mercado de trabajo con estas herramientas. Por ejemplo, los costos de búsqueda y otras fricciones que no permiten un correcto encuentro entre ofertantes y demandantes de trabajo no son aspectos triviales en nuestro contexto (como lo demuestra el creciente desajuste entre la educación profesional y técnica y las necesidades de las empresas) y merecen estudiarse profundamente. Asimismo, el entendimiento de los ciclos de creación y destrucción de empleo, vinculados a estas teorías, está ausente en la literatura local.

Un último punto está ligado a la globalización: la mayor apertura de mercados y la creciente movilidad de mano de obra internacional, tendencia cada vez más presente en el mercado local. Hasta hace algunos años, era frecuente ver a miles de compatriotas abandonar el país en busca de un mejor futuro. Hoy, las mayores posibilidades de empleo y la mejora de su calidad en el Perú están revirtiendo esta tendencia. Más aún, se observa la importación de mano de obra en profesiones y especialidades técnicas para cubrir las necesidades urgentes de las empresas multinacionales y locales. Por ello, es necesario analizar los patrones de migración internacional y ver cómo están afectando el funcionamiento del mercado laboral local. Además, y siguiendo el desarrollo de algunos estudios importantes a nivel global, habría que estudiar algunos casos específicos en los que se observe altos niveles de migración, tanto hacia dentro como hacia afuera.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACIGALUPO, José Luis y Pablo MONTALBETTI

- 2011 “Efectos de la remuneración mínima sobre el empleo y la asistencia educativa de los jóvenes: El caso de Lima Metropolitana en la última década”. Trabajo presentado en el curso de Investigación Económica II. Lima: Universidad del Pacífico.

BALBÍN, Edgardo

- 2010 “Trabajo decente: diagnóstico nacional del Perú”. Lima: Programa Laboral de Desarrollo.

BARCO, Daniel y Paola VARGAS

- 2010a “El perfil del trabajador informal y el retorno de la educación”. Documento de Trabajo 2010-04. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

- 2010b “Brechas salariales entre formales e informales”. Documento de Trabajo 2010-003. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

BARRANTES, Roxana, Elmer CUBA B., Ricardo CUENCA *et al.*

- 2008 *La investigación económica y social en el Perú, 2004-2007. Balance y prioridades para el futuro*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

BECERRA, Ana María y Karlos LA SERNA

- 2010 “Las competencias que demanda el mercado laboral de los profesionales del campo económico-empresarial en la actualidad”. Documento de discusión DD/10/05. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

BEUERMANN, Diether y Miguel PAREDES

- 2008 “Efectos de las tecnologías de comunicación en ingresos rurales y capital humano”. Lima: Universidad San Martín de Porres, Consorcio de Investigación Económica y Social.

CÉSPEDES, Nikita

- 2011 “A quantitative general equilibrium approach to migration, remittances and brain drain”. Documento de Trabajo 2011-007. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

- 2005 "Efectos del salario mínimo en el mercado laboral peruano". Documento de Trabajo 2005-003. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- DEL CASTILLO, Elsa y María Matilde SCHWALB  
2011 "Guía práctica para la gestión de proyectos de responsabilidad social". Lima: Universidad del Pacífico y Graña y Montero.
- DEL VALLE, Marielle  
2009 "Impacto del ajuste de la remuneración mínima vital sobre el empleo y la informalidad". *Estudios Económicos* 16. Lima: Banco Central de Reserva del Perú, pp. 83-102.
- DÍAZ, Juan José  
2010 "Empleo e ingreso". En: *El mercado laboral peruano durante el auge y la caída*. Estudio de país del Banco Mundial. Lima: Banco Mundial.
- DÍAZ, Ramón, Raphael SALDAÑA y Carolina TRIVELLI  
2010 "Perú: oferta y demanda de trabajo en la pequeña agricultura del medio rural". Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- GALDO, José, Miguel JARAMILLO Y Verónica MONTALVA  
2009 "Pobreza e impactos heterogéneos de las políticas activas de empleo juvenil: el caso de PROJOVEN en el Perú". Documento de Trabajo 54. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- GAMERO, Julio  
2008 "El empleo y los ingresos durante el 2007: ¿Cara sin sello?". Lima: Universidad Nacional de Ingeniería, Consorcio de Investigación Económica y Social.
- GANAPERÚ  
2011 "Lineamientos centrales de política económica y social para un gobierno de concertación nacional". Lima.
- GARAVITO, Cecilia  
2011 "Asignación de la fuerza laboral juvenil entre trabajo y educación". Tesis para optar el grado de Doctor. Lima: Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

- 2009 "Vulnerabilidad en el empleo: género y etnidad". Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- 2008 "Empleo". Cap. 6. En: *La investigación económica y social en el Perú, 2004-2007*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, pp. 171-201.
- JARAMILLO, Miguel y Juan José DÍAZ
- 2010 "Evaluación de los programas de apoyo a las PYME en el Perú". En: G. López y H. Tan, editores. *Evaluación de impacto de los programas para PyME, Latinoamérica y el Caribe*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- JARAMILLO, Miguel y Kristian LÓPEZ
- 2006 "¿Cómo se ajusta el mercado de trabajo ante cambios en el salario mínimo en el Perú? Una evaluación de la experiencia de la última década". Documento de Trabajo 50. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- JARAMILLO, Miguel y Verónica MONTALVA
- 2010 "El cambio demográfico y los mercados laborales". En: *El mercado laboral peruano durante el auge y la caída*. Estudio de país del Banco Mundial. Lima: Banco Mundial.
- KARLAN, Dean y Martín VALDIVIA
- 2011 "Teaching entrepreneurship: impact of business training on microfinance clients and institutions". *The Review of Economics and Statistics* 93 (2). Massachusetts: MIT Press, pp. 510-527.
- LEVY, Santiago
- 2006 *Pobreza y transición democrática en México: la continuidad de Progresa Oportunidades*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- LOAYZA, Norman
- 2007 "The causes and consequences of informality in Peru". Documento de Trabajo 2007-018. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- MINCER, Jacob
- 1974 *Schooling, experience, and earnings*. Nueva York: National Bureau of Economic Research.

**MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO**

- 2008a “Las condiciones de trabajo y sus efectos en la satisfacción laboral de los asalariados privados de Lima Metropolitana”. *Boletín de Economía Laboral* 39. Lima: Programa de Estadísticas Laborales.
- 2008b “Uso del tiempo e inequidades de género en el trabajo remunerado y doméstico en Lima Metropolitana”. *Boletín de Economía Laboral* 40. Lima: Programa de Estadísticas Laborales.
- 2008c “Dinámica de la pobreza y transiciones de la oferta laboral en el Perú”. *Boletín de Economía Laboral* 39. Lima: Programa de Estadísticas Laborales.
- 2008d “Comportamiento y perspectivas de la demanda de trabajo en Lima Metropolitana”. *Boletín de Economía Laboral* 41. Lima: Programa de Estadísticas Laborales.
- 2007a “Recursos humanos, capacitación y cambio tecnológico en las empresas de Lima Metropolitana”. *Boletín de Economía Laboral* 37. Lima: Programa de Estadísticas Laborales.
- 2007b “Comportamiento y perspectivas de la demanda de trabajo en Lima Metropolitana”. *Boletín de Economía Laboral* 36. Lima: Programa de Estadísticas Laborales.
- 2007c “Potencial productivo y demanda de trabajo”. *Boletín de Economía Laboral* 38. Lima: Programa de Estadísticas Laborales.

MORALES, Rosa, José RODRÍGUEZ, Rodrigo MONTES y Minoru HIGA  
2010 “Transiciones laborales, reformas estructurales y vulnerabilidad laboral en el Perú (1998-2008)”. Documento de Trabajo 281. Lima: Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

MORÓN, Eduardo, Juan F. CASTRO y Lucciano VILLACORTA  
2010 “El impacto de la crisis sobre el mercado laboral”. En: *El mercado laboral peruano durante el auge y la caída*. Estudio de país del Banco Mundial. Lima: Banco Mundial.

**ÑOPO, Hugo**

- 2004 “Matching as a tool to decompose wage gaps”. IZA Discussion Papers 981. Bonn: Institute for the Study of Labor.

PALOMINO, Jesús

- 2011 “Tesis de efectos del incremento de la remuneración mínima vital sobre el empleo y los ingresos laborales”. *Documento de Trabajo 313*. Lima: Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

- 2011 Discurso del 28 de Julio de 2011 del Presidente Ollanta Humala ante el Congreso de la República.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

- 2012 Exposición de la Política General del Gobierno y principales medidas de gestión por el señor Presidente del Consejo de Ministros Óscar Valdés.
- 2011 Exposición de la Política General del Gobierno y principales medidas de gestión por el señor Presidente del Consejo de Ministros Salomón Lerner.

RODRÍGUEZ, Efraín

- 2008 “La ‘brecha digital’ en el mercado de trabajo: el aprovechamiento de la Internet como determinante de la desigualdad salarial”. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, Consorcio de Investigación Económica y Social.

RODRÍGUEZ, José

- 2011 “Brechas de ingresos laborales entre asalariados y autoempleados en el Perú”. Documento de Trabajo 318. Lima: Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

RODRÍGUEZ, José y Mario TELLO

- 2010 “Productividad laboral”. En: *El mercado laboral peruano durante el auge y la caída*. Estudio de país del Banco Mundial. Lima: Banco Mundial.

RODRÍGUEZ, José y Minoru HIGA

- 2010 “Informalidad, empleo y productividad en el Perú”. Documento de Trabajo 282. Lima: Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

RODRÍGUEZ, José y Silvana VARGAS

- 2009 *Trabajo infantil en el Perú: magnitud y perfiles vulnerables. Informe Nacional 2007-2008*. Lima: Programa Internacional

para la Erradicación del Trabajo Infantil y Organización Internacional del Trabajo.

SCHWALB, María Matilde, editora

- 2010 *Experiencias exitosas de responsabilidad social empresarial*. Lima: Universidad del Pacífico.

TELLO, Mario

- 2009 “Creación y destrucción del empleo en el sector manufacturero del Perú: 2002-2007”. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Consorcio de Investigación Económica y Social.

VARGAS, Braulio

- 2007 “Políticas de fomento a la competitividad de la pequeña empresa”. *Journal of Economics, Finance* 22. Lima: Escuela de Administración de Negocios para Graduados, pp. 35-63.

VARGAS, Braulio y Carlos DEL CASTILLO

- 2008 “Competitividad sostenible de la pequeña empresa: un modelo de promoción de capacidades endógenas para promover ventajas competitivas sostenibles y alta productividad”. *Journal of Economics, Finance* 24. Lima: Escuela de Administración de Negocios para Graduados, pp. 59-80.

YAMADA, Gustavo

- 2010 “El enfoque de protección social y el caso del empleo”. En: F. Portocarrero, E. Vásquez y G. Yamada, editores. *Políticas sociales en el Perú: nuevos desafíos*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y Red de Ciencias Sociales.
- 2008 “Experiencias exitosas de responsabilidad social empresarial”. Lima: Universidad del Pacífico.
- 2007 “Retornos a la educación superior en el mercado laboral: ¿Vale la pena el esfuerzo?”. Documento de Trabajo 78. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y Consorcio de Investigación Económica y Social.
- 1994 “Autoempleo e informalidad urbana: teoría y evidencia empírica de Lima Metropolitana, 1985-86 y 1990”. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

YAMADA, Gustavo y Juan CHACALTANA

- 2009 “Calidad del empleo y productividad laboral en el Perú”. BID Working Paper 691. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

YAMADA, Gustavo y Juan F. CASTRO

- 2010 “Educación superior e ingresos laborales: estimaciones paramétricas y no paramétricas de la rentabilidad por niveles y carreras en el Perú”. Documento de Discusión DD/10/06. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

YAMADA, Gustavo y Lars MOLLER

- 2010 “Migración y mercados laborales”. En: *El mercado laboral peruano durante el auge y la caída*. Estudios de país del Banco Mundial. Lima: Banco Mundial.

YAMADA, Gustavo y María A. CÁRDENAS

- 2011 “Penalized labor reinsertion: The case of Peru”. Ponencia presentada en la conferencia “2011 Shanghai: International Conference on Social Sciences”. Shanghai.

YAMADA, Gustavo y Ricardo MONTERO

- 2009 “Caracterización del mercado laboral para ocupaciones técnicas: Lima Metropolitana”. Lima: Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo.  
2008 “Desempleo, pobreza y estrategias de protección social: Perú 1998-2005”. Documento de discusión DD/08/03. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

YAMADA, Gustavo y Roberto ASMAT

- 2011 “Propuesta de reajuste escalonado y diferenciado en el salario mínimo (en función de la realidad del mercado laboral peruano)”. Asesoría Legal 248. Lima: Ediciones Caballero Bustamante, pp. 15-17.

# CAPÍTULO 6

## Educación

*Jorge Rodríguez*

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO

### INTRODUCCIÓN

Este capítulo ofrece una visión general de la educación en el Perú desde lo producido por la investigación en los últimos cuatro años. Mucho de lo hecho en el período 2004-2007 —reseñado en el balance anterior (Cuenca 2008)— sigue vigente, como veremos más adelante. Entre 2007 y 2011, una importante cantidad de estudios profundizó en las materias ya trabajadas durante los períodos anteriores, a la que se sumó un número aún mayor que abordó otros temas o utilizó novedosas perspectivas de análisis. En total, hemos registrado 52 estudios dentro de un universo bastante más vasto. La intención fue reunir reflexiones, acercamientos y propuestas que contribuyesen a enriquecer nuestro conocimiento sobre la educación y abrir mejores rutas de búsqueda.

Por supuesto, la cifra de investigaciones desarrolladas supera a las presentadas por este balance. No se da cuenta aquí de todo lo trabajado en el campo y es probable que no se mencionen todos los estudios. Por ello, iniciamos el balance reconociendo sus límites, que tienen que ver con los obstáculos para acceder a estudios no publicados o bien con decisiones sobre lo que “debe estar” o “no debe estar”, que finalmente se expresan en cómo se ha pensado y organizado el capítulo.

Los textos considerados son de diferentes tipos. Por un lado, están los típicos informes de investigación que contienen preguntas, propósitos definidos, modelos de análisis y datos consolidados que dan sustento a resultados o propuestas. En este mismo rubro se

ubican los ensayos que recuperan y se apoyan en los resultados de la investigación disponible, así como los informes de consultoría, principalmente evaluaciones, que en algunos casos formulan preguntas de investigación y definen estrategias para darles respuesta con mayor o menor éxito. Estos son la enorme mayoría.

Por otro lado, están los estudios que reflexionan sobre temas clave en educación desde una perspectiva académica o que deliberan (evalúan o comunican) sobre la implementación de políticas estratégicas en el período. Aun cuando no se trata de informes de investigación, estos textos ayudan a contextualizar o exponer la investigación hecha.

La búsqueda de lo producido en el período bajo análisis se inició con la revisión de los más reconocidos catálogos de investigación educativa. El criterio de inclusión fue el año de publicación de los informes, al margen que se tratase de estudios hechos o iniciados en años anteriores a 2007. Las entrevistas a académicos y tomadores de decisiones en el sector permitieron identificar algunos estudios adicionales. Luego, se procedió a registrar los textos seleccionados en fichas especialmente diseñadas para consignar información clave: título del estudio, autor/es, institución responsable, año de publicación, propósitos del estudio, diseño metodológico, principales resultados y propuestas de política, de haberlas. Por último, sobre la base de estas fichas, el balance se organizó en temas generales y otros más específicos.<sup>1</sup>

Solo resta decir que el balance aquí presentado es un registro analítico de parte importante de la investigación hecha en educación y no tiene como propósito evaluar su calidad.

## 1. BALANCE DE INVESTIGACIÓN

### 1.1. MARCOS INSTITUCIONALES DE INVESTIGACIÓN Y VINCULACIONES CON POLÍTICAS

Más de la mitad de los 52 estudios considerados en este balance se realizó en organismos no gubernamentales (ONG) o espacios de

---

1 Agradezco el valioso apoyo de Marie Le Baron en el registro de muchos de los estudios y el soporte institucional de DESCO para la realización de este balance.

reflexión y propuesta como el Consejo Nacional de Educación (CNE), el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) o la Sociedad de Investigación Educativa Peruana (SIEP). Entre los primeros, el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) llevó adelante diecinueve de esos estudios, con reflexiones centradas en la identificación de los factores asociados a los rendimientos escolares, aunque también abordó otros procesos pedagógicos y de gestión, en algunos casos con recomendaciones explícitas de política u otras propuestas a nivel institucional.<sup>2</sup>

Un número importante de estudios, aunque significativamente menor al que corresponde a las ONG, se hizo en universidades y centros de investigación universitarios, mientras una cifra más baja, sobre todo evaluaciones de la implementación de políticas o de programas considerados estratégicos en el sector, estuvo a cargo de organismos internacionales.

El CIES desarrolló directamente o auspició con ONG y universidades once investigaciones, parte de ellas en el marco de los concursos de investigación que este Consorcio promueve. La SIEP<sup>3</sup> ha publicado diecisiete artículos en los tres números de su revista de investigación en formato electrónico, cuatro de ellos registrados en este balance.

Los estudios aquí consignados pueden dividirse entre los que hacen recomendaciones de política pública o institucional y los que no lo hacen. Los primeros —aproximadamente un tercio del total— pueden dividirse, a su vez, entre aquellos explícitamente diseñados

- 
- 2 La labor de GRADE en la investigación educativa en el país merece un comentario aparte. Se trata de una institución que no solo ha producido una cantidad considerable de estudios en el período objeto de análisis y en años anteriores, sino que también es reconocida como un importante *think tank* en materia de evaluaciones del rendimiento escolar. Entre 1998 y 2002 produjo mucho conocimiento y evidencia sobre el tema, y desarrolló una intensa labor de incidencia a favor de la incorporación del modelo de criterios en sustitución del modelo de normas en las evaluaciones nacionales del rendimiento llevadas a cabo por la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) del Ministerio de Educación (MINEDU) (Botto 2011).
  - 3 La SIEP viene desarrollando una importante labor de apoyo a la producción sistemática de teoría y de evidencias con el objetivo de profundizar en el conocimiento sobre la educación en el país y de aportar a la formulación y debate de las políticas en el sector.

para la formulación de recomendaciones de política —la minoría— y aquellos que, dando prioridad a la producción de conocimiento, rematan con la presentación de algunas recomendaciones de política —la mayoría—. Cabe señalar que el abordaje de esas recomendaciones de política es muy diverso, en un abanico que va desde recomendaciones generales a otras muy concretas y ligadas al corto plazo.

## 1.2. ORIENTACIONES METODOLÓGICAS

Los estudios registrados son de tipos muy diversos, de acuerdo con la orientación metodológica suscrita por cada uno de sus autores. Los más comunes son los descriptivos, que observan las prácticas docentes en sentido amplio (aula, currículo o escuela) o las prácticas de gestión a niveles micro. Utilizan muestras intencionales pequeñas, por lo general compuestas de los principales actores educativos (docentes, estudiantes, directivos o padres de familia), a quienes se aplica técnicas como la entrevista, los grupos focales o la observación de ambientes escolares. El análisis que realizan es predominantemente cualitativo, aunque en algunos casos se incorpora elementos del análisis cuantitativo.

Ligeramente menos frecuentes son los estudios con diseños estadísticos complejos (modelos lineales jerárquicos o de regresión) que utilizaron bases de datos públicas (evaluaciones censales de estudiantes, censo escolar) o privadas para la observación de los factores asociados al rendimiento escolar y la asistencia/deserción, o para el examen de los retornos económicos de la inversión en educación. En estos casos el análisis es típicamente cuantitativo.

Aunque en cantidades menores, identificamos otros tres tipos de trabajos. Los primeros son los estudios de caso, que principalmente observan los cambios producidos en la escuela u otros espacios de la institucionalidad educativa local o regional tras la introducción de nuevos marcos de gestión institucional o intervenciones de distinto carácter. El análisis empleado en estos estudios es predominantemente cualitativo.

Los segundos son estudios de comparación con distintos diseños, entre ellos diseños longitudinales (observan los hechos en diferentes momentos para establecer cambios en los valores), diseños

experimentales (comparan desempeños entre grupos) y las típicas evaluaciones de efectos (contrastan los resultados previstos y los alcanzados por una intervención puntual). Sus análisis son cuantitativos y cualitativos, con énfasis en los primeros.

Los terceros son estudios de fuentes secundarias, algunos de los cuales no son típicamente informes de investigación, pero, como se señaló en la introducción, han sido tomados en cuenta porque permiten contextualizar o facilitar la exposición de los resultados de la investigación realizada.

### 1.3. TEMAS INVESTIGADOS

Una rápida revisión de la investigación consignada en este balance da inmediata cuenta de su particular composición: la totalidad de los estudios se ocupa de la educación formal y sus instituciones, dejando de lado espacios y procesos importantes de la educación no formal. Solo cinco de los estudios observan el papel de la familia en los procesos de aprendizaje escolar, mientras otro espacio educativo importante como los medios de comunicación no aparece con un estudio registrado en el período. El grueso de los estudios giran en torno de la educación básica y apenas seis se refieren a procesos que tienen lugar en la educación superior universitaria y no universitaria. Otras concentraciones menores de estudios se dedican a la observación del nivel primario y la escuela rural.

Sin embargo, al margen de la composición y las concentraciones mencionadas, los temas son diversos y tratados desde distintas aproximaciones conceptuales y metodológicas. Esto refleja la complejidad propia de los hechos educativos y exige tener especial cuidado al proponer la clasificación de los temas, que definitivamente es solo una entre otras muchas posibles.

La clasificación que planteamos comprende seis temas generales. Dentro de algunos de ellos hay otros más específicos, desarrollados cuando lo consideramos necesario. Los temas generales son los siguientes:

- Factores asociados al rendimiento y la asistencia escolar
- Formación docente
- Prácticas docentes y desempeño en el aula

- Recursos para el aprendizaje
- Descentralización de la gestión educativa y participación
- Financiamiento y retornos de la educación.

Podría decirse que la investigación revisada ha abordado —o por lo menos ha tocado— algunos de los más importantes temas en educación, que son además los mismos en torno a los que se ha estructurado el debate público en los últimos años: la descentralización de la educación, la formación docente y los rendimientos escolares.

Quedan, sin embargo, algunos vacíos. El desarrollo profesional del docente, la participación de la familia en el aprendizaje y las prácticas pedagógicas en el aula, temas importantes en el debate público y la agenda de políticas, fueron abordados en pocos estudios o de manera tangencial. La primera infancia y la evaluación de la educación superior, tanto universitaria como no universitaria, no fueron objeto de análisis.

En cuanto a la agenda de investigación propuesta por Cuenca (2008), los estudios realizados durante el período que abarca este balance (2007-2011) la han recogido en buena medida, principalmente los factores asociados al aprendizaje, la descentralización educativa y la cuestión docente como tema general. La escuela rural, otro de los puntos de dicha agenda, no ha sido tema de investigación, pero sí muchos de los estudios (más o menos la cuarta parte) han tomado a las escuelas rurales como unidades de muestra para observar procesos más específicos que se producen en su interior.

### *1.3.1. Factores asociados al rendimiento y la asistencia escolar*

La calidad de la educación recibida por los estudiantes ha sido evaluada desde distintas dimensiones. Una de ellas, quizá la más estudiada, es el rendimiento escolar. Los resultados de las evaluaciones censales de estudiantes (ECE) con pruebas estandarizadas muestran rendimientos muy pobres en general y a la vez muy desiguales. Según la ECE 2010, los aprendizajes que se espera alcancen los niños y niñas del segundo grado son logrados solo por el 28,7% en comprensión lectora y el 13,8% en matemáticas. Los resultados también muestran la existencia

de brechas entre diferentes grupos. En comprensión lectora, la brecha urbano-rural es de 27,9% y la brecha estatal - no estatal de 25,8%. En grupos más específicos como niños y niñas pertenecientes a minorías étnicas, los porcentajes de logro se reducen drásticamente: 6,9% en niños y niñas quechua, 4,9% en awajunes y 1% en aimaras, configurando brechas aún más marcadas.

Al respecto, Miranda (2008: 11) sostiene que:

Los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales muestran que el grueso de la población escolar de nuestro país, y de sus similares de la región latinoamericana, no alcanza los estándares requeridos en competencias básicas de aprendizaje. En efecto, esta evidencia indica que los esfuerzos realizados durante los últimos años o no han ido en la dirección correcta o no han sido suficientes para que el sistema educativo se aproxime al cumplimiento de su objetivo central: asegurar de modo equitativo no solo el acceso al sistema, sino también el logro de aprendizajes que permitan a las personas, como individuos y como colectividades, desarrollar sus capacidades y potencialidades, así como enfrentar los desafíos del mundo actual.

¿Qué factores pueden estar incidiendo en los pobres resultados de nuestros niños y jóvenes en comprensión de lectura y matemáticas? ¿Qué nos dice la investigación hecha sobre el tema?

- *Factores asociados al rendimiento*

Los factores asociados al rendimiento escolar han sido tema frecuente de la investigación educativa nacional en los últimos diez años. Bajo una lógica de sistematización de lo obtenido por la investigación en el campo, Cueto (2007), utilizando la técnica de meta-análisis, se propone identificar aquellas variables que muestran una asociación significativa con el rendimiento.<sup>4</sup> Su revisión incluyó veintidós estudios

---

4 Cueto explica que "...es una técnica (...) consistente en incluir en un análisis estadístico los resultados de varios estudios sobre una misma variable. El supuesto es que si bien un estudio puede resultar engañoso, la acumulación de estudios bien

(trece en el área de matemáticas y nueve en comunicación) con el común denominador de haber utilizado las bases de datos de la UMC correspondientes a las evaluaciones nacionales de 1996, 1998 y 2001.

Los resultados de las variables directamente relacionadas con los estudiantes muestran que los alumnos con extraedad y/o que repiten alcanzan menor rendimiento que sus pares en la edad para el grado en todas las investigaciones. Igualmente, en todos los estudios los estudiantes que trabajan alcanzan un relativo menor rendimiento comparado con el rendimiento de los que no trabajan. Los estudiantes hombres logran mayores rendimientos en matemáticas que las mujeres en los trece estudios en esa área. El nivel socio-económico del estudiante (característica de la familia) es una variable que muestra una fuerte asociación con el rendimiento, aun cuando los estudios no han utilizado definiciones iguales sino similares.

En lo que respecta a las variables que son parte del ambiente escolar o del aula, los resultados muestran que el nivel socio-económico promedio de los alumnos que integran un aula se asocia positivamente con el rendimiento en todos los estudios, hallazgo que sugiere que este factor es importante más allá de las características individuales del estudiante. Sin embargo, otras variables del ambiente escolar, como el porcentaje de las competencias curriculares desarrolladas en el año, el contar con un proyecto curricular de centro en la escuela o la ayuda que puedan brindar los padres a sus hijos al momento de revisar las tareas escolares, muestran una asociación positiva en pocos estudios o solo en una de las áreas observadas (matemática y comunicación).

Benavides y Rodríguez (2006a), en un análisis de los resultados de las evaluaciones de la UMC del MINEDU,<sup>5</sup> llegan a tres conclusiones. La primera es que una parte importante de la disparidad de los rendimientos se explica por diferencias entre los estudiantes, es decir, la efectividad de las escuelas en lograr los aprendizajes se ve muy

---

diseñados debería brindar evidencia sobre la ‘verdadera’ relación entre variables” (2007: 424).

5 Este análisis también incluye el estudio antes mencionado de Cueto (2007), que fue presentado como ponencia en la conferencia “Investigación, políticas y desarrollo” organizada por GRADE en noviembre de 2005.

limitada por factores que se definen fuera de estas, como las características de las familias de los estudiantes.

La segunda conclusión es que, en lo que concierne a la variabilidad asociada a las diferencias entre escuelas, las variables que definen sus características —como la ubicación (región natural, área), las características institucionales (tipos de gestión, de centro educativo) y la composición del alumnado (composición socio-económica, incidencia de la repetición y de la desnutrición)— en conjunto explican 50% del 56 a 59% de la varianza demostrada en matemáticas, y 70% del 73 a 75% de la varianza demostrada en comunicación.

La tercera es que entre las variables que explican las diferencias entre las escuelas, las que son propiamente escolares como el equipamiento (acceso a recursos educativos) y los procesos educativos (manejo de contenidos curriculares, carga docente, preparación de clases) son las de menor participación, explicando solo entre 3 y 4% de la varianza.<sup>6</sup>

Los estudios hechos en el período (2007-2011) confirman la importancia de variables como el nivel socio-económico de las familias y la composición socio-económica de las aulas (ambas son variables que se definen fuera de la escuela) en la explicación de los rendimientos escolares. Al respecto, Carrasco (2007) realiza un estudio multínivel (estudiante, aula, escuela) sobre un segmento de la base de datos de PISA 2000, y encuentra que los estudiantes con mayor nivel socio-económico alcanzan rendimientos por encima de la media de la escuela y que el atraso escolar está ligado al nivel socio-económico y afecta, principalmente, a los estudiantes más pobres. Al comparar los resultados de escuelas con infraestructura en buenas y en malas condiciones, también constata que los rendimientos son favorables en las primeras pero que la ganancia no es homogénea para todos. Los

---

6 Uno de los hallazgos de la investigación sobre factores asociados al rendimiento escolar es que los factores no escolares, como el nivel socio-económico de las familias de los estudiantes, son muy importantes en la explicación de las variaciones en los rendimientos, como ya lo habían establecido Benavides y Rodríguez (2006b) para un grupo de estudios en el tema hechos desde el CIES en la primera mitad de la década pasada. Es importante notar que entre las variables con mayor asociación a los rendimientos, las que se desprenden del nivel socio-económico familiar son recurrentes, al margen del universo de los estudios observados y de las bases de datos utilizadas en estos.

estudiantes con mayor nivel socio-económico se benefician más de esa situación, incrementándose las diferencias en rendimiento entre estudiantes de distintos estratos.

Miranda (2008) realizó otro estudio multinivel (estudiante, escuela) utilizando los resultados de las evaluaciones nacionales (EN) del rendimiento estudiantil de 2001 y 2004.<sup>7</sup> Encontró que los rendimientos de los estudiantes de cuarto grado en el área de comunicación se explican principalmente por diferencias en las escuelas, y que estas diferencias tienen a la composición socio-económica de las aulas (característica derivada de las familias de los estudiantes) como la característica más influyente, incluso por sobre otras importantes como la satisfacción de los docentes con las escuelas y sus expectativas sobre el desempeño de los estudiantes.

Valderrama y Salgado (2010) arriban a resultados similares. Utilizando datos de la EN de 2004, su propósito central era la observación de aquellas características del docente empleadas por la literatura especializada como variables que nos aproximan a la calidad de su desempeño. El estudio estableció que el nivel socio-económico de la familia del estudiante, en este caso utilizada como variable de control, se asocia de manera positiva y significativa con el rendimiento escolar, incluso con un efecto mayor que los distintos atributos observados en los docentes.

Por su parte, Miranda (2008) sostiene la necesidad de llevar adelante intervenciones particulares, específicas y focalizadas en grupos vulnerables, en sustitución de las tradicionales intervenciones universales que tienden a profundizar las desigualdades. Sostiene también que no hay por qué esperar que intervenciones estandarizadas tengan la misma efectividad en contextos y situaciones diversas.

Un segundo tipo de variables que se presume asociadas al rendimiento educativo en la escuela son los llamados “factores escolares”.<sup>8</sup>

7 Las EN de 2001 y 2004 se hicieron sobre muestras de estudiantes a nivel nacional, constituyendo el antecedente inmediato de las ECE que se aplican anualmente desde 2007. Estas evaluaciones y otras anteriores (1996 y 1998), realizadas con muestras más pequeñas, estuvieron a cargo de la UMC.

8 Los “factores escolares” son variables que en la investigación previa a nivel internacional han demostrado tener capacidad de explicación sobre variaciones en los rendimientos. Se ubican en tres niveles: la escuela (modelo de gestión, infraestructura, equipamiento, etc.), el aula (currículo implementado, ambientes

El estudio de Cueto *et al.* (2010), que utilizó un diseño longitudinal con datos recogidos en 2000 y 2006 de una muestra de 304 estudiantes en Puno, sostiene que entre los factores propiamente escolares, el rendimiento previo es la variable que más se asocia con los rendimientos futuros. Los resultados sugieren que el rendimiento en una prueba estandarizada de matemáticas en quinto grado es estadísticamente significativo en la explicación del rendimiento en matemáticas y en comprensión de lectura en quinto de secundaria (seis años después), así como en la probabilidad que los estudiantes tienen de no repetir. Otro hallazgo relevante es que los resultados de la prueba se explican en gran parte por los antecedentes de rendimiento, pero solo cuando estos rendimientos son deficitarios.

Estudios de este tipo señalan la importancia de analizar la formación como un proceso dinámico y acumulativo, en la medida en que el rendimiento previo se expresa de manera constante, incluso en el tránsito de la primaria a la secundaria. Señales adicionales —que es preciso observar más minuciosamente— pueden indicar que las intervenciones en los procesos educativos alcanzarían mayor efectividad cuando los beneficiarios finales son niños y niñas de inicial o de los primeros años de primaria.

Beltrán y Seinfeld (2011), en un estudio transversal (no longitudinal) que construyó —usando técnicas econométricas— un panel de datos basado en la ECE 2008 y el Censo Escolar para establecer la relevancia de las variables relacionadas a la oferta educativa sobre el rendimiento promedio en las escuelas, obtuvieron resultados consistentes con los de Cueto *et al.* (2010). Hallaron que, entre los determinantes del rendimiento en el área de comprensión de textos, las variables más influyentes son la proporción de alumnos que no repiten y la asistencia a la educación inicial. En el área de lógico-matemática, la proporción de alumnos que no han repetido el grado aparece nuevamente como la variable más significativa.

En el caso peruano, la evidencia con respecto al efecto de la educación inicial en el rendimiento educativo es mixta (en unas investigaciones es positivo mientras en otras no), por lo tanto, como sostienen

---

de aprendizaje, rendimiento previo del grupo, etc.) y el docente (desempeño, compromiso profesional, uso efectivo del tiempo, etc.).

Cueto *et al.* (2010), no es concluyente. Sin embargo, cabe resaltar que para dos de los estudios presentados en este balance —Cueto *et al.* (2010) y Beltrán y Seinfeld (2011)— el efecto de la educación inicial es positivo.

Por su parte, Cueto *et al.* (2008) evaluaron los efectos de la asistencia docente sobre el rendimiento escolar en el marco del programa para una Mejor Educación con más Tiempo en el Aula (META), que entregó incentivos a los profesores con mayor asistencia. Encontraron que las diferencias en los rendimientos no son concluyentes al comparar grupos de tratamiento (con docentes incluidos en el programa) y control (con docentes no incluidos). Otro hallazgo importante fue que, al observar únicamente escuelas de tratamiento, la mayor asistencia docente solo tuvo un efecto positivo en el rendimiento de los estudiantes en quinto grado, pero con un límite a partir del cual la mayor asistencia de los docentes no se traduce en un mejor rendimiento de los estudiantes.

Si bien esta clase de investigaciones ofrece evidencia empírica de los efectos del tiempo de exposición al aprendizaje en el aula sobre el rendimiento, sería necesario complementarlos con observaciones más detalladas de aquello que los docentes hacen con el tiempo en el aula, es decir, en qué lo utilizan y si ese uso es efectivo. Quizá esto permitiría establecer cuánto se puede explicar los rendimientos por el uso efectivo del tiempo docente y en qué medida estos efectos son comparativamente mayores (o menores) a los que se puede alcanzar con intervenciones orientadas a otras dimensiones en los procesos pedagógicos.

En su estudio, Cueto *et al.* (2008) reconocen la importancia de mantener los programas de incentivos a la asistencia docente, pero acompañados de otros componentes que podrían potenciar sus efectos. Recomiendan desarrollar en paralelo programas de profesionalización para que los docentes orienten mejor sus tareas, más aún considerando la evidencia que sugiere que las actividades pedagógicas de los docentes son rutinarias y de baja complejidad intelectual.

Guerrero (2010) realiza una comparación entre una muestra de escuelas comprendidas en el programa de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) y escuelas monolingües en Puno utilizando modelos de regresión lineal múltiple. Luego de controlar todas las variables relevantes, constató que el programa EIB (quechua y aimara) tiene

un efecto negativo importante en el rendimiento de los estudiantes, tanto en matemáticas como en comprensión de lectura, al compararlo con el de sus pares en otros tipos de escuela. Sugiere una mayor inversión sectorial para mejorar los insumos del programa, capacitar a los docentes con el propósito de volverlos realmente bilingües, sensibilizándolos sobre la necesidad de este tipo de programas y suministrando a las escuelas los materiales necesarios para una verdadera formación intercultural.

La revisión de los estudios sobre este tema permite comprobar dos situaciones: la importancia de los factores ajenos a la escuela, dato construido por la investigación acumulada en los últimos diez años y demostrado en anteriores balances de investigación (Cuenca 2008, Benavides y Rodríguez 2006a, Barrantes e Iguñiz 2004), y la necesidad de continuar con la observación de los factores propiamente escolares, sobre los cuales se cuenta con información muy parcial y resultados poco consistentes.

- *Factores asociados a la asistencia escolar*

Otro campo de análisis abordado desde el diseño de factores asociados es la asistencia a la escuela. Se pudo identificar tres estudios de este tipo en el período del balance: Pariguana (2011), Alcázar (2008) y Vargas y Zevallos (2009). El más reciente (Pariguana 2011), tomando como fuente la Encuesta sobre Trabajo Infantil (ETI) de 2007, analiza el problema de la deserción escolar y la decisión de estudiar como parte de un proceso de toma de decisión simultánea. Según el autor, el gasto (*proxy* del ingreso) del hogar se asocia a la decisión de los adolescentes de estudiar o trabajar, en el sentido de que un gasto mayor en el hogar tiene una correlación positiva con la decisión de estudiar y una correlación negativa con la decisión de trabajar. En ese marco, los adolescentes de áreas rurales se encuentran en clara desventaja frente a sus pares urbanos, pues vienen de hogares con menor capacidad de gasto, con jefes de hogar con menor nivel educativo, características familiares que son determinantes en la decisión de estudiar o desertar.

Alcázar (2008) utiliza un diseño similar para analizar la decisión de estudiar/trabajar en una muestra de jóvenes estudiantes y desertores

de 370 centros poblados. Según el estudio, los problemas económicos familiares o la carencia de recursos para la matrícula y la compra de materiales son las principales causas del abandono de la escuela, mientras que el factor con mayor poder explicativo es la decisión de trabajar, directamente vinculada con los problemas económicos familiares.

Los estudios centrados en la observación de los factores de la demanda más fuertemente asociados al abandono de la escuela demuestran que los principales tienen que ver con carencias o limitaciones en los ingresos de la familia. Por ello, las primeras recomendaciones de política que se desprenden de estos apuntan a la implementación de programas de apoyo monetario condicionado a los hogares pobres que sirvan para aliviar las fuertes restricciones financieras y favorecer el destino de recursos a inversiones de más largo plazo como la educación. Si bien actualmente se cuenta con el programa Juntos, es necesaria una intervención específica enfocada en el trabajo infantil y juvenil. Una experiencia exitosa en este campo es el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) en el Brasil, que puede ser tomado como referencia para extraer lecciones y aprendizajes.

Desde una perspectiva distinta, Vargas y Zevallos (2009: 4) sostienen que:

La necesidad de una mayor investigación sobre los factores que condicionan e impulsan a los estudiantes a desertar, se hace evidente al reconocer que la poca literatura para el caso peruano ha puesto un mayor énfasis en identificar cuáles son las características que determinan esta decisión desde un punto de vista estático.<sup>9</sup>

---

9 Estos autores identificaron solo dos estudios que buscan demostrar los efectos de un evento no anticipado (choque) sobre la probabilidad de desertar de los estudiantes: Escobal y Ponce (2006) y Escobal, Saavedra y Suárez (2003). Los primeros utilizaron un esquema de equilibrio general para establecer los posibles efectos del tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos de Norteamérica sobre el nivel de ingreso de los hogares, y de allí, sobre las decisiones de inversión en capital humano, encontrando que la situación de los niños y las niñas de zonas rurales es mucho más vulnerable ante el TLC que la de sus pares en zonas urbanas. Los segundos usaron datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) para simular los efectos de choques económicos, entendidos como cambios en el gasto, ingreso

Estos investigadores realizaron un estudio longitudinal con una muestra de panel de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) para el período 2001-2006, y encontraron que el choque con consecuencias más negativas es la muerte de alguno de los padres, seguido de la pérdida del empleo y el hecho de que alguno de los padres sufra una enfermedad crónica o tenga un accidente grave. Hallaron también que las condiciones de los hogares que empeoran las consecuencias adversas de los choques modelados son el no tener acceso a crédito, que el padre no acceda a un sistema de pensiones o que la familia sea pobre.

### *1.3.2. Formación docente*

El docente es un actor estratégico que juega un rol central en cualquier proyecto de transformación de los procesos educativos. El desarrollo de las capacidades pedagógicas no solo influye directamente en la mejora de las prácticas docentes cotidianas, sino que abre un conjunto de posibilidades para alcanzar efectos en los aprendizajes de los estudiantes y en la institucionalidad educativa. En ese sentido, el estudio de la formación docente es doblemente necesario: permite dar cuenta de lo que sucede en ese campo, contribuyendo a la producción sistemática de conocimiento pedagógico, y además utilizar ese conocimiento de manera pragmática en la toma de decisiones para mejorar las prácticas en el corto plazo.

En su estudio exploratorio de la documentación producida por los programas de capacitación docente impulsados por el Estado, Eguren, González y De Belaunde (2008) encuentran algunos cambios en las prácticas y concepciones de los maestros involucrados. Sugieren que el Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD) favoreció procesos de democratización en el aula y, en términos generales, mejoras en el clima de estas, asociadas a un aprendizaje más autónomo. Las concepciones sobre el aprendizaje que manejan los docentes también experimentan cambios. Hoy, gran parte de los docentes entiende el

---

o estatus laboral, verificando que no tienen repercusión sobre el atraso educativo y la deserción escolar.

aprendizaje como un proceso de facilitación centrado en el estudiante y vinculado al uso de metodologías activas.

Montero (2008), a partir de un análisis de los grandes programas de capacitación docente implementados en el país entre 1995 y 2006, encuentra que su oferta tuvo una cobertura variable en el número de docentes atendidos cada año y que solo llegaron a cubrir a algo más de la mitad de las escuelas primarias del país. Estos datos sugieren que los programas no respondieron a un plan definido con metas, programaciones y evaluaciones que tomase en cuenta todos los elementos necesarios para una atención de carácter universal. La autora concluye que la información disponible permite sostener que no contamos con un sistema de formación de docentes en funcionamiento que garantice a los maestros de distintas regiones y con diferente situación laboral la posibilidad de capacitarse de manera continua.

Tras dar una mirada general a la política docente del gobierno aprista, Guerrero (2009) realiza un balance de las principales decisiones a mil días de la asunción del poder: las evaluaciones docentes, las restricciones en el acceso a los institutos superiores pedagógicos y el nuevo programa de formación docente en servicio. Con relación al último tema, sostiene que el modelo presenta dos grandes limitaciones. La primera, originada en el hecho de no haber tomado las evaluaciones a docentes y a estudiantes como líneas de base para identificar los campos deficitarios y críticos. No se cuenta con información generada por estudios sistemáticos sobre las necesidades reales de la formación docente, por lo que el programa ofertado responde más a intuiciones que a un análisis minucioso de la demanda.

La segunda limitación, estrechamente vinculada a la primera, se refiere al uso de un enfoque que reduce y simplifica en extremo los campos en los que se debe desarrollar capacidades: la comunicación, la matemática y la didáctica. Esta mirada restringida no corresponde a los perfiles exigidos a los docentes en el Diseño Curricular Nacional (DCN), que incluyen, además de las capacidades mencionadas, otras que tienen que ver con los valores profesionales y el desempeño ciudadano.

Finalmente, apoyándose en fuentes secundarias, Montero (2011) sistematiza lo hecho por los grandes programas de capacitación docente llevados adelante en el país desde 1995 en el componente del acompañamiento pedagógico, e identifica un conjunto de limitaciones

en los programas tradicionales: su carácter masivo, homogéneo, impersonal y pasajero. Sostiene la necesidad de optar por una formación docente con estrategias de acompañamiento, como las que ya se vienen aplicando con resultados identificables en algunas de las versiones más recientes de estos programas. Sobre la implementación de estos sistemas de acompañamiento, que suponen contextualizar los procesos formativos y llevarlos al escenario en el que trabaja el maestro, propone un conjunto de decisiones organizativas:

La organización y gestión del acompañamiento pedagógico requiere garantizar una sucesión de hechos concatenados que comprometen a la administración del sector en sus diferentes niveles de gobierno (...) La llegada de acompañantes —maestros calificados— a las escuelas, en las fechas indicadas, con los materiales requeridos y con los objetivos y planteamientos pedagógicos claros, supone que oportunamente se convocó y seleccionó a maestros idóneos para cumplir su función, que ellos fueron debidamente formados, que conocen las necesidades e intereses de los docentes con quienes van a trabajar y que maestros y directores están dispuestos a acoger al acompañante y a recibir su asistencia directa (...) La organización requerida para renovar y fortalecer los programas de formación en servicio supone, entre otras cosas, normas claras, recursos, estrategias temporales definidas para avanzar en cobertura, en ámbitos espaciales y en niveles, así como buena capacidad de gestión. (Montero 2011: 158)

La autora también señala una serie de problemas (nudos críticos) que es importante mencionar: la escasez de docentes con el perfil adecuado y en cantidad suficiente para atender las necesidades de acompañamiento existentes en cada región, las dificultades para alinear la normatividad que rige el trabajo docente (contratación, nombramiento, remuneraciones, licencias, etc.) con las características de la función de acompañante, y la superposición de programas y actividades de formación que coinciden en un mismo ámbito (regional o local) y operan con lineamientos diferentes.

La revisión de lo investigado sobre la formación docente en el período 2007-2011 nos permite sacar dos conclusiones. La primera, que casi no se ha investigado respecto de la formación inicial del

docente. La segunda, que los estudios sobre los programas de formación continua se han centrado en las dificultades de implementación y ejecución (normas, recursos humanos, capacidades instaladas) y en la revisión de sus orientaciones (modelos de formación, énfasis pedagógicos), sin abordar la evaluación de sus efectos.

No deja de sorprender lo poco que se conoce sobre los impactos de estos programas en aspectos concretos como las prácticas pedagógicas en el aula, el uso que se les da a los textos o los rendimientos escolares, más aún teniendo en cuenta la importante inversión sectorial hecha en ellos.

También llama la atención que la Ley de Carrera Pública Magisterial, una política estratégica del quinquenio aprista, no se la haya estudiado lo suficiente como para obtener evidencia sobre sus resultados iniciales. Solo se ha podido encontrar dos artículos: uno de Rodríguez (2007) y otro de Cuenca y Stojnic (2008). Rodríguez (2007) sostiene que es preocupante observar cómo se formula la nueva ley, en un proceso que progresivamente viene eliminando elementos importantes presentes en anteriores versiones de la propuesta, como el período de acompañamiento pedagógico y el vínculo entre méritos y remuneraciones. Cuenca y Stojnic (2008) se ocupan de las dificultades para alcanzar consensos entre el Estado y las instancias de representación gremial y de la sociedad civil, situación que se expresa en el carácter limitado e instrumental que se le dio a la participación de los docentes y otros actores educativos en el proceso de aprobación de la Ley.

### *1.3.3. Prácticas docentes y desempeño en el aula*

Ames y Uccelli (2008) examinan la práctica de cuarenta docentes de institutos superiores pedagógicos (ISP). Su estudio descriptivo encuentra un uso eficiente, coherente y serio del tiempo, así como la utilización de diversas estrategias que promueven el diálogo y la participación, aunque con distintos niveles de eficiencia. Estos hallazgos difieren de lo señalado anteriormente por Oliart (1996), quien observó patrones de interacción autoritarios, desaprovechamiento del tiempo y desidia en las prácticas. Sin embargo, Ames y Uccelli (2008), a pesar de sugerir posibles mejoras en el manejo de la didáctica y el

uso del tiempo en el aula, encuentran debilidades en las prácticas que aún no han podido ser superadas: poca claridad sobre los objetivos de aprendizaje perseguidos, que hacen perder sentido a las actividades como tales; un limitado manejo (y transmisión) de contenidos; y un escaso uso de fuentes directas y muy frecuente de separatas de baja calidad.

Ames (2008), en una evaluación externa de dos intervenciones educativas, obtuvo resultados consistentes con el estudio anterior en lo relativo a las limitaciones en el manejo de contenidos. El problema central (limitación principal) identificado en ambas intervenciones fueron las deficiencias de fondo en la formación inicial de los docentes involucrados, quienes no estaban preparados para enseñar lo que debían porque no manejaban los contenidos ni las metodologías adecuadas para trabajar con estos.

Aplicando encuestas a una muestra estadística de 235 docentes del área de Ciencia, Tecnología y Ambiente en la ciudad de Arequipa, Turpo (2011) intenta aproximarse a las concepciones y prácticas docentes en la evaluación de los aprendizajes. El autor descubre la coexistencia de concepciones y prácticas evaluativas que los docentes internalizan como muy estables y difíciles de cambiar, y otras concepciones y prácticas menos consolidadas que están en proceso de cambio. Es decir, en un mismo profesor se detectan concepciones coherentes con distintas perspectivas, que van desde las consideradas como tradicionales o provenientes del conductismo hasta las llamadas modernas que vienen de los constructivismos.

Por su parte, Zelaya (2011) realizó un estudio exploratorio de las percepciones de actores educativos clave sobre la formación inicial de docentes en un ISP público. Valiéndose de un análisis integrado de las funciones a nivel del perfil del egresado, halló que las percepciones asocian las fortalezas del docente al “saber hacer” y las debilidades al “saber pensar”, siendo la función de investigación la menos desarrollada. Asimismo, encontró que una debilidad general percibida en las egresadas es su poca capacidad propositiva y sus dificultades de adaptación a los entornos laborales. Sugiere que sus desempeños son fuertemente influenciados por el medio o el ambiente institucional donde se desenvuelven.

Desde una perspectiva distinta, dos estudios que utilizan la teoría institucional en educación como marco de análisis, revelan que la

“cultura de la escuela”<sup>10</sup> es un factor importante para entender cómo se procesa desde los docentes cualquier propuesta de cambio. El primero, de Neira y Benavides (2010), es un estudio de caso sobre los procesos de implementación de un programa de formación docente. Para los autores, los docentes son sujetos activos que procesan, valoran y tamizan, desde su experiencia, cualquier propuesta de cambio que llegue a la escuela, lo que lleva a encontrar diferencias importantes entre lo que aparece en el diseño de las intervenciones y lo que se termina haciendo. Recomiendan que las propuestas de cambio en la escuela vayan acompañadas de componentes de asesoramiento y monitoreo, que son espacios y procesos de acercamiento (conocimiento mutuo) que pueden desencadenar dinámicas con impactos positivos.

El segundo es el de Arteta (2010), otro estudio de caso orientado a la comprensión del punto de vista de los docentes en las interacciones y respuestas ante una presión institucional externa. La autora sostiene que las creencias culturales de los docentes sobre qué constituye una escuela influyen en cómo se concibe su funcionamiento, el manejo del tiempo, qué materias deben impartirse y cómo, la planificación de actividades, entre otras decisiones. Recomienda que académicos y hacedores de políticas abandonen la percepción del docente como un ser pasivo y receptivo a las presiones institucionales externas, y la reemplacen por una bastante más real: la de un sujeto que construye y reconstruye los mensajes a partir de sus experiencias previas.

Con una perspectiva similar, Zevallos (2010) realiza un estudio cualitativo sobre la implementación del currículo de Historia en dos escuelas privadas de Lima. Uno de sus principales hallazgos es que el pretendido afán del currículo oficial de guiar a todas las escuelas no se estaría cristalizando, debido a factores de carácter institucional y decisiones docentes. Sostiene que si esto ocurre en comunidades educativas socialmente homogéneas como las de las escuelas y entornos educativos limeños, resulta muy difícil pensar en un “discurso escolar” sobre nuestra historia que llegue a las escuelas en las distintas regiones y que pueda incidir de manera semejante en todas ellas.

10 La “cultura de la escuela” se refiere a las dinámicas y organizaciones particulares que adquieren las escuelas como resultado de la interacción de docentes con antecedentes y experiencias particulares, que se plasman en concepciones y prácticas institucionalmente definidas.

También afirma que, al margen de la ausencia de capacidades para la diversificación, existe cierta resistencia a incorporar insumos del currículo oficial en las implementaciones institucionales básicamente por decisiones de los docentes.

La sistematización de Cuenca (2011) toma como fuente de información los diálogos regionales con docentes en el marco de la Mesa Interinstitucional de Desempeño Docente del CNE y busca reconstruir los principales elementos con los cuales los docentes desarrollan nociones y discursos sobre sus prácticas en el aula. Según el estudio, el desempeño es entendido como un proceso cuya valoración es atribuible al nivel de presencia de un conjunto de características individuales y profesionales, donde el conocimiento sobre las materias enseñadas y el manejo didáctico se hacen efectivos en la medida en que los docentes estén dotados de liderazgo, habilidades comunicativas y compromiso profesional.

Resulta reveladora una idea recurrente en los docentes que concibe el conocimiento disciplinar subordinado al pedagógico. Pareciera que la definición del buen desempeño se construye sobre una práctica sustentada en un manejo óptimo de las metodologías y la didáctica. También es elocuente el valor positivo que se otorga a la participación, una noción fuertemente instalada entre los docentes. En el contexto de las estrategias participativas, se entiende que el buen desempeño pasa por promover la reflexión y la opinión propia de los estudiantes.

#### *1.3.4. Recursos para el aprendizaje*

La ejecución del proyecto Una Laptop por Niño el año 2007 dividió a la comunidad involucrada en la reflexión sobre la educación en el país entre quienes, por un lado, junto a las autoridades del MINEDU, se mostraban muy entusiastas con el hecho de que la sola presencia de computadoras en las aulas tendría efectos favorables en el aprendizaje de los niños y las niñas; y, por otro lado, quienes tenían reservas y argumentaban que las computadoras por sí solas no tendrían mayor incidencia si no iban acompañadas de capacidades docentes para incorporarlas como recursos de aprendizaje. Las primeras dos evaluaciones del proyecto parecen dar la razón a los segundos.

El estudio de caso de Laura y Bolívar (2009), que abarcó a las primeras escuelas rurales incorporadas al proyecto en el sur del país, encontró que los docentes no cuentan con las competencias necesarias para diseñar e implementar nuevos entornos de aprendizaje que incluyan el uso de las computadoras. Según lo observado, los maestros no conocen metodologías y estrategias de trabajo que permitan una adecuada utilización de estas máquinas, situación que los lleva a restringir su empleo a la reproducción de tareas tradicionales como el copiado de textos que antes se hacía en el cuaderno. Asimismo, constataron que su dominio de los aspectos técnicos y la solución de los problemas de funcionamiento —que son frecuentes— de las computadoras no son suficientes, lo que lleva a que no puedan ser utilizadas. La conclusión general es que las computadoras no constituyen una verdadera innovación en la enseñanza, ni han generado cambios en las formas de organizar y llevar adelante las sesiones de aprendizaje. Sin embargo, identifican algunos efectos positivos derivados del proyecto, como un mayor acercamiento de los estudiantes a la tecnología, mejoras en la motivación, aumento de la participación en clase y mayor interés por asistir a la escuela.

Dos de las recomendaciones de las autoras tienen que ver con las capacidades de los docentes para incorporar estas tecnologías: (i) que las capacitaciones consideren las necesidades de los docentes y no se definan por la oferta de capacitación en tecnologías existente a nivel local o regional, como sugieren viene ocurriendo; y (ii) la necesidad de promover políticas institucionales sobre la integración de las computadoras en los procesos de enseñanza-aprendizaje.

La evaluación con diseño experimental de Santiago *et al.* (2010) buscó explorar los impactos de la provisión de computadoras portátiles (con el modelo 1 a 1) en las prácticas educativas y los aprendizajes de los estudiantes de escuelas primarias rurales multigrado. Sus resultados son similares a los de Laura y Bolívar (2009): las computadoras portátiles se usan con regularidad (entre dos y tres veces por semana), pero asimiladas a prácticas docentes tradicionales. En buena parte de los casos, los estudiantes solo transcriben textos de los cuadernos o las pizarras a las computadoras para posteriormente editarlos. En lo que respecta a los posibles efectos en los aprendizajes, no se detectó diferencias significativas entre los resultados alcanzados por

los estudiantes del grupo de tratamiento y los del grupo de control en las pruebas nacionales.

### *1.3.5. Descentralización de la gestión educativa y participación*

La descentralización de la educación es un proceso complejo, con componentes fundamentalmente políticos vinculados a las concepciones de cada actor educativo sobre lo institucional, lo local y el cambio en estos espacios. Por ello, no es extraño que el encuentro de actores con miradas distintas, que a su vez responden a experiencias previas, posicionamientos e intereses, resulte conflictivo y difícil.

Es importante no perder de vista que se trata de un proceso participativo, novedoso para los actores educativos, y distinto en términos de sensibilidades, capacidades necesarias y procedimientos respecto de aquello que convencionalmente se hacía.

En este escenario, la investigación desempeña un rol clave no solo identificando limitaciones y nudos críticos, sino también potencialidades y buenas prácticas que ayuden al fortalecimiento de los procesos.

- *Descentralización de la educación*

El estudio de caso de Valdivia y Díaz (2008) sobre el funcionamiento de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) buscó identificar los principales obstáculos que estas enfrentan para alcanzar una adecuada gestión en el nivel local. Sus hallazgos más importantes son: (i) la pesada carga administrativa en estas unidades y la escasez de recursos (especialmente la falta de personal) genera ineficiencia, limitando enormemente los tiempos y recursos disponibles para el cumplimiento de su principal función: la supervisión y la asistencia técnica a las instituciones educativas; (ii) un porcentaje importante de especialistas no cuentan con las capacidades técnicas y profesionales necesarias para el cumplimiento de sus funciones; (iii) el personal antiguo estable no muestra suficiente compromiso profesional; y (iv) no existen políticas claramente orientadas a la formación y capacitación

del capital humano en estos organismos, lo que genera una oferta de servicios de muy pobre calidad.

Concluyen que intentar una solución a estos problemas transfiriendo las responsabilidades del financiamiento a las municipalidades probablemente llevará a que en unas localidades (aquellas con más recursos) la supervisión y la asesoría pedagógica a las escuelas funcionen mejor, mientras en otras (aquellas pobres y con recursos muy escasos) se verán muy limitadas o simplemente no ocurrirán, configurando un factor de mayor diferenciación.

Al evaluar las capacidades de los actores regionales para desempeñar las funciones que les corresponden en el marco del proceso de descentralización, González, De Belaunde y Eguren (2008) encuentran que la mayoría de funcionarios en organismos intermedios de la educación son docentes que no cuentan con las habilidades necesarias para gestionar instituciones de este tipo, y que, en la mayoría de los casos, no han recibido ninguna capacitación complementaria que les permita asumir, al menos con herramientas básicas, sus nuevas tareas. Al parecer, la designación de estos funcionarios sigue procedimientos poco claros. En algunos casos responde a criterios de reconocimiento al desempeño docente, mientras en otros a mecanismos de copamiento o de cupos políticos. No se observa prácticas claras e institucionalizadas de asignación de cargos basadas en perfiles y competencias profesionales.

Con el propósito de diagnosticar el proceso de descentralización educativa desde la perspectiva del presupuesto, aunque también se ocupan de temas como la organización y las capacidades institucionales, Alcázar y Valdivia (2011) estudian los casos de tres gobiernos regionales (Piura, Loreto y Cusco) y seis gobiernos locales en esas regiones (tres de ellos incorporados en el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa).

De acuerdo con lo observado, el proceso de transferencia de funciones es más formal que real debido a que no ha estado acompañado de la transferencia efectiva de recursos suficientes para el cumplimiento de las nuevas funciones. La mayor parte de los recursos se destina a cubrir gastos corrientes (pago de docentes, servicios públicos y gastos administrativos), sin posibilidad de orientarse a proyectos de inversión u otras iniciativas.

Un problema crítico identificado por los propios funcionarios regionales es la ausencia de personal con las capacidades necesarias

para enfrentar los retos del nuevo proceso, cuya principal explicación sería las restricciones de carácter legal para adecuar las estructuras organizativas a las nuevas funciones y para la contratación de personal.

En el caso de las municipalidades la situación sería aún peor: en este nivel el tema educativo no es una prioridad que se exprese en una estructura organizativa y funcional específica, en un trabajo sistemático, en la distribución del presupuesto o en recursos humanos dedicados a la gestión de la educación local. Los gobiernos locales observados no cuentan con personal calificado ni disposiciones institucionales para hacer una verdadera gestión de la educación en sus jurisdicciones, problema que es aun más grave en aquellos incluidos en el Plan Piloto de Municipalización, que deben enfrentar nuevas funciones educativas para las cuales no están preparados.

Los tres estudios reseñados son concluyentes al señalar la evidente ausencia de recursos humanos calificados para asumir las funciones que el proceso de descentralización requiere en los niveles regional y local.

Por su parte, Uccelli (2008) estudia el desempeño de las instancias locales y de sus funcionarios en la implementación de políticas de atención a la infancia en el marco de los programas no escolarizados de educación inicial, y encuentra serias contradicciones entre los discursos y las decisiones tomadas. A nivel de discurso (políticas y normas), el MINEDU señala la necesidad de asegurar condiciones óptimas para la implementación de programas de este tipo, pero en la práctica la escasez de recursos en las instancias locales, la débil incorporación de los programas en la planificación de sus actividades, así como la asignación marginal de recursos específicos no lo permiten y, por ende, los logros alcanzados son mínimos.

En materia de autonomía escolar, una dimensión más acotada del proceso de descentralización, el estudio cualitativo de Cuglievan y Rojas (2008) explora los roles, funciones y niveles de participación de los principales actores en la gestión en la escuela. De acuerdo con las autoras, a cinco años de la aplicación progresiva de la norma no se ha conseguido modificar la estructura, dinámica y funcionamiento de las escuelas. Si bien los nuevos roles y funciones de los actores escolares establecidos en la norma definen una concepción renovada sobre la escuela, en la realidad esto no tiene un correlato en cambios

concretos y perceptibles en los espacios escolares, especialmente en las aulas. Tampoco se ha logrado una comprensión cabal del sentido del Consejo Educativo Institucional (CONEI) como máxima instancia de gestión y, por ello, no se apoya lo suficiente su implementación o se le bloquea, en un contexto en el que la voluntad de cambio es minoritaria y marginal. Concluyen que la débil apropiación de los nuevos roles y funciones por parte de los actores escolares lleva a que los cambios promovidos sean solo formales. La autonomía escolar requiere del desarrollo de capacidades y actitudes en todos los actores involucrados, de prácticas de autoevaluación en las escuelas y de una estructura organizativa que contemple los recursos (humanos, tiempos, espacios) necesarios para sustentar los procesos de cambio.

Montes (2010) realiza un estudio cualitativo de las percepciones de los distintos actores vinculados al proceso de descentralización educativa, e identifica problemas similares a los hallados por Cuglievan y Rojas (2008) en lo que respecta al desconocimiento y confusión sobre el sentido de la autonomía escolar. También recomienda el desarrollo en las regiones de capacidades de concertación, manejo de conflictos, gestión de la información y de diseño de propuestas, habilidades necesarias para impulsar procesos de este tipo que no poseen los actores observados.

- *Procesos de participación*

Stojnic y Sanz (2007) analizan el proceso de constitución y funcionamiento de una muestra nacional de Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE) con el objetivo de identificar oportunidades y nudos críticos. Según los autores, la normatividad que sustenta estas instancias es poco clara en orientaciones, mecanismos y procedimientos, lo que favorece una alta discrecionalidad entre los agentes del gobierno, a pesar de tratarse de espacios con representación mixta del Estado y la sociedad civil. Asimismo, los agentes gubernamentales muestran desinterés en la consolidación de los consejos, en unos casos porque no tienen la voluntad política para asegurar estos procesos, en otros casos por la sobrecarga de funciones que supone la participación en tales espacios, frente a recursos humanos y financieros muy limitados. Por su parte, los representantes de la sociedad

civil tienen un discurso favorable a la participación y la concertación política, pero en la práctica muestran escaso sentido de apropiación de los procesos y poco compromiso con su fortalecimiento.

Siguiendo una línea similar al trabajo anterior, pero observando los procesos de participación a nivel institucional, Muñoz (2009) realiza un estudio cualitativo de los CONEI en Piura y Cusco. Encontró que las relaciones entre actores reproducen prácticas autoritarias y excluyentes que son parte de la vida cotidiana de la escuela. Peor aún, alguna evidencia sugiere que esta situación se expresa con más nitidez en las escuelas de las zonas rurales, donde los niveles de exclusión y pobreza son mayores. En opinión de la autora, en las escuelas y en sus entornos aún no existen las condiciones estructurales necesarias para favorecer la participación efectiva e igualitaria de los actores.

El estudio cualitativo de Balarín y Cueto (2008) se ocupa de lo que los padres y maestros entienden por participación de las familias en el aprendizaje. Los resultados evidencian que los primeros tienen una comprensión limitada de cómo se produce el aprendizaje en las escuelas y cómo pueden apoyar a sus hijos en ese propósito, especialmente los padres de las familias más pobres y menos educadas. Asimismo, que casi ninguna escuela cuenta con estrategias para orientar la participación de los padres o para canalizarla en espacios más o menos identificables. Los autores plantean la necesidad de políticas claras y de estrategias para fomentar y modelar la participación de los padres de familia en el aprendizaje de sus hijos. Es necesario también mejorar las capacidades instaladas en las escuelas para involucrar a los padres en la gestión, a fin de establecer líneas de colaboración familia-escuela y de cerrar las brechas entre ambas.

Benavides, Rodrich y Mena (2009) analizan la relación entre dinámicas familiares y escolaridad, profundizando en las características de la participación de los padres de familia en actividades vinculadas a la escuela y en los procesos de asignación de tiempo familiar a actividades educativas fuera del horario escolar. Utilizaron una base de datos del proyecto EduCal con escuelas de diez comunidades de distintas características geográficas (zonas altas y bajas, rurales y urbanas) en la provincia de Quispicanchis, Cusco.

Los investigadores encontraron un marcado contraste entre lo heterogéneo del tiempo que los padres destinan a acompañar las actividades educativas de sus hijos fuera del horario escolar

y la homogeneidad en su tasa de participación en espacios como la Asociación de Padres de Familia (APAFA), diferencia que sugiere que se trata de procesos distintos de relacionamiento de las familias con las escuelas. Otro hallazgo importante es que, en general, estas interacciones entre padres y profesores no se plasmarían en herramientas claras que los padres puedan utilizar para influir positivamente en los procesos de aprendizaje propuestos desde la escuela. Asimismo, que el tiempo empleado por los niños y las niñas en actividades educativas fuera del horario escolar es mínimo, y que los casos de menor asignación parecen asociarse a familias quechua hablantes que habitan en zonas altas y cuyos hijos dedican mayor tiempo a actividades laborales en el campo.

De la revisión de los informes emerge, con distintos niveles de claridad, una conclusión general: una normatividad favorable no garantiza la participación si no va acompañada del desarrollo de capacidades para la gestión participativa, de una sensibilización sobre las ventajas de este tipo de procesos y de políticas locales que apunten a revertir el clientelismo y el verticalismo, que son las formas tradicionales de hacer política en los ámbitos locales que desde hace mucho han permeado el funcionamiento de las escuelas y de otras instituciones educativas.

### *1.3.6. Financiamiento y retornos de la educación*

- *Financiamiento de la educación*

En un estudio de fuentes secundarias basado en los resultados de las ECE y de estadísticas del gasto público en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), Rodríguez y Garro (2011) encuentran que la correlación entre el ranking regional del rendimiento escolar construido desde las ECE y el gasto por alumno en las regiones es positiva y significativa, de lo que extraen dos conclusiones. La primera, que las regiones donde los estudiantes alcanzan mejores resultados son aquellas en las cuales el Estado ha gastado más por alumno (Moquegua, Tacna, Lima), con excepciones como Tumbes o Apurímac, con gastos por encima del promedio y rendimientos bajos o muy bajos. En el otro extremo de la distribución,

los menores gastos públicos en educación coinciden con los más bajos rendimientos, como los casos de Ucayali, Huánuco o Loreto. La segunda conclusión pone en relieve el hecho de que no se ha utilizado políticas de discriminación positiva para concentrar mayores recursos en las regiones con rendimientos más bajos. Ello habría llevado a que, dependiendo de la cantidad de recursos asignados para estos casos, la correlación sea menos significativa o que incluso se torne negativa.

En su estudio, Garfias (2009) busca establecer las razones del uso con otros propósitos de los recursos provenientes del canon que ingresaron al presupuesto de las universidades públicas para incentivar la investigación científica y tecnológica ligada al desarrollo regional. De acuerdo con lo observado, esos fondos se destinan al incremento de sueldos de los docentes ordinarios a través de la figura de “bonificaciones por investigación”, asociadas a “productos” que no están sujetos a seguimiento o control de calidad alguno. Tal situación es consecuencia de las pobres capacidades institucionales para la investigación en las universidades y de las deficiencias en la organización para la producción de ciencia y tecnología, condiciones que pasaron por alto los actores políticos que decidieron otorgarle estos fondos a las universidades.

El autor propone destinar parte importante de los fondos del canon a fortalecer las capacidades en investigación y la organización para la investigación en las universidades públicas, en el marco de la política nacional de investigación que se viene implementando.

- *Retornos de la educación*

En materia de retornos de la educación, Calónico y Ñopo (2007) realizan un estudio analítico de regresiones con datos de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) de 1997 y 2000. Para los investigadores, la mayor diferencia en los retornos entre la educación pública y privada (favorable a esta última) se da en los niveles primario y secundario. También sostienen que las diferencias han venido creciendo para las generaciones más jóvenes, mientras que las cohortes más viejas no muestran diferencias significativas. Afirman que esta brecha podría estar creciendo debido al deterioro de la calidad de los servicios educativos provistos por la escuela pública, y de las

condiciones socio-económicas de los niños y jóvenes que asisten a estas escuelas, que cada vez son los más pobres.

Por su parte, al evaluar los retornos de la educación superior en el mercado laboral, en un estudio de regresiones que utiliza datos de la ENNIV y la ENAHO, Yamada (2006) encuentra que la educación superior no universitaria pública otorga tasas de retorno privado y social muy poco atractivas, las que incluso resultan inferiores a las mejores rentabilidades ofrecidas por ahorros a largo plazo en el sistema financiero peruano y a la rentabilidad de los proyectos que aprueba el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Su propuesta es que el Estado brinde mayor información acerca del mercado de la educación superior, para que los jóvenes y los padres de familia tomen mejores decisiones sobre el tipo de educación superior y la carrera específica que deben escoger. Una primera medida al alcance de la mano sería incluir de ahora en adelante y de manera permanente en las ENAHO una pregunta acerca de la profesión específica estudiada (adicional a las preguntas sobre el máximo nivel educativo alcanzado), para realizar un adecuado empate con la profesión efectivamente desempeñada en el mercado laboral.

## 2. AGENDA DE INVESTIGACIÓN

La agenda de investigación ha sido construida con insumos diversos y de distinto tipo: las agendas de investigación elaboradas para el CIES en los períodos anteriores (Barrantes e Iguiñiz 2004; Cuenca 2008); un balance de investigación (Benavides y Rodríguez 2006b); un grupo pequeño de entrevistas con investigadores, y un taller de discusión y validación del balance y la agenda (en versiones previas) con directivos del MINEDU. Gran parte de estos insumos están plasmados en los temas que se presentan en seguida.

### 2.1. VINCULACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN Y EVIDENCIA DE POLÍTICAS

La agenda no debe limitarse a la exposición de un listado de temas prioritarios que deben ser objeto de investigación. Es necesario reflexionar y tomar decisiones sobre qué tipo de investigación debe

ser priorizada, dado su valor en la producción de evidencia que apoye la formulación de políticas públicas.

Se sabe que la investigación experimental y los estudios multnivel que emplean modelos estadísticos complejos son dos de los diseños de investigación con mayor aceptación si se trata de identificar evidencias. Se sabe también que los estudios que gozan de mayor estatus en ese campo son los meta-análisis hechos sobre los resultados de investigaciones que utilizaron diseños experimentales y multnivel. Es lógico pensar que parte importante de los recursos y los esfuerzos de investigación deben seguir esas rutas y propósitos.

En este punto cabe preguntarse: ¿Qué se está haciendo para generar y diseminar las capacidades necesarias para hacer investigación con diseños complejos? ¿Cuál es el estado del arte de la evidencia producida por la investigación nacional? ¿Qué capacidades tenemos hoy para hacer investigación vinculada a la producción de evidencias? ¿Cuáles son estas capacidades en las regiones y en qué medida se pueden apropiar de una agenda macro y contextualizarla? ¿Cuáles deben ser las metas de investigación a mediano plazo y qué retos se desprenden de ellas?

Lo expuesto no debe inhibir la iniciativa de emprender otros tipos de estudios, quizás más acotados a casos y que deben ser abordados en profundidad, indispensables para observar situaciones que se presentan a niveles micro o que responden a contextos muy particulares.

En la presentación que sigue de los temas priorizados, se incluye apuestas por temas puntuales y algunas sugerencias sobre la necesidad de mantener la diversidad de metodologías y enfoques.

## 2.2. FACTORES ASOCIADOS AL RENDIMIENTO ESCOLAR

Es necesario continuar observando los factores que explican los rendimientos escolares. En el período que abarca este balance —y en los correspondientes a los anteriores— se ha hecho una buena cantidad de estudios con resultados consistentes que identifican características de las familias de los estudiantes (niveles socio-económicos principalmente, pero también disponibilidad de ambientes adecuados para el estudio, educación de los padres o presencia de la madre) como variables que explican diferencias en los rendimientos. Sin embargo, se

sabe poco de aquellos factores que son parte de la escuela y que la evidencia internacional reconoce como variables que también tienen incidencia en los rendimientos. Asimismo, es poco lo que se conoce de los roles que juegan las familias en los procesos de aprendizaje.

Tendríamos que preguntarnos si estos espacios intervienen en la generación de buenos o malos desempeños. En el caso de las escuelas, imaginamos interrogantes sobre la proporción de los que repiten año en el aula/escuela, el desempeño docente en el aula, la efectividad del uso del tiempo en la docencia, el clima institucional, los materiales educativos y su uso, entre otros. En el caso de las familias, solo se ha observado dimensiones socio-económicas (ingresos, gastos, educación de los padres) en una perspectiva muy restringida que es necesario ampliar y diversificar.

Una ruta posible y sin duda muy productiva es la que emprendieron Alcázar y Cieza (2002). Al comparar escuelas de Fe y Alegría con escuelas públicas similares, encontraron que las primeras logran mejores resultados. Una parte de la explicación descansa en el hecho de que son escuelas con mecanismos de supervisión efectivos, profesores más motivados, o con acceso a recursos adicionales a los del Estado, variables estas que podrían considerarse como indicadores de una mejor gestión. Otra parte de la explicación se encuentra, según los autores, en la mayor responsabilidad y compromiso de los padres de familia de estas escuelas, situación que lleva a plantear la probabilidad de que sus hijos sean también estudiantes responsables y los mejores en la zona.

Se sugiere trabajar una línea de estudios de caso en profundidad que observe casos exitosos en escuelas, buscando establecer qué funciona, qué participación tienen las familias en ello y cuáles son los disparadores de esos círculos virtuosos.

### 2.3. EVALUACIÓN DE PROGRAMAS DE FORMACIÓN DOCENTE

A pesar de la importante inversión pública en programas y otras experiencias de formación docente en los últimos dieciocho años, en el país no se ha hecho evaluaciones confiables sobre el impacto de las capacitaciones en aspectos concretos como los rendimientos escolares, las prácticas pedagógicas en el aula, el uso de los textos de formación o la incorporación de las tecnologías en los procesos de aprendizaje.

Es necesario evaluar el papel cumplido por algunos componentes de los programas de formación, como el acompañamiento pedagógico a los docentes. Preguntarse en qué medida estos sistemas de acompañamiento y monitoreo resultan en mejores prácticas pedagógicas de los docentes. Es importante extraer aprendizajes y lecciones sobre aquello que se ha hecho bien y lo que ha resultado deficiente, aprovechando lo primero y tratando de superar lo segundo.

También se requiere evaluar los mecanismos para articular la formación docente a políticas integrales de desarrollo profesional del docente.

## 2.4. PRÁCTICAS PEDAGÓGICAS

Lo poco que sabemos acerca de lo que sucede en el aula sugiere que las prácticas docentes siguen siendo expositivas y frontales, las programaciones muy débiles, el manejo de contenidos y didácticas limitado, y la evaluación restringida a calificar, sin retroinformación ni construcción de aprendizajes. Asimismo, que los docentes enseñan cosas muy sencillas frente a lo que se esperaría dado el currículo nacional o lo que se evalúa en las ECE.

Cambiar esta situación requiere una acción concertada en varias dimensiones, así como políticas de desarrollo profesional del docente que abarquen todos sus momentos: cómo atraer y retener a los mejores docentes, cómo desarrollar programas de formación inicial y en servicio eficaces y eficientes, cómo desarrollar evaluaciones del desempeño confiables y válidas, cómo desarrollar sistemas de monitoreo y acompañamiento que resulten en mejores prácticas pedagógicas. Sería muy beneficioso contar con investigaciones que evalúen estos procesos e identifiquen las mejores prácticas para intentar generalizarlas y las deficitarias para no repetirlas.

## 2.5. DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

La descentralización educativa viene siendo promovida bajo el supuesto de que la combinación de autonomía, participación y puesta de relieve de los intereses locales debe llevarnos a mejores decisiones,

procesos más transparentes y garantías en la administración de los recursos. Se estima que estos logros, en conjunto, crearían condiciones para que los sistemas educativos locales alcancen las metas esperadas en mejores desempeños y reducción de las desigualdades.

Sin embargo, la investigación se ha limitado a observar la descentralización como proceso desde una perspectiva organizativa y normativa. No se ha analizado sus efectos en la gestión de la escuela (indicadores de gestión), en el currículo (tercio curricular y diversificación) o en las condiciones de la vinculación escuela-familia.

Como sostienen Benavides y Rodríguez (2006b: 17-18):

...la evidencia internacional no es concluyente sobre los beneficios de la descentralización. Si bien existen estudios que sostienen una relación positiva entre descentralización y logros académicos y descentralización y reducción de desigualdades educativas, otros sugieren una relación negativa.

Urge establecer un estado del arte sobre los alcances y límites de los modelos de descentralización puestos en práctica en otros países de la región, para identificar aquello que funciona (y en qué condiciones lo hace) y aquello que no, en la lógica de ir clarificando las rutas de un proceso que es en esencia complejo. También es urgente realizar diagnósticos y trazar líneas de base en cada espacio local o regional, con la finalidad de tener referentes que permitan establecer si se avanzó y cuánto. A nueve años de iniciado el proceso, ya es momento de contar con alguna evidencia nacional sobre sus resultados.

## 2.6. PARTICIPACIÓN DE LA FAMILIA

La investigación hecha sobre las vinculaciones escuela-familia en el país no solo es escasa, sino se ha limitado a observar el rol de los padres en los espacios de participación escolar. No se ha analizado (o se ha hecho de manera muy acotada) cómo y cuánto se involucran los padres en la facilitación y el apoyo a las tareas escolares cotidianas de sus hijos, que son las actividades que más se asocian a los aprendizajes según la evidencia existente.

Cada vez es mayor la evidencia internacional acerca del hecho de que las familias importan en los desempeños educativos tanto como las escuelas. Por ello, la política educativa no puede ser concebida únicamente en términos de lo que ocurre en las escuelas. La observación de los procesos formativos no se debe limitar a la escuela sino debe considerar sus vinculaciones con las familias.

El estudio de Bello y Villarán (2009), que hace jugar los contextos (sociales, culturales, familiares) en los que se llevan a cabo las prácticas educativas en la explicación de las formas que estas adquieren, define una línea de trabajo interesante y con mucho potencial para la producción de conocimiento.

## 2.7. EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA Y TÉCNICA

En los últimos veinte años hemos presenciado la proliferación de nuevas universidades, institutos y programas de formación de dudosa calidad. Frente a esa situación, en la segunda mitad de la década pasada se implementó el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE). Sin embargo, se sabe poco sobre la pertinencia de su diseño organizativo, las capacidades institucionales con que cuenta, su validez y legitimidad. Y menos aún de lo que ha hecho hasta hoy y lo que ha logrado.

Otro campo prioritario de análisis en la educación superior, sobre todo la universitaria, es el referido a la investigación; qué se hace en investigación en las universidades, cómo se aprenden las competencias investigativas, qué disposiciones institucionales hay para ello, con qué recursos se cuenta y cómo se los utiliza; qué rol desempeñan las universidades frente a las necesidades de conocimiento, evidencias y propuestas validadas para el desarrollo local; qué papel vienen cumpliendo en el desarrollo de las políticas de ciencia y tecnología.

Una tercera área de estudio es la del ajuste de la oferta de la educación técnica y ocupacional a las necesidades del mercado de trabajo. Qué se está haciendo para dar señales que faciliten el acercamiento entre los ofertantes de educación y la empresa, qué con respecto a la inserción laboral de los egresados, qué experiencias y prácticas tenemos en estos campos, qué resultados se ha alcanzado.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÁZAR, Lorena

- 2008 “Asistencia y deserción en escuelas secundarias rurales del Perú”. En: M. Benavides, editor. *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, pp. 41-82.

ALCÁZAR, Lorena y Nancy CIEZA

- 2002 “Hacia una mejor gestión de los centros educativos en el Perú. El caso de Fe y Alegría”. Lima: Apoyo (manuscrito).

ALCÁZAR, Lorena y Néstor VALDIVIA

- 2011 “Descentralización y presupuesto de la educación pública en el Perú. Avances y desafíos”. *Revista Peruana de Investigación Educativa* 3, pp. 7-51.

AMES, Patricia

- 2008 “Construyendo equidad y democracia en la escuela: evaluación de dos modelos de intervención educativa en Lima y Cusco”. En: M. Benavides, editor. *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, pp. 365-402.

AMES, Patricia y Francesca UCCELLI

- 2008 “Formando futuros maestros: observando las aulas de institutos superiores pedagógicos públicos”. En: M. Benavides, editor. *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, pp. 131-175.

ARTETA, Natalia

- 2010 “Respuestas de los docentes a las presiones institucionales de cambio: el caso de un programa de capacitación en una escuela pública de Villa el Salvador”. En: M. Benavides y P. Neira, editores. *Cambio y continuidad en la escuela peruana: una mirada institucional a la implementación de programas, procesos y proyectos educativos*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, pp. 119-160.

- BALARÍN, María y Santiago CUETO  
2008 *La calidad de la participación de los padres de familia y el rendimiento estudiantil en las escuelas públicas peruanas.* Lima: Niños del Milenio, Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- BARRANTES, Roxana y Javier IGUÍÑIZ  
2004 “Educación”, cap. 5. En: *La investigación económica y social en el Perú, 1999-2003.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, pp. 155-187.
- BELLO, Manuel y Verónica VILLARÁN  
2009 “Las relaciones de la escuela con la familia y la comunidad, en el camino hacia la equidad”. En: N. López, coordinador. *De relaciones, actores y territorios. Hacia nuevas políticas para la educación en América Latina.* Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO, pp. 115-170.
- BELTRÁN, Arlette y Janice SEINFELD  
2011 *Hacia una educación de calidad: la importancia de los recursos pedagógicos en el rendimiento escolar.* Lima: Universidad del Pacífico, Consorcio de Investigación Económica y Social.
- BENAVIDES, Martín  
2007 “Lejos (aún) de la equidad: la persistencia de las desigualdades educativas en el Perú”. En: *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú.* Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, pp. 457-483.
- BENAVIDES, Martín, Heidi RODRICH y Magrith MENA  
2009 “Niveles de acoplamiento y desacoplamiento en la relación familia – escuela en contextos rurales: el caso de una muestra de familias de Quispicanchis – Cusco”. *Revista Peruana de Investigación Educativa* 1 (1), pp. 7-30.
- BENAVIDES, Martín y José RODRÍGUEZ  
2006a *Políticas de educación básica 2006-2011.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Grupo de Análisis para el Desarrollo.

- 2006b *Investigación y política educativa en el Perú. Lecciones de los estudios promovidos por el CIES*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

BOTTO, Mercedes

- 2011 “*Think Tanks en América Latina: radiografía comparada de un nuevo actor político*”. En: N. Correa y E. Mendizábal, editores. *Vínculos entre conocimiento y política: el rol de la investigación en el debate público en América Latina*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, pp. 83-111.

CALÓNICO, Sebastián y Hugo ÑOPO

- 2007 *Retornos a la educación privada en el Perú*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

CARRASCO, Gabriela

- 2007 *Calidad y equidad en las escuelas peruanas: un estudio del efecto escuela en la prueba de matemática PISA 2000*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, DESCO.

CHIROQUE, Sigfredo y Alfredo RODRÍGUEZ

- 2008 “El movimiento indígena amazónico construye su ‘derecho’ a la educación en la formación magisterial”. En: P. Gentili e I. Sverdlick, compiladores. *Movimientos sociales y derecho a la educación. Cuatro estudios*. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, pp. 13-76.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

- 2010 *Balance y propuestas para avanzar en la descentralización educativa*. Lima: Consejo Nacional de Educación.

CUENCA, Ricardo

- 2011 “Discursos y nociones sobre el desempeño docente. Diálogos con maestros”. En: Consejo Nacional de Educación. *Hacia una propuesta de criterios de buen desempeño docente. Estudios que aportan a la reflexión, al diálogo y a la construcción concertada de una política educativa*. Lima: Consejo Nacional de Educación, pp. 11-70.

- 2008 “Educación”, cap. 5. En: *La investigación económica y social en el Perú, 2004-2007*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, pp. 127-170.
- CUENCA, Ricardo y Lars STOJNIC
- 2008 *Perú: carrera pública magisterial y el discurso del desarrollo profesional*. Buenos Aires: Foro Latinoamericano de Políticas Educativas.
- CUETO, Santiago
- 2007 “Las evaluaciones nacionales e internacionales de rendimiento escolar en el Perú: balance y perspectivas”. En: *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, pp. 404-455.
- CUETO, Santiago, Gabriela GUERRERO, Juan LEÓN, Álvaro ZEVALLOS y Claudia SUGIMARU
- 2010 *De quinto de primaria al fin de la secundaria en seis años: un estudio longitudinal en Puno*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, Consorcio de Investigación Económica y Social.
- CUETO, Santiago, Máximo TORERO, Juan LEÓN y José DEUSTUA
- 2008 *Asistencia docente y rendimiento escolar: el caso del programa META*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- CUGLIEVAN, Gisele y Vanessa ROJAS
- 2008 “La gestión escolar en el marco de la autonomía: una mirada desde el cotidiano a cinco instituciones educativas estatales de Lima”. En: M. Benavides, editor. *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, pp. 297-342.
- EGUREN, Mariana, Natalia GONZÁLEZ y Carolina DE BELAUNDE
- 2008 *¿Lección para el maestro? Logros y limitaciones de los programas de capacitación docente en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- ESCOBAL, Javier, Juan SAAVEDRA y Pablo SUÁREZ
- 2003 “Shocks económicos y cambios en los patrones de escolaridad y gasto educativo”. Lima: Grupo de Análisis para el

- Desarrollo. Disponible en: <(http://www.ninosdelmilenio.org/pdf/escolaridad\_y\_shocks.pdf)>.
- ESCOBAL, Javier y Carmen PONCE  
2006 *La liberalización del comercio y el bienestar de la infancia: evaluando el impacto del acuerdo de libre comercio entre Perú y Estados Unidos*. Reino Unido: Niños del Milenio.
- GARFIAS, Marcos  
2009 *La investigación en la universidad pública regional y los fondos del canon 2004-2008*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Consorcio de Investigación Económica y Social.
- GONZÁLEZ, Natalia, Carolina DE BELAUNDE y Mariana EGUREN  
2008 “El Estado y la burocracia de los organismos intermedios del sector educación: un acercamiento a los funcionarios”. Informe de investigación, s/p.
- GUERRERO, Gabriela  
2010 “Del dicho al hecho hay mucho trecho: un análisis de la implementación de la Política Nacional de Educación Bilingüe Intercultural en Puno, Perú”. En: M. Benavides y P. Neira, editores. *Cambio y continuidad en la escuela peruana: una mirada institucional a la implementación de programas, procesos y proyectos educativos*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, pp. 55-118.
- GUERRERO, Luis  
2009 “Política docente: balance del período”. En: R. Cuenca, editor. *La educación en los tiempos del APRA: balance 2006-2009*. Lima: Foro Educativo, pp. 15-36.
- LAURA, Carlos y Edgar BOLÍVAR  
2009 *Una laptop por niño en escuelas rurales del Perú: un análisis de las barreras y facilitadores*. Lima: Universidad Nacional de San Agustín, Consorcio de Investigación Económica y Social.
- MIRANDA, Liliana  
2008 “Factores asociados al rendimiento escolar y sus implicancias para la política educativa en el Perú”. En: M. Benavides, editor. *Análisis de programas, procesos y resultados*.

*dos educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate.* Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, pp. 11-40.

MONTERO, Carmen

- 2011 “Estudio sobre acompañamiento pedagógico. Experiencias, orientaciones y temas pendientes”. En: Consejo Nacional de Educación. *Hacia una propuesta de criterios de buen desempeño docente. Estudios que aportan a la reflexión, al diálogo y a la construcción concertada de una política educativa.* Lima: Consejo Nacional de Educación, pp. 71-172.
- 2008 “Capacitación y equidad educativa: análisis de la estrategia, cobertura y distribución de los programas de formación en servicio”. Informe de investigación, s/p.

MONTES, Alipio

- 2010 “La descentralización educativa y sus efectos en la mejora de las condiciones educativas: el caso de las instituciones públicas de nivel secundario en la ciudad de Arequipa”. *Economía y Sociedad* 76, pp. 24-30.

MUÑOZ, Fanni

- 2009 “Los caminos cruzados de la participación ciudadana en educación: entre el mejoramiento de la calidad de la educación y la construcción de ciudadanía. Un estudio colectivo de casos en Piura”. *Revista Peruana de Investigación Educativa* 1 (1), pp. 31-60.

NEIRA, Paul y Martín BENAVIDES

- 2010 “La escuela frente al cambio: el caso de un programa de intervención educativa en la sierra norte del Perú”. En: M. Benavides y P. Neira, editores. *Cambio y continuidad en la escuela peruana: una mirada institucional a la implementación de programas, procesos y proyectos educativos.* Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, pp. 161-198.

OLIART, Patricia

- 1996 *¿Amigos de los niños? Cultura académica en la formación del docente de primaria.* Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

- OLIVERA, Inés  
2009 *Los sentidos de la escolaridad. O la relación juventud rural – escuela frente a los procesos de exclusión.* Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- PARIGUANA, Marco  
2011 *Trabajo adolescente y deserción escolar en el Perú.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- RODRÍGUEZ, José  
2007 *La política educativa durante el primer año del gobierno aprista.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- RODRÍGUEZ, Jorge y Martín GARRO  
2011 “Implicancias de las evaluaciones nacionales del rendimiento educativo”. En: *Perú Hoy. El quinquenio perdido. Crecimiento con exclusión.* Lima: DESCOP, pp. 125-146.
- SANTIAGO, Ana, Eugenio SEVERIN, Julián CRISTIA, Pablo IBARRARÁN, Jennelle THOMPSON y Santiago CUETO  
2010 “Evaluación experimental del programa ‘Una laptop por niño’ en Perú”. *Aportes BID* 5, pp. 1-12.
- STOJNIC, Lars y Pilar SANZ  
2007 *Democratizando la gestión educativa regional. Dilemas y posibilidades de los Consejos Participativos Regionales en Educación (COPARE).* Lima: Proeduca – GTZ.
- TURPO, Osbaldo  
2011 “Concepciones y prácticas evaluativas de los docentes del área curricular de CTA de las II.EE. públicas de educación secundaria de Arequipa (Perú)”. *Revista Peruana de Investigación Educativa* 3, pp. 159-200.
- UCCELLI, Francesca  
2008 Los programas no escolarizados de educación inicial: ¿debilidad, negligencia o incapacidad estatal? Informe de investigación, s/p.
- VALDERRAMA, José y Viviana SALGADO  
2010 *¿Qué características definen a un buen profesor? El caso del sexto grado en las escuelas peruanas.* Lima: Consorcio

de Investigación Económica y Social, Universidad Nacional de Ingeniería.

VALDIVIA, Néstor y Hugo DÍAZ

- 2008 “Diagnóstico de los organismos intermedios del sistema educativo peruano: un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local – UGEL”. En: M. Benavides, editor. *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, pp. 275-296.

VARGAS, Paola y Álvaro ZEVALLOS

- 2009 *Evaluando el impacto de shocks negativos en la deserción: identificando efectos heterogéneos mediante metodologías no paramétricas para el caso peruano*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, Consorcio de Investigación Económica y Social.

VÁSQUEZ, Enrique, Annie CHUMPITAZ y César JARA

- 2009 *Niñez indígena y educación intercultural bilingüe en el Perú. Estadísticas recientes, preguntas resueltas y tareas pendientes*. Lima: CARE Perú.

YAMADA, Gustavo

- 2006 *Retornos a la educación superior en el mercado laboral: ¿vale la pena el esfuerzo?* Lima: Universidad del Pacífico, Consorcio de Investigación Económica y Social.

ZELAYA, Lucy

- 2011 “Percepciones de los agentes educativos sobre la formación para docentes de Educación Inicial que brinda un Instituto Pedagógico Público”. Tesis para optar el grado de magíster en Educación. Lima: Universidad Peruana Cayetano Heredia, Facultad de Educación.

ZEVALLOS, Rodrigo

- 2010 “¿La misma historia? El currículo de Historia en dos colegios de la élite limeña”. En: M. Benavides y P. Neira, editores. *Cambio y continuidad en la escuela peruana: una mirada institucional a la implementación de programas, procesos y proyectos educativos*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, pp. 17-54.

# CAPÍTULO 7

## Ciencia, tecnología e innovación

*Juana Kuramoto*

Grupo de Análisis para el Desarrollo

### 1. ANTECEDENTES

En los últimos cinco años, el tema de la ciencia, tecnología e innovación (CTI) ha pasado gradualmente de ser solo un punto más de la agenda política a la acción en la política pública peruana. Uno de los primeros avances fue dejar de hablar de la economía del conocimiento como si fuera un estadio al cual es posible acceder sin ningún esfuerzo y sin dedicar mayores recursos, y tomar conciencia de que el crecimiento experimentado por el Perú se debe más al aumento de los factores y menos al incremento de la productividad. También ha sido importante reconocer que somos uno de los países de la región que menos gasta en educación y en investigación y desarrollo (I&D), y que si bien hemos mejorado en el ranking general de competitividad, nuestra posición en el pilar de la innovación sigue deteriorándose.

Desde 2004 seguimos invirtiendo alrededor de 0,15% del producto bruto interno (PBI) en I&D, a pesar de haber crecido a un ritmo de 7% anual. Nuestros indicadores sobre recursos humanos para la investigación aún se mantienen entre los más bajos de la región. Apenas 0,8% de nuestras exportaciones puede calificarse de alta tecnología frente a un promedio regional de 4,3%, y 3,5% de mediana tecnología en comparación a un promedio de 9,5% (Banco Interamericano de Desarrollo 2001).

Sin embargo, se han hecho algunos esfuerzos para aumentar el financiamiento de las actividades de CTI, aunque no es posible definir con claridad cuánto han aportado al incremento de la I&D en el país.

El primero de estos esfuerzos fue la ejecución del Programa de Innovación y Competitividad para el Agro (INCAGRO) desde 2001 hasta 2010, financiado por el gobierno peruano y un préstamo del Banco Mundial. Durante este período se financiaron proyectos por algo más de 110 millones de soles, de los cuales el 45% fue aportado como cofinanciamiento por las entidades ejecutoras. El segundo fue la implementación del Programa de Ciencia y Tecnología (FINCyT) por un monto de 36 millones de dólares. Fue financiado con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y por el gobierno peruano como contraparte. El FINCyT está esperando se autorice el inicio de su segunda fase, la cual contará con un financiamiento de 100 millones de dólares. El tercero fue el Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad (FIDECOM), actualmente en plena ejecución, que asciende a 200 millones de soles, totalmente aportados por el gobierno peruano.

El cumplimiento de la promesa electoral del gobierno en funciones de elevar la inversión pública en CTI a 0,7% del PBI, incrementaría el financiamiento en alrededor de 1.232 millones de dólares para este año.<sup>1</sup> Con ello, el país alcanzaría el promedio regional que, cabe señalar, se encuentra atrasado con respecto a otras regiones del mundo. Tal monto implica ejecutar doce nuevos FINCyT en un solo año, todo un reto no solo por la cantidad de recursos nunca antes manejados por el gobierno peruano para estos fines, sino por la endeble institucionalidad del sistema de CTI nacional.

Al respecto, se espera la decisión final sobre las recomendaciones del informe de la Comisión Consultiva de Ciencia, Tecnología e Innovación formada por el Ministerio de Educación. El referido informe planteó tres opciones de organización institucional del sistema de CTI, entre las cuales se encuentra la creación de un Ministerio. Se ha pedido a la Comisión que opte por alguna de las alternativas presentadas. Asimismo, el informe contiene los lineamientos fundamentales de un plan estratégico de políticas públicas para la CTI y un plan de acción para promover tales actividades en los sectores público, privado y académico; y también un plan de inversiones necesarias en este campo.

---

1 Considerando el PBI de 2011, que fue de aproximadamente de 157.000 millones de dólares.

Finalmente, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) está analizando el uso de los fondos regionales provenientes del canon que se transfieren a las universidades públicas. Dichos fondos deberían dedicarse a la inversión en infraestructura y al financiamiento de actividades de I&D. Sin embargo, la experiencia es que estos se han ejecutado en una mínima proporción. Las razones incluyen desde trabas burocráticas, falta de agendas de CTI regionales, hasta ausencia de capacidades para la investigación y de capacidades de gestión, entre otras. Se espera que de este estudio surjan propuestas de organización institucional acordes con las propuestas de la Comisión y también lineamientos para que el uso de los recursos sea más expeditivo, eficaz y eficiente.

## 2. APROXIMACIÓN GENERAL Y BALANCE

En el Perú se ha escrito relativamente poco sobre CTI. Luego de una serie de estudios dedicados al tema en el período 1970-1980, en la que resaltan los escritos sobre política científica y tecnológica y desarrollo de Francisco Sagasti (1972, 1978, 1983, 1988), así como algunos estudios sobre el comportamiento tecnológico sectorial (Garland y Garrido-Lecca 1982; Davidovich y Polastri 1996; y Vega-Centeno 1988), apenas se publicó al respecto durante la década siguiente. A inicios del año 2000, con motivo de la preparación del Programa de Ciencia y Tecnología (hoy conocido como FINCyT), se realizaron varios estudios de consultoría sobre diferentes aspectos del sistema de innovación peruano. Estos no han sido publicados pero se puede acceder a ellos en el portal del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC). Finalmente, en los últimos cinco años, debido al interés que ha adquirido el tema, especialmente en el área de política pública, se ha elaborado un conjunto de diagnósticos sobre el marco institucional de la CTI y las distintas organizaciones que conforman este sector, así como estudios que reportan algunas experiencias exitosas de innovación empresarial. También hay algunos estudios sobre cadenas productivas específicas u otras formas de organización industrial que tocan temas de innovación, transferencia de tecnología e innovación social, entre otros.

A continuación se dividirá la producción académica en cuatro áreas: marcos conceptuales sobre conocimiento y CTI; estudios sobre

política de CTI; estudios sobre comportamiento científico-tecnológico y competitividad; y estudios varios.

## 2.1. MARCOS CONCEPTUALES SOBRE CONOCIMIENTO Y CTI

La política científica y tecnológica que aplican los países se sustenta en modelos sobre el rol del conocimiento en la generación de valor y en el crecimiento económico. Alrededor de la década de 1950, regía el modelo lineal de innovación, que señalaba que el conocimiento científico era el punto de partida. Este conocimiento era posteriormente transferido a las empresas, sin explicitar claramente cómo se realizaba esta transferencia, ni quiénes aplicaban el conocimiento en la producción de productos y servicios nuevos. Este tipo de modelo llevaba a prescribir políticas que privilegiaban el apoyo a la investigación científica, la creación de institutos de investigación, la formación de científicos, entre otras.

En la actualidad, el modelo vigente es el de los sistemas de innovación tecnológica, que destaca que la generación de conocimiento y su transformación en productos y servicios novedosos se realizan de manera interactiva entre los diferentes actores. Este modelo otorga gran importancia a las empresas, ya que estas son responsables de la generación de valor. Por tanto, las políticas de CTI basadas en este modelo ponen en relieve la promoción de innovaciones, la construcción de organizaciones que sirvan de enlace entre aquellas que generan conocimiento (universidades, centros de investigación, etc.) y las empresas, como los centros de transferencia de tecnología o de extensión industrial. Asimismo, impulsan el emprendimiento tecnológico, la provisión de capital de riesgo, de servicios de mejora de calidad, entre otros. Cabe señalar que esta centralidad de las empresas no implica el descuido de las instituciones que generan conocimiento ni tampoco de la formación de recursos humanos altamente capacitados.

Otro modelo que también tiene adeptos es el de la Triple Hélice de Etzkowitz. Este modelo destaca tanto las interacciones entre los actores de la academia, el gobierno y el sector privado, como aquellas en el interior de cada tipo de actor. Así, por ejemplo, la colaboración entre las instituciones académicas tendrá un efecto en la capitalización de conocimiento de estos tipos de actores, del mismo modo que las

alianzas estratégicas entre las empresas que participan de algún tipo de consorcio. Por otro lado, resalta también la influencia de un tipo de actor sobre otro. Por ejemplo, un incentivo dado en un instrumento de apoyo a las empresas puede desencadenar la colaboración de estas con las universidades. Finalmente, el modelo también subraya las relaciones trilaterales que se dan entre estos tipos de actores. Por ejemplo, en países más desarrollados el logro de tecnologías más avanzadas requiere de la estrecha colaboración entre estos actores, como ocurrió en los programas Eureka de la Comunidad Europea.

Tales marcos conceptuales o su aplicación en la definición de las políticas públicas prácticamente no han sido objeto de análisis en el Perú. Es probable que ello se deba a que los contenidos de la CTI no forman parte del currículo académico de carreras de ciencias sociales (*i.e.* economía o sociología) o de ingenierías. Los dos programas de maestría sobre Gestión de la Ciencia, Tecnología e Innovación inaugurados hace apenas un par de años deben empezar a producir próximamente estudios relacionados con los marcos conceptuales de los modelos de innovación, del conocimiento como factor de producción, de la capacidad de aprendizaje como fuente de generación de conocimiento, entre otros.

Dicho esto, se ha podido identificar unas cuantas publicaciones que examinan los marcos conceptuales. Kuramoto (2007) revisa los diferentes enfoques asociados al sistema de innovación como concepto que permite analizar la creación, adaptación, transformación, difusión y uso del conocimiento en una economía, región o sector económico (*i.e.* sistemas nacionales, regionales y sectoriales de innovación), e incluso dentro del marco de tecnologías específicas (*i.e.* sistemas tecnológicos). También presenta las diferentes líneas de investigación que se están trabajando a partir de este concepto, como los avances en el estudio de las funciones de los sistemas de innovación para identificar las fuentes de efectividad de dichos sistemas, que luego ayudarán a comparar el desempeño de diversos sistemas de innovación. Asimismo, consigna los avances alcanzados en la relación de estos sistemas con los procesos de aprendizaje, que son los que finalmente generan las capacidades que permiten acumular conocimiento y su posterior aplicación en la generación de nuevo conocimiento. El texto muestra la aplicación del concepto de sistema de innovación al caso peruano. Para ello, hace referencia al trabajo de Mullin Consulting (2003) —que realiza una

caracterización del sistema de innovación peruano—y de otros autores que aplicaron el concepto a sectores específicos (Vega-Centeno 2003; Moreno y Verástegui 2003; Kuramoto y Torero 2004).

Matos Reyes (2007) avanza la investigación sobre las organizaciones innovadoras y propone una metodología para identificarlas. Para ello, hace una revisión bibliográfica de las características organizativas que presentan estas entidades. Su estudio plantea tres niveles de análisis: la caracterización de las organizaciones innovadoras, la presencia de individuos innovadores en estas y si la entidad experimentó algún cambio organizativo para convertirse en innovadora.

Por su parte, Kuramoto (2010) revisa el marco conceptual de los regímenes tecnológicos (Pavitt 1984) para presentar una serie de estudios que analizan experiencias exitosas de innovación empresarial en distintos sectores económicos en el Perú.

## 2.2. ESTUDIOS SOBRE POLÍTICA DE CTI

A partir de la década del 2000 se lleva adelante una serie de estudios dirigida a identificar y evaluar la política de CTI en el país. Los primeros son los trabajos de consultoría para preparar el FINCyT ya mencionado. Estos documentos analizaron las características del sistema de innovación peruano (Mullin Consulting 2003; Sagasti 2003); los factores de oferta del sistema, como las distintas capacidades científicas y tecnológicas en diferentes áreas del conocimiento; y los factores de demanda, como la del sector privado por financiamiento para proyectos de innovación.

Uno de los temas que despertó gran interés tras la firma del tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos de Norteamérica fue el de propiedad intelectual. Roca *et al.* (2007) evaluaron el impacto económico e institucional que tendrá la extensión de los derechos de propiedad intelectual de las empresas estadounidenses cuando se haga efectivo el tratado. Para los autores, las principales áreas críticas en las que se debiera tener cuidado al negociar son las referidas a la biodiversidad y los bienes culturales, y la extensión de la protección de datos de prueba en productos farmacéuticos y plaguicidas para la agricultura. Asimismo, señalaron el atraso del país en la formulación de una política para la promoción de patentes, marcas y signos distintivos.

Posteriormente, Kuramoto (2008) plantea una agenda de investigación para el Programa de Ciencia y Tecnología en la que ocupan un lugar central los estudios sobre los sistemas de innovación en las áreas prioritarias definidas en el programa; los factores que definen la conducta innovadora de las empresas; el rol de los centros generadores de conocimiento para promover vinculaciones en el sistema de innovación; la descentralización en la política de CTI; y la adecuación de la política de CTI en los tratados de libre comercio.

Ante el interés político creciente en los temas de CTI, y a pedido del Primer Ministro de ese entonces, Sagasti (2008) elabora una serie de propuestas de políticas para fortalecer el sistema de ciencia, tecnología e innovación, entre ellas una propuesta de reorganización del sistema de CTI y de financiamiento de sus actividades hasta 2012.

Entre los años 2010 y 2011 se inician y publican varios diagnósticos del sistema de CTI. Al respecto, Rendón (2010) revisa el sistema de innovación agrario y hace algunas recomendaciones para su fortalecimiento. En su tesis doctoral, Montoya (2010) pretende demostrar que el arreglo institucional de los sistemas de CTI tiene una relación directa con los resultados en la solicitud de patentes. Su análisis lo lleva a señalar que es necesario crear un Ministerio de Ciencia y Tecnología en el Perú, así como promover la Ley del Investigador para impulsar el número de solicitudes de patentes por parte de los peruanos.

Por otro lado, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE (2011) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo - UNCTAD (2011) acometen sendos diagnósticos del sistema de innovación peruano. Como insumos para el primer informe, Díaz y Kuramoto (2010) caracterizan el crecimiento experimentado por el país y analizan el perfil organizativo del sistema de innovación peruano, su gobernanza, las vinculaciones entre los diferentes actores que forman parte del sistema. Asimismo, examinan los principales instrumentos de política pública y los recursos disponibles para realizar las diferentes actividades de CTI.

El reporte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2011) brinda recomendaciones para el fortalecimiento institucional del sistema de CTI. Plantea tres opciones de estructura organizativa y sugiere una reforma legal y regulatoria que permita una mejor canalización de recursos para el financiamiento de estas actividades, así como una reforma tributaria que posibilite la deducción

de la inversión en I&D por parte de las empresas. Asimismo, propone mejoras en el sistema de educación superior, de los institutos públicos de investigación, para la promoción de la innovación en el sector privado y para el fortalecimiento de los agentes intermediarios entre los agentes generadores de conocimiento y los usuarios de este. El informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2011) también recomienda una reforma institucional, pero más bien basada en un consejo multisectorial encargado de la definición de políticas y de una agencia de innovación responsable del financiamiento y ejecución de los programas de CTI. Asimismo, plantea mejorar el nivel de los recursos humanos, promover la innovación en el sector privado y mejorar los sistemas de propiedad intelectual y calidad. Adicionalmente, recomienda centrar la política de CTI en algunos sectores prioritarios y mejorar en general la gestión de los programas y políticas de CTI.

Villarán (2010) también elabora un diagnóstico del crecimiento económico del país y lo enfrenta con el poco interés que tiene la CTI en la agenda política, a pesar de ser la base del crecimiento y la competitividad. El autor propone una agenda entre cuyos puntos destacan la necesidad de generar una “masa crítica” de investigadores en distintas áreas (biotecnología, tecnologías de la comunicación y la información, nanotecnología, ciencias de los materiales y energías renovables, etc.), aumentar el financiamiento para las actividades de CTI y el uso de incentivos económicos para promover la investigación en la academia y la innovación en las empresas.

Con una visión más amplia, Sagasti (2011) examina la política de CTI en América Latina. Partiendo de un marco conceptual que integra los temas de ciencia, tecnología y desarrollo, analiza las principales líneas de pensamiento que han guiado las políticas en los diferentes países de la región. Asimismo, presenta un balance de estas líneas a inicios del siglo XXI y propone una agenda para la renovación de estrategias y políticas de los países de la región.

Prosiguiendo con el estudio de temas más específicos de la política de CTI, Bazán y Romero (2011) estiman la inversión pública realizada en CTI durante 2010. Basados en información disponible del Sistema Integrado de Información Financiera (SIAF) del MEF y en entrevistas a representantes de universidades públicas e institutos de investigación, logran establecer los indicadores de inversión en investigación y

desarrollo<sup>2</sup> y en actividades de ciencia y tecnología,<sup>3</sup> cuyas últimas cifras databan del año 2004.

Una serie de documentos de consultoría elaborados con apoyo del BID estudiaron aspectos concretos del sistema de innovación peruano y de los instrumentos de la política de CTI. Uno de ellos es la evaluación de medio término del programa FINCyT, que caracterizó el tipo de innovación que se está desarrollando con el financiamiento que dicho programa otorga a las empresas (Rivas 2010). Otro es la evaluación del sistema de institutos públicos de investigación, que lo califica como débil en la investigación industrial (Advansis 2011), aunque considera que estos institutos han cumplido un rol importante como centros técnicos de conocimiento. El principal reto que estos enfrentan es la falta de financiamiento y de coordinación y dirección estratégica. Para lo último, recomienda el establecimiento de comités ejecutivos, consejos y comités de dirección científica con mayor participación de los ministerios de los cuales dependen y de otros sectores interesados en su labor. Por su parte, la evaluación del sistema nacional de calidad concluyó que su institucionalidad es débil y que sus distintos ámbitos —como los de normalización técnica, metrología, acreditación, reglamentación técnica o evaluación de la conformidad— están desarticulados. Asimismo, el sistema adolece de escasez de recursos humanos capacitados, de medios técnicos y financieros comparados con sus organismos pares a nivel internacional (AENOR 2011).

También dentro del campo de la consultoría, otros documentos examinan la pertinencia de los instrumentos de política de CTI. Por ejemplo, Kuramoto (2011b) obtuvo información referencial para evaluar la demanda de los distintos instrumentos de política de CTI como los subsidios para proyectos de innovación en empresas, proyectos de

- 
- 2 Según el Manual de Frascati, “la investigación y desarrollo experimental comprenden el trabajo creativo llevado a cabo de forma sistemática para incrementar el volumen de conocimientos, incluido el conocimiento del hombre, la cultura y la sociedad, y el uso de esos conocimientos para crear nuevas aplicaciones” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico 2002: 30).
- 3 De acuerdo con el Manual de Frascati, otras actividades vinculadas con la I+D son aquellas relacionadas con la enseñanza y formación; con los servicios de información científica y técnica; con las actividades de innovación; y con la administración y actividades de apoyo (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico 2002: 30).

investigación de universidades, proyectos para el apoyo de emprendimientos tecnológicos, entre otros. Sierra (2010) hace algo similar para el caso de los servicios de extensión industrial y estima un presupuesto mínimo con el cual deberían contar los Centros de Innovación Tecnológica (CITE) para prestar servicios adecuados.

Finalmente, a pesar de que la mayoría de estudios sobre política de CTI resaltan el deplorable estado de la educación superior en el país, la investigación realizada para vincularla a este sector es escasa. Los estudios que se mencionan a continuación fueron seleccionados porque presentan algún tipo de reflexión, aunque indirecta, sobre la política de CTI.

Piscoya (2006) propone una metodología para elaborar un *ranking* de las universidades peruanas basada en dieciocho indicadores utilizados internacionalmente y adaptados a la realidad peruana. De acuerdo con este *ranking*, la casa de estudios en mejor posición es la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, seguida de las universidades Católica, Cayetano Heredia, La Molina y del Altiplano. Cuando se compara este *ranking* con el de América Latina, elaborado por SCImago en 2011, la universidad en mejor posición fue la Cayetano Heredia, ubicada en el puesto 95, seguida por la Universidad San Marcos en el 138 y la Católica en el 174. La situación es aún peor a nivel mundial: Cayetano Heredia figura en el puesto 2.414.

La adecuación entre la oferta y demanda de la educación superior peruana también ha sido materia de análisis. Al respecto, Piscoya (2008) identificó las carreras más demandadas por los postulantes y por las empresas, y encuentra que hay algún grado de coincidencia entre ambas demandas. Si se consideran las diez primeras carreras demandadas, cinco de ellas coinciden entre los postulantes y las empresas. Al tomar en cuenta las veinte primeras carreras, la coincidencia es de dieciséis. Posteriormente, sobre la base de los datos de Piscoya, el Instituto Peruano de Acción Empresarial (2010) descubre que los niveles de correlación entre las carreras demandadas por los postulantes y por las empresas aumentan si es que aquellas se agrupan de acuerdo con las ramas de ciencias o letras a las que pertenecen. El documento señala que existiría potencial para hacer coincidir las prioridades profesionales de las empresas con la oferta de carreras.

Díaz (2008) también explora la oferta de carreras de las universidades y la demanda de estas de parte de los postulantes en las últimas dos

décadas. Según el autor, ha aumentado la participación de los postulantes e ingresantes a las universidades privadas, así como el número de postulantes e ingresantes mujeres. Al igual que Piscoya (2008), encuentra que la oferta universitaria se concentra en carreras profesionales de Ciencias Administrativas y Contables, Derecho, Ciencias Sociales y Medicina Humana. Adicionalmente, Díaz (2008) examina la evolución de la demanda de la educación superior no universitaria, encontrando que la matrícula en formación tecnológica en instituciones privadas ha aumentado, mientras que la matrícula en formación pedagógica en general se ha estancado, lo que puede estar evidenciando un aumento de demanda por personal técnico calificado de parte de las empresas.

Con respecto a la educación superior no universitaria, Jaramillo, Valdivia y Valenzuela (2007) analizan las políticas de capacitación en el país. Concluyen que no hay una política coherente y que los ministerios de Educación y de Trabajo y Promoción Social tienen visiones diferentes sobre el tema. Asimismo, señalan que la cooperación internacional ha sido crucial en promover una reforma hacia una capacitación basada en el desarrollo de habilidades ya que mediante su financiamiento se establecieron políticas piloto, las cuales no han sido plenamente implementadas. Por su parte, el Consejo Nacional de Educación ha propuesto articular toda la educación superior para un aprendizaje modular y fluido que permita alcanzar niveles de educación más avanzados, sin importar la modalidad de estudios que se elija en un inicio (Consejo Nacional de Educación 2010).

### 2.3. ESTUDIOS SOBRE COMPETITIVIDAD Y COMPORTAMIENTO CIENTÍFICO-TECNOLÓGICO SECTORIAL

Otro tema que ha ingresado con fuerza en la agenda pública ha sido el de la competitividad. Inicialmente estuvo vinculado a reformas institucionales más que a asuntos de CTI. De hecho, el seguimiento del índice de competitividad del World Economic Forum es publicitado ampliamente por el gobierno y la prensa. Sin embargo, en los últimos años se viene recalmando la importancia de la innovación para mejorar la competitividad y poniendo más atención en el pilar de innovación dentro del índice de competitividad, en el que el Perú sigue estando rezagado.

Los estudios de competitividad se han centrado en las nuevas formas de organización industrial, como los *clusters* y cadenas productivas que se empezaron a promocionar en el país a raíz de los proyectos de desarrollo ejecutados por distintas agencias bilaterales y multilaterales. A pesar de que muchos de estos proyectos fueron diseñados con una visión de “alivio a la pobreza”, el objetivo de llevar la producción rural a mercados sofisticados nacionales e internacionales implicó una fuerte difusión de las buenas prácticas, la elevación de los niveles de calidad, el uso de estándares técnicos y los requerimientos de certificación internacional. Todo ello significó la preparación de paquetes tecnológicos y de capacitación técnica de los productores. El éxito de varios de estos proyectos llevó a la sistematización de experiencias que han dado lugar a estudios sobre los factores de éxito en *clusters* y cadenas seleccionadas, encontrándose que el tema de la innovación era crucial.

Sin embargo, los estudios elaborados sobre *clusters* en el Perú indican que la mayoría de estos, especialmente aquellos que involucran procesos productivos sencillos, no pueden ser considerados como tales y que en el mejor de los casos se cuenta con cadenas productivas en proceso de consolidación. La innovación constante, que dentro del enfoque de Porter (1990) es el factor fundamental para la creación de competitividad, prácticamente no existe, condenando a estos *clusters* incipientes a un nivel de subsistencia.

A inicios de la década del 2000, Kuramoto (2001a y 2001b) llevó adelante dos estudios sobre el establecimiento de *clusters* en torno a las explotaciones mineras. En el primero, al analizar el impacto de una operación minera de gran escala, encuentra dificultades para establecer relaciones productivas entre esta operación y los proveedores locales debido al bajo nivel de capacidades tecnológicas de los últimos. Señala que los proveedores nacionales que lograron integrarse mejor fueron aquellos que ya tenían una larga experiencia de operación y que fueron capaces de adquirir tecnologías modernas por medio de licencias. El estudio concluye que faltan políticas públicas que promuevan el mejoramiento de las capacidades productivas y tecnológicas de los proveedores locales y nacionales, y que faciliten información de mercado sobre las necesidades de este tipo de operaciones. El segundo estudio se ocupa de una relación más cercana entre una empresa de pequeña minería y sus proveedores locales para lograr la adaptación de una tecnología de procesamiento minero que permitiese a esta empresa tratar mineral

que hasta ese momento se consideraba de desecho. Lo resaltante del caso es la estrecha colaboración entre la empresa, un centro de entrenamiento industrial que proveyó servicios de laboratorio y experimentación y una empresa proveedora de equipos que diseñó la planta de tratamiento usando tecnología que no había sido aplicada antes en el país. Asimismo, analiza las capacidades productivas y tecnológicas de los colaboradores de este proyecto y las posibilidades de transferencia tecnológica entre ellos.

Más adelante, Kuramoto y Torero (2004) examinan las políticas de investigación y desarrollo e innovación en el Perú por sus efectos en los resultados de las empresas. El trabajo fue complementado con dos estudios de caso en el sector minero y agrícola que dieron luces sobre el proceso de innovación y adopción de tecnologías; del marco institucional, legal y regulatorio; y los tipos de incentivos que inducen a las empresas a invertir más intensamente en I&D y, por tanto, a innovar.

Posteriormente, Proexpansión (2009) identifica las necesidades de innovación tecnológica en las medianas y pequeñas empresas de la cadena de madera y muebles. El estudio destaca la existencia de una importante brecha tecnológica en la cadena forestal, tanto en el segmento de la explotación forestal como de la transformación de la madera en bienes utilitarios; así como la falta de acceso a tecnología adecuada para las empresas y la insuficiencia de programas de capacitación para la cadena.

Por otro lado, varias tesis de maestría de estudiantes de la Universidad ESAN evalúan las aglomeraciones bajo un enfoque de *cluster* y proponen modelos de desarrollo para estas. Barrón *et al.* (2008) estudian el *cluster* de la trucha en Puno y encuentran una deficiente articulación entre sus actores, un bajo grado de asociatividad de los productores, poca estandarización del producto, procesos productivos inefficientes, limitada escala de producción y bajo nivel de tecnificación. Matute, Holgado y Vásquez (2009) analizan el *cluster* alpaquero en Puno. Según los autores, a pesar de la aglomeración geográfica de criadores de alpaca, no se ha desarrollado un *cluster* ni una cadena de producción claramente articulada. Asimismo, señalan la falta de entendimiento de estos conceptos por parte de los productores y del gobierno regional, especialmente la escasa comprensión de la importancia del desarrollo del capital humano para el crecimiento

estratégico de la región. La política de desarrollo de este sector se decide en función de consideraciones políticas y en un ambiente de alta debilidad institucional. Asimismo, Galarreta *et al.* (2009), González *et al.* (2009), Aray *et al.* (2009) y Arce *et al.* (2011) estudian las posibilidades de desarrollo de *clusters* en los sectores turismo, software, helicultura (crianza de caracoles) y agroexportador.

Mayorga y García (2010) se encargan de examinar cuatro empresas innovadoras peruanas (Bembos, Café Altomayo, Kola Real y Mega Plaza Mall) en función del tipo de innovación, sea sostenible o disruptiva, que ofrecen al mercado; la forma en que dichas innovaciones se posicionan en el mercado (modelo S de Richard Foster) y a las fuentes de innovación (según el modelo de Drucker).

Ese año, el Consorcio de Investigación Económica y Social y el FINCYT (2010) publican un libro sobre experiencias exitosas de innovación en diferentes sectores económicos: la adopción de tecnologías en el marco del proyecto Sierra Productiva en el Cusco (Martínez, Rodríguez y Almeida 2010); la innovación de procesos en empresas textiles (Ormachea, Quispe y Falconí 2010); la relación entre la modernización de plantas del sector textil y confecciones y la ampliación del mix de productos para la exportación (Morón y Serra 2010); la acumulación de competencias y el comportamiento tecnológico en empresas del sector TIC (Rosas y González 2010); y la caracterización de la innovación en el sector agroindustrial de exportación (Huarachi *et al.* 2010).

El programa INCAGRO, cuyo objetivo fue mejorar la competitividad del agro peruano mediante la incorporación de conocimiento tecnológico en sus procesos de producción, publicó varios estudios reportando sus experiencias. Una de esas publicaciones dio a conocer los resultados de la evaluación de impacto del proyecto, que en líneas generales fue exitoso. Sin embargo, destacó la importancia de la complementariedad de las innovaciones adoptadas con aspectos contextuales como la mejora de infraestructura agrícola; asimismo, señaló que los impactos de tales innovaciones fueron diferenciados de acuerdo con el nivel de capacidades (escolaridad, experiencia, nivel de capitalización, etc.) de los productores beneficiarios (Días, Salles-Filho y Alonso 2010).

Otra publicación relacionada con los sistemas de extensión agrícola promovidos por el proyecto indicó que estos servicios se vuelven cruciales dentro de los sistemas de innovación que funcionan en las distintas cadenas como mecanismo de transferencia y difusión de

tecnología. Asimismo, al transferir la tecnología se abre la posibilidad de generar nuevas oportunidades de negocios para los agricultores (Wiener 2010).

Fano, Ordinola y Velasco (2011) analizan las experiencias de innovación surgidas en el proyecto T'ikapapa, que logró introducir en el mercado nacional diferentes productos elaborados con papas nativas e inició también su comercialización. Para ello, utilizaron un marco conceptual de sistemas de innovación ya que dichas innovaciones involucraron a varios actores, entre los cuales se encontraban los productores andinos, los comercializadores y supermercados, un centro de investigación, usuarios finales (chefs) y las agencias de desarrollo. Asimismo, examinaron de manera diferenciada los distintos tipos de innovación que fue necesario desarrollar para lanzar estos nuevos productos al mercado (innovaciones institucionales, tecnológicas y comerciales).

Finalmente, tras la severa crítica sufrida por el Consenso de Washington, se ha comenzado a re-evaluar la conveniencia de establecer políticas de desarrollo productivo. Apoyado en el marco conceptual sobre espacios productivos propuesto por Hausmann y Klinger (2006 y 2007), el Viceministerio de MYPE e Industria publicó un documento con los lineamientos de la política de desarrollo productivo en el Perú (Viceministerio de MYPE e Industria 2011). Allí se señala que el objetivo de esta política es la diversificación del mix de productos que se elaboran en el país. En este marco, los productos se comportan como paquetes de conocimiento, y la ampliación de estos paquetes permite la sostenibilidad del crecimiento económico. Este enfoque implica mucho más que la incorporación de nuevas tecnologías, y se centra en la multiplicidad de conocimiento útil incorporado en la economía. Sus recomendaciones se basan en dos ejes: la re-potenciación de las actividades económicas existentes mediante la provisión de insumos públicos para elevar la productividad y la calidad, así como aumentar las posibilidades de que surjan actividades nuevas y cercanas a las ya existentes; y la apuesta estratégica para promover actividades nuevas alejadas del actual patrón de especialización.

## 2.4. ESTUDIOS VARIOS

En la última década se han producido diversos estudios relacionados con el tema de la CTI, aunque no necesariamente en el ámbito productivo

sino en campos como la pedagogía o el impacto de tecnologías en poblaciones de menores ingresos o en mercados o sectores específicos. Asimismo, otros estudios han tocado temas relacionados con las actividades de investigación académica.

Bello (2000) hace una presentación de los diversos campos en los que se puede hacer innovaciones dentro de la educación universitaria y los diferentes tipos de innovación que se pueden dar. También señala las estrategias para promover las innovaciones en el ámbito universitario y las causas que pueden hacer que las innovaciones fracasen. Finalmente, menciona algunas innovaciones producidas en distintas universidades peruanas y evalúa sus resultados.

Por su parte, Venero (2001) examina las tecnologías crediticias utilizadas en el mercado de microcréditos (procedimientos que se realizan para dar paso a una transacción crediticia). La eficiencia de dichas tecnologías se mide en función de la tasa de recuperación del crédito que posibilite al prestamista la sostenibilidad de su actividad, y de los costos operativos que le permitan obtener rentabilidad. El estudio concluye que los prestamistas informales son los que mejor adecúan sus tecnologías a los diferentes grupos de clientes que atienden y que tienen distintas formas de seleccionar, monitorear y recuperar sus créditos.

Trinidad (2001) evalúa si la mayor disponibilidad de las TIC contribuye a la aplicación eficiente del modelo de educación a distancia en las zonas rurales. Este modelo se puso en práctica en el marco del proyecto EDIST (Educación a Distancia) en varias zonas rurales del país. La autora concluye que el proyecto se aplicó con las herramientas que apoyan la educación a distancia, pero que en realidad sus características eran de educación presencial; asimismo, que los actores del proceso educativo no fueron preparados para este tipo de modalidad educativa, hecho que dificultó la ejecución del proyecto.

Hacia finales de la década del 2000, Beuermann y Paredes (2008) estudian el impacto en los ingresos de los hogares del Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL), que facilitó la instalación de teléfonos públicos en más de 6.500 centros poblados rurales del país. De acuerdo con la evaluación, los pobladores utilizaron el teléfono para realizar transacciones comerciales, logrando elevar los precios recibidos por sus productos y reducir los costos. El aumento de los ingresos de los hogares redujo tanto la probabilidad como la tasa de trabajo infantil.

Finalmente, dos estudios tratan temas relacionados con la investigación científica. Por un lado, Garfias (2008) analiza los recursos provenientes del canon que son transferidos a las universidades de las regiones productoras del recurso. Concluye que la investigación académica no solo depende de la disponibilidad de financiamiento, sino que también es importante contar con capacidades académicas, con una gobernabilidad institucional adecuada y con una política de investigación en las universidades. Sin embargo, señala que la ejecución de estos recursos ha ido avanzando en el tiempo. El autor recomienda mejorar las capacidades de investigación y el planteamiento de políticas nacionales de investigación para el sistema universitario nacional. Por otro lado, Maletta (2009) elabora un tratado sobre la producción científica, especialmente en el campo de las ciencias sociales. Su trabajo analiza los procesos de investigación, argumentación y comunicación científica.

### 3. AGENDA DE INVESTIGACIÓN

Esta sección presenta una agenda de investigación sobre el tema de CTI que puede brindar información y conocimiento sobre cinco áreas de política en las que es necesario actuar para mejorar la eficacia del sistema de innovación peruano:<sup>4</sup>

- Arreglo institucional, gobernanza y eficacia del sistema de innovación
- Recursos para la ejecución de actividades de CTI
- Capital humano para la investigación e innovación
- Difusión y transferencia de tecnología
- Actividad innovadora de las empresas

---

4 Estas cinco áreas guardan correspondencia con los pilares priorizados por Díaz y Kuramoto (2011). Se han fusionado los pilares de Financiamiento y de Dotación de infraestructura en el de Recursos para la ejecución de actividades de CTI.

### 3.1. ARREGLO INSTITUCIONAL, GOBERNANZA Y EFICACIA DEL SISTEMA DE INNOVACIÓN

La debilidad del sistema de innovación peruano impone la necesidad de conocer con mayor profundidad la conducta y los roles de sus actores, así como los incentivos a los que responden. Un tema que se encuentra en discusión en este momento, y que aparentemente no será solucionado en el corto plazo, es el del arreglo institucional del sistema. Por tanto, es necesario contar con estudios que den luces sobre las formas organizativas que permitan una mejor coordinación del sistema como un todo.

En segundo lugar, se requieren estudios que analicen y eventualmente evalúen los instrumentos de política de CTI. La aplicación de estos instrumentos es reciente, por lo que hay mucho espacio para mejorar. Asimismo, es necesario sistematizar las experiencias para poder extraer lecciones, corregir las fallas y luego promover su replicación en el ámbito regional.

En tercer lugar, no se sabe mucho sobre los sistemas regionales de innovación. El dinamismo productivo y económico de las regiones del país está generando cambios en los roles que están ejerciendo los gobiernos locales, las universidades y las asociaciones de productores y gremiales.

Finalmente, respecto a los *clusters* y/o cadenas productivas, son necesarios más estudios sobre la experiencia de los proyectos de cooperación internacional. Proyectos como el de Alivio a la Pobreza de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID (PRA-USAID), el Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa en el Perú (APOMIPE) financiado por la Cooperación Suiza, y el Programa Articulando MyPerú financiado por el Fondo Multilateral de Inversiones – BID (FOMIN-BID), entre otros, han logrado desarrollar exitosamente cadenas productivas territoriales que se han convertido en embriones para la formación de *clusters*. Muchas de estas experiencias han generado capacidades productivas para satisfacer los mercados internacionales, basadas en una intensa transferencia de tecnología hacia los productores locales. Como se señaló en la presentación de los resultados del Programa Articulando MyPerú, el desarrollo de los proyectos ha requerido de distintos tipos de innovación: comercial (en la medida en que se han

definido productos nuevos o significativamente mejorados y se han identificado nuevos mercados); tecnológica (dado que los proyectos han implicado asistencia técnica para los productores y una masiva transferencia tecnológica); organizativa (ya que todos los proyectos han requerido que los productores se agrupen en asociaciones u otras formas organizativas para facilitar la articulación), e institucional (debido a que se han definido nuevas formas de gobernanza que facilitan la acción del gobierno en sus distintos niveles y promueven esquemas de participación pública-privada). Es necesario analizar el rol de estas innovaciones en el desarrollo y consolidación de las distintas formas de articulación productiva territorial.

### 3.2. RECURSOS PARA LA EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES DE CTI

El tema de los recursos para la ejecución de actividades de CTI no se reduce solo al financiamiento. Al respecto, el trabajo de Garfias (2008) puso en evidencia que la falta de capacidades ocupa un lugar importante.

En el Perú se ignora cuánto dinero se destina a financiar estas actividades y tampoco se cuenta con herramientas que permitan hacer su seguimiento. Una revisión de las metodologías empleadas para tales propósitos en otros países de la región podría ser de mucha utilidad, especialmente cuando la única herramienta con la que se cuenta es el SIAF, que no es adecuado para estos fines.

Por otro lado, es necesario actualizar los diagnósticos sobre las capacidades de investigación existentes en diferentes áreas de interés para el país (número de investigadores, estado de los laboratorios en las universidades, producción científica lograda, entre otros temas). Los dos censos universitarios realizados por la Asamblea Nacional de Rectores en 1996 y 2010 no han sido utilizados como material para trabajos de investigación, y solo se han producido textos con las tablas que se derivan de ellos. La información recogida sobre estos dos puntos en el tiempo permitiría describir la evolución registrada por las diferentes variables, la que podría ser enriquecida con otras fuentes de datos. Esto permitiría cruzar información sobre diferentes características de las entidades universitarias como, por ejemplo, sus variables de resultado si es que se utiliza el *ranking* de universidades.

### 3.3. CAPITAL HUMANO PARA LA INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN

En primer lugar, se ha investigado poco sobre las universidades. Se sabe que el sistema universitario requiere de una reforma, pero no se tiene claro qué incentivos deben plantearse para que estas instituciones mejoren su rol como formadoras de capacidades, al mismo tiempo que realicen actividades de investigación académica y de agentes promotores de desarrollo económico, como plantea el modelo de Triple Hélice (Etzkowitz y Leydesdorff 2000).

En segundo lugar, regularmente se realiza el Censo Universitario que recoge información sobre los alumnos de pregrado y posgrado, los docentes, el personal administrativo y los campus y sedes universitarios. Esta información aún no ha sido utilizada para hacer una caracterización de las universidades, ni tampoco se ha cruzado con otras fuentes de datos como el *ranking* universitario establecido por la Asamblea Nacional de Rectores, que contiene datos sobre selectividad de acceso a la universidad, carga docente, producción de graduados y titulados, gravitación del posgrado sobre el currículo y la matrícula, calificaciones académicas de los docentes, publicaciones académicas e investigación.

En tercer lugar, se requiere hacer estudios acerca de los factores que determinan que algunas universidades sobresalgan por su capacidad de investigación. Estudios que iluminen sobre los incentivos usados para promover la investigación entre los docentes, sobre la política de investigación y publicación de las universidades y sobre el fortalecimiento de sus capacidades, cuyos insumos servirán de guía para la reforma universitaria.

En cuarto lugar, la adecuación de los recursos humanos que forman las universidades a las necesidades de las empresas es un tema crucial para la innovación. Sabemos del divorcio entre lo que ofrecen las universidades y lo que requieren las empresas, no solo en materia de profesiones sino también en capacidades. Sería sumamente interesante saber cuál es el desajuste en las capacidades de las distintas ramas de la ingeniería, porque en estas profesionales descansan las capacidades de innovación de una empresa.

En quinto lugar, un tema de la agenda de investigación que ha sido olvidado es el de la educación superior no universitaria. Las profesiones técnicas son poco apreciadas por los graduados de secundaria, pero

son las que registran una demanda insatisfecha. No se tiene idea del estado de los institutos superiores de educación técnica, del destino de sus egresados (ocupabilidad, nivel de ingresos, etc.), sobre la posibilidad de replicar los ejemplos exitosos de SENATI, TECSUP y SENCICO, de los perfiles de sus egresados, entre otros. Asimismo, sería interesante evaluar los distintos modelos de reforma de la educación superior y de capacitación técnica que han sido financiados por los organismos de cooperación técnica.

### 3.4. DIFUSIÓN Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA

En un país que se encuentra atrasado en sus capacidades de investigación y de innovación como el Perú, es crucial identificar cómo se difunden y transfieren las tecnologías que ya están disponibles en el mundo y que pueden generar grandes cambios en la dinámica de distintos sectores económicos. Por ejemplo, hay una larga tradición de estudios de difusión tecnológica usando los modelos epidémicos en la agricultura estadounidense (Griliches 1960; David 1966); se podría intentar algo similar para analizar cómo se han difundido los cultivos orgánicos en la agricultura peruana.

Por otro lado, muchas de las experiencias exitosas de difusión de tecnologías en el agro peruano han dependido de la creación de un “paquete tecnológico” adecuado. Sin embargo, se sabe poco sobre la construcción de dichos paquetes tecnológicos y sobre su entrega a los beneficiarios o su comercialización.

Tampoco se tiene mayor conocimiento sobre la transferencia de tecnología, entendida como la transferencia de conocimiento generado a partir de la investigación académica hacia los usuarios que la transformarán en productos y servicios novedosos. Ha habido mucha investigación académica en el campo de los productos nativos con propiedades nutritivas y medicinales, así como algunas experiencias de comercialización de productos nutracéuticos como la maca y uña de gato, pero apenas se sabe de este tránsito entre el conocimiento desde la universidad hacia la empresa.

Finalmente, un tema que no ha sido analizado pero que ha estado presente en cada experiencia de desarrollo de *clusters* y/o cadenas productivas es el de las normas y estándares técnicos. No existe cadena

productiva, que haya logrado ingresar a mercados internacionales en la que sus productores no hayan tenido que adoptar prácticas productivas acordes con diferentes certificaciones internacionales. El uso de tales estándares representa un poderoso instrumento para conseguir la gobernanza de la cadena y de los *clusters*; asimismo, es sabido que disminuye los costos de transacción entre los agentes de las cadenas y de los *clusters*. Si se quiere replicar masivamente las experiencias exitosas, es necesario identificar el rol de los estándares y cuáles son las modalidades de transferencia entre los distintos agentes.

### 3.5. ACTIVIDAD INNOVADORA DE LAS EMPRESAS

Una de las más graves carencias en el campo de la CTI es el escaso conocimiento de la conducta innovadora de las empresas peruanas. Parte de esta situación se deriva de la falta de una encuesta de innovación. Afortunadamente, esta encuesta se está realizando actualmente y pronto se podrá contar con la información necesaria para identificar qué tipo de innovaciones hacen las empresas, qué actividades de innovación son las más frecuentes, cuáles son las motivaciones para innovar, cuáles son los principales obstáculos que enfrentan las empresas, entre otros. Adicionalmente, el cruce de la información de dicha encuesta con la de otras como la Encuesta Económica Anual o la de Empleo podrá brindar luces sobre, por ejemplo, el efecto de la innovación en los resultados de las empresas (aumento de las ventas, exportaciones y productividad total de los factores) y sobre las variables de empleo.

Por otro lado, es importante seguir dando cuenta de las experiencias exitosas y los fracasos en materia de innovación empresarial. Solo así será posible caracterizar los distintos procesos de innovación que experimentan las empresas de acuerdo con el tipo de industria en donde se da la innovación, el tipo de empresa; así como identificar los factores que facilitan o dificultan tales procesos.

También, en el Perú es poco lo que se sabe acerca de la capacidad de absorción de las empresas. Esta capacidad es la que permite identificar, captar y asimilar conocimiento externo a las empresas; y es un recurso importante en la construcción de capacidades tecnológicas, que luego son las responsables de la capacidad de innovación en las empresas. La obtención de estas capacidades implica un esfuerzo

constante de las empresas tanto en tiempo como en recursos técnicos y financieros. Experiencias exitosas como las de Bembos y Kola Real son ejemplos a imitar. Detrás de cada una ha habido mucho esfuerzo por identificar procesos seguidos por las empresas originales para luego adaptarlos a la idiosincrasia y el mercado nacional y, finalmente, generar productos y servicios nuevos o por lo menos diferenciados.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### ADVANSIS

- 2011 “Diagnóstico del desempeño y necesidades de los institutos públicos de investigación y desarrollo del Perú”. Lima: Advansis. Disponible en: <<http://www.iiap.org.pe/Upload/Publicacion/PUBL767.pdf>>.

### AENOR

- 2011 “Diagnóstico del Sistema Nacional de Calidad (SNC) Peruano”. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas y Banco Interamericano de Desarrollo.

ARAY, Silvia, C. GOÑEZ DEL ÁGUILA, F. MEDRANO, A. MORY y L. ROCHA REVILLA

- 2009 “Propuesta para el desarrollo estratégico de la helicicultura en el Perú a través de clusters”. Tesis de maestría. Lima: Universidad ESAN.

ARCE, Jessica, Fabiola PAULET, Liz QUISPE, Mauricio VÉRTIZ DÍAZ y Sabino ZACONETA

- 2011 “Un consorcio empresarial para el desarrollo del cluster agroexportador en la Región Piura”. Tesis de maestría. Lima: Universidad ESAN.

### BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

- 2001 “Competitividad: el motor del crecimiento”. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

BARRÓN, Ennio, Arturo MORÁN, José MURILLO y Juan Carlos RIVERA

- 2008 “Desarrollo del cluster de truchas de la región Puno”. Tesis de maestría. Lima: Universidad ESAN.

BAZÁN, Mario y Fernando ROMERO

- 2011 “Inversión pública en investigación y desarrollo en el Perú 2010 sobre gasto en I&D”. Lima: Foro Nacional Internacional.

BELLO, Manuel

- 2000 “Innovaciones pedagógicas en la educación universitaria peruana”. Disponible en: <<http://www.upch.edu.pe/faedu/portal/images/stories/publicaciones/documentos/innova.pdf>>.

BEUERMANN, Diether y Miguel PAREDES

- 2008 “Efectos de las tecnologías de comunicación en ingresos rurales y capital humano”. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

- 2011 “Examen de las políticas de ciencia, tecnología e innovación: Perú”. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas. Disponible en: <[http://archive.unctad.org/sp/docs//dtlstict2011d4\\_sp.pdf](http://archive.unctad.org/sp/docs//dtlstict2011d4_sp.pdf)>.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

- 2010 “Sistema de Educación Superior. Un sistema articulado para una educación a lo largo de la vida”. *Boletín del Consejo Nacional de Educación* 30. Lima: Consejo Nacional de Educación. Disponible en: <<http://www.cne.gob.pe/images/stories/PDF/Boletin%20CNE%20Sistema%20de%20Educacion%20Superior.pdf>>.

DAVID, Paul A.

- 1966 “The mechanization of reaping in the ante-Bellum Midwest”. Cap. 1. En: H. Rosovsky, editor. *Industrialization in two systems: Essays in honor of Alexander Gerschenkron*. Nueva York: Wiley and Sons.

DAVIDOVICH, Monique y Rossana POLASTRI

- 1996 “Estructura de mercado y comportamiento tecnológico: aplicación de un modelo teórico”. Tesis de Economía. Lima: Universidad del Pacífico.

- DÍAS, Antonio, Sergio SALLES-FILHO y Juan Ernesto ALONSO  
2010 *Impacto de la I&D+i agraria en el Perú: la experiencia de INCAGRO*. Lima: Programa de Innovación y Competitividad para el Agro.
- DÍAZ, Juan José  
2008 “Educación superior en el Perú: tendencias de la demanda y la oferta”. En: M. Benavides, editor. *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, pp. 83-129.
- DÍAZ, Juan José y Juana KURAMOTO  
2010 “Políticas de ciencia, tecnología e innovación: aportes para el gobierno peruano 2011-2016”. Serie Elecciones 2011. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- ETZKOWITZ, Henry y Loet LEYDESDORFF  
2000 “The dynamics of innovation: from National Systems and ‘Mode2’ to a Triple Helix of university-industry-government relations”. *Research Policy* 29, pp. 109-123.
- FANO, Hugo, Miguel ORDINOLA y Claudio VELASCO  
2011 “Agregando valor a las papas nativas en el Perú: un análisis desde el enfoque de sistemas de innovación”. Lima: Centro Internacional de la Papa.
- GALARRETA, R., J. GARCÍA, G. PÉREZ DEL ÁGUILA y D. RíOS  
2009 “Modelo de cluster turístico: aplicación en la región Tumbes”. Tesis de maestría. Lima: Universidad ESAN.
- GARFIAS, Marcos  
2008 “La investigación en la universidad pública regional y los fondos del canon 2004-2008”. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- GARLAND, Gonzalo y Hernán GARRIDO-LECCA  
1982 “Tecnología apropiada para el desarrollo rural: el problema de la energía”. Tesis de bachillerato. Lima: Universidad del Pacífico – Facultad de Economía.

GONZÁLEZ, G., P. GUEVARA, V. HERNÁNDEZ y J. SEGURA

- 2009 “Estrategia y modelo para el desarrollo de cluster para la industria peruana del software: su ingreso en el mercado global”. Tesis de maestría. Lima: Universidad ESAN.

GRILICHES, Zvi

- 1960 “Hybrid corn and the economics of innovation”. *Science, New Series* 132 (3422), pp. 275-280. Disponible en: <<http://are.berkeley.edu/courses/EEP143/fall2007/hybrid%20corn%201960-science.pdf>>.

HAUSSMAN, Ricardo y Bailey KLINGER

- 2007 “The structure of the product space and the evolution of comparative advantage”. CID Working Paper 146. Disponible en: <[http://www.hks.harvard.edu/var/ezp\\_site/storage/fckeditor/file/pdfs/centers-programs/centers/cid/publications/faculty/wp/146.pdf](http://www.hks.harvard.edu/var/ezp_site/storage/fckeditor/file/pdfs/centers-programs/centers/cid/publications/faculty/wp/146.pdf)>.

- 2006 “Structural transformation and patterns of comparative advantage in the product space”. CID Working Paper 128. Disponible en: <[http://www.google.com.pe/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CEcQFjAD&url=http%3A%2F%2Fciteseerkx.ist.psu.edu%2Fviewdoc%2Fdownload%3Fdoi%3D10.1.1.143.8303%26rep%3Drep1%26type%3Dpdf&ei=Mw-PUIf1NJTm8QTpxoGoDQ&usg=AFQjCNGvkm yiwbUfsGHBjjNojFCJocAh6g&sig2=GSc1\\_t\\_SM7XM4UpD- ve66aQ](http://www.google.com.pe/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CEcQFjAD&url=http%3A%2F%2Fciteseerkx.ist.psu.edu%2Fviewdoc%2Fdownload%3Fdoi%3D10.1.1.143.8303%26rep%3Drep1%26type%3Dpdf&ei=Mw-PUIf1NJTm8QTpxoGoDQ&usg=AFQjCNGvkm yiwbUfsGHBjjNojFCJocAh6g&sig2=GSc1_t_SM7XM4UpD- ve66aQ)>.

HUARACHI, Jorge, Nelson LARREA, Braulio VARGAS, Jorge HEREDIA y Meter YAMAKAWAL

- 2010 “Diagnóstico del estado de la innovación en el sector agroindustrial de exportación en el Perú”. En: Consorcio de Investigación Económica y Social y FINCyT. *Innovación empresarial y comportamiento tecnológico sectorial: experiencias exitosas y estudio de casos*. Diagnóstico y Propuesta 47. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y FINCyT, pp. 327-478.

INSTITUTO PERUANO DE ACCIÓN EMPRESARIAL

- 2010 “Aciertos y desaciertos de la educación superior en el mercado de trabajo”. Nota Técnica. Lima: Centro de Estudios Estratégicos

- del Instituto Peruano de Acción Empresarial. Disponible en: <[http://ipae.pe/media/201202/NTecnica\\_002.pdf](http://ipae.pe/media/201202/NTecnica_002.pdf)>.
- JARAMILLO, Miguel, Néstor VALDIVIA y Jorge VALENZUELA  
2007 “Políticas de capacitación en el Perú: el rol de los actores nacionales e internacionales”. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- KURAMOTO, Juana
- 2010a “Prácticas exitosas de innovación empresarial y comportamiento tecnológico sectorial”. En: Consorcio de Investigación Económica y Social. *Innovación empresarial y comportamiento tecnológico sectorial: experiencias exitosas y estudio de casos*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, pp. 11-34.
- 2010b “Dimensionamiento del proyecto ‘Innovación para la Competitividad’”. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- 2008 “Propuesta de agenda de investigación para el Programa de Ciencia y Tecnología – FINCyT”. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social. Disponible en: <<http://www.cies.org.pe/files/CyT/propuesta-agenda-investigacion-programa-cyt-actualizada.pdf>>.
- 2007 “Sistemas de innovación tecnológica”. En: Grupo de Análisis para el Desarrollo. *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, pp. 103-133.
- 2001a “La aglomeración en torno a la minera Yanacocha S.A.”. En: R. Buitelaar, compilador *Aglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina*. México: Alfaomega, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, pp. 159-184.
- 2001b “El caso de Tamboraque”. En: R. Buitelaar, compilador. *Aglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina*. México: Alfaomega, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, pp. 201-218.
- KURAMOTO Juana y Máximo TORERO  
2004 “La participación pública y privada en la investigación y desarrollo e innovación tecnológica en el Perú: una apreciación global relativa a otros países latinoamericanos”. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

MALETTA, Héctor

- 2009 “Epistemología y técnica de la producción científica”. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

MARTÍNEZ, Carla, María RODRÍGUEZ y Milytza ALMEIDA

- 2010 “Innovación tecnológica en el desarrollo de familias campesinas dedicadas a la agroindustria: el caso de la empresa ‘Micaela Bastidas’ (Cusco)”. En: Consorcio de Investigación Económica y Social y FINCyT. *Innovación empresarial y comportamiento tecnológico sectorial: experiencias exitosas y estudio de casos. Diagnóstico y Propuesta 47*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y FINCyT, pp. 35-114.

MATOS REYES, Nancy

- 2007 “Cómo surgen las características que distinguen a las organizaciones innovadoras: una propuesta metodológica”. Documentos de Trabajo 19. Lima: Universidad ESAN. Disponible en: <<http://www.esan.edu.pe/publicaciones/2009/12/07/DocTrab19.pdf>>.

MATUTE, Genaro, Kilder HOLGADO e Isauro VÁSQUEZ

- 2009 “Cluster alpaquero en la región Puno”. Serie Gerencia para el Desarrollo 10. Lima: Universidad ESAN.

MAYORGA, David y Emilio GARCÍA

- 2010 “La innovación empresarial en el Perú: algunas ideas y cuatro experiencias exitosas”. *INCAE Business Review* 1(10), pp. 1-7.

MONTOYA, Modesto

- 2010 “Sistemas de ciencia, tecnología e innovación tecnológica y generación de patentes: caso Perú, 1990-2007”. Tesis doctoral. Lima: Universidad de San Martín de Porres.

MORENO, Patricia y Javier VERÁSTEGUI

- 2003 “Perú”. En: J. Verastegui, editor. *La biotecnología en América Latina: panorama al año 2002*. Ottawa: Cambiotec Iniciativa Canadiense - Latinoamericana en Biotecnología para el Desarrollo Sostenible, pp. 200-214.

MORÓN, Eduardo y César SERRA

- 2010 “Tecnología e innovación: sector exportador textil y confecciones peruano”. En: Consorcio de Investigación Económica y Social y FINCyT. *Innovación empresarial y comportamiento tecnológico sectorial: experiencias exitosas y estudio de casos*. Diagnóstico y Propuesta 47. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y FINCyT, pp. 205-238.

MULLIN CONSULTING

- 2003 “Un análisis del sistema peruano de innovación”. Lima.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

- 2011 “OECD Reviews of Innovation Policy: Peru”. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Disponible en: <[http://www.oecd.org/document/32/0,3746,en\\_2649\\_201185\\_49165472\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/32/0,3746,en_2649_201185_49165472_1_1_1_1,00.html)>.

- 2002 *Manual de Frascati. Propuesta de norma práctica para encuestas de investigación y desarrollo experimental*. Fundación Española Ciencia y Tecnología, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Disponible en: <[http://www.google.com.pe/webhp?hl=es-419&tab=ww#hl=es-419&spell=1&q=%E2%80%9CManual+de+Frascati:+Propuesta+de+norma+pr%C3%A1ctica+para+encuestas+de+investigaci%C3%B3n+y+desarrollo+experimental&sa=X&ei=LliQUJuRJo\\_89gTJsIDQDg&ved=0CBoQvwUoAA&bav=on.2,or.r\\_gc.r\\_pw.r\\_qf.&fp=f3494dcd8d153d21&bpcl=36601534&biw=1126&bih=625](http://www.google.com.pe/webhp?hl=es-419&tab=ww#hl=es-419&spell=1&q=%E2%80%9CManual+de+Frascati:+Propuesta+de+norma+pr%C3%A1ctica+para+encuestas+de+investigaci%C3%B3n+y+desarrollo+experimental&sa=X&ei=LliQUJuRJo_89gTJsIDQDg&ved=0CBoQvwUoAA&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.r_qf.&fp=f3494dcd8d153d21&bpcl=36601534&biw=1126&bih=625)>.

ORMACHEA, Fernando, Isabel QUISPE y Rodolfo FALCONÍ

- 2010 “La experiencia de innovación en mejora de procesos de producción en el sector textil y confecciones”. En: Consorcio de Investigación Económica y Social y FINCyT. *Innovación empresarial y comportamiento tecnológico sectorial: experiencias exitosas y estudio de casos*. Diagnóstico y Propuesta 47. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y FINCyT, pp. 115-204.

PAVITT, Keith

- 1984 “Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory”. *Research Policy* 13, pp. 343-373.

PISCOYA, Luis

- 2008 “Formación universitaria versus mercado laboral II”. Lima: Asamblea Nacional de Rectores.
- 2006 “Ranking universitario en el Perú – Plan Piloto”. Lima: Asamblea Nacional de Rectores.

PORTER, Michael E.

- 1990 *The competitive advantage of nations*. Nueva York: The Free Press.

PROEXPANSIÓN

- 2009 “Identificación de las necesidades de innovación tecnológica en la MYPE de la madera y el mueble en el Perú”. Documento de Estudio, serie 2. Lima: SNV. Disponible en: <<http://snvla.org/mm/file/Publicaciones%20pdf%20Peru/Foresteria%20identificacion%20necesidades%20tecnologicas%20mype%20madera.pdf>>.

RENDÓN, Eric

- 2010 “La gestión pública de la innovación agraria en el Perú: antecedentes y perspectivas”. *Cuadernos de Investigación EPG* 11 (agosto). Disponible en: <[http://www.upc.edu.pe/bolson-gei/bol/29/724/Eric\\_Rendon1\\_cuadernos\\_de\\_investigacion.pdf](http://www.upc.edu.pe/bolson-gei/bol/29/724/Eric_Rendon1_cuadernos_de_investigacion.pdf)>.

RIVAS, Gerardo

- 2010 “Evaluación intermedia del Programa de Ciencia y Tecnología de Perú (1663/OC-PE)”. Santiago de Chile (mimeo).

ROCA, Santiago, editor

- 2007 *Propiedad intelectual y comercio en el Perú*. Lima: Universidad ESAN.

ROSAS, Cecilia y Christian GONZÁLEZ

- 2010 “Acumulación de competencias tecnológicas y comportamiento tecnológico empresarial en el sector de las tecnologías de la información y de la comunicación”. En: Consorcio

- de Investigación Económica y Social y FINCyT. *Innovación empresarial y comportamiento tecnológico sectorial: experiencias exitosas y estudio de casos.* Diagnóstico y Propuesta 47. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y FINCyT, pp. 239-326.
- SAGASTI, Francisco
- 2011 *Ciencia, tecnología, innovación: políticas para América Latina.* Lima y México: Fondo de Cultura Económica.
- 2008 "Fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en el Perú: antecedentes y propuesta". Disponible en: <[http://www.franciscosagasti.com/descargas/publicaciones\\_02/24sagasti-fortalecimiento-del-sistema-cti-octubre-09.pdf](http://www.franciscosagasti.com/descargas/publicaciones_02/24sagasti-fortalecimiento-del-sistema-cti-octubre-09.pdf)>.
- 2003 El Sistema de Innovación Tecnológica en el Perú: antecedentes, situación y perspectivas. Lima: Agenda Perú, Foro Nacional Internacional. Disponible en: <<http://190.41.189.210/oficinas/investigaciones/Sistema%20de%20Innovacion%20Tecnologica%20en%20el%20Peru.pdf>>.
- 1988 "Reinterpreting the concept of development from a science and technology perspective". En: E. Baark y U. Svedin, editores. *Man, nature and technology: Essays on the role of ideological perception.* Londres: MacMillan Press, pp. 37-55.
- 1983 "Hacia la incorporación de la ciencia y la tecnología en la concepción del desarrollo". *El Trimestre Económico* L (199), pp. 1627-1654.
- 1972 "Towards a new approach for scientific and technological planning". *Social Science Information* XII (2), pp. 67-95. París.
- SAGASTI, Francisco, coordinador
- 1978 *Ciencia y tecnología para el desarrollo: Informe comparativo central del proyecto STPI.* Ottawa: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- SIERRA, Pedro
- 2010 *Apoyo a la definición de esquemas de financiación de actividades y proyectos de innovación para FINCyT de Perú.* Lima: Banco Interamericano de Desarrollo.

TRINIDAD, Rocío

- 2001 “La tecnología ¿solución para mejorar la calidad educativa rural? Un análisis del proyecto de educación a distancia”. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

VEGA-CENTENO, Máximo

- 2003 *El desarrollo esquivo: intentos y logros parciales de transformaciones económicas y tecnológicas en el Perú (1979-2000)*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- 1988 *Tecnología y desarrollo en el Perú*. Serie Debate y Reflexión 2. Lima: Comisión de Coordinación de Tecnología Andina.

VENERO, Hildegardí

- 2001 *¿Operan las instituciones financieras en la frontera de tecnologías crediticias eficientes?* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

VICEMINISTERIO DE MYPE E INDUSTRIA

- 2011 “Política de desarrollo productivo, productividad y competitividad: necesidad, lineamientos generales y arreglo institucional”. Lima: Viceministerio de MYPE e Industria.

VILLARÁN, Fernando

- 2010 *Emergencia de la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI) en el Perú*. Lima: Organización de Estados Iberoamericanos.

WIENER, Hugo

- 2010 *Promoviendo el mercado de servicios de extensión agraria en el Perú*. Lima: Proyecto de Investigación y Extensión Agrícola.

## CAPÍTULO 8

### Salud

*Janice Seinfeld y Vilma Montañez*

Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

#### INTRODUCCIÓN

La relevancia de la investigación en salud pública es indiscutible, pues no solo nutre el debate sobre la política sanitaria sino sobre las políticas públicas más eficientes para el logro de los objetivos sectoriales, tanto desde una perspectiva epidemiológica como económica. La aplicación de los resultados de las investigaciones —producto del análisis y la evaluación de los proyectos y programas relacionados con la política sanitaria, y del estudio de la evidencia nacional e internacional— contribuye a mejorar las intervenciones públicas y debería servir también para rectificar las políticas vigentes a fin de lograr mayores y mejores resultados sanitarios.

Al respecto, el gobierno peruano, por intermedio del Instituto Nacional de Salud (INS), señala que la investigación de calidad, novedosa y oportuna es importante para encontrar soluciones a los distintos problemas del sector, afrontar amenazas para la seguridad humana, aliviar la pobreza, acelerar el desarrollo social y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionados con la salud de la población. En este contexto, el proceso consensuado del Ministerio de Salud (MINSA) y el INS —iniciado con el establecimiento de las prioridades de investigación en el sector Salud tanto a nivel nacional como regional— es un primer paso firme hacia la integración y la posible interrelación entre la investigación y el desarrollo y la implementación de la política pública.

Adicionalmente, muchas instituciones nacionales e internacionales —incluidos el sector privado, las instituciones públicas, las organizaciones

no gubernamentales, los organismos multinacionales y las universidades— realizan investigación imparcial y de calidad, la que debe ser considerada en el análisis de política.

Este capítulo presenta un breve balance de los estudios relevantes para el sector Salud desarrollados entre 2007 y 2011, los que han sido agrupados según los ejes fundamentales del sector: enfermedades prioritarias, rectoría y regulación, financiamiento, oferta de servicios, aseguramiento y derechos en salud. También plantea una agenda de investigación para los próximos años que busca seguir avanzando hacia el logro de la interrelación entre investigación y políticas sectoriales.

Antes de presentar el balance y de proponer la agenda, se discute el contexto en el que se desarrollan actualmente las investigaciones en salud.

## 1. CONTEXTO

La investigación en salud permite, por un lado, apoyar el establecimiento de prioridades sanitarias y documentar experiencias de políticas exitosas; y, por otro, identificar aquellas que son inefficientes y difíciles de operar. Sin embargo, dado que las prioridades muchas veces cambian de un gobierno a otro, es difícil abordar con seriedad las actividades de investigación y destinar los recursos necesarios para su desarrollo.

El MINSA, por intermedio del INS, ha puesto en agenda el tema de la institucionalización de la investigación en salud, lo que ha implicado un esfuerzo significativo así como el logro de la rectoría para concertar una agenda de investigación de 2010 a 2014. El documento producido por el Instituto Nacional de Salud (2011a) oficializa las prioridades de investigación resultado de un proceso de priorización con las regiones. Cuenta con la opinión de expertos para la obtención final de las prioridades nacionales de investigación consensuadas. Durante el proceso, se identificó las prioridades sanitarias regionales como base para la elección de las prioridades de investigación. El producto de este proceso consensuado son las siguientes siete prioridades de investigación en salud para el período 2010-2014 (véase mayores detalles en el anexo al final del capítulo):

- Investigaciones para conocer los problemas de recursos humanos
- Investigaciones para conocer la problemática de la salud mental
- Evaluación del impacto de los programas sociales estatales y no estatales en la reducción de la desnutrición infantil
- Evaluación del impacto de las estrategias e intervenciones actuales en mortalidad materna
- Investigaciones operativas sobre enfermedades transmisibles
- Evaluación del impacto de las intervenciones actuales en enfermedades transmisibles
- Evaluación del impacto de las nuevas intervenciones en enfermedades transmisibles.

Cabe señalar, no obstante, algunas ausencias importantes en la agenda. Por ejemplo, ni la Estrategia Nacional CRECER para la disminución de la desnutrición infantil (lanzada en 2007) ni el Aseguramiento Universal en Salud (AUS) (Ley 29344, aprobada en 2009) fueron recogidos por la agenda de investigación. Una posible razón es que la implementación de las políticas tarda en llegar hacia los niveles regionales y locales. Otra posibilidad, especialmente en el caso del AUS, es que se requiere abordar el financiamiento y la gestión de la salud, temas que no responden al enfoque epidemiológico que tuvo el proceso de priorización.

El gobierno que inició sus funciones el 28 de julio de 2011 recoge varias de las prioridades establecidas durante el gobierno anterior. En su discurso ante el Congreso de la República, el presidente Ollanta Humala Tasso estableció la priorización de los siguientes ejes en el sector Salud:

- Combate a la desnutrición infantil mediante la implementación de un programa de nutrición que comprenderá la entrega de desayunos y almuerzos en todas las escuelas.
- Fortalecimiento del sistema de salud e instalación del Sistema de Atención Móvil de Urgencia (SAMU) para la asistencia y el traslado de emergencia de pacientes, preferentemente de escasos recursos económicos, con una experiencia piloto en Lima y tres en capitales de departamento. Se espera que el SAMU sea un componente del reforzamiento de la atención primaria en los distritos pobres y alejados.

- Creación de un Programa de Facilitación de Acceso a Medicamentos Genéricos de Calidad.
- Reforzamiento de la atención primaria en salud y de los mecanismos de aseguramiento de las personas más pobres del país, y acceso gratuito a medicamentos esenciales en el 100% de los establecimientos de primer nivel de atención. Se espera incluir progresivamente la atención de enfermedades crónicas y degenerativas, desde su detección hasta el tratamiento.
- Construcción de hospitales en cada una de las cincuenta capitales de provincia donde aún faltan.
- Retomar el aseguramiento universal en la agenda nacional y crear el Sistema Nacional de Salud.

En relación con las metas sociales para 2016, se ha decretado que el sector Salud deberá combatir la desnutrición crónica infantil hasta eliminarla, y reducir la mortalidad infantil de 11 a 5 por cada mil nacidos vivos. Para ello, como política de Estado se incluye al sector Salud en los 6.900 millones de nuevos soles destinados a infraestructura.

Estas prioridades presidenciales dan continuidad a la meta de disminuir la desnutrición infantil —importante reto planteado por el gobierno del ex presidente García, durante el cual la desnutrición crónica infantil se redujo de 22,9% en 2006 a 16,4% en 2011<sup>1</sup>; dar acceso a medicamentos genéricos de calidad —igualmente se aprobó la Modificación de la Ley General de Salud y se promulgó la Ley 29459 en 2009, que puso mayor acento en la seguridad y eficacia de los medicamentos; y retomar el AUS. Si bien otras propuestas como el SAMU y los programas alimentarios no son nuevas, incluyen en su estrategia la integración de esfuerzos intersectoriales y la focalización de las acciones para el logro de resultados. La instalación de hospitales en cada provincia del país, a pesar de que el Presidente rectificó ya su

---

1 Metas establecidas en la Estrategia Nacional CRECER, Política de Gestión de la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, Presidencia del Consejo de Ministros. Lima, 28 de mayo de 2010. Información disponible en: <[http://www.sopenut.net/site1/files/VII\\_Curso/1.%20ESTRATEGIA%20NACIONAL%20CRECER.pdf](http://www.sopenut.net/site1/files/VII_Curso/1.%20ESTRATEGIA%20NACIONAL%20CRECER.pdf)>. Cabe señalar que las cifras obtenidas de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) con el estándar de la Organización Mundial de la Salud (OMS) muestran tasas aún mayores de desnutrición crónica infantil. En el año 2011 esta tasa se estimó en 20%.

promesa inicial, es un reto que en cualquier caso deberá ir de la mano con el rediseño de las redes de servicios de atención de salud para asegurar una atención efectiva a la población.

En su primer mensaje al Congreso, el ex premier Salomón Lerner enmarcó las acciones del sector Salud en la necesidad y concreción de “la igualdad de derechos, oportunidades y metas sociales, alineadas con los Objetivos del Milenio. Ello supone una reforma profunda, aunque gradual del Estado, de sus relaciones con la sociedad, y una reforma política”.<sup>2</sup> De esta manera, destacó la necesidad de resolver las enormes brechas territoriales y sociales; la importancia de brindar a los excluidos la capacidad de un mayor consumo a través del crecimiento y el desarrollo; y la impostergable necesidad de disminuir la pobreza extrema, sobre todo la rural. Más aún, estableció la meta de avanzar hacia la realización del 100% del presupuesto del sector público peruano bajo el concepto de presupuesto por resultados, y buscar una auténtica comunidad nacional hacia 2016.

En enero de 2012, en ex premier Óscar Valdés reafirma en su mensaje al Pleno del Congreso<sup>3</sup> el objetivo del gobierno de lograr un crecimiento económico con inclusión social, aunque no explica claramente las políticas específicas para lograrlo. Respecto de las políticas sociales, solo señaló que se requieren estrategias que permitan dar acceso a la igualdad de oportunidades a través de las siguientes acciones:

- Incremento del presupuesto en salud e infraestructura básica mediante la reasignación de recursos entre sectores sociales.
- Creación del programa Pensión 65, ampliación de la cobertura de Juntos, creación del programa Beca 18 y puesta en marcha del SAMU en los primeros seis meses de gobierno.
- Desarrollo del programa de ayuda alimentaria a escolares con desayunos y almuerzos.

Adicionalmente, con la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)<sup>4</sup> se intenta ejercer un rol rector en la articulación

2 Lima, 25 de agosto de 2011.

3 Lima, 5 de enero de 2012.

4 Por Ley 29792 de 20 de octubre de 2011. El Reglamento de Organización y Funciones fue aprobado por Decreto Supremo 001-2011-MIDIS de 27 de diciembre de 2011.

de la acción intersectorial e intergubernamental a través del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS). El informe de cien días del MIDIS da cuenta de la creación, en ese limitado tiempo, de las estrategias nacionales “Crecer para incluir”, “Conocer para incluir” y del Sistema Nacional de Evaluación de la Política Social (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social 2012). La estrategia de intervención se basa en un modelo de inclusión social con tres ejes temporales:

- Corto plazo: alivio temporal a hogares con restricciones extremas de liquidez.
- Mediano plazo: ampliación de la estructura de oportunidades económicas para las familias en territorios pobres.
- Largo plazo: intervenciones que eviten la recaída en la pobreza mediante la prestación de servicios articulados de apoyo a las familias.

De acuerdo con lo señalado, el sector Salud cuenta con un marco de política estable y las prioridades tienen respaldo normativo. Ahora el gran reto es la implementación de acciones adecuadas. En este escenario, las investigaciones deben contribuir al logro de los resultados esperados.

## 2. BALANCE DE INVESTIGACIÓN

A continuación se presenta una revisión de las investigaciones realizadas por el Estado, la academia, las organizaciones no gubernamentales y demás instituciones en torno al sector Salud. Asimismo, se repara en la correspondencia entre los esfuerzos oficiales y la hoja de ruta trazada en investigación. Para tal fin, las investigaciones se han agrupado en los siguientes ejes: enfermedades prioritarias, rectoría y regulación, financiamiento, oferta de servicios, aseguramiento y derechos en salud.

### 2.1. ENFERMEDADES PRIORITARIAS

La Dirección General de Epidemiología del MINSA (Ministerio de Salud – Dirección General de Epidemiología 2010) proporciona un panorama

general de la situación de la salud en el Perú en los últimos cinco años, para lo cual analiza los determinantes socio-económicos y sanitarios, su influencia en el estado de salud de la población y la respuesta social. El documento muestra las transiciones demográfica y epidemiológica que experimenta la población peruana actualmente. El crecimiento de las ciudades, el consecuente incremento en el nivel de contaminación ambiental, el cambio en los estilos de vida y el envejecimiento paulatino de la población están propiciando elevados niveles de incidencia, morbilidad y mortalidad de enfermedades crónicas no transmisibles como el cáncer, las enfermedades cardiovasculares y la diabetes. Esta creciente morbimortalidad por enfermedades no transmisibles y la persistente amenaza de las transmisibles —enfermedades tradicionales en nuestro país—, imponen a nuestro sistema de salud la obligación de ofrecer una respuesta integral a los problemas de salud, además de mejorar y optimizar la capacidad resolutiva.

En la misma dirección, el Ministerio de Salud (2008) analiza la carga de enfermedad en un importante documento que debe convertirse en un instrumento de desarrollo institucional que sirva, entre otras cosas, para señalar prioridades. Si bien inicialmente se tomó datos de mortalidad de la Oficina de Epidemiología y datos de morbilidad a nivel latinoamericano, se consideró que para poder plantear prioridades nacionales la información debía ser más precisa. Por ello, se realizó un segundo estudio con parámetros más exactos para el Perú, que deberá ser la base de siguientes estudios de carga de enfermedad.

Sin embargo, la principal agenda de investigación en esta área ha tomado la ruta establecida por el INS, que ha desarrollado una serie de estudios técnicos con la finalidad de dirigir decisiones de política y redirigir estrategias de implementación para mejorar los resultados sanitarios. Así,

- Con motivo del friaje en las zonas altoandinas, las normas técnicas sobre neumonía e influenza fueron materia de revisión. El documento “Recomendaciones en el tratamiento de la peste neumónica” (Instituto Nacional de Salud 2010a) aconseja la monoterapia; y la “Evaluación económica de las vacunas hepta-, deca- y trecevalente para la prevención de neumonía asociada al *Streptococcus pneumoniae* en niños menores de 5 años en el Perú” (Instituto Nacional de Salud 2011b), considera que la vacuna conjugada

neumocócica 13-valente (VCP13) es más eficaz en función de los costos que la VCP10 en la prevención, y que ambas son más eficaces en función de los costos que la VCP7. Por otro lado, el estudio “Síndrome de Guillain-Barré y la vacuna contra la influenza: revisión sistemática” (Instituto Nacional de Salud 2010b) desmitifica el tema mediante una revisión de evidencias científicas.

- Durante 2011 se establecieron normas técnicas para medir los efectos de ciertas sustancias psicoactivas en las personas, así como un conjunto de medidas para mejorar las estrategias de ejecución de los programas de prevención y tratamiento, y modificar las políticas. Las medidas de salud pública para el control del uso de alcohol definen estrategias efectivas recogidas de diversos estudios a nivel mundial, y ponen de manifiesto la necesidad de aplicar políticas intersectoriales que frenen el consumo nocivo de alcohol para evitar sus consecuencias sobre la salud. En este sentido, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha desarrollado una serie de lineamientos de política en relación al consumo nocivo de alcohol que deberán, entre otras evidencias y documentaciones, ser considerados por el MINSA y los demás actores relevantes al momento de elaborar las políticas nacionales.
- Especial atención recibió el estudio de la tuberculosis. El documento “Análisis de costos de los métodos rápidos para diagnóstico de tuberculosis multidrogorresistente en diferentes grupos epidemiológicos del Perú” (Solari *et al.* 2011) evalúa los costos de tres métodos diagnósticos en la Red Nacional de Laboratorios en Salud Pública y el documento “Intervenciones dirigidas a disminuir el abandono de tratamientos antituberculosos” (Instituto Nacional de Salud 2011e) describe la magnitud del problema, analiza las causas y factores de riesgo relacionados con el abandono del tratamiento, señala las intervenciones sanitarias reseñadas en la literatura científica y examina las posibles barreras para su implementación en el Perú.
- Por su parte, el estudio “Efecto del Levonorgestrel como anticonceptivo oral de emergencia en la ovulación, el endometrio y los espermatozoides” (Suárez *et al.* 2010) concluye que el principal mecanismo de acción del Levonorgestrel a las dosis recomendadas es la inhibición o retraso de la ovulación y que no afecta la capacidad de migración ni de penetración del óvulo por los espermatozoides.

No se ha demostrado alteraciones morfológicas ni moleculares en el endometrio que puedan interferir con la implantación del huevo fecundado. Concluye que no existe evidencia científica actual disponible que sustente que el uso de Levonorgestrel como anticonceptivo oral de emergencia (AOE) sea abortivo.

Igualmente, la Dirección General de Salud de las Personas (DGSP) del MINSA realizó los siguientes estudios que sirvieron de sustento en la formulación de normas técnicas:

- El “Análisis de la Influenza H1N1 en el país” (Ministerio de Salud - Dirección General de Salud de las Personas 2009), que ha sido objeto de posteriores actualizaciones.
- La “Revisión sistemática de evaluaciones económicas de fármacos antivirales para el tratamiento de la hepatitis B crónica” (Solari *et al.* 2010), que entre sus principales conclusiones señala que el tratamiento antiviral para la hepatitis B crónica es una solución eficaz en función de los costos para muchos sistemas de salud, incluido el nuestro. Complementariamente, el Ministerio de Salud - Instituto Nacional de Salud (2010) realizaron un estudio de la hepatitis B en las comunidades Kandoshi y Chapra, en la provincia de Datem del Marañón, en Loreto, que permitió el desarrollo de una estrategia focalizada para esa población y así evitar su extinción.
- En esa misma línea se ubica el “Estudio de la fiebre Oropuche - epidemia metaxénica en el departamento de San Martín” (Ministerio de Salud - Instituto Nacional de Salud 2010b), producto del desbroce de nichos ecológicos para la apertura de nuevas carreteras y zonas de desarrollo agropecuario; y “Recomendaciones en el tratamiento de la peste neumónica” (Instituto Nacional de Salud 2010a), que explica el brote de peste bubónica en el valle de Chicama, en Trujillo.

El INS también viene impulsando la participación pública y privada en temas específicos de salud, como la gestión del conocimiento sobre el VIH-SIDA. Para tal efecto, creó un Centro Virtual de Coordinación del Conocimiento en VIH en el que participan más de treinta instituciones. Su finalidad es abrir el acceso a estudios e investigaciones en el tema. Hasta el momento, la contribución ha sido acotada: tres

publicaciones de artículos científicos y de normas técnicas nacionales e internacionales y cuatro publicaciones sobre gestión del conocimiento en VIH-SIDA.

La Universidad Peruana Cayetano Heredia y la Organización Panamericana de la Salud - OPS (Cáceres *et al.* 2007) han reunido la información disponible para avanzar en la comprensión de la dinámica de la epidemia del VIH-SIDA en el Perú, sus tendencias en la población general y en grupos altamente vulnerables, así como la relacionada con la implementación del programa de Terapia Anti-Retroviral de Gran Actividad (TARGA),<sup>5</sup> introducido en el país en 1999 y que para 2004 tenía a su cargo la ejecución del Programa Nacional.

El documento señala que la epidemia por el VIH en el Perú permanece especialmente concentrada en hombres que tienen relaciones sexuales con hombres (HSH). En efecto, la mayoría de estudios serológicos disponibles muestran una prevalencia de 5% o más en HSH, mientras en otras poblaciones esta es inferior al 1%, incluyendo a las trabajadoras sexuales femeninas, cuya proporción se incrementó hasta mediados de los años noventa pero ha permanecido estable desde entonces en un caso femenino por cada tres de hombres, aproximadamente.

Asimismo, ha determinado que el nivel de conocimiento sobre los mecanismos de transmisión del VIH es alto, a pesar de las bajas tasas de uso de condón con parejas no estables y el frecuente consumo de alcohol antes de las relaciones sexuales.

El estudio considera necesaria la existencia de fuentes de información que produzcan datos comparables en el tiempo para poder hacer el monitoreo respectivo, en lugar de estudios aislados o en momentos específicos que no puedan ser replicados periódicamente. Por ejemplo, es fundamental conocer la conducta de los hombres a través de encuestas representativas a nivel nacional y regional. Asimismo, se requieren

5 La información consultada incluye la notificación del VIH/SIDA y la mortalidad por SIDA, la prevalencia e incidencia del VIH a partir de la vigilancia centinela, la prevalencia de infecciones de transmisión sexual (ITS), el conocimiento sobre prevención del VIH y conducta sexual, y datos sobre la implementación del programa TARGA. Las principales fuentes de información son los reportes de vigilancia del MINSA, las bases de datos de mortalidad del MINSA, las cuatro últimas rondas de la ENDES e investigaciones académicas, incluyendo aquellas que fueron conducidas como preparación para el establecimiento del Programa Nacional TARGA.

mejores mecanismos para compartir la información recolectada con financiamiento público y difundir los resultados. El control efectivo de la epidemia del VIH/SIDA en el Perú sigue necesitando una combinación de vigilancia centinela, investigación académica, programas de prevención e intervenciones específicas.

Fuera de las prioridades de investigación sanitaria, pero atendiendo un tema de discusión actual, estudios como “Evaluación de los efectos adversos de los alimentos genéticamente modificados en la salud humana: revisión de la literatura científica” (Instituto Nacional de Salud 2011d) aportan elementos que se deben considerar en el trazado de políticas sobre la materia.

## 2.2. OFERTA DE SERVICIOS

Las investigaciones incluidas en este grupo discuten especialmente temas de calidad y cobertura de los servicios de salud.

El libro de Petrera y Seinfeld (2007) analiza la situación del sector Salud al 2006, y considera los avances y las limitaciones de sus distintos ejes fundamentales: la prestación, la rectoría, el aseguramiento, el financiamiento, los recursos humanos y la tecnología. En cuanto a la oferta de servicios, señala la necesidad de contar con prestadores públicos y privados efectivos, y especifica los retos para hacer competente, eficiente y equitativa la gestión pública. Los bajos niveles de coordinación en el sector originan los consabidos problemas de efectividad del sistema en su conjunto, pues coexisten instituciones con capacidad ociosa junto con otras operando a su capacidad total o incluso superándola, lo que genera colas de espera y mala atención al usuario. También establece la urgencia de especializar al MINSA en funciones de gobierno e independizar y encaminar la función prestadora hacia una gestión moderna autónoma.

El estudio *Eficiencia hospitalaria y mortalidad perinatal en EsSalud: ¿Ser eficiente salva vidas?* (Arrieta y Riesco de la Vega 2008) responde afirmativamente a la pregunta planteada en su título, siempre y cuando los servicios de salud que se brinden no excedan los niveles de capacidad del establecimiento. Las implicancias de este resultado son importantes, sobre todo en el actual contexto de crecimiento de EsSalud. Los establecimientos que operan tugurizados por falta

de espacio y que carecen de recursos humanos y equipos registran mayores tasas de mórbidos extremos y muertes perinatales.

Una serie de estudios técnicos sustentó la inversión en salud del MINSA y los gobiernos regionales. Entre ellos resalta “Hospitales seguros”, realizado por el MINSA y financiado por la OPS (aún sin publicar), cuyo objetivo fue la formulación de la norma técnica que establece las características estructurales de los hospitales y otros establecimientos de salud.

El estudio *Cobertura y calidad de los servicios de salud reproductiva y otras variables, y su relación con el nivel de la mortalidad materna: 2007* (Instituto Nacional de Estadística e Informática y USAID 2009), basado en información del Censo de Población y Vivienda 2007 y la ENDES 2004-2007, muestra una tendencia a la profesionalización en la atención del parto y al incremento de la cobertura en el parto institucional (en especial en zonas urbanas); la relación entre fecundidad y el riesgo de morir; y una alta relación entre servicios y calidad de atención de la gestante con la mortalidad materna, entre otras conclusiones.

Por su parte, Beltrán y Seinfeld (2010, 2011) destacan la necesidad de abordar la desnutrición crónica infantil con una visión multisectorial, pues consideran que no se trata solo de un problema alimentario. De acuerdo con los resultados de sus estudios, se debe priorizar el abastecimiento de los hogares (especialmente de los que se ubican en los dos quintiles de ingresos más bajos) con equipamiento básico: material del piso y acceso a agua potable, alcantarillado y combustible adecuado para cocinar. Asimismo, el distrito donde vive el niño debe contar con establecimientos de salud y especialistas en nutrición, así como con el Programa Integral de Nutrición. Las autoras estiman que convertir hogares carentes en hogares equipados implica una inversión del Estado de 7924 millones de soles. Ello permitiría disminuir la tasa de desnutrición crónica infantil en 54 puntos porcentuales en los hogares pertenecientes a los quintiles inferiores de ingresos. Si el gobierno realiza un adecuado planeamiento para dicha inversión —por ejemplo de siete años—, el gasto anualizado requerido sería de 1681 millones de soles, cifra que representa 4% del gasto social del país y 0,4% del producto bruto interno (PBI).

El estudio “Desafíos para incorporar el cáncer en el nuevo Sistema de Aseguramiento Universal”, elaborado por Seinfeld, Montañez y

Chon (2012), de próxima publicación, muestra que el cáncer en el Perú representa una importante —y cada vez mayor— causa de morbilidad y mortalidad. Entre otros resultados, los autores señalan que el Plan Esencial de Aseguramiento en Salud (PEAS) solo cubre el diagnóstico de los tipos de cáncer más comunes. Asimismo, el PEAS no proporciona cobertura para tratamiento, prevención y promoción, con lo que la posibilidad de aplicar una estrategia eficaz en función de los costos queda descartada dentro del paquete básico de aseguramiento de salud. Además del problema del financiamiento para atender el cáncer en el país, existe un problema de capacidad de oferta, la que no se encuentra ni siquiera adecuadamente cuantificada e identificada. Esta oferta, conformada por la red pública y privada, es fragmentada, lo que contribuye al desaprovechamiento de los escasos recursos existentes.

Monge y Winkelried (2008) analizan los determinantes que llevan a una familia a utilizar un programa social usando como casos de estudio los programas de Vaso de Leche y el Seguro Integral de Salud (SIS). Subrayan el hecho de que se trata de una decisión dinámica —participar de los programas en un determinado período depende de si el hogar participó o no en el período previo—, caracterizando los flujos de entrada (nuevos participantes) y de salida (graduados del programa social) como funciones del ingreso del hogar y el gasto público en el programa. Algunos resultados importantes del estudio son:

- Existe un fuerte componente inercial en la participación en los programas; es decir, los que siempre participan y los que nunca lo hacen representan los porcentajes más altos de la población.
- El efecto de los ingresos de los hogares en la participación en programas sociales es mayor que aquel que ejerce el gasto social. La probabilidad de participar en un programa social se ve más influenciada por una variación en el ingreso del hogar que por un mayor gasto social asociado a los mismos programas sociales; es más, pareciera que las decisiones de participación ocurren independientemente de los cambios en las asignaciones presupuestales de cada programa. El resultado se sustenta en la relativa estabilidad de las transferencias efectivas implícitas en cada programa o, alternativamente, en mecanismos de toma de decisiones que simplemente no toman en cuenta el nivel de cobertura del programa.

- En el caso del aumento de los ingresos de los hogares, se verifican cambios en la participación a partir de dos mecanismos asimétricos: aumento de la tasa de salida de beneficiarios y reducción de la tasa de entrada.

### 2.3. RECTORÍA Y REGULACIÓN

Documentos como *Impacto de las medidas de inafectación tributaria en los precios de los medicamentos para el tratamiento de la diabetes* (Ministerio de Salud - Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas 2011), ponen en evidencia la necesidad de establecer políticas articuladas intersectorialmente. El estudio encuentra que en los mercados minorista y público, 75% y 44% de los medicamentos evaluados, respectivamente, no trasladaron los beneficios tributarios al precio de venta. El 56% efectuó un traslado parcial de los beneficios tributarios. La implementación de la política llevó a que el Estado dejara de percibir alrededor de cinco millones de dólares al año. El estudio *Impacto de las medidas de inafectación tributaria en los precios de los medicamentos para el tratamiento oncológico* (Ministerio de Salud - Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas 2010) también demuestra que dicha exoneración, vigente desde 2001 por la Ley 27450, no ha redundado en una reducción proporcional de precios. Todo lo contrario, en la mayoría de casos los precios se han mantenido iguales o, incluso, se han incrementado. Esto no llama la atención desde el punto de vista económico, pues estos medicamentos enfrentan demandas bastante inelásticas. La conclusión es que las soluciones gubernamentales deberían estar orientadas, más bien, a los mercados internacionales para fomentar una mayor competencia y lograr mejores precios.

El Proyecto Promoviendo el Derecho a la Salud de los más Pobres (2009) del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) presentó la *Matriz de indicadores para el monitoreo sanitario desde la sociedad civil* de los grupos más vulnerables y excluidos de las políticas públicas. La matriz agrupa los indicadores en dos rubros: estado de la salud y capacidad de respuesta. El primero incluye indicadores de pobreza, desnutrición, saneamiento, violencia y vulnerabilidad; el segundo, de protección social rural, cobertura con programas

alimentarios, financiamiento de la atención de salud, esfuerzo fiscal en salud, rectoría del sistema sanitario y calidad de los servicios públicos de salud, entre otros.<sup>6</sup>

El estudio *Políticas para eliminar las barreras geográficas en salud* (Eyzaguirre, Falleque y Lou 2007) concluye que la exclusión geográfica determina también la exclusión cultural. Asimismo, determina que, a pesar de los esfuerzos sectoriales para abrir el acceso, la alta dispersión de las inversiones no ha permitido la programación del trabajo de los establecimientos de salud.

Durante el proceso electoral de 2011, el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico planteó una Agenda de Política para el país que incluye el financiamiento de la salud, el aseguramiento, la rectoría y la regulación, la desnutrición y la mortalidad materna.<sup>7</sup> En 2011, la Universidad de San Martín de Porres y Luis Carranza también contribuyeron al propósito de poner en agenda temas prioritarios de salud y otros.

Los estudios sobre recursos humanos en el sector son escasos, especialmente aquellos que analizan la complejidad de los regímenes de contratación y los nombramientos, cuya coexistencia afecta la productividad. Sobre el tema, destaca el documento *Recursos humanos en Salud al 2011* de Arroyo, Hartz y Lau (2011), que evidencia el grave problema de las diferencias salariales de los recursos humanos en el MINSA generado por el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) y los Comités Locales de Administración en Salud (CLAS) (Decreto Legislativo 276). Según el autor, tal desigualdad desincentiva la productividad en los trabajadores y profundiza las diferencias salariales entre pares. Hoy estos resultados han perdido actualidad,

6 Los indicadores comprendidos en la matriz fueron definidos por consenso entre el MINSA, el INEI, la Defensoría del Pueblo, la Red Peruana de Pacientes y Personas Usuarias, el Foro Salud y organismos cooperantes. En lo que respecta a los determinantes económicos y sociales, el set de indicadores de la matriz da cuenta del limitado avance en la infraestructura pública (por ejemplo, el tema de saneamiento urbano en la sierra), así como de la persistencia de una anomalía social que se presenta desde los hogares (se mantiene el embarazo adolescente y la violencia intrafamiliar). El indicador de rectoría es importante porque, a pesar de haber sido propuesto por el MINSA como el porcentaje de establecimientos de primer nivel que cuentan con Funciones Obstétricas y Neonatales Básicas (FONB) acreditadas, se observa un muy limitado avance: 37% a nivel nacional al año 2010.

7 Véase <[www.agenda2011.pe](http://www.agenda2011.pe)>.

pues el CAS se ha convertido ya en un mecanismo de contratación a plazo fijo, mientras que los incentivos de productividad del CLAS fueron eliminados cuando se procedió a nombrar a todos los médicos que atendían en estos.

## 2.4. FINANCIAMIENTO

La Serie de Discusión “La reforma del financiamiento en salud: opciones de política”, impulsada por el Proyecto Políticas en Salud de la Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), es altamente relevante en el campo del financiamiento.

El volumen 1 (Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo 2011a) evalúa si existe espacio fiscal para cubrir de manera gradual y sostenida la brecha de financiamiento público en salud —principalmente la que se refiere al AUS, que asciende a 0,6% del PBI (equivalente a 3.000 millones de soles)—. El análisis parcial de las diversas fuentes o pilares de espacio fiscal<sup>8</sup> muestra la existencia de potenciales recursos fiscales que podrían generarse o liberarse para ser destinados a cubrir la brecha financiera del sector. Considerando las fuentes con mayor viabilidad técnica y política para concretar recursos y asignarlos al sector (como son las vinculadas a los pilares de condiciones macroeconómicas, reestructuración y mejoras de eficiencia), el sector Salud podría obtener recursos adicionales de alrededor de 2104 millones de nuevos soles (en un escenario mínimo) y 3271 millones de nuevos soles (en un escenario máximo) hacia finales de 2013. Estos recursos acumulados permitirían cubrir entre 33 y 52% de la brecha de financiamiento en salud del subsector público.<sup>9</sup> De esta manera, el sector contaría con un margen presupuestal suficiente para alcanzar los niveles requeridos para el financiamiento de las atenciones de salud de la población afiliada a los regímenes subsidiado y semicontributivo.

El volumen 2 (Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo 2011b) proporciona información estadística sobre los

8 Estos pilares son: condiciones macroeconómicas favorables; reasignación de recursos; recursos nuevos; donaciones y deuda; y mejora de la eficiencia.

9 El subsector público no incluye a EsSalud ni a las fuerzas armadas y policiales; el sector público sí.

cambios en el desempeño del sistema de financiamiento entre 2000 y 2009, enfocados en permitir a las autoridades de salud tomar decisiones de política basadas en evidencias. El análisis revela mejoras que se han traducido en un mayor esfuerzo sectorial para movilizar recursos y ampliar el financiamiento de la salud. Asimismo, evidencia cambios positivos en materia de equidad en la asignación de recursos y la utilización de servicios. Sin embargo, ello no se ha traducido en una mayor protección financiera de la población, principalmente la de menores recursos. Por el contrario, la protección financiera se ha reducido, limitando la capacidad del sistema de garantizar a estos segmentos menos favorecidos los derechos en salud establecidos por Ley. Tal contradicción pone en perspectiva problemas que no son estrictamente monetarios o financieros, sino que están asociados con problemas de diseño institucional y arreglos organizativos en el sistema de financiamiento. Esto limita que los mayores recursos canalizados al sistema generen mejoras en la protección financiera de la población. Así, problemas relacionados con la ausencia de reglas claras y estables sobre el financiamiento público y su distribución, con el conflicto de reglas o la desalineación entre la política de financiamiento y la de aseguramiento, y con limitaciones organizativas para mejorar la capacidad resolutiva de los establecimientos, entre otros, están contribuyendo a vulnerar los derechos en salud de la población.

El volumen 3 (Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo 2011c) busca determinar cuál es la capacidad de absorción de recursos en salud por parte del subsector público tanto a nivel nacional como regional, e identificar las condiciones para expandir el financiamiento de una manera efectiva y eficiente. Asimismo, analiza los factores condicionantes de la capacidad de absorción de recursos, identificando cuáles están operando como un factor limitante para el caso peruano.

Los resultados del estudio tienen diversas implicancias sobre la política de financiamiento. Si bien los hallazgos destacan la importancia del financiamiento de los factores productivos para mejorar los resultados sanitarios, estos factores no son suficientes para hacer efectivos dichos cambios. Para lograr mejoras en el estado de salud de la población se requiere que los mayores recursos destinados al financiamiento de los factores productivos estén acompañados de acciones dirigidas a fortalecer las capacidades rectora y de gestión en el sistema de salud,

a implementar políticas públicas alineadas con los objetivos de salud, y a mejorar los determinantes de la salud.

La investigación “Tendencias del financiamiento público en salud en el Perú” (Ugarte 2011) da cuenta del incremento nominal del presupuesto público de salud en el último período gubernamental, y analiza el proceso de descentralización en la asignación presupuestaria y el incremento en la inversión pública en infraestructura y equipamiento. También recoge información sistematizada sobre el incremento del presupuesto del SIS y el financiamiento de enfermedades de alto costo no necesariamente incluidas en el PEAS, pero que contribuye de manera creciente al financiamiento en los últimos años. Sin embargo, las cifras se analizan en términos nominales.

Asimismo, resulta relevante el estudio *Cuentas nacionales de salud Perú, 1995-2005* (Ministerio de Salud - Consorcio de Investigación Económica y Social 2008), que muestra que son los hogares —en todo el período de estudio— la principal fuente de financiamiento de los servicios de salud en el país. Ello generaba inequidad e inefficacia en el contexto nacional de ese entonces, cuando alrededor de la mitad de la población se encontraba en situación de pobreza. La investigación establece que los hogares gastan principalmente en medicamentos (alrededor del 60% de su gasto en salud). Este hecho refuerza la necesidad de una política de medicamentos que fomente el consumo de genéricos de calidad. El documento también sugiere la existencia de un bajo acceso a los servicios de salud, y muestra que la mayor compra de atención se efectúa directamente en farmacias o boticas. El desarrollo de cuentas nacionales es un instrumento poderoso para seguir la efectividad de las transformaciones a mediano y largo plazo que enuncia una reforma sanitaria tanto en el sector público como en el privado. Cabe recalcar que el Perú cuenta con once años de seguimiento al respecto, un logro que pocos países latinoamericanos pueden exhibir.

El estudio *La ruta del gasto y el proceso de toma de decisiones en el sector Salud* (Alvarado y Morón 2008) analiza el flujo de financiamiento a través de los proveedores de servicios y de las unidades ejecutoras y otras instituciones intermedias, e identifica problemas e incentivos perversos que reducen el esfuerzo de asignación de los presupuestos.

El examen de las partidas de recursos humanos y salarios, por ejemplo, muestra la tendencia a la contratación de acuerdo con el tipo

de ocupación y con las fuentes de financiamiento. Asimismo, encuentra un subsidio cruzado entre establecimientos de salud producto del depósito de los recursos directamente recaudados (12,3%) en un fondo único que aplica criterios variables para su redistribución, lo que genera incentivos perversos ya que el retorno no está ligado a los niveles de producción.

También identifica retrasos en la distribución de bienes para los establecimientos como consecuencia de decisiones de las unidades ejecutoras. La provisión de medicamentos es la más afectada debido a la débil coordinación entre los departamentos de operaciones, de finanzas y de farmacia de las Direcciones de Salud. También hay un impacto en la provisión de insumos farmacéuticos, en especial aquellos asociados con la Estrategia Nacional de Prevención y Control de la Tuberculosis y las vacunas e insumos de la Estrategia Nacional de Inmunizaciones.

En relación con el SIS, dado que solo cubre los costos variables y no los sueldos de los médicos y las enfermeras, el personal de salud puede verse motivado a no aceptar más pacientes de este seguro para cobrar las tarifas completas, especialmente cuando, como indica el estudio, estas tarifas representan beneficios adicionales para el personal.

## 2.5. ASEGURAMIENTO

El estudio *Financiamiento del Aseguramiento Universal en Salud: experiencias internacionales y elementos de decisión para el Perú* (Cavanaugh y Rajkotia 2009) persigue dos objetivos. Por un lado, analizar la experiencia de otros países en la organización del financiamiento de sus esquemas de aseguramiento. Para ello, revisa las prácticas de países de la región como Chile y Colombia, y de países desarrollados como Alemania, Canadá, Francia y Reino Unido. Por otro lado, señala aspectos clave que se deben considerar en la iniciativa de reforma en el Perú. El documento se centra en las subfunciones de recaudación y mancomunación.

El estudio *Desprotección en la tercera edad. ¿Estamos preparados para enfrentar el envejecimiento de la población?* (García 2010) plantea que un crecimiento económico alto o moderado en los próximos años permitirá enfrentar el inexorable envejecimiento

de la población. No obstante, si la economía sufriera una fuerte desaceleración o estancamiento, se observarán serios déficits en los diferentes sectores relacionados con el adulto mayor, con lo cual no es posible afirmar que sus necesidades se verán cubiertas.

Formulado por mandato de la Ley Marco del AUS, el “Plan Esencial de Aseguramiento en Salud - PEAS” (Ministerio de Salud 2010) describe los beneficios que contiene el listado de condiciones, intervenciones y prestaciones, así como las garantías explícitas de oportunidad y calidad de prestaciones seleccionadas. Este documento ha sido sujeto a posterior revisión por el MINSA-DGSP (aún sin publicar).

Asimismo, la *Matriz de indicadores para el monitoreo sanitario desde la sociedad civil* (Proyecto promoviendo el derecho a la salud de los más pobres 2009), documento ya mencionado en el apartado de rectoría, ofrece información sobre el aseguramiento y los niveles de afiliación. El estudio señala que durante el período de seguimiento, mientras la afiliación al SIS se incrementó de 18% a 40% a nivel nacional, el acceso de la población pobre afiliada disminuyó de 44% a 32%. Asimismo, disminuyó el porcentaje de afiliados pobres al SIS que recibían, como correspondería, la totalidad de medicamentos prescritos de manera gratuita. En el primer nivel de atención, este porcentaje disminuyó de 83% a 67% en el ámbito urbano y de 92% a 85% en el rural. Por otro lado, la atención hospitalaria se mantuvo entre 53-55% en el medio urbano y en 69% en los pacientes SIS procedentes del ámbito rural. Se considera que la disminución del monto presupuestal por afiliado SIS —de 53 a 37 nuevos soles— es una de las causas principales de tales eventos.<sup>10</sup>

En línea con el estudio anterior, el libro de Petrera y Seinfeld (2007), reseñado en la sección de oferta de servicios, proporciona información sobre la situación del aseguramiento al año 2006. Entre otras cosas, las autoras señalan el limitado presupuesto proveniente de la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que afecta negativamente el desempeño del SIS. Asimismo, la tendencia al estancamiento en la proporción de peruanos afiliados a EsSalud evidencia que el modelo de seguridad social basado en el empleo declarado en planilla, en un país en el que el patrón de

---

10 Véase la variable Gasto por afiliado SIS (<[www.observatorio.cies.org.pe](http://www.observatorio.cies.org.pe)>).

crecimiento económico no descansa en el empleo estable sino en la informalidad, no es el más adecuado. Solo 16% de la población económicamente activa estaba cubierta por EsSalud. Esta situación es más grave cuando se considera la escasa participación de los seguros privados. Más aún, no basta tener un seguro para garantizar el uso de los servicios de salud.

## 2.6. DERECHOS EN SALUD

El estudio de Escobal, Saavedra y Vakis (2012) utiliza la metodología del Índice de Oportunidades Humanas (IOH) para analizar la situación actual, la evolución en el tiempo y la manera en que las políticas públicas han impactado sobre dichas oportunidades. Los autores centran la discusión en las políticas sectoriales más efectivas para promover la igualdad de oportunidades y lograr una sociedad más justa a través de este mecanismo. Estudios como este deben orientar el rediseño de la salud comunitaria actual.

El CIES, por su parte, ha promovido estudios relacionados con los derechos en salud, como *Buscando salud* (Saco 2008), en las áreas de participación ciudadana en salud, aseguramiento en salud, salud y ambiente, salud mental, y salud sexual y reproductiva. Otro estudio en esta línea es *Salud y enfermedades en los márgenes. Diagnóstico participativo en comunidades peruanas que sufren pobreza y exclusión* (Francke y Reynoso 2007), que presenta los hallazgos de ocho diagnósticos participativos con poblaciones en extrema pobreza en diversas regiones del Perú. El trabajo incluye evidencias y reflexiones sobre la diversidad de recursos que los pobladores utilizan para solucionar sus problemas de salud. Los hallazgos sobre la percepción de la salud y la enfermedad revelan que los pobladores tienen conciencia de las precarias y deficientes condiciones del hábitat, las cuales afectan negativamente su salud, al igual que otros aspectos como el trabajo extenuante, los bajos e inestables ingresos y las relaciones deterioradas de pareja. Asimismo, existen creencias y prácticas para atender los problemas de salud y enfermedad que entran en conflicto con los mensajes de los servicios públicos de salud y educación. Esta dualidad se manifiesta al enfrentar enfermedades que no pueden ser curadas por la medicina occidental, pero también cuando ambos tipos de medicina

pueden curar determinada enfermedad. Cuando esto último ocurre, los pobladores locales suelen optar por la medicina tradicional, más afín a sus creencias; y expresan que no comprenden los servicios de salud, que estos no responden a sus necesidades, o que cuando los buscan no reciben un trato digno.

El estudio *Cómo mejorar la educación para la salud: diagnóstico situacional y propuestas* (Samaniego y Estrelia 2007) revisa cómo se lleva a cabo la educación en salud dentro de la educación básica y en el marco de las políticas educativas y de salud. Desde un enfoque de derechos humanos, género e interculturalidad, arriba a conclusiones que serán materia de una agenda futura. Por ejemplo, constata que la educación para la salud ha perdido vigencia y es sustituida por la promoción de la salud; y que la sectorización del tema ha generado una duplicidad de esfuerzos. También encuentra que el enfoque de derechos está solo en el discurso, como también sucede con la interculturalidad y el género.

Recientemente, Petrera (2012) compendió cinco artículos sobre temas escogidos a partir de los resultados de la aplicación de la Matriz de Indicadores del Observatorio de Salud del CIES.

El primero, de Muñoz del Carpio-Toia (pp. 9-30), analiza la violencia familiar contra la mujer en Arequipa, región con uno de los más altos índices de esta forma de agresión. El objetivo no es solo describir las dimensiones y características del fenómeno, sino también proponer políticas concertadas en salud, educación y justicia a nivel municipal, regional y nacional.

El segundo estudio, de Vargas y Niño (pp. 31-68), indaga sobre la naturaleza de los procesos de participación en salud que convocan a dos grandes actores, el Estado y la sociedad civil, analizando las experiencias de ambos a lo largo de casi un siglo en el Perú desde la percepción de los principales actores involucrados.

El tercer estudio, a cargo de Cuba (pp. 69-88), examina la calidad de la atención que brindan las micro-redes de la Gerencia Regional de Salud en los distritos de Arequipa a través de una muestra estratificada de usuarios y desde la perspectiva de estos, diferenciados según su nivel de pobreza, y comparando a la población afiliada al SIS con la que no lo está.

El cuarto estudio, de Salazar, Sandoval e Iguñés (pp. 89-108), sobre la aplicación del protocolo de consentimiento informado en

el tratamiento contra el cáncer, expresa los términos de la relación paciente-servicios de salud en un momento de especial importancia: el diálogo entre médico y paciente para obtener (o no) el consentimiento informado ante una cirugía por cáncer u otra patología crítica.

El quinto estudio, de Ballén, Paulina y Francke (pp. 109-130), analiza la evaluación de los programas de salud, enfocándose en las evaluaciones de impacto. Tras identificar las tendencias de las evaluaciones efectuadas durante los últimos veinte años en el sector Salud, señala los vacíos, dificultades y oportunidades, y luego plantea una propuesta de agenda bastante precisa para aplicar evaluaciones.

### 3. AGENDA DE INVESTIGACIÓN

Las prioridades nacionales de investigación en salud establecidas por el MINSA-INS han llenado un vacío. Asimismo, han facilitado el trabajo en aquellos temas de los que se tenía conocimiento pero cuya investigación no contaba con la metodología y la rigurosidad técnica adecuadas para servir como referentes en la elaboración de nuevas políticas. El fortalecimiento institucional del INS para el ejercicio de su autoridad en temas de investigación es un paso importante. Sin embargo, el enfoque epidemiológico en el proceso de priorización ha dejado fuera de agenda temas fundamentales como la gestión, el financiamiento, la rectoría y la provisión, que sin duda deben también formar parte de la agenda prioritaria de investigación.

La agenda gubernamental en salud anunciada en julio de 2011 destaca cuatro temas: la desnutrición infantil, el fortalecimiento del sistema de salud (la implementación del SAMU), el acceso a medicamentos genéricos de calidad, y el reforzamiento de la atención primaria y los mecanismos de aseguramiento.

A pesar del esfuerzo de priorización, persiste la necesidad de lograr una interacción entre las investigaciones y la formación de políticas públicas en salud. Las investigaciones de corte sanitario y las investigaciones operativas o evaluaciones de esfuerzos intersectoriales planteadas en la priorización no están relacionadas. Mientras tanto, existe un vacío en la implementación de las políticas que tiene que ver con la organización del sistema, la forma como se gestiona y realiza la provisión, la gestión de los recursos, y las formas de brindar protección

financiera a las personas, entre otros aspectos, que no están presentes necesariamente en la investigación.

Es urgente investigar qué está pasando en este espacio, es decir, indagar sobre los “cómo”. Se ha pasado de las políticas a las normativas, pero sin modificar los procesos para que la implementación permita el logro de los resultados. Las sistematizaciones superficiales sin consecuencias posteriores, los pilotos, y en general la acción sin reflexión informada, no permiten que las políticas maduren; más bien, se opta por abandonarlas tempranamente y sustituirlas por otras, igualmente inmaduras.

### 3.1. ENFERMEDADES PRIORITARIAS

La agenda de investigación en esta área es establecida desde el INS. Sin embargo, no debe ser una atribución exclusiva. La autoridad, bien entendida, debe promover investigaciones e interacciones con diferentes actores: instituciones públicas, universidades públicas y privadas, industria y asociaciones de profesionales, que unan esfuerzos y contribuyan colectivamente a la investigación de enfermedades y la búsqueda de soluciones que involucren nuevas tecnologías.

Así, por ejemplo, el estudio *La carga de enfermedad* (Ministerio de Salud 2008) y sus subsecuentes versiones deben convertirse en un instrumento de desarrollo institucional para, entre otras cosas, señalar prioridades. La mejora de este tipo de estudios requiere la incorporación en la Encuesta Nacional de Hogares de un módulo para enfermedades no transmisibles con representatividad regional, puesto que estas enfermedades vienen afectando cada vez más a la población peruana como producto de la transición demográfica y el cambio epidemiológico, y la situación puede empeorar en los próximos años por la propia dinámica poblacional. El gasto en salud para hacer frente a los posibles tratamientos es considerable y seguirá en aumento, con los consecuentes efectos catastróficos en los hogares con menores ingresos o sin acceso a un adecuado seguro de salud. Sin embargo, aún es poco lo que se sabe sobre las medidas más costo-efectivas para tratar cada una de estas enfermedades, los beneficios económicos de la prevención, y el gasto requerido para hacerles frente, entre otros temas fundamentales.

La mortalidad materna sigue siendo un tema preocupante en el país. Las investigaciones en este campo han sido escasas o poco profundas, básicamente orientadas a mostrar las desigualdades. El abordaje de la mortalidad materna desde los determinantes sociales de la salud no ha sido concluyente. Se ha analizado poco la interacción entre los agentes —familia, comunidad, servicios de salud, redes sociales, etc.— en las causas de la mortalidad materna. A propósito del lanzamiento del SAMU, sería conveniente hacer un esfuerzo por contar con todo el mapa de relaciones y nudos críticos para que las intervenciones estén mejor dirigidas hacia el logro de resultados.

La desnutrición infantil continuará siendo por los próximos años un tema prioritario de la agenda. Es necesario aprender de los logros alcanzados y de las limitaciones enfrentadas hasta el momento. En este sentido, las sistematizaciones son una buena herramienta de aprendizaje, útil para reenfocar las estrategias de intervención de acuerdo con los logros y considerando las diversas zonas geográficas. A medida que los niveles de desnutrición descienden, las intervenciones requieren mayor focalización y mayor diferenciación entre grupos marginados. Esto debería ser tomado en cuenta para lograr el objetivo de desnutrición cero.

Igualmente, son cruciales los estudios que permitan desarrollar intervenciones focalizadas para proteger a los grupos humanos que resultan expuestos como consecuencia del acelerado crecimiento de la actividad económica y de la alteración del medio ambiente. Por ejemplo, es ya evidente la prevalencia e incidencia de enfermedades transmisibles como el oropuche.

Para el tratamiento de enfermedades prioritarias, también es indispensable analizar el tema de los medicamentos. La entrada al país de los medicamentos biotecnológicos impone la necesidad de realizar estudios de farmacoeconomía y farmacovigilancia. Ambos deben estar institucionalizados y formar parte de las estadísticas nacionales, para que sean transparentes y permitan tomar decisiones informadas en beneficio de la población.

### 3.2. OFERTA DE SERVICIOS

Existen dos dimensiones para el estudio de la oferta de servicios. La primera es la sanitaria, que responde a los modelos aplicados para

la atención de salud, tanto intramuros como extramuros o con la comunidad. La otra dimensión es la de la gestión de los servicios y la experimentación de formas públicas, público-privadas y solo privadas de gestión. La evidencia destruye el mito y permite la formulación de políticas acordes con la realidad. Los CLAS y los modelos de cogestión han sido dejados de lado. La elaboración de una agenda de investigación podría contribuir a que estos temas sean discutidos técnicamente y contribuyan a la organización del sistema de salud.

También carecemos de estudios más profundos sobre la eficiencia de los servicios y sus efectos en la atención de los usuarios, como es el caso de los tiempos de espera y los flujos de atención, el control administrativo y contable de los servicios, el cobro a los usuarios, la generación de ingresos, y los vacíos y restricciones normativos en la gestión financiera de los servicios.

Desde inicios de 2001, el país ha dejado de recoger información de costos de los servicios y no ha retomado esta práctica. Los estudios de costos tienen aplicaciones diversas tanto para la gestión del servicio como para su financiamiento. Sería una lástima perder una década más de información en este campo.

Son escasos los estudios sobre recursos humanos en el sector, en especial en lo que respecta al subsector público, es decir, la red de atención de las regiones. Las medidas tomadas en los últimos años para dotar de personal de salud mediante el mecanismo del Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud (SERUMS) no han sido evaluadas en relación con la cobertura de atención, la solución de problemas de salud de la población, y la compatibilidad entre los estudios realizados y las demandas de atención y de salud pública. Estos aspectos deben ser medidos a través de evaluaciones de desempeño e investigaciones formativas con la participación de centros de estudio y gremios profesionales.

También se encuentran pendientes en la agenda los estudios sobre la complejidad de los régimenes de contratación y nombramientos y cómo afectan la productividad. Sobre esto último, serían bienvenidos estudios específicos de productividad para incorporarlos en la revisión de las políticas de recursos humanos. Asimismo, se requieren hojas de ruta sobre las medidas necesarias para mejorar y subsanar los problemas que crea la Ley de Contrataciones.

### 3.3. RECTORÍA Y REGULACIÓN

El MINSA deberá reunir información sobre las instituciones que investigan, intervienen y asisten técnicamente en temas de salud como primer paso para organizar un mapa de participación de la sociedad civil, con el propósito de articular esfuerzos y realizar contribuciones colectivas.

Si bien la Ley Marco de Aseguramiento Universal abrió un proceso de reforma sanitaria que busca orientar el sistema de salud hacia la separación clara de funciones para el cumplimiento de los roles de prestación, financiación, regulación, supervisión, y el rol rector del MINSA, se requiere el análisis de los subsectores, las instituciones y sus dinámicas, así como los obstáculos para su articulación —que van desde los factores estructurales hasta los operativos y normativos— para ir haciendo realidad la protección de la población a través del aseguramiento universal.

La función rectora del MINSA para conducir los procesos de organización y operación del nuevo sistema de salud estará vinculada al desarrollo de capacidades institucionales que permitan lograr un equilibrio entre la descentralización de funciones de salud hacia las regiones y el rol de autoridad sanitaria nacional indelegable. La evaluación de este proceso, la sistematización de experiencias regionales en el manejo territorial de la salud, y la identificación de obstáculos normativos y presupuestales relacionados con el ejercicio de la gestión sanitaria regional y nacional, conforman una agenda impostergable para la modernización del Estado y la incorporación de nuevos modelos de gestión, atención y financiación de la salud.

No menos importante es la necesidad de profundizar los estudios sobre las percepciones de la población acerca del rol de la autoridad sanitaria. En este campo, es fundamental la construcción de una agenda ciudadana de derechos, pero también de “deberes” en salud, que contribuya a un acercamiento entre el Estado y la ciudadanía en un marco de corresponsabilidad.

Temas más específicos, pero fundamentales, tienen que ver con el acceso de la población a medicamentos de calidad, fomentando la competencia en el sector; su uso racional; la investigación y el desarrollo tecnológico; y la investigación y validación de los diferentes recursos de la medicina tradicional para su aplicación en todos los campos de la promoción, prevención y atención.

### 3.4. FINANCIAMIENTO

Estudios realizados por organismos como USAID, el Banco Mundial, entre otros, han verificado que el financiamiento del subsector público de salud es deficitario. Pero la investigación se ha limitado básicamente al análisis de la generación y flujo de los recursos financieros. Hay otras dimensiones fundamentales pero poco estudiadas, como es el caso del *pooling* del financiamiento;<sup>11</sup> la asignación de recursos públicos y sus efectos en el fortalecimiento de la gestión descentralizada; el efecto del presupuesto por resultados en el logro de metas sanitarias, entre otros.

Un tema pendiente de estudio desde hace ya mucho tiempo son las Cuentas Nacionales en Salud. Como se mencionó en el balance, la información existente data de 2005. Dado que el país ha experimentado grandes cambios, sería recomendable analizar, por ejemplo, qué ha pasado con el gasto de bolsillo, así como el efecto de las diferentes medidas tomadas en este campo.

### 3.5. ASEGURAMIENTO

El aseguramiento ha puesto en evidencia que, en realidad, la protección financiera de los grupos más vulnerables y pobres del país no existe. Si bien el aseguramiento universal es parte de la agenda del gobierno, este todavía no cuenta con los mecanismos necesarios para lograr su objetivo. Se requiere llevar a cabo investigaciones formativas que permitan a las autoridades adquirir un aprendizaje rápido de las condiciones sobre las cuales se está dando el aseguramiento en el país, acompañadas de estudios más específicos sobre cada segmento del sistema de salud y sobre los regímenes de aseguramiento.

Respecto de la demanda, el estudio de los segmentos poblacionales y sus intenciones de aseguramiento, así como de la prima PEAS en el mercado y su impacto actual, sería un importante apoyo para las decisiones futuras sobre este y otros paquetes de beneficios. También es necesario realizar estudios sobre las enfermedades de alto costo.

---

11 Fondos de riesgo que actúan de manera organizada; pueden ser múltiples o único.

El SIS y su rol de compra de servicios para los sectores menos favorecidos también deben ser materia de análisis, no solo sus mecanismos actuales de financiación institucional, sino también los mecanismos de pago aplicados a los proveedores. Asimismo, son importantes los estudios dedicados a repensar un verdadero seguro público. Un tema relacionado es el análisis del régimen contributivo, así como la búsqueda de soluciones para disminuir la informalidad e incrementar la afiliación. También se requieren estudios sobre el régimen semicontributivo y la búsqueda de alternativas concertadas y viables para aquellos grupos que van saliendo de la pobreza. Toda la evidencia reunida contribuirá al desarrollo de soluciones multisectoriales.

### 3.6. DERECHOS EN SALUD

La investigación en salud con enfoque de derechos admite diferentes aproximaciones. Una es desde el individuo en su entorno, tomando en cuenta su comunidad y su familia, su forma de vida, su cosmovisión y su concepto de la salud. También está la perspectiva del derecho a gozar de una buena salud y cómo la afectan los determinantes sociales. Una tercera visión es la de la intervención del Estado con acciones preventivas que ayuden a mantener sana a la población y aseguren la salud de la población pobre, a fin de que no se vea negativamente afectada por las intervenciones que repercuten en sus finanzas y bienestar. Este último aspecto requiere de investigaciones que den luces sobre mala praxis, seguridad de las condiciones sanitarias hospitalarias, intervenciones administrativas que bloquean o limitan la atención adecuada a los pacientes, entre otras.

También es esencial llevar a cabo estudios sobre la inclusión y la cohesión social como factores que impulsan el desarrollo del país, así como sobre el rol del sector Salud en ese reto. Se requiere definir indicadores que permitan medir este proceso de inclusión y cohesión de la sociedad, tarea que fue iniciada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y que es preciso retomar.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGENCIA INTERNACIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO  
2011a *La convergencia hacia la cobertura universal. El espacio fiscal en salud en el Perú: 2011-2013.* Serie de Discusión. Vol. 1. La reforma del financiamiento en salud: opciones de política. Lima: USAID.  
2011b *La convergencia hacia la cobertura universal. Cambios en el desempeño del sistema de financiamiento de la salud en el Perú: 2000-2009.* Serie de Discusión. Vol. 2. La reforma del financiamiento en salud: opciones de política. Lima: USAID.  
2011c *La convergencia hacia la cobertura universal. La capacidad de absorción de recursos del subsector público en salud: 2000-2009.* Serie de Discusión. Vol. 3. La reforma del financiamiento en salud: opciones de política. Lima: USAID.

ALVARADO, B. y E. MORÓN

- 2008 *La ruta del gasto y el proceso de toma de decisiones en el sector Salud.* Lima: Universidad del Pacífico, Transparency and Accountability Project.

ARRIETA, A. y G. RIESCO DE LA VEGA

- 2008 *Eficiencia hospitalaria y mortalidad perinatal en EsSalud: ¿Ser eficiente salva vidas?* Lima: Universidad de Piura, Consorcio de Investigación Económica y Social.

ARROYO J., J. HARTZ y M. LAU

- 2011 *Recursos humanos en Salud al 2011. Evidencias para la toma de decisiones.* Lima: Ministerio de Salud, Dirección General de Gestión del Desarrollo de Recursos Humanos.

BELTRÁN, A. y J. SEINFELD

- 2011 “Identificando estrategias efectivas para combatir la desnutrición infantil en el Perú”. *Apuntes XXXVIII* (69). Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.  
2010 “Desnutrición crónica infantil en el Perú: un problema persistente”. En: *Políticas sociales en el Perú: nuevos desafíos.* Lima: Universidad del Pacífico.

- CÁCERES, C., W. MENDOZA, K. KONDA y A. LESCAN  
2007 *Nuevas evidencias para las políticas y programas de salud en VIH/SIDA e infecciones.* Lima: Universidad Cayetano Heredia, Organización Panamericana de la Salud.
- CAVANAUGH, K. e Y. RAJKOTIA  
2009 *Financiamiento del Aseguramiento Universal en Salud: experiencias internacionales y elementos de decisión para el Perú.* Lima: Ab. Associates, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
- ESCOBAL, J., J. SAAVEDRA y R. VAKIS  
2012 *¿Está el piso parejo para los niños en el Perú? Medición y compresión de la evolución de las oportunidades.* Lima: Banco Mundial, Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- EYZAGUIRRE, C., C. FALLEQUE y S. LOU  
2007 *Políticas para eliminar las barreras geográficas en salud.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social - Observatorio de la Salud.
- FRANCKE, M. y R. REYNOSO  
2007 *Salud y enfermedad en los márgenes. Diagnóstico participativo en comunidades peruanas que sufren pobreza y exclusión.* Lima: CARE, Consorcio de Investigación Económica y Social - Observatorio del Derecho a la Salud.
- GARCÍA, L.  
2010 *Desprotección en la tercera edad ¿Estamos preparados para enfrentar el envejecimiento de la población?* Lima: Universidad Nacional del Callao, Consorcio de Investigación Económica y Social.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA y USAID  
2009 *Cobertura y calidad de los servicios de salud reproductiva y otras variables, y su relación con el nivel de la mortalidad materna: 2007.* Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

**INSTITUTO NACIONAL DE SALUD**

- 2011a *Prioridades de investigación en salud en el Perú 2010-2014: la experiencia de un proceso participativo y descentralizado.* Lima: Ministerio de Salud.
- 2011b “Evaluación económica de las vacunas hepta-, deca- y trecevalente para la prevención de neumonía asociada al *Streptococcus pneumoniae* en niños menores de 5 años en el Perú”. Nota Técnica 2011-6. Evaluación Económica. Lima: Ministerio de Salud.
- 2011c “Eficacia de comunidades terapéuticas en el tratamiento de sustancias psicoactivas: una revisión sistemática”. Nota Técnica 2011-2. Revisión Sistemática. Lima: Ministerio de Salud.
- 2011d “Evaluación de los efectos adversos de los alimentos genéticamente modificados en la salud humana: revisión de la literatura científica”. Nota Técnica 2011-3. Revisión Sistemática. Lima: Ministerio de Salud.
- 2011e “Intervenciones dirigidas a disminuir el abandono de tratamientos antituberculosos”. Nota Técnica 2011-10. Diálogo deliberativo de un resumen de política. Lima: Ministerio de Salud.
- 2010a “Recomendaciones en el tratamiento de la peste neumónica”. Nota Técnica 4. Lima: Ministerio de Salud.
- 2010b “Síndrome de Guillain-Barré y la vacuna contra la influenza”. Nota Técnica 4. Revisión Sistemática. Lima: Ministerio de Salud.

MENDOZA, A., V. CHÁVEZ, G. HIJAR y J. LOYOLA

- 2010 “¿Es seguro para la salud humana y animal el uso de raticidas que contienen salmonella?”. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública* 27 (4), pp. 578-585.

**MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL**

- 2012 *MIDIS 100 días. Rendición de Cuentas y Lineamientos Básicos de la Política de Desarrollo e Inclusión Social.* Disponible en: <<http://www.midis.gob.pe/images/100diasmidis.pdf>>.

**MINISTERIO DE SALUD**

- 2010 Plan Esencial de Aseguramiento en Salud – PEAS. Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud. Ley 29344. Lima: Ministerio de Salud.
- 2008 “La carga de enfermedad y lesiones en el Perú”. Lima: Ministerio de Salud.

**MINISTERIO DE SALUD - CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL**

- 2008 *Cuentas nacionales de salud Perú, 1995-2005*. Lima: Ministerio de Salud, Consorcio de Investigación Económica y Social - Observatorio de la Salud.

**MINISTERIO DE SALUD - DIRECCIÓN GENERAL DE EPIDEMIOLOGÍA**

- 2010 *Análisis de la situación de salud del Perú 2010*. Lima: Ministerio de Salud.

**MINISTERIO DE SALUD - DIRECCIÓN GENERAL DE MEDICAMENTOS, INSUMOS Y DROGAS**

- 2011 *Impacto de las medidas de inafectación tributaria en los precios de los medicamentos para el tratamiento de la diabetes*. Lima: Ministerio de Salud.
- 2010 *Impacto de las medidas de inafectación tributaria en los precios de los medicamentos para el tratamiento oncológico*. Lima: Ministerio de Salud.

**MINISTERIO DE SALUD - DIRECCIÓN GENERAL DE SALUD DE LAS PERSONAS**

- 2009 “Análisis de la Influenza H1N1 en el país”. Lima: Ministerio de Salud.

**MINISTERIO DE SALUD - INSTITUTO NACIONAL DE SALUD**

- 2010a “Estudio sobre identificación de la prevalencia de la hepatitis B y Delta: evaluación del impacto de la vacuna en la población menor de 6 años y factores determinantes de riesgo en los pueblos Kandozi y Chapra”. Lima: Ministerio de Salud, Centro Nacional Salud Intercultural.
- 2010b “Estudio de la fiebre Oropuche – epidemia metaxénica en el departamento de San Martín”. Lima: Ministerio de Salud.

MONGE, A. y D. WINKELRIED

- 2008 *Dinámica en la demanda por programas sociales en el Perú.*  
Lima: Macroconsult, Consorcio de Investigación Económica  
y Social.

PETRERA, M., compiladora

- 2012 *Promoviendo el derecho a la salud de los más pobres: cinco estudios de interés.* Lima: Consorcio de Investigación  
Económica y Social - Observatorio de la Salud, Cooperación  
Belga al Desarrollo.

PETRERA, M. y J. SEINFELD

- 2007 *Repensando la salud en el Perú.* Lima: Centro de Investi-  
gación de la Universidad del Pacífico.

PROYECTO PROMOViendo EL DERECHO A LA SALUD DE LOS MÁS POBRES

- 2009 *Matriz de indicadores para monitoreo sanitario desde la  
sociedad civil.* Lima: Cooperación Belga al Desarrollo, Con-  
sorcio de Investigación Económica y Social - Observatorio de  
la Salud.

SACO, A.

- 2008 *Buscando salud.* Lima: CARE, National Democratic Institute  
for International Affairs, Consorcio de Investigación Econó-  
mica y Social - Observatorio de la Salud.

SAMANIEGO, A. y N. ESTRELIA

- 2007 *Cómo mejorar la educación para la salud: diagnóstico  
situacional y propuestas.* Lima: CARE, Consorcio de Inves-  
tigación Económica y Social - Observatorio de la Salud.

SEINFELD, J., V. MONTAÑEZ y E. CHON

- 2012 “Desafíos para incorporar el cáncer en el nuevo sistema de  
aseguramiento universal”. Disponible en: <[http://gtfccc.  
harvard.edu](http://gtfccc.harvard.edu)>.

SOLARI, L., A. GUTIÉRREZ, C. SUÁREZ, O. JAVE, E. CASTILLO, G. YALE,  
L. ASCENCIOS, N. QUISPE, E. VALENCIA y V. SUÁREZ

- 2011 “Análisis de costos de los métodos rápidos para diagnóstico  
de tuberculosis multidrogorresistente en diferentes grupos

- epidemiológicos del Perú”. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública* 28 (3), pp. 426-431.
- SOLARI, L., G. HIJAR, R. ZAVALA y J. M. URETA  
2010 “Revisión sistemática de evaluaciones económicas de fármacos antivirales para el tratamiento de la hepatitis B crónica”. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública* 27 (1), pp. 68-79.
- SUÁREZ, V. J., R. ZAVALA, J. M. URETA, G. HIJAR, J. LUCERO y P. PACHAS  
2010 “Efecto del levonorgestrel como anticonceptivo oral de emergencia en la ovulación, el endometrio y los espermatozoides”. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública* 27 (2), pp. 222-230.
- UGARTE, O.  
2011 “Tendencias del financiamiento público en salud en el Perú”. Lima: Organización Panamericana de la Salud (mimeo).

## Anexo

## MINSA-INS: PRIORIDADES DE INVESTIGACIÓN EN SALUD 2010-2014

<b>1. Investigaciones para conocer los problemas de recursos humanos</b>
Determinar la brecha entre la formación de profesionales y la realidad sanitaria.
Investigaciones para conocer el problema de planificación, distribución y competencias de los recursos humanos y los factores causales.
Pertinencia entre perfiles de formación y perfiles ocupacionales.
Brechas entre las competencias de formación y las competencias requeridas para la atención en salud.
Evolución de brechas de recursos humanos en salud por dominios geográficos y quintiles en la última década.
Factores relacionados con la deserción de estudiantes de instituciones formadoras de profesionales y técnicos de salud.
Relevancia y pertinencia de los currículos de pregrado de acuerdo con las necesidades y prioridades de salud del Perú.
Evaluación del desempeño de los trabajadores de salud con el enfoque de competencias.
Factores relacionados con el incremento de rotación del personal de salud en el primer nivel de atención.
Evaluación de la formación de profesionales de la salud en interculturalidad, enfoque de derecho y género.
Situación actual y perspectivas de los técnicos y agentes comunitarios de salud.
Satisfacciones y preocupaciones percibidas por el equipo básico de salud en zonas excluidas.
Percepciones de la población acerca del perfil y desempeño del personal de salud.
<b>2. Investigaciones para conocer mejor la problemática de la salud mental</b>
Investigaciones para conocer los problemas de salud mental y los factores de riesgo: violencia familiar, intento de suicidio, abuso de alcohol y drogas.
Investigaciones para conocer los factores y magnitud de la violencia intrafamiliar.
<b>3. Evaluación del impacto de los programas sociales estatales y no estatales sociales en la reducción de la desnutrición infantil</b>
Impacto del Programa Juntos en el acceso al parto institucional.
Alimentación complementaria en zonas rurales y nativas.
Intervenciones en anemia y desnutrición crónica.
Grado de cumplimiento de la norma del campeo del cordón umbilical y factores asociados por regiones.
Evaluación de las prácticas y determinantes de la disminución de la lactancia materna exclusiva en menores de seis años.

**4. Evaluaciones de impacto de estrategias e intervenciones actuales en mortalidad materna**

Evaluación del ejercicio de la salud sexual y reproductiva.

Evaluación del impacto de las estrategias en la salud materno-perinatal.

Evaluación de impacto de promoción de la salud.

Evaluación de la intervención y el impacto de las intervenciones en muerte materna/fronteras.

Evaluar si la implementación de la estrategia del plan de parto contribuye al incremento del parto institucional.

Evaluación el impacto de la ley de la salud sexual y reproductiva de los adolescentes.

**5. Investigaciones operativas en enfermedades transmisibles**

Evaluación de estrategias de cambio de conducta sexual en población general.

Evaluación del programa de disminución de transmisión vertical del VIH.

Evaluación de programas de disminución de ITS en grupos vulnerables.

Investigaciones operativas, de evaluación costo-efectividad y que midan el impacto de las intervenciones en VIH/SIDA, tuberculosis multidrogorresistente, XDR, lepra, enfermedades zoonóticas y metaxénicas.

Investigaciones operativas para el control de la tuberculosis.

Evaluación de resultados de las intervenciones de la estrategia sanitaria y no gubernamental (fondo mundial, SES, locales).

Desarrollo e implementación en campo de pruebas rápidas para el diagnóstico de la enfermedad de Carrión.

Estudios para identificar las dificultades en la implementación de medidas efectivas de prevención y control del dengue.

Determinación del impacto de las medidas de control vectorial a nivel local y regional (mosquiteros, insecticidas).

**6. Evaluaciones de impacto de intervenciones actuales en enfermedades transmisibles**

Evaluación del impacto de las intervenciones dirigidas a la prevención y control de las ITS/VIH/SIDA.

Determinación de impacto y costo-beneficio de los componentes de la estrategia TARGA (pruebas laboratorio, medicamentos, descentralización de suministros).

Determinación del impacto de las medidas de control vectorial de la malaria a nivel local y regional (mosquiteros, insecticidas).

Determinación de impacto de la falta de adherencia al DOTS de tuberculosis en la generación de resistencia a medicamentos y casos secundarios en áreas de elevados riesgo de transmisión y en pacientes con comorbilidades.

Evaluación del impacto de la vacunación contra la hepatitis B en zonas hiperendémicas.
Evaluación de impacto del control vectorial integrado en la enfermedad de Carrión.
<i>7. Evaluaciones de impacto de nuevas intervenciones en enfermedades transmisibles</i>
Determinación del impacto de las pruebas rápidas de susceptibilidad a drogas ya validadas en la salud pública (disminución en la incidencia en MDR, mortalidad, etc.) en áreas de elevado riesgo de transmisión.
Determinación del impacto de la falta de cumplimiento de los esquemas anti-maláricos en la tasa de recaídas.
Determinación de las medidas de control vectorial más efectivas en leishmaniasis.
Evaluación de esquemas de tratamiento para la hepatitis B crónica en zonas hiperendémicas.
Evaluación de nuevas terapias antiparasitarias en animales y humanos para fasciolosis.

Fuente: Instituto Nacional de Salud 2011a.

# CAPÍTULO 9

## Pobreza, distribución del ingreso y programas sociales

Álvaro Monge y Yohnny Campana\*  
Macroconsult

### INTRODUCCIÓN

El objetivo de este balance de investigación es brindar una visión general de la oferta académica en los temas de pobreza, distribución del ingreso y programas sociales en el período 2008-2011. Para ello, se ordena el debate en torno a estos temas clave y se explora las principales conclusiones, regularidades empíricas o discusiones abiertas en la literatura. Asimismo, el balance busca proveer un resumen de las prioridades de investigación futura que ayude a la academia a identificar las brechas de conocimiento que persisten, así como las necesidades de investigación desde la óptica de la política pública.

Aunque el ámbito fundamental del balance es el local (universidades, organismos del Estado, centros de investigación privados y el Consorcio de Investigación Económica y Social - CIES), se han hecho esfuerzos por incorporar estudios realizados por la academia

---

\* Los autores agradecen a Ricardo Sánchez y Rosangi Chang por su excelente labor como asistentes de investigación. Asimismo, a los señores Aníbal Velásquez, Osvaldo Molina e Isy Faingold, del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), y a los asistentes del Taller CIES-MIDIS sobre prioridades de investigación en programas sociales, por sus sugerencias respecto de la agenda de investigación propuesta, y al lector anónimo por sus comentarios a las versiones preliminares del capítulo. Sin embargo, las opiniones aquí presentadas así como los posibles errores son de total responsabilidad de los autores y no de la institución que representan.

internacional.<sup>1</sup> Los alcances del balance han sido definidos en concordancia con aquellos que lo precedieron (Escobal e Iguiñiz 2000; Iguiñiz y Barrantes 2004; y León 2008). Es decir, se seleccionó documentos que tenían una relación directa con el problema estudiado —pobreza y desigualdad—, o cuyo objetivo de análisis central fuese el diseño, evaluación o gestión de uno o varios programas sociales.<sup>2</sup>

A diferencia de los balances anteriores, las investigaciones relativas a los programas sociales no se consideran un subtema de la pobreza o la desigualdad, sino una prioridad de investigación por sí misma.

Para la elaboración de la agenda de investigación se ha utilizado tres fuentes. La primera son los lineamientos de investigación futura explícitos e implícitos de los documentos revisados y aquellos pendientes de los balances antes realizados; la segunda son las prioridades de investigación establecidas por el Consejo Consultivo del Sector Público del CIES; y la tercera son las entrevistas a funcionarios del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) para los fines específicos de esta investigación, así como las recomendaciones de los participantes del Taller CIES-MIDIS sobre prioridades de investigación en programas sociales.

- 
- 1 El balance incluye estudios elaborados en formato de documento de trabajo o publicados en el período 2007-2012 (la fecha de corte es febrero de 2012). Se seleccionó aquellos documentos directamente relacionados con el tema de la pobreza o desigualdad; documentos que explícitamente hacen evaluaciones de programas sociales (diseño, gestión e impacto); estudios de naturaleza aplicada, es decir, orientados a resolver preguntas de política pública. No se ha considerado estudios descriptivos o que realicen caracterizaciones de diferente naturaleza, artículos de opinión, resúmenes de ponencias y reportes de seguimiento de instituciones de diferente naturaleza. Tampoco aquellas investigaciones que ya fueron incluidas en los balances anteriores del CIES, salvo en algunos casos puntuales. En lo que respecta a la literatura internacional, se han utilizado motores de búsqueda como el Jstor y revisado la producción de organismos internacionales, fundamentalmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.
  - 2 Nos referimos a los programas sociales focalizados cuyo principal objetivo es la lucha contra la pobreza, seleccionados del inventario de programas sociales vigentes a la fecha (Informe Pre-Electoral 2006-2011), e incluye los nuevos programas sociales creados por el actual gobierno, destacados en la Exposición de Motivos del Presupuesto General de la República 2012. Asimismo, se ha incluido evaluaciones de otras intervenciones sociales no consideradas en los documentos anteriores por su relevancia en la discusión de la evaluación de impacto, algunas de ellas no necesariamente programas públicos.

En la siguiente sección del capítulo se presenta el balance de investigación organizado en torno a los dos temas de interés (pobreza y desigualdad y programas sociales). Finalmente, se plantea la agenda de investigación futura ordenada también en torno a los dos temas clave de discusión, pero identificando los desafíos transversales.

## 1. BALANCE DE INVESTIGACIÓN

Los estudios sobre pobreza y desigualdad se organizan en cuatro grupos: medición de la pobreza, evolución de la pobreza, factores explicativos de la pobreza, desnutrición como variable de la pobreza, desigualdad de los ingresos y otras aproximaciones a la desigualdad. En el caso de los programas sociales, la discusión se divide en las evaluaciones de diseño y gestión, las evaluaciones de impacto y un apartado para el Programa Juntos, por la importancia que le ha dado la literatura en estos últimos años. Antes de entrar propiamente al balance del período, se hace una breve comparación con las tendencias observadas en los balances pasados.

### 1.1. POBREZA Y DESIGUALDAD

En los períodos anteriores, los estudios de pobreza se orientaron principalmente a medir sus determinantes, explorar métodos alternativos de medición (enfocados sobre todo en la pobreza subjetiva y multidimensional), analizar la relación entre la actividad macroeconómica y la pobreza, entre otros. Como veremos, exceptuando la identificación de los determinantes de la pobreza, que ha perdido fuerza, estas tendencias se volvieron a manifestar en mayor o menor medida. Sin embargo, se identifican tres entradas interesantes que vale la pena mencionar: (i) estudios más sofisticados sobre vulnerabilidad que transcinden el concepto de pobreza e incorporan aspectos de riesgo de caer en la pobreza; (ii) la importancia otorgada en los estudios al estado nutricional de la población (en particular infantil), que parece haber sido adoptado como indicador clave por la literatura; y (iii) la importancia adquirida por estudios específicos referidos a la primera infancia como grupo particularmente vulnerable y objeto de análisis.

### 1.1.1. *Medición de la pobreza*

El principal problema para estudiar la pobreza es establecer una definición clara de esta y los procedimientos necesarios para identificarla. Al respecto, la definición operativa comúnmente adoptada por la literatura revisada es considerar pobre a aquel individuo con un nivel de vida por debajo de un estándar mínimo aceptable, utilizando para ello la línea de pobreza. Este resultado puede atribuirse a que la fuente de información habitualmente empleada para este tipo de estudios (Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO) forma sus variables de pobreza (fundamentalmente) alrededor de estos conceptos y no necesariamente a una tendencia de reducir el problema de la pobreza a lo estrictamente monetario. En efecto, se ha identificado, al igual que Iguiñiz y Barrantes (2004) y León (2008), un consenso en torno al carácter multidimensional de la pobreza en la literatura especializada. Es más, aunque con diferente énfasis, la literatura tiende a priorizar el carácter complementario frente al alternativo entre lo monetario y no monetario como método de identificación de la pobreza.

Un estudio que rescata esta naturaleza multidimensional de la pobreza es el Castro, Baca y Ocampo (2010), que utiliza el índice multidimensional de Alkire y Foster para calcular la proporción de la población que vive privada del acceso a algún factor no monetario necesario para el desarrollo humano (educación, salud, vivienda, vulnerabilidad, nutrición). Tras aplicar este método, los autores proponen un mapa de pobreza y comparan sus resultados con los que arroja la línea de pobreza, encontrando discrepancias interesantes. Así, muestran que en 2008 el 39% de los hogares clasificados como no pobre bajo el método de la línea, es considerado pobre bajo el método multidimensional, proporción que ha crecido desde 2004. Otro intento, pero desde el enfoque de capacidades, es el Gonzales de Olarte (2010), quien propone un algoritmo de desarrollo humano basado en un set de satisfactores (alimentación, salud, educación, vivienda, seguridad social, empleo decente y jubilación adecuada). Según sus resultados, solo 46% de la población tiene acceso a todos estos satisfactores, los que se encuentran principalmente en las grandes ciudades. Asimismo, descubre que su índice está fuertemente correlacionado con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

También se han identificado esfuerzos interesantes que exploran la naturaleza subjetiva de la pobreza. Sin embargo, a diferencia de lo señalado por Iguiñiz y Barrantes (2004), los esfuerzos ya no están necesariamente dirigidos a calcular líneas de pobreza subjetiva sino a estudiar de manera más aplicada la relación empírica que existe entre los indicadores objetivos y subjetivos de bienestar. Al respecto, la literatura recurrentemente muestra una relación positiva (aunque no perfecta) entre el ingreso y diferentes medidas de bienestar subjetivo, incluso entre los más pobres. Los hallazgos de Herrera, Razafindrakoto y Roubanud (2009) corroboran esta hipótesis cuando comparan los determinantes del bienestar subjetivo entre Madagascar y el Perú. Collantes y Escobedo (2007) arriban a resultados similares, y además estudian los efectos diferenciados por lengua de origen y lugar de residencia.

Guillén-Royo (2008) intenta explicar estos hallazgos justificando que la importancia de los ingresos puede ser superior entre las personas que enfrentan mayores necesidades, debido a que casi la totalidad de su ingreso se utiliza para satisfacerlas. Además, concentrándose en el gasto de los hogares, intenta averiguar cómo cambia la relación entre esta variable y el bienestar subjetivo cuando se toma en cuenta las razones que motivan el consumo: por interacción social, hedonismo y satisfacción de necesidades básicas. Descubre que la relación se mantiene, pero curiosamente el motivo ‘satisfacción de necesidades’ predice negativamente la felicidad. La explicación, según la autora, sería que existe una brecha creciente entre buscar satisfacer las necesidades básicas y alcanzarlas a través del consumo, lo que fácilmente puede devenir en frustración.

Mientras tanto, Alcázar y Andrade (2008) construyen un índice ponderado de calidad de vida en Lima Metropolitana (La Victoria, Los Olivos y Villa El Salvador) que depende de tres dimensiones: factores individuales (aquellos que están bajo el control de los propios individuos), factores de la esfera urbana (bajo el control de los gobiernos locales) y factores que surgen de la interacción social en el espacio de residencia o vecindario. El estudio muestra que el índice de calidad de vida reportado arroja una media de alrededor de 6 en una escala del 1 al 10 (donde 10 es completamente satisfecho con la calidad de vida). Además, concluye que en promedio los factores individuales son los más importantes, seguidos de los de interacción social.

Por otro lado, la literatura ha mostrado interés por diferenciar el concepto de pobreza del de vulnerabilidad, entendido este último como la probabilidad de que un hogar caiga en estado de pobreza. Al respecto, Chumpitaz y Jara (2008) estudian los factores que hacen que los hogares transiten entre los estados de pobreza, pobreza extrema y no pobreza. Según los autores, la educación, el capital social, el acceso a crédito, a activos productivos y las remesas serían los determinantes fundamentales para que un hogar transite hacia el estado no pobre. Por su parte, Higa (2011) propone un indicador de vulnerabilidad que se descompone en pobreza (ingresos bajos) e incertidumbre (variabilidad de los ingresos), y examina cómo cambia en un contexto de crecimiento sostenido (2002-2006). El autor encuentra que las reducciones de la pobreza no siempre han estado acompañadas de reducciones de la vulnerabilidad.

En relación con lo anterior, Castro (2008) analiza qué factores permiten a los hogares suavizar su consumo en presencia de choques, y encuentra que los más efectivos son una mejor dotación de capital humano y el acceso a transferencias del exterior. De manera similar, Martínez y Montalva (2008) señalan que, ante un choque, la respuesta más inmediata pasa por reducir el consumo de bienes durables, aunque existen diferencias según el tipo de choque experimentado. Así, en presencia de choques de salud, los hogares gastan el capital del hogar o recurren a préstamos; ante choques naturales, reducen inevitablemente su consumo; y ante choques económicos, incrementan las horas de trabajo y gastan el capital del hogar.

Finalmente, se ha identificado un interés particular en el segmento de la niñez (y en menor medida los adolescentes) como grupo vulnerable. Quizá esto tenga relación con el surgimiento de programas de investigación enfocados en esta cohorte (Los Niños Primero, Niños del Milenio, entre otros). Un ejemplo interesante al respecto, aunque desde un enfoque más descriptivo, es el de Vásquez (2007). El autor busca entender la vulnerabilidad desde la infancia y hace un recuento de lo que denomina los “niños invisibles”, es decir, aquellos que están expuestos a niveles elevados de vulnerabilidad pero que no llegan a ser atendidos por el Estado. Dentro de este grupo ubica a los niños con discapacidad y desórdenes mentales, a los niños infectados con el VIH/SIDA, a aquellos adolescentes que son víctimas de las secuelas de la violencia armada interna, a quienes trabajan y lo hacen en la calle, y

a las madres adolescentes y los hijos de estas. Todos estos segmentos tienen un rasgo común: no existen políticas focalizadas en sus necesidades, y cuando las hay, los recursos son tan escasos que es imposible atenderlos convenientemente. El riesgo de caer en la pobreza o de perpetuarla es ciertamente más alto entre estos grupos.

### *1.1.2. Evolución de la pobreza<sup>3</sup>*

La reducción de la tasa de pobreza durante la última década ha llevado a los investigadores a analizar su dinámica con más detalle. Algunos estudios se han centrado en los patrones de evolución diferenciada de la pobreza, concluyendo que esta se redujo principalmente en los espacios urbanos marginales tanto si se analiza a partir del indicador monetario como si se hace a partir de un indicador alternativo, como la pobreza calórica (Vakis y Clavijo 2008; Herrera 2008). Esta conclusión se mantiene incluso cuando se analiza el último cuarto de siglo como lo hace Ponce (2008), quien descubre que las provincias con mayor concentración de localidades urbanas habrían logrado revertir los problemas de empobrecimiento generalizado producto de la crisis de la década de 1980, lo que no consiguieron aquellas provincias con población rural, que más bien se empobrecieron a niveles mayores que hace veinte años atrás. Esto sugeriría la existencia de diferentes elasticidades crecimiento-pobreza, que en general tienden a ser menores para el ámbito rural (Escobal 2008).

Por su parte, García y Céspedes (2011) analizan la relación entre crecimiento y pobreza y muestran que el crecimiento económico fue pro pobre en la última década, ya que habría impactado más en los hogares

---

3 Es importante tomar nota de que a partir de 2011 se han producido ciertos cambios metodológicos en la base de datos oficial utilizada para el cálculo de la pobreza: la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO). El lector interesado puede revisar estos cambios en Instituto Nacional de Estadística (2012). Los más importantes son la actualización de la estructura de población urbana y rural de acuerdo con el censo del año 2007, la actualización de la canasta de consumo según las modificaciones en los patrones de consumo experimentados al año 2010, la mejora en el cómputo de los requerimientos calóricos y en la estimación del gasto de los hogares, así como en la determinación de la población de referencia. Estas variaciones evidentemente han alterado los valores puntuales y la trayectoria de la pobreza.

ubicados en los cuantiles más bajos de la distribución de ingresos. Según sus estimaciones, por cada punto porcentual de crecimiento del producto bruto interno (PBI) per cápita la tasa de pobreza se reduciría en más de uno por ciento. Además, demuestran que el efecto crecimiento sería mayor que el efecto distribución, aunque ambos contribuyen positivamente a la reducción de la pobreza. No obstante, este efecto se concentraría en el área urbana, donde la elasticidad crecimiento-pobreza es largamente superior a la del área rural. Los autores también proyectan las tasas de pobreza en función de los hallazgos anteriores y ante diversos escenarios, encontrando que la meta al 2015 de la tasa de pobreza y pobreza extrema de los Objetivos de Desarrollo del Mileno (ODM) sería alcanzada con facilidad. Yamada y Castro (2008) coinciden solo parcialmente con esta afirmación y no descartan la necesidad de recursos adicionales del Estado (entre 0,5% y 1% del PBI) para la consecución de los ODM, sobre todo si se incluye algunos más ambiciosos relativos a logros educativos, nutricionales, salud y acceso a servicios básicos.

Desde una óptica regional, Paz (2010) se pregunta por la evolución de la pobreza en la macrorregión sur del Perú (Apurímac, Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna). Según sus hallazgos, entre 2004 y 2008 la pobreza en este espacio se redujo en más de 7%, cambio que habría sido robusto. Más aún, tal reducción habría estado compuesta por un efecto crecimiento de los ingresos de 18% y un efecto distribución en sentido opuesto de 11%. Mientras tanto, Rosales, Chinguel y Siancas (2008) muestran convergencia del IDH en los departamentos del norte del Perú en el período 1995-2005.

Finalmente, Escobal y Ponce (2008) presentan estimaciones de la dinámica provincial del crecimiento, la pobreza y la desigualdad durante el período intercensal (1993 y 2005). Los autores encuentran, por ejemplo, que 64% de la población reside en provincias que crecieron y cuyas tasas de pobreza se redujeron, y que 22% reside en provincias que no crecieron ni mejoraron sus niveles de pobreza. Lo interesante del análisis es que logra identificar un segmento poblacional (13%) que reside en provincias que no logró reducir sus niveles de pobreza a pesar del crecimiento experimentado en el período bajo análisis. Los grupos que no consiguen reducir sus niveles de pobreza (ya sea creciendo o no) tienden a ubicarse a lo largo de la sierra.

### 1.1.3. Factores explicativos de la pobreza

Aparicio, Jaramillo y San Román (2011) intentan identificar el tipo de infraestructura pública que reduce más la probabilidad de ser pobre. Encuentran que, además de los esperables efectos positivos asociados al acceso a servicios básicos (saneamiento y electricidad), el teléfono se constituiría en un factor importante, en particular entre los hogares urbanos y con jefe de hogar mujer. La explicación sería la capacidad que tiene este servicio para permitir el desarrollo de fuentes más diversificadas de ingresos. Por otro lado, el entorno institucional en el que viven los hogares facilitaría la superación de la pobreza. Al respecto, Escobal y Ponce (2011) muestran que la mayor “densidad institucional”—medida como una combinación de la presencia de organizaciones, el grado de desigualdad de activos, el grado de desigualdad de oportunidades y el grado de fragmentación política—aumenta el efecto que tiene la infraestructura en el crecimiento de los ingresos para aquellos hogares ubicados en el tercilio más pobre, posibilitando además que la pobreza sea más sensible al crecimiento económico.

Por su parte, Alcántara (2008a) analiza los determinantes de la pobreza rural y encuentra que si bien los factores del hogar, de la vivienda e incluso del departamento son importantes, estos varían en función de la zona de residencia. Así, por ejemplo, mientras que las condiciones físicas de la vivienda son relevantes en la sierra y en la selva, en la costa no lo son. En cambio, solo en la costa las características físicas de los departamentos son importantes, mientras que en el resto del país no. Para Yamada y Montero (2008), la pérdida del empleo de algún miembro del hogar es un determinante de gran peso para caer en la pobreza. En sus resultados, perder el empleo incrementa la probabilidad de ser pobre hasta en 44%.

Por otro lado, Escobal y Flores (2009) analizan el impacto intergeneracional de las decisiones de migración comparando diversos indicadores de bienestar, incluidos aquellos de tipo nutricional y académico, de los hijos de madres migrantes con los de madres no migrantes. Según los autores, la migración tendría un impacto positivo en los resultados nutricionales y el rendimiento cognitivo de los infantes a través de tres canales principales: mayores ingresos generados en los lugares de destino, acceso a información sobre mejores prácticas para el cuidado de los hijos y mayor acceso a servicios públicos. En este mismo

campo, Ponce (2008) estudia la relación entre la migración interna y la transición demográfica, y descubre que el saldo neto de la migración interna interprovincial se encuentra negativamente correlacionado con la variación de la tasa de pobreza, principalmente en provincias más rurales. Frente a esto, sostiene que podría ser la población menos pobre la que decide dejar las provincias más rurales para dirigirse hacia aquellas de tamaño intermedio, lo que acentuaría el proceso de polarización. Por su parte, Céspedes (2011) se concentra en la emigración internacional de los últimos diez años y el flujo de remesas hacia el país que este fenómeno trajo consigo. La tendencia creciente de las remesas habría contribuido significativamente con un mínimo de 0,8% en el crecimiento económico, pero apenas marginalmente a la reducción de la pobreza.

La literatura también se ha ocupado de analizar la relación entre el medio ambiente y la pobreza. Por ejemplo, el estudio de Fort, Glave y Rosemberg (2010) establece que los desastres naturales tienen un impacto negativo en el consumo per cápita de los hogares, principalmente entre los más pobres. Más aún, entre los hogares que habrían experimentado algún tipo de desastre natural, la probabilidad de que estos sean “siempre pobres” es veintiún veces mayor que la probabilidad de que sean “nunca pobres”. De modo similar, Alcántara (2008b) encuentra una alta correlación entre pobreza y deforestación, y a partir de ello sostiene que la pobreza sería afectada por la deforestación en el corto plazo porque, posiblemente, esta última perturba las actividades de sobrevivencia de los hogares rurales más pobres.

Por último, un estudio particularmente interesante es el realizado por Dell (2011), que busca estimar el efecto de largo plazo de la mita colonial en el Perú. Usando registros históricos muy bien documentados, la autora identifica el área geográfica en la que se impuso este sistema de trabajo forzado. Luego, utilizando una estrategia de regresiones discontinuas, estima que las poblaciones actuales asentadas en los distritos del área de la mita registran hoy un consumo per cápita inferior en 25% y una tasa de desnutrición infantil 6% mayor. Estas diferencias son invariantes a diversas pruebas de robustez. Adicionalmente, plantea que el sistema de tenencia de tierras y los sistemas de provisión de bienes públicos serían los canales institucionales que explican la persistencia de los efectos. Para la autora, la mita habría sido la institución que condicionó buena parte de las diferencias

en desarrollo observadas entre las localidades del Ande peruano contemporáneo.

#### *1.1.4. La desnutrición como variable de pobreza*

Mispireta *et al.* (2007) muestran que el Perú ha atravesado por un proceso de transición nutricional en los dos últimos decenios. Este proceso habría empezado con una mejora importante en los primeros años de la década de 1990, pero se habría estancado cinco años después, sin mostrar cambios mayormente importantes en la actualidad. A conclusiones similares arriba el informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2009), que además muestra que después de Bolivia y Ecuador, el Perú es el país que registra la mayor tasa de desnutrición crónica. Estos altos niveles de desnutrición significarían un costo equivalente a 3% del PBI. En este contexto, Arocena (2009) analiza la naturaleza multidimensional de la desnutrición crónica infantil e identifica la importancia de los factores básicos (características de la pareja y del hogar), subyacentes (características del nacimiento y cuidado del niño) e inmediatos (características del patrón alimentario y de morbilidad) para los años 1996, 2000 y 2007. Pichihua *et al.* (2007) hacen lo propio cuando verifican la importancia del nivel socioeconómico de los hogares.

Shin (2007) examina la importancia de la educación de la madre como determinante de los niveles de nutrición infantil. Afirma que el efecto de esta variable es mayor en áreas rurales que en áreas urbanas, pero que sería moderado por efectos contextuales relacionados con las localidades de residencia de los hogares. Complementariamente, Baldárrago (2009) sostiene que el canal por el que este impacto se materializa es sobre todo el mayor acceso a información sobre el cuidado del menor. En la misma línea, Beltran y Seinfeld (2009 y 2011) indican que entre los más pobres el acceso a servicios básicos de saneamiento es un determinante fundamental. Frente a ello, la política más costoefectiva sería incrementar las raciones del Programa Integral Nutricional (PIN). Por su parte, Yamada y Basombrio (2008) estudian la factibilidad de reducir a la mitad el déficit calórico en el Perú en un intento por alcanzar el primer ODM. En el escenario más auspicioso, para que ello sea factible es necesario mantener un crecimiento económico de

7% anual e incrementar drásticamente la cobertura del programa de desayunos escolares a todos los niños pobres del país.

Agüero y Valdivia (2010) se ocupan del efecto de las recesiones económicas sobre la salud infantil. Señalan que durante las crisis los hogares pierden recursos, lo que puede reducir el consumo de nutrientes y afectar incluso la sobrevivencia infantil. Estas hipótesis son respaldadas por evidencia empírica, que además demuestra que el efecto negativo empezaría durante el período de gestación. En una línea complementaria, Outes *et al.* (2011) indagan por el efecto de la nutrición infantil sobre el logro cognitivo en una muestra de infantes de 3 a 6 años de edad extraída de la base de datos de Niños del Milenio. Para controlar la endogeneidad de la nutrición, los autores utilizan una estrategia de diferencias de hermanos al interior de un hogar con variables instrumentales, donde los instrumentos son choques de precios durante períodos críticos de desarrollo de los infantes. De acuerdo con sus resultados, un incremento de una desviación estándar en el indicador de talla para la edad (la medida de nutrición) impacta entre 17% y 20% en un indicador estandarizado del test peabody (indicador cognitivo). Este resultado es invariante a diversas pruebas de robustez.

En un estudio cercano, Zegarra y Tuesta (2009) estiman el efecto del incremento de los precios de los alimentos de 2007 sobre la vulnerabilidad alimentaria, definida esta como la probabilidad de que un hogar experimente déficit calórico. Calculan que 25% de los hogares estaría en situación de vulnerabilidad alimentaria y que el aumento de precios habría reducido el consumo calórico en 4,3%. El tema nutricional también fue abordado indirectamente por Díaz (2010), quien encuentra que los hogares peruanos tendrían un consumo insuficiente de frutas y lácteos y un excesivo consumo de cereales. Además, predice que con el aumento de ingresos la alimentación de los peruanos va a empeorar, por el mayor consumo de grasas y carbohidratos.

#### *1.1.5. Desigualdad de los ingresos*

Como ya lo señaló León (2008), los estudios en torno a la desigualdad (ya sea medirla o explicarla) son escasos. Al respecto, el balance realizado por De los Ríos (2011) sobre el tema de la desigualdad y la distribución del ingreso ya había identificado una brecha de conocimiento

importante: la poca atención dedicada por la literatura a integrar la noción de desigualdad en el estudio de la pobreza. El autor sostiene que no solo los estudios son escasos, sino que no parten de definiciones comunes y en muchos casos carecen de rigurosidad estadística. Todo ello limita la posibilidad de arribar a afirmaciones concluyentes en la materia. Esta es una visión compartida por Trivelli (2008), quien además recomienda entender primero los tipos de desigualdad (más allá de lo económico) que estarían sustentando posibles procesos de exclusión social.

Un estudio importante acerca de la desigualdad, sobre todo por su cobertura temporal, es el de Jaramillo y Saavedra (2011). Si bien por limitaciones de información el análisis se centra en el período 1997-2006, presenta información incluso desde 1961. De acuerdo con sus hallazgos, la desigualdad se habría reducido levemente tanto en el área urbana como rural, aunque persisten diferencias importantes entre estos dos ámbitos y entre departamentos. De hecho, la desigualdad intergrupo sería una de las principales causas de la persistencia de las diferencias económicas. Adicionalmente, el estudio ofrece resultados de ejercicios de simulación que muestran los efectos de la educación sobre la distribución de los ingresos. Así, aunque el acceso a la educación iguala resultados, los retornos a la educación tendrían un rol ambiguo: habrían igualado a nivel de trabajadores pero no de hogares. Una recomendación de política natural de este estudio es prestar atención no solo al acceso sino a la calidad de la educación con menores rendimientos (pobres rurales). Otras políticas necesarias son el fomento de micro y pequeñas empresas y la ampliación del acceso a servicios básicos.

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) es el organismo que reporta este patrón decreciente de la desigualdad —que incluso se habría acentuado en el período 2006-2010— como parte de sus informes de resultados de la ENAHO (Instituto Nacional de Estadística 2011). Sin embargo, estas cifras han sido criticadas desde varios frentes. Por ejemplo, Mendoza, Leyva y Flor (2011) señalan que usando datos de las cuentas nacionales de trabajadores independientes y autoempleados, la distribución del ingreso en 2010 sería más desigual que la de inicios de los años ochenta. Los autores atribuyen estos resultados al estilo de crecimiento primario exportador de la economía y a la escasa capacidad redistributiva de la política fiscal.

Yamada y Castro (2007) arriban a una conclusión similar tras ajustar las cifras del coeficiente de Gini con las cuentas nacionales, ejercicio que los lleva a mostrar que en el período 1997-2004 la desigualdad habría aumentado ligeramente. De acuerdo con su argumentación, los problemas de calidad de los servicios sociales y de gestión de la política social justifican tal resultado. Mientras tanto, Gambetta (2009) analiza los cambios de la distribución del ingreso en el período 2003-2008. Para ello, computa diversos indicadores de desigualdad y examina la significancia estadística de sus variaciones entre períodos. Los resultados muestran que la mejora de los indicadores de desigualdad durante el período de análisis no es estadísticamente significativa, por lo que el crecimiento económico no se habría transferido en igual proporción hacia los más pobres.

Finalmente, Escobal y Ponce (2008) separan las dinámicas distributivas entre provincias y al interior de estas usando información intercensal (1993-2005), y determinan que 90% de la población reside en provincias cuyos índices de desigualdad intraprovincial (medida por el coeficiente de Gini) se han reducido en el período. Sin embargo, analizando solo la velocidad de crecimiento de cada uno de estos espacios respecto del total nacional (como proxy de la desigualdad interprovincial), también encuentran que 70% de la población reside en provincias que crecen a un ritmo más lento que el promedio. Los autores consideran sus hallazgos consistentes con una tasa global de desigualdad constante (dados el peso de cada componente: 10% efecto intragrupo, 47% efecto intergrupo y 44% efecto interacción), pero que ocurren sobre una estructura espacial que tiende a polarizarse.

#### *1.1.6. Otras aproximaciones a la desigualdad*

Las relaciones entre desigualdad y composición étnica han adquirido también cierta importancia en la literatura académica, aunque más desde la perspectiva histórica del fenómeno. Thorp y Paredes (2011), por ejemplo, sostienen que gran parte de las diferencias actuales entre grupos indígenas y no indígenas tienen sus orígenes en el clientelismo, la discriminación y la subordinación durante la colonia y los primeros años de la independencia, que crearon relaciones basadas en una jerarquía étnica en la que lo indígena estaba en el escalafón más bajo.

Contreras (2011) añade a estas relaciones el efecto de distribución de la población en una geografía también desigual, que en general también desfavoreció a las poblaciones indígenas. Por su parte, Valdivia, Benavides y Torero (2007) sostienen que la exclusión de los procesos sociales, económicos y políticos que experimenta el país se ha manifestado en procesos de discriminación que usualmente afectan más a los indígenas. Frente a esto, sin embargo, reconocen que son también los grupos que más reconocimiento político de derechos han logrado en comparación con los afrodescendientes.

En una línea ligeramente diferente, Barrón (2008) analiza la importancia de la exclusión y la discriminación como fuentes de la desigualdad interétnica. Apoyado en sendos ejercicios de simulación, intenta reconstruir, por un lado, la distribución de los ingresos laborales de los trabajadores indígenas si estos tuvieran la misma distribución de dotaciones que los no indígenas (no exclusión), y por otro, si experimentaran iguales retornos a los factores (no discriminación). Concluye que reducir la exclusión (a través de la reducción de la brecha en educación) es la política igualadora más efectiva (reduce el Gini hasta en 28%). En cambio, reducir la discriminación solo disminuiría la desigualdad (medida con el mismo coeficiente) en 20%. De modo complementario, Escobal y Ponce (2007) analizan los canales de exclusión que están detrás de las menores oportunidades económicas que tienen los indígenas. Los canales directos no serían los más importantes, sino más bien aquellos de tipo indirecto relacionados con diferencias contextuales e históricas de los hogares, concluyen. Esto es confirmado relativamente por los estudios de caso presentados en el libro de Benavides *et al.* (2010).

Peters y Skop (2007) examinan la heterogeneidad de los patrones de segregación espacial en Lima Metropolitana a partir de información censal a nivel de manzanas. Para ello, toman en cuenta las distancias e interacciones entre grupos sociales que caracterizan a este fenómeno. Sus resultados muestran que las municipalidades de nivel socio-económico medio son las más homogéneas, pues tendrían menos bolsones de población segregada. En cambio, las localidades de nivel socio-económico bajo y alto son las más heterogéneas, pues registran grupos prósperos y pobres (en ambos casos) que se segregan espacialmente en espacios habitacionales identificados.

Finalmente, Saldarriaga (2010) estudia la movilidad intergeneracional y la relaciona con la educación. Este tipo de literatura típicamente

intenta observar si la riqueza de los padres es un factor condicionante del nivel de riqueza de los hijos. Si este factor es muy importante, entonces la sociedad no mostrará movilidad, pues los descendientes de hogares más pobres no podrán transitar hacia mayores niveles de vida. El autor muestra que los hijos de padres con educación secundaria completa tendrán 15% más probabilidades de culminar la secundaria y 3% menos probabilidades de insertarse en ocupaciones de baja calificación. Aunque estos resultados no llevan a concluir la existencia de baja o alta movilidad, sí permiten, según el autor, observar el efecto a favor de este proceso de las políticas orientadas a ampliar la escolaridad de las personas.

## 1.2. PROGRAMAS SOCIALES

La investigación relativa a los programas sociales se ha ordenado en dos grandes grupos: (i) los estudios interesados en analizar el diseño, la gestión u operación de los programas sociales; y (ii) las evaluaciones de impacto de diferente naturaleza. En ambos casos, una nueva tendencia es que las investigaciones cada vez se enfocan más en programas particulares que en la política social como un todo. Aunque esta segunda práctica no ha sido abandonada (lo cual es saludable ya que permite una visión integral del sistema de protección social en el Perú), la nueva tendencia ha permitido en ciertos casos particulares que el nivel de análisis sea más profundo y las conclusiones más específicas.

Mención aparte merece el Programa Juntos, que en los últimos años se ha convertido en uno de los más estudiados. Parte de la explicación de este fenómeno puede estar en su naturaleza novedosa (transferencias condicionadas). Sin embargo, más importante es el hecho de que este programa, a diferencia de otros, nace con una cultura de monitoreo y evaluación, lo que crea las condiciones para este desarrollo. La relativa abundancia de investigaciones sobre Juntos hace que su revisión ocupe un acápite especial.

El avance en materia de metodología es disímil. Respecto de las evaluaciones de diseño, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha impulsado la homogeneización metodológica, lo que ciertamente facilita la comparación de resultados en cada programa estudiado. A pesar

de que ciertos temas no se tocan con la profundidad debida, sí se nota un esfuerzo por presentar los aspectos críticos centrales que sirvan de alertas tempranas para establecer la lógica, eficacia y eficiencia de la intervención. Al igual que en los años anteriores, la literatura es muy profusa en lo relativo a los problemas de focalización y el análisis de la progresividad de la política social. Sobre el punto, es importante notar cierta sofisticación incipiente en los indicadores analizados, orientados más a analizar toda la distribución de ingresos que los promedios o el conteo de la subcobertura y la filtración.

En cuanto a las evaluaciones de impacto, una práctica relativamente nueva en la oferta académica local, los avances han sido más modestos. Al respecto, todavía dominan aquellas interesadas en explorar correlaciones o evidencias anecdóticas frente a propuestas más formales que estudien causalidades (tanto en el caso de los enfoques cualitativo como cuantitativo). No obstante, sí es importante mencionar el empeño puesto en la producción de estudios quasi experimentales, los que se estarían constituyendo en un estándar mínimo de calidad en los últimos años. Por otro lado, las evaluaciones con diseños experimentales son casi inexistentes más allá de algunos esfuerzos individuales, como por ejemplo los desarrollados por el Innovations for Poverty Action (IPA) mencionados más adelante. Este es posiblemente el principal reto a futuro de este tipo de literatura.

### *1.2.1. Evaluación de diseño y gestión*

Existen múltiples diagnósticos sobre los problemas de diseño y gestión de la política social en general y los programas sociales en particular. Un buen resumen al respecto puede encontrarse en el estudio del Banco Mundial (2007), donde se argumenta que las redes de protección social en el Perú sufren lo que la institución llama un “equilibrio de baja calidad”, cuya causa principal es la falta de objetivos claros y metas cuantificables que midan su progreso. Estas condiciones (de diseño) son expuestas como una explicación central para entender el pobre desempeño de los programas sociales y su bajo nivel de impacto en la reducción de la pobreza. Además, de acuerdo con las cifras presentadas en el documento, el problema se agrava si es que se toma en cuenta el reducido nivel de gasto en programas de asistencia

social (casi 0,7% del PBI), cifra catalogada como baja en relación con las necesidades nacionales. Aunque utilizan cifras diferentes, Lavado (2007) y Aramburú y Rodríguez (2011) arriban a una conclusión similar: el gasto social en el Perú se encuentra en la cola de sus vecinos de América Latina.

Más allá del nivel de gasto, Yamada y Castro (2007) concluyen que durante el período 1985-2004 el gasto social ha sido incapaz de reducir sostenidamente la pobreza debido a problemas de baja calidad de los servicios, inefficiente focalización de los programas sociales y poca pertinencia en períodos recesivos. Sobre este último punto, Castro (2008), analizando el período 1994-2004, concluye que la prociclicidad de la política fiscal impide mantener el gasto dirigido a los pobres durante las fases recesivas, lo que impacta negativamente en la capacidad del Estado para atender a este segmento de la población. Es decir, existiría espacio para una política fiscal contracíclica que permita mantener un nivel de gasto social estable en todo momento.

Estos hallazgos se condicen con el diagnóstico más específico realizado previamente por Alcázar (2007), quien analiza los programas nutricionales y concluye que los principales problemas que presentan son la confusión de objetivos, la multiplicidad y superposición de funciones, la ausencia de monitoreo y evaluación y la fuga de recursos en todos los niveles. Esto afecta por igual la calidad y la eficiencia del gasto, lo que justifica impactos posiblemente bajos de la política social. Utilizando diagnósticos similares, se entienden las sugerencias de Portocarrero, Vásquez y Yamada (2010), quienes en su libro compilatorio señalan que los desafíos de la política social pasan por reforzar presupuestos y el capital humano de instituciones gestoras y ejecutoras, mejorar los procesos de identificación de los beneficiarios, implementar sistemas de monitoreo y la evaluación de impacto y ampliar la oferta de bienes y servicios públicos de modo costo-efectivo.

Sobre este último punto, Vásquez (2008) destaca que las claves para una gerencia social eficaz son la sinergia (articulación y coordinación entre los programas sociales), la autonomía (a nivel presupuestario), la tercerización (en la ejecución), la graduación (sistemas de salida evidentes) y la transparencia (sistema de rendición de cuentas). Estas son justamente las líneas matrices que utiliza el autor en su propuesta de fusión de programas sociales, explicada detalladamente en Vásquez y Franco (2007) y Vásquez (2011) para mejorar la eficiencia y eficacia

de la política social. Mientras tanto, Guerrero, Sugimaru y Cueto (2010) exploran una alternativa diferente mostrando los argumentos a favor y en contra de la adopción de asociaciones público privadas (APP) en los programas sociales (a favor de la infancia). Los beneficios más importantes son el aumento en el presupuesto, la ampliación en la cobertura, la mejora en la calidad y el mejor contexto para el cumplimiento de los planes. Sin embargo, los autores mencionan también la existencia de barreras como la ausencia de un marco legal claro, la alta rotación de funcionarios y la falta de articulación entre instituciones. Solucionar estos temas son retos pendientes si se quiere incentivar este tipo de arreglos en el campo social.

No obstante, a pesar de que el enfoque “integral” para evaluar la política social todavía domina la literatura académica local, en los últimos cinco años se ha avanzado mucho en la realización de diagnósticos más específicos; es decir, aquellos que profundizan en un solo programa social (o un subconjunto de ellos). Un importante promotor al respecto ha sido el MEF, mediante las evaluaciones de diseño en el marco del programa de presupuestos por resultados. Entre 2008 y 2011 se han realizado doce de estas evaluaciones de programas sociales (véase el cuadro), las cuales además contienen una descripción bastante detallada de cada uno. Los programas evaluados han sido: Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA), Juntos, Seguro Integral de Salud (SIS), Materiales Educativos, Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FTEL), Mantenimiento de Locales Escolares, Construyendo Perú (hoy Trabaja Perú), Agua para Todos, Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) y Mejoramiento de Barrios y Pueblos.

En general, es posible extraer cuatro conclusiones transversales de los programas analizados: (i) en la mayoría de casos, se observan deficiencias en las lógicas horizontales y verticales de sus marcos lógicos; (ii) presentan dificultades en la identificación de beneficiarios, sea por problemas de información o inadecuados sistemas de focalización; (iii) tienen problemas operativos graves, sobre todo en los sistemas de compras y entregas de beneficios, procesos que registran retrasos importantes por diferentes causas; y (iv) carecen de sistemas de monitoreo y evaluación.

## RESUMEN DE LOS RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES DE DISEÑO DEL MEF

<i>Programa</i>	<i>Autor</i>	<i>Resumen de resultados</i>
PRONAA	Soltan y Sanz (2008)	<p>A nivel del marco lógico, la principal limitación en muchos casos es la ausencia de metas. En cuanto a la identificación de beneficiarios (en el caso del subprograma escolar), se atiende solo a la población objetivo que se acerca a los centros educativos, dejando de lado a aquella que vive en zonas más alejadas. Asimismo, la focalización del PIN se ve limitada porque la programación del número de beneficiarios responde a criterios de capacidad de atención históricos. Esto se revela en las elevadas tasas de subcobertura y filtración. Además, se señala que el principal problema del PIN es la entrega incompleta y no oportuna de raciones, asociada con fallas en los procesos de compras; y la preparación deficiente de los alimentos.</p>
PRONAMA	Alcázar, Cueto y Sanz (2009)	<p>El principal problema de diseño experimentado por este programa fue no contar con cifras claras y confiables acerca del número de analfabetos y su distribución a lo largo del país, lo que afectó las programaciones operativas posteriores. Asimismo, en materia de gestión, los criterios de focalización geográfica (priorizar localidades) han sido medianamente respetados (salvo ciertas desviaciones). Diferente es el caso en la identificación de beneficiarios al interior de los distritos, donde la falta de colaboración de las autoridades municipales afecta seriamente el proceso. Del mismo modo, la operación del programa muestra retrasos en los procesos de compra y distribución de materiales, pago a facilitadores y supervisores, y debilidades en la capacitación del personal clave.</p>
Juntos	Arróspide (2009)	<p>El autor propone cambios en las reglas de focalización del programa, dándole más peso a aquellos criterios vinculados con sus objetivos concretos (pobreza, desnutrición) que otros más periféricos (como violencia política). Asimismo, identifica rigideces en los procesos de incorporación de beneficiarios y ciertos problemas de incentivos perversos al utilizar un estipendio único (comportamiento estratégico por parte de las familias para minimizar el número de condiciones a seguir). Del mismo modo, entre los aspectos operativos clave por atender, reconoce la falta de acompañamiento de la oferta de servicios (salud y educación) y la necesidad de un sistema de graduación (salida de beneficiarios) claro.</p>

<i>Programa</i>	<i>Autor</i>	<i>Resumen de resultados</i>
SIS	Arriospide, Rozas y Valderrama (2009)	Para los autores, “aun cuando se ha avanzado en una cierta institucionalización de procesos de asignación de recursos para el financiamiento, de administración del seguro y los pagos por servicios, las principales funciones referidas a la estructuración de esquemas de financiamiento, las administración en función de riesgos y los mecanismos de compra y pago de servicios como generadores de incentivos para orientar el desarrollo de la oferta, presentan aún un desarrollo incipiente” (p. 7). Asimismo, identifican al menos dos debilidades adicionales: asociadas a la asignación presupuestal (se basa en criterios histórico-incrementales) y al proceso de afiliación (prioriza a quien tiene acceso al prestador del servicio).
Materiales Educativos	Benavides, Diaz y Villaíán (2009)	En general, los materiales están alineados con el diseño curricular nacional, aunque queda por avanzar en materia de pertinencia sociolingüística. Entre los principales problemas operativos destacan: la asignación presupuestaria no se realiza en función de las necesidades, persisten los retrasos en el proceso de distribución (a pesar de las mejoras percibidas) y el uso de los textos es limitado (por falta de capacitación de los docentes).
Mantenimiento de Locales Escolares	Ugarte, Cuenca y Piazza (2009)	El programa muestra un alto nivel de ejecución presupuestal, aunque persisten dificultades para monitorear los avances físicos (no se cuenta con información y el sistema de monitoreo es débil). Además, las tareas de mantenimiento preventivo no se encuentran vinculadas con las tareas de mantenimiento correctivo. Finalmente, la coordinación entre el Ministerio de Educación y los directores de colegios es insuficiente, y hay cierto desconocimiento de los operadores respecto de responsabilidades específicas.
Construyendo Perú	Jaramillo, Baaranne y Sanz (2009)	Existe una brecha entre la definición del problema a resolver en el marco lógico (desempleo) y la determinación de la población potencial, lo que se debe a las continuas redefiniciones del problema sin modificar los instrumentos de gestión. A pesar de ello, la información para reportar los avances del programa es adecuada y oportuna. La focalización es en promedio buena, aunque se perciben debilidades importantes en provincia. A nivel operativo, la principal debilidad es el retraso en la transferencia de recursos por parte de los municipios (co-financiantes) y las fallas en la articulación con otros programas como Revalora Perú o ProJoven.

<i>Programa</i>	<i>Autor</i>	<i>Resumen de resultados</i>
Agua para Todos	Machicao, Andrade y Barra (2009)	La formulación del marco lógico presenta debilidades (no hay meta fija y los componentes no cuentan con indicadores). Además, muestra deficiencias en el seguimiento de resultados y registra costos unitarios altos respecto de estándares internacionales.
COFOPRI	Martínez, Barra y Ortiz (2011)	El marco lógico del programa es deficiente pues no cuenta con indicadores completos, pertinentes y bien definidos. Esto limita la capacidad de seguimiento y monitoreo. Asimismo, la cantidad de instancias existentes en el programa genera la atomización de las responsabilidades, además de complicar los procesos.
INABIF	Pizarro, Alcázar y Parodi (2011)	Si bien la problemática está correctamente definida en el marco lógico, en la actualidad no se dispone de una definición clara sobre la población objetivo que se intenta atender en el caso de la "población en riesgo". Esta es la principal complicación operativa del programa. Otros problemas de fondo son el excesivo centralismo que impone costos de transacción elevados y la falta de herramientas de evaluación.
Mejoramiento de Barrios y Pueblos	Flores, Padilla y Velasco (2011)	La información para medir los problemas de habitabilidad es limitada. Además, el marco lógico revela falta de claridad entre finalidades y propósitos y en materia de indicadores. Asimismo, no cuenta con una estrategia de focalización geográfica adecuada y una caracterización clara de la población potencial y objetivo.
FITEL	Bonifaz, Jauler y Huamán (2011)	El seguimiento de los proyectos una vez puestos en marcha es deficiente (el programa no cuenta con los mecanismos necesarios), lo que limita la retroalimentación. Además, el programa solo formula metas de producción y no hay un proceso claro de asignación presupuestaria.

Elaboración propia.

Las evaluaciones de diseño desarrolladas por el MEF no son las únicas disponibles. Por ejemplo, Bolívar y Laura (2009) analizan el programa Una Laptop por Niño y señalan que la principal barrera en su ejecución es el bajo nivel de capacitación docente, que limita su uso en el aula y la adaptación de la tecnología al proceso de enseñanza, mientras el principal facilitador es la motivación que generan en el alumno. Seinfeld (2007), en un estudio sobre esquemas de aseguramiento para estratos pobres, analiza el diseño del SIS e identifica tres retos a futuro: insuficiente financiamiento, persistencia de barreras geográficas y culturales y errores de focalización. Por otro lado, Boza (2007) realiza un estudio comparativo entre las DEMUNA y los Wawa Wasi, y argumenta que el buen funcionamiento de estos últimos se debe principalmente a su correcta aplicación de directivas y adecuados sistemas de control. Esto, claramente, diferencia (por lo menos a nivel de diseño) a este programa del resto encontrado en la literatura. Una opinión similar es la que ofrecen Guerrero y Sugimaru (2010) cuando analizan la posibilidad de descentralizar este programa, frente a lo cual concluyen que los riesgos de esta medida (en términos de gestión) son mayores que las oportunidades.

Un tema relacionado con el diseño y la gestión de programas sociales es el de la focalización y los efectos distributivos que genera la política social. Los estudios al respecto se dividen en dos grandes grupos: aquellos más tradicionales que evalúan los indicadores de subcobertura y filtración por conteo, y los enfocados en analizar toda la distribución de ingresos a partir de índices de concentración u otro indicador agregado. Vásquez (2008) y Alfageme y Del Valle (2009) calculan el primer tipo de indicadores. En general, el diagnóstico es que el problema de la subcobertura es mayor que el de la filtración, con tasas que van desde 55% (desayunos escolares) hasta 98% (comedores populares) en el primer caso, en comparación con tasas que van desde 12% (SIS) hasta 46% (comedores populares). Sin embargo, Monge, Vásquez y Winkelried (2009) señalan que las tasas de subcobertura mostrarían una tímida reducción, mientras que las de filtración más bien registrarían cierta tendencia al alza. Los autores asocian este proceso al crecimiento económico (que permite a los beneficiarios “salir” de la denominación de pobres) y la ausencia de mecanismos de graduación adecuados (que hace que continúen participando en el programa).

Apoyados en esta literatura, Valderrama y Pichihua (2010) proponen un sistema de focalización individual que minimiza los errores

de subcobertura y filtración. Por su parte, frente al aumento en los niveles de filtración en un contexto de crecimiento económico, Monge y Winkelried (2010) estudian la dinámica de la demanda por programas sociales. Los autores explican que los beneficiarios siguen usando el programa a pesar de que ya no son pobres, por los niveles de vulnerabilidad media no resueltos y la falta de provisión alternativa de servicios sociales. Con estos resultados, proponen sistemas de graduación que alineen los incentivos de participar y dejar de participar en el programa.

Una primera aproximación en el segundo grupo de estudios es la de Yamada y Castro (2007), quienes al calcular el coeficiente de Gini en un escenario con transferencias y sin transferencias estatales hallan una reducción pequeña de 0,50 a 0,46. Los autores atribuyen este reducido efecto a las elevadas tasas de filtración en los programas sociales. Monge, Vásquez y Winkelried (2009) corrigen los indicadores de filtración y subcobertura por los efectos medios de intervención de cada programa, lo que permite calcular los impactos a lo largo de la distribución de ingresos. Los autores concluyen que los programas analizados —Desayunos Escolares, SIS, Vaso de Leche, Comedores Populares— son tímidamente progresivos, aunque prevalecen importantes problemas de filtración y subcobertura que limitan su capacidad redistributiva.

Con una aproximación diferente, Lavado (2007) calcula índices de concentración de manera individual a varios programas sociales, y encuentra diferencias importantes. En general, muestra que el sector Asistencia Social tiene un comportamiento más progresivo, seguido por el sector Educación y finalmente el sector Salud. Sin embargo, hace una observación importante: hay programas progresivos a nivel individual (focalizan a los más pobres dentro del distrito), pero regresivos a nivel jurisdiccional (no focalizan al distrito más pobre). Chávez (2008) también encuentra comportamientos diferenciados al hacer un estudio descriptivo a nivel departamental de índices de dispersión y correlación de varios programas sociales.

### *1.2.2. Evaluaciones de impacto*

El número de evaluaciones de impacto de los programas sociales es bastante menor. Como anota Trivelli (2008), existe incertidumbre

respecto de cuánto contribuyen las políticas sociales a la reducción de la pobreza observada en los últimos años. Probablemente esto se deba a la falta de condiciones para llevar adelante este tipo de estudios. Por ejemplo, muchos de los programas han sido ejecutados sin considerar la necesidad de una evaluación posterior, por lo que carecen de líneas de base. Además, la información pública disponible (ENAHO y Encuesta Demográfica y de Salud Familiar - ENDES, principalmente) es limitada en lo que atañe a identificar la participación en estos programas. A pesar de ciertas limitaciones metodológicas (la mayoría de investigaciones son del tipo quasi experimental), los estudios realizados ofrecen información pertinente para la política pública. Sin duda, el programa más investigado con este tipo de metodologías ha sido Juntos, a cuyo análisis dedicamos un apartado especial. En seguida se presentan otras evaluaciones interesantes.

Un primer ejemplo es Field (2007), cuyo estudio encuentra que el impacto de COFOPRI (en zonas urbanas) en la oferta laboral es positivo y significativo. En promedio, calcula un efecto entre 13 y 23 horas a la semana (dependiendo del modelo de estimación), aunque los resultados varían de acuerdo con el tiempo de maduración del impacto (años posteriores al tratamiento). Por su parte, Molina y Söderbom (2010) muestran una asociación positiva entre los títulos de propiedad y la probabilidad de que un hogar invierta en su vivienda, efecto que es más claro en inversiones de largo plazo que de corto plazo. Lo interesante de estos resultados es que contradicen los de Field (2005). Una visión menos optimista es la que ofrece Caria (2008), quien usando estimaciones propias y una revisión de la literatura producida hasta ese momento muestra una débil relación entre titulación de terrenos y acceso a crédito, oferta laboral e inversión. De acuerdo con sus conclusiones, los efectos positivos se reducen a un impacto significativo en la percepción de seguridad.

En la variante rural de COFOPRI (antes Programa Especial de Titulación de Tierras - PETT), Zegarra, Escobal y Aldana (2008) sostienen que sus impactos positivos no son abundantes. Por ejemplo, no tiene impactos importantes en los ingresos, la inversión o el acceso al crédito, lo que, explican, puede deberse al corto período de evaluación (2004-2006). Un hallazgo sugerente es que este programa sí estaría generando efectos positivos en el ingreso agrícola y las inversiones, pero en aquellos agricultores con restricciones de acceso al crédito (fueron rechazados o no lo solicitaron porque creían que iban a ser

rechazados). Al ampliar el período de evaluación (1990-2004), Fort (2008) establece que el programa efectivamente genera un impacto en la probabilidad de invertir, aunque la explicación está más ligada a aumentos en la disponibilidad para realizar la inversión que al mejor acceso a crédito. En todo caso, un resultado interesante es que los efectos son mayores para aquellos agricultores que previamente tenían condiciones de propiedad más débiles.

El FITEL también ha sido materia de dos estudios de impacto: Beuermann y Paredes (2008) y Beuermann (2011). Con aproximaciones metodológicas muy similares, ambos estudios investigan el efecto que tiene la provisión de telefonía en zonas rurales en el ingreso agrícola de los hogares y las variables de capital humano. Al respecto, señalan que la rentabilidad agrícola aumenta entre 18% y 20%, y que este choque de ingresos es determinante en la reducción de la oferta laboral infantil. Tales resultados son similares (aunque menores en términos absolutos) a los hallados por Chong, Galdo y Torero (2008), quienes evalúan la instalación de teléfonos públicos en zonas rurales por parte de Telefónica del Perú. Según los autores, los impactos en los ingresos van entre 20% y 40% dependiendo de la especificación y la definición de ingreso usada. Lo importante de estos estudios es que utilizan un experimento cuasi natural con base en la provisión exógena de la infraestructura de telecomunicaciones analizada.

Otro programa que ha despertado interés en la literatura es ProJoven. Al respecto, Nopo, Robles y Saavedra (2007) analizan los efectos que tiene la capacitación laboral en la promoción de condiciones de equidad de género en el mercado laboral peruano. Para los autores, los efectos son en general positivos tomando en cuenta que el impacto del programa en la tasa de empleo, en las horas trabajadas y los ingresos laborales es mayor para las mujeres que para los hombres. Estos resultados son similares a los de Galdo, Jaramillo y Montalva (2009), quienes desde una perspectiva más amplia analizan los efectos heterogéneos para diferentes grupos sociales. Los autores encuentran que los impactos en los ingresos y el empleo en general son mayores para los participantes más pobres y para las mujeres. Asimismo, los resultados revelan que ProJoven parece ser más adecuado para mejorar el ingreso de los participantes que para cambiar su condición de empleo.

También han sido objeto de evaluación otros programas (o intervenciones sociales) como Wawa Wasi. Al respecto, el estudio

económétrico de Cueto *et al.* (2009) no encuentra impactos significativos en las variables asociadas al desarrollo sicomotor de los niños o el tiempo de atención del niño en instituciones preescolares. Por su parte, Valdivia (2009) estudia el programa de caminos rurales y establece que la rehabilitación y mantenimiento de caminos tiene efectos en la transitabilidad, los patrones de empleo e inversión en educación, pero no en los ingresos laborales. Agurto (2010) muestra mejores resultados en el caso de la implementación de cocinas mejoradas, por la menor exposición a humos de las familias y, consecuentemente, la mejora en la salud respiratoria y ocular de las madres. Del mismo modo, Del Carpio, Loayza y Datar (2011) sostienen que el Programa Subsectorial de Irrigación (PSI) tuvo impactos positivos en la demanda laboral y los ingresos, siendo estos mayores para la población pobre. Parodi (2007) también encuentra que el SIS tiene efectos positivos sobre el parto institucional, aunque la concentración de estos impactos en los segmentos menos pobres no habría logrado mejorar la equidad en el acceso a este servicio de salud. Finalmente, Campana (2011) estudia las exoneraciones tributarias en la selva y descubre efectos positivos aunque modestos (entre 11% y 14%) en el gasto per cápita de los beneficiarios (población de la selva).

Como ya se mencionó, todas estas evaluaciones son de uno u otro modo aproximaciones quasi experimentales. Las metodologías de evaluación experimental en el Perú son muy escasas y solo se han podido encontrar ejemplos muy concretos. Santiago *et al.* (2010) hacen este tipo de estudio para el programa Una Laptop por Niño y encuentran impactos positivos (aunque modestos) en competencias lectoras y en el uso de tecnologías de información y comunicación. Sin embargo, los autores señalan que estos resultados son preliminares debido a que el estudio se realizó a los tres meses de iniciado el programa, un tiempo muy corto para apreciar sus efectos. El IPA hace un uso más sistemático de estas metodologías en el Perú (véase Karlan y Zinman 2012; Hamad, Fernald y Karlan 2011; y Karlan y Valdivia 2011). Si bien responde preguntas bastante específicas, su aproximación metodológica puede ser adoptada en el diseño de sistemas de evaluación. Por ejemplo, algunos hallazgos de estos experimentos son: (i) la importancia de las redes sociales en la facilitación del acceso a crédito; (ii) la importancia de los refuerzos informativos para aumentar el ahorro de las familias; (iii) la educación en salud no genera cambios importantes en la salud

del niño o en la nutrición, aunque sí una menor incidencia de diarrea; y (iv) la capacitación en negocios tiene un efecto positivo pero pequeño en las utilidades de las firmas. La mayoría de estos resultados se obtienen para clientes de empresas microfinancieras.

Finalmente, una práctica no muy extendida son las evaluaciones *ex ante* de programas sociales basadas en metodologías de microsimulación. Se ha identificado dos experiencias en el caso de Juntos (que se analizan más adelante). Un ejemplo de este tipo de estudios es el de Vásquez y Monge (2009), quienes proponen un programa de transferencias condicionadas para resolver la inequidad de género en educación en el segmento adolescente (educación secundaria). De acuerdo con sus estimaciones, las transferencias en promedio deberían subsidiar al menos 25% del costo de enviar a las niñas al colegio.

### *1.2.3. El Programa Juntos*

Gran parte de la literatura revisada coincide en señalar los correctos cimientos conceptuales del Programa Juntos. Se destaca su operación a dos niveles para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza: en el corto plazo (aliviando restricciones de liquidez mediante la transferencia monetaria) y en el largo plazo (incentivando la acumulación de capital humano), aprovechando la estructura de incentivos de las familias para modificar comportamientos. Asimismo, los procesos de focalización, corresponsabilidad de los usuarios, el monitoreo y la evaluación y los sistemas de graduación son consideradas fortalezas importantes de este tipo de programas. Véase un resumen de su racionalidad en Correa (2009).

No obstante, a pesar de su correcto diseño conceptual, los estudios que han evaluado la gestión del programa señalan que en materia operativa Juntos presenta todavía algunos retos por superar. Por ejemplo, en su estudio para las regiones de Apurímac, Huancavelica y Huánuco, Díaz *et al.* (2009) señalan que si bien los componentes logísticos y administrativos funcionan apropiadamente, no hay un adecuado acompañamiento de la oferta. El problema sería mayor en educación (Ministerio de Educación) que en salud (Ministerio de Salud) e identidad (Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC), lo que puede complicar la capacidad de los hogares para cumplir con sus corresponsabilidades

a pesar de que, como anotan los autores, se esfuerzan en hacerlo. Además, mencionan deficiencias en el proceso de focalización que estarían generando filtraciones y, en mayor medida, subcoberturas.

Llanos (2008) y Alcázar (2009) arriban a la misma conclusión, pero la segunda autora insiste en la existencia de problemas operativos importantes. Por ejemplo, menciona deficiencias en la verificación del cumplimiento de las condiciones, una inadecuada identificación de beneficiarios, y dificultades en el proceso de registro, control y pago de transferencias. Además, Huber *et al.* (2009) y el Instituto de Estudios Peruanos (2009) señalan que la existencia de condicionalidades “extraoficiales”<sup>4</sup> (introducidas posiblemente por promotores) estarían distraiendo a los beneficiarios de sus responsabilidades centrales en el programa y la estructura de incentivos sobre la que se cimienta Juntos. Finalmente, Arróspide (2009) señala que el programa aún enfrenta problemas como la inexistencia de un sistema de graduación transparente.

Quizá esta última conclusión haya motivado a Alcázar (2010) a proponer un sistema de graduación diferenciado, que busca articular la salida de Juntos con la provisión de otros programas de ayuda que permitan al beneficiario insertarse adecuadamente en el mercado laboral. Estos programas de ayuda actúan en la forma de “ combos” que se organizan en torno de las características especiales de los graduandos, de sus vulnerabilidades medias no resueltas y sus dificultades para lograr un proceso de desarrollo autónomo (sin programa). Así, se presentan distintas combinaciones de programas como ProJoven, PRONAMA, Agro Rural, COFOPRI, entre otros.

Las conclusiones anteriores respecto del diseño y la operación del programa son también destacadas por los balances especiales realizados para Juntos de Aramburú (2010) y Vargas (2011). En el caso de Vargas (2011), se señalan algunos “cuellos de botella” adicionales como la falta de sistemas apropiados de monitoreo y evaluación, la inadecuada estructura institucional, la inexistencia de reglas claras y continuas en los procesos operativos, y la ausencia de una estrategia de recertificación.

---

4 Por ejemplo, el Instituto de Estudios Peruanos (2009) menciona entre estas condicionalidades la construcción de biohuertos, letrinas y cocinas mejoradas; la elaboración de tejidos o bordados, y la preparación de platos típicos para los días de pago o ferias.

Finalmente, en la literatura sobre diseño de programas destacan dos evaluaciones *ex ante* de Juntos: García y Novella (2007) y Cancho (2008). Los primeros autores están interesados en medir el efecto que tendría un incremento en la oferta de servicio de salud en los resultados esperados de Juntos. Así, verifican que una transferencia como la de Juntos permitiría cambiar la decisión de demanda por controles prenatales (empezar a demandar) solo en un grupo pequeño de hogares. De este modo, Juntos por sí solo aumenta la demanda por estos controles en 4,4%, mientras que Juntos más aumentos en la oferta de servicios de salud incrementan la demanda en 10%. Por su parte, Cancho (2008) está más interesado en los efectos en educación, revelando impactos positivos sobre la asistencia escolar y la participación laboral de los niños.

Las evaluaciones de impacto son de dos tipos: cualitativas y cuantitativas. Las primeras son fundamentalmente estudios exploratorios de casos que, antes que conclusiones generalizables, ofrecen hipótesis de trabajo o postulan hallazgos sobre el comportamiento de los agentes involucrados en el programa. Las segundas son diseños quasi experimentales. Aunque en muchos casos estas todavía presentan dificultades metodológicas relativas a la causalidad de los efectos, permiten generalizar los impactos investigados en indicadores concretos.

En el primer grupo destaca Arroyo (2010), quien observa cambios en los patrones de consumo de los beneficiarios (aumento del consumo de alimentos e inclinación hacia aquellos con mayor valor proteico). Además, reporta efectos adicionales como inversiones (en las viviendas y negocios) y compra de materiales de trabajo. Acerca de los comportamientos que Juntos pretende incentivar, el autor percibe mejoras en las prácticas de cuidado en salud intrafamiliar y educación de los hijos. Estos últimos resultados se basan en percepciones de los beneficiarios sobre la mejora de los niveles de educación y salud de sus hijos. Respecto a este último punto, Alcázar (2009) y el Instituto de Estudios Peruanos (2009) coinciden en una mayor demanda por servicios educativos y de salud, pero el cambio sería todavía muy pequeño y no generalizado. Además, en el caso particular de la educación, el Instituto de Estudios Peruanos (2009) duda de que el efecto sea enteramente atribuible a Juntos. Finalmente, Díaz *et al.* (2009) señalan como efectos colaterales los conflictos locales entre beneficiarios y no beneficiarios (negativo) y el empoderamiento femenino (positivo). Este último punto también es

destacado por Trivelli, Montenegro y Gutiérrez (2011), quienes argumentan a favor de un programa de promoción del ahorro entre las beneficiarias de Juntos. Otra externalidad señalada en la literatura es la dinámica económica local, referida por Segovia (2011).

Las evaluaciones del segundo grupo (cuantitativas) son relativamente nuevas. La primera es de Perova y Vakis (2009), quienes encuentran impactos moderados en la reducción de la pobreza y en el incremento de las medidas monetarias de ingreso y gasto. Del mismo modo, muestran aumentos en el uso de servicios de salud, educación y la ingesta de alimentos. Sin embargo, no reportan efectos significativos en resultados finales como desnutrición o anemia. Según los autores, Juntos no ha tenido el acompañamiento de la oferta de servicios requerida (salud) o intervenciones que promuevan mejores prácticas en salud y educación. Sin embargo, Jaramillo y Sánchez (2012) sugieren que Juntos sí habría impactado positivamente en la nutrición temprana, aunque el efecto se concentra en la desnutrición crónica extrema. Mientras tanto, Del Pozo y Guzmán (2011) estudian los efectos indirectos del programa en la actividad agrícola de los hogares y sostienen que este efectivamente aumenta la inversión y la producción.

En otro documento, Vakis y Perova (2011) analizan los impactos del programa en términos de la duración del tratamiento, lo que permite construir tres definiciones de efectos: inmediatos (aquellos que reaccionan poco después del tratamiento), retardados (los que reaccionan después de un tiempo) y acumulativos (los que aumentan con el tiempo). En el caso de Juntos, señalan que en el primer grupo estarían los ingresos y la probabilidad de buscar asistencia médica para los niños menores de seis años; en el segundo grupo estarían los partos institucionales, el consumo y la pobreza; y en el último grupo sobre todo la educación (medida como matrícula escolar, asistencia y trabajo infantil). Con estos hallazgos, argumentan que no encontrar impactos significativos tiene relación con el tiempo de maduración de los efectos.

## 2. AGENDA DE INVESTIGACIÓN

En esta sección se plantean los temas prioritarios que podrían abordarse en el futuro en torno a la pobreza, la desigualdad y los programas sociales. Pero antes se identifican dos desafíos transversales que vale

la pena comentar. El primero es la necesidad de incrementar la rigurosidad metodológica de los estudios. Si bien hay intentos por utilizar estándares mínimos de calidad, la brecha en muchos casos todavía es pronunciada. Esto impide que los hallazgos o recomendaciones ofrecidos por las investigaciones sean concluyentes, lo que termina complicando el proceso de toma decisiones de política pública basada en evidencia. Resolver esta situación demanda que los investigadores y las instituciones que promueven la investigación comparten esfuerzos y mejoren el control de calidad de los estudios. En el corto plazo, se debería promover estudios que definan estándares metodológicos mínimos según módulos de investigación o que hagan revisiones críticas de la literatura existente en materia metodológica.

El segundo desafío es la necesidad de promover estudios sobre la viabilidad de las recomendaciones de política. Si bien la mayoría de las investigaciones revisadas hacen el esfuerzo por aterrizar sus conclusiones en recomendaciones de política, no existe un examen exhaustivo sobre la viabilidad de tales recomendaciones. Concretamente, una recomendación de política puede ser muy razonable en el contexto de una investigación, pero en un marco conceptual más amplio (que incluye consideraciones presupuestarias, administrativas y políticas) su viabilidad puede ser cuestionable. Por ello, es necesario promover meta-análisis que consoliden las recomendaciones de política de la investigación producida respecto a un tema particular y que analicen su viabilidad dentro de un esquema general de reformas. Asimismo, es necesario apoyar iniciativas concretas de revisión crítica de la literatura que consoliden los hallazgos a nivel conceptual.

## 2.1. POBREZA Y DESIGUALDAD

Se identifican cinco áreas prioritarias de investigación futura en torno a los temas de pobreza y desigualdad. Primero, en materia de medición de la pobreza sorprende la escasa atención que han recibido las escalas de equivalencia como factores de ajuste de los niveles de gasto al interior de los hogares. El uso de indicadores de gasto per cápita, que asumen que el costo de todos los miembros del hogar es el mismo, es una práctica común que puede tener consecuencias en la estimación real de la tasa de pobreza (sobre todo si se considera que los gastos

de alimentación, salud y educación varían de acuerdo a la estructura demográfica del hogar). Por ello, se recomienda promover líneas de investigación que generen evidencia sobre estas escalas de equivalencia y eventualmente propongan sugerencias realistas para el ajuste de los indicadores de pobreza actualmente vigentes en el país.

Asimismo, con respecto a la medición, la literatura debe complementar el análisis transversal de la pobreza con metodologías dinámicas. Si bien hay investigaciones que abordan estos temas, se requiere más evidencia. Dada la disponibilidad de paneles de datos, el estándar en el análisis de la pobreza no solo debe estimar “la probabilidad de ser pobre” sino también “la probabilidad de entrar y salir de la pobreza”. Esta última estrategia analítica enriquecería el análisis toda vez que permitiría identificar nuevos conceptos como la pobreza crónica y eventual, y examinar procesos dinámicos como el riesgo de retorno y superación definitiva de dicha condición. Del mismo modo, el estudio de determinantes deberá enfocarse en identificar las características de los individuos y del contexto que enfrentan que afectan sus procesos de transición o aceleran o desaceleran la superación definitiva de la pobreza.

Finalmente, se recomienda profundizar en el aspecto multidimensional de la pobreza. Aunque existe consenso alrededor de esta definición, hace falta más investigación aplicada que lo adopte como mecanismo de identificación de la pobreza. Es crucial discutir el set mínimo de dimensiones que permitan una mejor interpretación de la pobreza y los espacios de complementariedad existentes en la definición monetaria. Al respecto, hay que responder las siguientes preguntas: ¿Existe un número y tipo óptimo de dimensiones? ¿Se pueden asociar a una función de bienestar social? ¿Qué forma tiene esta función? ¿Permite derivar un set de ponderadores? ¿La definición de pobreza es sensible a la ponderación? ¿Cuál es el aporte marginal de las dimensiones incluidas? ¿Existen dimensiones redundantes? Asimismo, deberá estudiarse la posibilidad de usar la escasa información distrital para reproducir los mapas de pobreza a escalas geográficas que sean funcionales a la focalización de la política pública.

Segundo, la evolución diferenciada de la tasa de pobreza a nivel urbano y rural y entre departamentos debería ser materia de estudios. Además de estimar las elasticidades diferenciadas entre crecimiento y pobreza entre estas áreas, se requiere evaluar qué determina la existencia de estas diferencias y qué factores pueden impulsar la “convergencia”

en pobreza entre espacios subnacionales. Asimismo, otros fenómenos macro o de contexto, además del crecimiento económico, pueden tener impactos diferenciados en la evolución de la pobreza urbana y rural, lo que amerita estudiarse. Por ejemplo, un tema recurrente en la literatura internacional es el efecto diferenciado del aumento en el precio de los alimentos (en los pobres de las ciudades y del campo), de la entrada de productos importados a menor precio (en consumidores y productores pobres), del efecto de los desastres naturales y la firma de tratados de libre comercio. La evidencia producida en un marco analítico de restricciones multimercado que enfrentan los pobres (urbanos y rurales) permitirá evaluar las consecuencias que estas tienen en las decisiones de consumo, trabajo y administración de riesgos. Luego, las recomendaciones de política pública que se deriven de ello podrán orientar a los tomadores de decisiones sobre los instrumentos que prevengan las posibles consecuencias negativas de estos fenómenos o potencien las oportunidades que generan.

Tercero, la disponibilidad de módulos subjetivos en las encuestas de hogares no ha sido del todo aprovechada por la investigación aplicada. Si bien la estimación de líneas de pobreza y las correlaciones entre el bienestar objetivo y subjetivo han sido adecuadamente abordadas, esta información no se ha utilizado en estudios más aplicados. Por ejemplo, un contexto de éxitos económicos con incremento de los conflictos sociales debe llamar la atención de los investigadores. Cabe preguntarse si los “éxitos” son percibidos como tales por los ciudadanos y qué factores condicionan dicha percepción (económicos, sociales, políticos). Las respuestas que ofrezca la academia sobre los conflictos sociales pueden apoyarse en variables que midan la percepción subjetiva de las personas respecto de determinadas políticas públicas o del mismo crecimiento económico.

Cuarto, como concluye De los Ríos (2011), es necesario que los estudios acerca de la desigualdad no solo reporten cambios en los indicadores de Gini, sino que analicen la robustez y significancia de los cambios en la desigualdad frente al crecimiento económico o la política social. Inevitablemente, este proceso implica realizar esfuerzos por implementar metodologías de dominancia estocástica sobre las curvas de Lorenz. Paralelamente, el marco conceptual de la desigualdad debe ampliarse y transcender la distribución de ingresos. En el balance anterior, la literatura sobre desigualdad de oportunidades era incipiente, y en

el período bajo estudio llama la atención que este patrón analítico no se haya reforzado. Por ello, se plantea incluir de manera más contundente en las agendas de investigación estas nuevas dimensiones de desigualdad (oportunidades, capacidades, recursos, resultados). Asimismo, la realización de estudios que exploren la capacidad de descomponer la desigualdad (en un sentido amplio) entre grupos y en el interior de estos permitirá entender las fuentes de las discrepancias económicas y sociales entre los ciudadanos y aproximarnos al conocimiento de las desigualdades territoriales.

Finalmente, explorar nuevos conceptos como segregación, discriminación y movilidad, y relacionarlos, permitirá ampliar el marco analítico de la exclusión social. Asimismo, la literatura que estudia los orígenes históricos de la desigualdad es relativamente abundante en el medio y se puede verificar argumentos muy bien estructurados e intuitivos sobre estos procesos. Sin embargo, como estos han sido escasamente verificados empíricamente, se abre un campo de investigación interesante centrada en la evaluación de los efectos de largo plazo de eventos históricos sobre el desarrollo contemporáneo.

Quinto, a medida que los valores promedio de la pobreza continúen disminuyendo, analizar este fenómeno (y la desigualdad) de manera agregada pierde vigencia y relevancia. Por ello, si la literatura académica busca realmente formular recomendaciones concretas de política pública, debe centrarse en las brechas sociales, donde el foco de atención es el nivel de vida de ciertos grupos particularmente pobres. Por ejemplo, se requiere mayor evidencia sobre las vulnerabilidades más importantes y cómo resolverlas en segmentos como la primera infancia, las niñas y las adolescentes rurales, la población indígena, la sierra y selva rural, los agricultores sin tierras, los trabajadores informales, los adultos mayores, entre otros grupos. La forma en que el MIDIS ha planteado sus metas (para un subconjunto de la población en proceso de inclusión) hace necesario un enfoque analítico como el descrito para los investigadores interesados en evaluar el desempeño de este Ministerio.

## 2.2. PROGRAMAS SOCIALES

En lo que respecta a los programas sociales, se identifican cinco áreas prioritarias de investigación futura. Primero, y como tema urgente en

un contexto de reforma del sector social en el Perú, se requiere mayor investigación sobre el diseño y la gestión de estos programas. Como se ha comentado, las evaluaciones auspiciadas por el MEF han sido un buen inicio (sobre todo para aquellos programas bajo el esquema de presupuesto por resultados). Además, al momento de elaborar este balance se tomó conocimiento de iniciativas similares en el MIDIS para los programas que están a su cargo. No obstante, todavía persiste una brecha de conocimiento pues otros programas no cuentan con análisis similares, y sobre todo porque las reformas continuas en las estrategias de intervención social hacen que las evaluaciones realizadas pierdan vigencia rápidamente. Los estudios citados del MEF constituyen una buena guía referencial para investigaciones futuras. Es decir, estas deberán incluir por lo menos un análisis del marco lógico del programa y del modelo de causalidad subyacente, los costos unitarios del programa, los procesos de producción de componentes, la caracterización de la población objetivo y beneficiaria, la focalización, la identificación de procedimientos de monitoreo y evaluación, el análisis de la estructura organizativa y los mecanismos de coordinación. Sin embargo, también podría profundizarse en: (i) la identificación de los cuellos de botella que limitan la efectividad en el logro de resultados intermedios de los programas; (ii) estudios de las cadenas logísticas de producción de servicios sociales que identifiquen los diferentes niveles y tipos de interrelación existentes entre proveedores, ejecutores y usuarios; (iii) análisis de percepciones de beneficiarios respecto de la calidad de los servicios recibidos; y (iv) nuevos indicadores de focalización (filtración y subcobertura) que permitan traducir el conteo de individuos en pérdidas presupuestarias.

Existen pocas propuestas concretas que ayuden a mejorar los niveles de coordinación intersectorial e intergubernamental, así como definiciones metodológicas que indiquen cuándo una política social está articulada y cuándo no. Al respecto, son escasos los estudios sobre la yuxtaposición o superposición de programas tanto a nivel de conteo de beneficiarios como presupuestal o la eficiencia del gasto o la gestión pública a nivel municipal. Ahora que se discute la intervención conjunta de programas (SIS y Pensión 65, Juntos con FONCODES y Agro Rural o los combos de infraestructura), se requieren análisis que permitan identificar las contribuciones marginales, condicionadas y totales de cada programa y evaluar el impacto de la intervención articulada frente

a la desarticulada. Paralelamente, a nivel operativo y de gestión se recomienda generar conocimiento sobre metodologías que identifiquen sinergias y ganancias de eficiencia entre las intervenciones sociales tanto en la producción conjunta de servicios como simplificaciones administrativas en relación con los usuarios. Finalmente, si el objetivo es articular la política social, se deben construir mecanismos de identificación dinámicos que involucren no solo el proceso de entrada y salida de los beneficiarios sino también las transiciones entre programas (sociales y productivos, por ejemplo), en un esquema de intervención del ciclo de vida. Al respecto, el re-examen de los cimientos conceptuales sobre los que se construyen los instrumentos del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) es también una tarea pendiente.

Segundo, se requieren mayores evaluaciones de impacto de la cobertura y las metodologías de los programas evaluados. Las evaluaciones de impacto rigurosas y sistemáticas son limitadas. Por ejemplo, solo el Programa Juntos y COFOPRI cuentan con evaluaciones quasi experimentales regulares, mientras en el resto de casos son más bien anecdóticas. Considerando que la evaluación quasi experimental tiende a ser poco concluyente y descansa en las regularidades empíricas para ofrecer conclusiones relevantes para la política pública, su escasa cobertura limita su utilidad. Por ello, la propuesta concreta en el corto plazo es producir más evidencia (bajo diferentes supuestos), y en el mediano plazo, desarrollar meta-análisis que permitan identificar regularidades empíricas útiles para los tomadores de decisiones.

En lo que atañe a las metodologías, incluso si se establece la evaluación quasi experimental como estándar, se observan deficiencias importantes, la mayoría de ellas asociadas a la escasa información estadística disponible para los investigadores. Por ello, un primer paso que debe venir desde el Estado es la producción de información individualizada por programa social, funcional a un proceso de evaluación de impacto riguroso (líneas de base, sistemas de seguimiento por indicadores, encuestas de salida). Asimismo, es necesario empezar a migrar (aunque sea en experiencias piloto) hacia metodologías experimentales y buscar espacios en los que la evidencia cualitativa complemente los hallazgos cuantitativos. En cualquier contexto, se requiere que el Estado reconozca que los programas sociales no están diseñados para ser evaluados y que tal situación debe resolverse. Por ello, un aporte importante de la academia sería adaptar los lineamientos operativos

para hacerlos susceptibles a la evaluación, proponer las metodologías de evaluación caso por caso (que estudien la factibilidad de aproximaciones experimentales o cuasi experimentales) y buscar las sinergias entre las metodologías cuantitativas y cualitativas.

Finalmente, en esta área se han identificado dos ausencias importantes, que de ser superadas complementarían la evidencia producida por las evaluaciones de impacto. La primera de ellas son las evaluaciones *ex ante*. Existe muy poca producción académica que evalúe los efectos esperados por una determinada política pública. Al respecto, se requiere tanto contribuciones en el ámbito metodológico como aplicado sobre cambios a ser implementados en los diferentes pliegos de la política social. La segunda ausencia son los estudios de eficiencia. Si bien una evaluación de impacto permite estimar la eficacia de una determinada política pública (se cumplió o no el objetivo y en qué medida), no responde necesariamente cuánto costó lograr ese objetivo y cómo se compara ese costo con otras intervenciones. Este segundo set de información es valioso porque permitirá la priorización de intervenciones costo-efectivas.

Tercero, a pesar de la creciente importancia que ha venido adquiriendo parte del sector privado en la provisión de servicios sociales en ciertas localidades pobres del país, existe poca evidencia sobre su efectividad. Un vacío en la literatura es el impacto que tienen los planes de responsabilidad social empresarial en los niveles de vulnerabilidad de las zonas de influencia en que son desarrollados. Asimismo, no queda claro cuál es el grado de articulación de estos planes con los programas públicos, por ejemplo, si es que se retroalimentan o generan un efecto de desplazamiento. Valdría la pena también estudiar bajo qué condiciones se pueden aprovechar sinergias entre ambos sectores y qué esquemas de intervención son necesarios para alinear objetivos e intereses. Una opción es explorar la posibilidad de gestiones conjuntas o APP en la provisión de servicios sociales, sin embargo, falta investigar qué esquema operativo tendría este tipo de arreglo.

Cuarto, mucha de la evidencia generada en torno a los programas sociales asume que los beneficiarios son simples receptores de la política social. Por ello, gran parte de la literatura producida analiza la participación en los programas sociales desde la oferta. Es necesario reevaluar este supuesto e incluir en los modelos teóricos y empíricos la posibilidad de que los pobres reaccionen estratégicamente a la provisión de ayuda

pública o privada. Por ejemplo, sería interesante estimar curvas de demanda o funciones de pérdida para cada programa social o subgrupo poblacional, respectivamente. De este modo, independientemente de la provisión del servicio, se podrá evidenciar qué es lo que motiva a un individuo a participar (cuando es pobre) y seguir participando (cuando ya no lo es). Sin este tipo de análisis, difícilmente se podrá implementar esquemas de graduación de programas o transiciones entre diferentes esquemas de ayuda estatal.

Quinto, en vista de la importancia que viene adquiriendo Juntos como programa de superación de la pobreza, se requiere reunir evidencia sistematizable sobre su grado de focalización a través de indicadores de filtración y subcobertura. Asimismo, se necesita producir más y mejores evaluaciones de impacto y realizar nuevas entradas al problema. Por ejemplo, no analizar tanto la pobreza actual sino los efectos del programa en la transmisión intergeneracional de esta, que es el objetivo principal de la estrategia. Del mismo modo, se requieren estudios centrados en los impactos diferenciados por subgrupos poblacionales, en indicadores intermedios como cumplimiento de co-responsabilidades, en externalidades como inclusión financiera o empoderamiento de la mujer y el efecto derivado de las interacciones oferta-demanda. Sobre este último punto interesa saber, por ejemplo, si es que existen limitaciones de oferta, dónde son estas más profundas y si las condiciones de oferta limitan o favorecen los impactos del programa.

Por último, interesa evaluar si existen sistemas alternativos de transferencias condicionadas (diferentes a la entrega de un monto fijo) que impulsen más la demanda por servicios sociales y potencien los impactos. Por ejemplo, otros programas de transferencias condicionadas en América Latina utilizan montos diferenciados por grupos poblacionales o por corresponsabilidad lograda. Sería útil que la academia produzca evaluaciones *ex ante* sobre este tipo de innovaciones. Asimismo, en el contexto del nuevo programa Pensión 65, se requiere evidencia acerca de las consecuencias de operar a la vez esquemas de transferencias condicionadas y no condicionadas. Cabe preguntarse, ¿cuánto cambian las estructuras de incentivos de los participantes? ¿Estos cambios aumentan o disminuyen el impacto medio de los programas? Es preciso responder estas preguntas para lograr un adecuado diseño de esta intervención en particular.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÜERO, Jorge y Martín VALDIVIA

- 2010 “The permanent effects of recessions on child health: Evidence from Peru”. *Estudios Económicos* 25 (1), pp. 247-274.

AGURTO, Marcos

- 2010 “Improved stove adoption, firewood consumption and housewives’ health: Evidence from the Peruvian Andes”. Piura: Universidad de Piura (mimeo).

ALCÁNTARA, Miguel

- 2008a “Factores explicativos de la pobreza de los hogares rurales en el Perú”. *Anales Científicos* 69 (1). Lima: Universidad Nacional Agraria La Molina, pp. 1-6.

- 2008b “Causalidad entre pobreza y medio ambiente en el Perú”. *Anales Científicos* 69 (1). Lima: Universidad Nacional Agraria La Molina, pp. 7-12.

ALCÁZAR, Lorena

- 2010 “Diseño de una estrategia de graduación diferenciada de los hogares beneficiarios del Programa Juntos”. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, Área de Políticas y Programas Sociales.

- 2009 “El gasto público social frente a la infancia: análisis del Programa Juntos y de la oferta y demanda de servicios asociados a sus condiciones”. Lima: Niños del Milenio, Grupo de Análisis para el Desarrollo.

- 2007 “¿Por qué no funcionan los programas alimentarios y nutricionales en el Perú? Riesgos y oportunidades para su reforma”. En: Grupo de Análisis para el Desarrollo. *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, pp. 185-234.

ALCÁZAR, Lorena, Santiago CUETO y Pilar SANZ

- 2009 “Presupuesto evaluado: Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización – PRONAMA”. Informe Final. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.

ALCÁZAR, Lorena y Raúl ANDRADE

- 2008 “Quality of life in urban neighborhoods in Metropolitan Lima, Peru”. Research Network Working Papers R-560. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

ALFAGEME, Augusta y Marielle DEL VALLE

- 2009 “Análisis de focalización de la política social”. *Revista Estudios Económicos* 18. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

APARICIO, Carlos, Miguel JARAMILLO y Cristina SAN ROMÁN

- 2011 “Desarrollo de la infraestructura y reducción de la pobreza: el caso peruano”. Proyecto Breve 32-2010. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

ARAMBURÚ, Carlos

- 2010 “Informe compilatorio: El Programa Juntos, resultados y retos”. Lima: Programa Nacional de Apoyo a Directo a los más Pobres-Juntos.

ARAMBURÚ, Carlos y Ana María RODRÍGUEZ

- 2011 “Políticas sociales y pobreza”. Proyecto Elecciones 2011. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

AROCENA, Víctor

- 2009 “Factores asociados a la desnutrición crónica infantil en el Perú, 1996-2007”. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

ARRÓSPIDE, Mario

- 2009 “Presupuesto público evaluado: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres Juntos (documentación y análisis de los procesos)”. Informe Final. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.

ARRÓSPIDE, Mario, Karina ROZAS y José VALDERRAMA

- 2009 “Presupuesto evaluado: Seguro Integral de Salud”. Informe Final. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.

ARROYO, Juan

- 2010 “Estudio cualitativo de los efectos del Programa Juntos en los cambios de comportamiento de los hogares beneficiarios en el distrito de Chuschi: avances y evidencias”. Lima: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

BALDÁRRAGO, Elin

- 2009 “La educación de la madre como determinante de la salud del niño: evidencia para el Perú en base a la ENDES”. Proyecto Breve 32-2009. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

BANCO MUNDIAL

- 2007 *Protección social en el Perú: ¿cómo mejorar los resultados para los pobres?* Lima: Banco Mundial.

BARRÓN, Manuel

- 2008 “Exclusion and discrimination as sources of inter-ethnic inequality in Peru”. *Revista Economía XXXI* (61). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

BELTRÁN, Arlette y Janice SEINFELD

- 2011 “Identificando estrategias efectivas para combatir la desnutrición infantil en el Perú”. *Apuntes XXXVIII* (69). Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.  
2009 “Desnutrición crónica infantil en el Perú: un problema persistente”. Documento de Discusión DD/09/14. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

BENAVIDES, Martín, Juan José DÍAZ y Verónica VILLARÁN

- 2009 “Presupuesto evaluado: Materiales Educativos”. Informe Final. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.

BENAVIDES, Martín, Vanessa Ríos, Inés OLIVERA y Rómulo ZÚÑIGA

- 2010 *Ser joven excluido es algo relativo: dimensiones cuantitativas y cualitativas de la heterogeneidad de los jóvenes pobres urbanos peruanos*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

BEUERMANN, Diether

- 2011 “Telecommunications technologies, agricultural productivity, and child labor in rural Peru”. Documento de Trabajo 2011-002. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

BEUERMANN, Diether y Miguel PAREDES

- 2008 *Efectos de las tecnologías de comunicación en ingresos rurales y capital humano*. Lima: Universidad de San Martín de Porres, Consorcio de Investigación Económica y Social.

BOLÍVAR, Edgar y Carlos LAURA

- 2009 “Una Laptop por Niño en escuelas rurales del Perú: un análisis de las barreras y facilitadores”. Proyecto Breve 15-2008. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

BONIFAZ, Luis, Gerardo JAULER y Carlos HUAMÁN

- 2011 “Presupuesto evaluado: FITEL”. Informe Final. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.

BOZA, Beatriz

- 2007 “Gasto público con incidencia en infancia: análisis comparativo entre Demunas y Wawa wasis”. En: *Niños del Milenio, vigilancia ciudadana de la acción del Estado sobre la infancia*. Lima: Niños del Milenio, pp. 51-292.

CAMPANA, Yohnny

- 2011 “¿Son efectivas las exoneraciones tributarias de la selva? Una aproximación a la medición del impacto en el bienestar de los hogares”. Proyecto Breve. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

CANCHO, César

- 2008 “Buscando alternativas para la superación de la pobreza en el Perú: estimación de impactos de un programa de transferencias condicionadas”. *Economía y Sociedad* 67, pp. 60-69.

CARIA, Antonio

- 2008 *Títulos sin desarrollo: los efectos de la titulización de tierras en los nuevos barrios de Lima*. Serie Estudios Urbanos. Lima: DESCO.

CASTRO, Juan Francisco

- 2008 "Política fiscal y gasto social en el Perú: ¿cuánto se ha avanzado y qué más se puede hacer para reducir la vulnerabilidad de los hogares?". *Apuntes* 62. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

CASTRO, Juan Francisco, Jessica BACA y Juan Pablo OCAMPO

- 2010 "(Re) Counting the poor in Peru: A multidimensional approach". Documento de Discusión DD/10/01. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

CÉSPEDES, Nikita

- 2011 "Remesas, desarrollo económico y bienestar en el Perú". Documento de Trabajo 2011-20. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

CHÁVEZ, Germán

- 2008 "Criterios para la asignación del gasto social en programas de salud y nutrición en el Perú". Proyecto Breve 18-2008. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

CHONG, Alberto, Virgilio GALDO y Máximo TORERO

- 2008 "Access to telephone services and household income in poor rural areas using a quasi-natural experiment for Peru". *Economica* 76 (304), pp. 623-648.

CHUMBITAZ, Annie y César JARA

- 2008 "Dinámicas de la pobreza extrema y no extrema: análisis para el caso peruano (2003-2006)". *Apuntes* 63. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

COLLANTES, Hector y José Carlos ESCOBEDO

- 2007 "Más allá de lo monetario: cómo evalúan su bienestar los peruanos". *Apuntes* 60-61. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

- 2009 *Peru: The cost of hunger*. Programa Mundial de Alimentos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CONTRERAS, Carlos

- 2001 "¿Ahondó o redujo el Estado la desigualdad en el Perú? Una mirada desde la historia?". En: J. Iguiñiz y J. León,

- editores. *Desigualdad distributiva en el Perú: Dimensiones*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Católica del Perú, pp. 25-56.
- CORREA, Norma  
2009 "Programas de transferencias condicionadas: aportes para el debate público". *Economía y Sociedad* 71. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- CUETO, Santiago, Gabriela GUERRERO, Juan LEÓN, Álvaro ZEVALLOS y Claudia SUGIMARU  
2009 "Promoting early childhood development through a public programme: Wawa Wasi in Peru". Working Paper 51. Oxford: Young Lives.
- DE LOS RÍOS, Carlos  
2011 "El modelo de los extremos y la desigualdad económica en el Perú". En: J. Cotler y R. Cuenca, editores. *Las desigualdades en el Perú. Balance crítico*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- DEL CARPIO, Ximena, Norman LOAYZA y Gayatri DATAR  
2011 "Is irrigation rehabilitation good for poor farmers? An impact evaluation of a non-experimental irrigation project in Peru". *Journal of Agricultural Economics* 62 (2), pp. 449-473.
- DEL POZO, César y Esther GUZMÁN  
2011 "Efectos de las transferencias monetarias condicionadas en la inversión productiva de los hogares rurales en el Perú". Proyecto Breve 14-2010. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- DELL, Melissa  
2011 "Los efectos persistentes de la mita minera en el Perú". *Apuntes XXXVIII* (68). Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- DÍAZ, Ramón  
2010 "Análisis económico de la ingesta de alimentos en el Perú". Proyecto Breve 09-2009. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

- DÍAZ, Ramón, Ludwig HUBER, Óscar MADALENGOITIA, Raphael SALDAÑA, Carolina TRIVELLI, Rosana VARGAS y Ximena SALAZAR  
2009 "Análisis de la implementación del Programa Juntos en las regiones de Apurímac, Huancavelica y Huánuco". Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, CARE-Perú.
- ESCOBAL, Javier  
2008 "Estrategias de generación de ingresos en las áreas rurales: la evidencia de las ENAHO 2002 a 2007". En: Banco Mundial. *Una mirada a la evolución reciente de la pobreza en el Perú: avances y desafíos*. Lima: Banco Mundial, The International Bank for Reconstruction and Development, pp. 87-121.
- ESCOBAL, Javier y Carmen PONCE  
2011 "Access to public infrastructure, institutional thickness and pro-poor growth in rural Peru". *Journal of International Development* 23 (3), pp. 358-379.  
2008 "Dinámicas provinciales de pobreza en el Perú 1993-2005". Documento de Trabajo 11. Programa de Dinámicas Territoriales. Santiago de Chile: RIMISP.  
2007 "Economic opportunities for indigenous peoples in Latin America". Washington, D. C.: Banco Mundial.
- ESCOBAL, Javier y Eva FLORES  
2009 "Maternal migration and child well-being in Peru". Documento de Trabajo 56. Oxford: Young Lives.
- ESCOBAL, Javier y Javier IGUIÑIZ  
2000 *Balance de la investigación económica en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- FIELD, Erica  
2007 "Entitled to work: Urban property rights and labor supply in Peru". *The Quarterly Journal of Economics* 122 (4), pp. 1561-1602.  
2005 "Property rights and investment in urban slums". *Journal of the European Economic Association* 3 (2-3), pp. 279-290.

- FLORES, Rosa, Rodolfo PADILLA y Alcides VELAZCO  
2011 “Intervención pública evaluada: Mejoramiento de Barrios y Pueblos”. Informe Final. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- FORT, Ricardo  
2008 “The homogenization effect of land titling on investment incentives: evidence from Peru”. *NJAS Wageningen Journal of Life Sciences* 55 (4), pp. 325-343.
- FORT, Ricardo, Manuel GLAVE y Cristina ROSENBERG  
2010 “Effect of natural disasters on poverty transitions and consumption growth. Evidence for rural Perú”. *Well-Being and Social Policy* 6 (1), pp. 59-98.
- GALDO, José, Miguel JARAMILLO y Verónica MONTALVA  
2009 “Pobreza e impactos heterogéneos de las políticas activas del empleo juvenil: el caso de ProJoven en el Perú”. Documento de Trabajo 54. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- GAMBETTA, Renzo  
2009 “A note on growth and inequality in Perú: 2003-2008”. *Munich Personal RePEc Archive*.
- GARCÍA, Arturo y Rafael NOVELLA  
2007 “¿Son suficientes las transferencias condicionadas para incrementar el acceso a servicios de salud? El rol de la infraestructura”. Proyecto Breve 11-2007. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- GARCÍA, Juan y Nikita CÉSPEDES  
2011 “Pobreza y crecimiento económico: tendencias durante la década del 2000”. Documento de Trabajo 2011-021. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín  
2010 “La matriz de capacidades y desempeños (MCD) y el Algoritmo del Desarrollo Humano (ADH)”. Documento de Trabajo 278. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

GUERRERO, Gabriela, Claudia SUGIMARU y Santiago CUETO

- 2010 "Alianzas público privadas a favor de la primera infancia en el Perú: posibilidades y riesgos de su aplicación". Documento de Trabajo 58. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

GUERRERO, Gabriela y Claudia SUGIMARU

- 2010 "Oportunidades y riesgos de la transferencia del servicio Wawa Wasi a los gobiernos locales provinciales". Lima: Niños del Milenio, Grupo de Análisis para el Desarrollo.

GUILLÉN-ROYO, Mónica

- 2008 "Consumption and subjective wellbeing: exploring basic needs, social comparison, social integration and hedonism in Peru". *Social Indicators Research* 89 (3), pp. 535-555.

HAMAD, Rita, Lia FERNALD y Dean KARLAN

- 2011 "Health education for microcredit clients in Perú: A randomized controlled trial". *BMC Public Health* 11 (1), p. 51.

HERRERA, Javier

- 2008 "Reducción de la pobreza urbana y el mercado de trabajo en el Perú: Evolución 2004-2006". En: Banco Mundial. *Una mirada a la evolución reciente de la pobreza en el Perú: avances y desafíos*. Lima: Banco Mundial, The International Bank for Reconstruction and Development, pp. 49-86.

HERRERA, Javier, Mireille RAZAFINDRAKOTO y Francois ROUBANUD

- 2009 "Los determinantes de la pobreza subjetiva: análisis comparativo entre Madagascar y el Perú". En: E. Gonzales de Olarte y J. Iguiñiz, editores. *Desarrollo económico y bienestar. Homenaje a Máximo Vega-Centeno*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

HIGA, Minoru

- 2011 "Vulnerabilidad a la pobreza: el Perú avanza...o ¿retrocede?". Proyecto Breve 34-2009. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

HUBER, Ludwig, Patricia ZÁRATE, Anahí DURAND, Óscar MADALENGOITIA y Jorge MOREL

2009 “Programa Juntos: certezas y malentendidos en torno a las transferencias condicionadas. Estudio de caso de seis distritos rurales del Perú”. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, CARE-Perú.

IGUIÑIZ, Javier y Roxana BARRANTES

2004 *La investigación económica y social en el Perú: balance 1999-2003 y prioridades para el futuro*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

2009 “Estudio de percepción sobre cambios de comportamiento de los beneficiarios y accesibilidad al Programa Juntos en el distrito de San Jerónimo (Andahuaylas – Apurímac)”. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

2012 “Informe técnico: evolución de la pobreza 2007-2011”. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

2011 “Evolución de la pobreza al 2010”. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

JARAMILLO, Miguel, Jorge BAANANTE y Teodoro SANZ

2009 “Presupuesto evaluado: Construyendo Perú”. Informe Final. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.

JARAMILLO, Miguel y Alan SÁNCHEZ

2012 “Impacto del Programa Juntos sobre nutrición temprana”. Documento de Trabajo 2012-001. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

JARAMILLO, Miguel y Jaime SAAVEDRA

2011 “Menos desiguales: la distribución del ingreso luego de las reformas estructurales”. Documento de Investigación 59. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

KARLAN, Dean y Jonathan ZINMAN

- 2012 "List randomization for sensitive behavior: An application for measuring use of loan proceeds". *Journal of Development Economics* (en prensa).

KARLAN, Dean y Martín VALDIVIA

- 2011 "Teaching entrepreneurship: Impact of business training on microfinance clients and institutions". *The Review of Economics and Statistics* 93 (2), pp. 510-527.

LAVADO, Pablo

- 2007 "Desigualdad en los programas sociales en el Perú". Lima: Banco Mundial y Consorcio de Investigación Económica y Social.

LEÓN, Janina

- 2008 "Pobreza y desigualdad económica". Cap. 8. En: *La investigación económica y social en el Perú 2004-2007. Balance y prioridades para el futuro*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, pp. 239-304.

LLANOS, Fernando

- 2008 "Brechas en salud referidas a las condicionalidades del Programa Juntos en la región Apurímac". Lima: Programa Juntos, CARE-Perú.

MACHICAO, José Carlos, Raúl ANDRADE y Arturo BARRA

- 2009 "Presupuesto evaluado: Agua para Todos". Informe Final. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.

MARTÍNEZ, José y Verónica MONTALVA

- 2008 "Estimando el impacto de shocks negativos: capacidades diferenciadas para suavizar el consumo". Proyecto Breve 14-2008. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

MARTÍNEZ, Juan, Arturo BARRA y Jorge ORTIZ

- 2011 "Presupuesto evaluado: Sistema de Formalización de la Propiedad Informal". Informe Final. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.

MENDOZA, Waldo, Janneth LEYVA y José Luis FLOR

- 2011 "La distribución del ingreso en el Perú: 1980-2010". En: J. Iguiñiz y J. León, editores. *Desigualdad distributiva en el Perú: Dimensiones*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

MISPIRETA, Mónica, Ángel ROSAS, José VELÁSQUEZ, Andrés LESCANO y Claudio LANATA

- 2007 "Transición nutricional en el Perú, 1991-2005. Instituto de Investigación Nutricional". Lima: Universidad Peruana Cayetano Heredia, Naval Medical Research Center Dettachment, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

MOLINA, Oswaldo y Mans SÖDERBOM

- 2010 "The impact of property rights on poor households investment decisions: A treatment evaluation of a titling programme in Peru". Quebec: Canadian Economics Association - Conferencia Anual.

MONGE, Álvaro, Enrique VÁSQUEZ y Diego WINKELRIED

- 2009 "¿Es el gasto público en programas sociales regresivo en el Perú?". Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

MONGE, Álvaro y Diego WINKELRIED

- 2010 "Dinámica en la demanda por programas sociales en el Perú". Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

ÑOPO, Hugo, Miguel ROBLES y Jaime SAAVEDRA

- 2007 "Occupational training to reduce gender segregation: The impacts of ProJoven". Working Paper 623. Banco Interamericano de Desarrollo.

OUTES, Ingo, Catherine PORTER, Alan SÁNCHEZ y Javier ESCOBAL

- 2011 "Nutrición temprana y cognición en Perú: una investigación a nivel de hermanos". Documento de Trabajo 2011-17. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

PARODI, Sandro

- 2007 *Evaluando los efectos del Seguro Integral de Salud (SIS) sobre la equidad en la salud materna en el contexto de*

- barreras no económicas al acceso a los servicios.* Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- PAZ, René  
2010 “La pobreza y su dinámica en el sur del Perú”. Proyecto Breve 03-2009. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- PEROVA, Elizabeth y Renos VAKIS  
2009 “El impacto y potencial del Programa Juntos en Perú: evidencia de una evaluación no-experimental”. Lima: Banco Mundial y Programa Juntos.
- PETERS, Paul y Emily SKOP  
2007 “Socio-spatial segregation in Metropolitan Lima, Peru”. *Journal of Latin American Geography* 6 (1), pp. 149-171.
- PICHIHUA, Juan, Marianella MIRANDA, José SÁNCHEZ, Henry TRUJILLO y Rosa SALVATIERRA  
2007 “Efecto del nivel socioeconómico sobre algunos indicadores de salud y nutrición en la niñez, Perú 2003-2004”. Lima: Instituto Nacional de Salud.
- PIZARRO, Marcelo, Lorena ALCÁZAR y Sandro PARODI  
2011 “Presupuesto evaluado: Programa Integral de Bienestar Familiar INABIF”. Informe Final. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- PONCE, Carmen  
2008 “Pobreza y demografía: una visión de mediano plazo”. Proyecto Mediano 38-2008. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- PORTOCARRERO, Felipe, Enrique VÁSQUEZ y Gustavo YAMADA  
2010 *Políticas sociales en el Perú: nuevos desafíos*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- ROSALES, Luis, José CHINGUEL y Darwin SIANCAS  
2008 *Convergencia económica y desarrollo humano en el norte del Perú*. Investigaciones Breves 29. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

SALDARRIAGA, Víctor

- 2010 “Transmisiones en la educación y mano de obra no calificada: ¿existe una trampa intergeneracional?”. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

SANTIAGO, Ana, Eugenio SEVERIN, Julián CRISTIA, Pablo IBARRARÁN, Jenelle THOMPSON y Santiago CUETO

- 2010 “Evaluación experimental del Programa ‘Una Laptop por Niño’ en Perú”. *Aportes* 5. Banco Interamericano de Desarrollo.

SEGOVIA, Gualberto

- 2011 “Efectos del Programa Juntos en la economía local de las zonas rurales a cinco años de intervención en las regiones de Apurímac, Huancavelica y Huánuco”. Lima: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres.

SEINFELD, Janice

- 2007 “Avanzando hacia el aseguramiento universal. ¿Cómo lograr la protección en salud de personas de ingresos medio bajos y bajos ingresos”. Documento de Trabajo. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

SHIN, Heeju

- 2007 “Child health in Peru: Importance of regional variation and community effects on children’s height and weight”. *Journal of Health and Social Behavior* 48 (4), pp. 418-433.

SOLTAU, Luis y Teodoro SANZ

- 2008 “Presupuesto público evaluado: Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA)”. Informe Final. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.

THORP, Rosemary y Maritza PAREDES

- 2011 *La etnidad y el desarrollo de la desigualdad. El caso peruano*. Serie Estudios sobre Desigualdad. Lima: Instituto de Estudios Peruano, Pontificia Universidad Católica del Perú.

TRIVELLI, Carolina

- 2008 "Pobreza y políticas sociales". *Economía y Sociedad* 70. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, pp. 22-30.

TRIVELLI, Carolina, Jimena MONTENEGRO y María Cristina GUTIÉRREZ

- 2011 "Un año ahorrando. Primeros resultados del Programa Piloto 'Promoción del Ahorro en Familias Juntos'". Documento de Trabajo 159. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

UGARTE, Mayen, Ricardo CUENCA y María del Carmen PIAZZA

- 2009 "Presupuesto evaluado: Programa de mantenimiento de locales". Informe Final. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.

VAKIS, Renos e Irene CLAVIJO

- 2008 "¿Qué nos dicen los cambios recientes en la pobreza del Perú? Lecciones para una agenda de Política e Investigación". En: Banco Mundial. *Una mirada a la evolución reciente de la pobreza en el Perú: avances y desafíos*. Lima: Banco Mundial, The International Bank for Reconstruction and Development, pp. 11-48.

VAKIS, Renos y Elizabeth PEROVA

- 2011 "Evaluación cuasi experimental del Banco Mundial: más tiempo en el programa, mejores resultados. Duración e impactos del Programa Juntos en el Perú". Lima: Banco Mundial y Programa Juntos.

VALDERRAMA, José y Juan PICHIHUA

- 2010 "Propuesta metodológica para la focalización individual de los programas sociales". Documento de Trabajo 2010-06. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

VALDIVIA, Martín

- 2009 "Contracting the road to development: Early impacts of a rural roads program". PMMA Working Paper 2010-18. Poverty and Economic Research Network.

- VALDIVIA, Néstor, Martín BENAVIDES y Máximo TORERO  
2007 “Exclusión, identidad étnica y políticas de inclusión social en el Perú: el caso de la población indígena y afro descendiente”. En: Grupo de Análisis para el Desarrollo. *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, pp. 603-655.
- VARGAS, Silvana  
2011 “Mejorando el diseño e implementación del Programa Juntos 2008-2010”. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros - Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres.
- VÁSQUEZ, Enrique  
2011 “Un modelo de gestión descentralizada por resultados: la fusión de programas sociales en el Perú”. Documento de Discusión DD/11/10. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.  
2008 *Gerencia estratégica de la inversión social*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.  
2007 *Los niños no visibles para el Estado*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico – Save the Children.
- VÁSQUEZ, Enrique y Álvaro MONGE  
2009 *Inversión necesaria para una educación adecuada de niñas y adolescentes rurales en el Perú*. Lima: Save the Children (Suecia), Movimiento Manuela Ramos, Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz y Universidad del Pacífico.
- VÁSQUEZ, Enrique y María del Carmen FRANCO  
2007 “La (in)viabilidad de la fusión de los programas sociales en el Perú”. *Apuntes* 62. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- YAMADA, Gustavo y Juan Francisco CASTRO  
2007 “Poverty, inequality, and social policies in Peru: As poor as it gets”. Documento de Discusión DD/07/06. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

- 2008 “Costing the MDG achievement in Peru and policy implications: A play in three acts”. En: J. Cockburn y M. Valdivia, editores. *Reaching the MDGs: an international perspective*. Poverty and Economic Policy Researchy Network.

YAMADA, Gustavo y Leda BASOMBRÍO

- 2008 “Objetivos del Desarrollo del Milenio: ¿Se puede reducir el hambre a la mitad en el Perú?”. Documento de Discusión DD/07/13. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

YAMADA, Gustavo y Ricardo MONTERO

- 2008 “Desempleo, pobreza y estrategias de protección social. Perú 1998-2005”. Documento de Discusión DD/07/13. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

ZEGARRA, Eduardo, Javier ESCOBAL y Úrsula ALDANA

- 2008 “Titling, credit constraints, and rental markets in rural Peru: Exploring channels and conditioned impacts”. Working Paper CSI 152. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

ZEGARRA, Eduardo y Jorge TUESTA

- 2009 “Shock de precios y vulnerabilidad alimentaria de los hogares peruanos”. Documento de Trabajo 55. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

# CAPÍTULO 10

## Medio ambiente y recursos naturales

*Carlos Enrique Orihuela*  
Universidad Nacional Agraria La Molina

### 1. MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

El crecimiento que desde algunos años experimenta la economía peruana ha permitido mejorar los indicadores macroeconómicos básicos, incidiendo en una mejora en el nivel de bienestar de la sociedad. No obstante, tal dinámica ha generado al mismo tiempo una mayor presión sobre los recursos naturales, la biodiversidad y los ecosistemas, los cuales están siendo degradados y/o depreciados (Giugale, Fretes-Cibils y Newman 2006), poniendo en riesgo no solo el bienestar de las generaciones actuales sino las posibilidades de desarrollo hacia el futuro.

Este es un problema muy serio para el Perú ya que su economía se basa (y seguirá siendo así por un buen tiempo) en la extracción y venta de sus recursos naturales, principalmente pesqueros y minerales. En este contexto adquieren gran importancia temas como las opciones para la conservación y el uso eficiente de los recursos naturales, así como la estimación y el destino de sus rentas.

En el balance correspondiente a los años 2004-2007, la agenda de investigación en materia de medio ambiente y recursos naturales (Barrantes 2008) incluyó los siguientes temas, los cuales, como se verá más adelante, han sido estudiados de manera desigual durante el período 2008-2011:

- Gobernanza: gestión y participación ciudadana
- Medidas de política e incentivos para la gestión ambiental

- Efectos económicos, sociales y productivos del cambio climático
- Negocios ambientales: alternativas, potencialidades y riesgos
- Valoración y disponibilidad a pagar por mejoras ambientales en poblaciones urbanas.

Recientemente, han concitado la atención pública los conflictos sociales por el uso de recursos naturales en las zonas donde estos serían extraídos. Asimismo, si bien el Perú depende en gran medida de los sectores extractivos (minería, pescas y forestal), se ha registrado un interés creciente por los mecanismos de pagos por servicios ambientales (PSA). Al respecto, diversas iniciativas privadas y públicas han apoyado la investigación, financiamiento y evaluación de tales mecanismos —básicamente de reducción de emisiones, de deforestación y degradación y de desarrollo limpio— en distintos lugares del país. Ello da cuenta de la valoración económica de los beneficios que ofrecen los ecosistemas. Es decir, durante los últimos años los estudios del área económica-ambiental han adquirido particular relevancia.

El objetivo del presente capítulo es recopilar y evaluar la contribución de los estudios sobre recursos naturales y ambientales de índole económica elaborados en el Perú durante el período 2008-2011, aunque también considera algunas investigaciones hechas en el extranjero, siempre y cuando giren en torno de los temas mencionados.

La primera parte presenta el balance de la investigación realizada en el período 2008-2011, mientras la segunda propone una agenda de trabajo para orientar la futura investigación económica-ambiental, la que contiene tanto los temas omitidos pero prioritarios como de áreas cuyo vacío de conocimiento merece atención.

A su vez, la primera parte ha sido dividida en dos grandes temas: (i) recursos naturales y (ii) medio ambiente. La primera se ocupa de los estudios enfocados en cinco categorías: regalías y canon, contribución de los sectores extractivos a la economía, impactos sobre el ambiente, cuentas ambientales y conflictos por el uso de los recursos naturales. La segunda abarca investigaciones económicas que resaltan el potencial económico de algunas áreas naturales, generan valores económicos para programas de pagos por servicios ambientales, proponen tarifas por el servicio hídrico, etc.; y también aquellas referidas al cambio climático, claramente un tema transversal.

Dado que algunas categorías son trasversales, un estudio pudo haber sido clasificado en más de una categoría. Ante ello, el ordenamiento de las investigaciones obedeció a su orientación principal.

## 2. BALANCE DE LA INVESTIGACIÓN

### 2.1. RECURSOS NATURALES<sup>1</sup>

#### 2.1.1. *Recursos naturales no renovables*

- *Regalías y canon*

A inicios de la década del 2000 se empezó a aplicar el pago de regalías para el sector minero metálico peruano. Basados en modelos de economía de recursos naturales, algunos estudios cuestionaron la magnitud de esta regalía, considerándola insuficiente (Orihuela 2007; Cantuarias y Orihuela 2010).

Desde otra perspectiva, Mendoza (2011) analiza la pertinencia de la aplicación de la regalía minera. Para el autor, la justificación de esta retribución radica en que las empresas extractivas explotan un recurso de propiedad estatal, motivo por el cual el Estado tiene el derecho de exigir un pago adicional (regalía) aparte del impuesto común. En teoría, este pago debería al menos compensar la riqueza perdida por la extracción de recursos no renovables, a fin de que el stock de riqueza total no sea decreciente.

Otros estudios sugieren que esta regalía es innecesaria. Por ejemplo, la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (2011) compara los regímenes tributarios mineros de una muestra representativa de países y realiza simulaciones de cómo la carga tributaria afecta la renta minera. Según sus resultados, esta carga tributaria en el Perú es significativamente mayor en comparación a sus principales competidores por inversión minera.

---

1 Un estudio relevante en este tema es el de Galarza (2010). Además de presentar los fundamentos teóricos de la economía ambiental, el autor discute el concepto de desarrollo sostenible poniendo especial atención en la relación del sistema ambiental y el productivo.

Al margen de si las regalías y/o el canon son apropiados o no, algunos estudios se enfocan en el uso de estas retribuciones (Grupo Propuesta Ciudadana 2009 y varios años). Básicamente, analizan las transferencias del gobierno central por concepto de canon minero y petrolero hacia diversas instituciones, y su destino final. La conclusión general es que el canon no está siendo reinvertido eficientemente. Si bien la mayoría de estos fondos son destinados a gastos de capital, una parte importante no puede ser reinvertida debido a limitaciones en la gestión de los gobiernos regionales e incluso del Estado.

- *Contribución de los sectores extractivos a la economía*

A pesar de que las actividades extractivas (minería, hidrocarburos y pesquería, principalmente) concentran gran parte de las exportaciones totales, su aporte al valor agregado total es pequeño en comparación con otras actividades, lo que ha llevado a cuestionar su contribución a la economía.<sup>2</sup>

Al respecto, Apoyo Consultoría (2007) estima el beneficio del Proyecto Camisea mediante los ahorros por sustitución de combustibles y los efectos de tarifas en barra. El documento establece que los impactos económicos positivos son amplios y no se limitan a la generación de energía eléctrica para la industria, sino que alcanzan a otros consumidores reduciendo sus costos energéticos mediante el desarrollo de un mercado de gas natural.

Según los hallazgos del estudio, el valor presente de los beneficios totales del proyecto asciende a 8.200 millones de dólares estadounidenses (valores de 2007), de los cuales 6.618 corresponden a ahorros asociados a menores tarifas eléctricas. Además, el Perú reduciría sus importaciones de hidrocarburos en 8.400 millones de dólares estadounidenses en el período comprendido entre 2004 y 2033. Claramente, los impactos estimados en la economía son muy significativos.

2 La extracción de metales y de hidrocarburos a gran escala son actividades muy especializadas e intensivas en capital artificial, pero de escasa generación de valor agregado. Sin embargo, el efecto de su articulación con otras industrias (efecto multiplicador) puede ser altamente significativo en la economía. Así, el efecto directo de algunas actividades extractivas puede subestimar largamente el efecto total.

Por su parte, el Instituto de Ingenieros de Minas del Perú (2010) examina periódicamente la contribución del sector minero a la economía peruana. Para ello, se basa en los recursos generados por la actividad minera a favor del Estado (impuestos, transferencias, etc.) y los desembolsos dirigidos hacia las comunidades en donde se lleva a cabo la actividad minera.

La Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía - SNMPE (2011) analiza la contribución del sector minero desde otra perspectiva: ¿Qué pasaría en la economía si disminuye —incluso al extremo— la actividad minera? Para evaluar la contribución a nivel macroeconómico, emplea un modelo que asume la caída de la minería sobre los principales indicadores como el producto bruto interno (PBI), la inversión, el tipo de cambio, entre otros. En el nivel micro, compara las variables de calidad de vida entre grupos de individuos/familias que poseen características similares, pero uno en un escenario con presencia de proyecto minero y el otro no.

Los resultados macro indican que la cuarta parte de la recaudación fiscal proviene del sector minero. Más aún, en el hipotético escenario de que esta actividad desapareciera, se generaría un déficit insostenible en la cuenta corriente tan alto como 13% del PBI y un tipo de cambio cercano a 4 soles/dólar, situación que llevaría a una inflación promedio anual de 8%.

A nivel micro, se encuentran diferencias significativas entre familias de localidades mineras y no mineras. Por ejemplo, el ingreso per cápita de una familia de un distrito minero es de 126 soles/mes, superior al ingreso per cápita de una familia de un distrito no minero. Incluso la esperanza de vida es ligeramente mayor en un distrito minero con respecto a un distrito no minero. Sin embargo, las diferencias no fueron significativas en los indicadores educativos.

- *Impactos sobre el ambiente*

Dos de los mayores impactos ambientales del sector minería e hidrocarburos en el Perú son la contaminación del aire y la contaminación de los cursos de agua (Glave y Kuramoto 2002). Al respecto, ya han sido documentados varios casos (Arriarán y Gómez 2008; Pachas 2008, entre otros). Sin embargo, solo dos estudios analizan económicamente estos impactos.

Herrera y Millones (2009) determinaron el costo de la contaminación minera sobre los recursos hídricos para los años 2008 y 2009 a partir del enfoque de la eficiencia medioambiental, el cual interpreta dicho costo como el *trade-off* de los empresarios mineros entre incrementar su producción vendible a precios de mercado y reducir la contaminación ambiental que genera su proceso productivo.

Este costo fue calculado a partir de fronteras de posibilidades de producción paramétricas y no paramétricas de 28 (año 2008) y 37 (año 2009) unidades mineras. Los resultados indican que el costo en mención ascendió a 815 y 449 millones de dólares en promedio para los años 2008 y 2009, respectivamente.

Otro estudio que cuantifica monetariamente el impacto ambiental de la actividad minera, pero sobre la calidad del aire, es el de Figueroa, Orihuela y Calfucura (2010). Como parte de la estimación del PBI minero peruano “verde” del período 1992-2006, los autores calcularon el costo de la degradación ambiental (medida como las emisiones que exceden la norma ambiental) del sector minero con base en las inversiones de los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) de las refinerías de Ilo y La Oroya para la reducción de las emisiones de SO<sub>2</sub>. Los resultados oscilan entre 100-125 millones de dólares anuales durante el período en estudio.

- *Cuentas ambientales*

El Sistema de Cuentas Nacionales provee medidas como el PBI, pero omite indicadores como el agotamiento de los recursos naturales (depreciación natural) y la degradación ambiental.

Una forma de incorporar ambos indicadores es mediante el Sistema de Contabilidad Ambiental y Económico Integrado (SEEA, por sus siglas en inglés). No obstante, aún no ha sido posible generalizar este nuevo sistema debido a las limitaciones de información y capacidades, el poco interés de las autoridades, y sobre todo la falta de consenso sobre las metodologías de valoración de la degradación y el agotamiento de los recursos naturales. Por ello, el SEEA es prácticamente utilizado como un sistema *paralelo* aunque complementario para la toma de decisiones.

En América Latina son pocos los países que han adoptado el SEEA. Durante el período del balance, en el Perú solo se han registrado dos esfuerzos relacionados con la estimación del PBI ambiental o “verde” de los sectores hidrocarburos y minería: Orihuela (2008), y Figueroa, Orihuela y Calfucura (2010), respectivamente.<sup>3</sup> Con base en un modelo de optimización intertemporal de recursos naturales, ambos documentos deducen la depreciación natural y la degradación ambiental del PBI sectorial a fin de obtener una medida de ingreso más apropiada. En ambos casos, los autores coinciden en que los actuales PBI sectoriales sobreestiman sus respectivas medidas de ingreso verdadero, es decir, el PBI verde.

Orihuela y Nolazco (2011) realizan otra contribución al tema de las cuentas verdes. Los autores incluyen no solo el capital humano sino el componente ambiental en el cálculo del factor de productividad total (FPT). La inclusión de estas variables resulta ser estadísticamente significativa, lo que les permite proponer una medida más inclusiva de la función de producción agregada, y por ende, un estimador más preciso del residuo tradicional de Solow o FPT.

- *Conflictos por el uso de recursos naturales*

En el Perú, las principales actividades extractivas de recursos naturales han generado numerosos conflictos sociales, situación que se ha agravado durante los últimos años debido a la gran expansión de las actividades mineras. Este tema ha sido analizado extensamente en la literatura local (Pachas 2008; Scurrah 2008; Bravo 2010; Cárdenas 2010; Alca 2010; Borasino y Escobedo 2010; Pacheco 2010, entre otros).

Las propuestas para enfrentar el problema convergen en estrategias similares, principalmente: mejor distribución de los beneficios generados por las actividades extractivas, defensa de autonomía y poder, reforma de la regulación sectorial, y mejora del ordenamiento

---

3 En el Perú, los trabajos pioneros sobre estos temas son los de Tamayo (1994), García (1995) y Pasco-Font, Schroth y McCormick (1996), quienes estimaron las medidas de ingreso verde de los sectores hidrocarburos, pesca y minería, respectivamente.

territorial y de los mecanismos de participación ciudadana (De Echave *et al.* 2009).

Al respecto, Pike (2011) hace una propuesta totalmente diferente. Aplicando el enfoque de Ostrom (1986; 2005) a la Reserva Paisajística Nor Yauyos, el autor concluye que el gobierno central debe delegar su autoridad a las comunidades locales en el manejo de esta reserva, lo que podría llevarse a cabo mediante una asociación con las municipalidades locales. Asimismo, propone que esta asociación, no el Estado, tenga el derecho de utilizar y cobrar un eventual mecanismo de PSA.<sup>4</sup>

Por su parte, Dourojeanni, Barandiarán y Dourojeanni (2009) analizan y discuten los eventuales impactos ambientales, sociales y económicos de los futuros proyectos a realizarse en la Amazonía peruana hacia el año 2021. Basados en información pública, los autores concluyen que la forma en que actualmente se plantean y establecen las infraestructuras de desarrollo y extracciones de recursos naturales constituye un riesgo para el futuro de esta región.

### *2.1.2. Recursos naturales renovables*

Tanto la pesca (marítima) como el sector forestal dependen directamente de los recursos naturales renovables. De acuerdo con el número de estudios registrado, el sector que más atención ha concitado ha sido la pesquería marítima (Galarza *et al.* 2007). Si bien los mayores problemas del sector pesquero peruano son la sobrecapacidad de flota y la contaminación ambiental que genera, la investigación ha recaído en el primer problema.

Existe abundante evidencia en lo que respecta a la sobrecapacidad de la flota pesquera peruana (Hidalgo 2002; Paredes y Gutiérrez 2008; Freon *et al.* 2008; Cansino 2011). La investigación sobre este

4 La reserva paisajística no constituye un recurso natural por sí misma puesto que es un bien público y global, es decir, un bien ambiental. Sin embargo, el espíritu del trabajo de Pike (2011) es analizar y ofrecer una alternativa para evitar conflictos por el manejo de los recursos (naturales), motivo por el cual su investigación fue considerada en esta sección.

sector se ha dirigido básicamente a la estimación de las pérdidas económicas asociadas a la sobrecapacidad y la elaboración de propuestas técnicas para el manejo óptimo de la extracción de la anchoveta, pues la venta de esta especie representa el grueso del valor bruto de la producción sectorial extractiva.

El estudio de Paredes y Gutiérrez (2008) analiza ambos temas. Los autores realizan un minucioso análisis económico sectorial, calculando ingresos y costos para obtener, mediante un modelo bioeconómico, la renta del recurso pesquero. Tras estimar los costos de la sobrecapacidad de la flota pesquera peruana, proponen medidas para su manejo. Los resultados muestran que el exceso de flota ha fluctuado entre 60-78%, mientras que el exceso de capacidad de planta ha oscilado entre 65-80%.

Algo similar encontró Cansino (2011) en la pesquería de anchoveta de la zona norcentral del Perú. Basado en un modelo bioeconómico y utilizando datos panel del período 2004-2007, el autor calcula un óptimo económico para el sector pesquero peruano, a partir de lo cual propone reducir el esfuerzo de pesca (medido en capacidad de bodega) en 30-40%.

Freon *et al.* (2008) analizan también la problemática pesquera, pero desde otro punto de vista. Estos autores exploran las consecuencias económicas de los períodos irregulares (pseudo-ciclos) de abundancia de la anchoveta en el Perú. Según sus hallazgos, la ocurrencia de estos períodos ha generado una sobrecapacidad de procesamiento de la flota que oscila entre 72 y 89%. Además, mediante un modelo bioeconómico demuestran que el riesgo asociado con esta pseudo-periodicidad, aunado a la inversión pesquera, el régimen de acceso libre y la sobrecapacidad, constituye una bomba de tiempo para el sector. Por ello, sugieren reducir la inversión y la capacidad de flota.

De la Puente *et al.* (2011) proponen alternativas similares, incluyendo reformas institucionales y legales para el manejo adecuado del sector pesquero, principalmente de la anchoveta. Sin embargo, los impactos económicos, ambientales y sociales de la reducción del esfuerzo pesquero y la capacidad de flota necesarios para mejorar la competitividad y sostenibilidad de la pesquería peruana que recomiendan estos estudios han sido pocas veces materia de análisis.

Un aporte al respecto es la investigación de Bernales (2008), que plantea y analiza diversas medidas de mitigación y adaptación ante tales impactos, incluyendo un detallado programa de implementación.

Quizá solo Alfaro *et al.* (2010) estudian la pesquería artesanal durante el período 1995-2005. Estos autores señalan que a pesar del mayor esfuerzo y la eficiencia en algunos de sus métodos de pesca (en términos de selectividad), las capturas de este tipo de pesquería han decrecido, pero son tan grandes que ponen en riesgo la sostenibilidad de la pesquería artesanal e incluso la existencia de algunos vertebrados marinos. Esto los lleva a cuestionar la definición del término ‘pequeña escala’.

Apoyado en información de las cuentas nacionales sectoriales, Chaparro (2011) evidencia que el sector pesquero extractivo como un todo (no solo anchoveta) presentó economías de escala durante el período 1994-2009. Esto le sirve para rechazar la hipótesis de que el costo medio y el costo marginal de extracción son iguales, lo que muchas veces es asumido en la literatura económica de recursos naturales para calcular rentas marginales de extracción pesquera.

En síntesis, desde una perspectiva económica, la recomendación de las investigaciones sobre el sector pesquero es simple y directa: reducción del esfuerzo y la flota a fin de maximizar los beneficios sociales. Queda por investigar y profundizar no solo los efectos de la pesquería artesanal, la que parecería seguir el mismo camino que la pesquería industrial, sino también el costo de la contaminación ambiental que genera este sector.

## 2.2. MEDIO AMBIENTE

En materia de medio ambiente, el interés se centra en el análisis de las fallas de mercado que generan una asignación ineficiente de los bienes y servicios ambientales en la economía. Según el enfoque neoclásico, esta es una de las causas de los problemas ambientales. Enfrentar estos problemas requiere que el medio ambiente sea tratado como un bien económico, lo cual demanda la valoración de los bienes y servicios ambientales. En el Perú, la mayor parte de estudios se han enfocado en esta valoración y no necesariamente en el diseño de propuestas integrales.

### *2.2.1. Valoración ambiental*

La valoración ambiental —que mide los bienes y servicios ambientales a efectos de considerarlos en la toma de decisiones— constituye una herramienta poderosa para múltiples fines: la conservación de áreas naturales, la protección de la biodiversidad, la determinación del potencial turístico de zonas naturales, el cálculo de tarifas óptimas, etc.

Su creciente aplicación en la literatura nacional ha tenido objetivos diversos, no obstante, todos los estudios convergen de una u otra forma en propuestas a favor de la conservación de los ecosistemas y la mejora de la calidad de vida de la sociedad (Ministerio del Ambiente 2012a). Los aportes han sido agrupados según la cantidad de estudios en ecoturismo y pagos por servicios ambientales.

- *Áreas naturales*

En estas áreas, el ecoturismo constituye una opción para la conservación de lugares de gran belleza paisajística y ricos en especies de flora y fauna. Basados en información financiera de algunas empresas ecoturísticas, Kirkby *et al.* (2010) ofrecen evidencia acerca de la rentabilidad de esta actividad en ciertos lugares de la Amazonía peruana. Otros autores han investigado la factibilidad del ecoturismo en espacios menos conocidos. Por ejemplo, Casana (2010) y Rengifo (2010) utilizan el método de valoración contingente para generar evidencia sobre el potencial turístico del Bosque Cuyas (Piura) y la Cueva de Las Lechuzas (San Martín), respectivamente.

En zonas que actualmente funcionan como centros turísticos, el objetivo es determinar si la tarifa pagada es realmente la óptima. De esto se ocupan Huaringa (2007) y Anaya (2008), quienes aplican el método del costo de viaje para calcular la tarifa de ingreso óptima por acceder al Centro Piscícola El Ingenio (Huancayo) y al Parque Zonal Wiracocha (Lima), respectivamente.

Ruiz (2007) hace lo propio aplicando el método de valoración contingente para el Bosque Reservado de la Universidad Nacional Agraria de la Selva (San Martín). En todos los casos, los resultados sugieren que la tarifa de ingreso debe ser superior a la vigente.

- *Pagos por servicios ambientales*<sup>5</sup>

El mecanismo de pagos por servicios ambientales (PSA) ha sido diseñado para retribuir al oferente del servicio ambiental una compensación monetaria que retribuya los esfuerzos incurridos en su provisión. Estos pagos pueden ser una interesante opción para la conservación de zonas de gran belleza paisajística o ricas en biodiversidad. Sin embargo, la mayoría de las investigaciones locales se ha enfocado en valorar la importancia de los servicios ambientales, pero han omitido la necesidad de su incorporación en la toma de decisiones.

Armas *et al.* (2009) y Fleck *et al.* (2010) ofrecen alternativas para frenar la agricultura migratoria en la Amazonía peruana. Estos autores calculan el costo de oportunidad de la agricultura en toda la región amazónica del Perú y en el departamento de Madre de Dios, respectivamente. El primer estudio se apoya en información cartográfica para generar sus resultados, mientras el segundo parte de un análisis económico-espacial. Ambos son quizá los primeros que analizan el tema desde un punto de vista espacial.

Por su parte, Loyola, García y Orihuela (2010) utilizan técnicas basadas en información de mercado<sup>6</sup> para estimar económicamente la importancia del recurso hídrico del Parque Nacional Huascarán en los sectores agrícola, agua potable, hidroenergético y minero; en otras palabras, el valor del servicio ambiental hídrico.

Portilla (2011) se concentra en la degradación del servicio ecosistémico (regulación hídrica) en la cuenca alta del río Jequetepeque, ocasionada por los cambios en el uso del suelo. Apoyado en un sistema de información geográfica, el autor identifica áreas prioritarias de intervención a nivel de microcuenca, subcuenca y la cuenca del río en mención. Utilizando técnicas de información de mercado, demuestra que la implementación del pago por servicio ecosistémico a nivel de cuenca es menor en comparación con los ingresos dejados de percibir por la agricultura comercial en la parte baja de la cuenca del río Jequetepeque.

5 En este apartado solo se consideran aquellos estudios cuyo objetivo explícito ha sido utilizar sus resultados como un mecanismo de PSA.

6 Los principales métodos de valoración ambiental basados en información de mercado son: renta neta, costo de reemplazo, costo evitado, programación lineal, residual, y cambio en la productividad.

- *Servicio hídrico*

Una serie de autores analizan el tema de las tarifas por el uso del agua. Por ejemplo, Pareja (2011) estima el valor del agua para el cultivo de maíz amarillo duro en el valle de Cañete. Utilizando el método del cambio en la productividad, determina que el valor buscado es casi tres veces la tarifa establecida por la Autoridad Nacional del Agua (ANA).

Por su parte, Postigo (2011) estima el valor económico del agua para Lima Metropolitana. Para ello, determina y suma el costo de oportunidad del agua para irrigación, el costo medio real de los servicios de agua potable y alcantarillado, y la disposición a pagar (DAP) por el tratamiento de aguas residuales, esta última calculada utilizando el método de valoración contingente. El valor obtenido resulta muy caro de pagar para el ciudadano promedio de Lima, de manera que se justificaría la aplicación de algunas opciones de política pública, como por ejemplo algún tipo de subsidio.

La DPA hallada en el estudio, de aproximadamente 0,24 centavos de dólar/m<sup>3</sup> de agua potable consumida, permitiría cubrir fácilmente el costo de dicho tratamiento. Sin embargo, el nivel de ingreso de la muestra encuestada es considerablemente superior a la media de ingresos en Lima, lo cual lleva a pensar que la DAP con ingresos menores sería inferior. Si en lugar de incluir en el costo del servicio la DAP por tratamiento de aguas residuales se incorporase el costo del proyecto más reciente de tratamiento de las aguas residuales del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL), el costo económico unitario solo se reduciría en 0,20 centavos de dólar, es decir a 1,27 dólares, lo que, considerando el consumo medio de Lima, representaría 9,3% del ingreso medio de los limeños, todavía un valor bastante alto.

Tales resultados evidencian que la DAP por el tratamiento de las aguas residuales puede ser mayor que el costo del tratamiento, al menos entre las personas de ingresos medios de la ciudad de Lima, lo que apoya una propuesta de futuras inversiones en programas de saneamiento.

Soncco y Armas (2008) comparan la DAP por el servicio ambiental de protección hídrica a partir de aproximaciones paramétricas y no paramétricas en un contexto de aplicación del método de valoración

contingente. En el caso de la cuenca del río Jequetepeque, sus resultados muestran que no existen diferencias significativas entre los dos tipos de aproximaciones.

- *Otros*

También se han realizado diversos estudios de valoración de servicios ambientales para fines muy específicos. Por ejemplo, Palacios (2009) estima económicamente la importancia de las plantas medicinales en la zona de influencia de las lagunas Shimbe, La Negra y El Toro en Huancabamba, Piura. La autora utiliza técnicas de información de mercado y concluye que tales plantas generan un beneficio aproximado de 658.000 dólares estadounidenses/año. En el mismo departamento y utilizando las mismas técnicas, Charcape (2007) determinó económicamente la importancia del manglar San Pedro de Vice. De acuerdo con sus resultados, es factible generar hasta 6.155 dólares/ha/año.

Contreras y Lazo (2010), enfocados en la Ciudadela Sagrada de Caral (Lima), plantean la hipótesis de que el aporte del Estado a este lugar turístico no refleja su valor económico pues no incluye el valor de no uso. Aplicando el método de valoración contingente, la DAP agregada excede en 40% al aporte del Estado, lo que justifica mayores inversiones en la zona.

Cabero y Pardo (2010) utilizan el método de valoración contingente para probar tres hipótesis en la Isla de Taquile (Puno): (i) la DAP de los turistas excede el precio de la entrada; (ii) la DAP de los turistas extranjeros es mayor a la DAP de los turistas nacionales (en proporción a los ingresos de cada grupo de turistas: nacionales o extranjeros); y (iii) el componente más valorado es la belleza escénica. Según sus hallazgos, solo se rechaza la hipótesis (ii), contrariamente a la creencia generalizada de que los turistas extranjeros aportarían más (en términos relativos al ingreso) por acceder a las áreas naturales en el Perú.

Por su parte, Pintado (2011) analizó la viabilidad de incorporar variantes al método de valoración ambiental en el Perú. Mediante un estudio de valoración contingente, probó la inclusión del *cheap talk* (texto que explica al encuestado el problema del sesgo hipotético, que es parte este tipo de estudios). Para tal propósito, aplicó encuestas en

la ciudad de Lima a fin de calcular la DAP para reducir los gases de efecto invernadero. Los resultados corroboran no solo la validez del *cheap talk* como herramienta para reducir el sesgo hipotético, sino también su validez y relevancia en la toma de decisiones.

Basado en una encuesta aplicada en la ciudad de Chiclayo, Portocarrero (2011) infirió el gasto personal anual en el tratamiento de enfermedades asociadas a la contaminación ambiental. Sus resultados muestran que el costo total anual del departamento de Lambayeque ascendió aproximadamente a 25 millones de dólares, asumido en gran medida por las propias personas (43% de la muestra) debido a que no cuentan con seguro médico. Este hallazgo es relevante para la evaluación e implementación de futuros programas de salud en el norte del país.

Pocos estudios analizan económicamente las oportunidades de un mercado de carbono en el Perú como alternativa para la conservación de ecosistemas. Una contribución al respecto es la investigación de Rodríguez (2011), quien analiza la aplicación de este mercado para los bosques del departamento de Lambayeque. Sustentado en la capacidad de absorción de CO<sub>2</sub> de los bosques secos de la comunidad El Choloque, el autor construye indicadores financieros que le permiten concluir que sería rentable incursionar en este tipo proyectos en la región.

También se han realizado algunos estudios a nivel macro. Bajo el enfoque del valor económico total, León (2007) cuantifica en términos monetarios el aporte de las áreas naturales a la economía peruana. Según el autor, si el Estado invirtiese 350 millones de soles en las áreas naturales protegidas, los retornos serían aproximadamente de 10.000 millones de soles en un período de diez años.

Orihuela (2009) estima el valor de una hectárea del bosque amazónico en determinadas zonas del país. Para ello, utiliza básicamente la información de valores de uso contenida en los estudios de valoración económica de impactos ambientales presentados al Ministerio de Energía y Minas por los proyectos del subsector hidrocarburos. Como se dispuso de una reducida muestra de estudios, los resultados son muy gruesos y preliminares.

La iniciativa TEEB (The Economics of Ecosystem and Biodiversity) fue establecida por las Naciones Unidas para resaltar los beneficios globales —en términos económicos— de los ecosistemas y la

biodiversidad. Su finalidad es que estos beneficios sean considerados en la toma de decisiones y servir incluso como una herramienta para la conservación. En el caso peruano, fueron necesarias diversas metodologías de valoración para estimar los beneficios de los ecosistemas (servicios ecosistémicos) sobre la economía de San Martín (Ministerio del Ambiente 2012b).

En materia de evaluaciones ambientales, destacan los esfuerzos del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Al respecto, son relevantes los estudios de García y Kámiche (2012); Gómez *et al.* (2010) y Galarza y Gómez (2009).

### *2.2.2. Cambio climático*

De acuerdo con el Intergovernmental Panel on Climate Change (2012), el cambio climático es una importante variación estadística en el estado medio del clima o en su variabilidad, que persiste durante un período prolongado. Este es un tema de enorme importancia actual por sus eventuales consecuencias futuras sobre las economías, en particular de aquellas muy dependientes de los ecosistemas.

Diversos estudios analizan y predicen la ocurrencia de impactos del cambio climático —Lagos (2007); Comunidad Andina de Naciones (2008); Libélula (2008); Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (2005a y b; 2009); Fundación M. J. de La Fuente (2010); Rivera (2010); Crespeigne *et al.* (2010); Kámiche (2010); Instituto Geofísico del Perú (2010)—, y todos coinciden en señalar la alta vulnerabilidad del Perú frente a este proceso.

A pesar de la atención mediática que recibe el tema del cambio climático en el Perú, poco se ha avanzado en el análisis de las relaciones entre las variables físicas, biológicas, sociales y los patrones climáticos, lo que es fundamental para determinar puntualmente sus efectos. Son escasos los estudios que han explorado estas relaciones, y los que se han llevado a cabo se ocupan básicamente del sector agrícola.

Torres (2010) estimó el costo del cambio climático en la agricultura de Piura hacia el año 2030. Según el autor, 50% de la producción de mango, plátano, café y limón es explicada por las variables

climáticas (temperatura y precipitación). De acuerdo con sus resultados, para 2030 se espera la reducción en los rendimientos del mango (8%) y plátano (39%), aunque también aumentos en los rendimientos del café (41%) y el limón (53%). En el balance, se prevén pérdidas que bordean los nueve millones de dólares estadounidenses para el período de estudio.

A una conclusión similar arriban Loyola y Orihuela (2011), quienes estimaron las posibles pérdidas por el cambio climático para la canasta de los principales cultivos de Piura y Lambayeque durante el período 2010-2100. Los autores señalan que estas pérdidas son significativas solo en el largo plazo, principalmente para Piura. Cabe mencionar que tanto Torres (2010) como Loyola y Orihuela (2011) utilizan el modelo agronómico, es decir, construyen funciones econométricas a fin de calcular la variación de los ingresos agrícolas a partir de la variación proyectada de las variables climáticas (precipitación y temperatura).

Unos cuantos estudios han cuantificado gruesamente los costos del cambio climático para la economía nacional. Quizá el primer cálculo económico fue propuesto por la Comunidad Andina de Naciones (2008), que extrapoló los efectos que tendría el fenómeno sobre los sectores agroindustria, agricultura, pesca, agua y electricidad en Estados Unidos de Norteamérica a la realidad de los países de la Comunidad Andina para cuantificar el impacto agregado sobre el PBI peruano. Según el cálculo, al año 2025 el PBI será 4,3% menor al que se tendría sin cambio climático.

Vargas (2009) estimó el costo del impacto de las variaciones climáticas (temperatura y nivel de precipitaciones) sobre la tasa de crecimiento de la economía peruana. Su conclusión es que al 2030 el PBI real sería 6,8% menor al que se tendría sin cambio climático. Por su parte, United Nations (2009) calculó para el Perú el costo de la mitigación en 0,31-1,67% del PBI.

Para Loyola (2009), los costos del cambio climático oscilan notablemente (510-16.200 millones de dólares) dependiendo del horizonte del período elegido (2010-2030/2030-2050/2050-2100) y de la tasa de descuento utilizada, siendo los sectores agricultura y salud los que serían eventualmente más afectados. Los tres últimos estudios desprenden sus resultados a partir de gruesas proyecciones de indicadores macroeconómicos.

En relación con la vulnerabilidad de los hogares ante el cambio climático, los estudios de Kámiche y Pacheco (2010); Kámiche (2010) y Von Hesse, Kámiche y De la Torre (2009) constituyen aportes importantes.

### 3. AGENDA DE INVESTIGACIÓN

#### 3.1. RECURSOS NATURALES

Queda pendiente el desarrollo de mayor investigación sobre los impactos del cambio climático en el sector minería-hidrocarburos y el costo de la degradación ambiental que este sector genera. La falta de información física/biológica (funciones dosis-respuesta) quizá sea la principal limitación.

A pesar de la discusión sobre la pertinencia de las regalías, falta responder cómo debería ser establecida la regalía óptima. Si bien se sugiere que la reinversión de esta regalía se haga en otras formas de capital, no queda claro cómo debe efectuarse este proceso, cómo distribuir la riqueza, cuál es el valor de la riqueza natural sectorial y cómo ha evolucionado.

Teniendo en cuenta que los metales e hidrocarburos son otra forma de capital natural, se requiere conocer cuál es el valor de su agotamiento. En realidad, esta pregunta vale para todos los recursos naturales, renovables y no renovables.

Otro aspecto que valdría la pena explorar es la posibilidad de aplicar las diversas herramientas de la economía ambiental para el control de la contaminación minera, como por ejemplo los sistemas de permisos transables, los subsidios, etc.

Se requieren estudios sobre el sector pesquero que cuantifiquen monetariamente el costo de la degradación ambiental generada por la extracción y transformación, principalmente de la anchoveta. Esta información será útil para integrar los costos ambientales y sociales y poder determinar así la extracción económica óptima del sector. Con estos datos también será posible contrastar los beneficios y los costos totales (ambientales y privados) sectoriales, información que actualmente es muy limitada.

También es importante responder algunas preguntas en el campo económico: ¿Cuánto genera y cómo se distribuye la renta del sector

pesquero? Análogamente al sector minero, ¿cuál debería ser la regalía pesquera óptima? ¿Es factible aplicarla a otras especies diferentes a la anchoveta? Si el stock pesquero es una forma de capital (natural), ¿a cuánto asciende el valor de la depreciación o apreciación pesquera? Asimismo, se necesitan más estudios económicos sobre la pesca artesanal.

### 3.2. MEDIO AMBIENTE

Por su condición de país megadiverso, el Perú requiere mayor investigación no solo sobre los servicios ecosistémicos sino también sobre sus indicadores físicos/biológicos, fundamentales para imputar valores. Quizá los servicios ecosistémicos menos estudiados sean aquellos de la categoría regulación (hídrica, erosión, polinización, etc.). Su importancia económica prácticamente no ha sido determinada en la literatura local.

Quedan pendientes de respuesta preguntas como: ¿Cuánto pierde la sociedad por efecto de la erosión? ¿Cuán importantes son los ecosistemas en la economía? Es decir, ¿cuál es el ahorro generado por los ecosistemas en las diversas actividades económicas?

Una alternativa es producir estudios que apliquen el enfoque TEEB, sobre todo para las regiones o departamentos donde la presión sobre los recursos naturales es mayor y/o los grandes proyectos constituyen una seria amenaza para los ecosistemas.

Hacen falta estudios económicos de caso para los diversos bosques locales sobre las oportunidades en el mercado de captura de carbono. A la fecha no existe un inventario forestal nacional que permita, por ejemplo, determinar el valor de los activos forestales, un indicador básico para la toma de decisiones en el sector forestal.

En lo que respecta a los recursos hídricos, desde un punto de vista ecosistémico siguen pendientes de respuesta las siguientes interrogantes: ¿Cuál debe ser el valor del agua para cada actividad económica? ¿Es posible establecer este valor para diferentes localidades y contextos? Asimismo, se requiere un mayor número de estudios que analicen el potencial turístico y cultural de diversas áreas naturales, necesarios para generar propuestas orientadas a su conservación.

Otro tema relevante es el desarrollo sostenible. Hace poco, el Banco Mundial (2011) calculó indicadores de riqueza para sus 120

países miembros. Conceptualmente, el cambio de la riqueza real per cápita es la medida apropiada para evaluar el desarrollo sostenible de las economías. Este tema casi no ha sido analizado en la literatura nacional, a pesar de que el Perú es un país cuya riqueza básicamente proviene de los recursos naturales y cualquier cambio puede poner en riesgo el bienestar de las futuras generaciones.

- *Cambio climático*

Si bien hay abundancia de estudios que alertan sobre los eventuales impactos que generaría en el futuro el cambio climático, pocos estiman el costo de tales impactos, información que es fundamental para la toma de decisiones.

El estudio de la dependencia de los cultivos agrícolas con respecto a las variables climáticas —temperatura y precipitación, por ejemplo—, es decir, la estimación de las funciones de producción o productos marginales para los principales cultivos de la agricultura peruana, ha avanzado poco. Se requieren investigaciones que evalúen el costo o beneficio del cambio climático en el sector agrícola a nivel nacional. En esta tarea, es fundamental determinar el costo de producción para establecer los beneficios de una actividad económica. Tal información solo está disponible para pocos cultivos y en el mejor de los casos para un período muy corto, lo que no permite hacer un análisis apropiado de su evolución. Estudios que sistematizan esta información constituirían un insumo básico para futuras investigaciones.

Evidentemente, no solo el sector agrícola merece ser analizado en un contexto de cambio climático. Es importante impulsar la realización de estudios en otros sectores dependientes de las condiciones climáticas, como el pesquero, turismo, forestal, etc.

En general, cabe preguntar si los impactos del cambio climático serán necesariamente perjudiciales. De ser así, ¿cuál sería el costo o beneficio? ¿Vale la pena invertir en mitigar los eventuales impactos perjudiciales?

Otros eventos de índole natural, como los fenómenos El Niño y La Niña, también requieren ser cuantificados económicamente.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCA, Jamil

- 2010 “Los conflictos por la extracción de madera y sus implicancias en la construcción del territorio amazónico interregional Kcosnipata-Salvación”. En: P. Ames y V. Caballero, editores. Perú: *El problema agrario en debate*. SEPIA XIII. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria, pp. 544-572.

ALFARO-SHIGUETO, Joanna, Jeffrey MANGEL, Mariela PAJUELO, Peter DUTTON, Jeffrey SEMINOFF y Brendan GODLEY

- 2010 “Where small can have a large impact: Structure and characterization of small-scale fisheries in Peru”. *Fisheries Research* 106, pp. 8-17.

ANAYA, Mercedes

- 2008 “Valoración económica recreacional del parque zonal Wira-cocha por el método de costo de viaje en el distrito de San Juan de Lurigancho-Lima”. Tesis de maestría. Lima: Escuela de Postgrado de la Universidad Nacional Agraria La Molina.

APOYO CONSULTORÍA

- 2007 “Proyecto Camisea: impacto sobre el mercado del gas natural y estimación de los beneficios económicos”. Documento elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo. Lima: Apoyo Consultoría. Disponible en: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1162192>>.

ARMAS, Ángel, Jan BORNER, Marcos RUGNITZ, Licely DÍAZ, Sandra TAPIA, Louis WUNDER y Nathalia NASCIMENTO

- 2009 *Pagos por servicios ambientales para la conservación de bosques en la Amazonía peruana*. Lima: Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado.

ARRIARÁN, Gabriel y Cynthia GÓMEZ

- 2008 “Entre el oro y el azogue. La nueva fiebre del oro y sus impactos en las cuencas de los ríos Tambopata y Malinowski”. En:

G. Damonte, B. Fulcrand y R. Gómez, editores. *Perú: El problema agrario en debate*. SEPIA XII. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria, pp. 141-175.

BANCO MUNDIAL

- 2011 *The changing wealth of nations. Measuring sustainable development in the new millennium. Environment and Development*. Washington, D. C.: Banco Mundial.

BARRANTES, Roxana

- 2008 “Medio ambiente y recursos naturales”. Cap. 7. En: Consorcio de Investigación Económica y Social. *La investigación económica y social en el Perú, 2004-2007. Balance y prioridades para el futuro*. Diagnóstico y Propuesta 40. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, pp. 203-237. Disponible en: <<http://cies.org.pe/files/Libros-web/DyP40-La-investigacion-economica-y-social-en-el-Peru-2004-2007.pdf>>.

BERNALES, Antonio

- 2008 “Estudio de línea de base sobre la repercusión social de la reforma de la flota pesquera de anchoveta en el Perú”. Lima: FuturoSostenible. Disponible en: <[www.futurosostenible.org](http://www.futurosostenible.org)>.

BORASINO, Elena y Luis ESCOBEDO

- 2010 “Conflictos por el uso de la tierra en Madre de Dios: análisis institucional y espacial en el marco de la carretera Interoceánica”. En: P. Ames y V. Caballero, editores. *Perú: El problema agrario en debate*. SEPIA XIII. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria, pp. 573-605.

BRAVO, Mireya

- 2010 “Entre la fragilidad institucional local y la presencia de la empresa minera. El caso de la comunidad campesina de Michiquillay”. En: P. Ames y V. Caballero, editores. *Perú: El problema agrario en debate*. SEPIA XIII. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria, pp. 681-708.

CABERO, José Alfredo y Manuel PARDO

- 2010 *La valoración económica de los recursos naturales y culturales: el caso de la isla Taquille, Puno.* Lima: Universidad del Pacífico.

CANSINO, Keny

- 2011 “Un análisis ecosistemático de la pesquería de la anchoveta en la costa norte-centro del Perú, 2004-2007”. *Horizonte Económico* 1, pp. 73-85.
- 2008 “La dinámica en una pesquería de libre acceso: el caso peruano 1978-2007”. Lima: Universidad Nacional del Callao, Facultad de Ciencias Económicas, s/p.

CANTUARIAS, Carmen y Carlos Enrique ORIHUELA

- 2010 “Testing the Hartwick Rule in the Peruvian Mining Sector”. Bordeaux: Universite Montesquieu-Bordeaux IV, s/p.

CÁRDENAS, María Kathia

- 2010 “Conflictos sociales y desarrollo humano. Un análisis empírico para el Perú”. En: P. Ames y V. Caballero, editores. *Perú: El problema agrario en debate.* SEPIA XIII. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria, pp. 508-539.

CASANA, Ingrid Cecilia

- 2010 “Valoración económica del potencial turístico del bosque nublado de Cuyas-Ayabaca, Piura”. Tesis de Economía. Piura: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Piura.

CHAPARRO, Luis Alberto

- 2011 “Rendimientos de escala del sector pesquero peruano: evidencia del período 1994-2009”. Tesis de Economía. Lima: Facultad de Economía y Planificación de la Universidad Nacional Agraria La Molina.

CHARCAPE, Juan Manuel

- 2007 Evaluación y valoración económica ambiental del manglar San Pedro de Vice, Sechura, Piura. Tesis de doctorado en

Ciencias Ambientales. Trujillo: Escuela de Postgrado de la Universidad Nacional de Trujillo.

#### COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

- 2008 *El cambio climático no tiene fronteras. Impacto del cambio climático en la Comunidad Andina de Naciones*. Disponible en: <[http://www.comunidadandina.org/public/libro\\_cambioclimatico1.pdf](http://www.comunidadandina.org/public/libro_cambioclimatico1.pdf)>.

CONTRERAS, Marco Antonio y Raisad LAZO

- 2010 “Valoración económica del patrimonio histórico. El caso de la Ciudadela Sagrada de Caral”. *Investigación Económica II*, semestre 2010-II. Lima: Universidad del Pacífico.

#### COOPERACCIÓN

- 2007 “Tributación y distribución de las sobreganancias mineras en el Perú”. Documento de Trabajo. Lima: CooperAcción.

CRESPEIGNE, Edouard, Édgar OLIVERA, Raúl CCANTO y María SCURRAH

- 2010 “Cambio climático en comunidades aimaras: percepciones y efectos en la producción agropecuaria en Santa María y Apopata, Puno”. En: P. Ames y V. Caballero, editores. *Perú: El problema agrario en debate*. SEPIA XIII. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria, pp. 260-290.

DE ECHAVE, José, Alejandro DIEZ, Ludwing HUBER, Bruno REVESZ, Xavier Ricard LANATTA y Martín TANAKA

- 2009 *Minería y conflicto social*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Centro de Investigaciones y Promoción del Campesinado, Consorcio de Investigación Económica y Social.

DE LA PUENTE, Óscar, Juan Carlos SUEIRO, Carmen HECK, Giuliana SOLDI y Santiago DE LA PUENTE

- 2011 “La pesquería peruana de anchoveta”. Serie Documentos de Trabajo 1. Lima: Centro para la Sostenibilidad Ambiental de la Universidad Peruana Cayetano Heredia.

- DOUROJEANNI, Marc, Alberto BARANDIARÁN y Diego DOUROJEANNI  
2009 *Amazonía peruana en 2021. Explotación de recursos naturales e infraestructura: ¿Qué está pasando? ¿Qué es lo que significa para el futuro?* Lima: ProNaturaleza - Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza.
- FIGUEROA, Eugenio, Carlos Enrique ORIHUELA y Enrique CALFUCURA  
2010 “Green accounting and the Peruvian metal mining sector: 1992-2004”. *Resources Policy* 35 (3), pp. 156-167.
- FLECK, Leonardo, María del Carmen VERA-DÍAZ, Elena BORASINO, Manuel GLAVE, Jon Hak y Carmen JOSSE  
2010 “Estrategias de conservación a lo largo de la carretera Interoceánica en Madre de Dios, Perú. Un análisis económico-espacial”. Serie Técnica 20. Lima: Conservation Strategy Fund.
- FREON, Pierre, Marilú BOUCHON, Christian MULLON, Christian GARCÍA y Miguel NIQUEN  
2008 “Interdecadal variability of anchoveta abundance and overcapacity of the fishery in Peru”. *Progress in Oceanography* 79, pp. 401-412.
- FUNDACIÓN M. J. DE LA FUENTE  
2010 *El cambio climático en el Perú. Regiones del Sur.* Lima: Fundación M. J. De La Fuente. Documento digital.
- GALARZA, Elsa  
2010 *La economía de los recursos naturales.* Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, segunda edición.
- GALARZA, Elsa, Joanna KÁMICHE, Víctor LOYOLA, Pablo XANDRI y Jorge ZUZUNAGA  
2007 “Proyecto de Apoyo al Desarrollo del Sector Pesquero y Acuícola del Perú (PADESPE), 1999-2006: Reflexiones sobre sus resultados y estudios de caso”. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, AECI, Ministerio de la Producción, Agencia Peruana de Cooperación Internacional.

- GALARZA, Elsa y Rosario GÓMEZ, con Joanna KÁMICHE *et al.*  
2009 “Respuestas de los actores a la situación ambiental amazónica”. Cap. 5. En: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Organización del Tratado de Cooperación Amazónica y Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. *GEO Amazonía. Perspectivas del medio ambiente en la Amazonía*, pp. 220-251. Disponible en: <<http://www.unep.org/pdf/GEOAMAZONIA.pdf>>.
- GARCÍA, Igor  
1995 “Contabilidad de los recursos naturales renovables: el sector pesquero peruano”. Tesis de licenciatura en Economía. Lima: Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- GARCÍA, Keisha y Joanna KÁMICHE  
2012 “Latin America and The Caribbean”. Cap. 12. En: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. *Global Environmental Outlook 5* (GEO 5). Disponible en: <[http://www.unep.org/geo/pdfs/geo5/GEO5\\_report\\_C12.pdf](http://www.unep.org/geo/pdfs/geo5/GEO5_report_C12.pdf)>.
- GIUGALE, Marcelo, Vicente FRETES-CIBILS y John NEWMAN, editores  
2006 *Perú: La oportunidad de un país diferente. Próspero, equitativo y gobernable*. Lima: Banco Mundial.
- GLAVE, Manuel y Juana KURAMOTO  
2002 “Minería, minerales y desarrollo sustentable en Perú”. Cap. 8. En: Equipo MMSD América del Sur. *Minería, minerales y desarrollo sustentable en América del Sur*. International Institute for Environment and Development, World Business Council for Sustainable Development, pp. 529-591.
- GLOVER, David  
2010 *Valorizar el medio ambiente. Economía para un futuro sostenible*. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Colección en foco.

## GOBIERNO REGIONAL DE PIURA

- 2008 *Cambio climático y desarrollo rural sostenible*. Piura: Gobierno Regional de Piura.

GÓMEZ, Rosario, Irene PISANTY, Juan Carlos ALONSO, Angélica TORRES y Johanna GRANADOS

- 2010 “Áreas urbanas”. Cap. II-8. En: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. *Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y el Caribe* (GEO ALC 3). Disponible en: <[http://www.pnuma.org/geo/geoalc3/ing/GEO%20LAC%203%20ENGLISH%20WEB%20VERSION\(2\).pdf](http://www.pnuma.org/geo/geoalc3/ing/GEO%20LAC%203%20ENGLISH%20WEB%20VERSION(2).pdf)>.

## GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

- 2009 *Gasto público y canon en el Perú. Análisis y recomendaciones para el mejor aprovechamiento de las rentas del gas de Camisea*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, Asociación Arariwa.
- vv/aa Vigilancia de las industrias extractivas. Reporte Nacional. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

## GUZMÁN, Patricia y Rodrigo PORTOCARRERO

- 2011 “Precios hedónicos en Lima Metropolitana. Una aproximación de la valoración de los atributos de las viviendas”. Trabajo Profesional de Investigación Económica. Lima: Universidad del Pacífico.

## HERRERA, Pedro y Óscar MILLONES

- 2009 ¿Cuál es el costo de la contaminación ambiental minera sobre los recursos hídricos en el Perú? Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

## HIDALGO, Jessica

- 2002 *Cuotas individuales de pesca: propuesta de política para la eficiencia pesquera y la conservación de los recursos hidrobiológicos*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

HUARINGA, Miguel

- 2007 "Valoración económica del Centro Piscícola El Ingenio-Huancaayo por servicios de recreación". Tesis de maestría. Lima: Escuela de Postgrado de la Universidad Nacional Agraria La Molina.

INSTITUTO DE INGENIEROS DE MINAS DEL PERÚ

- 2010 *Minería peruana: contribución al desarrollo económico y social*. Lima: Instituto de Ingenieros de Minas del Perú.

INSTITUTO GEOFÍSICO DEL PERÚ

- 2010 *Cambio climático en la cuenca del río Mantaro. Balance de 7 años de estudios*. Lima: Instituto Geofísico del Perú.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE

- 2012 Glossary of terms used in the IPCC Fourth Assessment Report. Disponible en: <<http://www.ipcc.ch/pdf/glossary/tar-ipcc-terms-sp.pdf>>

KÁMICHE, Joanna

- 2010 "Determinantes de la vulnerabilidad de los hogares rurales peruanos frente a los eventos de origen natural: un análisis empírico". En: P. Ames y V. Caballero, editores. *Perú: El problema agrario en debate*. SEPIA XIII. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria, pp. 291-342.

KÁMICHE, Joanna y Aída PACHECO

- 2010 "¿Cuánto se afecta el consumo de los hogares cuando ocurre un desastre de origen natural? Un análisis empírico para Perú 2004-2006". *Apuntes* 67. Lima: Universidad del Pacífico, pp. 67-107.

KIRKBY, Christopher, Renzo GIUDICE-GRANADOS, Brett DAY, Kerry TURNER, Luz VELARDE-ANDRADE, Agusto DUEÑAS- DUEÑAS, Juan Carlos LARA-RIVAS y Douglas YU

- 2010 "The market triumph of ecotourism: An economic investigation of the private and social benefits of competing land uses in the Peruvian Amazon". *Plos One* 5 (9), pp. 1-14.

LAGOS, Pablo

- 2007 "Peru's approach to climate change in the Andean mountain region: Achieving Multidisciplinary Regional Cooperation for Integrated Assessment of Climate Change". *Mountain Research and Development* 27 (1), pp. 28-31.

LEÓN, Fernando

- 2007 *El aporte de las áreas naturales protegidas a la economía nacional*. Lima: Instituto Nacional de Recursos Naturales.

LIBÉLULA

- 2008 *El cambio climático y la necesidad de decisiones estratégicas*. Lima: Libélula.

LOYOLA, Roger

- 2009 "Guion propuesto para los estudios nacionales de la economía del cambio climático en Sudamérica (ERECC-SA)". Disponible en: <[http://redpeia.minam.gob.pe/admin/files/item/4d7e924bdf0e2\\_EIECC.pdf](http://redpeia.minam.gob.pe/admin/files/item/4d7e924bdf0e2_EIECC.pdf)>.
- 2007 "Valoración del servicio ambiental de provisión de agua con base en la reserva Nacional Salinas y Aguada Blanca – Cuenca del río Chili". Lima: PROFONAMPE.

LOYOLA, Roger, Eduardo GARCÍA y Carlos Enrique ORIHUELA

- 2010 "Valoración del servicio ambiental hídrico del Parque Nacional Huascarán". Lima: Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, s/p.

LOYOLA, Roger y Carlos Enrique ORIHUELA

- 2011 "El costo económico del cambio climático en la agricultura peruana: el caso de la región Piura y Lambayeque". PMP13-2009. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

MENDOZA, Waldo

- 2011 *Política impositiva aplicable a los minerales y al petróleo: teoría, experiencias y propuesta para el Perú*. Documentos de Política 5. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social. Disponible en: <<http://elecciones2011.cies.org.pe/>>

[documentos-de-politica/politicas-impositivas-a-los-minerales-y-el-petroleo.html](http://documentos-de-politica/politicas-impositivas-a-los-minerales-y-el-petroleo.html).

#### MINISTERIO DEL AMBIENTE

- 2012a “Sistematización y elaboración de una base de datos de estudios de valoración económica de bienes y servicios ecosistémicos”. Lima: Dirección General de Evaluación, Valoración y Financiamiento del Patrimonio Natural, Ministerio del Ambiente, s/p.
- 2012b “Valoración y contribución económica de los ecosistemas y biodiversidad a la economía regional de San Martín”. Servicio de Consultoría para la Elaboración del Estudio Piloto de la Economía de los Ecosistemas y la Biodiversidad de San Martín. Lima: Dirección General de Evaluación, Valoración y Financiamiento del Patrimonio Natural, Ministerio del Ambiente, s/p.

#### ORIHUELA, Carlos Enrique

- 2009 “Incorporando los servicios ambientales para el análisis costo-beneficio: una aplicación al bosque tropical”. PBC20-2009. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- 2008 “Sostenibilidad e ingreso del sector hidrocarburos peruano”. PBC04-2008. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- 2007 “Estimando la regalía óptima para la minería metálica peruana: una primera aproximación”. *Economía y Sociedad*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, pp. 39-45.

#### ORIHUELA, Carlos Enrique y José Luis NOLAZCO

- 2011 “Estimando la productividad total de factores: el caso peruano”. Lima: Departamento de Economía y Planificación de la Universidad Nacional Agraria La Molina, s/p.

#### OSTROM, Elinor

- 2005 *Understanding institutional diversity*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- 1986 *How inexorable is the “tragedy of the commons?” Institutional arrangements for changing the structure of social*

- dilemmas. Workshop in Political Theory and Policy Analysis.* Bloomington: Indiana University.
- PACHAS, Víctor Hugo  
2008 “El gran ausente. Conflicto en la minería artesanal de oro en Madre de Dios”. En: G. Damonte, B. Fulcrand y R. Gómez, editores. *Perú: El problema agrario en debate.* SEPIA XII. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria, pp. 232-258.
- PACHECO, Rossana  
2010 “Alternativas para afrontar los conflictos de agua entre las organizaciones de regantes y el Estado. El caso de la subcuenca del río Payac, Cajamarca”. En: P. Ames y V. Caballero, editores. *Perú: El problema agrario en debate.* SEPIA XIII. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria, pp. 606-643.
- PALACIOS, Claudia Mabel  
2009 “Valoración económica ambiental de las plantas medicinales de la zona de influencia de tres lagunas en Huancabamba, Piura”. Tesis de Biología. Piura: Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional de Piura.
- PAREDES, Carlos y María Elena GUTIÉRREZ  
2008 La industria anchovetera peruana: costos y beneficios. Un análisis de su evolución reciente y de los retos para el futuro. Lima: Instituto del Perú, Universidad San Martín de Porres, s/p.
- PAREJA, Piedad  
2011 “Valoración económica del agua superficial para uso agrícola en el valle de Cañete”. Tesis de Ingeniería Ambiental. Lima: Universidad Nacional Agraria La Molina.
- PASCO-FONT, Alberto, Enrique SCHROTH y Erin MCCORMICK  
1996 *Ingreso sostenible de la minería peruana.* Investigaciones Breves 1. Lima: Consorcio de Investigación Económica y

Social. Disponible en: <<http://www.cies.org.pe/investigaciones/medioambiente/ingreso-sostenible>>.

**PIKE, Mark**

- 2011 “El análisis y desarrollo institucional de los recursos comunitarios en la Reserva Paisajística Nor Yauyos”. Tesis de maestría. Lima: Universidad Nacional Agraria La Molina.

**PINTADO, Mellany Geraldine**

- 2011 “Influencia del uso de Cheap-Talk sobre la valoración expresa da en encuestas de valoración contingente en Perú”. Tesis de licenciatura. Lambayeque: Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo.

**PORTILLA, Alfredo**

- 2011 “Valoración económica de los beneficios del servicio ecosistémico. Regulación hídrica para una propuesta de pago por servicio ecosistémico hídrico en la cuenca del río Jequetepeque, Perú”. Tesis de maestría en Socioeconomía Ambiental. Turrialba, Costa Rica: Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza.

**PORTOCARRERO, Pedro Mario**

- 2011 “Costo de la morbilidad en la ciudad de Chiclayo”. Tesis de licenciatura en Economía. Lambayeque: Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo.

**POSTIGO, Lenin William**

- 2011 “Valor económico y gestión del agua potable y alcantarillado en el Perú: el caso de la ciudad de Lima”. Tesis de doctorado en Economía, especialidad en Economía de los Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

**RENGIFO, Alex**

- 2010 “Valoración económica del ecoturismo de la Cueva de Las Lechuzas en el distrito Mariano Dámaso Beraún, Tingo

María – Perú”. Tesis de Economía. Tingo María: Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Nacional Agraria de la Selva.

RIVERA, Enrique

- 2010 “Cambio climático en comunidades aimaras: percepciones y efectos en la producción agropecuaria en Santa María y Apopata, Puno”. En: P. Ames y V. Caballero, editores. *Perú: El problema agrario en debate*. SEPIA XIII. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria, pp. 374-401.

RODRÍGUEZ, Manuel Antonio

- 2011 “Estimación de márgenes de rentabilidad para el financiamiento de proyectos de captura de carbono en Lambayeque”. Tesis de licenciatura. Lambayeque: Facultad Ciencias Empresariales de la Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo.

RUIZ, Magrith

- 2007 “Valor económico del servicio de ecoturismo usando el método de valoración contingente: el caso del bosque reservado de la Universidad Nacional Agraria de la Selva - Tingo María”. Tesis de maestría en Economía de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente. Lima: Universidad Nacional Agraria La Molina.

SCURRAH, Martín

- 2008 “Conflictos mineros e incidencia política en el Perú”. En: G. Damonte, B. Fulcrand y R. Gómez, editores. *Perú: El problema agrario en debate*. SEPIA XII. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria, pp. 202-231.

SERVICIO NACIONAL DE METEOROLOGÍA E HIDROLOGÍA DEL PERÚ

- 2009 “Escenarios climáticos en el Perú para el 2030”. Lima: Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú, s/p.
- 2005a *Escenarios del cambio climático en el Perú al 2050. Cuenca del río Piura*. Lima: Programa de Fortalecimiento de Capacidades Nacionales para manejar el Impacto del Cambio Climático y la Contaminación del Aire.

2005b *Escenarios climáticos futuros y la disponibilidad del recurso hídrico en la cuenca del río Santa*. Lima: Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú.

SOCIEDAD NACIONAL DE MINERÍA, PETRÓLEO Y ENERGÍA

2011 *La tributación minera en el Perú: contribución, carga tributaria y fundamentos conceptuales*. Documento elaborado por el Instituto Peruano de Economía. Lima: Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía.

SONCCO, Carlos y Alex ARMAS

2008 “Aproximación paramétrica y no paramétrica para la estimación de las disposición a pagar por servicios ambientales”. *Anales Científicos* 69 (3), pp. 87-94.

SUEIRO, Juan Carlos

2008 *La actividad pesquera peruana. Características y retos para su sostenibilidad*. Lima: CooperAcción.

TAMAYO, Lucía

1994 “Los recursos naturales y el ingreso nacional. El caso del valor agregado petrolero 1979-1990”. Lima (mimeo).

TORRES, Lina

2010 “Análisis económico del cambio climático en la agricultura de la región Piura-Perú. Caso: principales productos agroexportables”. PBC34-2009. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

UNITED NATIONS

2009 Framework Convention on Climate Change. Greenhouse Gas Inventory Data. Time series Annex I. Disponible en: <[http://unfccc.int/ghg\\_data/ghg\\_data\\_unfccc/time\\_series\\_annex\\_i/items/3814.php](http://unfccc.int/ghg_data/ghg_data_unfccc/time_series_annex_i/items/3814.php)>. Consulta: 24 de abril de 2009.

VARGAS, Paola

2009 “El cambio climático y sus efectos en el Perú”. Documento de Trabajo 2009-14. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

VON HESSE, Milton, Joanna KÁMICHE y Catherinne DE LA TORRE  
2009 “Review of progress in the implementation of the Hyogo Framework for Action”. Cap. 5. En: United Nations International Strategy for Disaster Reduction. *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction. Risk and poverty in the changing climate. Invest today for a safer tomorrow.* Ginebra: United Nations International Strategy for Disaster Reduction, pp. 115-145.

# CAPÍTULO 11

## Desarrollo rural

*Alejandro Diez*

Pontificia Universidad Católica del Perú

Sin duda, existe consenso sobre la importancia, necesidad y pertinencia del tema del desarrollo rural, cuya vigencia se comprueba en las numerosas estrategias de desarrollo implementadas en el país y el interés mostrado por los investigadores. Incluso existe cierto consenso respecto de varios de sus componentes o requisitos, como el desarrollo institucional, la vinculación a los mercados, la necesidad de la sostenibilidad ambiental, lo que ha propiciado la producción de una serie documentos de sistematización y síntesis sobre las prácticas y consideraciones necesarias para un desarrollo rural exitoso.

Una característica de los trabajos sobre el tema es su dispersión, debido a la amplitud de procesos en curso para generar desarrollo rural (relacionados con salud, agricultura, educación, transporte, etc.). Esto hace que el conjunto de temas susceptibles de ser abarcados en este balance sea demasiado extenso, imponiendo la necesidad de circunscribir el objeto de análisis. Entonces, nos centraremos en aquellos estudios sobre transformación social, productiva e institucional vinculados a los procesos de desarrollo rural, en el entendido de que los otros balances incluidos en este volumen se ocupan de temas tan importantes como el saneamiento, la educación, la salud, etc. en el sector rural.

El presente balance abarca la investigación publicada por fuentes diversas sobre el tema en el Perú durante el período 2007-2011. Incluye también unos cuantos textos del año 2006 y otros anteriores sobre balances, definiciones y paradigmas de desarrollo rural.

El capítulo está organizado en tres secciones: la primera desarrolla brevemente algunas definiciones y propuestas de análisis sobre

desarrollo rural, la segunda se ocupa propiamente el balance de los trabajos producidos en el período, y la tercera sugiere los temas de investigación a futuro.

## 1. CONCEPCIONES SOBRE DESARROLLO RURAL

### 1.1. APUESTAS Y DEFINICIONES

No existe una definición explícita sobre desarrollo rural, pero sí un cierto conjunto de significados y concepciones compartidos al respecto.

En primer lugar, el desarrollo rural es una variante del concepto más general de desarrollo, cuya elaboración —y debates en torno a él— tiene larga data. Una serie de estudiosos, entre ellos Valcárcel (2007), Escobar (2006), Mosse (2005) y Olivier de Sardan (1995), critican tanto el concepto como la propia práctica del desarrollo por tratarse de procesos de occidentalización y modernización culturalmente determinados en el marco de la expansión neoliberal de la economía después de la Segunda Guerra Mundial. En un trabajo reciente, Béjar (2010) critica los paradigmas del desarrollo y sus procedimientos de medición por metas y objetivos: los considera reduccionistas porque excluyen una serie de indicadores importantes. Así, el Perú puede mostrar cifras halagadoras de reducción de la pobreza a pesar de una baja cobertura de educación de calidad o una gran incidencia de tuberculosis, problemas que simplemente no son priorizados como indicadores de logro. Sin embargo, esta posición crítica del desarrollo no supone el abandono de su práctica, sino plantea la necesidad de nuevas visiones y alternativas de desarrollo, aún minoritarias, pero como veremos más adelante, también presentes.

No obstante las críticas, esta concepción del desarrollo es la que domina las políticas de los países y los organismos multilaterales a lo largo de mundo. En este marco general, en 2007 el Banco Mundial dedica su *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008* al tema de la agricultura, señalando retos diferenciados para el desarrollo de los países con relación al equilibrio y posición de la producción agrícola frente a la industrialización y la urbanización.<sup>1</sup> El documento base

---

1 El Banco Mundial (2007) distingue entre tres tipos de mundos de la agricultura y contextos del desarrollo rural: los países agrícolas —que tienen una importante

latinoamericano sigue *grossó modo* la misma tendencia (Berdegué *et al.* 2007). Por su parte, Kay (2009) resume el desarrollo como un proceso orientado a reducir la pobreza y las desigualdades y contribuir a aumentar sustancialmente el bienestar de la población, lo que supone generar sinergias entre la agricultura y la industrialización, y entre sectores rurales y urbanos, proceso en el que es central la acción del Estado.

Olivier de Sardan (1995) sostiene que el desarrollo plantea al menos dos apuestas: una técnica y otra utópica. La primera se refiere al componente de transferencia y progreso tecnológico subyacente tras buena parte de los programas, proyectos y prácticas del desarrollo, asumiendo que el desarrollo rural supone una serie de procesos de mejora en componentes productivos, pero también organizativos, políticos, de gestión, etc. La segunda, en cambio, alude a los supuestos morales o programáticos que inducen a las acciones de desarrollo bajo supuestos éticos, religiosos, políticos o de otra índole que conllevan cierto nivel de intencionalidad para transformar la sociedad y a la población beneficiaria hacia situaciones de mejora, progreso o bienestar.

La mayor parte de los trabajos en el Perú coinciden con ambas apuestas, pero contienen muchas veces implícita o explícitamente una tercera, que varios estudiosos califican como “agenda política” (Plaza 2002). Los énfasis en estas apuestas varían entre autores: Plaza (2002) habla de apuestas técnicas, políticas y utópicas; Caballero (2002) las plantea en términos de cambio tecnológico, desarrollo humano y desarrollo institucional; y Schejtman y Berdegué (2003) proponen una visión más amplia de lo rural que se integra a espacios urbanos. Más recientemente, otros autores plantean la inclusión de la variable ambiental (Díaz 2000) o la inserción al mercado desde la demanda de los consumidores.

En general, las concepciones sobre desarrollo rural han ido incorporando en forma progresiva una serie de enfoques, entre ellos el de

---

población rural, bajo producto bruto interno (PBI) y altos índices de pobreza—; los países en proceso de transformación —con indicadores medios respecto de los tres ítems señalados—; y los países industrializados, prácticamente no agrícolas. Esta clasificación “global” es también apreciable entre regiones al interior de los propios países, mostrando dos escenarios diferentes de intervención para el desarrollo rural: uno muy pobre, que necesita gran inversión y cuyo reto principal es el incremento de la productividad; y otro en proceso de inserción al mercado y espacios urbanos, que tiene el reto de la calidad y la sostenibilidad de la integración.

desarrollo humano de Amartya Sen, el de desarrollo sostenible de la Conferencia de Río (Organización de las Naciones Unidas 1992) y, recientemente, el de desarrollo territorial rural impulsado por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural - RIMISP (Ministerio de Agricultura 2010).

Un problema importante es el desfase que existe entre ideas, programas, proyectos y políticas públicas orientadas a generar el desarrollo. Los lineamientos sobre desarrollo rural del Acuerdo Nacional (2005) y de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural - ENDR (Ministerio de Agricultura 2004) no constituyen realmente instrumentos ordenadores de las intervenciones públicas o privadas en la materia (Trivelli 2006). Se constatan tensiones permanentes entre las políticas públicas y los proyectos y programas en los procesos de desarrollo. Ello se expresa en la ausencia o la imperfecta articulación entre los diversos actores y protagonistas en el desarrollo, en particular del Estado y la sociedad civil, lo que impide el logro de sinergias entre estos (Remy 2003; Eguren 2005).

El desarrollo es una condición que se pretende alcanzar a través de una serie de políticas públicas, programas y proyectos de intervención sobre la sociedad y las poblaciones. Sin embargo, los proyectos y el desarrollo, en tanto fenómenos sociales, no están unidos por una relación causal directa, sino que intervienen una serie de otros factores concomitantes relacionados con la propia evolución, transformación y cambio de las sociedades, sin los cuales el desarrollo tampoco es posible. Así, el desarrollo como objetivo de los proyectos se inscribe en fenómenos multicausales que son por definición más complejos que un proyecto específico de intervención.

Finalmente, las visiones y conceptos sobre el desarrollo rural son diversos, algunos culturalmente determinados, y por tanto también diversos los cambios deseables y los procesos para conseguirlos. En todos los casos, está claro que el desarrollo tiene que ver con procesos de cambio y transformación y supone una serie de teorías (y procesos) de cambio social hacia situaciones mejores que las actuales.

## 1.2. PROPUESTAS DE DESARROLLO RURAL

Desde el año 2000, una serie de documentos sobre desarrollo rural, varios de ellos programáticos, señalan derroteros a seguir y ponen en

relieve las condiciones necesarias para el desarrollo rural. Por ejemplo, Trivelli *et al.* (2000) parten de una caracterización del sector rural, abordan cinco temas, y terminan esbozando un conjunto de condiciones para lograr el desarrollo rural: entorno macroeconómico favorable, reforma institucional, derechos de propiedad y manejo de recursos, provisión de bienes públicos y financiamiento.

Por su parte, Escobal y Valdivia (2004) analizan diversos programas estatales de desarrollo rural, su pertinencia y logros en la reducción de la pobreza en la sierra. Para ello, estudian la composición de ingresos, los desbalances en recursos (tierra, capital humano, acceso a bienes públicos, etnicidad) así como las características de los mercados, y reportan tanto logros como dificultades. Pierre de Zutter (2004) propone una serie de elementos a considerar para los proyectos de desarrollo rural a partir de una sistematización de los proyectos auspiciados por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Su análisis distingue tres niveles diferentes de impacto: familia, comunidad, espacio local y regional. Propone prestar atención a la seguridad alimentaria, a la necesidad de generar dinero y fundamentalmente de aumentar el patrimonio de las familias campesinas.

En 2004 también se publica la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural, que establece algunos lineamientos generales de política.<sup>2</sup>

Eiguren (2004) señala que impulsar el desarrollo rural no es lo mismo que combatir la pobreza. Los programas de alivio a la pobreza muestran cierta ineeficacia, constituyen instrumentos políticamente rentables y tienden a perpetuar a las instituciones encargadas de llevarlos a cabo generando ideologías justificadoras de su misión. El desarrollo implica una serie de retos que van mucho más allá del alivio de la pobreza e incluso que el crecimiento económico rural. El desarrollo

---

2 Estos son: (i) impulsar una economía rural competitiva, diversificada y sostenible; (ii) promover el acceso a activos productivos para los grupos rurales; (iii) proveer adecuada y suficiente infraestructura económica en apoyo de la producción rural; (iv) proveer servicios dirigidos a mejorar la calidad de vida de la población rural y las alternativas de empleo; (v) promover y fomentar el manejo sostenible y la conservación de los recursos naturales y proteger el patrimonio ambiental y cultural; (vi) impulsar una gestión integral de riesgos en la producción e infraestructura rural; (vii) promover las capacidades del poblador rural y el capital social en el campo; (viii) promover la inclusión social; (ix) auspiciar el cambio institucional que cree condiciones para el desarrollo rural.

supone poner adelante a las personas, conlleva cambio; y debe considerar variables como el mercado, pero también la migración y la interculturalidad. Para el autor, las organizaciones no gubernamentales (ONG) conciben el desarrollo como desarrollo humano, sostenible y equitativo.

En 2006, Trivelli hace un balance de los estudios realizados hasta ese momento sobre desarrollo rural. Tomando en cuenta a autores como Maletta (2005), Plaza (2002), Santa Cruz (2006) y Eguren (2005), concluye lo siguiente: en primer lugar, que ha habido un desplazamiento del interés desde enfoques que privilegian el análisis de la transformación social hacia estudios particulares centrados en casos; y luego, la presencia de una serie de tensiones que condicionan los análisis, los abordajes y la conceptualización del desarrollo: (i) la distinción entre estrategias, procesos y programas de desarrollo y aquellos de reducción de la pobreza, que sin ser los mismos muchas veces son considerados quasi sinónimos; (ii) la tensión entre las lógicas comunales, territoriales o en todo caso agregadas de las acciones de desarrollo con la acumulación y capitalización de las acciones y proyectos a nivel familiar (el carácter colectivo de los proyectos no siempre toma en cuenta la naturaleza familiar de las decisiones, sobre todo en espacios campesinos); (iii) la distancia conceptual y programática entre procesos de desarrollo rural y los proyectos mediante los cuales se pretende generar dichos procesos, que equivale a la distinción conceptual entre un proceso de transformación de las condiciones actuales de la sociedad y las acciones concretas de corta duración puestas en práctica para remediar una situación susceptible de ser mejorada; (iv) la distinción entre desarrollo rural y desarrollo agrario (es claro en los enfoques más recientes que el primero incluye al segundo y que este no es suficiente para garantizar el primero).

Más adelante, trabajos como el de la Coordinadora Rural (2007) destacan el desarrollo desde acciones de mejora de la producción agropecuaria. De acuerdo con su planteamiento, el desarrollo agrario requiere de una serie de elementos: crédito, investigación tecnológica, política ambiental y defensa de los recursos naturales, desarrollo productivo, servicios agropecuarios, desarrollo de mercados internos y externos, además de una agenda institucional que contemple el fortalecimiento de las organizaciones, su capacitación y formalización. En suma, son necesarias tres condiciones: organización y desarrollo de la institucionalidad

agraria; desarrollo eficiente de productos e inserción a mercados, y una política eficiente de conservación y aprovechamiento de recursos.

Recientemente, el Ministerio de Agricultura (2010) estableció un conjunto de lineamientos de política de desarrollo rural a partir de la experiencia del Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (AGRO RURAL), ordenados en siete ejes: (i) énfasis en los actores del desarrollo rural; (ii) equidad e igualdad de oportunidades; (iii) competitividad de los territorios rurales; (iv) construcción de un Estado eficiente y descentralizado; (v) gestión del conocimiento; (vi) énfasis en la seguridad alimentaria; y (vii) gestión del riesgo y el cambio climático. Además, asume cinco postulados institucionales: (i) la adopción del desarrollo rural con enfoque territorial; (ii) la focalización de la inversión pública por demanda; (iii) el desarrollo de mercados y la competitividad; (iv) el incremento del valor de los activos; y (v) la participación municipal y ciudadana. De esta manera, se constituye en una herramienta más completa que la ENDR de seis años atrás.

Estos enfoques son semejantes a los propuestos por el Programa de Desarrollo Rural Sostenible de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), cuyos tres ejes son: (i) gestión del riesgo; (ii) cadenas de valor sostenibles; y (iii) conservación de los recursos naturales; todo ello enmarcado en programas de zonificación económica y ecológica con miras a la generación de procesos de ordenamiento territorial. Coincidén también con el Banco Mundial (2007) y su propuesta de agricultura para el desarrollo centrada en cuatro ejes.

Webb *et al.* (2011) proponen más bien una serie de metas para las políticas de desarrollo rural. Para estos autores, las políticas deberían incidir en el desarrollo de infraestructura combinado con la atención directa al productor. Ello supone implementar proyectos de electricidad, irrigación, agua potable y saneamiento, telefonía e incluso internet. Asimismo, recomiendan masificar los programas de apoyo privilegiando metodologías de campesino a campesino y modelos participativos. Señalan la necesidad de transformar los programas existentes (como Juntos, que consideran debería pasar a ser un programa productivo) y de llevar adelante una reforma institucional que promueva la asociación de los productores.

Finalmente, en los últimos años empieza a difundirse el paradigma del Desarrollo Territorial Rural (DTR). Más que una teoría, el DTR es una propuesta marco, un enfoque. Desarrollado por la red RIMISP,

plantea una serie de condiciones para el desarrollo basadas en la premisa de que el desarrollo solo es posible desde una perspectiva y en el espacio de un territorio. En estos territorios, el desarrollo depende del progreso técnico orientado a la competitividad —en la medida en que es un fenómeno sistémico, dependiente del entorno en el que se inscribe— y al mejoramiento de los ingresos de la población pobre. El desarrollo del territorio está ligado a la demanda externa como motor de las transformaciones productivas necesarias: el vínculo urbano-rural es fundamental en esta dinámica. El desarrollo institucional es también esencial y condición para el DTR. Finalmente, el territorio no es un espacio dado sino una construcción social, un conjunto de relaciones sociales que expresan una identidad y un sentido de propósito compartido de desarrollo (Schejtman y Berdegué 2004).<sup>3</sup> El DTR combina entonces un enfoque de desarrollo de mercados competitivos con un enfoque de desarrollo territorial como componentes indispensables de cualquier proceso de desarrollo.

## 2. BALANCE DE LOS ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO RURAL

Se ha dividido los trabajos de investigación sobre desarrollo rural en cinco grandes temas/enfoques: (i) programas, proyectos y condiciones para el desarrollo; (ii) desarrollo productivo e integración a mercados; (iii) institucionalidad para el desarrollo rural; (iv) enfoques territoriales; y (v) nuevos enfoques y perspectivas para el análisis del desarrollo rural.

---

3 La propuesta de DTR plantea ocho criterios para el diseño e implementación de programas: (i) la transformación productiva y el desarrollo institucional se deben abordar en forma simultánea, pues se condicionan mutuamente para lograr reducciones significativas y sustentables de la pobreza rural; (ii) la necesidad de un concepto ampliado de lo rural, más allá de lo agrario e integrado a espacios urbanos; (iii) considerar las dimensiones identitarias y concertadas de desarrollo; (iv) necesidad de considerar la heterogeneidad entre territorios; (v) los programas deben convocar a una diversidad de agentes, urbanos y rurales, tendiendo puentes entre ellos; (vi) considerar múltiples salidas a la pobreza (agricultura, empleo rural no agrícola, migración y sus combinaciones); (vii) se requiere una compleja arquitectura institucional mediadora entre el Estado, el mercado y la sociedad civil; (viii) deben considerarse horizontes de mediano y largo plazo.

## 2.1. PROGRAMAS, PROYECTOS Y CONDICIONES PARA EL DESARROLLO

Una línea clásica en los estudios del desarrollo rural son las evaluaciones de proyectos y programas así como los estudios de casos. Muchas de estas evaluaciones, referidas a la eficiencia, eficacia y cumplimiento de los proyectos, por lo general no se difunden o en el mejor de los casos se encuentran en las páginas web de las instituciones y agencias que las solicitan.

El trabajo de Alvarado, González y Zurita (2009) sintetiza las lecciones del proyecto Finanzas e Investigación para el Desarrollo Rural (*FINDER I*). Entre sus debilidades destacan la orientación a la oferta antes que a la demanda, además de que considera una serie de condiciones de emprendimiento empresarial que no corresponden a los pobladores pobres de los ámbitos de intervención, lo que lleva a los autores a plantear la necesidad de mejorar las capacidades de la población para implementar este tipo de proyectos. En la práctica, los créditos estaban orientados a mejorar los negocios no agropecuarios. En cualquier caso, la brecha más importante a superar es el desfase entre la estandarización de los servicios y las ofertas del sector financiero frente a la diversidad y la heterogeneidad de las demandas.

Otros estudios se ocupan de los impactos, logros y metodología de los proyectos desarrollados por el FIDA en el Perú. Por ejemplo, Astete y De Zutter (2008) resumen los impactos del Proyecto de Desarrollo Sierra Sur ejecutado en Arequipa, Cusco, Moquegua, Puno y Tacna. La evaluación intermedia del proyecto destaca como factores importantes los antecedentes y la acumulación de proyectos, las formas de aprendizaje, los enfoques desde la lógica de casa y la familia, el establecimiento de relaciones de confianza y el seguimiento de proyectos, el cofinanciamiento, la vinculación entre negocios y recursos naturales, pero sobre todo, la ausencia de ejes temáticos y direccionalidad, buscando conectarse con la cultura, la gestión y las lógicas de los beneficiarios. En ese sentido, señalan la importancia del acceso a servicios técnicos (buscando generar mercados de servicios), así como la provisión de servicios financieros y la capitalización de activos culturales.<sup>4</sup>

---

4 Buena parte de los aprendizajes de los proyectos del FIDA se sintetizan en el trabajo de De Zutter (2004).

Los factores críticos para el desarrollo rural también han sido materia de estudio. Al respecto, Trivelli y Venero (2007) analizan el desarrollo de las finanzas y mercados rurales y su rol en el desarrollo y la superación de la pobreza. A partir de un examen a nivel latinoamericano —ocho casos, dos de ellos peruanos: Banco Agropecuario (AGROBANCO) y la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE)—, discuten la pertinencia de crear o mantener las entidades financieras públicas, sus roles y posibilidades. Entre otras, sus conclusiones son: (i) la necesidad de perfeccionar la banca pública para el desarrollo como la principal prestamista del agro; (ii) la necesidad de una banca de segundo piso y multisectorial que sume y complemente al conjunto de entidades microfinancieras autorreguladas existentes (muy dinámicas y solventes); (iii) la actual banca para el agro es heterogénea y adaptable a las circunstancias existentes; (iv) la necesidad de la viabilidad financiera de las agencias de crédito, que deben ser capaces de generar ganancias; (v) el principal desafío es la ampliación de la cobertura de estos servicios sin sacrificar su sostenibilidad financiera.

Por otro lado, algunos trabajos se ocupan del impacto y los resultados de los programas de crédito. Córdova (2007) analiza los efectos de un fondo de crédito campesino para mujeres en Cajamarca, y muestra no solo receptividad sino también efectos complementarios en la formulación de reivindicaciones más allá de los objetivos originales del proyecto. Por su parte, Del Pozo y Guzmán (2011) evalúan el impacto de las transferencias condicionadas sobre la inversión productiva de los hogares en el Perú. Según sus resultados, estos programas impulsan algunos incrementos en el alquiler de tierras, mayor uso de los recursos disponibles y mayor producción para la venta. Los programas de transferencias condicionadas, además de los resultados en salud y educación, generarían otros dos efectos: (i) mayor protección a las familias, reduciendo su vulnerabilidad y (ii) un efecto productivo, al mejorar su capacidad de inversión.

Con una perspectiva regional, el estudio de Zegarra y Minaya (2007) insiste en la necesidad del gasto público para el desarrollo de zonas rurales y agrícolas. Analizando la información de dieciocho países de la base de datos de GPRural de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y en particular de los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), se preguntan por la relación entre niveles y estructura del gasto público e indicadores

de producción agraria e ingresos rurales. En sus conclusiones plantean un modelo que explica el nivel y la configuración del gasto público en función de variables estructurales. Muestran que los regímenes menos democráticos tienden a gastar más en los bienes públicos rurales, mientras los regímenes democráticos tienen limitaciones para incorporar los intereses de los sectores agrarios y rurales en las decisiones sobre gasto. Es decir, los primeros invierten en infraestructura rural antes que en desarrollo productivo inconsultamente, mientras los segundos no logran incorporar efectivamente las demandas de la población rural.

Phélinas (2009) analiza el empleo en el área rural. Partiendo de que una tercera parte del tiempo y que la mitad de los hogares rurales se dedica a actividades no agropecuarias, se pregunta por las condiciones de empleo actuales de las familias campesinas asumiendo que el desarrollo económico beneficiará a los pobres solo si la generación de empleo es alta y con productividad. El autor muestra la debilidad de la estadística oficial para determinar la situación real del empleo. Se desconocen los empleos alternativos de los hogares rurales, que en general serían mal pagados y no mejoran sus condiciones de vida. El acceso al empleo es desigual así como el ingreso, y la capacidad de los individuos es determinante para acceder a mercados laborales más rentables. De acuerdo con el análisis, los pobres dependen mucho de la agricultura y las diferencias en los ingresos se deben a la heterogeneidad de los empleos alternativos.

Este conjunto de trabajos subraya una serie de factores necesarios para el desarrollo rural: gasto público, financiamiento, empleo, todos ellos relativamente deficitarios. Asimismo, muestran a una sociedad rural con necesidades y opciones de desarrollo marcadas por la conectividad y la vinculación al mercado, y también con una pluriactividad creciente y aún poco conocida.

Con miradas más antropológicas, autores como Yeckting (2008) y Guevara (2008) examinan los efectos acumulados de los proyectos y programas de desarrollo en Puno, el primero sobre comunidades agropecuarias quechua y el segundo sobre las poblaciones circunlacustres aimaras. Yeckting (2008) estudia la secuencia de los proyectos Pampas I y II y el proyecto CECI Alpaca, centrados en la introducción de paquetes tecnológicos que incluyeron la construcción de infraestructura, crédito, capacitación, la introducción de tecnología agrícola y pecuaria, la introducción de semillas y el mejoramiento genético. Por su parte,

Guevara (2008) analiza los impactos de tres proyectos de desarrollo promovidos por el Estado entre 1930-1990 en las comunidades del lago Titicaca: introducción de la trucha, diseminación de la acuicultura y creación de la Reserva Nacional Titicaca. El trabajo presta atención a la dinámica legal que generan los proyectos (el derecho oficial y el derecho consuetudinario). En el caso de las comunidades de la cuenca del Titicaca, se han consolidado derechos en una “síntesis cultural activa” gracias al papel jugado en los proyectos por los líderes políticos locales, con lo que el sistema normativo autónomo logra, más allá del fracaso de los proyectos, reinventarse y mantenerse. El autor destaca la necesidad de establecer relaciones Estado-comunidad de acuerdo con los tipos de síntesis que generan en la configuración y reproducción de los derechos locales en las comunidades.

El análisis de largo plazo muestra una serie de limitaciones en la implementación de los proyectos, un interés diferenciado en la población por estos, y en todos los casos, una cobertura limitada. Estos trabajos abren una perspectiva novedosa enfocada en el proceso de desarrollo y en los cambios sociales que se generan en el marco de procesos multicausales de cambio social. Ambos estudios evidencian que los proyectos de desarrollo entran en conflicto con las prácticas campesinas tradicionales, que los beneficiarios adoptan algunos componentes de los proyectos, toleran otros —al menos temporalmente— y resisten activa o pasivamente aquellos referidos a la modernización y el desarrollo inducidos e impuestos desde afuera.

## 2.2. DESARROLLO PRODUCTIVO E INTEGRACIÓN A MERCADOS

De acuerdo con las visiones mayoritarias sobre el desarrollo rural, este depende en gran medida de la producción, la productividad y la inserción a mercados. Son pocos los trabajos identificados sobre temas de producción y productividad y cambio tecnológico, y más numerosos aquellos dedicados a analizar la relación entre población, producción e inserción a mercados.

Dentro del primer grupo destaca el estudio de Nolte y Kuan (2006), centrado en las lógicas del desarrollo productivo-tecnológico para la mejora en los procesos de producción y la inserción eficiente en el mercado. Tras detallar una serie de ejemplos de intervenciones concretas

de desarrollo (corredor Puno-Cusco, Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur - MARENASS, Proyecto Kamayocs, etc.), muestran que el éxito de los proyectos depende de tres condiciones: (i) la voluntad de progreso de la población; (ii) las medidas de políticas que favorecen una serie de procesos de producción, uso de recursos, innovación tecnológica, reglas de juego; y (iii) la existencia de sinergias en el sistema de cooperación Estado-ONG.

Al segundo grupo pertenecen estudios como los de Trivelli, Escobal y Revesz (2009), quienes comparan las características y dimensiones de los pequeños productores de la costa de Piura con aquellos del valle del Mantaro en Junín. Aunque la pequeña agricultura aparece integrada al mercado en ambos espacios, esta articulación es distinta tanto por los diferentes niveles educativos de los productores como por la naturaleza de los mercados y productos con los que se insertan. El valle del Mantaro es más exitoso que la costa de Piura, a pesar de que en ambos espacios hay zonas y productos con mejores posibilidades de inserción y articulación.

A estas diferencias espaciales Escobal (2010) añade una dimensión temporal al analizar los cambios en la economía campesina en el largo plazo, para lo que compara una zona tradicional con una zona más moderna. En ambos casos se reportan cambios hacia una mayor integración al mercado, mayor diferenciación productiva y un incremento en los ingresos monetarios, todos ellos más pronunciados en la zona moderna. A pesar de este contraste, la principal conclusión del estudio es que “independientemente de la manera como agreguemos las distintas dimensiones de economía campesina en algún indicador sintético que recoja el grado de campesinización de la economía de estos dos territorios, la evidencia sugiere que la economía rural de estas dos zonas continúa siendo casi tan campesina como lo era hace treinta años” (p. 40).

La mayoría de estudios del período que abarca el balance gira en torno a las posibilidades de inserción en los mercados internacionales. Buena parte de ellos son fruto de la alianza entre el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) y el Proyecto de Comercio y Pobreza en Latinoamérica (COPLA) para promover investigaciones sobre las oportunidades que brinda el comercio exterior para el desarrollo rural.

El balance sobre la agricultura de exportación de Escobal (2006) muestra las múltiples aristas y los impactos diferenciados por productos, así como una serie de efectos colaterales —como cambios en la

estructura de ingresos y consumo—, de la apertura comercial. Cuadra y Vargas (2006), por ejemplo, señalan que la apertura genera impactos sobre los precios de productos como el trigo en el mercado local. Por su parte, Kuramoto (2008) analiza las complejidades del sistema de integración de los pequeños productores en los circuitos de exportación de trucha a partir de experiencias de Junín, Huancavelica y Puno. A pesar de algunos casos de integración exitosa, esta tiene aún múltiples dificultades y limitaciones, como la gobernanza de la cadena bajo control de las compañías exportadoras frente a la pretensión de los pequeños productores de alcanzar mayores niveles de control e ingresos en esta. A ello se suman importantes carencias institucionales, productivas, de rentabilidad y sobre todo de control de calidad y de una cultura orientada a este propósito.

Otro estudio en la misma línea es el de Venero (2008), quien analiza las posibilidades del mercado de exportación de papa nativa en los casos de Junín y Cusco. El autor reseña casos exitosos de aumentos en la producción y los ingresos de las familias que se involucran en el proceso, a pesar del incremento en los costos de producción. Estas oportunidades, sin embargo, están relacionadas con la existencia de empresas que buscan este tipo de productos con altos estándares de calidad. Por su parte, Espinosa (2008) estudia las posibilidades de los pequeños productores de cereales de comunidades de Ayacucho de insertarse en el mercado. Según sus resultados, los avances y retrocesos en la producción de cereales dependen del grado de asociación y la existencia de molinos y mercados internos, mostrando en varios casos retrocesos frente a cultivos de papa, producto con mejor salida en los mercados regionales. Finalmente, León (2009) explora los efectos del boom exportador sobre el empleo y las condiciones de trabajo de las mujeres en Ica y La Libertad en las cadenas de producción de espárragos y uvas. Si bien este dinamismo ha incidido en un incremento en el trabajo femenino, genera una serie de problemas pendientes de solución. Por un lado, el cambio de patrón de cultivos convierte a las familias en asalariadas antes que en productoras, lo que tiene efectos en el consumo familiar; y por otro, las duras condiciones de trabajo y su estacionalidad traen una serie de nuevas demandas a las familias que no siempre son satisfechas por su actividad laboral.

Con las mismas preocupaciones, Mesclier y Chaléard (2008) se preguntan si la vinculación de los pequeños agricultores a los mercados

internacionales les permite consolidar su economía. A partir del análisis de dos casos de productores costeros en Lambayeque, uno reconocido como exitoso (mango en Motupe) y otro aparentemente fallido (café en La Florida), concluyen que la mencionada vinculación solo es posible bajo ciertas condiciones. En Motupe ha sido exitosa pero frágil, dado que el mercado es cada vez más competitivo, sus tierras más codiciadas y no cuentan con las mismas redes y capital que los grandes productores. En el caso de la Florida, aunque el café esté en crisis, no tienen tanta presión sobre la tierra y los productores desarrollan estrategias alternativas que trascienden el espacio local (la migración y la compra de tierras en las vertientes amazónicas). Los autores concluyen que el éxito de los agricultores depende más de las condiciones de comercialización que de los factores de producción.

Los estudios sobre los efectos del cambio climático en la producción ofrecen una perspectiva diferente de análisis. Basado en las diferencias de temperatura esperadas, Torres (2009) analiza los efectos económicos del cambio climático sobre el rendimiento productivo de cuatro productos de exportación en Piura: café, banano, mango y limón. Según sus estimaciones, el cambio en las temperaturas afecta negativamente al banano y el mango y de manera positiva al café y el limón. Orihuela y Loyola (2010) llegan a conclusiones semejantes para los casos del algodón, el arroz y el mango en Lambayeque y Piura, donde los cambios en la precipitación pluvial y la temperatura inciden en los ciclos vegetativos incrementando el crecimiento, pero también las plagas. En la misma línea, Vargas (2009) estima que a treinta años el cambio climático podría generar crecimientos medio punto menores a los esperables, llegando a los cincuenta años a una disminución de hasta un punto.

En general, Tello (2008) muestra que la apertura comercial, la reducción de barreras arancelarias en el comercio internacional y la imposición de barreras no arancelarias —mayores en los países del primer mundo que en el Perú— limitan fuertemente las posibilidades e ingresos por exportación de productos agropecuarios y manufactureros, que son también afectados por la importación de productos. En un trabajo posterior, Tello (2009) analiza los efectos de los acuerdos preferenciales comerciales (APC) de corte liberal sobre los precios relativos y las cantidades de producción del maíz amiláceo en cuatro regiones del país para el período 1971-2005. Por un lado, los APC

inciden más sobre los precios relativos que sobre la oferta del producto agrícola; y por otro, los efectos sobre los precios y la producción varían de acuerdo con el tipo de arreglo preferencial: los precios y la cantidad se incrementan ante la reducción de barreras arancelarias.

Por su parte, Escobal y Ponce (2007) señalan que la política de liberalización del Perú a través de la firma de tratados de libre comercio con numerosos países, entre ellos Estados Unidos de Norteamérica, no ha ido de la mano de discusiones sobre la agenda complementaria a ser aplicada para ampliar el número de beneficiados por esta política comercial. El artículo hace un balance de las investigaciones nacionales e internacionales acerca de los impactos de la liberalización comercial sobre la población rural, y destaca que la mayoría de estudios sobre la actividad agropecuaria no toma en cuenta las actividades no agrícolas rurales. Trivelli, Yancari y De los Ríos (2009) se ocupan del impacto de la crisis internacional en la población y la pobreza rural en once países latinoamericanos con elevados niveles de pobreza. A pesar del crecimiento económico, la crisis llegará al Perú por la reducción de oportunidades laborales, los menores ingresos por remesas de migrantes y las reducciones en el gasto público. Frente a ello, la desventaja de la economía rural se convierte en una ventaja en tiempos de crisis; aun así, será afectada porque los mercados urbanos perderán dinamismo. El mayor impacto negativo sería por la menor demanda de productos agropecuarios, mineros y textiles. Los casos estudiados muestran la necesidad de apoyar a la pequeña agricultura para revitalizar el sector. Se necesitaría combinar medidas de corto y mediano plazo. Al Estado le correspondería movilizar recursos para promover y apoyar a la pequeña agricultura y desarrollar nuevos proyectos rurales no agrícolas.

### 2.3. INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO RURAL

Desde hace más de una década (Santa Cruz 1999), se viene señalando la necesidad del crecimiento institucional como componente central del desarrollo. Asumiendo que el desarrollo rural es un proceso de largo plazo, este solo es posible si viene acompañado de una serie de transformaciones institucionales que suponen arreglos que posibiliten la integración a mercados, la articulación política y la conexión con

políticas sectoriales y macroeconómicas. Varios de estos arreglos institucionales requieren el análisis de las tensiones entre actores y los niveles de articulación tanto en espacios políticos como económicos, es decir, su orientación hacia problemas de gobernanza, política, territoriales, de cadenas de producción, de recursos naturales, etc. La gobernanza surge como una nueva dimensión para la comprensión de lo rural en sus conexiones locales y regionales, y al constituirse como una condición para el gobierno de los territorios, se convierte también en una condición para el desarrollo rural (Revesz 2008a).

Al respecto, Fairlie (2008) e Inurritegui (2006) describen los procesos institucionales de organización y articulación al mercado de exportación del banano orgánico en el valle del Chira, Piura. El primero constata los costos más altos de producción frente al banano convencional, pero también la mayor rentabilidad del banano orgánico. Estos mayores ingresos se logran en gran medida gracias a la asociación y organización de los pequeños productores en entidades que garantizan controles de calidad, facilitan el acceso a insumos y la articulación a mercados. Sin embargo, el autor advierte que estas asociaciones sustituirían el rol promotor que le corresponde al Estado y que la producción orgánica depende fuertemente de los circuitos de comercio justo. El segundo autor analiza la institucionalidad de las organizaciones de productores, mostrando la doble función articuladora del grupo desde el enfoque del capital social: facilita procesos internos de producción así como hacia arriba.

Matos (2007) analiza las posibilidades y condiciones de la participación de gremios y asociaciones de productores agrarios en espacios nacionales de debate sobre desarrollo y condiciones de producción agrícola (tratados de libre comercio, reglamentos, espacios de negociación, entre otros). Muestra que en efecto hay participación y que esta ha sido favorecida por la existencia de algunas organizaciones de representación nacional —como la Confederación Campesina del Perú (CCP) o la Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO)— y de organizaciones nacionales por productos, pero señala también una serie de limitaciones: escasa capacidad de influencia (por eso la realización de marchas y protestas aparece a los ojos de los productores como necesaria); la falta de información técnica sobre algunos temas en debate; las dificultades y la ausencia de convocatoria; los costos de la participación frente a la ausencia de incentivos para esta; y también

las dificultades de consulta e intermediación entre las asociaciones y sus bases. Mucha de la participación es posible gracias al financiamiento externo de las organizaciones. Por su parte, Jaramillo (2006) muestra que los municipios rurales cumplen un rol de promoción de la inversión productiva en sus distritos.

Un tema colateral es la relación entre desarrollo (rural) y conflictos. Al respecto, Caballero (2010) sostiene que los procesos de conflicto son independientes del proceso de desarrollo, siendo las protestas endémicas por las demandas no atendidas de las poblaciones afectadas por las actividades extractivas. Bebbington (2010) propone una lectura diferente. Según el autor, los conflictos socio-ambientales son expresión de dos visiones distintas del desarrollo de los agentes involucrados, que entran en pugna en el marco de procesos estructurales e históricos de cambio social. En otro trabajo, Bebbington (2007) sostiene que, teniendo en cuenta las visiones opuestas sobre las implicancias de la minería en el desarrollo, los conflictos y protestas no resultan sorprendentes. Si bien la “maldición de los recursos naturales” no es inherente a la expansión minera, la forma que adquiere tal expansión, sin promover mecanismos y prácticas de gobernanza que involucren a las comunidades locales, es la que genera conflictos por la fricción entre agentes con distintas visiones y aspiraciones de desarrollo. Estas diferentes opciones, pero sobre todo la toma de posición del Estado frente ellas, expresada en la firma del tratado de libre comercio con Estados Unidos de Norteamérica, genera la oposición de parte de los productores agrarios asociados alrededor de CONVEAGRO, quienes defienden opciones de desarrollo a favor de la pequeña agricultura frente a las opciones de desarrollo de la gran explotación agraria (Burneo 2008; Diez 2008).

Dentro del ámbito de la institucionalidad, hay también una serie de trabajos sobre desarrollo y comunidades campesinas. Castillo y Urrutia (2007) buscan visibilizar la participación de las comunidades campesinas en los procesos de planificación del desarrollo y en la asignación de los presupuestos municipales. A partir del análisis de los casos de las comunidades de Anta y de la zona central de Huancavelica, muestran que un entorno institucional favorable —por la apertura de la organización municipal o la consistencia de la organización campesina, en ambos casos con presencia de ONG cooperantes— genera una participación efectiva en el proceso que se hace evidente en la asignación del presupuesto de inversión de los municipios involucrados.

La compilación de Laos (2011)<sup>5</sup> comprueba que para llegar a las comunidades campesinas se requieren tanto políticas públicas como conocimiento de las realidades regionales en las que se insertan y sus potencialidades. Señala el autor que la mayor parte de proyectos de los últimos años han sido poco significativos y sostenibles, por eso no debería extrañar la conflictividad generalizada en el país: tras las protestas, las mesas de diálogo se cierran con acuerdos que muchas veces son incumplidos. El libro describe niveles de desarrollo de comunidades en seis regiones: Puno, Cusco, Ayacucho, Huancavelica, Junín y Áncash. En los últimos años, los comuneros tienen un “sentimiento marcado” (sic) de estar en un escenario desfavorable para el desarrollo de proyectos productivos de parte del Estado, el cual estaría abandonando su rol de promoción de la actividad agropecuaria. Las comunidades son identificadas como destinatarias de “ayuda social” en el marco de una tensión permanente respecto de la competencia por recursos (en particular tierra y agua). Hay además limitaciones de acceso al crédito que no son suplidas por AGROBANCO y menos aún por la banca privada. Los líderes y dirigentes entrevistados para los fines del estudio proponen tres grandes líneas de acción para el desarrollo de las comunidades: (i) fortalecimiento de la institucionalidad de las comunidades y la paz social en su interior; (ii) promoción de la actividad productiva considerando la seguridad alimentaria y la diversificación de mercados; y (iii) priorizar una educación intercultural orientada a la producción y la innovación.

Centrados en la propiedad de la tierra, los trabajos de Burneo (2010); Eguren, Del Castillo y Burneo (2009) y Diez (2011) destacan la relación entre desarrollo y acceso diferenciado a la tierra en las comunidades campesinas. Existe un entramado complejo de derechos (provenientes de la legislación del Estado, de los estatutos comunales pero también de los usos y costumbres) que marca diferencias en la distribución y acceso a la tierra de acuerdo al uso de esta, al origen de la propiedad comunal, al género y también a diferentes categorías de comuneros. Dentro de las comunidades, la propiedad y la tenencia de la tierra son campos de fuerzas marcados por la interacción y luchas de poder entre actores poco tomadas en cuenta en procesos de desarrollo.

5 Orientado en la misma lógica, aun cuando no trata el tema del desarrollo, en este grupo de estudios también se puede incluir el texto del Grupo Allpa (2007) y la compilación de trabajos del Grupo Allpa y la Asociación Ser (2011).

La competencia por recursos, habitual al interior de las comunidades, se ve amenazada en los últimos años por presiones sobre la tierra y otros recursos desde el exterior, que bajo políticas favorables a las empresas y la gran inversión impactan sobre las comunidades —poseedoras de cerca del 50% de la superficie agropecuaria nacional— en procesos de servidumbre y compra de tierras orientados al cambio de uso del recurso hacia la producción de biocombustibles, el turismo o las actividades extractivas (Burneo 2011).

## 2.4. ENFOQUES TERRITORIALES EN LOS ESTUDIOS DEL DESARROLLO

En los últimos años se han producido estudios desde los enfoques de la nueva ruralidad y el Desarrollo Territorial Rural (DTR), los que procuran una lectura territorial del desarrollo que integra diversos procesos de transformación en términos económicos, institucionales e identitarios. Así, Hernández (2012) señala que en la última década habría un “giro territorial” en las investigaciones en ciencias sociales y desarrollo rural en el Perú.

El libro de Cetraro, Castro y Chávez (2008) reúne una serie de trabajos conceptuales y estudios de casos desde el enfoque del desarrollo territorial, con énfasis en la competitividad. Los análisis de casos remiten a las dos grandes aristas programáticas del DTR: por un lado, trabajos sobre el desarrollo de mercados a partir de los ejemplos de la macrorregión norte (Ginocchio 2008) y el desarrollo territorial y la competitividad en Cajamarca (Van der Heyden 2008); y por el otro, trabajos sobre gobernanza territorial, incluyendo casos de Piura (Revesz 2008b) y una serie de ejemplos de diversas partes del país.

Apoyados en las perspectivas del DTR y la gobernanza territorial, Trivelli, Escobal y Revesz (2009) proponen un abordaje del desarrollo rural desde entradas conceptuales, económicas (mercados) e institucionales (gobernanza) en el marco del proceso de descentralización en curso. El libro pasa revista a las propuestas y conceptos sobre el desarrollo rural aplicados en la sierra peruana. Tras la descripción de un territorio notablemente atrasado, plantean una serie de análisis respecto de las condiciones y procesos de desarrollo en curso. Los capítulos 5 y 6 tratan el tema de las instituciones, las nuevas instancias políticas de gobierno y las formas de articulación entre instituciones privadas

y públicas para el desarrollo. Para ello, analizan diversas experiencias de políticas y programas del Estado, en particular los casos de Piura y Cusco, precisando los temas pendientes. El capítulo 7 se ocupa del mercado en el proceso de desarrollo, tanto el mercado de productos como de factores; en estos, el rol de la infraestructura resulta crucial para desarrollar el potencial de los distritos de la sierra. El libro resume también una serie de experiencias de desarrollo en Arequipa, Cusco, Junín y Puno en la voz de sus propios protagonistas. Finalmente, trata las políticas públicas para el desarrollo rural, particularmente la ENDR de 2004.

A estos textos más generales se suman los estudios de caso desarrollados como parte del proyecto Territorios en Movimiento del RIMISP. Escobal, Ponce y Hernández Asencio (2011) exploran la dinámica económica, social y ambiental de un territorio ubicado en la sierra sur del Perú (Cuatro Lagunas en Cusco), prestando atención a las nuevas dinámicas de cambio en la producción y la articulación de mercados —incremento de la ganadería intensiva orientada al mercado—, para señalar que estas propician nuevas inequidades. Si bien los procesos de “desarrollo” han reducido las necesidades básicas insatisfechas y mejorado la educación, los indicadores de pobreza monetaria son negativos. Las grandes transformaciones en el territorio por la articulación a mercados de productos y la diversificación de productos supusieron la intensificación en el uso de recursos, dejando al medio ambiente vulnerable. Los cambios han sido favorecidos por intervenciones externas. Cierran el trabajo preguntándose si no habrá en curso procesos de acumulación en capital social que puedan contribuir a reencaminar el ritmo y la dirección del desarrollo. Hernández (2008) hace un estudio comparativo sobre el rol de los gobiernos locales en las estrategias de desarrollo territorial en los municipios de Antioquia, Pacucha y Quiquijana, mostrando diversas formas de combinar esfuerzos en la promoción del desarrollo en espacios locales. El autor afirma que hay una nueva “gramática del desarrollo” fundada en la idea de que este debe ser económico, que es necesario insertarse en los mercados y que para ello hay que mejorar la oferta de productos, y el supuesto de que el Estado debe facilitar el proceso capacitando a los productores y proveyendo de infraestructura a las poblaciones. Es a partir de estos principios que se ordenan las estrategias locales de desarrollo territorial.

En la misma óptica, pero centrados en la valorización de la identidad cultural territorial mediante su explotación turística, los trabajos de Trivelli y Hernández (2009 y 2011), uno para las huacas de la costa norte y el otro para Cusco, exploran diversas formas de aprovechamiento de los activos culturales para la generación de ingresos y desarrollo local. En el caso de la costa norte, plantean diversas formas de valorizar los activos culturales: en un extremo, el modelo Sipán, a manera de enclave que no genera sinergias sino competencia con la población, y del otro, el modelo Túcume, activo en involucrar a las poblaciones locales en procesos de revalorización cultural. En el caso del Cusco, muestran que los emprendimientos basados en activos culturales son nuevas formas de creación de valor y muchas veces se desarrollan sobre activos de libre acceso (como la gastronomía y el paisaje) que están al alcance de todos; tienden a ser pequeños y basarse en microempresas con fuerte componente de trabajo familiar. Estos emprendimientos generan sinergias complejas y se insertan en la vida y trayectoria de las personas. Además, contribuyen a incrementar el capital simbólico de las poblaciones rurales y a la preservación de la diversidad cultural.

## 2.5. NUEVOS ENFOQUES Y PERSPECTIVAS PARA EL ANÁLISIS DEL DESARROLLO RURAL

En su balance sobre cultura y desarrollo rural, Degregori y Huber (2007) afirman que el desarrollo está formulado desde una única cultura anclada y sustentada en una desigual distribución del poder así como en la racialización de la desigualdad, es decir, en el establecimiento de inequidades distribuidas entre la población por criterios raciales. Sobre los planteamientos del desarrollo rural, presentado como proceso tecnológico o institucional, señalan que omiten la existencia de una serie de brechas y estigmatizaciones entre grupos de población y visiones diferentes del desarrollo.

Algunos pocos trabajos empiezan ya a orientar los análisis del desarrollo rural desde perspectivas diferentes, múltiples, unas veces críticas, otras culturalmente determinadas. El supuesto es que los modelos de desarrollo hegemónicos frenan la posibilidad de otras “racionalidades” (visiones campesinas y andinas, pero también ecológicas y ecologistas,

bajo las cuales es posible pensar en “otros desarrollos”, como “etnode-  
sarrollo” o “posdesarrollo”, expresadas muchas veces en programas y  
proyectos de educación bilingüe o interculturalidad). Estas reflexiones  
posibilitan imaginar múltiples visiones de desarrollo “culturalmente  
determinadas”.<sup>6</sup>

En las conclusiones colaterales del trabajo de Córdova (2007) aparecen algunos de estos elementos: por ejemplo, las acciones de desarrollo de un programa de crédito campesino tienen una serie de otras implicancias: una dimensión política, pues facilitan la ciudadanía y el respeto para las mujeres participantes del fondo de crédito, además de independencia y autoafirmación, así como respeto y mérito.

Enfoques más radicales se aprecian en los trabajos de grupos como el Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas (PRATEC) alrededor de conceptos neoindígenas como el *allin kawsay*. Ishizawa y Arnillas (2010) sistematizan un proyecto orientado a promover la viabilización de la afirmación cultural de las comunidades andino amazónicas a partir de sus propios saberes, “entenderes” y conocimientos. Este proyecto buscaba una modernización que fuese propia y no impuesta. Los autores proponen una visión de desarrollo contrapuesta a visiones modernizantes: un desarrollo que no se basa en la identificación de carencias en las poblaciones sino en sus activos culturales, en lo que se tiene, en la diversidad de formas de ver y de hacer. La cultura occidental moderna conlleva una cosmovisión implícita de superioridad frente a otras y frente a la naturaleza. El proyecto consistió en la generación de núcleos de afirmación cultural andino amazónica caracterizados por la autogestión y una alta participación. Otro ejemplo es la experiencia del Proyecto BioAndes (2011) de revalorización y conservación de la diversidad biocultural andina (2011). El proyecto destaca las estrategias de vida y de desarrollo basadas en el diálogo de saberes, la transdisciplinariedad, la diversidad cultural y el desarrollo endógeno. En Pitumarca (Puno) y San Marcos (Cajamarca) se implementaron proyectos de valorización y búsqueda de alternativas económicas.

6 Hay otras perspectivas de análisis alternativas a los modelos dominantes de desarrollo, como el postextractivismo (Gudynas y Alayza 2011), pero aún no tienen resultados de investigación que mostrar.

### 3. NUEVOS Y ANTIGUOS TEMAS PARA UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN EN DESARROLLO RURAL

Una agenda de investigación sobre desarrollo rural debe aspirar a tres tipos de propósitos: (i) analizar los procesos de desarrollo en el marco de procesos de cambio social; (ii) proporcionar elementos para una reflexión teórica y un balance sobre la práctica y procesos de desarrollo; y (iii) brindar información y orientar las políticas públicas.

Van der Ploeg (2010) resume las características de la problemática contemporánea global de los espacios y sociedades rurales en el marco de la expansión de lógicas del mercado y transformación social. Los mundos rurales agrícolas atraviesan múltiples procesos de transformación desde hace varias décadas, configurando territorios en los que son más evidentes las relaciones y sinergias necesarias entre espacios urbanos y rurales, transformando el espacio rural hacia nuevas formas de articulación, pero también de producción, gobernanza y posibilidades productivas. La “nueva ruralidad” viene acompañada de lógicas de “pluriactividad en el campo” (De Grammont 2011).

Bajo estos supuestos, proponemos un conjunto de temas de investigación para los próximos años.

#### 3.1. ESTRATEGIAS, LÓGICAS Y CONDICIONES DE DESARROLLO CENTRADAS EN LAS FAMILIAS Y LOS HOGARES

Las familias rurales son en último término las beneficiarias del desarrollo rural. Por ello, es necesario conocer mejor sus complejas estrategias de diversificación de actividades e ingresos, así como sus nuevas necesidades y preferencias de consumo. Ello supone un análisis de la pluriactividad a nivel de las familias y sus nuevas estrategias, posibilidades y limitaciones para su desarrollo, así como los procesos de acumulación de capacidades y activos. A partir de ello, será posible identificar estrategias diferenciadas de acuerdo a diferentes *stocks* de activos, localización regional y geográfica, provisión de servicios públicos, infraestructura, niveles educativos y otros factores.

Proponemos el desarrollo de investigaciones que brinden información descriptiva y analítica de las opciones y actividades que vienen combinando las familias rurales en diversos escenarios, incluyendo

estudios que aporten a la propia definición y composición de estas familias. Trabajos de tesis mostrarían que las familias de agricultores no solo se dedican a múltiples actividades (agrícolas y no agrícolas), sino que sus miembros se ubican en zonas rurales y no rurales, distribuyéndose entre localidades cercanas pero también distantes entre sí.

### 3.2. DESARROLLO DE MERCADOS Y COMPORTAMIENTO DE ESTOS EN CONTEXTOS DE CRISIS

Uno de los principales componentes de las lógicas de desarrollo rural contemporáneo es la inserción creciente al mercado. Una fuerte tendencia apunta a la búsqueda de mercados de exportación antes que a la generación de mercados nacionales o regionales. Sería interesante analizar la evolución de mercados específicos y su relación con los procesos de producción y acumulación en los espacios rurales. ¿Hay diferencias en la facilidad del acceso, la consistencia y sostenibilidad, la generación de ingresos y la seguridad alimentaria entre mercados de exportación y mercados internos?

Los mercados y la inserción a estos son componentes centrales —explícitos o implícitos— de buena parte de las estrategias y políticas de desarrollo rural o de desarrollo productivo a secas. La firma de los tratados de libre comercio supone siempre una serie de negociaciones en búsqueda de mercados para productos agrícolas potenciales. El desarrollo y la articulación de diferentes ámbitos, y entre mercados locales, regionales, nacionales y de exportación, así como el acceso diferenciado a estos por diversos sectores de la sociedad rural (y no rural), representan los posibles cuellos de botella que afectarían el desarrollo entendido como la densificación y la expansión de la producción o los servicios orientados por y hacia el mercado.

### 3.3. LÓGICAS Y EFECTOS DE LAS INTERACCIONES CIUDAD-CAMPO

En la búsqueda de una mayor integración entre el campo y la ciudad, es necesario preguntarse por los intercambios y el balance de la interacción entre ambos espacios. ¿Es posible superar la brecha de desarrollo entre espacios urbanos y rurales adyacentes? ¿Podrán los programas sociales

superar la brecha de desigualdad entre ambos espacios? ¿Cuáles son los factores críticos?

La interacción de los espacios urbanos y rurales, la relación entre producción agropecuaria local y regional y la emergencia de ciudades intermedias, el desarrollo de corredores económicos, la movilidad de la población y muchas otras interdependencias deberían hacernos pensar en la naturaleza de los vínculos entre ambos espacios. El *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2009* (Banco Mundial 2008) mostraba la acumulación y movilidad vinculadas al desarrollo diferenciado entre países. ¿Podría constatarse una relación del mismo tipo entre espacios urbanos y rurales al interior del país? Ello podría ofrecer nuevas perspectivas para pensar el desarrollo en términos de indicadores que integren espacios antes que distinguirlos.

### 3.4. GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES Y DESARROLLO RURAL

Considerando el proceso de descentralización en curso, cabe preguntarse sobre el rol de los municipios y los gobiernos regionales en el desarrollo rural. En los últimos años, una serie de municipios promueven el desarrollo económico local y la generación de corredores económicos y cadenas productivas. ¿Cuál es el impacto de estas acciones? ¿Qué logros y limitaciones exhiben? ¿Cuáles son las condiciones para que los gobiernos subnacionales se conviertan en promotores del desarrollo rural?

Diversos trabajos analizan institucionalmente el proceso de descentralización, el manejo de presupuestos así como las transferencias de capacidades y el desarrollo institucional de los gobiernos subnacionales. Ahora se requiere estudiar si estos gobiernos son realmente agentes de desarrollo regional y rural en materia de políticas y proyectos, así como interlocutores efectivos o no en la implementación de las políticas nacionales.

### 3.5. DIMENSIONES RELEVANTES DEL DESARROLLO TERRITORIAL RURAL

El desarrollo territorial rural se muestra como un campo fecundo para el análisis del desarrollo en la medida en que lo ubica en ámbitos

territoriales específicos. Sigue siendo un marco general que podría aprovecharse para orientar la investigación hacia procesos comparativos y la identificación de factores críticos para el desarrollo de políticas públicas y privadas. El auge de los estudios de desarrollo territorial en diversos espacios y escenarios de América Latina muestra la posibilidad de pensar el desarrollo más allá de las clasificaciones dicotómicas urbano-rural y también como un proceso que converge —o diverge— a partir de las acciones de diferentes actores sociales con distintos grados de concierto entre ellos. El análisis de casos, pero sobre todo el análisis comparado de territorios más o menos exitosos en el mediano plazo, proporcionaría elementos para evaluar las posibilidades reales de programas y políticas, pero sobre todo de sinergias institucionales y de inversión en procesos de desarrollo rural.

### 3.6. PROCESOS DE APROPIACIÓN, DEFENSA Y APROVECHAMIENTO DE TERRITORIOS

En los últimos años se vienen produciendo a nivel global una serie de procesos de concentración de tierras y acaparamiento de recursos, y en contrapartida se desatan también movimientos de defensa, apropiación y reivindicación de tierras y territorios por parte de poblaciones campesinas e indígenas. Detrás de estos movimientos hay muchas veces reivindicaciones y discursos que refieren a otras visiones de desarrollo culturalmente determinadas o posmaterialistas. Estas visiones son (*¿todavía?*) más utopía que realidad, pero empiezan a imponerse en algunos círculos académicos, además de su posicionamiento entre activistas. Creemos necesario un análisis sobre las reales posibilidades de los desarrollos alternativos y las condiciones en las que serían eventualmente factibles.

De alguna manera, los procesos de concentración de tierras y de reivindicación territorial son dos caras de una misma moneda. Responden a diferentes lógicas pero a una misma circunstancia: la competencia por recursos. El análisis de los procesos de competencia por recursos y territorios tiene potencial para conectar diversas dimensiones del desarrollo rural: desde las posibilidades productivas y la orientación del uso de los recursos, hasta cuestiones más vinculadas a la identidad, la conformación de grupos y la reivindicación de derechos, pasando por múltiples problemas de gobernabilidad y gobernanza territorial.

### 3.7. NUEVAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS “RURALES”, CAPITAL Y DESARROLLO

Las empresas y el capital productivo y financiero se están expandiendo hacia los espacios rurales para desarrollar una serie de actividades productivas y de servicios (minería, hidrocarburos, agricultura industrial de alimentos y biocombustibles, turismo), alentadas por una política estatal favorable a la inversión privada que busca el crecimiento y el desarrollo del país. Creemos importante preguntarnos sobre el impacto de las actividades empresariales de mediana y gran escala en los ingresos, el bienestar, la acumulación de activos, la provisión de servicios y el desarrollo de los espacios rurales. ¿Es cierto que la gran inversión trae desarrollo a estos ámbitos? ¿En qué se expresa? ¿Qué problemas plantea y que nuevos retos y limitaciones impone?

Esta entrada podría conectarse a las problemáticas del empleo y el ingreso de las familias, pero también al análisis de una nueva institucionalidad y una nueva sociedad rural: ya no hay haciendas como en los años anteriores a la reforma agraria, pero estas nuevas empresas condicionan las relaciones y las dinámicas de la sociedad rural, en ocasiones integrándose a estas y en otras delegando las decisiones de desarrollo (o al menos de inversión y generación de empleo) a agentes extra locales fuera de los ámbitos rurales.

### 3.8. ANÁLISIS ACUMULATIVOS Y COMPARATIVOS DEL DESARROLLO RURAL EN EL PERÚ

Tras cerca de cuarenta años de políticas, programas y proyectos de desarrollo rural, sería sumamente interesante desarrollar estudios comparativos y/o de larga duración sobre la acumulación de proyectos en el Perú. El análisis de la sucesión de programas y proyectos sobre problemáticas específicas (el acumulado del desarrollo) podría mostrarnos cómo “funciona” o “no funciona” el desarrollo como proceso social de transformación. El análisis comparativo entre programas y regiones podría contribuir a identificar factores críticos del desarrollo rural a múltiples niveles: desde la ejecución, las políticas concomitantes, los resultados hasta los impactos.

En diversas localidades y regiones del país, las acciones desplegadas por instituciones estatales y no estables durante más de tres décadas

desbordan el marco de sus propios programas y proyectos y eventualmente pueden reportar un “acumulado” de intervenciones de desarrollo rural. El estudio de estas experiencias permitiría un análisis del desarrollo en términos lo suficientemente amplios, cercanos a los conceptos más abstractos del desarrollo, independientemente de cómo lo conceptualicemos.

### 3.9. IMPACTOS DIFERENCIADOS DEL DESARROLLO EN POBLACIONES ESPECÍFICAS

No es ninguna novedad afirmar que el desarrollo es desigual entre categorías de individuos y grupos de individuos. En ese sentido, es necesario conocer los condicionantes que afectan las posibilidades de desarrollo como personas de las mujeres, los jóvenes y las poblaciones indígenas de los espacios rurales. ¿Quiénes son los (reales) beneficiarios del desarrollo? ¿Llega el desarrollo a las poblaciones más pobres? Un análisis diferenciado por poblaciones específicas (mujeres, jóvenes, niños, indígenas), que se ocupe de los factores que permiten/impiden llegar a estas, enriquecería sin duda las políticas sectoriales así como las lógicas de focalización en poblaciones objetivo.

### 3.10. NUEVAS PISTAS PARA EL DESARROLLO

Finalmente, ante el surgimiento de nuevas visiones del desarrollo, algunas de ellas contrarias al paradigma dominante, valdría la pena empezar a explorar sus orígenes, características, presupuestos, condiciones, su distribución entre la sociedad civil y los agentes tomadores de decisiones, para configurar un nuevo universo de posibilidades de intervención para el desarrollo.

Concebir el desarrollo en términos diferentes a la productividad, el desarrollo del mercado y de la institucionalidad y el gobierno de los recursos, e incluso de las lógicas del bienestar, es ciertamente un reto mayor. Pero también abre el camino para imaginar futuros diferentes y hacer nuevas apuestas por un mundo mejor. Además, encaja con las nuevas preocupaciones de nuestro tiempo sobre la sostenibilidad y la conservación del medio ambiente, las formas posmaterialistas y

posmodernas de vida y de bienestar que están interesadas en la reflexión sobre las concepciones indígenas y originarias del universo y la relación entre el hombre y la naturaleza. Un esfuerzo por comprender estas visiones puede inspirar también las acciones en pos de un desarrollo rural más real, adaptado a las circunstancias y a las poblaciones, y eventualmente también más eficiente.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### ACUERDO NACIONAL

- 2005 *Para trabajar de Acuerdo*. Lima: Acuerdo Nacional.

### AGREDA, Víctor y Claudia MENDIETA

- 2006 “Desarrollo rural”. En: Consorcio de Investigación Económica y Social. *Aportes para el gobierno peruano, 2006-2011*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

### ALVARADO, Jesús, David GONZÁLEZ y Alessandra ZURITA

- 2009 Lecciones y hallazgos del Proyecto Finanzas e Investigación para el Desarrollo Rural - FINDER I. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales, Finanzas e Investigación para el Desarrollo Rural. Disponible en: <<http://www.cepes.org.pe/portal/node/228>>.

### ASENSIO, Raúl H.

- 2012 “El giro territorial en las ciencias sociales peruanas. Balance de estudios sobre desarrollo, mundo rural y territorio”. En: R. H. Asensio, F. Eguren y M. Ruiz, editores. *Perú: El problema agrario en debate*. SEPIA XI. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria, pp. 19-90.

### ASTETE, Jesús y Pierre DE ZUTTER

- 2008 *Vida campesina y manejo de los recursos naturales*. Lima: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.

### BANCO MUNDIAL

- 2008 *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2009. Una nueva geografía económica*. Washington, D. C.: Banco Mundial.

2007 *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008. Agricultura para el desarrollo.* Washington, D. C.: Banco Mundial.

BEBBINGTON, Anthony

2010 “Comentario”. En: P. Ames y V. Caballero, editores. *Perú: El problema agrario en debate.* SEPIA XIII. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria, pp. 488-507.

BEBBINGTON, Anthony, editor

2007 *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

BEBBINGTON, Anthony, Leonid HINOJOSA, Denise HUMPHREYS

BEBBINGTON, María Luisa BURNEO y Ximena WARNAARS

2009 “Contienda y ambigüedad: minería y posibilidades desarrollo”. *Debate Agrario* 44, pp. 31-62.

BÉJAR, Héctor

2010 *Mitos y metas del milenio (la pobreza según los sofistas).* Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.

BERDEGUÉ, Julio, Alexander SCHEJTMAN, Manuel CHIRIBOGA,

Félix MODREGO, Romain CHARNAY y Jorge ORTEGA

2007 *Agricultura para el desarrollo: hacia una agenda regional para América Latina.* Santiago de Chile: RIMISP.

BIOANDES

2011 *Revalorización y conservación de la diversidad biocultural andina. Experiencias y aprendizajes del programa regional BioAndes.* Cochabamba: Agroecología Universidad Cochabamba.

BURNEO, María Luisa

2008 “La movilización de los agricultores frente al TLC Perú - Estados Unidos: hipótesis para la discusión”. *Debate Agrario* 43, pp. 61-87.

**BURNEO, Zulema**

- 2011 El proceso de concentración de la tierra en el Perú. Lima: International Land Coalition, Centro de Investigaciones Socio-lógicas, Económicas, Políticas y Antropológicas. Disponible en: <<http://www.cepes.org.pe/portal/node/10777>>.
- 2010 "Derechos de propiedad sobre la tierra en la comunidad campesina de Marcopata, Perú: una perspectiva dinámica". En: L. Soler-Lutselschwab, compiladora. *Memorias del desarrollo: once experiencias en Latinoamérica*. Lima: DESCO, pp. 15-61.

**CABALLERO, José María**

- 2002 "Una estrategia de desarrollo rural para la sierra del Perú". Lima: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (manuscrito).

**CABALLERO, Víctor**

- 2010 "Conflictos sociales y socioambientales en el sector rural y su relación con el desarrollo rural". En: P. Ames y V. Caballero, editores. *Perú: El problema agrario en debate*. SEPIA XIII. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria, pp. 439-487.

**CASTILLO, Marlene y Jaime URRUTIA**

- 2007 "Participación de las comunidades campesinas en el gobierno local: un desafío político. Aportes de los casos Anta (Cusco) y Zona Centro (Huancavelica)". Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

**CETRARO, José, Esperanza CASTRO y Julio CHÁVEZ, editores**

- 2008 *Nueva ruralidad y competitividad territorial*. Lima: Centro de Investigación, Documentación, Educación, Asesoría y Servicios.

**COORDINADORA RURAL**

- 2007 *Agenda agraria para el desarrollo de la sierra peruana*. Lima: Coordinadora Rural.

**CÓRDOVA, Luciana**

- 2007 "Interculturalidad económica e interculturalidad política en el desarrollo rural. El funcionamiento de un sistema de crédito

en Cajamarca". En: J. Iguiñiz, J. Escobal y C. I. Degregori, editores. Perú: *El problema agrario en debate*. SEPIA XI. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria, pp. 625-659.

CUADRA, Gabriela y Carlos VARGAS

- 2006 "La transmisión de precios en el mercado agrícola peruano: el caso del trigo en el contexto del Tratado de Libre Comercio Perú - Estados Unidos y Mercosur. En: J. Iguiñiz, J. Escobal y C. I. Degregori, editores. Perú: *El problema agrario en debate*. SEPIA XI. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria, pp. 305-339.

DE GRAMMONT, Hubert

- 2011 *La pluriactividad en el campo rural latinoamericano*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

DE ZUTTER, Pierre

- 2004 *Diez claves de éxito para el desarrollo rural basadas en las experiencias de los proyectos Feas, Marenass, Corredor y Sierra Sur*. Lima: Editorial Horizonte.

DEGREGORI, Carlos Iván y Ludwig HUBER

- 2006 "Cultura, poder y desarrollo rural". En: J. Iguiñiz, J. Escobal y C. I. Degregori, editores. Perú: *El problema agrario en debate*. SEPIA XI. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria, pp. 451-500.

DEL POZO, César y Esther GUZMÁN

- 2011 *Efectos de las transferencias condicionadas en la inversión productiva en los hogares rurales en el Perú*. Lima: Centro Bartolomé de las Casas, Pontificia Universidad Católica del Perú, Consorcio de Investigación Económica y Social.

DÍAZ, Miguel

- 2000 *El desarrollo rural y el medio ambiente en las últimas décadas: dos pasos atrás y uno adelante*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Disponible en: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rjave/paneles/diaz.pdf>>.

DIEZ, Alejandro

- 2011 “Tres utopías sobre la propiedad (absoluta) de la tierra en comunidades campesinas de Huancavelica”. En: International Land Coalition. *Mujer rural. Cambios y permanencias*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales, pp. 85-116.
- 2008 “Conveagro: organización y agenda agraria”. En: Oxfam. *Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú. Informe anual 2007-2008*. Lima: Oxfam, pp. 64-71.

EGUREN, Fernando

- 2006 “Reforma agraria y desarrollo rural en el Perú”. En: F. Eguren, editor. *Reforma agraria y desarrollo rural en la región andina*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales, pp. 11-31.
- 2005 “Las ONG y el desarrollo rural”. *Debate Agrario* 38. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales, pp. 159-188.
- 2004 “Las ONG y el desarrollo rural. Un ensayo para la discusión”. Documento de trabajo. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales.

EGUREN, Fernando, Laureano DEL CASTILLO y Zulema BURNEO

- 2009 “Los derechos de propiedad sobre la tierra en las comunidades campesinas”. *Debate Agrario* 44, pp. 159-172.

ESCOBAL, Javier

- 2010 *Una mirada de largo plazo a la economía campesina en los Andes*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- 2006 “Globalización económica y agricultura: balance de una década de estudios”. En: J. Iguiñiz, J. Escobal y C. I. Degregori, editores. *Perú: El problema agrario en debate*. SEPIA XI. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria, pp. 209-268.

ESCOBAL, Javier, Carmen PONCE y Raúl HERNÁNDEZ ASENSIO

- 2011 *Intervenciones de actores extra-territoriales y cambios en la intensidad de uso de los recursos naturales: el caso del Territorio Cuatro Lagunas, Cusco-Perú*. Santiago de Chile: RIMISP.

- ESCOBAL, Javier y Carmen PONCE  
2007 "Liberalización comercial, tratados de libre comercio y pobreza rural". En: Grupo de Análisis para el Desarrollo. *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, pp. 67-100.
- ESCOBAL, Javier y Martín VALDIVIA  
2004 *Perú: hacia una estrategia de desarrollo para la sierra rural*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- ESCOBAR, Arturo  
2006 "Postdevelopment". En: D. Alexander, editor. *The Elgar companion to development studies*. Northampton: Edward Elgar Publishing, pp. 447-451.
- ESPINOSA, Óscar  
2010 "Cambios y continuidades en la percepción y demandas indígenas sobre el territorio en la Amazonía peruana". *Anthropologica* 28, Suplemento 1, pp. 239-262.  
2008 *Desafíos para la inserción en el mercado por parte de familias campesinas y de pequeños productores de cereales en la provincia de Cangallo, Ayacucho*. Lima: Proyecto de Comercio y Pobreza en Latinoamérica, Consorcio de Investigación Económica y Social.
- FAIRLIE, Alan  
2008 *Asociaciones de pequeños productores y exportaciones de banano orgánico*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- GRUPO ALLPA  
2007 *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* Lima: Grupo Allpa.
- GRUPO ALLPA y ASOCIACIÓN SER  
2011 "Las comunidades campesinas en el Perú" (recurso electrónico).
- GUDYNAS, Eduardo y Alejandra ALAYZA  
2011 *Transiciones: posextractivismo y alternativas al posextractivismo en el Perú*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales.

GUEVARA, Armand

- 2008 “Espejismos desarrollistas y autonomía comunal: el impacto de los proyectos de desarrollo en el lago Titicaca (1930-2006)”. *Debate Agrario* 43, pp. 1-60.

GUINOCCHIO, Luis

- 2008 “Balance de los procesos de desarrollo económico en la Macro Región Norte del Perú”. En: J. Cetraro, E. Castro y J. Chávez, editores. *Nueva ruralidad y competitividad territorial*. Lima: Centro de Investigación, Documentación, Educación, Asesoría y Servicios, pp. 85-112.

HERNÁNDEZ, Raúl

- 2012 “El giro territorial en las ciencias sociales peruanas. Balance de estudios sobre desarrollo, mundo rural y territorio”. En: R. Hernández, F. Eguren y M. Ruiz, editores. *Perú: El problema agrario en debate*. SEPIA XIV. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria, pp. 19-90.

- 2008 “Antioquia, Pacucha y Quiquijana: análisis de tres iniciativas de desarrollo territorial rural en la sierra peruana”. En: R. Grompone, L. Huber, R. Hernández, editores. *Ejercicio de gobierno local en los ámbitos rurales: presupuesto, desarrollo e identidad*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 97-144.

HERNÁNDEZ, Raúl y Carolina TRIVELLI

- 2011 *Puesta en valor de activos culturales y dinámicas territoriales en el sur de Cuzco*. Santiago de Chile: RIMISP.

INURRITEGUI, Marisol

- 2006 “¿Es importante el capital social para que el pequeño agricultor se beneficie del comercio exterior? Estudio de caso sobre la cadena de exportación del banano orgánico en el Valle de Chira, Piura”. En: J. Iguiñiz, J. Escobal y C. I. Degregori, editores. *Perú: El problema agrario en debate*. SEPIA XI. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria, pp. 269-303.

ISHIZAWA, Jorge y Nilda ARNILLAS

- 2010 *Gestión de proyectos incrementales. El papel del FIAC -Fondos de Iniciativas de Afirmación Cultural- en la*

*regeneración del “Allin Kawsay” o vida buena andina. La experiencia del Fondo de Iniciativas de Afirmación Cultural (2002-2009).* Lima: Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas.

JARAMILLO, Miguel

- 2006 “Gobiernos locales, instituciones para la acción colectiva y desempeño de los servicios agrícolas públicos en el Perú”. En: J. Iguiñiz, J. Escobal y C. I. Degregori, editores. *Perú: El problema agrario en debate*. SEPIA XI. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria, pp. 583-623.

KAY, Cristóbal

- 2009 “Reflexiones sobre desarrollo rural y estrategias de desarrollo: exploración de sinergias, erradicación de pobreza”. *Debate Agrario* 44, pp. 1-29.

KURAMOTO, Juana

- 2008 *Integración de los pequeños productores de trucha con los mercados externos: ¿una meta lejana?* Lima: Proyecto de Comercio y Pobreza en Latinoamérica, Consorcio de Investigación Económica y Social.

LAOS, Alejandro, editor

- 2011 *Para que nadie se quede atrás. Propuestas para el desarrollo integral de las comunidades campesinas desde las regiones.* Lima: Grupo Allpa, Asociación Servicios Educativos Rurales.

LEÓN, Janina

- 2009 *Agroexportación, empleo y género en el Perú. Un estudio de casos.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Programa de Comercio y Pobreza en Latinoamérica.

MALETTA, Héctor

- 2005 “Veinte años de SEPIA: una mirada a la investigación agraria en el Perú”. En: *SEPIA 20 años: evaluación y reflexiones*. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria.

MATOS, Silvia

- 2007 *Participación de asociaciones de pequeños productores agrícolas en los espacios de debate sobre política comercial en el Perú: un estudio de caso.* Lima: Proyecto de Comercio y Pobreza en Latinoamérica, Consorcio de Investigación Económica y Social.

MESCLIER, Évelyne y Jean Louis CHALÉARD

- 2008 “¿Quiénes son los pequeños productores que tienen éxito? Dos casos de territorios vinculados a los mercados mundiales en el Perú”. *Debate Agrario* 43 pp. 89-104.

MINISTERIO DE AGRICULTURA

- 2010 *Propuesta de lineamientos de política para el desarrollo rural desde la experiencia del Programa Nacional Agro Rural del Ministerio de Agricultura.* Lima: Agro Rural.
- 2004 Estrategia Nacional de Desarrollo Rural. Lineamientos de Política. Elementos para la Formulación de una Política de Desarrollo Rural. Lima: Ministerio de Agricultura.

MOSSE, David

- 2005 *Cultivating development: An ethnography of aid policy and practice.* Londres: Ann Arbor, Pluto Press.

NOLTE, Enrique y Judith KUAN

- 2006 *Crianzas y políticas en los Andes.* Lima: Centro Internacional de la Papa.

OLIVIER DE SARDAN, Jean Pierre

- 1995 *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social.* París: Apad-Karthala.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

- 1992 *Declaración de Río sobre el Medioambiente y Desarrollo.* Río de Janeiro, junio.

ORIHUELA, Carlos y Roger LOYOLA

- 2010 *El costo económico del cambio climático en la agricultura peruana.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

PHÉLINAS, Pascal

- 2009 *Empleo en el Perú rural: un camino hacia el desarrollo.*  
Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Institut de Recherche pour le Développement.

PLAZA, Orlando

- 2002 “Esquema conceptual para el desarrollo rural. Una propuesta para la discusión” (manuscrito).

REMY, María Isabel

- 2003 “Mapeo de información sobre políticas agrarias”. Documento de Trabajo. Lima: Oxfam GB.

REPÚBLICA DEL PERÚ

- 2007 Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno-Cusco. Evaluación intermedia. Informe 1830-PE.

REVESZ, Bruno

- 2008 “Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local”. En: H. Mazurek, editor. *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos, Institut de Recherche pour le Développement, Centro de Estudios Superiores Universitarios de la Universidad Mayor de San Simón.  
2008b “Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial, local y regional”. En: J. Cetrao, E. Castro y J. Chávez, editores. *Nueva ruralidad y competitividad territorial*. Lima: Centro de Investigación, Documentación, Educación, Asesoría y Servicios, pp. 165-203.

SANTA CRUZ, Francisco

- 2006 Competitividad en el sector agropecuario. Una visión integradora. En: F. Santa Cruz, R. Lizárraga y G. Rebosio, editores. *Competitividad y desarrollo humano en el sector agropecuario*. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 9-72.  
1999 *La nueva institucionalidad rural. El caso de Perú*. Lima: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

- SCHEJTMAN, Alexander y Julio BERDEGUÉ  
2003 "Desarrollo territorial rural". *Debates y Temas Rurales* 1. Santiago de Chile: RIMISP.
- TELLO, Mario  
2009 *Impactos de los arreglos preferenciales comerciales en el sector agropecuario. Un análisis exploratorio del caso del producto agrícola no transable maíz amiláceo de la sierra sur del Perú, 1971-2005*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.  
2008 *Barreras no arancelarias y protección externa e interna de los productos transables agropecuarios: el caso del Perú, 2000-2008*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- TORRES, Lina  
2009 *Análisis económico del cambio climático en la agricultura de la región Piura. Principales productos agroexportables*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- TRIVELLI, Carolina  
2006 "Estrategias y políticas de desarrollo rural en el Perú". En: J. Iguiñiz, J. Escobal y C. I. Degregori, editores. *Perú: El problema agrario en debate*. SEPIA XI. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria, pp. 661-717.
- TRIVELLI, Carolina e Hildegard VENERO  
2007 *Banca de desarrollo para el agro: experiencias en curso en América Latina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- TRIVELLI, Carolina, Javier ESCOBAL y Bruno REVESZ  
2009 *Desarrollo rural en la sierra. Aportes para el debate*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Grupo de Análisis para el Desarrollo, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, Consorcio de Investigación Económica y Social.
- TRIVELLI, Carolina, Johana YANCARI y Carlos DE LOS RÍOS  
2009 "Crisis y pobreza rural en América Latina". Documento de Trabajo 37. Programa Dinámicas Territoriales. Santiago de Chile: RIMISP.

TRIVELLI, Carolina, Milton VON HESSE, Alejandro DIEZ y Laureano DEL CASTILLO

- 2000 *Desafíos del desarrollo rural en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

TRIVELLI, Carolina y Raúl HERNÁNDEZ

- 2009 “Apostando por el desarrollo territorial rural con identidad cultural: la puesta en valor del patrimonio prehispánico de la costa norte de Perú”. En: C. Ranaboldo y A. Schejtman, editores. *El valor del patrimonio cultural. Territorios rurales, experiencias y trayectorias latinoamericanas*. Lima: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Instituto de Estudios Peruanos, pp. 201-236.

VALCÁRCEL, Marcel

- 2007 *Desarrollo y desarrollo rural: enfoques y reflexiones*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

VAN DER HEYDEN, Damien

- 2008 Desarrollo territorial y competitividad en Cajamarca. En: J. Cetraro, E. Castro y J. Chávez, editores. *Nueva ruralidad y competitividad territorial*. Lima: Centro de Investigación, Documentación, Educación, Asesoría y Servicios, pp. 113-128.

VAN DER PLOEG, Jan Douwe

- 2010 “The peasantries of the twenty-first century: the commoditization debate revisited”. *Journal of Peasant Studies* 37 (1), pp. 1-30.

VARGAS, Paola

- 2009 *El cambio climático y sus efectos en el Perú*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

VENERO, Hildegardi

- 2008 *Las posibilidades de exportación de la papa y los efectos de su inserción en el mercado internacional sobre el nivel de vida de los pequeños productores. Estudios de caso en*

*el Valle del Mantaro y Paucartambo en Cusco.* Lima: Proyecto de Comercio y Pobreza en Latinoamérica, Consorcio de Investigación Económica y Social.

WEBB, Richard, Giovanni BONFIGLIO, Miguel SANTILLANA y Nelson TORRES

2011 *Políticas de desarrollo rural.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Universidad de San Martín de Porres.

YECKTING, Fabiola

2008 *Visiones del desarrollo en las comunidades: impactos de tres proyectos de desarrollo agropecuario en las comunidades sur andinas del Perú durante el período de violencia interna (1980-1995).* Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos, Centro Bartolomé de las Casas, Asociación Servicios Educativos Rurales.

ZEGARRA, Eduardo y Verónica MINAYA

2007 “Gasto público, productividad e ingresos agrarios en el Perú: avances de investigación y resultados empíricos propios”. En: Grupo de Análisis para el Desarrollo. *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú.* Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, pp. 27-66.

# CAPÍTULO 12

## Modernización de la gestión pública

*Mayen Ugarte, Nerina Ángeles y Alejandro Kantor*  
Governa

### INTRODUCCIÓN

En el Perú no abundan las investigaciones en materia de modernización de la gestión pública. Esto se debería, por un lado, a que el tema recién ha adquirido importancia a raíz de las dificultades en la implementación de políticas públicas que requieren la intervención del Estado como ejecutor. Así, los problemas de gestión no son recientes, pero solo en las oportunidades en que estas políticas se llevan a la práctica es que se reconoce que hay un problema sistémico en el aparato público peruano.

Por otro lado, la ausencia de investigaciones se debería a la escasa profesionalización de la gestión en la administración pública peruana, lo que afecta la existencia de redes o espacios para desarrollar y divulgar el conocimiento sobre la materia, salvo casos específicos de aplicación de medidas concretas por parte del Estado en un objetivo puntual y acotado. Asimismo, la gestión como tal está inmersa en un debate sobre su carácter de disciplina o de ciencia, e incluso si como disciplina tiene un marco teórico autónomo e independiente de otros objetos de estudio, como por ejemplo la economía o la política.

La elaboración de los balances de investigación que promueve el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) tiene la virtud de identificar los vacíos y la agenda pendiente, quedando en manos de los investigadores realizar los esfuerzos necesarios que contribuyan al debate y la creación de conocimiento no solo para el sector académico, sino también para los “hacedores” de reformas y políticas.

## SOBRE LA INVESTIGACIÓN

El presente capítulo sistematiza la investigación relacionada con el proceso de modernización de la gestión pública en el Perú durante los años 2007 al 2011. Se han revisado reportes de investigaciones empíricas, informes técnicos de entidades internacionales y artículos de discusión teórica y empírica. A partir de su análisis y discusión, se plantean recomendaciones y direcciones futuras en la investigación que brinden herramientas a los funcionarios y profesionales para realizar sus labores con mayor eficiencia.

## MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Las necesidades y características de la población de un determinado país condicionan el tipo de Estado que este debe tener. Así pues, el Estado y la gestión pública están en constante adecuación y adaptación a dichas necesidades. Las experiencias latinoamericanas muestran diferentes intentos de cambios o reformas, ligadas principalmente a ciclos económicos, tendencias políticas y de alguna manera a demandas sociales.

A partir de la década de 1990, en América Latina surge un conjunto de iniciativas orientadas a mejorar y modernizar la gestión pública. Hasta los años setenta y mediados de los noventa, las reformas promovidas por los organismos multilaterales —reformas de primera generación— habían estado destinadas a garantizar los ajustes económicos; es decir, a reducir la intervención del Estado en la economía y la cantidad de personal que laboraba en el sector público. No obstante, ni la conceptualización de la gestión (objeto, finalidad, principios, etc.), ni la forma de administrar a las entidades públicas (procesos, mecanismos de toma de decisión, herramientas, etc.) fueron objeto crítico de tales reformas. Así, las décadas siguientes a los ajustes macroeconómicos y las reformas de mercado encuentran a la mayoría de los países de la región en mejores condiciones económicas, pero con un Estado incapaz de entregar efectivamente los servicios que la sociedad le demandaba.

En este contexto, se elaboran las denominadas reformas de segunda generación, cuyo desafío es transformar cualitativamente y mejorar la gestión de las entidades públicas. Como sostiene Pérez (2003), estas reformas plantean “un conjunto de principios, supuestos,

prácticas y técnicas que buscan hacer frente a la gestión pública tradicional y establecer los rasgos básicos que permitan la conformación de un modelo post-burocrático de la gestión pública” (p. 3).

De este modo, se introduce el concepto de “modernización de la gestión pública” o “modernización del Estado”, que si bien no implica lo mismo que las reformas de segunda generación, diversos autores definen como los cambios estructurales en la gestión del sector público para hacer que este funcione mejor. Es decir, que el Estado defina adecuadamente su rol, identifique los bienes y servicios que demanda la población y los provea oportunamente, haciendo un uso eficiente y eficaz de los recursos públicos.

Al respecto, si bien los intentos por modernizar los Estados responden a las realidades y necesidades de cada país, existe consenso sobre el mínimo de medidas necesarias para lograrlo. Las principales son:

- Evaluación del rendimiento y gestión por resultados
- Orientación al ciudadano
- Simplificación de trámites administrativos
- Reformas en la gestión de recursos humanos
- Implementación de estrategias de gobierno electrónico

En el Perú, el proceso de modernización comenzó en el año 2002 con la promulgación de la Ley Marco de la Modernización de la Gestión Pública (Ley 27658), que establece los principios y la base legal del proceso de modernización de la gestión del Estado en todas sus instituciones e instancias (artículo 2) con la finalidad de lograr un Estado eficiente, transparente, descentralizado y al servicio del ciudadano. Para alcanzar estos ideales, tal política no debe ser aislada o promovida desde un nivel de gobierno o una entidad, sino paralela y complementaria a otras reformas o iniciativas como la descentralización, la reforma del sistema de representación (partidos políticos), la reforma del sistema de justicia, etc.

## ENFOQUE TRANSVERSAL

Como se mencionó en el apartado anterior, la modernización de la gestión pública constituye una política de Estado que implica la

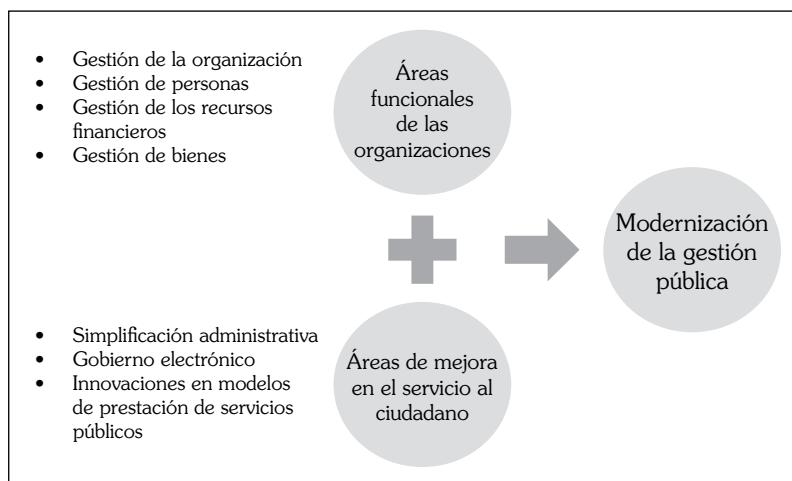
realización de acciones articuladas, enfocadas en mejorar y hacer eficiente la gestión de las organizaciones públicas para optimizar el servicio al ciudadano y generar valor público.<sup>1</sup>

Por ello, su análisis requiere un enfoque transversal (véase el gráfico). No es posible trabajar los temas aisladamente, pues las decisiones o acciones en un área repercuten en otras, condicionando el éxito o fracaso de las medidas dirigidas a mejorar la gestión pública. Así, la mayoría de las investigaciones revisadas se refieren a áreas específicas de la agenda de gestión pública, pero son tratadas como parte de otras reformas. Son muy pocos los estudios o trabajos que abordan los problemas de la gestión en el Estado independientemente de otros objetivos.

Como referencia para la selección de los tópicos que serán abordados se usó los siguientes textos: *La reforma del Estado en América Latina* de Waissbluth (2003)<sup>2</sup> y “La modernización de la gestión pública en la agenda de reforma del Estado en América Latina: alcances y perspectivas” de Pérez (2003).<sup>3</sup>

- 
- 1 El “valor público”, concepto desarrollado por Mark Moore (1995), es definido como la percepción del ciudadano sobre los beneficios que genera determinada acción del Estado. Así, es el impacto o resultado esperado, medido desde dos esferas: el beneficio generado para los usuarios directos, y el beneficio generado al responder a los intereses y valoraciones de la ciudadanía.
  - 2 Según Waissbluth (2003), la reforma del Estado viene asociada a algunas megatendencias frecuentes en el sector público: desvinculación de la toma de decisiones de la ejecución y prestación de servicios públicos, necesidad de injectar innovación en los servicios públicos, financiamiento de los servicios públicos, satisfacción de las necesidades del cliente-ciudadano, etc. A partir de estas megatendencias, se pueden establecer temas que deben ser explorados con el fin de proponer recomendaciones que permitan que el Estado “funcione mejor”: gestión de la organización, innovaciones en los modelos de prestación de servicios públicos y sociales, gestión de recursos financieros y simplificación administrativa.
  - 3 Pérez (2003) señala una serie de prácticas alternativas para abordar las principales ineeficiencias de los aparatos públicos de América Latina, las cuales constituyen una vía para lograr una real modernización y reforma de los gobiernos de la región. Tales prácticas son: uso eficiente de los recursos, calidad de vida en el trabajo, evaluación del rendimiento de la gestión pública, etc. Asimismo, plantea que las tecnologías de la información deben tener prioridad en el camino de la transformación del aparato público. Con base en las estas prácticas y tendencias, es posible definir temas de investigación trascendentales para implementar un modelo de organización y gestión que permita superar las principales ineeficiencias de los aparatos públicos de América Latina. Estos temas son: gestión de bienes públicos, gestión de personas y gobierno electrónico.

## ENFOQUE TRANSVERSAL DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO



Ambos autores plantean que la modernización de los Estados depende de cambios y mejoras en la gestión de las entidades; específicamente: una gestión orientada a resultados; una adecuada gestión de recursos financieros, materiales y humanos; así como un enfoque de atención de calidad al ciudadano por parte de las entidades.

Para efectos de la exposición, el capítulo presenta primero la investigación realizada entre 2007 y 2011 en el tema que nos ocupa, luego propone la agenda de investigación para los próximos años y finaliza con un apartado de conclusiones.

### 1. BALANCE DE INVESTIGACIÓN

El balance de la investigación realizada en el período 2007-2011 se ha dividido en tres partes. La primera presenta las investigaciones o documentos que describen y analizan las reformas emprendidas como parte de la modernización de la gestión pública; la segunda reseña las investigaciones hechas en las áreas funcionales de las organizaciones; y la tercera se ocupa de las investigaciones relacionadas con la mejora del servicio al ciudadano.

## 1.1. MODERNIZACIÓN DEL ESTADO PERUANO 2007-2011

En el libro *Reforma del Estado en el Perú. Avances y limitaciones en el segundo gobierno del APRA*, Portugal (2011) presenta las reformas y modernizaciones emprendidas por el Estado peruano durante el gobierno del presidente Alan García (2007-2011).

En un primer capítulo, el autor establece las diferencias entre los conceptos de reforma y modernización del Estado. Esta última, en su opinión, se relaciona con dos aspectos: (i) la aplicación de las tecnologías de la información a la gestión pública (el gobierno electrónico); y (ii) la innovación de las prácticas de gestión pública como resultado de la incorporación de métodos o técnicas de la gestión privada.

La investigación plantea que el proceso de modernización del Estado durante el gobierno aprista ha tenido cuatro momentos importantes: el primero fue su concepción en el plan de gobierno del APRA; el segundo, la creación de la Comisión Presidencial de Reforma del Estado (COPRE) en 2007 como estrategia principal frente a los desafíos de la modernización en el marco de la descentralización; el tercero, la promulgación de un conjunto de decretos legislativos en la materia; y el cuarto, la propuesta para implementar la modernización mediante la creación del Sistema Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

Entre sus conclusiones destacan: (i) la COPRE ha sido un actor importante en la iniciativa de la modernización, pero no ha tenido la continuidad ni la capacidad política requeridas para liderar el proceso; (ii) el enfoque de “Estado al servicio del ciudadano” del modelo aprista ha sido insuficiente, pues solo procura un Estado consagrado a las personas, ágil, eficaz, descentralizado y presente, cuando hace falta también un enfoque de “Estado para el desarrollo que tenga una visión de largo plazo”, lo que constituye un desafío para el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN); (iii) si bien durante el gobierno aprista se inició la reforma del Servicio Civil (con la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR como autoridad rectora del sistema de recursos humanos), aún queda pendiente resolver el problema de los regímenes laborales, así como de las incompatibilidades y prohibiciones excesivas que desalientan la función pública; (iv) la reforma de los ministerios quedó inconclusa y la creación de algunos otros no respondió a la gestión por procesos incorporada por la modernización sino que mantuvo la visión sectorial; y (v) quedó pendiente la

elaboración y aprobación de la Ley de Organización y Funciones de alrededor de ocho ministerios.

Aunque crítico del proceso, el aporte principal del texto es que identifica los asuntos que están pendientes en relación con la modernización de la gestión pública.

En contraste, el documento *La gran reforma del Estado: 2006-2011. La modernización y la descentralización*, elaborado por la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM (2011), destaca las acciones concretas llevadas a cabo para modernizar la gestión pública y sus resultados. Aunque no se trata de una investigación, sí sistematiza lo hecho en busca de un Estado moderno y descentralizado en los últimos cinco años.

Los principales avances descritos son: (i) en simplificación administrativa: la formulación de la Política y Plan Nacional de Simplificación Administrativa; la aprobación e implementación de la Ley del Silencio Administrativo; las estrategias de simplificación administrativa como Tramifácil, Mejor Atención al Ciudadano (MAC) y la reducción del tiempo y el costo de la licencia de funcionamiento; (ii) en la reforma del Servicio Civil: la creación de SERVIR; el ordenamiento de las reglas para la gestión del Servicio Civil, la incorporación de directivos públicos a la gestión de las entidades (cuerpo de gerentes públicos); la evaluación de desempeño de los servidores públicos; el fortalecimiento de los responsables de las oficinas de recursos humanos de las entidades públicas, etc.; (iii) en la defensa del consumidor: en 2010 se promulgó el Código de Protección y Defensa del Consumidor, que establece las directivas para la acción del Estado y los demás agentes del mercado, unifica las normas que en materia de protección al consumidor se han promulgado desde 1991, crea el Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor y el Consejo Nacional de Protección del Consumidor con la finalidad de armonizar las políticas públicas y garantizar el cumplimiento de las normas de protección al consumidor, e instaura servicios nuevos como el libro de reclamaciones (obligatorio), procedimientos sumarísimos de protección al consumidor (solución de controversias en un plazo de treinta días hábiles), conciliación, mediación y arbitraje de consumo; y (iv) el fortalecimiento del proceso de descentralización: “shock descentralizador”, etapa durante la cual se transfirieron un conjunto de funciones y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales; se plantearon propuestas en el campo de la descentralización

fiscal, se instaló el Consejo de Coordinación Intergubernamental y se fortaleció las capacidades de los gobiernos subnacionales.

Está pendiente la investigación de los impactos y resultados de las reformas implementadas, lo que requiere evaluaciones que midan y comparan los resultados y el cumplimiento de objetivos de las estrategias emprendidas. Ello permitirá identificar las acciones que aún es necesario implementar en búsqueda de un Estado moderno y al servicio del ciudadano.

## 1.2. ÁREAS FUNCIONALES DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

### 1.2.1. Gestión de la organización

Los estudios sobre la gestión de las organizaciones públicas son escasos. Este es un tema tan complejo que en el ámbito de las organizaciones privadas constituye un área específica de investigación de la disciplina del *Management*. Pero en el caso del sector público es difícil encontrar trabajos sobre el tema disociados de reformas sustantivas, como por ejemplo las reformas de salud o educación. Así, la reflexión sobre la gestión de las organizaciones públicas ha girado en torno a aspectos puntuales, secundarios y accesorios a las políticas públicas implementadas. Adicionalmente, el análisis se centra en resaltar las deficiencias en la gestión de las organizaciones públicas, y los investigadores suelen proponer mejoras de carácter específico, aunque en algunos pocos casos se sugiere la introducción de cambios estructurales.

Constituyen subtemas de este apartado la organización e instrumentos de gestión, la fragmentación de las iniciativas organizativas, la rendición de cuentas, y el monitoreo y cumplimiento de metas.

- *Organización e instrumentos de gestión*

Un factor importante para la modernización de la gestión pública es la organización interna de las entidades públicas. Al respecto, *Instrumentos de gestión institucional para el sector público* (Paredes 2010) es una guía de aplicación práctica para funcionarios y servidores públicos. En el marco del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública y de los lineamientos establecidos por la PCM, el autor

sistematiza las principales disposiciones que regulan la formulación de instrumentos de gestión (Reglamento de Organización y Funciones; Manual de Organización y Funciones; Cuadro para Asignación de Personal; Presupuesto Analítico de Personal y Texto Único de Procedimientos Administrativos). Además, ofrece formatos de contenido, informes técnicos y otros instrumentos necesarios para una adecuada formulación de los documentos de gestión.

- *Fragmentación de las iniciativas organizativas*

Jaramillo y Silva-Jáuregui (2011), editores del libro *Perú en el umbral de una nueva era. Lecciones y desafíos para consolidar el crecimiento económico y un desarrollo más incluyente* del Banco Mundial, sostienen que las iniciativas que emprenden las organizaciones del Estado peruano están fragmentadas; es decir, son diseñadas e implementadas sin un criterio de cohesión. La desarticulación de las iniciativas de los organismos del Estado se observa sobre todo en la indefinición de un objetivo integrador que coordine los objetivos específicos de las políticas, programas, proyectos y otras iniciativas que cada institución pública lleva a cabo.

El documento destaca que la fragmentación dificulta la generación de un clima de confianza en el gobierno, ya que impide que el ciudadano tenga una visión clara e integral de las iniciativas que se ejecutan o planean ejecutar para abordar una problemática determinada. Además, entorpece la rendición de cuentas pues no se define de qué manera cada iniciativa contribuirá al logro de los objetivos planteados. Sostiene, asimismo, que la fragmentación es en gran medida el resultado de un proceso de descentralización que atomiza las iniciativas. También señala que la descoordinación entre estas últimas refleja que en el gobierno no existe una visión intersectorial que favorezca la generación de soluciones integrales.

En el caso de los gobiernos regionales, Solórzano (2010) encuentra falta de consenso sobre el rol de los gobiernos regionales, pues cada grupo interesado responde a intereses e incentivos distintos:

El MEF está preocupado en mantener controlado su gasto, los sectores buscan que mantengan su organización desconcentrada y prácticas de gestión previas a la descentralización, los gobiernos locales los ven como una ventanilla adicional de recursos para financiar

lo que ellos no logran hacer con los suyos, y en ese contexto, unos y otros gobiernos regionales buscan maneras de cumplir mejor los roles que entienden que tienen, en los espacios de atención que les permite el ritmo apretado de la gestión burocrática y las demandas ciudadanas. (Solórzano 2010: 84)

Al respecto, Jaramillo y Silva-Jáuregui (2011) sí mencionan casos de políticas consistentes entre instituciones, por ejemplo la preservación de la sostenibilidad fiscal. No obstante, esto se debe a la relativa fortaleza institucional del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y no a una opción explícita y permanente de coordinación entre instituciones, la que, según la teoría, debiera ser una característica de las organizaciones públicas. Además, esta fortaleza en ciertas ocasiones debilita el poder de negociación y coordinación de otras instituciones, ya que sin la aprobación del MEF una iniciativa puede no tener resultados.

Por su parte, la Asociación Civil Transparencia (2007a) critica la falta de una institución con la fuerza y los recursos necesarios para impulsar la planificación en el país. Si bien las normas y el reglamento para el funcionamiento del CEPLAN están vigentes, este no funciona a cabalidad. El estudio considera que este organismo es vulnerable a los intereses políticos y algunas de sus funciones son duplicadas por la Secretaría de la Descentralización Técnica del Consejo Nacional de Descentralización. Y también que los objetivos, estrategias y actividades de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales generalmente no se cumplen porque son tratados como una herramienta formal o son debilitados por el hecho de que las metas dependen del presupuesto que esperan recibir.

- *Rendición de cuentas*

Para Jaramillo y Silva-Jáuregui (2011), la rendición de cuentas tiene como objetivo “asegurar que haya siempre alguien que responda por los resultados comprometidos, desde arriba hasta abajo, cada uno en su papel” (p. 5). Destacan esta práctica en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), donde, señalan, existe “rendición pública de cuentas ministeriales ante el Presidente por los resultados prioritarios de sus respectivas gestiones” (p. 44), y sugieren su adopción en el Perú.

En el país se ha avanzado con la promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (2002), que promueve la transparencia de los actos del Estado y regula el acceso a la información y rendición de cuentas de las entidades públicas. Sin embargo, uno de los problemas que limita una adecuada organización y rendición de cuentas es que el país no ha logrado definir claramente las responsabilidades de los gobiernos regionales y municipales en el proceso de descentralización iniciado en 2002. Adicionalmente, se anota como un elemento no deseable que las agencias autónomas hayan debilitado la cohesión programática y de rendición de cuentas, retomando con ello el tema de la fragmentación de las instituciones e iniciativas.

- *Monitoreo y cumplimiento de metas*

En este campo, el Banco Mundial (2006a) estudia los casos de los sectores educación y salud, cuyas deficiencias se deberían a las fallas del gobierno en el monitoreo del desempeño de los trabajadores y la escasa reacción de los usuarios frente a las deficiencias de los servicios.

En el mismo documento, se subraya la necesidad de crear una institución no gubernamental con la fuerza e independencia necesarias para monitorear y evaluar a los sectores mencionados. Se recomienda que los funcionarios laboren bajo un régimen de tiempo completo profesional y económicamente atractivo, y que el gobierno promueva que estudiantes capaces entren a estas profesiones. Para ello, sugiere modificaciones normativas específicas, y para combatir a los sectores que se resisten al cambio, plantea establecer estrategias que desencadenen cambios culturales; sin embargo, no se señala cuáles podrían ser.

Si bien la mayoría de documentos relacionados destacan la importancia de monitorear y evaluar las iniciativas de carácter organizativo, no se ha encontrado investigaciones que evalúen las estrategias emprendidas por el Estado peruano; tampoco investigaciones que propongan alguna metodología válida para el seguimiento y evaluación de estas iniciativas, como sí sucede en el caso de los programas sociales.

### 1.2.2. Gestión financiera

Los estudios sobre gestión financiera son escasos y no abordan con la profundidad necesaria el tema. En general, estos tratan de determinar la eficiencia y eficacia de los diferentes sistemas presupuestarios. Durante la última década se han implementado sistemas innovadores que tratan de cambiar el paradigma de la ejecución presupuestal, y diversos estudios están sistematizando la información disponible para plantear mejoras en estos.

- *Presupuesto Participativo*

Uno de los sistemas innovadores adoptados para promover un gobierno que privilegie la participación del ciudadano en la asignación de los recursos financieros es el Presupuesto Participativo (PP). En el documento *Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el Presupuesto por Resultados*, el Banco Mundial (2011) analiza cómo funciona esta modalidad, quiénes participan en ella y sus resultados. Recomienda una serie de cambios para que el PP sea estratégico, adecuado a los distintos niveles de gobierno, participativo e incluyente y fortalezca la legitimidad del sistema.

El estudio utiliza información cuantitativa (documental, presupuestal y estadísticas socio-económicas) y cualitativa, distinguiendo los distintos niveles de gobierno (regional, provincial, distrital). Para la estimación del impacto que el PP tiene sobre la asignación y ejecución presupuestaria, se definieron dos grupos: ‘grupo tratamiento’ y ‘grupo comparación’. El primero incluyó gobiernos locales con alto porcentaje de gasto de inversión asignado a través del PP para un período de tiempo; y el segundo estuvo compuesto por gobiernos locales con porcentajes bajos de gasto de inversión asignados a través del PP para el mismo período de tiempo. Para realizar la comparación, se aplicó la técnica econométrica estándar matching o pareo.

Por su parte, en el documento “Presupuesto Participativo: agenda pendiente”, el Colectivo Interinstitucional del Presupuesto Participativo - CIPP (2007) pone en relieve la importancia del PP por el lado de la participación ciudadana, porque beneficia la democracia. El reporte muestra el avance del PP, los roles de los diferentes actores, las limitaciones y las lecciones aprendidas. Recomienda se aclaren los roles,

se extienda y flexibilice el sistema y se incorpore al Plan Estratégico Nacional.

- *Gasto público*

El estudio “El gasto público en los sectores sociales” de López-Cálix (2006) se enfoca en la ejecución del gasto durante el gobierno del ex Presidente Toledo y plantea una serie de pautas a aplicar en las políticas de gasto social para los próximos períodos de gobierno. Asimismo, destaca la importancia de reestructurar la composición del gasto corriente, el cual debe tomar un papel protagónico dentro de la reforma general de la administración pública a mediano plazo. Por último, señala la necesidad de mejorar la calidad del gasto social, lo que implica sustituir la cantidad como criterio de medición de resultados. Esto debe realizarse a través de la priorización de los programas más eficientes y mejor focalizados, es decir, aquellos que posean sólidos sistemas de rendición de cuentas. Esto último conlleva la reorientación de la actual política de resguardo presupuestario hacia un proceso descentralizado basado en la búsqueda de resultados.

- *Presupuesto por Resultados*

El Presupuesto por Resultados (PpR) es un instrumento de programación financiera y económica que le permite al Estado alcanzar sus objetivos. El MEF postula que la característica primordial del PpR es el enfoque según el cual “las interacciones a ser financiadas con los recursos públicos se diseñan, ejecutan y evalúan en relación a los cambios que propician a favor de la población” (Ministerio de Economía y Finanzas 2007: 2).

Sin duda, la adopción del PpR es uno de los principales avances en materia de modernización del Estado en los últimos años. El MEF no solo ha desarrollado la metodología para la aplicación del instrumento, sino también ha evaluado sus avances e impactos. A ello debe sumarse el esfuerzo de distintas instituciones (como el CIES) por incorporar el PpR y la gestión por resultados en las entidades de los tres niveles de gobierno.

A pesar de lo avanzado en la aplicación del PpR, no se ha encontrado una gran gama de investigaciones sobre el tema. Un aporte

valioso al respecto es el Shack (2007), quien describe la teoría que sustenta el sistema del presupuesto orientado a resultados. Según el autor, el PpR supone la elaboración de un plan de acción institucional que debe estar a cargo de responsables con tareas específicas y al cual debe asignársele plazos definidos. Asimismo, requiere la elaboración previa de un diagnóstico que permita determinar las condiciones que son indispensables para la construcción de una línea de referencia que facilite la ejecución de un adecuado proceso de monitoreo o de ajuste ante cualquier contingencia.

La Asociación Civil Transparencia (2007a) señala que el PpR es una reforma de carácter presupuestal de alto impacto positivo aunque de gran complejidad, pues el flujo de información así como los niveles de adaptación deben ser muy altos para poder responder a los nuevos procesos. Asimismo, destaca la importancia del establecimiento de espacios previos a través de una adecuada consecución de metas y objetivos. Esto se lograría mediante un conjunto de mejoras basadas en la correcta formulación, seguimiento y evaluación de metas y objetivos, lo que está íntimamente asociado a los incentivos institucionales e individuales que se otorguen por los logros alcanzados, así como los castigos correspondientes en el caso de su no consecución.

- *Sistema Nacional de Inversión Pública*

En general, los trabajos que revisan la historia del Sistema destacan la circunstancia económica y fiscal del país, muy distinta a la de los años recientes, y la clara ausencia de instrumentos relacionados con los proyectos. En lo que respecta a los resultados, hay consenso acerca de que estos son mixtos. Un punto de vista es que “por un lado, se está avanzando en la institucionalización de un sistema constituyéndolo como una herramienta útil para obstaculizar la inversión en proyectos de dudoso impacto”, pero también que “se ha descentralizado la función de la declaratoria de viabilidad de los PIP [proyectos de inversión pública] a los gobiernos subnacionales”, lo cual genera dudas sobre la calidad del filtro (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit 2008: 29).

La Asociación Civil Transparencia (2007a) subraya el déficit de capacidades en recursos humanos, formación y evaluación. Considera que estos problemas se podrían solucionar con capacitación y mejores

instrumentos. Respecto de la eficacia del sistema, señala: “por un lado, la falta de capacidades puede derivar en la aprobación de proyectos que no son rentables ni sostenibles. Por otro, (...) la aprobación de proyectos puede verse sujeta a criterios políticos y no técnicos” (p. 30). También critica el tiempo que puede demorar el proceso.

En 2009, SERVIR realizó un diagnóstico de los operadores del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Este determinó el número de operadores a nivel nacional y evaluó su conocimiento y el impacto de las capacitaciones efectuadas. No se ha realizado un segundo diagnóstico, a pesar de que ese año se declaró que se efectuarían más en el futuro.

En *SNIP para todos: manual de inversión pública regional y local*, Prialé, Gutiérrez y García (2010) compilan las mejores prácticas en la preparación de estudios de preinversión para proyectos de los organismos públicos. Proponen criterios que deben tomarse en consideración a fin de que los proyectos de inversión pública alcancen viabilidad y rentabilidad social. Según los autores, resulta ilógico plantear un proyecto de inversión sin estudios técnicos previos que respalden su sostenibilidad. En ese sentido, señalan que existe una tendencia mundial a evitar la ineficiente asignación de recursos en proyectos de inversión pública insostenibles. Por ello, plantean que la intervención que realice cada entidad pública, además de cumplir con todos los requisitos técnicos establecidos, debe ser coherente con sus funciones y competencias, lo que permitirá que la entidad no incurra en gastos innecesarios. Finalmente, destacan que el SNIP ha generado transparencia en la gestión del Estado y motivado la capacitación técnica de los servidores públicos, pero que aún existen disposiciones y procesos que pueden ser mejorados, sobre todo los procedimientos que deben seguir los gobiernos regionales y municipales para ejecutar un PIP.

En “Proyectos de inversión pública por sectores”, Ríos y Soldevilla (2008) proponen una metodología práctica para ejecutar proyectos de inversión pública en los distintos sectores económicos. Sobre el SNIP, señalan que requiere reformas orientadas a mejorar la implementación de los proyectos. Los autores definen un marco legal, contenidos mínimos, parámetros de formulación y evaluación, instrumentos de evaluación de los PIP y procedimientos especiales que podrían superar las deficiencias existentes en el SNIP. Enriquecen su exposición presentando numerosos casos sobre formulación y evaluación de proyectos

a nivel de perfil y proyectos menores, expedientes de proyectos de inversión pública viables e instrumentos técnicos y metodológicos para su implementación.

### *1.2.3. Gestión de bienes*

La gestión de bienes abarca temas que requieren análisis muy distintos y desde varios ángulos. Los estudios identificados tienen enfoques diversos: algunos asumen una perspectiva macro y otros analizan temas muy puntuales.

- *Sistema Nacional de Contrataciones del Estado*

El “Plan Estratégico de Contrataciones Públicas del Estado Peruano” del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (2009) analiza la situación de las contrataciones en el Perú y algunas experiencias internacionales. El documento plantea que un buen sistema de contrataciones implica una serie de características, como procedimientos y documentos estandarizados, estrechos vínculos con la gestión presupuestal, mecanismos modernos de operación, estrategias para utilizar la capacidad de negociación del Estado, información actualizada para la toma de decisiones y rendición de cuentas, y un sistema de control. Es decir, entraña mucho más que aplicar un marco legal y regulatorio.

Por su lado, la Asociación Civil Transparencia (2007a) revisa el Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. El estudio examina el rol del Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones y describe los cuatro tipos de procesos de selección. Considera que prevalece el control sobre la eficiencia, y señala que la complejidad de las normas y procesos y la baja calidad técnica de los operadores generan demoras innecesarias en la ejecución de las adquisiciones y contrataciones. Adicionalmente, plantea la necesidad de establecer indicadores que permitan evaluar las compras no por el cumplimiento estricto de los procedimientos, sino por los resultados obtenidos.

Morón (2012) analiza el Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado desde una perspectiva social, con el fin de determinar los estándares laborales que el Estado debe demandar a sus contratistas. Encuentra que las operaciones gubernamentales son tratadas sin

considerar otras políticas públicas. El autor señala que el Estado debe promover el empleo adecuado, políticas inclusivas para personas con dificultades de inserción en el mercado laboral y la igualdad de género en las empresas contratistas. También se debería incluir cláusulas contractuales para garantizar el cumplimiento de estándares laborales por las empresas.

Madrid (2011) describe las características principales del sistema de compras públicas y los espacios de gestión que existen en estas. Además, reseña una serie de buenas prácticas de las entidades que les permiten aprovechar los lineamientos establecidos en el sector. El trabajo analiza los distintos factores de la aplicación directa de los procedimientos previstos en las normas que afectan la calidad de las decisiones de compras y contrataciones en el Estado. Encuentra que las normas por sí mismas no garantizan la consecución del cambio deseado en términos de eficiencia y eficacia, cambio que dependerá de una adecuada gestión de las decisiones económicas y administrativas, de la calidad del personal responsable de estas, entre otros elementos característicos de una buena gestión.

- *Subasta inversa*

La subasta inversa ha sido analizada por dos estudios con enfoques diferentes. El primero (Mendoza 2007) busca determinar teóricamente la eficiencia del sistema y el potencial de corrupción. El autor combina modelos de referencia de subasta inversa y de prácticas restrictivas en el mercado estatal, y realiza un análisis de equilibrio estocástico. Su principal conclusión es que “las pujas realizadas por los postores en la subasta inversa van a ser mínimas en comparación al precio exiguo que están dispuestos a vender” (p. 35). Otras conclusiones son que la aversión al riesgo beneficia al Estado ya que aumenta sus ahorros, pero a su vez propicia la colusión entre los postores; y que la subasta inversa es idónea si existen al menos cinco postores no coludidos.

Cossio (2009), por su parte, estudia el funcionamiento de la subasta inversa electrónica en el Perú, incluyendo una comparación con los sistemas de Estados Unidos de Norteamérica (EE. UU.) y la Comunidad Europea. Según la autora, el sistema de subasta inversa electrónica aumenta la competencia, reduce los gastos administrativos y promueve la transparencia. Al comparar el caso peruano con los de

EE. UU. y la Comunidad Europea, encuentra que en el Perú las leyes son muy detalladas y rígidas: solo se permite el uso de la subasta inversa electrónica “como un método de contratación independiente en donde el único factor de la evaluación (precio) está sujeto a la etapa de subasta o puja”. Sobre los riesgos e inconvenientes del sistema, señala: (i) que el indicador único de precio se puede usar en casos inadecuados; y (ii) que el sistema se presta a la colusión entre los concursantes. Asimismo, asevera que estos riesgos pueden ser mitigados. La autora propone crear una variedad de sistemas de subasta inversa electrónica y dar más discrecionalidad a las entidades para la aplicación de estos sistemas.

#### *1.2.4. Gestión de personas*

Los estudios revisados para efectos de este balance sostienen que la gestión de personas es un pilar clave para el funcionamiento eficaz del Estado, resaltan la grave situación de los recursos humanos en el país y proponen cambios puntuales. Pero considerando la importancia del tema, son pocos los trabajos que analizan profundamente el funcionamiento de la gestión de personas en el ámbito público. La investigación en este campo parte de la hipótesis de que el Servicio Civil es una unidad. Este enfoque, que corresponde netamente al de una política pública, deja de lado el estudio de la gestión de las personas, lo que, paradójicamente, ocupa un lugar central en la gestión de recursos humanos de las organizaciones privadas.

El documento que estudia más ampliamente la situación del Servicio Civil es el “Diagnóstico institucional del Servicio Civil peruano. Evaluación de los avances en la implementación del Cuerpo de Gerentes Públicos”, de Iacoviello (2011). El texto resalta los evidentes progresos en la reforma del Servicio Civil peruano, Servicio que en 2004 ocupó la posición 17 de 21 países latinoamericanos. Considera que el Servicio Civil peruano se encuentra en un punto de inflexión tras la creación en 2008 de SERVIR. Asimismo, destaca la creación y la labor del Cuerpo de Gerentes Públicos, que representa un movimiento desde el predominio clientelar en las decisiones de empleo público hacia criterios de mérito, flexibilidad y orientación estratégica. También detecta mejoras en otras áreas de recursos humanos: la gestión del rendimiento y del desarrollo ha mejorado con la introducción de la cultura de evaluación,

y también la gestión de las compensaciones con el paso del régimen de servicios no personales al de contratos administrativos de servicios (CAS). Además, el Tribunal del Servicio Civil ha hecho lo propio con el clima laboral. Finalmente, señala que es necesario no solo extender los avances sino sostenerlos, una tarea que plantea grandes desafíos.

El documento profundiza una línea de trabajo desarrollada a partir del año 2002 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuyo antecedente directo es el Proyecto de Diagnóstico Institucional de los Sistemas de Servicio Civil de América Latina y el Caribe. El diagnóstico se basa en la medición de un Índice de Calidad del Sistema de Función Pública o Servicio Civil. Así, realiza un análisis exhaustivo de los 33 puntos críticos que propone la versión calibrada del Marco Analítico para el Diagnóstico de los Sistemas de Servicio Civil desarrollada por Longo y Iacoviello en 2010. A partir de los 33 puntos críticos se construyen cinco medidas de calidad, que corresponden a los cinco índices que componen el Índice de Calidad del Sistema de Función Pública o Servicio Civil mencionado.

- *Regímenes laborales*

La guía *Reformas clave para un buen Estado: la reforma del empleo público. El servicio como profesión* (Asociación Civil Transparencia 2007b) analiza el funcionamiento de los regímenes laborales en el Estado peruano. Señala que la existencia de varios regímenes laborales (cada uno con su propio sistema de protección y remuneración) dentro del Estado es un problema en sí mismo y que se requieren procesos de transición a regímenes nuevos que sean económicamente viables y que también garanticen los derechos de los funcionarios. Recomienda ordenar y dar flexibilidad al sistema, vincular las remuneraciones y beneficios al desempeño y los resultados, instalar un ente rector y, finalmente, crear la Escuela Nacional de Administración Pública como entidad encargada de la capacitación de los empleados públicos.

Huapaya y Terrazos (2009), por su parte, revisan el régimen laboral de los trabajadores de empresas estatales y encuentran una contradicción. Los trabajadores son contratados bajo el régimen laboral privado, por tanto tienen como mandato promover la rentabilidad empresarial, pero a la vez, como desempeñan funciones públicas (contrataciones públicas, procedimientos administrativos relacionados con transparencia

y acceso a la información), tienen prohibido ejercer poder público. Además, pueden ser considerados sujetos activos de delitos contra la administración pública por la Contraloría General de la República.

- *Perfiles de los funcionarios*

En el estudio *Hacia el modelo peruano de Servicio Civil*, la Escuela de Gerencia Pública de la Universidad Continental (2008) determina el perfil educativo, laboral y político de las autoridades y funcionarios de los municipios provinciales. Según sus hallazgos, la mayor parte de la capacitación realizada parece obedecer más a la iniciativa de entidades que la ofrecen y no necesariamente a las necesidades institucionales, y determina qué áreas de gestión necesitan más oferta de capacitación y de qué tipo.

García y Valencia-Dongo (2010), autores del estudio *La decisión laboral público-privada de los directivos peruanos: más allá de los incentivos salariales*, encuentran que tal decisión está determinada principalmente por el costo de oportunidad (en términos salariales) de estar en el sector público, el rol de la pareja en el soporte salarial y las expectativas suntuarioas, la cercanía al Estado (ubicación geográfica y si estudió en una universidad pública) y las motivaciones personales (civismo, interés en la comunidad y el servicio público). Asimismo, muestran que algunos directivos peruanos están dispuestos a sufrir un alto costo de oportunidad salarial, pero solo si cubre su “salario de tranquilidad”. Proponen incluir en el proceso de selección de directivos un instrumento que mida su grado de motivación por el servicio público, y también algunas estrategias para acercar la oferta laboral de calidad a los puestos públicos.

- *Estructuras laborales*

Webb y Valencia (2007) explican el porqué de las deficiencias laborales y las dificultades para cambiar el *statu quo* de baja calidad de los servicios de los sectores Salud y Educación. Según los autores, los proveedores compensan la baja remuneración de los profesionales permitiendo que desempeñen otros trabajos en el sector privado, y en algunos casos también aumentan las tarifas de los establecimientos para nivelar los salarios de los profesionales. Refiriéndose a los líderes sindicales, seña-

lan que tienen suficiente poder como para que los miembros de los sindicatos sean “una masa indiferente de trabajadores en vez de una meritocracia profesional” (p. 27). Para cambiar la situación descrita, consideran necesaria una fuerza exógena, señalando el poder de los usuarios como una posible fuerza para el cambio. También proponen cambios generales de tipo normativo, pero resaltan que, más allá de las normas, se debe fortalecer el liderazgo de los gerentes públicos y los recursos humanos.

- *Lineamientos normativos*

En el libro *Gestión de recursos humanos en el sector público*, Belleza y Trejo (2009) detallan las principales normas en torno a la gestión de personas, como los regímenes especiales de contratación, las normas presupuestarias, la configuración de un Nuevo Servicio Civil en el país, la constitución de SERVIR como órgano rector del sistema, la creación de un Cuerpo de Alta Gerencia y la introducción de mecanismos de evaluación y capacitación del personal con miras a su desarrollo profesional y técnico.

En el *Manual de Gestión Pública. Pautas para la aplicación de los sistemas administrativos*, Andía (2009) explica los sistemas administrativos del Estado peruano. Sobre la carrera administrativa, detalla su estructura, los principios que rigen la progresión y el escalafón, así como el régimen disciplinario y los derechos, obligaciones y prohibiciones aplicables al servidor público.

Danós (2008) se ocupa de la reforma del empleo público durante el gobierno del ex presidente García. Según el autor, esta no se definió adecuadamente. Por ejemplo, se impuso topes remunerativos sin reordenar el régimen de remuneraciones y se introdujo reformas focalizadas en el régimen especial del magisterio. Para que la reforma del empleo público prospere —asevera—, se necesita que esta constituya una demanda nacional, la voluntad política de las más altas instancias del gobierno para que se pueda aprobar, implementar y sostener la legislación necesaria, y finalmente el apoyo de los medios de comunicación.

Solórzano (2008) describe los diferentes modelos modernos sobre recursos humanos (modelo conductual, modelo cognitivo, modelo humanista y modelo estratégico) y plantea cómo transitar del modelo burocrático y vertical de gestión pública hacia los nuevos paradigmas.

- *Modelos de gestión*

El *Manual del Sistema de Gestión del Conocimiento para el Control Gubernamental* de la Contraloría General de la República (2008) presenta las “estructuras tipo” del sistema, explicando en detalle para qué sirven y cómo pueden implementarse en los organismos públicos.

En el libro *Buenas prácticas de gestión pública: sistemas de gestión interna*, Boza (2011) toma 119 casos exitosos de sistemas de gestión interna de 61 entidades estatales como base para un modelo de gestión interna. La autora subraya la necesidad de tener sistemas de gestión orientados a las personas, sea este servidor público o ciudadano, y adicionalmente un buen diseño de las estructuras organizativas, las dependencias, el reparto de funciones y los sistemas administrativos.

- *Reforma del Servicio Civil*

En *Instituciones, innovación y regulación. Ventanas de oportunidad: el caso de la Reforma del Servicio Civil*, Esparch (2012) examina las razones por las cuales esta reforma remontó posiciones en el interés y en la agenda pública. La autora recomienda aprovechar las ventanas de oportunidad para lograr el cambio de las políticas públicas en un momento dado y hace una breve descripción de los intentos fallidos de reforma de los últimos años. También reseña las primeras decisiones que se tomaron en el camino a la reforma, como por ejemplo la convocatoria de la primera promoción de gerentes públicos. Entre los principales resultados alcanzados por la Autoridad Nacional del Servicio Civil luego de tres años de operación, destaca los siguientes: la graduación de 190 profesionales como gerentes públicos seleccionados de entre más de 8.000 postulantes a nivel nacional, la evaluación en línea de más de 6.000 trabajadores de todas las regiones, entre otros.

### 1.3. ÁREAS DE MEJORA DE SERVICIOS AL CIUDADANO

El fin último de la modernización de la gestión pública es brindar un mejor servicio al ciudadano. En esta línea, se han identificado diversas investigaciones sobre acciones concretas en la materia.

### 1.3.1. *Simplificación administrativa*

En el país se han realizado valiosos esfuerzos de simplificación administrativa y de trámites. El Estado ha avanzado mucho al respecto. Sin embargo, estos avances no han sido documentados ni analizados en profundidad, pero hay dos subtemas que sí han sido objeto de estudio: las trabas burocráticas para el sector privado y los trámites engorrosos, y las estrategias para la simplificación administrativa y sus beneficios.

Un aporte significativo al respecto es el brindado por el Banco Mundial, organismo que cuenta con varias investigaciones sobre el servicio al ciudadano y la simplificación administrativa en los diferentes niveles de gobierno. Por ejemplo, Sislen *et al.* (2007) plantean que la reducción de la burocracia y la disminución de obstáculos administrativos pueden estimular la inversión y el crecimiento del sector privado. Los autores destacan la importancia de realizar estas mejoras en los gobiernos subnacionales, específicamente en las municipalidades, pues generalmente la primera interacción entre el Estado y la empresa se da a nivel local, siendo las municipalidades las que concentran la mayor carga administrativa. Sin embargo, a pesar de los beneficios de la simplificación administrativa a nivel local, sostienen que las acciones implementadas en la materia se han dado, en su mayoría, en el nivel nacional.

El International Finance Corporation (2007) emplea el Municipal Scorecard para comparar la gestión de 65 municipalidades de cinco países de la región (Bolivia, Brasil, Honduras, Nicaragua y Perú). Para ello, analiza la calidad y eficiencia de las regulaciones que los municipios imponen al sector privado, sobre todo los procesos de licencia de funcionamiento y permiso de construcción. El Municipal Scorecard mide dos índices: (i) el índice de desempeño (mide tres subíndices: costo, número de visitas y rechazos) y (ii) el índice de proceso (mide cinco subíndices: información; infraestructura; herramientas, planificación y zonificación; monitoreo y evaluación; inspecciones y capacitación). El documento muestra que las doce municipalidades peruanas analizadas (Cajamarca, Callao, Cusco, Chiclayo, Huancayo, Ica, Lima, Piura, Puno, Sullana, Trujillo y Tumbes) ocupan los puestos inferiores en el ranking regional por sus debilidades en el desempeño y el proceso.

El Municipal Scorecard es una herramienta que busca brindar a las municipalidades información concreta sobre componentes específicos que afectan directamente la calidad del entorno empresarial.

En otras investigaciones, el Grupo del Banco Mundial propone algunos componentes clave que podrían garantizar el éxito de las reformas para reducir la burocracia de los gobiernos municipales: (i) voluntad política; (ii) participación de las partes interesadas; (iii) estrategias integradas; y (iv) fortalecimiento de la experiencia local.

También se han identificado investigaciones sobre las estrategias de simplificación en determinados casos y sus resultados: *Improving business registration procedures at the sub-national level. The case of Lima, Peru* (Rada y Botle 2007) y *Business simplification in Lima, Perú: An evaluation of the reform of licensing procedures* (International Finance Corporation 2006). Ambos documentos analizan las fases de planificación, propósito e implementación de las licencias de funcionamiento en Lima Metropolitana.

### *1.3.2. Innovaciones en modelos de prestación de servicios públicos y sociales*

Una de las características más importantes de un Estado moderno es su enfoque al ciudadano. Para ello, sin duda, en primer lugar es necesario identificar sus necesidades y gestionar los recursos procurando la provisión de bienes y servicios de calidad.

Aun cuando diversas instituciones promueven el empoderamiento del ciudadano y la reforma del Estado, las investigaciones realizadas en este tema no son numerosas. La literatura revisada tiene un enfoque de servicio al cliente y no se han desarrollado investigaciones centradas en el ciudadano.

El libro *Buenas prácticas de gestión pública: sistemas de gestión interna* (Boza 2011) construye un modelo de sistema de gestión integrado, sustentado teórica y empíricamente a partir de las buenas prácticas de gestión pública identificadas por Ciudadanos al Día.

El modelo considera tres dimensiones principales para una gestión interna eficaz: gestión de procesos, gestión del clima laboral y gestión de integridad. Esta última, según la autora, genera la “identificación de la persona con el valor social que produce la organización, para de este modo lograr un Estado al servicio del ciudadano” (p. 35). Este modelo multifuncional, asevera, requiere la concreción de las tres dimensiones, pues una decisión en una dimensión afecta indefectiblemente a la otra.

Apoyada en evidencia, demuestra que una organización pública no puede ser exitosa solo mejorando (o modernizando) los procesos y la gestión de recursos humanos, sino que la dimensión de integridad “dota de sentido a la acción de la persona en el sector público y permite alinearla con su verdadero objetivo, servir y hacer gala del nombre que define a quienes laboran en el sector público: servidores públicos, personas que sirven a personas” (2011: 78). El modelo de gestión de integridad propuesto contempla cinco pilares: el ciudadano como eje de la gestión institucional, vivir la misión y visión institucionales, vivir los valores, liderazgo social y prácticas que humanizan la gestión. La autora señala la relevancia de identificar y segmentar a las personas, conocer sus necesidades reales y cómo atenderlas.

El documento es una guía metodológica de buenas prácticas que cubre los aspectos internos administrativos, tecnológicos, de personal y valorativos de una organización estatal y pretende ser una herramienta de reforma de los sistemas de gestión interna en los organismos públicos del país.

### 1.3.3. *Gobierno electrónico*

Especialistas y políticos reconocen los beneficios de la implementación del gobierno electrónico como estrategia para la modernización de la gestión pública. Sin embargo, en el país son pocas las investigaciones sobre el tema, lo que refuerza la idea de que la corriente de opinión sobre la urgencia de lograr un avance significativo en esta materia está amparada más en la comparación con otras realidades y la idea de que la introducción de tecnología en el aparato público podría conllevar beneficios similares a los alcanzados en el ámbito privado en la productividad así como en el fortalecimiento de la ciudadanía. Las contadas investigaciones que giran en torno al gobierno electrónico generalmente están relacionadas con la sociedad de la información y la tecnología.

Portugal (2011) hace un aporte valioso en el capítulo sexto de su libro *Reforma del Estado en el Perú. Avances y limitaciones en el segundo gobierno del APRA*. El autor sostiene que el primer problema de los gobiernos es que tienen una concepción incompleta de lo que es gobierno electrónico, entendiéndolo solo como el uso de las tecnologías

de información y comunicación para la atención e información a los ciudadanos, como por ejemplo los portales públicos o ventanillas únicas de trámites. Esto se evidencia en el *Plan Perú 2021* publicado por el CEPLAN, que propone como uno de los objetivos principales la implementación total del Plan de Gobierno Electrónico para centralizar la información producida por el Estado en una plataforma tecnológica, permitiendo el acceso y disponibilidad por parte de la ciudadanía.

Así, con la finalidad de pasar de “trámites dispersos a servicios electrónicos integrados a través de ventanillas únicas y pasar de trámites complejos a simples” (p. 152), el gobierno aprista creó en 2007 la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) dentro de la PCM, encargándola de dirigir la implementación de la política nacional de gobierno electrónico e informática y designándola como ente rector del Sistema Nacional de Informática. El autor concluye que a pesar de las acciones emprendidas en los últimos años, el avance en materia de gobierno electrónico ha sido limitado.

En el estudio “El papel de las instituciones en el desarrollo del gobierno electrónico en América Latina: algunas reflexiones”, Gascó (2009) sostiene que a pesar de que en conjunto los países han alcanzado progresos en la consecución del gobierno electrónico, todavía es posible observar cierto rezago con respecto a otras zonas geográficas. Considera que los limitados logros de la mayoría de iniciativas en la región se deben principalmente a que las estrategias aplicadas solo incorporan el uso de las tecnologías de la información y comunicación en la gestión de las entidades públicas, mas no plantean una estrategia completa e integral.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) también ha promovido la investigación en la materia. Por ejemplo, *Gobierno electrónico en la gestión pública* (Naser y Concha 2010) es una guía detallada sobre el gobierno electrónico que incluye sus diferentes aplicaciones, ventajas y una estrategia para incorporar el gobierno electrónico en el funcionamiento del Estado. Y el *Libro blanco de interoperabilidad de gobierno electrónico para América Latina y el Caribe Versión 3.0* (Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2007) establece las actividades necesarias para el funcionamiento eficaz de la interoperabilidad. Asimismo, plantea la sistematización de los aprendizajes a nivel regional para que los países puedan aprovechar estos conocimientos.

## 2. AGENDA DE INVESTIGACIÓN

Además de identificar los temas pendientes de investigación a partir de la revisión de la literatura producida en el período 2007-2011, la agenda se ha complementado con la aplicación de un cuestionario a especialistas —en su mayoría decisores, implementadores y “hacedores” de políticas— y algunas entrevistas a expertos.

Se propone la siguiente agenda de investigación y áreas de análisis para cerrar la brecha de conocimiento encontrada:

### 1. Áreas funcionales de las organizaciones

#### a. Gestión de la organización

- Determinantes de la productividad de la gestión en las organizaciones
- Sistematización de modelos de organización, especialmente en los ámbitos locales y regionales
- Modelos de gestión por incentivos y por resultados
- Problemas de carácter organizativo (p. ej. fallas de gobierno, problemas de agencia, toma de decisiones, gestión de operaciones)

#### b. Gestión de los recursos financieros

- Costos de oportunidad generados por los sistemas de control (*ex ante* y de control gubernamental)
- Evaluación del presupuesto por resultados
- Evaluación de la implementación de los sistemas de presupuesto
- Evaluación del impacto de la implementación del SNIP

#### c. Gestión de bienes

- Uso de tecnología en la gestión de las compras
- Evaluación del impacto del sistema de compras y contrataciones
- Evaluación de la introducción de sistemas logísticos para la gestión de bienes

#### d. Gestión de personas

- Gestión del talento en las organizaciones públicas
- Clima laboral
- Gestión de la productividad
- Desarrollo de sistemas de carrera laboral

2. Áreas de mejora en los servicios al ciudadano
  - a. Simplificación administrativa
    - Sostenibilidad de los procesos de simplificación de trámites
  - b. Innovaciones en modelos de prestación de servicios públicos y sociales.
    - Sistematización de experiencias de gestión de servicios, especialmente aquellos descentralizados
  - c. Gobierno electrónico
    - Desarrollo de iniciativas o modelos para acelerar la introducción de la gestión basada en la tecnología para incrementar la productividad

En general, es necesario evaluar las iniciativas implementadas como parte de la modernización de la gestión pública peruana en las distintas áreas señaladas. Uno de los principales déficits encontrados en la gestión pública es la falta de evaluación y medición del cumplimiento de objetivos e impactos de las acciones emprendidas. Esto no solo es fruto de una débil cultura de evaluación (por parte de políticos y técnicos), sino también de las escasas metodologías e instrumentos desarrollados para evaluar.

Finalmente, es necesario estudiar las estrategias de modernización del Estado aplicadas en otros países de la región, especialmente las iniciativas exitosas, a fin de construir modelos y analizar la viabilidad de su aplicación en el Perú.

## CONCLUSIONES

De acuerdo con el enfoque transversal planteado al inicio del balance, se consideró conveniente presentar las conclusiones del balance de manera conjunta.

Así pues, en materia de presupuesto y gestión financiera, la investigación debería poner el acento en la evaluación de los efectos de las reglas que se han venido utilizando para la gestión de los procesos presupuestales, de endeudamiento, de inversión y en general para las decisiones de asignación de los recursos públicos. Si bien se realizan evaluaciones para estimar los resultados de determinadas medidas de asignación, no se está analizando el proceso de decisión de estas, que

quizá podría explicar una parte importante de las limitaciones en la gestión del Estado.

En lo que respecta a los procesos de gestión operativa, es significativa la ausencia de estudios sobre el funcionamiento de los procesos de operación de las organizaciones públicas. Contrariamente a lo que sucede en las organizaciones privadas, que cuando detectan problemas para el cumplimiento de sus fines buscan entender qué están haciendo mal y el porqué de sus limitaciones, en las organizaciones públicas estos problemas se enfrentan generalmente como factores exógenos.

Las áreas que muestran déficits evidentes de investigación son la gestión del recurso humano, los procesos de provisión de bienes y servicios, los problemas de gestión y negociación del poder en las organizaciones que facilitan o dificultan la toma de decisiones y la modernización, los costos de transacción internos que afectan la productividad, los costos de los diversos sistemas de control *ex ante* (regulaciones) y sus efectos en la calidad y oportunidad de la acción pública, entre otros.

Otra ausencia importante en la literatura es el desarrollo de modelos de gestión aplicados a servicios y productos concretos que provee el Estado. Es como si las organizaciones privadas no conocieran la industria en la que operan, su entorno, sus *stakeholders*, su competencia. En el caso del sector público, el análisis del entorno específico de una de sus organizaciones representa la oportunidad de consolidar la legitimidad de la acción que esta realiza. Conocer a sus beneficiarios, los riesgos, sus limitaciones es básico para determinar cómo organizarse para lograr sus objetivos.

Una posible explicación de esta aparente falta de interés en las organizaciones públicas podría ser el carácter monopólico o casi monopólico de su actuación. Este comportamiento anula el interés por la innovación en la gestión y refuerza la baja legitimidad que tiene el Estado entre los ciudadanos. Dentro del propio ámbito público en el que las organizaciones compiten entre sí por recursos e interés político, no conocer el entorno en el que operan y para quién lo hacen, debilita su posibilidad de colocar sus prioridades en la agenda de decisión política y, por ende, de acceder a recursos financieros y políticos que en última instancia son los que determinan su capacidad de crear valor para la sociedad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDÍA, Walter

- 2009 *Manual de Gestión Pública. Pautas para la aplicación de los sistemas administrativos.* Lima: El Saber.

ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA

- 2007a *Reformas clave para un Estado en buen estado: modernización del Estado, eficiencia y eficacia en servicio de la ciudadanía.* Guías Temáticas. Guía Dos. Lima: Asociación Civil Transparencia.
- 2007b *Reformas clave para un buen estado: la reforma del empleo público. El servicio como profesión.* Guías Temáticas. Guía Tres. Lima: Asociación Civil Transparencia.

BANCO MUNDIAL

- 2011 *Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el Presupuesto por Resultados.* Lima: Banco Mundial.
- 2006a *Por una educación de calidad para el Perú: estándares, rendición de cuentas y fortalecimiento de capacidades.* Washington, D. C.: Banco Mundial.
- 2006b *Un nuevo contrato social para el Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?* Lima: Banco Mundial.

BELLEZA, Mariela y Alejandro TREJO

- 2009 *Gestión de recursos humanos en el sector público.* Lima: Ediciones Caballero Bustamante.

BOZA, Beatriz

- 2011 *Buenas prácticas de gestión pública: sistemas de gestión interna.* Lima: Ciudadanos al Día.
- 2007 *Buenas prácticas gubernamentales. Manual 2008.* Lima: Ciudadanos al Día, National Endowment for Democracy.
- 2007 “¿Una palanca para la reforma del Estado? Sobre los sistemas de incentivos para la modernización de la gestión pública”. *Perú Económico* 30.

- COLECTIVO INTERINSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO  
2007 “Presupuesto Participativo: agenda pendiente”. Lima: Colectivo Interinstitucional del Presupuesto Participativo.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
2007 *Libro blanco de interoperabilidad de gobierno electrónico para América Latina y el Caribe Versión 3.0.* Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
2008 *Manual del Sistema de Gestión del Conocimiento para el Control Gubernamental.* Lima: Contraloría General de la República.
- COSSIO, Melissa  
2009 “Estudio comparativo de subasta inversa electrónica en el Perú, los Estados Unidos y la Comunidad Europea”. Tesis de maestría en Derecho de la Empresa. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.
- COTLEAR, Daniel  
2006 “¿Cómo mejorar la educación, la salud y los programas antipobreza?”. En: *Un nuevo contrato social para el Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?* Washington, D. C.: Banco Mundial, pp. 37-88.
- DANÓS, Jorge  
2008 “El régimen de la carrera administrativa y la necesidad urgente de su reforma”. En: *El derecho administrativo y la modernización del Estado peruano.* Lima: Congreso Nacional de Derecho Administrativo, pp. 499-544.
- DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT  
2008 *Situación y análisis del Sistema Nacional de Inversión Pública desde la perspectiva del gobierno nacional y subnacional.* Lima: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit - Programa de Gobernabilidad e Inclusión.

## ESCUELA DE GERENCIA PÚBLICA - UNIVERSIDAD CONTINENTAL

- 2008 *Perfil de los gestores públicos locales: hacia el modelo peruano de Servicio Civil.* Lima: Universidad Continental y Centro Iniciativas de Cooperación al Desarrollo de la Universidad de Alcalá.

## ESPARCH, Nuria

- 2012 *Instituciones, innovación y regulación. Ventanas de oportunidad: el caso de la Reforma del Servicio Civil.* Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

## GARCÍA, Geraldine y Felipe VALENCIA-DONGO

- 2010 *La decisión laboral público-privada de los directivos peruanos: más allá de los incentivos salariales.* Lima: Universidad del Pacífico.

## GASCÓ, Mila

- 2009 “El papel de las instituciones en el desarrollo del gobierno electrónico en América Latina: algunas reflexiones”. *Revista Chilena de Administración Pública* 14, pp. 36-59.

## HUAPAYA, Mario y Juana TERRAZOS

- 2009 “Trabajadores de empresas del Estado: una categoría perdida entre el empleo público y el régimen laboral privado. Agenda legislativa pendiente y problemas de la indefinición para trabajadores y empleados”. *Revista de Derecho Administrativo* 4 (8), pp. 565-582.

## IACOVIELLO, Mercedes

- 2011 “Diagnóstico institucional del Servicio Civil peruano. Evaluación de los avances en la implementación del Cuerpo de Gerentes Públicos”. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

## INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION

- 2007 *Municipal Scorecard 2007. Midiendo las barreras burocráticas a nivel municipal. Reporte Perú.* Lima: International Finance Corporation.

2006 *Business simplification in Lima, Peru: An evaluation of the reform of licensing procedures.* Washington, D. C.: International Finance Corporation.

JARAMILLO, Felipe y Carlos SILVA-JÁUREGUI, editores

2011 *Perú en el umbral de una nueva era. Lecciones y desafíos para consolidar el crecimiento económico y un desarrollo más incluyente.* Notas de Política, volumen I. Washington, D. C.: Banco Mundial.

LONGO, Francisco y Mercedes IACOVIELLO

2010 “Evaluación del grado de implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en los países de América Latina”. Documento preparado para la Reunión de Ministros de Función Pública organizada por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo. Buenos Aires, 1 y 2 de julio.

LÓPEZ-CÁLIX, José

2006 “El gasto público en los sectores sociales”. En: Banco Mundial. *Un nuevo contrato social para el Perú ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?* Washington, D. C.: Banco Mundial, pp. 97-130.

MADRID, Jared

2011 “Buenas prácticas en los compradores del sector público”. Tesis de licenciatura en Gestión Pública. Lima: Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

MENDOZA, Hubert

2007 “La simulación contra la corrupción en las compras públicas”. *Holística.* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 9-16.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

2007 *Guía Metodológica del Presupuesto por Resultados.* Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.

- MOORE, Mark  
1995 *Creating public value: strategic management in government.* Boston: Harvard University Press.
- MORÓN, Juan Carlos  
2012 “Potestades y prerrogativas en los contratos públicos en el Derecho peruano: bases para su caracterización en el ordenamiento jurídico peruano”. *Aportes para un Estado eficiente.* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 539-567.
- NASER, Alejandra y Gastón CONCHA  
2010 *Gobierno electrónico en la gestión pública.* Lima: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- ORGANISMO SUPERVISOR DE LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO  
2009 *Plan Estratégico de Contrataciones Públicas del Estado Peruano.* Lima: Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado.
- PAREDES, Luis Gabriel  
2010 *Instrumentos de gestión institucional para el sector público.* Lima: Ediciones Caballero Bustamante.
- PÉREZ, Hugo  
2003 “La modernización de la gestión pública en la agenda de la reforma del Estado en América Latina: alcances y perspectivas”. VIII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- PORTUGAL, Franz  
2011 *Reforma del Estado en el Perú. Avances y limitaciones en el segundo gobierno del APRA.* Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS  
2011 *La gran reforma del Estado: 2006-2011. La modernización y la descentralización.* Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.

- PRIALÉ, Miguel, Ángela GUTIÉRREZ y Silvana GARCÍA  
2010 *SNIP para todos: manual de inversión pública regional y local.* Lima: Ediciones Caballero Bustamante.
- RADA, Kristian y Ursula BLOTTE  
2007 *Improving business registration procedures at the sub-national level: The case of Lima, Peru.* Washington, D. C.: International Finance Corporation, World Bank Group.
- Ríos, Héctor y Teodosio SOLDEVILLA  
2008 *Proyectos de inversión pública por sectores.* Lima: Instituto de Investigación Horizonte Empresarial.
- SHACK, Nelson  
2008 “Intentando caracterizar la articulación entre el plan y el presupuesto. Algunas experiencias en América”. Documento de Trabajo. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Proyecto ProDescentralización USAID.  
2007 “Avanzando hacia un presupuesto orientado a resultados”. *Gestión Pública 4.* Lima: Estudio Caballero Bustamante.  
2007 “Sistema de monitoreo y evaluación del gasto público a nivel del gobierno nacional en Perú”. En: *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina.* Caracas: Banco Mundial, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.  
2006 *Presupuestar en Perú.* Serie Gestión Pública 58. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- SISLEN, David, Taimur SAMAD, Anthony SARAH, Luke HAGGARTY e Igor ARTEMIEV  
2007 *Agilización de los trámites burocráticos en Lima. Cómo se beneficia el clima de inversión con la simplificación municipal.* Washington, D. C.: Banco Mundial.
- SOLÓRZANO, Leoncio  
2008 “Prospectiva de las competencias gerenciales en la gestión pública”. *Revista IIPSI 11 (2).* Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, pp. 246-256.

2010 *Experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales. Estudio de casos.* Lima: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

WAISSBLUTH, Mario

2003 *La reforma del Estado en América Latina. Guía abreviada para exploradores en la jungla.* Santiago de Chile: Programa Latinoamericano de Gerencia Pública.

WEBB, Richard y Sofía VALENCIA

2007 *Maestros y médicos del Estado. ¿Al servicio de quién están?* Lima: Instituto del Perú.

# CAPÍTULO 13

## Gobernabilidad, corrupción y transparencia

*Elsa Bardález*

Instituto del Perú – Universidad de San Martín de Porres

### INTRODUCCIÓN

Gobernabilidad, transparencia y corrupción son asuntos complejos y conexos. Son conspicuos en el día a día de la política del país y están muy presentes en la conciencia de la mayoría de los peruanos. Sus expresiones más sensibles son los conflictos sociales, las protestas, las incursiones terroristas, la inseguridad y el desborde del delito, los sonados casos de inconducta y mal manejo de recursos públicos, el descontento por un Estado ausente o cerrado al sentir de los ciudadanos o regiones, etc.

Hoy se reconoce que el país ha logrado un crecimiento económico importante así como una significativa reducción de la pobreza, pero esto es insuficiente. Para avanzar se necesita un Estado capaz, lo que demanda a la academia orientar sus esfuerzos para contribuir a lograrlo.

La transición democrática —los gobiernos de Paniagua, Toledo y García— fue un período de restitución de la democracia con la lógica de contrarrestar el entramado autoritario consolidado durante la década fujimorista. Con un modelo de política económica que articula liberalismo de mercado y prudencia fiscal, las iniciativas de fortalecimiento institucional se centraron en los marcos de competencia electoral, transparencia y participación; en avanzar la descentralización lenta y contenidamente; y en algunas medidas de modernización de la gestión pública. La lucha anticorrupción se inicia con ímpetu, enfocada en llevar ilícitos y redes asociados al

montesinismo y al fujimorismo ante la justicia. Otras reformas del Estado y la administración pública, así como la política anticorrupción, se llevan adelante luego de modo disgregado, la última desdibujada en una variedad de esfuerzos.

El gobierno de Alan García puede verse como el término de la transición democrática posfujimorismo, un período durante el cual el universo de problemas, desafíos y desarrollos continúa, a la vez que se cristalizan otros que emergen bajo la administración Toledo. Las elecciones generales de 2011 evidencian una nueva situación en el país. La polarización política y las opciones programáticas en juego durante la campaña, así como la distribución territorial de los resultados electorales en las dos rondas de votación, muestran que la política peruana enfrenta demandas que exigen más de lo alcanzado por el Estado hasta ese momento. En particular, denotan el descontento de las regiones tradicionalmente más pobres y relegadas del país con la distribución del beneficio del crecimiento, y la consiguiente desigualdad económica y social que ello genera. Tal descontento ingresa en la escena política como un reclamo de inclusión.

Esta demanda política ocupa un lugar central en el período del presidente Ollanta Humala. Se trata de un eje que cruza la problemática de gobernabilidad, transparencia y corrupción en el presente e involucra problemas que el gobierno actual se ha propuesto atender. Algunos de ellos de larga data, contravienen el espíritu democrático: un Estado centralista, distante del ciudadano, ausente o deficiente en muchas zonas pobres y poco accesibles, anquilosado por su enorme burocracia, desigual en la aplicación de la ley y de la justicia, y que da cabida a la impunidad y la corrupción. Estas deficiencias plantean a su vez otros desafíos: el rezago del mundo rural y de la Amazonía; la persistencia de la desigualdad y la pobreza por el desfase entre las políticas económica y social; servicios básicos de calidad precaria; los problemas de inseguridad y crimen; la beligerancia y falta de concertación; y ante el cambio climático, vulnerabilidades en la sostenibilidad ambiental.

La problemática de la gobernabilidad, transparencia y corrupción en el Perú tiene varios ángulos. Los indicadores de desarrollo humano del año 2007 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2009) dan cuenta de las diferencias geográficas en las condiciones sociales y en la llegada del Estado. Frente a un Índice de Desarrollo

Humano nacional de 0,623, en regiones como Lima/Callao, Moquegua e Ica este fluctúa entre 0,679 y 0.653, mientras Puno, Apurímac y Huancavelica registran los menores valores: 0,561 y 0,539. En el caso del Índice de Densidad Estatal —desempeño estatal en la provisión de servicios sociales básicos— el patrón es similar: el promedio nacional es de 0,712, pero algunas regiones muestran valores entre 0,877 y 0,826 (Lima/Callao, Arequipa y Tacna), y otras entre 0,529 y 0,515 (Huánuco, Amazonas y Huancavelica).

Los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad del Banco Mundial ilustran otra faceta del problema. El último informe emitido al respecto compara los promedios de Latinoamérica y los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en materia de gobernabilidad. El Perú sobresale por su muy bajo desempeño en estabilidad/violencia y Estado de derecho (dentro de la franja “roja”), seguidos por efectividad gubernamental. Obtiene su mejor colocación en calidad regulatoria, pero todos los otros índices se ubican por debajo de los promedios para la región latinoamericana (Banco Mundial 2012).

Otras mediciones globales complementan la información sobre el Estado de derecho y la corrupción: en el Índice de Independencia Judicial 2011-2012, el Perú obtiene 2,6 (sobre 7 puntos), con el lugar 119 entre 142 países; en el Índice de Percepción de la Corrupción 2011, alcanza 3,4 (sobre 10) y la ubicación 80 (de 183). La VII Encuesta Nacional de Percepciones sobre la Corrupción 2012 reporta que la corrupción es vista como el principal problema en el Estado que impide lograr el desarrollo del país (51%), al que le sigue la falta de eficiencia (27%), y la mayoría (69%) considera que los excesivos trámites contribuyen a la corrupción (Proética 2012).

Según las percepciones que reporta la misma fuente sobre la dimensión político-social, la inseguridad ha alcanzado el primer lugar entre los principales problemas del país (61%), seguida por la corrupción (47%) y el empleo (31%). La percepción de corrupción en instituciones específicas ha aumentado (de 2010 a 2012 en todos los casos, salvo el del gobierno central) y afecta más al Poder Judicial (56%), la Policía Nacional (52%) y el Parlamento (47%). En el grupo que sigue están los partidos políticos (27%), las municipalidades (24%) y los gobiernos regionales (20%). En el interior del país, la Policía Nacional está por encima del Poder Judicial (51% frente a 49%) y los

gobiernos regionales (29%) ocupan el cuarto lugar, mientras que en Lima este corresponde a los partidos políticos (27%).

Por su parte, la Defensoría del Pueblo (2012) señala que la conflictividad social se ha incrementado en los últimos años. En 2005 reportaba 143 conflictos sociales (17 activos, 49 latentes, 77 resueltos) en quince meses. Hacia junio de 2012 registra 247 (169 activos y 78 latentes), y hoy la mayor parte son conflictos socio-ambientales. Asimismo, el patrón de conflictividad muestra un período de inflexión (marzo 2008 – enero de 2010), teniendo los sucesos de Bagua como centro: se triplica el número mensual de conflictos (los activos aumentan de 25% a 70% del total) y se quintuplica el de socio-ambientales (Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos – PNUD 2012). Por otro lado, en los últimos meses la actividad senderista fue repetidamente objeto de noticia y de inquietud ciudadana.

## 1. BALANCE DE INVESTIGACIÓN 2007-2012

Aun cuando los tres temas que son materia de análisis están interconectados, el capítulo se ha dividido teniendo en cuenta que la gobernabilidad está más directamente relacionada con el plano político, mientras que la gobernanza y la transparencia son parte de la trama institucional, dedicándose un espacio adicional a visibilizar el tema de la corrupción. Se procede así desde lo más amplio y abstracto a lo más específico y concreto. Sin embargo, la investigación inventariada en cada sección traerá a colación uno y otro tema, dada su interconexión. Ante la necesidad de realizar cambios, la reforma del Estado —tanto política como administrativa— está muy presente en las investigaciones y en este balance.

### 1.1. EL CARÁCTER DEL ESTADO Y LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

El sistema democrático es el marco general de la vida social y política en el que típicamente se desarrollan los trabajos de investigación sobre gobernabilidad, atendiendo sus distintas manifestaciones, capacidades y debilidades.

### 1.1.1. *Forma y calidad del Estado democrático peruano*

Este apartado gira en torno a las características esenciales del Estado democrático: la calidad de la representación y del ejercicio de sus funciones constitutivas, y los rasgos del pilar social.

- *El Estado democrático: debilidad en funciones básicas y representación*

Gran parte de la investigación desarrollada en esta área se ocupa de la política nacional y la reforma estatal. En general, los estudios coinciden en señalar dos deficiencias principales en el Estado democrático peruano: (i) la falta de capacidad para desempeñar adecuadamente el rol de prestación de servicios básicos y la calidad de estos; y (ii) el déficit de representatividad, en el que a fin de cuentas se funda la débil capacidad estatal.

*Insuficiencias institucionales y representativas.* Diversos documentos analizan el desarrollo democrático en el país con esta perspectiva más general, que asocia el lado político con el de la gestión estatal. Un ejemplo es el libro editado por Pease y Peirano (2008), que compila una serie de aportes de académicos. Para Ames (2008), lo fundamental es que el Estado cumpla con atender las necesidades básicas de la población en un marco de representatividad e inclusión. Por su parte, Pease (2008) destaca la necesidad de fortalecer los mecanismos de representación, y Cotler, en un debate en el mismo libro, resalta la cohesión social o incorporación simbólica en la vida del Estado. Los índices de calidad de la democracia (decisión electoral, participación, responsabilidad, respuesta a la voluntad popular y soberanía) de Levine y Molina (2008) ubican al Perú en el noveno lugar entre 17 países de América Latina.

El libro de Adrianzén *et al.* (2010) contiene ideas similares sobre representación e inclusión: Sinesio López (2010) describe ciudadanías desiguales, mientras Adrianzén (2010) liga esas falencias a la primacía de reclamos privados, que genera conflictividad social y crisis estatal. Cameron y Luna (2010) subrayan que desatender la exclusión propicia la irrupción de *outsiders* y conflictos sociales.

Tanaka, ed. (2009) y Tanaka y Jácome, eds. (2010) hacen una comparación entre países latinoamericanos. El primero vincula las

limitaciones de la eficacia estatal y la mayor contestación política con la ineeficacia para superar problemas sociales. En el mismo libro, Mainwaring (2009) también asocia la caída de confianza en la representación en Latinoamérica al incumplimiento de algunas funciones básicas del Estado y a conflictos interpartidarios. En el segundo, Grompone y Barrenechea (2010) resaltan el presidencialismo y la debilidad partidaria entre los obstáculos a las reformas institucionales.

Agenda: Perú (2011) brinda una síntesis útil de los diagnósticos de actores y expertos sobre la gobernabilidad democrática, que destaca como temas de agenda la reforma del aparato estatal; el uso sostenible de los recursos naturales; el desarrollo de capacidades en ciencia y tecnología y educación superior; y las acciones para el fortalecimiento de la identidad nacional, la cultura y los valores.

*Las estructuras del sistema político-representativo.* Tanaka (2009 y 2007) subraya el desfase de propósitos entre la representación política y el entramado participacionista. Para Vergara (2009), la conjunción disfuncional de tres reformas (descentralización, participación ciudadana y partidos políticos) ha agravado el debilitamiento partidario. Para Tuesta Soldevilla (2008), la mezcla peruana de presidencialismo y multipartidismo fragmentario abriga un potencial constante de ingobernabilidad, lo que hace urgente contar con partidos de alcance nacional y real representatividad.

*El patrimonialismo reconfigurado: ineeficacia, disgragación y conflicto.* Un componente de la dimensión representativa del Estado es su configuración patrimonial. Para Chirinos (2010), el neopatrimonialismo explica la incapacidad institucional del Ejecutivo y del Legislativo que el marco neoliberal impide revertir. Tanaka y Vera (2010) señalan una situación neodualista heredada de las reformas estructurales del gobierno de Fujimori (modernidad/moderación política frente a exclusión/receptividad a lo antisistema) que hace al Estado débil y vulnerable a la corrupción.

Los rasgos patrimonialistas son prominentes en el ámbito subnacional. En el libro sobre descentralización (Arequipa, La Libertad, Piura, Puno) coordinado por Cotler (2009), el patrimonialismo, el autoritarismo fujimorista (que mina el lazo institucional Estado-sociedad) y la desordenada descentralización explican el déficit institucional del Estado: una precaria y desigual presencia territorial y poca capacidad de respuesta ante crecientes demandas y, en lo regional,

institucionalidad y liderazgos débiles. En sentido similar, Panfichi (2011) habla de un estilo *contencioso* local de representación. Remy (2010) y Meléndez y León (2010) ven que los conflictos sociales surgen del legado fujimorista de control social ante la falta de canales de representación, con predominio de iniciativas individuales de poder y propensión a la corrupción. Pajuelo (2009) ahonda en la dinámica social y micropolítica del violento conflicto de El Collao-IIlave en 2004, donde el peso del patrimonialismo se une a factores de inefficiencia institucional y dan pie a complejos juegos de intereses y poder en municipios de distinto nivel. Tanaka (2012) y Tanaka *et al.* (2011) explican y sistematizan la problemática de los conflictos.

- *Debilidad y vulnerabilidad del Estado democrático: seguridad interna e influencias externas*

Al sumar factores internacionales, hay estudios que enfocan otras debilidades del ámbito interno.

*Precariedad estatal, disruptión interna y delito internacional.* Los análisis tratan problemas de seguridad (ciudadana, nacional), criminalidad y violencia asociados al narcotráfico, el crimen organizado, el lavado de activos y el terrorismo; y abordan su conexión con las instituciones y procesos estatales y políticos internos y con factores internacionales. Arroyo (2011), DEVIDA/ConsultAndes (2009), García Díaz (2011) y la Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2008), destacan que la ausencia estatal en las zonas afectadas las deja a merced de poderes paralelos y genera una fuerte amenaza a la democracia, la seguridad y la estabilidad del país.

*Las estructuras económicas internacionales como barreras.* Algunos trabajos asocian causalmente la debilidad estatal al modelo hegemónico internacional. Para Lynch (2009), el ajuste estructural fujimorista dictado por el Fondo Monetario Internacional terminó con la democracia política, persistiendo hoy un esquema de gobernabilidad subordinado al imperio. En Portocarrero (2010) hay una visión afín, que trata de la democratización anómica. La corrupción es generalmente vista como un resultado. Arias (2010) vincula la corrupción al sistema económico internacional, que determina políticas (antinacionales, neoliberales) proclives a entregar recursos del país a capitales transnacionales.

### *1.1.2. El polo social de la democracia*

La investigación sobre la faceta social (ciudadana, cultural) de la relación Estado-sociedad pone en relieve otras condiciones o amenazas ligadas a la gobernabilidad y la gobernanza. Un primer aspecto es cómo la calidad del Estado y de la democracia se interrelaciona con las actitudes en el interior de la sociedad.

Los análisis estadísticos de la cultura política revelan una opinión pública y actitudes negativas de los peruanos sobre sus instituciones y régimen políticos y sobre la democracia y sus principios. Carrión y Zárate (2011 y 2009) muestran que esto incluye una muy baja tolerancia política y clasifican al Perú como una democracia en riesgo. Según la evidencia aportada por Camacho y Sanborn (2008), la convergencia de percepciones negativas es más marcada en contextos de pobre desempeño estatal, sobre todo en sectores con mayores desventajas.

Perspectivas más cualitativas señalan aspectos socio-culturales que no se ajustan a la democracia. Portocarrero (2010) resalta que la anomía social deriva de la tradición autoritaria y del efecto atomizador de los procesos de democratización en el país. Al evaluar los mecanismos de participación ciudadana, Diez (2010) describe la deficitaria formación ciudadana y política para el diálogo, el consenso y la defensa de derechos, y la escasez de espacios para desarrollarla. Por otro lado, Anderson (2010) habla de un régimen social (valores y patrones que moldean la relación Estado-sociedad) en el que la sociedad debe ingenieríárselas ante la debilidad estatal para la provisión de bienestar.

## **1.2. LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DEL APARATO ESTATAL: LAS REGLAS DE GOBERNANZA**

Este apartado reseña la investigación sobre diferentes condiciones y debilidades de la gobernanza, y va de áreas en el plano constitutivo del Estado a lo mesoinstitucional y a ámbitos particulares de la gestión.

### *1.2.1. Las reglas de juego macro del Estado y la política*

- *La reforma del Estado en perspectiva integral*

*Vacíos clave en la reforma.* Blume (2010) resalta que no se ha canalizado hacia los más pobres el crecimiento económico producto de la

reforma estatal; para lograrlo, es esencial medir los resultados de las políticas públicas. Ugarte (2010) considera crucial fortalecer las capacidades y funciones sociales del Estado para contrarrestar los efectos regresivos del mercado y combatir la pobreza y la desigualdad. Ausejo (2008) destaca la responsabilización estatal y la transparencia —en la reforma administrativa, la descentralización, el servicio al ciudadano y la regulación de los servicios— para el logro de la gobernabilidad.

*Gestión y procesos de decisión.* El análisis de la formulación y decisión de políticas públicas constituye un nuevo ángulo —interacción y negociación entre actores— de evaluación institucional. Morón, Castro y Sanborn (2009) dilucidan debilidades en el proceso de elaboración de políticas públicas (a través de todo el Estado) que afectan los resultados para el desarrollo de los sectores pobres. Cortázar (2007 y 2012) analiza en sentido similar la implementación de reformas en la administración pública en 1990-1997 y del Servicio Civil desde 2008. Barrantes *et al.* (2010) y Barrantes y Cárdenas (2010) encuentran que el peso del sector privado en su interacción con el Estado está determinado por factores estratégicos, institucionales y el rol clave de redes tecnocráticas.

- *Las reglas y contrapesos del poder*

Se incluye aquí los estudios que vinculan la calidad de la gobernanza, la “ingeniería” de la conformación, relaciones y regulación de los poderes constitutivos del Estado.

*Fronteras e interacción de poderes.* Enfocando el Poder Judicial desde el Derecho, Landa (2010) examina los contrapesos constitucionales y encuentra que la ineficiencia y la corrupción en dicho Poder se apoyan en la discrecionalidad y el juego de intereses políticos velados por la densidad legal y procedural del Estado. Para Jiménez Mayor (2008), las deficiencias del sistema de justicia radican principalmente en la ingeniería de la gestión, que es la traba para una cabal independencia. Rubio (2010) considera que los problemas de índole normativa y de gestión del aparato de justicia dificultan que prevalezca la legalidad. A partir de su análisis del Consejo Nacional de la Magistratura, Bazán (2008) resalta problemas de coordinación y demora del sistema en lo que respecta a sanciones.

Tanto en la Constitución como en el reglamento del Congreso, se han identificado vacíos normativos en lo que respecta al rol del Poder Legislativo en su relación con el Ejecutivo: por ejemplo, en el control parlamentario de los decretos legislativos (Donayre 2008), de los decretos de urgencia (Ruiz 2011) y de los organismos reguladores (Del Pozo 2008). Latorre (2008) postula que la inmunidad parlamentaria envuelve desafíos para la calidad democrática del Legislativo.

Las reglas del Poder Legislativo están moldeadas por la competencia política y el aparato de representación. En general, los autores abogan por el fortalecimiento del vínculo representativo y, en ese marco, de los partidos. Sardón (2010) explica que las reglas del sistema electoral definen la relación entre poderes y los rasgos del proceso político y, así, coadyuvan a una débil representación a través del parlamento. Tuesta Soldevilla (2008) enlaza la fluctuante relación Ejecutivo-Legislativo con la evolución de la estructura legal del sistema político-electoral, y la debilidad del ámbito partidario con defectos en su marco jurídico tanto como a efectos negativos en la gobernabilidad.

Transparencia (2008a) se encarga de identificar los obstáculos, los avances y la repercusión de la aplicación de la Ley de Partidos; Valladares (2008) destaca la deficitaria regulación de los movimientos regionales; Márquez (2008) encuentra que las normas relacionadas con la ética y la disciplina están sesgadas al orden y lealtades internos. Por otro lado, los avances no han anulado otras prácticas ni desencadenado una dinámica democratizadora ni en la democracia interna (Egúsquiza 2008) ni en la transparencia financiera (Medina 2008). Sobre el financiamiento partidario, Egúsquiza (2011) lo considera la caja negra de la política peruana, porque en los partidos priman los aportes individuales de un grupo pequeño y cercano al poder; Proética (2009a) brinda un compendio explicativo al respecto.

Valladares (2011) señala que las resistencias ligadas a intereses corporativo-congresales, partidarios e individuales frenan el fortalecimiento de la función fiscalizadora del parlamento. La guía temática sobre ética y gestión en el parlamento de Transparencia (2008b) desarrolla las características y debilidades de las funciones parlamentarias, lo mismo que las consecuencias y reformas deseables. Transparencia (2008a) propone reformas operativas para el sistema electoral y partidario. Pease (2008) aborda problemas y soluciones de regulación mesoconstitucional para reforzar la representación política.

*Mecanismos de contraloría y poder.* Con un análisis histórico, Zapata (2010b) vincula el desarrollo de la Contraloría General de la República, el Banco Central de Reserva y la supervisión del sistema financiero a la dinámica entre los poderes básicos del Estado y de la política nacional.

### *1.2.2. Las reglas de operación y gestión del Estado*

Los estudios incluidos en este apartado tratan sobre la gobernanza de la administración pública cotidiana en su relación con la ciudadanía, que tiene fuertes implicaciones en la gobernabilidad, y en ámbitos específicos de la gestión.

- *El Estado de cara al ciudadano: transparencia y participación*

Remy (2011) pone en relieve la baja eficacia de los mecanismos participativos debido a su rigidez, a la vez que su importancia como recurso democrático y freno frente a acciones colectivas disruptivas o de colusión. Diez (2010) indica que las ineeficacias de tales mecanismos se suman al descuido en la función estatal de escuchar y procesar demandas, haciendo que el conflicto parezca una vía eficaz de inclusión y participación. Tanaka (2010) advierte que la institucionalidad participativa colisiona hoy con los objetivos de la representatividad, lo que puede minar la legitimidad del Estado y perpetuar grupos particulares de interés y el faccionalismo. Señala la necesidad de fortalecer las dimensiones representativa y participativa, pero particularmente la primera (normativa electoral y de partidos). Es destacable la labor de la Defensoría del Pueblo (2010) y su sistematización de datos en lo que respecta a transparencia y participación.

- *La gobernanza en la gestión pública y sus arenas específicas*

*El aparato transversal de administración pública.* Para Celle, Sotomarino y Ugarte (2011), la capacidad de gestión en la administración y gasto públicos es crucial para lograr un Estado mejor y más democrático, resaltando la transparencia, una mayor discrecionalidad operativo-administrativa y política, y el control de la corrupción. Con un enfoque

similar, Bardález (2008) destaca la responsabilización (*accountability*) y calidad del servicio estatal para que la modernización del Estado sea en sí misma una política anticorrupción. Blume (2010) y Ugarte (2010) también señalan la importancia del instrumental institucional-administrativo del Estado para lograr una buena gestión y políticas públicas exitosas. Blume (2010) ahonda en las áreas clave para la consecución de tal objetivo: compras y adquisiciones, servicio civil, pensiones y planificación estratégica. Ugarte (2010) recalca que el logro de los objetivos de política supone simplificar los sistemas administrativos del ciclo del gasto público y hacerlos coherentes entre sí.

*Sistemas de control previo y posterior en la administración pública.* Zambrano (2010) pasa revista a los mecanismos de gobernanza en los sistemas de Contraloría y de Contrataciones y Adquisiciones. Proética (2009b) aborda las deficiencias del sistema de control en los gobiernos regionales y locales, y presenta propuestas al respecto. Por su parte, Blume (2011) y Vargas (2010a y b) subrayan el efecto negativo de los decretos de urgencia durante el gobierno de García y Vergara (2010a y b) el de los mecanismos alternativos de contratación asociados a la administración de fondos por organismos internacionales.

### 1.3. CORRUPCIÓN

La investigación sobre corrupción destaca el nexo que existe entre esta y gobernabilidad y gobernanza. Aquí los estudios se dividen en dos: los que realizan diagnósticos del fenómeno y los que intentan explicarlo (en su dimensión transversal y en arenas específicas).

#### 1.3.1. Diagnóstico y medición de la corrupción

Desde una óptica política y sociocultural, Carrión y Zárate (2009 y 2011) corroboran que el Perú registra un nivel bastante alto (en Latinoamérica) de victimización por corrupción. Los autores señalan que a mayor percepción de ello, menor es el apego a las instituciones democráticas clave. Proética<sup>1</sup> realiza mediciones periódicas de

1 En los años 2008, 2010 y 2012, esta institución llevó a cabo la V, VI y VII Encuestas Nacionales sobre Corrupción y Gobernabilidad.

la corrupción. También son importantes fuentes de información las publicaciones comparativas anuales de Transparencia Internacional (2007), el Barómetro Global de la Corrupción y el Índice de Percepción de la Corrupción. Cabe mencionar también los sondeos del Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima y del Instituto de Opinión Pública de la Universidad Católica del Perú.

Otros trabajos ofrecen una visión global sobre la corrupción en el país. La Defensoría del Pueblo (2010) brinda un panorama de los patrones de inconducta en la administración pública (su información se basa en denuncias). Entre los reportes internacionales sobre el estado de la lucha anticorrupción, están los de Proética (2011), que aborda puntos clave de marco legal y su aplicación.

### *1.3.2. Dinámica y funcionamiento de la corrupción*

- *La corrupción a través del Estado*

Algunos estudios analizan transversalmente la corrupción. Panfichi y Alvarado (2011) señalan la necesidad de fortalecer el rol de la Contraloría General de la República para poner en práctica una política contra la corrupción que ataque sus causas: debilidad y desarticulación de las entidades encargadas de aplicar el marco legal; modelo de gestión burocratizado, ineficiente y poco estratégico; y sistema disfuncional de empleo estatal. Peña (2011) señala las causas institucionales y políticas de la discontinuidad de la política anticorrupción. Quiroz (2008) examina la corrupción y sus costos económicos e institucionales a lo largo de la historia peruana. El autor establece que hay más corrupción cuando faltan protecciones legales y regulatorias, con mayor incidencia durante los regímenes no democráticos.

- *Arenas de la corrupción: incidencia y oportunidad*

En seguida se incluye aquellas investigaciones enfocadas en ámbitos particulares.

*Decretos de urgencia.* Blume (2011) destaca la dación excesiva (en número y contenido) de estos decretos durante el período de Alan García; igual piensa Vargas (2010a) de los decretos sobre proyectos de inversión. Ambos dispositivos han debilitado el control.

*Parlamento.* Mujica (2005b y 2011) encuentra que la debilidad institucional, la burocracia ineficiente, la vulnerabilidad del empleo y la poca consistencia de las organizaciones partidarias incentivan la creación de redes basadas en intereses no públicos. El problema subyacente es de representación, por la fragmentación de las agrupaciones políticas y de las demandas ciudadanas. Degregori y Meléndez (2007) analizan cómo emerge la primacía de la eficacia por sobre el procedimiento democrático y del interés grupal o personal sobre el público con la bancada oficialista durante el gobierno de Fujimori. García (2008) resalta que las prerrogativas de función pueden ser aprovechadas para lograr impunidad.

*Sistema de justicia.* Mujica (2009) identifica un escenario de microcorrupción en torno al Palacio de Justicia, con redes desde el exterior hasta niveles altos de la burocracia. Gamarra, Ramírez y Silva (2007) presentan un balance del subsistema penal anticorrupción. Flores (2010) resalta la falta de voluntad para atacar la corrupción, y Ramírez (2010) recalca la centralidad del sistema de justicia en el problema de la corrupción. El Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP) compila abundante información de casos de corrupción.

*Sistemas administrativos de control.* Páez estudia el debilitamiento del control en la re-contratación de proveedores previamente implicados (2010b) y la licitación para la refinería de Talara (2010a). Vergara (2010a y b) arriba a similares conclusiones. Portocarrero y Camacho (2011) examinan la truncada experiencia del Tribunal de Sanción Nacional 1930-1931.

*Esfera subnacional.* Pocos estudios son específicos. Mujica (2005a y 2006) sostiene que el ordenamiento formal de la municipalidad (Lima Metropolitana) se ve sobrepasado por estructuras y procesos informales sustentados en intereses particulares. En el caso de Ayacucho (con énfasis en el sector educación), Huber (2008) identifica las estructuras socio-culturales en la interacción diaria que son campo fértil para la (pequeña) corrupción, más aún si existe vulnerabilidad económica, exclusión, fragmentación social y débil institucionalidad. El mapa de riesgo de corrupción en la región San Martín de Proética (2008) lanza alertas en educación, salud y tala ilegal. Vargas (2010b) trata problemas locales de control en los núcleos ejecutores de los proyectos públicos.

*Corrupción y conflicto social.* Pocos estudios examinan detenidamente este tema.<sup>2</sup> Caballero (2009) explica que los conflictos sociales en el ámbito subnacional son disputas por acceso y control del poder, y que la corrupción es utilizada como argumento para la confrontación aunque no necesariamente haya existido.

*Servicios públicos y programas sociales.* Yamada y Montero (2011) muestran que los hogares más pobres enfrentan un mayor costo asociado a la corrupción (coimas), además de trabas burocráticas y dificultades de acceso. La Defensoría del Pueblo (2011) señala vulnerabilidades en los principales programas sociales en materia de gobernanza y corrupción.

*Emergencias.* Estudios sobre el terremoto de 2007 en Ica destacan la inadecuada respuesta estatal, la debilidad institucional del sistema de atención de emergencias y la consecuente oportunidad de corrupción. Según Huber y Narvarte (2008) y Zapata (2010a), no solo se perjudicó a los damnificados sino se creó un clima de desconfianza. Proética (2010) reporta la corrupción hallada y la vigilancia y opinión ciudadana.

*Defensa, seguridad y fuerzas del orden.* La corrupción sale siempre a la luz en los estudios sobre narcotráfico, crimen organizado y su conexión internacional. Estas lacras generan o expanden la corrupción, que atraviesa instituciones públicas y financieras del país y lo local. La Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2008), García Díaz (2011), DEVIDA/ConsultAndes (2009) y Arroyo (2011) sostienen que la corrupción deteriora a las instituciones y la relación pobladores locales-Estado e involucra diversos niveles de las fuerzas del orden y a parte de la población. Para Arroyo (2011), el nexo entre narcotráfico, corrupción y debilidad estatal genera en el Perú rasgos de una sociedad desviada o corrupta, en la que se consideran normales acciones ilegales y hay permisividad.

Toche (2010) plantea que la responsabilidad e imputabilidad de las fuerzas armadas y policiales han disminuido por la mayor discrecionalidad presidencial y normativa. Lovatón y Arias (2010) postulan que la corrupción se mantiene en la escala jerárquica de la institución

2 En este tema son relevantes los estudios de Meléndez y León (2010); Cotler (2009); Tanaka y Jácome, ed. (2010); Remy (2010) y Pajuelo (2009).

policial y señalan los puntos de mayor riesgo: compras, fondo de vivienda, sobornos (tránsito y comisarías) y favoritismo en los ascensos.

*Arena medioambiental.* Pajares (2011) vincula la corrupción con la “no ética del crecimiento” del modelo político-económico neoconservador, que flexibiliza la regulación ambiental.

*La arena del sector privado.* El Instituto Peruano de Acción Empresarial - Proética (2008), basados en entrevistas en Lima y Callao, encuentran los factores que inducen a la empresa privada a recurrir a la corrupción: probabilidades de detección y castigo, ganancias potenciales, y cultura y valores personales. Para Durand y Campodónico (2010), la actividad gremial, las redes, el *lobbying* y el financiamiento político son los instrumentos de influencia empresarial en Sudamérica.

En conjunto, la investigación realizada cubre los factores relevantes y los desafíos en materia de gobernabilidad, transparencia y corrupción. También aborda las interacciones entre ellas, sugiriendo cambios y reformas para revertir las debilidades: por ejemplo, reforzar los controles y la transparencia en el sistema de gobernanza para eludir la corrupción; medidas para ampliar la apertura del Ejecutivo a la voz ciudadana y fortalecer los canales de mediación en la institucionalidad político-representativa. Medidas más puntuales y estrategias planteadas en la investigación se ven reflejadas en planes o acciones estatales, aunque no se puede determinar con certeza su causalidad.

Ciertamente, la producción de la academia ha trascendido a esferas estatales en seminarios y foros de discusión periódicos en los que ambas han participado. Las consultorías son, adicionalmente, una forma de llegada al ámbito estatal. Sobre todo por este último canal, quizás los planteamientos de las investigaciones han tenido más impacto en algunos aspectos de la gobernanza y la reforma administrativa. En algún grado, ello habrá redundado en la contención de la corrupción. Pero la complejidad y vastedad de la normativa y la burocracia incrementa la dificultad en este terreno. Aunque las grandes líneas de diagnóstico y propuesta para las reformas políticas están bastante bien posicionadas en los círculos estatales, ello no significa necesariamente que se lleven a la práctica. Al respecto, una manera clara de incidencia del trabajo académico es mediante el ingreso de expertos a las filas del Estado, como ha sucedido en tiempos recientes.

En general, puede decirse también que hay coincidencia entre los ejes de acción planteados por el gobierno en funciones y su definición

de los desafíos, y lo trabajado por la academia. Ahora la cuestión es no solo llevar lo producido al ámbito de las políticas públicas, sino facilitar su puesta en práctica.

Cabe reconocer que los temas complejos han merecido menos estudios específicos y en profundidad. Se ha atendido poco las dinámicas de implementación, que suponen dificultades prácticas y resistencias humanas y organizativas. Lo mismo vale para la corrupción, que requiere más conocimiento, información y datos sólidos para ser atacada con mayor eficacia.

## 2. AGENDA DE INVESTIGACIÓN

La agenda de investigación en gobernabilidad, transparencia y corrupción gira en torno a cambios y reformas, lo que implica encarar tanto los aspectos de la implementación como las dinámicas en las que se desenvuelven los actores. Del balance del trabajo académico realizado surge la necesidad de incrementar fuertemente la investigación empírica y de recuperar la información reunida en los trabajos de consultoría y de la sociedad civil. La agenda se ha desarrollado con esta perspectiva. También recoge los aportes de expertos y las tareas y desafíos planteados por el gobierno.

### 2.1. LA DESARTICULACIÓN EN EL SISTEMA POLÍTICO REPRESENTACIONAL

La investigación académica ha aportado a la comprensión de los temas que es preciso atender para dar mayor representatividad al sistema y afianzar así su legitimidad: fortalecer la institucionalidad partidaria, su arraigo nacional y la fiscalización de sus finanzas; compatibilizar el aparato representativo y el participativo en el plano nacional y en su articulación nacional-subnacional; mayor y mejor regulación de organizaciones políticas regionales; mayor cercanía entre representantes y la base de sus electores; adecuar el sistema eleccionario y el ordenamiento del sistema parlamentario para lograr un nexo territorial más directo entre voto y representante votado; etc. Hay relativo consenso en el diagnóstico, aunque algunas discrepancias sobre qué

mecanismos específicos utilizar para cristalizar esos fines. La labor académica puede aportar a esa discusión. Pero el desafío mayor es la implementación. Lo que va ayudar en esto es un conocimiento más fino de las realidades en las que se aplicarán los cambios.

La adopción e implementación de reformas políticas depende fuertemente de los actores principales en el escenario de la política competitivo-representativa, que son a la vez los mayores afectados por las modificaciones. Por eso, es importante tener un conocimiento más profundo de los actores principales y de los factores que influyen en sus características y comportamientos —como aliciente o fuerza de contención— respecto de los cambios propuestos. En esta perspectiva, hay que comprender los determinantes institucionales (y sus contrapartidas prácticas y logísticas), de interacción humana y de cosmovisión (tanto los patrones culturales de las personas como los organizativos). Tiene particular relevancia aplicar ese enfoque al plano de los cambios más fundamentales, como la reformas en torno a la bicameralidad, el voto preferencial o la determinación de distritos electorales.

### *2.1.1. Los actores del sistema de representación en la dinámica del ejercicio de funciones y toma de decisiones*

El análisis de la normativa y de la institucionalidad formal brinda un cuadro incompleto de la realidad del parlamento o de los partidos políticos. El parlamento puede ser enfocado como organización y también como estructura de oportunidades para la acción que conllevan reglas de gestión y gobernanza: como actor unitario y como complejo de múltiples actores. Lo mismo puede decirse de un partido político. Realizar reformas políticas también requiere conocer cómo se desempeñan estos actores. Considerando esta doble perspectiva, hay algunos aspectos de ambos ámbitos a los cuales dirigir la investigación.

*Parlamento.* Hay mucho por conocer sobre la evolución del Legislativo y su relación con la sociedad desde la restitución democrática. Dos áreas son de particular interés. Una son los efectos de las modificaciones en el funcionamiento del Congreso: qué resultado han tenido los cambios organizativos (normativa y contraparte procedural-institucional) en la dinámica del trabajo y de la decisión congresal; y

cómo han moldeado el contenido y peso relativo de las tres funciones parlamentarias. También qué otros parámetros (decisiones y negociaciones) han intervenido y las condiciones logísticas en las que las instancias y órganos del Congreso operan. Asimismo, la in/consistencia entre las normativas (de diferentes ámbitos y jerarquías) que regulan la actividad congresal.

La otra área es más acotada: el alcance (calidad) de los mecanismos de transparencia y la forma y efecto de su aplicación real. Un congresista entrevistado mencionó que la información que contiene la web parlamentaria es la misma de hace seis años y que, por otro lado, no se recoge (o no se organiza o consigna de modo útil) información necesaria para una mayor transparencia. Esta falencia incluye las decisiones de los despachos congresales, las contrataciones que cada uno realiza, cuáles fueron los votos de un congresista en las medidas adoptadas por el Congreso, etc. Por ejemplo, conocer esto último sirve para indagar qué objetivos programáticos o de otro tipo favorecen.

*La representación parlamentaria y político-partidaria como continúum.* Es importante que las reformas orientadas al fortalecimiento representativo contemplen sus interrelaciones. Tres temas tienen especial relevancia. En la relación entre bancadas y partidos, hace falta analizar más la separación entre estructura partidaria y su contraparte congresal. Los otros temas son distintos pero se entrelazan. La evolución, el patrón actual y los determinantes de los mecanismos de descentralización de la función representativa parlamentaria (del Congreso y de congresistas) ameritan más estudio para lograr una visión global y adecuados criterios de mejora.

El tema de la falta de articulación entre política nacional y subnacional, reflejada en la brecha en la capacidad de un partido en un ámbito y el otro, es complejo y pone en relieve una tensión entre la renovación y el fortalecimiento del sistema partidario; también ha sido insuficientemente abordado. Es el dilema aparente entre “más integración” y “valla electoral”,<sup>3</sup> entre contrarrestar el “aventurerismo”

---

3 Más integración: ampliar el repertorio de canales de representación política y la inclusión de sectores menos o no representados. Valla: constreñir las condiciones de supervivencia electoral para fortalecer la sistematicidad del universo de partidos así como la consistencia y capacidades internas de cada uno.

político en organizaciones nacionales y subnacionales y generar capacidades partidarias para representar mejor a la ciudadanía. Es clave fortalecer el arraigo de partidos políticos nacionales en espacios subnacionales, para lo que es útil analizar a los actores: ¿Qué problemas enfrentan en sus esfuerzos de establecer o ampliar y robustecer bases regionales? ¿Cuál es su propia perspectiva (balance, estrategia, voluntad)? ¿Qué posibilidades hay de formar vínculos con agrupaciones regionales y qué efectos tendrían?

*Los microcosmos subnacionales de la política.* En el ámbito subnacional hay dos flancos complementarios para la investigación. La atomización sufrida por la política nacional a raíz de las disfuncionalidades generadas por el proceso de descentralización muestra universos políticos diferenciados en cada región (e incluso en esferas subregionales). Hace falta conocerlos individual y conjuntamente en profundidad. A la par, es importante comprender los movimientos y organizaciones políticas regionales y las complejidades de la oferta agregada que insertan en el sistema político nacional. ¿Qué mecanismos tienen para convocar distintos sectores/intereses y qué explica su continuidad o mayor consistencia? Alcanzar mayor conocimiento en estos temas contribuirá al éxito en la regulación de estas organizaciones. Los municipios y los centros poblados rurales son otro campo de investigación para propósitos de incorporación política y solución pacífica de problemas.

### *2.1.2. La distribución espacial del poder político y el equilibrio subnacional entre poderes*

Vale la pena subrayar algunos aspectos de esta compleja problemática, íntimamente relacionada con la representatividad, la inclusión, la legitimidad y la armonía social. En el diseño e implementación de transferencias político-administrativas y financieras, es importante considerar la tensión entre dos objetivos democráticos: la equidad interregional y las capacidades de decisión y actuación de los gobiernos regionales. Tiene interés práctico examinar qué fórmulas favorecen un equilibrio legítimo y justo, incluyendo la exploración de mecanismos que le permitan al Estado central ejercer su deber en materia de equidad. Al respecto, son relevantes dos temas que convendría conocer mediante el

estudio de experiencias: (i) los procesos y gobiernos regionales desde el punto de vista de la responsabilidad gubernamental regional, lo que ayudará a corregir la falencia de mecanismos de determinación de responsabilidades funcionales; y (ii) las dinámicas existentes de concertación nacional-subnacional en políticas de Estado, para institucionalizar un esquema de producción de acuerdos basado en el conocimiento de factores de éxito y fracaso. La institucionalización será más difícil y prolongada mientras persista la departamentalización del proceso, siendo necesario evaluar el repertorio de procesos y medidas que alienen la integración macrorregional.

*Ejecutivo y Legislativo a nivel regional y municipal.* Hay diversas propuestas para fortalecer la institucionalidad estatal regional, y con ello, contribuir también a que los procesos políticos subnacionales tengan calidad democrática, mayor consistencia y sostenibilidad, todo lo cual favorecerá la estabilidad política y la tranquilidad social.

Al respecto, los estudios podrían aportar a la mejor comprensión de las condiciones en las que se aplicarán las reformas propuestas (por ejemplo, el cambio del porcentaje requerido para elegir al presidente regional y la fórmula de distribución de poder en los consejos de coordinación regional y municipal). Sería útil incluir en el análisis la opinión de la población sobre las medidas planteadas, incluyendo el rol o intención que atribuye en ellas al poder nacional central.

### *2.1.3. La tensión entre participación y representación*

Es preciso ahondar en esta tensión para plantear mejoras. Por un lado, hay que agregar esta tensión para calibrar más finamente el impacto y valor de los mecanismos participativos actuales. Además, resulta curioso que el análisis apenas se haya detenido en el hecho de que la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos se promulgó durante el período fujimorista. Cabría estudiar qué relación Estado-política-sociedad promueve; qué relaciones sociales y políticas ha generado la experiencia participativa entre organizaciones sociales, políticas y actores gubernamentales. Por otro lado, la participación se ha entendido predominantemente ligada a la gestión, cuando es posible concebirla también como la influencia ciudadana en el gobierno, en la gestión y en el alcance de los

resultados de las políticas y servicios públicos. En este sentido, la permeabilidad y correspondencia de la acción estatal con respecto a intereses (legítimos en tanto ciudadanos), necesidades y demandas de la población alude a la dimensión de la participación, pero también a la de la representación. Cabe dirigir la mirada académica a los mecanismos que hoy existen y qué otros pueden incorporarse para reforzar la influencia ciudadana en el microcosmos de las entidades gubernamentales.

## 2.2. LA SOCIEDAD PERUANA HOY: DESARTICULACIÓN ENTRE LAS DIMENSIONES POLÍTICA Y SOCIAL

Las debilidades de representatividad en el sistema democrático peruano revelan que el aparato político no está captando adecuadamente cómo es la sociedad actual, en qué medida y dirección ha cambiado y cuáles son las implicancias de esos cambios. El tema surge en entrevistas con expertos y está presente en la investigación revisada.

### 2.2.1. *El universo social a partir de las transformaciones del país*

Es preciso actualizar la comprensión de la sociedad peruana para facilitar una incidencia alineada con la realidad. Para tal efecto, se puede capitalizar la abundante información que viene surgiendo sobre cambios socio-económicos en regiones, espacios rurales, ciudades emergentes, etc. A la vez, es clave desarrollar investigaciones que analicen e interpreten —con sustento empírico/estadístico— la organización social que ha tomado forma en el país. Sería análogo a un análisis de clases. La idea es reconocer nexos entre inserción social e inserción económica, cosmovisiones y predilecciones, pertenencias étnicas, etc., e identificar nuevos patrones de interacción y de jerarquización social. Estudios en igual sentido por región y por población originaria (y otros segmentos sociales) serían valiosos. Este material serviría a actores políticos y gestores y ejecutores de políticas públicas. Asimismo, una suerte de perfil de los electores sería útil para orientar a reformadores y agrupaciones políticas nacionales. La investigación

alrededor del perfil del elector real<sup>4</sup> y en el área de la sociología electoral complementaría la visión de conjunto.

### *2.2.2. Cultura política y perfiles actitudinales de los peruanos*

Este tipo de análisis contribuye a afinar la focalización de poblaciones-objetivo de la acción estatal y a moldear su calidad de acuerdo a estas, y a la implementación de reformas conexas. Esto comprende estudios actitudinales y de cultura política desagregados por grupos y/o dirigidos a temas específicos como: formas de resolver desacuerdos; actitudes sobre asuntos de interés público (como prácticas ecológicas); derechos de poblaciones indígenas y vulnerables; machismo y género. Un tema específico de particular interés para estudios de este tipo son las poblaciones amazónicas. Por otro lado, el examen del impacto que sobre los escolares han tenido los contenidos sociales y cívicos puede guiar el posterior desarrollo curricular. Finalmente, un área que falta conocer es la situación de la responsabilidad social empresarial.

## **2.3. LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO DEMOCRÁTICO**

El correlato de un sistema político defectuoso en términos de representatividad es que el aparato estatal con el que opera un gobierno democrático también tiene una *accountability* incompleta con la ciudadanía como un todo: acarrea déficits de inclusión en materia de respuesta (*responsiveness*) —correspondencia y permeabilidad a las necesidades y realidades ciudadanas y efectividad—, y en la responsabilización del cargo y la exigibilidad de cuentas (*answerability*). Los problemas de gobernabilidad y gobernanza ligados a la representatividad y la inclusión plantean un reto complejo que involucra la articulación entre las políticas económica y social y el sistema transversal de gestión estatal. Al respecto, la investigación académica puede aportar en la caracterización y las soluciones. Un

---

<sup>4</sup> De modo similar o que profundice el análisis desarrollado por Tanaka (2010), entre otros.

desafío implícito, transversal, es reconfigurar la orientación general y la gestión del Estado con perspectiva de previsión y prevención.

### *2.3.1. Decisión, previsión y gestión en el Estado*

El conocimiento de las condiciones de la implementación y la viabilidad son cruciales para abordar las políticas públicas y las reformas en concordancia con los retos que se enfrentan.

*Flujos de decisión y acción estatal.* La investigación sobre el proceso de desarrollo de decisiones intra-institucionales e inter-institucionales de las entidades públicas sobre las que se busca operar será fructífera para la incidencia y la facilitación de los cambios. También es importante tener en cuenta la/s cultura/s organizacionales-corporativas del personal público.

*Caminos de inclusión y exigibilidad para el aparato de gestión transversal.* Este campo conlleva el análisis de las deficiencias en representatividad, inclusión y efectividad que impactan en la gobernabilidad. Considerando las estrategias gubernamentales, surgen varios subtemas:

- *Retos del Estado móvil.* La academia puede abordar las condiciones de implementación de esta estrategia y los posibles esquemas alternativos; qué acciones —en curso o nuevas, desde sectores o niveles— pueden incorporarse y cómo podrían alentar la integración macrorregional.
- *Integración político-social y estrategias multiculturales.* En este tema podrían contribuir el análisis crítico, el seguimiento y la propuesta de acciones dirigidas a la inclusión en términos de identidades étnico-culturales y los espacios territoriales que involucran.
- *Los resultados como eje de la gestión y acción estatal.* El balance de la experiencia del presupuesto por resultados permitirá proyectar sus perspectivas. Habría que explorar las experiencias exitosas en materia de inclusión y *accountability* de instituciones específicas.
- *Evaluación de políticas sociales, de la provisión de servicios estatales y de la atención al ciudadano en general.* La orientación a resultados hace uso del seguimiento y del análisis dirigido

al (re)diseño de indicadores o de sistemas de monitoreo y evaluación. Los estudios sobre la eficacia y la satisfacción del usuario alcanzadas por los servicios, lo mismo que el trato y la atención de las entidades estatales, facilitaría la adopción de mediciones (p. ej. *balanced scorecard*) en el aparato estatal.

- *Información orientada a la medición y a la transparencia.* Para fines de eficacia, eficiencia, inclusión y transparencia, es trascendental apoyar el desarrollo de sistemas de información (variables y cortes analíticos para el recojo, registro y organización; presentación amigable al ciudadano). Los estudios pueden contribuir a identificar qué tipo de información se requiere para distintos propósitos en diferentes instituciones.
- *Transparencia y ética.* Explorar la manera de ampliar la práctica actual del Estado en transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, reforzará la inclusión y la exigibilidad. Por ejemplo, impulsando los esfuerzos de la Defensoría del Pueblo en los mecanismos presenciales de transparencia y contacto con la ciudadanía. El examen de estrategias de capacitación ética puede orientar una acción más eficaz.

### 2.3.2. Estado de derecho y seguridad

Para fortalecer la acción del Estado y la legalidad, son esenciales la calidad de la administración de justicia y del aparato para garantizar su cumplimiento (*enforcement*), así como las condiciones que respalden la tranquilidad social y la seguridad ciudadana.

*Justicia y Estado de derecho.* La gobernanza del aparato de justicia enfrenta el reto de un doble conglomerado burocrático: asociado a la constitución y calidad de la administración pública (con la que también opera) y de la administración de justicia en sí. Hay un significativo esfuerzo en marcha. Es importante analizar en qué punto se encuentra el sistema, complementando los diagnósticos existentes con más estudios empíricos y en profundidad. Por otro lado, para la transparencia es vital identificar qué información interna necesita y qué información del resto del Estado (en su labor judicial y en lo disciplinario-interno). Enfocar estos aspectos desde los escenarios regionales aportará herramientas adicionales.

La vigencia de la justicia y del Estado de derecho está vinculada a las fuerzas del orden, esenciales también en la seguridad. Se trata de un campo de estudio muy especializado. Es importante analizar a las instituciones del orden y realizar un inventario de sus capacidades y limitaciones, así como resistencias al cambio. Sería sumamente útil conocer cómo ha variado la cultura corporativa y democrática en las instituciones armadas.

*La gestión de la seguridad.* Los problemas de inseguridad y criminalidad son una gran prioridad gubernamental. Hace falta desarrollar más investigación, sobre todo la dirigida a contextos regionales. Por ejemplo, elaborar mapas de la problemática por regiones (y localidades), determinando la situación, los actores, las medidas y estrategias, los mecanismos de coordinación interinstitucional e interterritorial y tranterritorial, así como la evolución experimentada. También es importante dar más atención al terrorismo —la realidad del valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) y otras zonas afectadas— y el narcotráfico, e incorporarlos en los análisis políticos y sociales del país. El impulso del desarrollo y la integración de esas zonas es otro aspecto que merece atención.

Por otro lado, frente a los conflictos ya declarados, es importante brindar pautas para una intervención guiada por el respeto a los derechos humanos y al debido proceso, lo que incluye una discusión sobre las condiciones y demarcación del uso legítimo de la fuerza. Después de la experiencia de lucha contra el terrorismo en el país, cabe profundizar en el mandato de las fuerzas armadas desde los principios democráticos, sobre todo ante la renovada necesidad de hacer frente a los remanentes de los grupos subversivos. En el contexto de la política, habría que explorar los mecanismos legales y las acciones viables para lidiar con la aparición de esos grupos en la escena, así como para prever el término de la pena de un creciente número de condenados por terrorismo.

Los programas de atención a la niñez y juventud en riesgo son una alternativa en el campo de la prevención, desde la oferta de oportunidades de entretenimiento, deporte, cultura, el refuerzo y extensión formativa-educativa, hasta los reformatorios. Habría que estudiar esos programas y la oferta existente (desde el Estado y la sociedad civil). Son necesarios estudios sobre previsión y gestión de emergencias.

## 2.4. DIÁLOGO, CONCERTACIÓN Y PAZ SOCIAL

Las fallas de representatividad en nuestra democracia tienen su reflejo en debilidades institucionales del sistema político, del aparato estatal y de la gestión pública, y una expresión sensible es el creciente patrón de conflictividad social. La rezagada representatividad entraña necesidades relacionadas con el refuerzo del insumo ciudadano y la conciliación de posiciones que ello trae consigo. En el contexto actual y próximo, estas necesidades se presentan en dos terrenos: uno tiene que ver con incorporar la voz y el acuerdo ciudadano a la institucionalidad democrática, el otro con hacer frente a la conflictividad política y social.

### 2.4.1. *Voz, descentralización e instituciones participativas*

En cuanto a la gestión estatal, las necesidades de voz y diálogo ciudadanos surgen principalmente de las deficiencias heredadas y recientes asociadas con la visión que subyace tras la gestión gubernamental y estatal (poco integral y básicamente divorciada del largo plazo y de resultados), que marca también las políticas públicas, y el curso que se imprimió a la descentralización.

*La coordinación Estado central – gobiernos regionales.* Cobra especial relevancia la investigación dirigida a examinar las modalidades hoy planteadas y las alternativas posibles para que la coordinación administrativa materialice la comunicación y el flujo de insumos entre un ámbito y otro, identificando tanto las ventajas como las desventajas y riesgos de los mecanismos que se vienen configurando. Algo similar se debe realizar en el ámbito municipal.

*Conciliación en la política y en la acción pública.* Es necesario también realizar el balance de mecanismos como el Acuerdo Nacional y la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP), y sus impactos. Ello contribuirá a mejorarlos o bien establecer otras formas institucionales de discusión y búsqueda de acuerdos sobre ideas y estrategias de política pública entre actores estatales, políticos y sociales (o alguna combinación de estos) en los niveles central, regional y municipal. Para determinar las características y fórmulas que resulten más convenientes, tiene gran importancia preguntar en

qué circunstancias o propósitos fueron o no exitosos y por qué. Cabe explorar estos temas profundizando en el caso de algunos actores, partidos políticos (este tipo de experiencia podría ayudar a fortalecerlos programáticamente) o pueblos originarios, en especial los de la Amazonía que han estado menos integrados.

*Transparencia y exigibilidad en el horizonte de la participación y la concertación.* Habría que analizar también el valor que pueden tener el Acuerdo Nacional y la MCLCP, u otros mecanismos, en la construcción de un proceso político democrático más estable y armonioso en las esferas subnacionales. Para orientar cualquier acción pública de fortalecimiento del diálogo y la concertación, sería importante dilucidar antes qué modos de participación y auditoría ciudadana —y en qué condiciones— son más viables en términos de efectividad y continuidad, y cómo promoverlos. Voces expertas señalan, por ejemplo, que el presupuesto participativo funciona bien en contextos municipales, sobre todo rurales y de pequeña escala (constituyen una de las pocas formas de expresión y canalización de insumos y demandas ciudadanas), pero no a nivel de gobierno regional.

#### *2.4.2. Concertación, paz ciudadana y previsión: democracia y conflictos sociales*

La expansión de conflictos es otro fenómeno que evidencia la necesidad de una institucionalidad más sólida para la voz y la conciliación de las demandas de la ciudadanía.

*La complejidad de los conflictos y de la estrategia de prevención.* La información reunida sobre conflictos sociales por las entidades públicas (la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM, el Ministerio del Interior y la Defensoría del Pueblo) es diversa y con enfoques disímiles. Una sistematización que establezca vías de comunicación y compatibilización sería positiva para la construcción de una estrategia de prevención más integral, en concordancia con recientes esfuerzos de la PCM para captar y abordar el problema en su complejidad. Estudios más profundos de los conflictos por región complementarían los pocos existentes. Una apropiada estrategia para abordar la conflictividad social involucra, en última instancia, la articulación de la política económica y social, y supone establecer ciertas prioridades e

identificar capacidades estatales y mecanismos más precisos de coordinación entre sus instituciones para que sea eficaz. Esta es otra área en la que se puede contribuir.

Habría que explorar las experiencias de diálogo productivo en materia de previsión o resolución de conflictos, o de articulación de la prevención con la planificación y priorización de políticas, acciones o programas sociales que ha tenido el Estado central, y extraer lecciones. La realidad multicultural y los derechos de los pueblos vienen adquiriendo un lugar destacado en la agenda de investigación, así como las mejores maneras de conciliar justicia con actividad económica. Al respecto, es importante hacer un seguimiento de la aplicación de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios y su reglamento. De modo más general, para fines de incidencia sería beneficioso estudiar mecanismos —nuevos o recomuestos sobre la base de fórmulas existentes— que promuevan la integración social a partir de la política social o desde otras esferas de la institucionalidad estatal.

*Actividades económicas territoriales, conflicto y sostenibilidad ambiental.* Buena parte de los conflictos actuales están vinculados a las industrias extractivas (o actividades de anclaje territorial) que afectan los recursos naturales y la sostenibilidad ambiental. Es necesario estudiar los factores que intervienen en la construcción de mecanismos de cooperación social a nivel local que involucren a la población, la empresa, el Estado (nacional/subnacional) y la ciudadanía de la región. Especialmente, interesa conocer casos de concertación y de acciones enfocadas en aspectos medioambientales o de gestión de recursos naturales.

## 2.5. GOBERNANZA Y CORRUPCIÓN

Esta es un área que requiere abundante investigación detallada, profunda y de todos y cada uno de los aspectos que comprende.

### 2.5.1. *El enfoque y la dimensión de la corrupción*

Para entender y combatir la corrupción, se necesita mayor investigación sobre su funcionamiento y grado de incidencia. Implica también

vincular la gobernanza a la medición de la corrupción, lo que fortalecerá las iniciativas actuales por construir una política anticorrupción de más largo plazo.

*Perspectivas de la lucha anticorrupción.* Una de las necesidades actuales del Estado es dar consistencia a la política anticorrupción —desde el enfoque hasta los aspectos prácticos de la implementación— y a los esfuerzos en marcha para establecerla. Aquí son pertinentes estudios que contribuyan a fortalecer y posicionar el discurso de la lucha anticorrupción en la opinión ciudadana y a estimular el compromiso de las entidades públicas. Esto conlleva analizar el rol y el estatus que debe tener del organismo rector (hoy la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción). Lo mismo vale para viabilizar otras propuestas o reformas deseables.

*Instituciones y gobernanza.* Los actores estatales y los expertos subrayan que es necesario abordar a la vez los asuntos institucionales, organizativos y sociales. Se debe analizar los mecanismos existentes y las soluciones en función del contexto social, distinguiendo escenarios en los que la introducción estratégica de ciertos controles o de modalidades más estrictas de transparencia puede cambiar prácticas en la sociedad o el personal público sin gran dificultad. Hay que explorar los casos en los que bastan medidas simples de organización y procedimiento (como trasladar la expedición de certificados de supervivencia de la policía a otra entidad), o de mayor transparencia (como un observatorio de intervenciones contra la corrupción), para incrementar la confianza ciudadana. Igual importancia tiene identificar espacios en los que una pequeña intervención facilite un avance incremental.<sup>5</sup>

En general, se requiere analizar a las entidades y sus dinámicas institucionales y procedimentales. Según los entrevistados, las investigaciones deben diferenciar dos tipos de corrupción: la vinculada a la utilización de recursos económicos públicos, y la vinculada a la legislación, políticas públicas y certificaciones legales. Finalmente, la investigación puede servir para apoyar el seguimiento de la corrupción y la lucha contra ella; por ejemplo, definiendo indicadores para

---

5 Como lo está haciendo la actual iniciativa de Gobierno Abierto para colocar normas más comprehensivas o eficientes de transparencia, con pautas sobre el perfil de los encargados de la transparencia y acceso a la información, la manera de ordenar archivos, etc.

calibrar iniciativas en ciernes (como la de “islas de integridad”) u otras propuestas, y así reforzar su eficacia y viabilidad.

### *2.5.2. Transparencia, control y sanción*

Los especialistas coinciden en tres puntos: (i) que no hacen falta más leyes, que en principio son buenas, y lo que se requiere es su ordenamiento y depuración (incluso de reglas procedimentales sectoriales); (ii) lo que no funciona bien es el control y la sanción (normativa ineficaz) y lo esencial es expandir la transparencia; y (iii) para la detección, sanción y disuasión es clave poder seguir el rastro del dinero (seguimiento de las personas a través de transacciones y redes).

*Vacíos de control dentro del Estado y en la capacidad para sancionar.* Los procedimientos de control y sanción en los terrenos administrativo y judicial del Estado presentan vacíos significativos.

- *La Contraloría General de la República.* Habría que estudiar el impacto de la reforma realizada por la Contraloría en materia de gestión y evaluar cómo se vincula con otras entidades, instancias y procesos de control (coordinación y consistencia). La Contraloría ha logrado significativos avances en la eficacia y eficiencia del control y la sanción, pero es importante saber dónde, cuánto y cómo medir el avance: ver qué efectos tiene la normativa reciente que dispone que la Contraloría asume el pago de los jefes de las oficinas de control institucional pero el resto del personal de estas sigue bajo la planilla de la entidad fiscalizada. También es necesario examinar las capacidades técnicas de la Contraloría para el seguimiento de objetivos programáticos en el marco de la gestión por resultados que busca el Estado.

Los especialistas plantean que hace falta explorar los modos en que la Contraloría introduce una investigación, sobre todo a nivel regional, donde su actuación estaría con frecuencia marcada por la coyuntura política y la visibilidad mediática. Este tipo de análisis contribuiría al desarrollo de un protocolo (más) definido y eficiente, con mayor iniciativa, capacidad y velocidad de acción en escenarios regionales.

- *El estudio de las instituciones y la articulación y consistencia del control.* En las entrevistas salieron a luz dos problemas:

(i) las superposiciones y tensiones entre los mecanismos de control y los mecanismos de sanción del Estado; (ii) los métodos y procedimientos de detección y control (*ex post*, documentario) son inadecuados para encontrar y fundamentar casos de gran y pequeña corrupción. En opinión de los expertos, lo esencial es seguir el dinero en el tiempo, especialmente de los empleados, funcionarios y autoridades, pero esta información no se recoge, al menos de modo funcional al seguimiento. La investigación podría identificar qué datos e información cubrir, y cómo recopilarla y organizarla. Pueden examinarse además los grados de discrecionalidad emparejados con ciertas funciones y procedimientos. Se señala que las contrataciones, adquisiciones y licitaciones son los campos más propicios para la corrupción y sobre los que menos información se tiene y los controles existentes no parecen funcionar.<sup>6</sup> No hay claridad normativa en el control y seguimiento. Una recopilación y evaluación crítica al respecto sería de enorme utilidad.

Por otro lado, como las deficiencias en el control impiden implementar la sanción, se requiere examinar críticamente la metodología y los procedimientos de sanción. Se objetan diversos procedimientos (como las amonestaciones en un contexto de estabilidad laboral) y tiene interés práctico investigar posibles modos de adaptar las medidas y las penas a las características de los casos (inhabilitación perpetua para el empleo estatal, cárcel, etc.). Enriquecería el análisis el contraste con las buenas prácticas registradas (premios a las Buenas Prácticas en Gestión Pública que organiza Ciudadanos al Día) en distintas entidades.

### *2.5.3. La corrupción en arenas específicas*

Hay escasa investigación sobre ámbitos en los que, señalan los expertos, hay serios problemas de gobernanza y corrupción. Al respecto, hay más de “secreto a voces”, conocimiento directo de casos pero

6 La reciente Ley sobre Pérdida de Dominio es importante para el caso del lavado de dinero. Su espíritu, metodología de inteligencia financiera y análisis patrimonial pueden ser emulados en otros ámbitos y procesos dentro del Estado.

sin evidencias, que un saber sustentado en datos y pruebas. De estos se obtendría información valiosa para evaluar y mejorar los mecanismos y procedimientos de administración estatal y los de detección, seguimiento, sanción y prevención de la corrupción. En lo que sigue se mencionarán informaciones y alegatos no demostrados (sin querer plantear responsabilidades de las instituciones como un todo, sino la posible comisión de actos indebidos por algunos miembros) pero que ofrecen pistas sobre la necesidad de investigación orientada a la posible acción del Estado.

Una se refiere a redes que cruzan diferentes instituciones estatales, niveles jerárquicos de entidades específicas, regiones, y los ámbitos estatal y privado. Están las rutas sobre las que se configura la corrupción, ligando intereses a través de diversos territorios. Por otro lado, mientras el sistema judicial ha puesto el énfasis en las deficiencias y la corrupción, es menester enfocar otros sectores.<sup>7</sup> Finalmente, hay amplio consenso en que el campo de las licitaciones, adquisiciones y contrataciones demanda mucha investigación, información y discusión de propuestas de mejora.

Los estudios sobre corrupción enfocados en espacios —particularmente instituciones—, sectores, subtemas o regiones específicas serán de enorme utilidad práctica. En seguida se prioriza algunos de ellos en función de los lineamientos y necesidades de la acción pública en los años próximos.

*Gobiernos regionales y corrupción.* Diversos especialistas concuerdan en que el foco predominante al estudiar la corrupción ha sido la conexión con los conflictos sociales, pero se trata menos otros aspectos cruciales tanto desde la perspectiva burocrática como de intereses privados y economías ilegales. El escenario de las regiones ofrece un campo privilegiado para rastrear los puntos donde se producen actos e interacciones de corrupción y, por tanto, para aportar a la simplificación y mejora de los procesos y sistemas administrativos.

7 En las entrevistas se mencionó la actuación de los inspectores laborales en el sector trabajo; al personal médico que canaliza pacientes a sus consultorios privados; las transacciones pequeñas que ocurrirían a través de la atención al público en educación o salud; las grandes adquisiciones, en las que incrementos inusuales en el volumen de compras ofrecen un hilo para hacer seguimiento.

Por un lado está el funcionamiento estatal, las instituciones y los gobiernos: una faceta importante es el balance de los grados de responsabilidad y discrecionalidad de hecho en los diferentes cargos; la dimensión social-cultural también es relevante. Por otro lado está la actividad económica (formal, informal, ilegal) y sus nexos con las esferas estatales y el poder: contrabando y narcotráfico y principalmente la minería formal (que, se alega, no reporta toda su producción y ganancias y tiene la complicidad de funcionarios) e informal, y otras actividades extractivas (como hidrocarburos y tala). Se necesita conocer más el peso de las economías ilegales —por ejemplo en Puno, Ayacucho, Huánuco, Ucayali, Madre de Dios— y las transacciones para eludir procedimientos y requisitos burocráticos y normativos.

En las regiones también existirían redes que, según los expertos, eslabonan el poder político regional/local de caudillos que, desarrollando actividades ilegales, se asientan en los gobiernos y tienen vinculación con el parlamento nacional, con jueces, etc.<sup>8</sup> Son materia de investigación: la corrupción en obras públicas a través de sobornos; las transacciones de alimentos de los programas sociales manejados por los gobiernos regionales; el otorgamiento de licencias y permisos; actos ilícitos que involucrarían a la Policía Nacional (desvío del combustible de helicópteros hacia el narcotráfico y para la producción de drogas, o el alquiler o venta de armas). Se habla incluso de acuerdos entre bandas y miembros de la Policía, mencionándose presuntos casos como Amazonas y el Callao.

*Parlamento y corrupción.* Hay aspectos del funcionamiento del Congreso, las contiendas electorales y los partidos que prácticamente solo conocen los actores individuales (congresistas, asesores, funcionarios del servicio parlamentario actuales y de períodos previos). Por ello, investigaciones que recojan ese saber serán valiosas, para complementar propuestas al respecto.<sup>9</sup> Un área vital para el tema de la

8 De allí surge un tema adicional: conocer la relación de los partidos nacionales con los espacios subnacionales, cómo escogen a sus candidatos regionales. Esto permitirá evaluar la posibilidad de modificaciones normativas y acciones desde el Estado y los partidos.

9 Por ejemplo, sobre la selección de candidatos se señala que el corto plazo de inscripción no permite suficiente control ni mayor transparencia. También se menciona que el receso parlamentario posterior a las elecciones generales es

corrupción son los conflictos de interés —que no están sujetos a declaración jurada obligatoria de los congresistas— y los *lobbies*, cuya ley es ineficaz. Lo dicho destaca la importancia de estudios del proceso de formación de decisiones y leyes.<sup>10</sup> Por ejemplo, no hay claridad sobre cuándo algún tipo de apoyo (y de qué tipo: aprobación de normativa, de proyectos o recursos, etc.) es justo y lícito y cuándo no. Por otro lado, los análisis que identifiquen los intereses (aparte de los montos por ingresos, que sí son declarados) de los congresistas no solo van a servir para alcanzar mayor transparencia sino también para incidir en cambios legales deseables.

*Sistema judicial y corrupción.* Transversal al sistema de justicia y directamente relevante en el subsistema anticorrupción es el estudio de las capacidades y recursos con que cuentan las dependencias del sistema para la detección y el satisfactorio procesamiento del delito de corrupción, y contrastarlas con lo que un desempeño adecuado requeriría, especialmente en Lima (donde hay más densidad y desorden) pero también en el interior del país. El recojo de información en el sistema judicial requiere ser mejorado y sumarse a los esfuerzos actuales de la Procuraduría Anticorrupción en este respecto. Sería interesante evaluar distintas propuestas analíticas y metodológicas para cuantificar los daños cualitativos (al Estado y a la ciudadanía) ocasionados por la corrupción.

Mayor análisis institucional y operativo del sistema de justicia es esencial para captar mejor las dinámicas y los espacios donde ocurre la corrupción tanto en el Estado como en el propio sistema judicial. Se tiene indicios de que el aparato de justicia desempeña un papel central en la incidencia de la corrupción; por ejemplo, las redes parecen involucrar de manera importante la institucionalidad de la justicia. Resalta la necesidad de examinar las relaciones entre este sistema, los otros poderes y las fuerzas del orden en términos de coordinación,

---

inadecuado, pues da pie a dejar para el siguiente Congreso legislación vulnerable a la corrupción.

10 En las entrevistas se mencionó que ciertas prácticas en el proceso legislativo crean vulnerabilidad (por ejemplo, la fórmula modificatoria “precísase” introduce retroactividad y se utiliza con frecuencia en el contexto de remuneraciones); el papel de los estudios de abogados en la formulación de leyes fue también citado.

consistencia normativa y posibles transacciones indebidas. Por otro lado, el nuevo Código Procesal Penal ha abierto algunas puertas a la impunidad; por ejemplo, un delincuente solo puede ser detenido si se tiene pruebas, lo que está bien desde el punto de vista del debido proceso, pero no cuando la policía y la fiscalía carecen de capacidades para aportar la evidencia. El análisis de las condiciones con que trabajan los operadores del sistema de justicia en el contexto de la aplicación del nuevo Código puede ayudar a establecer en qué casos hay ahora más riesgo de impunidad y cómo podría abordarse el problema.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADRIANZÉN, Alberto

- 2010 “El regreso del Estado”. En: A. Adrianzén *et al.*, editores. *El Estado en debate. Múltiples miradas*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 11-33.

ADRIANZÉN, Alberto, Ciro ALEGRÍA, Jeanine ANDERSON *et al.*

- 2010 *El Estado en debate. Múltiples miradas*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

AGENDA: PERÚ

- 2011 *Repensando el futuro. Aportes para una nueva agenda de democracia y desarrollo*. Lima: Agenda: Perú – Foro Nacional/Internacional.

AMES, Rolando

- 2008 “Reforma y construcción democrática del Estado”. En: H. Pease y G. Peirano, editores. *Reforma del Estado peruano*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 19-35.

ANDERSON, Jeanine

- 2010 “Estado y sociedad: ensamblar un nuevo orden”. En: A. Adrianzén *et al.* *El Estado en debate. Múltiples miradas*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 183-202.

ARIAS, Inés

- 2010 Conceptos básicos sobre la corrupción y la importancia de combatirla. En: Grupo de Trabajo Contra la Corrupción.

*Informe anual sobre la lucha contra la corrupción en el Perú: 2010.* Lima: GTCC, pp. 23-30.

ARROYO, Juan

- 2011 *Antes de que sea demasiado tarde. Recomendaciones de política sobre seguridad y narcotráfico 2011-2016.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Universidad Peruana Cayetano Heredia.

ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA

- 2008 “Ética parlamentaria. El bien común como perspectiva”. Guía Cinco. Guías temáticas Reformas clave para un Estado en buen Estado. Lima: Asociación Civil Transparencia.

AUSEJO, Flavio

- 2008 “Reforma administrativa”. En: H. Pease y G. Peirano, editores. *Reforma del Estado peruano.* Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 81-168.

BANCO MUNDIAL

- 2012 *The Worldwide Governance Indicators (WGI) Project.* Disponible en: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>>.

BARDÁLEZ, Elsa

- 2008 “Lucha contra la corrupción. Políticas públicas anticorrupción y reforma del Estado en el Perú”. En: E. Reymundo, compilador. *Foros: Lucha contra la corrupción.* Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

- BARRANTES, Roxana, Martín TANAKA, Sofía VERA y Max PÉREZ-LEÓN  
2010 *El boom de los recursos naturales y las coaliciones presupuestarias. Una ilustración con el caso peruano.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Disponible en: <[http://www2.ids.ac.uk/futurestate/pdfs/Paper%20Peru%20version%20final%20enviada%20limpia%20\(4\).pdf](http://www2.ids.ac.uk/futurestate/pdfs/Paper%20Peru%20version%20final%20enviada%20limpia%20(4).pdf)>.

BARRANTES, Roxana y María Kathia CÁRDENAS

- 2010 “Garantías en proyectos de desarrollo de infraestructura: los casos de telecomunicaciones y gas natural en el Perú”. En: M. Tanaka, editor. *El Estado, viejo desconocido. Visiones*

- del Estado en el Perú.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 47-114.
- BAZÁN, César  
2008 *¿Separando la paja del trigo? Destitución de jueces por el Consejo Nacional de la Magistratura entre el 2003 y el 2007.* Lima: Instituto de Defensa Legal.
- BLUME, Aldo  
2011 *Los decretos de urgencia de Alan García Pérez. El abuso y la usurpación de la facultad legislativa por parte del Poder Ejecutivo. Balance constitucional de los decretos de urgencia expedidos durante el segundo gobierno del presidente Alan García Pérez.* Lima: Instituto de Defensa Legal – Justicia Viva.
- BLUME, Cecilia  
2010 “La reforma del Estado: otra aproximación”. En: A. Adrián-zén et al. *El Estado en debate. Múltiples miradas.* Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 79-101.
- CABALLERO, Víctor  
2009 *Conflictos sociales por corrupción en los gobiernos locales: las disputas por el poder local en escena.* Lima: Proética.
- CAMACHO, Luis A. y Cynthia SANBORN  
2008 *Desempeño del Estado y sostenibilidad democrática en el Perú.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Universidad del Pacífico.
- CAMERON, Maxwell y Juan Pablo LUNA  
2010 “El estado de la democracia en la región andina”. En: M. Cameron y J. P. Luna, editores. *Democracia en la región andina.* Lima Instituto de Estudios Peruanos, pp. 13-27.
- CARRIÓN, Julio y Patricia ZÁRATE  
2011 *Cultura política de la democracia en el Perú 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- 2009 *Cultura política de la democracia en el Perú, 2008. El impacto de la gobernabilidad*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- CELLE, María Inés, Neride SOTOMARINO y Mayen UGARTE
- 2011 “Medidas para mejorar la gestión operativa de las entidades públicas: ¿Cómo pasar de un marco normativo rígido de cumplimiento ‘flexible’ a un marco flexible de cumplimiento obligatorio?”. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Goberna.
- CHIRINOS, Luis
- 2010 “Reforma del Estado: un reto de la transición democrática”. En: DESCO. *Perú Hoy. Desarrollo, democracia y otras fantasías*. Lima: DESCO, pp. 117-139.
- CORTÁZAR, Juan Carlos
- 2007 *La Reforma de la Administración Pública Peruana (1990-1997). Conflicto y estrategias divergentes en la elaboración de políticas*. Lima: Instituto de Políticas Sociales.
- 2012 “Impulsando reformas institucionales en contextos de bloqueo y debilidad institucional. El caso de la iniciativa de reforma del servicio civil peruano”, s/p. Disponible en: <<http://juan-carloscortazar.com/wp-content/uploads/2011/08/Impulsando-reformas-institucionales-Scivil-Peru-2008-v2-pagina-web.pdf>>.
- COTLER, Julio, coordinador
- 2009 *Poder y cambio en las regiones*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO
- 2012 Reporte de conflictos sociales. Disponible en: <<http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/home.php>>.
- 2011 *Aportes de la Defensoría del Pueblo a la promoción de la ética pública en los programas sociales del Estado*. Serie Informes de Adjuntía. Informe 001-2011-DP/APCSG-PEPPCPP. Lima: Defensoría del Pueblo.
- 2010 *Defensoría del Pueblo, ética pública y prevención de la corrupción*. Serie Documentos Defensoriales 12. Lima: Defensoría del Pueblo.

DEGREGORI, Carlos Iván y Carlos MELÉNDEZ

- 2007 *El nacimiento de los otorongos. El Congreso de la República durante los gobiernos de Alberto Fujimori (1990-2000)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

DEL POZO, Claudia

- 2008 “La función de control político del Congreso y la actuación de las administraciones independientes (organismos reguladores)”. *Revista Derecho y Sociedad XIX* (31). Lima: Asociación Civil Derecho y Sociedad, Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 151-162.

DEVIDA/ConsultAndes

- 2009 “Diagnóstico de la situación del desvío de insumos químicos al narcotráfico”. Informe preparado por Jaime García Díaz y Jaime Antezana, ConsultAndes. Lima: Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas.

DIEZ, Alejandro

- 2010 “Estado y sociedad civil”. En: A. Adrianzén *et al. El Estado en debate. Múltiples miradas*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 165-182.

DONAYRE, Christian

- 2008 El control parlamentario de los decretos legislativos en el Perú: retos y posibilidades. *Revista Derecho y Sociedad XIX* (31). Lima: Asociación Civil Derecho y Sociedad, Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 79-92.

DURAND, Francisco y Humberto CAMPODÓNICO

- 2010 *Poder empresarial y sociedad civil en Sudamérica: entre el diálogo y el enfrentamiento*. Lima: DESCO, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, Centro de Estudios Democráticos de América Latina, Oxfam.

EGÚSQUIZA, Luis

- 2011 “La plata no llega sola: el financiamiento de las campañas electorales y de la actividad política en su conjunto”. En: C. Meléndez, compilador. *Post-candidatos. Guía analítica de supervivencia hasta las próximas elecciones*. Lima: Mitin Editores, pp. 229-253.

- 2008 “Elección sin competencia: las primarias presidenciales del 2006”. En: Asociación Civil Transparencia. *Cinco años de la Ley de Partidos Políticos ¿Qué cambió y qué falta cambiar?* Lima: Transparencia e IDEA Internacional, pp. 15-33.

FLORES, Gabriela

- 2010 “Voluntad del Estado en la lucha anticorrupción: carencias de una institucionalidad sólida y eficaz” En: Grupo de Trabajo Contra la Corrupción. *Informe anual sobre la lucha contra la corrupción en el Perú: 2010*. Lima: GTCC, pp. 59-65.

GAMARRA, Ronald, Lilia RAMÍREZ y Cruz SILVA

- 2007 *Balance del subsistema anticorrupción a seis años de su creación (2000-2006)*. Lima: Instituto de Defensa Legal – Justicia Viva, Pontificia Universidad Católica del Perú.

GARCÍA, Abraham

- 2008 “Cuando las prerrogativas parlamentarias favorecen la impunidad Algunas anotaciones críticas a la labor del Congreso”. *Revista Derecho y Sociedad XIX* (31). Lima: Asociación Civil Derecho y Sociedad, Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 117-128.

GARCÍA DÍAZ, Jaime

- 2011 “Qué ha funcionado y qué no ha funcionado en la LCD en el Perú en la última década 2000-2010”. Documentos de Trabajo ONUDD. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

GROMPONE, Romeo y Rodrigo BARRENECHEA

- 2010 “Régimen político, improvisaciones institucionales y gobernabilidad democrática en Perú”. En: M. Tanaka y F. Jácome, editores. *Desafíos de la gobernabilidad democrática: reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos e International Development Research Centre, pp. 113-147.

HUBER, Ludwig

- 2008 *Romper la mano. Una interpretación cultural de la corrupción*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Proética.

HUBER, Ludwig y Leonardo NARVARTE

2008 *El Estado en emergencia: Ica 2007*. Lima: Proética.

INSTITUTO PERUANO DE ACCIÓN EMPRESARIAL - PROÉTICA

2008 *Estudio cualitativo sobre la empresa privada y la corrupción*. Lima: Instituto Peruano de Acción Empresarial y Proética.

JIMÉNEZ MAYOR, Juan

2008 “Reforma en la organización y gestión judicial: un reto pendiente”. En: H. Pease y G. Peirano, editores. *Reforma del Estado peruano*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 425-458.

LANDA, César

2010 “Poder Judicial y Tribunal Constitucional: independencia y control de poderes”. En: A. Adrianzén *et al.* *El Estado en debate. Múltiples miradas*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 329-349.

LATORRE, Derik

2008 “Inmunidad parlamentaria”. *Revista Derecho y Sociedad XIX* (31). Lima: Asociación Civil Derecho y Sociedad, Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 163-176.

LEVINE, Daniel y José MOLINA

2008 “Calidad de la democracia en América Latina: Índice específico y evaluación comparada de los países”. En: H. Pease y G. Peirano, editores. *Reforma del Estado peruano*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 284-307.

LÓPEZ, Sinesio

2010 “Estado y ciudadanía”. En: A. Adrianzén *et al.* *El Estado en debate. Múltiples miradas*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 33-75.

LOVATÓN, David y Enrique ARIAS

2010 *Informe anual 2010 sobre Seguridad Ciudadana. El legado del gobierno de Alan García: Un país más inseguro*. Lima: Instituto de Defensa Legal – Justicia Viva.

LYNCH, Nicolás

- 2009 *El argumento democrático sobre América Latina. La excepcionalidad peruana en perspectiva comparada.* Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales.

MAINWARING, Scott

- 2009 “Deficiencias estatales, competencia entre partidos y confianza en la representación democrática en la región andina”. En M. Tanaka, editor. *La nueva coyuntura crítica en los países andinos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, IDEA Internacional, pp. 327-406.

MÁRQUEZ, Jaime

- 2008 “Ética y disciplina en los partidos políticos”. En: Asociación Civil Transparencia. *Cinco años de la Ley de Partidos Políticos ¿Qué cambió y qué falta cambiar?* Lima: Transparencia e IDEA Internacional, pp. 51-65.

MEDINA, Percy

- 2008 “Rendición de cuentas, control y divulgación: el dinero en las elecciones generales 2006”. En: Asociación Civil Transparencia. *Cinco años de la Ley de Partidos Políticos ¿Qué cambió y qué falta cambiar?* Lima: Transparencia e IDEA Internacional, pp. 35-50.

MELÉNDEZ, Carlos y Carlos LEÓN

- 2010 “Perú 2009: los legados del autoritarismo”. *Revista de Ciencia Política* 30 (2). Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 451-477.

MORÓN, Eduardo, Juan Francisco CASTRO y Cynthia SANBORN

- 2009 “Helping reforms deliver inclusive growth in Peru”. En: L. Rojas-Suárez, editora. *Growing pains in Latin America*. Washington, D. C: Center for Global Development, pp. 236-293.

MUJICA, Jaris

- 2011 *Micropolíticas de la corrupción. Redes de poder y corrupción en el Palacio de Justicia*. Lima: Asamblea Nacional de Rectores.

- 2009 "Redes de corrupción en los alrededores del Palacio de Justicia: de los falsificadores a los abogados informales". En: A. Panfichi, coordinador. *La ciencia política ante el Perú de hoy*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- 2006 "Relaciones corruptas: poder y autoridad en gobiernos locales". Documentos de Debate 10. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- 2005a "Estrategias de corrupción. Poder, autoridad y corrupción en espacios locales". En: O. Ugarteche, compilador. *Vicios públicos. Poder y corrupción*. Lima: Fondo de Cultura Económica, Sur Casa de Estudios del Socialismo, pp. 133-160.
- 2005b "Parlamento, ley y ciudadanías. Sobre la transgresión". En: G. Portocarrero, P. Patrón *et al.* *Pasiones privadas ¿Utopías públicas?* Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, pp. 81-97.

OFICINA REGIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA  
Y EL DELITO

- 2008 *Drogas y delitos en el Perú. Situación actual y evolución. Informe 2007*. Lima: Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

PÁEZ, Ángel

- 2010a "La modernización de la refinería de Talara: una cuestionada licitación de US\$ 1,177 millones de dólares". En: Grupo de Trabajo Contra la Corrupción. *Informe anual sobre la lucha contra la corrupción en el Perú: 2010*. Lima: GTCC, pp. 131-135.
- 2010b "Todos vuelven: proveedores implicados en corrupción contratan nuevamente con el Estado". En: Grupo de Trabajo Contra la Corrupción. *Informe anual sobre la lucha contra la corrupción en el Perú: 2010*. Lima: GTCC, pp. 126-130.

PAJARES, Erick

- 2011 "Crecimiento (in)sostenible y crisis ambiental: balance de políticas y prospectiva estratégica". En: DESCO. *Perú Hoy. El quinquenio perdido. Crecimiento con exclusión*. Lima: DESCO, pp. 333-360.

PAJUELO, Ramón

- 2009 “No hay ley para nosotros...”. *Gobierno local, sociedad y conflicto en el altiplano: el caso Ilave*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Asociación Servicios Educativos Rurales.

PANFICHI, Aldo

- 2011 “Contentious representation and its impact in contemporary Peru”. En: J. Crabtree, editor. *Fractured politics: Peruvian democracy. Past and present*. Londres: Institute for the Study of the Americas, University of London, pp. 89-104.

PANFICHI, Aldo y Mariana ALVARADO

- 2011 *Corrupción y gobernabilidad. Proyecto Elecciones Perú 2011: centrando el debate electoral*. Lima: Universidad Peruana Cayetano Heredia y Consorcio de Investigación Económica y Social.

PEASE, Henry

- 2008 “Reforma política para consolidar el régimen democrático”. En: H. Pease y G. Peirano, editores. *Reforma del Estado peruano*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 185-236.

PEASE, Henry y Giofianni PEIRANO, editores

- 2008 *Reforma del Estado peruano*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

PEÑA, Víctor

- 2011 *Combatir la corrupción en el Perú: a diez años de Fujimori. Una aproximación desde la implementación de políticas públicas*. Lima: Instituto del Perú – Universidad de San Martín de Porres.

PORTOCARRERO, Gonzalo, editor

- 2010 *Cultura política en el Perú: tradición autoritaria y democratización anómica*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

PORTOCARRERO, Felipe y Luis CAMACHO

- 2011 “Impulsos moralizadores: el caso del Tribunal de Sanción Nacional 1930-1931”. Material de la Escuela Anticorrupción de Proética (11 al 17 de mayo).

## PROÉTICA

- 2012 VII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2012. Elaborada por Apoyo. Disponible en: <<http://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2012/07/Pro%C3%A9tica-VII-Encuesta-Nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupci%C3%B3n-en-el-Per%C3%BA-2012.pdf>>.
- 2011 *UN Convention Against Corruption Civil Society Review: Peru 2011*. Proética y Coalición UNCAC.
- 2010 *Reconstrucción y corrupción. Tres miradas al proceso de reconstrucción luego del sismo del 15 de agosto de 2007*. Lima: Proética.
- 2009a *El financiamiento en la política. Conceptos y reglas básicas*. Lima: Proética
- 2009b *Hacia un sistema de control para gobiernos regionales. Análisis y propuesta*. E. Conterno y F. Blanco. Lima: Proética.
- 2008 *Mapa de riesgos de la corrupción. Región San Martín*. Lima: Proética.

## PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

- 2009 *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

## PROYECTO DE ANÁLISIS POLÍTICOS Y ESCENARIOS PROSPECTIVOS – PNUD

- 2012 *Perú. Escenarios prospectivos 2012-2016. La oportunidad de un nuevo ciclo de desarrollo*. Colección Informes Nacionales de Prospectiva Política PAPEP. La Paz: PAPED-PNUD, IDEA Internacional, pp. 54-55.

## QUIROZ, Alfonso

- 2008 *Corrupt circles: A history of unbound graft in Peru*. Washington, D. C y Baltimore: Woodrow Wilson Center Press y Johns Hopkins University Press.

## RAMÍREZ, Lilia

- 2010 “Corrupción y sistema de justicia”. En: Grupo de Trabajo Contra la Corrupción. *Informe anual sobre la lucha contra la corrupción en el Perú: 2010*. Lima: GTCC, pp. 42-48.

REMY, María Isabel

- 2011 *Participación ciudadana y gobiernos descentralizados.* Cuadernos Descentralistas 28. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- 2010 “El asedio desde los márgenes: entre la multiplicidad de conflictos locales y la lenta formación de nuevos movimientos sociales en Perú”. En: M. Tanaka y F. Jácome, editores. *Desafíos de la gobernabilidad democrática: reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos e International Development Research Centre, pp. 217-312.

RUBIO, Marcial

- 2010 “Norma y realidad. ¿Por qué no se cumple el Derecho?”. En: A. Adrianzén *et al. El Estado en debate. Múltiples miradas.* Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 351-370.

RUIZ, Juan Carlos

- 2011 “El control parlamentario de los decretos de urgencia y el test para evaluar su constitucionalidad”. Documento de Trabajo 47. Lima: Instituto de Defensa Legal – Justicia Viva.

SARDÓN, José Luis

- 2010 “El sistema electoral peruano”. En: A. Adrianzén *et al. El Estado en debate. Múltiples miradas.* Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 273-286.

TANAKA, Martín

- 2012 “¿Por qué el Estado no responde adecuadamente a los conflictos sociales? ¿Qué hacer al respecto?”. *Economía y Sociedad* 79. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- 2010 *Perfil del elector peruano.* Lima: Jurado Nacional de Elecciones, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- 2009 *¿En qué falló la ley de partidos y qué debe hacerse al respecto?* Lima: IDEA Internacional.
- 2007 *La participación ciudadana y el sistema representativo* Lima: ProDesarrollo - USAID.

- TANAKA, Martín, editor  
2010 *El Estado, viejo desconocido. Visiones del Estado en el Perú.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.  
2009 *La nueva coyuntura crítica en los países andinos.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos, IDEA Internacional.
- TANAKA, Martín, Patricia ZÁRATE, Ludwig HUBER *et al.*  
2011 “Mapa de la conflictividad social en el Perú. Análisis de sus principales causas”. (Elaborado con base a la consultoría Mapa de conflictos sociales y actores a nivel nacional). Lima: Programa de Apoyo para una Cultura de Paz y el Fortalecimiento de Capacidades Nacionales para la Prevención y el Manejo Constructivo de Conflictos - Presidencia del Consejo de Ministros.
- TANAKA, Martín y Francine Jácome, editores  
2010 *Desafíos de la gobernabilidad democrática: reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos e International Development Research Centre. Disponible en: <<http://hdl.handle.net/10625/46490>>.
- TANAKA, Martín y Sofía VERA  
2010 “La dinámica ‘neodualista’ de una democracia sin sistema de partidos: la situación de la democracia en el Perú”. *Revista de Ciencia Política* 30 (1), pp. 87-114.
- TOCHE, Eduardo  
2010 “Perú en 2010. Avances en el frente externo y tropiezos en el interno”. En: H. Mathieu y C. Niño, editores. *Anuario 2010 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe.* Bogotá: Fundación Friedrich Ebert, pp. 142-155.
- TRANSPARENCIA  
2008a *Cinco años de la Ley de Partidos Políticos. ¿Qué cambió y qué falta cambiar?* Lima: Asociación Civil Transparencia e IDEA Internacional.  
2008b *Guía Cinco: Ética parlamentaria. El bien común como perspectiva.* Guías temáticas. Reformas clave para un Estado en buen Estado. Lima: Transparencia.

## TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

- 2007 *Global Corruption Report 2007*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.

## TUESTA SOLDEVILLA, Fernando

- 2008 “Reforma política en Perú”. En: D. Zovatto y J. Orozco, coordinadores. *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, IDEA Internacional.

## UGARTE, Mayen

- 2010 “Reforma administrativa del Estado: una administración pública inclusiva”. En: A. Adrianzén *et al.* *El Estado en debate. Múltiples miradas*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 103-120.

## VALLADARES, Jorge

- 2011 “Representación, competencia y unidad en el Congreso peruano”. En: C. Meléndez y A. Vergara, editores. *La iniciación de la política*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 183-210.
- 2008 “Efectos de la ley sobre el sistema de partidos”. En: Transparencia. *Cinco años de la Ley de Partidos Políticos. ¿Qué cambió y qué falta cambiar?* Lima: Asociación Civil Transparencia, pp. 67-83.

## VARGAS, Walter

- 2010a “Decretos de urgencia pro-inversión: desregulación del control público sigue en marcha”. En: Grupo de Trabajo Contra la Corrupción. *Informe anual sobre la lucha Contra la corrupción en el Perú: 2010*. Lima: GTCC, pp. 67-71.
- 2010b Núcleos ejecutores: análisis normativo del Decreto de Urgencia N.º 085-2009. En: Grupo de Trabajo Contra la Corrupción. *Informe anual sobre la lucha Contra la corrupción en el Perú: 2010*. Lima: GTCC, pp. 72-77.

## VERGARA, Alberto

- 2009 *El choque de los ideales. Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato*. Lima: IDEA Internacional.

VERGARA, Nilo

- 2010a “El sistema nacional de contratación pública y los mecanismos paralelos de contratación”. En: Grupo de Trabajo Contra la Corrupción. *Informe anual sobre la lucha contra la corrupción en el Perú: 2010*. Lima: GTCC, pp. 95-106.
- 2010b “La contratación pública a través de organismos internacionales”. En: Grupo de Trabajo Contra la Corrupción. *Informe anual sobre la lucha contra la corrupción en el Perú: 2010*. Lima: GTCC, pp. 78-94.

YAMADA, Gustavo y Ricardo MONTERO

- 2011 “Corrupción e inequidad en los servicios públicos en el Perú”. Documento de Trabajo, 87. Lima: Universidad del Pacífico, Consorcio de Investigación Económica y Social.

ZAMBRANO, Elisa

- 2010 “Sistema Nacional de Control y Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado: roles y funciones actuales”. En: Grupo de Trabajo Contra la Corrupción. *Informe anual sobre la lucha contra la corrupción en el Perú: 2010*. Lima: GTCC, pp. 31-41.

ZAPATA, Antonio

- 2010a “La onda sísmica del 2007 en el Estado peruano”. En: M. Tanaka, editor. *El Estado, viejo desconocido. Visiones del Estado en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 177-233.
- 2010b “Control, tributos y supervisión bancaria: historia económica e institucional”. En: C. Contreras, C. Mazzeo y F. Quiroz, editores. *Guerra, finanzas y regiones en la historia económica del Perú*. Lima: Instituto d Estudios Peruanos, pp. 373-410.

## Sobre los autores

NERINA ÁNGELES SUÁREZ. Licenciada en Gestión y Alta Dirección, con mención en Gestión Pública. Consultora en temas de fortalecimiento institucional, instrumentos de gestión, modelos de gestión, planificación estratégica y descentralización.

JOSÉ LUIS BACIGALUPO VARGAS. Bachiller en Economía por la Universidad del Pacífico, con estudios en el Instituto de Ciencias Políticas de París y la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Actualmente es asistente de investigación en el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

ELSA BARDÁLEZ DEL ÁGUILA. Egresada del Doctorado en Ciencias Políticas del Massachusetts Institute of Technology y licenciada y bachiller en Filosofía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Desde 2011 es investigadora del Instituto del Perú de la Universidad de San Martín de Porres. Se desempeña como evaluadora y consultora internacional independiente. Ha trabajado principalmente en el campo práctico del desarrollo y la gobernanza. Fue Secretaria General Adjunta de Transparencia (2003-2009) y presidió las áreas de formación ciudadana e integridad institucional. Ha dirigido publicaciones y escrito numerosos trabajos sobre institucionalidad democrática, entre otros temas.

YOHNNY CAMPANA MORALES. Economista por la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco, con estudios de maestría en Economía en la Universidad de San Andrés de Argentina. Actualmente es

Analista Senior del área de Desarrollo Económico y Social de Macroconsult, donde realiza estudios de evaluación de impacto, diseño de políticas sociales y análisis de coyuntura. Ha publicado y participado en diversas investigaciones, entre otras, “¿Son efectivas las exoneraciones tributarias en la selva? Una primera evaluación de su impacto en el bienestar de los hogares”, auspiciada por el Consorcio de Investigación Económica y Social.

ELMER CUBA BUSTINZA. Socio Director de Macroconsult. Ha sido director independiente de las compañías mineras Milpo y Atacocha, Vicepresidente del Organismo Supervisor de Inversión en Energía, miembro del Consejo Consultivo de la Presidencia del Poder Judicial, Director de la Corporación Financiera de Desarrollo y Economista Especializado del Banco Central de Reserva del Perú. Es consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la Organización Internacional del Trabajo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el Banco de Desarrollo de América Latina, la Comunidad Andina de Naciones, la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria; y consultor económico de importantes empresas nacionales e internacionales que operan en el país.

ALEJANDRO DIEZ HURTADO. Antropólogo por la Pontificia Universidad Católica del Perú y doctor en Antropología Social y Etnología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (París, Francia). Investigador en temas de economía y política en sociedades rurales y autor de diversas publicaciones. Actualmente es profesor en el Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú y coordinador del Posgrado de Antropología en la misma casa de estudios.

EDUARDO JIMÉNEZ SÁNCHEZ. Bachiller en Economía por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, actualmente cursa estudios de maestría en Economía en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Analista de Macroconsult con amplia experiencia en análisis del sector externo peruano, coyuntura económica internacional, temas sociales, entre otros. Ha trabajado en el Consorcio de Investigación Económica y Social y la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Ha sido

consultor de la Organización Panamericana de la Salud, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización Internacional del Trabajo, entre otras.

ALEJANDRO KANTOR BENAVIDES. Economista por la Brandeis University (Boston, Estados Unidos) y bachiller en Matemática Pura por la misma casa de estudios. Es consultor de Governa en gestión pública, donde también ha trabajado temas de modernización del Estado relacionados con el Servicio Civil, y en municipalidades provinciales en temas de licencia de funcionamiento y otros procesos administrativos.

JUANA KURAMOTO HUAMÁN. Magíster en Políticas Públicas por la Universidad Carnegie Mellon y candidata a doctora en Estudios de Política en Cambio Tecnológico de la Universidad de Maastricht. Ha participado activamente en el diseño de la política de Ciencia, Tecnología e Innovación en el Perú, preparando lineamientos para la inversión pública en innovación, así como colaborando en la formulación del estudio de factibilidad de la segunda fase del Programa de Innovación y Competitividad. Formó parte del equipo evaluador de la política de ciencia, tecnología e innovación en la República Dominicana. Ha evaluado proyectos de innovación para la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación de Panamá. Actualmente es Investigadora Asociada del Grupo de Análisis para el Desarrollo, e integra el Comité de Gestión del Centro de Innovación de IPAÉ. Además se desempeña como consultora del Banco Interamericano de Desarrollo y de Naciones Unidas.

ÁLVARO MONGE ZEGARRA. Economista por la Universidad del Pacífico, magíster en Desarrollo Económico por la Universidad de Sussex (Inglaterra) y candidato a doctor en Economía por esa misma casa de estudios. Socio y jefe del área de Desarrollo Económico y Social de Macroconsult. Especialista en métodos cuantitativos, econometría e investigación económica aplicada. Ha participado en diversos proyectos de investigación auspiciados por el Consorcio de Investigación Económica y Social, el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y el Departamento de Economía de la Universidad de Sussex. Asimismo, ha realizado trabajos de consultoría para organizaciones como el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, entre

otros. Se ha desempeñado como profesor de pregrado y posgrado de la Universidad del Pacífico y la Pontificia Universidad Católica del Perú y asistente de cátedra en la Universidad de Sussex.

VILMA A. MONTAÑEZ GINOCCHIO. Economista por la Universidad de Lima, con maestrías en Gestión de Políticas Públicas y en Gestión de Proyectos. Cuenta con experiencia en gestión de programas y proyectos en el Perú y Honduras. Consultora independiente. Ha trabajado con organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, y organismos públicos como la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Salud, el Seguro Integral de Salud y el Ministerio de Economía en temas de desarrollo social, especialmente de reforma sanitaria y políticas públicas de salud y nutrición. Ha realizado diversas investigaciones sobre financiamiento de la salud y otros temas relacionados con políticas sociales.

GONZALO NEYRA ARÁOZ. Economista por la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, magíster en Economía y Gestión Regional por la Universidad Austral de Chile y magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Investigador en temas de descentralización, finanzas públicas subnacionales, desarrollo productivo y economía urbana. Ha sido consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Programa para América Latina y el Caribe del Lincoln Institute of Land Policy.

CARLOS ENRIQUE ORIHUELA ROMERO. Economista por la Universidad Nacional Agraria La Molina (UNALM) y magíster en Economía de Recursos Naturales y del Medio Ambiente por la Universidad de Concepción, Chile. Se desempeña como docente de la Facultad de Economía y Planificación de la UNALM y consultor en temas de economía de cambio climático, y valoración de impactos ambientales y servicios ecosistémicos. Actualmente es estudiante del programa doctoral en Economía de los Recursos Naturales y el Desarrollo Sustentable, Convenio Universidad Nacional Agraria La Molina - Universidad Nacional Autónoma de México. Es autor de diversos artículos en revistas internacionales sobre temas de valoración ambiental y economía de recursos naturales.

JORGE RODRÍGUEZ SOSA. Magíster en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido Director de Investigación y Vicedecano en la Facultad de Educación de la Universidad Peruana Cayetano Heredia. Es investigador asociado del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO. Ha realizado diversos estudios y consultorías para instituciones nacionales (DESCO, Ministerio de Educación) e internacionales (Fundación W. K. Kellogg, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, PREVAL-FIDAMERICA). Cuenta con numerosas publicaciones sobre metodologías de investigación, evaluación de proyectos, sistematización de experiencias y desarrollo local.

JANICE SEINFELD. Doctora y magíster en Economía por la Universidad de Harvard. Realizó estudios de posdoctorado en Economía de la Salud en el National Bureau of Economic Research en Cambridge, Massachusetts. Licenciada y bachiller en Economía por la Universidad del Pacífico. Desde 2003 se desempeña como profesora e investigadora en esta última casa de estudios y es Coordinadora del Área de Políticas Sociales, Desarrollo Humano y Sociedad Civil de su Centro de Investigación. Consultora de organizaciones nacionales e internacionales —Ministerio de Salud, Banco Mundial, Universidad de Harvard, Fundación Ford, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Global Development Network, entre otras— en temas relacionados con las políticas públicas en el Perú. Sus principales áreas de investigación son la salud y la educación pública, incluyendo temas como el aseguramiento universal en salud, el acceso de la población a medicamentos, políticas costo-efectivas para combatir la desnutrición infantil, entre otros. Ha ganado en diversas oportunidades los fondos de investigación del Consorcio de Investigación Económica y Social. Es coautora del libro *Repensando la salud en el Perú*, coeditora del libro *Gasto en la mira: evaluando el gasto público* y autora de diversos artículos sobre los temas de su especialidad.

MARIO D. TELLO PACHECO. Doctor en Economía por la Universidad de Toronto, Canadá. Experto en economía internacional, desarrollo y crecimiento económico nacional y local, regionalización y descentralización, competitividad, organización industrial, desarrollo del sector privado y métodos cuantitativos. Se desempeña como consultor internacional y nacional en organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, Naciones Unidas,

el World Institute for Development Economics Research, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, AECI y el International Development Research Centre. Ha sido profesor visitante de las siguientes casas de estudios: Florida State University, Universidad de Puerto Rico, University of Southern Mississippi, University of Wisconsin-Center, University of Southern California, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, Universidad Centroamericana (Costa Rica) y la Universidad Católica de La Paz (Bolivia). Actualmente es investigador principal y profesor del Departamento de Economía y el Área Académica de Finanzas de CENTRUM Católica de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha publicado numerosos artículos y libros en el Perú, México, España, Canadá y los Estados Unidos de Norteamérica.

MAYEN UGARTE VÁSQUEZ SOLIS. Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú y magíster en Administración Pública por la Syracuse University, Nueva York. Inició su experiencia en la administración pública en 1994. Actualmente se desempeña como Coordinadora de la mención de Gestión Pública en la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Socia fundadora del Grupo Goberna. Consultora especializada en gestión pública, fortalecimiento institucional y políticas públicas. Ha realizado consultorías internacionales para el diseño y la evaluación de programas y proyectos en América Latina. Cuenta con diversas publicaciones en el campo de la descentralización y la reforma del Estado.

GUSTAVO YAMADA FUKUSAKI. Bachiller y licenciado en Economía por la Universidad del Pacífico y doctor en Economía por la Universidad de Columbia, Nueva York. Ha sido Viceministro de Promoción Social del Ministerio de Trabajo y Promoción Social del Perú. Se desempeñó como Economista Senior del Banco Interamericano de Desarrollo y Economista Fiscal del Fondo Monetario Internacional, en Washington. Actualmente es Vicedecano de la Facultad de Economía de la Universidad del Pacífico, profesor del Departamento Académico de Economía y miembro del Centro de Investigación de esta casa de estudios. Sus áreas de especialización son: empleo y economía laboral, pobreza, crecimiento y desarrollo económico, educación, gasto

público y políticas sociales. Participa como Consejero Vocal del Consejo Nacional de Educación y miembro del directorio de IPAЕ.

JOSÉ ZULOETA BONILLA. Egresado de Economía con mención en Macroeconomía y Economía Internacional de la Universidad del Pacífico. Analista responsable del seguimiento de la actividad económica peruana en Macroconsult, encargado de la elaboración de proyecciones macroeconómicas y sectoriales. Ha participado en estudios de evaluación de políticas macroeconómicas e impacto macroeconómico para instituciones públicas y privadas.