



AGENDA DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS 2017-2021

Elaborado por:



CIES
consorcio de investigación
económica y social

Construyendo conocimiento para mejores políticas

Con el financiamiento de:



Global Affairs
Canada

Affaires mondiales
Canada

Canada



IDRC | CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

CONTENIDO

1. ESTADO Y GESTIÓN PÚBLICA

Corrupción y transparencia	3
Ludwig Huber (IEP)	
Seguridad ciudadana	5
Lucía Dammert (Usach) y Jarís Mujica y Nicolás Zevallos (PUCP)	
Reforma del sistema político y electoral	7
Martín Tanaka (IEP)	
Descentralización y desarrollo regional	9
Gonzalo Neyra	
Gestión pública y servicio civil	11
Juan José Martínez	

2. DERECHOS CIUDADANOS

Educación	13
Hugo Ñopo y Jostin Kitmang (Grade)	
Salud	15
Janice Seinfeld y Vicente Benites (Videnza)	
Derechos civiles y discriminación	17
Jeanine Anderson	

3. POLÍTICA ECONÓMICA

Macroeconomía	19
Diego Winkelried (CIUP)	
Inserción en economía internacional, crecimiento y diversificación productiva	22
Mario Tello (PUCP)	
Empleo e informalidad	24
Pablo Lavado y Daniela Campos (CIUP)	

4. POBREZA Y DESARROLLO

Pobreza, desigualdad y políticas sociales	26
Javier Herrera (IRD, PUCP) y Ángel Cozzubo (PUCP)	
Desarrollo rural	28
Silvana Vargas (PUCP)	

5. CIENCIA Y AMBIENTE

Ciencia, tecnología e innovación	30
Juana Kuramoto (Grade)	
Ambiente y recursos naturales	31
José Carlos Orihuela (PUCP)	

Los artículos se basan en las versiones completas del libro "Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021", que puede descargar en: www.cies.org.pe

Folleto elaborado por el Consorcio de Investigación Económica y Social - CIES
Av. Cayetano Heredia N° 861, Jesús María
Lima, Perú
Teléfono: 463 2828

Primera edición: Lima, Febrero 2018
Diseño: Agustín Portalatino
issuu.com/agustindyf

PRESENTACIÓN

El presente folleto contiene quince artículos que incluyen principalmente las agendas de investigación para contribuir a políticas públicas al 2021. Estos quince artículos se basan en cada uno de los quince temas incluidos en el libro "Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021". El libro es la quinta edición de la serie Balance y Agenda que desarrolla el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) desde 1999.

El objetivo de esta publicación, elaborada gracias al Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés) y al Global Affairs Canada (GAC), es contribuir al conocimiento de la realidad peruana y al diseño de políticas públicas, así como sugerir líneas de investigación y servir de marco de referencia a los investigadores en ciencias sociales y actores comprometidos en la generación de evidencia para mejores políticas.

Los quince temas están distribuidos en cinco ejes: Estado y gestión pública; derechos ciudadanos; política económica; pobreza y desarrollo; y ciencia y ambiente. Cabe resaltar que las agendas de investigación contienen las prioridades de investigación que surgieron del XI Consejo Consultivo del Sector Público del CIES, realizado el 13 de enero de 2017, y de 14 talleres de validación realizados por el CIES con diversos sectores del Estado (ministerios y organismos públicos descentralizados). Además, para la elaboración del balance, los autores –en conjunto– revisaron más de mil documentos citados en las bibliografías de cada capítulo.

Las cuatro ediciones anteriores han sido marcos de referencia para los últimos 15 concursos de investigación que ha desarrollado el CIES. La primera edición de la serie (año 2000) se enfocó en la investigación económica. Las siguientes tres (años 2004, 2008 y 2012) sumaron nuevas temáticas vinculadas a las ciencias sociales y a la gestión pública, tales como pobreza, educación, salud, empleo, descentralización, recursos naturales, macroeconomía, economía internacional, género, entre otras.

Agradecemos la participación en el desarrollo de los capítulos a los expertos académicos de algunos centros asociados al CIES, como el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), el Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade), el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP); así como de otras instituciones, como el Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD, Francia), Universidad de Santiago de Chile (Usach) y Videnza Consultores.

El CIES seguirá comprometido con el impulso de la investigación en el Perú y agradece a sus centros asociados y a cada uno de los autores y autoras que han trabajado en este documento, así como a los especialistas consultados que contribuyeron a perfilar las agendas de investigación.

Oficina Ejecutiva CIES

Lima, febrero de 2018

CORRUPCIÓN: MÁS ALLÁ DE LA PERCEPCIÓN¹

Los niveles de corrupción en el país nunca fueron tan evidentes como en este último año. El caso de la empresa brasilera Odebrecht ha marcado un punto de quiebre, llevando a la cárcel a funcionarios públicos e investigando a empresarios. Por otro lado, dos expresidentes peruanos enfrentan investigaciones por lavado de activos y sobornos. La corrupción corroe la sociedad e impacta en diferentes dimensiones a nivel nacional y subnacional. ¿Cómo combatirla de manera efectiva?



Foto: Economipedia

La delincuencia y falta de seguridad (62%) es el problema más grave para los peruanos, según la encuesta bianual de Proética (2015). La corrupción (46%) es percibida como el segundo problema más importante. De hecho, cuatro de cada cinco encuestados consideró que esta se incrementó en los últimos años.

Pero, ¿cómo la corrupción afecta la percepción sobre el sistema político? Los resultados de la encuesta Barómetro 2014, del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop, por sus siglas en inglés), revelan que no afecta de manera negativa la valoración que existe sobre la democracia como el mejor sistema político, aunque sí influye negativamente.

Sin embargo, tratándose de un fenómeno tan amplio y con múltiples aristas, los estudios sobre este tema abarcan diferentes perspectivas, como la corrupción en la política, las diferentes prácticas de corrupción, y el umbral entre la ilegalidad y la corrupción.

Investigar este problema no es fácil por la dificultad de realizar estudios empíricos. Esto da lugar a las encuestas sobre percepciones que, si bien pueden ser indicadores útiles, en diferentes situaciones pueden presentar limitaciones, e incluso ser contraproducentes.

Queda mucho por investigar al respecto. Por ejemplo, cómo opera la corrupción desde el sector privado, especialmente luego de ver complejas redes de corporaciones comprometidas con casos de gran corrupción que han afectado considerablemente la economía y la estabilidad del país. Ello nos lleva a pensar en la necesidad de entender este problema más allá de la división entre gran y pequeña corrupción.

Agenda de investigación al 2021

Las siguientes preguntas de investigación distribuidas en diferentes temas requieren un análisis para entender mejor este fenómeno y, por ende, contar con una lucha anticorrupción y políticas más efectivas en el tiempo.

Causas de la corrupción

No abundan estudios que analicen empíricamente las causas de la corrupción y sus diferentes modalidades. Ello puede generar problemas al momento de elegir criterios para elaborar políticas de lucha contra este lastre. Buscando entender sus causas, se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Qué causas son responsables de la persistencia de la gran corrupción que involucra a líderes nacionales y empresas transnacionales?
- ¿Qué factores generan corrupción a nivel regional y local?
- ¿Qué factores son responsables de la persistencia de la pequeña corrupción ‘microcorrupción’?

La desigualdad social puede estar vinculada a las causas de la corrupción, entonces ¿a más desigualdad social mayor corrupción? ¿La corrupción genera más desigualdad? Por ello, se propone profundizar también en la llamada ‘trampa de la desigualdad’ en Perú, y se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Existe una asociación positiva entre indicadores de desigualdad económica e indicadores de corrupción?
- ¿Existe una asociación positiva entre otros indicadores de desigualdad –por ejemplo, en el plano educativo- e indicadores de corrupción?
- ¿Qué impacto podría tener una reducción en las desigualdades, en la incidencia de la corrupción?

¹ Artículo basado en el documento “Corrupción y transparencia” de Ludwig Huber (Instituto de Estudios Peruanos - IEP), incluido como primer tema del primer capítulo del libro “Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021”, CIES, agosto 2017.

Corrupción e informalidad

Según datos del INEI, el 75% de la economía peruana es informal. Sin embargo, se sabe poco sobre la relación entre corrupción e informalidad en el país. Estudios revisados para el documento base de este artículo, encuentran literatura que revela una asociación positiva. Es decir, la corrupción incrementaría el nivel de empleo en el sector informal; también se encuentran estudios que sugieren que estos elementos se complementan.

- ¿Existe una asociación positiva o negativa entre corrupción e informalidad en Perú?
- ¿Qué factores influyen en la relación entre informalidad y corrupción?
- ¿Qué impacto podría tener una reducción de la informalidad en la incidencia de la corrupción?

Efectos de la corrupción²

No se conoce el impacto real de la corrupción. El excontralor general de la República, Edgar Alarcón, estimó en 2015 las pérdidas para el Estado en S/12.600 millones aproximadamente. Casos de macrocorrupción, como el de Odebrecht, avalan esta cifra. Pero la Fiscalía formalizó en agosto una investigación preparatoria justamente contra el excontralor por el presunto delito de peculado doloso en agravio del Estado, una muestra más del avance de este problema. Sin embargo, faltan más luces sobre el tema, y sobre la microcorrupción. En esa línea, se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Cómo afecta la corrupción el desarrollo macroeconómico del Perú?
- ¿Cómo afecta el desarrollo económico en un determinado contexto regional o local?
- ¿Hay manera de calcular el impacto económico de la 'microcorrupción'?

Pero los impactos de la corrupción van más allá de la dimensión económica. Hay claros efectos políticos que hace falta estudiar más, como la relación entre democracia y corrupción. En esa línea, se plantean las siguientes preguntas.

- ¿Cómo afecta la corrupción al sistema democrático?
- ¿Se puede establecer una asociación negativa entre el regreso a la democracia después del Gobierno de Alberto Fujimori y la corrupción en el caso peruano?
- ¿De qué manera la consolidación de las instituciones democráticas podría reducir la corrupción?

Corrupción y descentralización

Los casos de corrupción a nivel subnacional, en evidencia a través de los casos de gobernadores regionales y numerosas autoridades locales en prisión o investigadas por corrupción, muestran la gravedad de un problema que se extiende en todo el país. En esa línea, se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- Si existen planes o políticas públicas que enfrenten la corrupción en las regiones, ¿cuál es el balance de los mismos?
- En caso negativo, ¿a qué se debe la ausencia?

- ¿Es recomendable establecer un modelo único para la lucha anticorrupción a nivel regional, o habría que tomarse en cuenta factores específicos para cada región? ¿Cuáles?
- ¿Se puede establecer una asociación (positiva o negativa) entre descentralización y corrupción en el Perú?
- ¿Existen diferencias regionales en este sentido? ¿A qué se deben?
- De acuerdo a los resultados del análisis, ¿qué correcciones al proceso de descentralización en el Perú se deberían implementar?

Tipología de la corrupción

Las redes de corrupción operan de distintas maneras. Una de las contribuciones desde la Academia puede ser elaborar una tipología que vaya más allá de la distinción entre gran y pequeña corrupción. En esa línea, se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Es razonable distinguir entre corrupción burocrática y corrupción política en el caso peruano?
- ¿Sería recomendable desagregar la gran y la pequeña corrupción para una lucha anticorrupción más exitosa?
- ¿Qué tipología sería la más relevante para conducir la lucha anticorrupción en el Perú, y por qué razones?

Persistencia y lucha anticorrupción

Analizar las estrategias anticorrupción, su éxito o fracaso, es fundamental. Bajo indicadores de que el problema crece, hay que conocer por qué fallan las medidas políticas y administrativas que se implementan. En esa línea se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Por qué las medidas anticorrupción tomadas por el Estado peruano no han dado resultados satisfactorios?
- ¿Qué mecanismos son aplicados por diferentes sectores sociales para desacatar las reformas?
- ¿Los modelos teóricos aplicados para el análisis permiten establecer modelos eficientes para la lucha contra la corrupción en el Perú?

Apoyo público a políticos corruptos

"Roba, pero hace obra", es una frase muy usada en el Perú. Los ciudadanos otorgan su confianza a políticos, aun cuando se cierne la sospecha de que han cometido actos de corrupción. En esa línea, se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Por qué la gente vota por candidatos que tienen reputación de ser corruptos?
- ¿En qué medida este fenómeno se da realmente en el Perú?
- ¿En qué medida contribuye a la persistencia de la corrupción?

² Este año el CIES viene financiando el estudio "Explorando los efectos de la microcorrupción local. Un análisis de caso a partir de la sobrevaloración de obras viales". La investigación está a cargo de Yohnny Campana y Álvaro Monge (Macroconsult). El objetivo es conocer más sobre los impactos de la microcorrupción.

CÓMO ABORDAR LA CRECIENTE INSEGURIDAD CIUDADANA³

Sin duda, la seguridad ciudadana es la principal preocupación de los peruanos. Tres elementos caracterizan esta situación: la percepción generalizada de inseguridad, la violencia y la criminalidad, así como los bajos niveles de confianza de las personas en las instituciones que justamente deben prevenirla y controlarla. La investigación aplicada es necesaria para generar información que contribuya a la elaboración de políticas públicas para enfrentar este problema.



Foto: Norma Córdova

A inicios de la década de los noventa, la criminalidad era entendida como un problema básicamente de corte policial, ubicado en el trinomio policía – justicia – cárcel. Bajo esa idea, la investigación académica se vinculaba principalmente con análisis legales sobre la criminalidad y los marcos jurídicos más apropiados para procesarla y controlarla. Así, desde las ciencias sociales se realizaron múltiples estudios que se centraron en problemáticas específicas, como la violencia juvenil, pero con enfoques generales que no siempre permitieron abordar los fenómenos en su propia especificidad fenomenológica.

Sin embargo, en los últimos 15 años el concepto de “seguridad ciudadana” se entiende hoy como una problemática multidimensional que involucra a diversas instituciones gubernamentales, en diversos niveles, y es asumido de manera transversal. La prevención del delito ha tomado una posición muy relevante en el análisis y en el discurso público, y se reconoce la necesidad y urgencia de acciones de índole social, política y económica para disminuir la magnitud del fenómeno criminal.

Algunas cifras sobre la incidencia del delito muestran los alcances del problema. Al año 2013, el 67,7% de las denuncias registradas fueron por delitos patrimoniales, especialmente hurtos y robos (con tasas mayores a 250 denuncias por cada 100.000 habitantes). Las lesiones se configuraron como el segundo delito más extendido (10,7%), seguido de las violaciones sexuales (3,9%)⁴.

Pero hay otro tipo de delitos que generan zozobra en diferentes puntos del país. Se trata del crimen organizado que no solo implica el tráfico ilícito de drogas. También crecen y se visibilizan otros fenómenos como el tráfico ilegal de madera, de oro, la trata de personas y la extorsión.

Agenda de investigación al 2021

Tomando en cuenta la complejidad del fenómeno, la agenda de investigación se ha construido en base a los vacíos en el conocimiento de esta área temática y a las necesidades de política pública. La agenda propuesta pasa por sustentar el diseño, implementación y evaluación de iniciativas de política destinadas a controlar o prevenir la violencia, la criminalidad y la inseguridad ciudadana.

Homicidios

El análisis de los homicidios es un necesario primer paso para fortalecer el conocimiento sobre la violencia en el país. Se han realizado importantes esfuerzos desde el gobierno central para mejorar la calidad de los registros administrativos de los homicidios, lo que alienta múltiples investigaciones sobre la perpetración de este delito en el país. Al menos seis áreas de investigación aplicada sobre homicidios podrían ser priorizadas en una primera etapa: homicidios por encargo (“sicariato”), homicidios con arma de fuego, tráfico de armas y municiones asociadas al homicidio, homicidios por violencia interpersonal y doméstica, estudios longitudinales y análisis de tendencias sobre homicidios, y posibles mecanismos de prevención y reducción de homicidios. En esa línea, se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Cuál es la relación entre homicidios y crimen organizado en el país y en cada una de sus regiones?
- ¿Cuál es la evolución, contextos y características de los homicidios con armas de fuego en el Perú?
- ¿Cómo se organiza el mercado legal e ilegal de armas y municiones en el Perú, y cuál es su vinculación con las tasas de homicidios?

³ Artículo basado en el documento “Seguridad ciudadana”, de Lucía Dammert (Universidad de Santiago de Chile - Usach), Jaris Mujica y Nicolás Zevallos (Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP), incluido como segundo tema del primer capítulo del libro “Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021”, CIES, agosto 2017.

⁴ Artículo de Jaris Mujica y Nicolás Zevallos, publicado en el diario Gestión el 11 de marzo de 2016: http://www.cies.org.pe/sites/default/files/files/actividades/gestion_11-03-2016.pdf

- ¿Cuáles son las características y la importancia cuantitativa de los homicidios asociados a la violencia doméstica y la violencia interpersonal?
- ¿Qué mecanismos pueden ayudar a reducir la victimización por homicidios en el Perú?

Violencia contra las mujeres

Este debe ser un tema de especial atención en Perú. No solo focalizarnos en el feminicidio, sino también en la agresión sexual. Las elevadas tasas de impunidad de este tipo de delitos son reconocidas en múltiples estudios desarrollados en el país, pero se requieren análisis en base a registros administrativos que pongan énfasis en el flujo de información y el procesamiento de las denuncias en cada caso, así como las respuestas públicas para las víctimas, entre otros temas. En esa línea, se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Cuáles son los problemas en el procesamiento penal del feminicidio?
- ¿Cuáles son los factores estructurales o situacionales que explican las violaciones?
- ¿Qué problemas hay en el procesamiento penal de violaciones y en la protección y tratamiento de víctimas?
- ¿Cuáles son las características demográficas y los perfiles de los agresores sexuales?
- ¿Cuáles son las características de la victimización de agresiones sexuales en niñas y adolescentes y su relación con el embarazo adolescente, deserción escolar, ingreso a la PEA y pobreza?
- ¿Cómo se desarrollan las redes de explotación sexual en el Perú?

Delitos patrimoniales

Los delitos patrimoniales son los más recurrentes en las grandes ciudades del Perú. Avanzar en el conocimiento sobre su magnitud, impacto y características ayudará a consolidar un corpus de conocimiento que permita no solo reconocer su impacto económico, sino también identificar los mercados que se desarrollan a su alrededor. En esa línea, se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Cuál es el costo económico de los delitos patrimoniales en Perú y cuál es el impacto en las economías domésticas?
- ¿Qué factores se vinculan con el inicio de carreras criminales vinculadas con los delitos patrimoniales?
- ¿Existe una relación entre los delitos patrimoniales y aquellos vinculados al crimen organizado?
- ¿Cuál es la forma de organización de los mercados de objetos robados y la dinámica de circulación de esos objetos?

Crimen organizado

La investigación sobre el desarrollo y evolución de los mercados ilegales vinculados al crimen organizado es una tarea pendiente en el Perú. Es prioritario estudiar las dinámicas en siete áreas de actividad delictiva: tráfico de drogas, minería ilegal, tala ilegal, lavado de activos, trata de personas, contrabando y extorsión. El estudio de estas dinámicas nos debe permitir entender la configuración de la cadena de valor y las rutas del mercado, los patrones de organización

criminal, la interrelación entre el mercado ilegal y los actores políticos y las vulnerabilidades de las políticas públicas para enfrentar estos delitos. En esa línea, se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Cuál es la estructura de la cadena de valor y las rutas del mercado de la cocaína?
- ¿Cuáles son los patrones de organización criminal en tráfico de drogas en el Perú?
- ¿Cuáles son las dinámicas de comercio en la minería ilegal, la cadena de valor y las rutas?
- ¿Cómo funcionan las dinámicas de la tala ilegal de madera y las modalidades de organización criminal en la cadena de circulación y tráfico?
- ¿Cómo se relacionan las economías ilegales y la política subnacional y nacional?
- ¿Cuál es la importancia y las modalidades de lavado de activos en las economías ilegales?

Sistema de justicia

El sistema de justicia es un elemento central en la investigación criminal para la persecución penal y la prevención del delito. Sin embargo, la desconfianza en las instituciones y la impunidad percibida hacia el sistema peruano es muy alta. Esta situación demanda no solo medidas de reformas políticas, sino también análisis que nos den mayores luces sobre el nivel de eficiencia del trabajo de control del crimen. Lamentablemente, en el Perú la investigación sobre las instituciones de la justicia criminal, así como su accionar e impacto sobre la criminalidad, es muy limitada. Algunas áreas claves de investigación son: la corrupción en el sistema de justicia y su relación con los procesos penales, la efectividad de las penas, los problemas y limitaciones operativas en las investigaciones penales, la reincidencia delictiva, la situación de la protección de víctimas y testigos, la situación y relevancia de la justicia local, la estructura policial para el combate del delito, y la situación y problemas del sistema penitenciario. En esa línea, se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Cuáles son las modalidades, los niveles de corrupción y los niveles de impunidad del sistema por tipo delictual en el Perú?
- ¿Cómo han impactado las modificaciones normativas en el desarrollo de la actividad criminal?
- ¿Cuál es la magnitud de la reincidencia criminal y el reingreso al sistema penitenciario en el Perú?
- ¿Cuáles son las estrategias y problemas de la policía en el desarrollo de acciones destinadas a prevenir y controlar la criminalidad?
- ¿Qué problemas hay en la protección de víctimas y testigos en los procesos penales?
- ¿Cuál es el nivel de efectividad y sinergia entre el sistema de justicia nacional y la justicia local?
- ¿Cuáles son los elementos centrales para una reforma policial y para el mejoramiento de las acciones del cuerpo policial?

ESPERADA REFORMA POLÍTICA Y ELECTORAL⁵

En los últimos años se ha generado consenso entre expertos y líderes de opinión, sobre la importancia de implementar una reforma electoral y del sistema político en el Perú. Su precariedad genera muchos vicios en el sistema de representación y desconfianza por parte de los electores. Por ello, diversos autores han llamado la atención sobre la relevancia de llevar adelante una reforma institucional del Estado. Entender cómo funciona el sistema político existente debe ser el punto de partida.



Foto: Alberto Orbegoso

La precariedad es una característica del sistema político peruano. En ese escenario, hay actores políticos que hacen o intentan hacer política, y que siguen siendo los protagonistas de los procesos electorales para elegir autoridades, y desde los cargos electos, participan en la toma de decisiones de políticas públicas. En el ámbito nacional (Presidencia y Congreso), se encuentran los partidos políticos. De un lado, están los que se pueden considerar partidos 'históricos' o que han ejercido ya funciones de gobierno, hoy muy debilitados, con la excepción del fujimorismo. De otro lado están los partidos 'nuevos', precarios y sin capacidad de sustituir a los históricos. Este 'mix' genera la extrema volatilidad que caracteriza el voto en el país. Y es que algunos partidos políticos funcionan como plataformas electorales durante las campañas, para desaparecer poco tiempo después. En la medida que los partidos no cuentan con personal suficiente propio, y carecen de referentes ideológicos o programáticos claros, las campañas políticas resultan erráticas y dan lugar a resultados azarosos e imprevisibles. Todo eso genera desconfianza de los electores hacia los partidos.

Entonces, existe la necesidad de mejorar el sistema de representación, de cambiar el sistema político y electoral. Esto se ha expresado en diferentes propuestas de reforma como las que ha presentado el Jurado Nacional de Elecciones (2014-2017), –la primera de ellas junto con la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec)–, la ONPE (2017) y la Asociación Civil Transparencia (2016).

Es importante señalar que el tema de la reforma política ha logrado salir del ámbito de la discusión de expertos e instituciones especializadas, llegando a la prensa, que ha colocado esta temática en debate ante la opinión pública. Como respuesta a estas demandas, el Congreso 2011-2016, hacia el final de su mandato, y en pleno proceso electoral 2016, implementó improvisadamente un conjunto de cambios criticados unánimemente, porque generaron problemas a las autoridades electorales. Así, el tema de la reforma ha quedado pendiente.

La investigación es fundamental para orientar la reforma, pero solo conociendo cómo funciona el sistema existente, se podrá pensar en la reforma política que debe implementarse en el Perú.

Agenda de investigación al 2021

La discusión sobre la reforma del sistema político y electoral puede resultar muy difícil de delimitar. Se propone que la agenda de investigación se oriente a entender mejor cómo funciona empíricamente el sistema político peruano, nutriéndose de una perspectiva comparada. Es clave considerar el funcionamiento del sistema político en todos sus niveles (nacional, regional y local). Tomando en cuenta que en el sistema político 'realmente existente' en el Perú, las decisiones de Estado y de política pública, y las formas de representación no pasan solo por los partidos políticos, es importante ampliar la agenda de investigación más allá de estos.

Partidos nacionales, movimientos regionales y organizaciones políticas locales

- Aún no contamos con información suficiente sobre la trayectoria de partidos como el APRA, AP, el PPC, o partidos de izquierda. Tampoco sobre su situación actual (facciones, disputas internas, intentos de implementar prácticas clientelísticas, etc.). Lo mismo puede decirse de partidos con menos historia pero que tuvieron responsabilidades de gobierno recientemente, como el fujimorismo, Perú Posible o el Partido Nacionalista. El actor político más importante en la actualidad es el fujimorismo, cuya dinámica interna está todavía por ser escudriñada, yendo más allá de discursos condenatorios o propagandísticos. También hay mucho que decir respecto a los partidos 'nuevos', más precarios organizativa y orgánicamente, pero reveladores de las nuevas formas de hacer política en el Perú. Están marcados por el personalismo extremo, vínculos con grupos de interés, e incluso con actores informales o ilegales.

⁵ Artículo basado en el documento "Reforma del sistema político y electoral en el Perú", de Martín Tanaka (Instituto de Estudios Peruanos - IEP), incluido como tercer tema del primer capítulo del libro "Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021", CIES, agosto 2017.

- Sobre los movimientos regionales, prácticamente no hay trabajos sobre sus trayectorias, organización, vínculos con diferentes intereses regionales o relaciones con los actores nacionales. Existen movimientos que merecen ser analizados. Desde los más consolidados (como Arequipa Tradición y Futuro –en Arequipa– o Nueva Amazonía –en San Martín–), hasta otros más personalistas, precarios o directamente vinculados a prácticas ilegales o clientelísticas. Algo similar puede decirse de las organizaciones políticas locales, que si bien han sido desplazadas por los movimientos regionales, en algunas provincias y distritos resultan actores relevantes. En Lima Metropolitana, por ejemplo, la popularidad del alcalde Castañeda resulta enigmática. Y en distritos de Lima, como Chosica, Chorrillos o Los Olivos, hay alcaldes reelegidos o movimientos que se mantienen en el poder, a pesar de denuncias de corrupción o inconductas de diverso tipo.
- El estudio de partidos nacionales y movimientos regionales puede comprender tanto su conducta en los procesos electorales, así como el desempeño de sus representantes electos en diferentes espacios de representación. En cuanto a lo primero, es importante saber cómo se organizan para competir. En las campañas, hasta qué punto se utilizan estrategias clientelísticas y cuánto funcionan en las campañas electorales las ‘nuevas tecnologías’. Sobre lo segundo (desempeño de representantes), es importante preguntarnos, entre otros puntos, qué tipo de relación se mantiene con los partidos.

Estos actores se ubican en un tablero que articula diferentes niveles de gobierno –nacional, regional y local–, cuyas relaciones merecen mayor análisis. Cómo se relacionan vertical (entre niveles de gobierno y con otros actores) y horizontalmente (relaciones entre unidades equivalentes y cómo cambian las dinámicas en diferentes espacios territoriales).

Funcionamiento del sistema político existente

La agenda de investigación propone conocer el funcionamiento del sistema político ‘realmente existente’, considerando cómo diferentes actores terminan ocupando el espacio que en otros contextos cumple el sistema de partidos.

- Los partidos políticos supuestamente cumplen tres funciones: representar una parte de los intereses y demandas de los diferentes sectores de la sociedad; presentar candidatos a los cargos de elección popular; e intervenir desde allí en el proceso de toma de decisiones de Estado y de política pública, según un cierto perfil identitario y programático. En esa línea, es importante profundizar en aspectos como las diferentes interacciones de la carrera política, la relación cuadro y militantes, la ideología partidaria vs. candidatos independientes, redes de expertos y asesores políticos pre y post campañas. Las siguientes preguntas resultan fundamentales. ¿Con qué criterio los partidos buscan a estos candidatos independientes y cómo estos seleccionan los partidos en los que desean desarrollar sus carreras? ¿Hay afinidades ideológicas o es puro oportunismo político? ¿Hay diferencias entre tipos de partidos? Finalmente, los representantes electos parecen no asumir buena parte de las decisiones de política pública, siendo reemplazados por redes de expertos, élites tecnocráticas y asesores, articuladas por organismos internacionales, ONG y *think tanks*, que parecen tener más influencia que los políticos mismos en algunos ámbitos. ¿Hasta qué punto pesan las consideraciones políticas? ¿Las opiniones de los expertos y técnicos? ¿Cuánto

pesan los ‘poderes de facto’? ¿Cuánta capacidad de presión tiene la opinión pública y la acción colectiva de actores en las calles? ¿De qué depende que se impongan unas consideraciones sobre otras?

- En esa línea, sería interesante explorar el impacto que tiene la gestación de nuevos actores sociales articulados a través de redes sociales y el uso de nuevas tecnologías en ámbitos urbanos, de gran relevancia en algunas coyunturas. ¿Se trata de fenómenos efímeros o estamos ante la gestación de nuevas formas de expresión política? De otro lado, muchos de los temas de debate actual (la ‘ideología de género’, el debate sobre la unión civil, derechos de la población LGTBI, entre otros) movilizan no solo los actores nacionales, sino también transnacionales.
- Cabe preguntarse también por la creciente influencia que sobre las decisiones políticas adquieren actores no estrictamente políticos, pero que desplazan a los partidos de una forma cada vez más notoria. Por ejemplo, los medios de comunicación masivos y la creciente ‘judicialización de la política’. Respecto a lo primero, valen las siguientes preguntas. ¿Hasta qué punto la agenda y las propias decisiones políticas están marcadas por los intereses de los medios? ¿Cómo operan las presiones e influencias? ¿Cómo afecta la propiedad y la organización de los medios las líneas informativas? Respecto a lo segundo ¿cómo ejercen influencia los políticos y los diferentes actores sobre los jueces? ¿Qué intereses y lógicas tienen los actores judiciales?
- Otro elemento creciente en la actividad política son los actores ilegales vinculados a actividades como el narcotráfico, la tala ilegal de madera, el contrabando, la minería ilegal, especialmente en ámbitos locales y regionales en partes importantes del territorio. ¿Cuánto han penetrado esos intereses la actividad política? ¿Cuál es la respuesta del Estado y de los actores políticos frente a este desafío?

La reforma política

La propia reforma política es otro punto de investigación de vital relevancia. Y aquí son claves las siguientes preguntas. ¿Qué explica la lógica de las reformas ocurridas hasta el momento? ¿Qué efectos han tenido? ¿Por qué se cumplieron o no las expectativas puestas en las reformas? ¿Qué condiciones permiten la aprobación e implementación de las mismas? ¿De qué depende su éxito? ¿Cuál sería el alcance de una reforma política e institucional en el contexto de otras cosas que no cambian, como los actores, sus culturas y tradiciones políticas?

REINGENERÍA PARA EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN⁶

El proceso de descentralización se inició con el objetivo de transferir mayores recursos y competencias a los gobiernos subnacionales, y ofrecer mejores servicios a todos los peruanos. Si bien la necesidad de esta reforma política e institucional no está en discusión, los impactos no fueron los esperados. Primó un proceso desordenado, que develó, en su peor faceta, casos de corrupción y autoritarismo.



Foto: FONTAGRO

Abandonar un Estado centralista, distribuir de una manera más equitativa los ingresos generados en el país, y lograr una eficiente provisión de servicios públicos descentralizados fueron los factores principales para impulsar la descentralización y el desarrollo regional. Sin embargo, las buenas intenciones no alcanzaron y hoy se discute cómo llevar adelante una reingeniería de este proceso.

Si bien no se puede afirmar que todos los casos están llenos de vicios, sí hay elementos negativos comunes: transferencias de competencias fiscales y administrativas incompletas, falta de planificación, casos de corrupción en varios gobiernos regionales (expresidentes regionales presos y acusados de peculado). Este escenario es claro indicador de un proceso que ha tenido fallas y que debe reformularse, a fin de fortalecer la democracia local, así como la provisión y mejora de los servicios públicos en todo el país.

Un estudio de la Contraloría General de la República (2014) concluyó que más allá de establecer políticas nacionales de cumplimiento obligatorio para los gobiernos subnacionales, los ministerios (como instituciones rectoras de la política nacional) siguieron actuando como entidades ejecutoras, desnaturalizando su función principal de diseño, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. Este punto afectó la creación de capacidades en el nivel subnacional, clave para las nuevas competencias, e ingreso y uso de mayores recursos económicos.

El mismo informe reveló que entre el 2005 y el 2012, el presupuesto manejado por los gobiernos regionales se incrementó en 143%. De hecho, el boom minero, impulsado por los altos precios de los minerales, no fue anticipado, y generó una bonanza en el país, y en las regiones, que no se tradujo necesariamente en mayor bienestar para sus habitantes.

En conclusión, la descentralización y el desarrollo regional siguen siendo dos reformas políticas institucionales de gran relevancia, que deben incidir positivamente en el desarrollo del país. Hay

investigaciones sobre el tema que muestran balances de los avances de la política, pero que también dan cuenta de los errores y cuellos de botella en los años que ya tiene esta reforma.

Agenda de investigación al 2021

Tomando en cuenta las diferentes dimensiones de la descentralización y los problemas en su proceso de implementación, resulta importante impulsar investigaciones que evalúen su efecto. Esta agenda se basa en una síntesis de propuestas de hacedores de políticas públicas y especialistas en el ámbito de la descentralización y el desarrollo regional.

Descentralización

Diferentes estudios revelan que el modelo peruano de descentralización ha estado caracterizado por el gasto, financiado principalmente por transferencias desde el gobierno nacional a los gobiernos subnacionales, destacando los recursos del canon. En contraste, la tributación local ha tenido una baja importancia en los gastos de los gobiernos subnacionales. A continuación, subtemas planteados para la agenda de descentralización.

Competencias y responsabilidades de los gobiernos subnacionales

La descentralización administrativa es un aspecto pendiente. El shock de la descentralización de 2006, aceleró el proceso de la transferencia de competencias y responsabilidades, pero dejó de lado la gradualidad del cambio con que se avanzaba. Es importante evaluar los cuellos de botella en las relaciones intergubernamentales del proceso de descentralización. Por ello, se plantean las siguientes preguntas de investigación.

⁶ Artículo basado en el documento "Descentralización y Desarrollo Regional" de Gonzalo Neyra, incluido como cuarto tema del primer capítulo del libro "Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021", CIES, agosto 2017.

- ¿Los gobiernos subnacionales están asumiendo efectivamente las funciones y competencias que les han sido transferidas?
- ¿Qué conflictos de competencias se están produciendo entre el nivel nacional y los demás niveles de gobierno?
- ¿Cuál ha sido el desempeño de la coordinación vertical en relación a la delimitación de competencias?

Transferencias y tributación local

La práctica internacional recomienda una descentralización que en lo posible sea financiada con recursos propios, pues cuando un modelo de descentralización es financiado principalmente con transferencias, estas pueden desplazar los ingresos locales, generando una especie de pereza fiscal. En este punto, se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Cuáles son los efectos de las transferencias fiscales de canon y regalías en la recaudación de impuestos locales?
- ¿En qué medida las variaciones del incremento de la recaudación del impuesto predial están relacionadas con las transferencias del Programa de Incentivos?
- ¿Cuál es el potencial de recaudo del impuesto predial en zonas rurales?

Descentralización fiscal y servicios locales

La descentralización fiscal debe impulsar principalmente la mejora de los servicios públicos locales, en función de las demandas de las personas. En esa línea, se plantean las siguientes preguntas.

- ¿En qué medida la descentralización fiscal está teniendo efectos positivos en la mejora de la provisión de los servicios públicos locales?
- ¿Cuál ha sido el impacto de la descentralización de la educación y la salud hacia el nivel regional en el bienestar de los usuarios?
- ¿Cuál ha sido el desempeño de las transferencias de nivelación como instrumentos para enfrentar las inequidades de la descentralización?

Descentralización, corrupción y democracia en el nivel subnacional

Si no se aborda la gobernanza en el nivel descentralizado, la agenda de investigación sobre la descentralización quedaría incompleta. Temas ineludibles son la corrupción y las prácticas autoritarias que hemos visto en casos de gobiernos regionales y locales. En esa línea, se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Cómo afecta la descentralización en la frecuencia y el costo de la extracción de sobornos por parte de funcionarios corruptos?
- ¿En qué medida la disponibilidad de recursos fiscales descentralizados ha generado prácticas autoritarias en los gobiernos subnacionales?
- ¿Puede la descentralización fortalecer los niveles de democracia en el ámbito local?

Desarrollo regional

A nivel internacional, la nueva política regional intenta promover el potencial de cada región y busca mejoras en la competitividad, para reducir así las disparidades entre regiones (OCDE, 2009). En esa línea, se requiere un análisis de territorios funcionales en lugar del tradicional enfoque sectorial. Por ello, se plantean las siguientes líneas de investigación.

a. Barreras al crecimiento regional

Es importante seguir estudiando este tema y entender por qué regiones con gran potencial no han logrado un despegue en línea con la economía nacional. En este punto se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Cuáles son los factores que están limitando el crecimiento económico en cada una de las regiones del Perú?
- ¿Cuál ha sido el rol de las instituciones regionales en el crecimiento económico en las regiones?
- ¿Qué instrumentos de política es preciso manipular para eliminar los cuellos de botella que frenan la inversión en estas regiones?

b. Desarrollo urbano y ciudades

Las ciudades peruanas se han desarrollado en la informalidad, tanto en la ocupación del suelo, como en la dotación de servicios públicos. Tratándose de un tema casi inexplorado por la investigación social y económica, se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Los esfuerzos desplegados por el Gobierno para formalizar la propiedad urbana han tenido impacto en los hogares y en la gestión de las ciudades?
- ¿Cuáles son los efectos en términos del bienestar de los ciudadanos y el crecimiento económico producto de las mejoras al transporte urbano?
- ¿En qué medida establecer recuperación de plusvalías promovería la recuperación de los centros históricos y su financiamiento?

c. Atomización distrital y mancomunidades municipales

El Perú tiene el municipio más pequeño de América Latina. Además, el Gobierno ha continuado creando municipalidades: más de 20 nuevos distritos en los últimos cinco años. Por otro lado, se crean mancomunidades para enfrentar esa atomización y fortalecer la coordinación de los gobiernos locales. En esa línea se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿En qué medida las mancomunidades están logrando enfrentar los problemas de coordinación horizontal en el nivel local?
- ¿Cuáles han sido los beneficios de la creación de nuevos distritos en términos de la mejora de los servicios locales para la población que habita en estas nuevas jurisdicciones?
- ¿Cuáles serían los impactos en términos de provisión de servicios locales y el financiamiento de los mismos de una política de fusión municipal top-down?

REFORMA CIVIL PENDIENTE EN LA AGENDA PÚBLICA⁷

La calidad del servicio civil es un indicador clave de la capacidad que prestan los servidores públicos a la ciudadanía, así como un elemento fundamental para el diseño de políticas públicas. En 2013 se aprobó la Ley del Servicio Civil que busca principalmente introducir la meritocracia y elevar la calidad de los servicios que el Estado brinda a los ciudadanos. Sin embargo, los problemas persisten y, pese a la importancia del desempeño de los recursos humanos del sector público para el país, se trata de un tema poco estudiado desde la Academia.



Foto: Centro Agroturístico blogspot

Elevar la calidad de la función pública es fundamental para el desarrollo del país. Sin embargo, el bajo nivel de investigación sobre este tema puede ser una señal de que hoy no forma parte de las agendas de los grupos políticos, de las organizaciones de la sociedad civil, e incluso, de la agenda del Gobierno.

Entre 2013 y 2015, por ejemplo, periodo en el cual se promulgó la Ley del Servicio Civil, tres estudios abordaron problemas preexistentes en el servicio público, así como desafíos y fundamentos de esta importante reforma:

- La Ley del Servicio Civil: ¿Quién le pone el cascabel al gato? (Morales 2013)
- Problemática de la existencia de distintos regímenes de contratación de personal en el Estado (Beltrán 2013)
- La reforma del servicio civil en el Perú: la profesionalización de la función pública (Cortés y Prieto 2015)

Otros documentos elaborados por la Academia dan cuenta de los avances logrados por las iniciativas de Servir. No obstante, son casos específicos de estudio. Otras investigaciones abordan el tránsito de algunas entidades públicas bajo la reforma del servicio civil, o son planteadas desde una perspectiva económica.

De hecho, uno de los objetivos de la reforma es mejorar los ingresos de la mayoría de los servidores públicos en base a la meritocracia, e incentivar su crecimiento personal y profesional en la administración pública. Pero ese objetivo está aún en la letra y no en los hechos.

Si buscamos los precedentes de las características que actualmente tiene el servicio civil llegaremos a que provienen de un proceso que se ha definido en los últimos 25 años, desde el régimen de Alberto Fujimori en los noventa. Es en esos años cuando se crean entidades y se reorganizan otras, con personal sujeto a dos regímenes laborales diferentes: el público (regulado por el DL 276) y el privado (regulado por el DL 728).

CAUSAS Y EFECTOS DE LA SITUACIÓN A LA QUE SE HA LLEGADO EN EL SERVICIO CIVIL

CAUSAS	EFECTOS EN EL SERVICIO CIVIL
Sistema de pensiones 20530 (años 70-80)	Se congelan salarios. Se prohíben ascensos a través de las leyes de presupuesto.
Desaparece el INAP* (años 90)	No hay política ni gestión de las carreras. Se pierde la información de recursos humanos. Se abandona la gestión de los recursos humanos.
Descentralización (años 80)	Se pierde la información sobre características, número, pensiones, etc. Se llega al punto de que no se conoce el número de servidores, ni los rubros pagados, ni el costo de la planilla estatal.
Negociación colectiva a nivel municipal (años 80)	Se desconocen las condiciones y características de la carrera a nivel local y de las pensiones. Las retribuciones son diferenciadas, dependiendo de cada gobierno local y de la forma de desarrollo de la negociación colectiva.
Crisis fiscal (años 70-80)	Despidos masivos legalmente mal sustentados (contingencia judicial). Desprofesionalización de la carrera pública por compra indiscriminada de renuncias. Bajos salarios no atraen el personal idóneo.

FUENTE: Ugarte (2015), con modificaciones del autor.

(*) Instituto Nacional de Administración Pública

En 2001 (gobierno de transición de Valentín Paniagua) una comisión multisectorial elaboró un informe sobre la situación del personal de la administración pública. Este documento detectó varios problemas, entre ellos, la coexistencia de regímenes laborales diferentes en el sector público. La comisión determinó que el régimen privado mantuvo niveles de eficiencia típicamente públicos, pero a costos del sector privado.

⁷ Artículo basado en el documento "Gestión pública y servicio civil" de Juan José Martínez, incluido como quinto tema del primer capítulo del libro "Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021", CIES, agosto 2017.



Foto: Agencia Andina

Otros problemas registrados fueron los contratos administrativos de servicios (CAS), que reemplazan los contratos de servicios no personales. Los CAS pasaron de 157.000 a 275.000, de 2009 a 2016, sin mayor planificación, y sin detener la contratación por locación de servicios (en 2015 existían 150.0000 personas trabajando bajo esta modalidad)⁸.

La falta de consistencia en las retribuciones entre las entidades del Estado, así como la inexistencia de un ente rector de los recursos humanos del sector público, son otros de los problemas que destaca el informe de esta comisión multisectorial.

Agenda de investigación al 2021

Bajo la premisa del poco conocimiento existente sobre las organizaciones públicas, los servidores, y la importancia de tener más información sobre ellos, se plantean las siguientes preguntas de investigación.

Sobre el servicio civil y las organizaciones públicas

- ¿Qué características específicas tiene el servicio civil en las entidades correspondientes a los gobiernos nacionales, regionales y locales? Se necesita más información sobre este punto.
- ¿Cuál es la productividad de las organizaciones estatales? ¿De qué factores dependen? ¿Cómo incide la cantidad de personal? Estas preguntas se plantean debido al crecimiento del personal en los últimos años, en contraste con la falta de eficiencia y efectividad de las entidades públicas en el cumplimiento de sus funciones.
- ¿Se cumplen las normas del sistema administrativo de gestión de recursos humanos? ¿Cuál es el nivel de cumplimiento existente? ¿De qué factores depende? Dado los bajos niveles de cumplimiento de las reglas del sistema administrativo de recursos humanos, estas preguntas son fundamentales.
- ¿Qué factores explican el uso de contratos temporales, de locación de servicios? Esta pregunta se plantea por el uso de estos contratos y su aumento en el tiempo.

Sobre los servidores públicos

- ¿Cuál es el perfil del servidor civil? Se necesita data más detallada, que vaya más allá de la información agregada que Servir ha presentado en diversos informes.
- ¿Qué perfil tiene el servidor público de los gobiernos regionales o los gobiernos locales? Si hay diferencias con los funcionarios del Gobierno central, ¿qué factores las explican? Se necesita información más detallada sobre estos temas.
- ¿A qué incentivos responden los servidores civiles? ¿Funcionan los bonos por incentivos? ¿Funcionan los incentivos no monetarios? Estas preguntas son relevantes para poder plantear mecanismos que impulsen un mejor desempeño de los servidores civiles.
- ¿Cuál es el nivel de productividad de los servidores civiles? ¿De qué factores depende su productividad? ¿Qué factores afectan negativamente dicha productividad? ¿Qué efecto tiene la estabilidad laboral? ¿Qué efectos tienen en dicha productividad los diversos regímenes existentes en el sector público? (Estas preguntas se plantean por el aumento de personal en el sector público y el gasto, frente a la limitada eficiencia y efectividad de las entidades estatales en el cumplimiento de sus funciones).

⁸ Información obtenida de entrevistas a funcionarios de Servir.

MEJORAR APRENDIZAJES ES LA PRIORIDAD⁹

Este año la educación estuvo en el centro del debate. La huelga de docentes, que se prolongó por más de 50 días, evidenció serios problemas. Uno de ellos, la reducida inversión en el sector, que asciende a 3,8% del PBI, uno de los niveles más bajos de la región. Otro problema es la desconfianza de muchos docentes de ser evaluados. En lo que va de la actual gestión presidencial, dos ministros se han visto forzados a dejar el cargo. Un panorama difícil para un sector estratégico.



Foto: Perú País Minero

Entre los años 2011 y 2016, la matrícula de alumnos de inicial, primaria y secundaria siguió creciendo en 80,9%, 90,8% y 82,6%, respectivamente. Esa tendencia es definitivamente positiva. Sin embargo, el reto del sector sigue siendo el aprendizaje de los alumnos. Las diferentes evaluaciones —nacionales e internacionales— sobre el sistema educativo peruano muestran un gran rezago. Según la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE 2015)¹⁰, solo el 27% y el 10% de alumnos, en segundo de primaria y segundo de secundaria, respectivamente, lograron un nivel satisfactorio en matemáticas. Por otro lado, la prueba PISA 2015¹¹ reveló que uno de cada tres estudiantes peruanos de 15 años alcanzaba un nivel mínimo requerido en matemáticas. Si bien las cifras no son nada alentadores, se han registrado progresos.

Numerosos factores inciden en una buena educación. La calidad de los docentes, así como la infraestructura, se encuentran entre esos elementos. Pero el Censo Escolar 2015¹² devela una dura realidad: solo una de cada seis instituciones educativas públicas de educación básica se encuentran en buen estado. Además, menos de la mitad cuenta con los tres servicios básicos: agua potable, desagüe y electricidad. Hay evidencia de una correlación positiva entre acceso a agua tratada y logros en el aprendizaje. Y claro, en una situación contraria, las enfermedades diarreicas, por ejemplo, se incrementan e impactan en el rendimiento de los alumnos.

Otro dato a tomar en cuenta es que Perú, siendo un país de ingresos medios, tiene indicadores educativos que se asemejan a los de países de ingresos bajos. Actualmente se invierte aproximadamente US\$1200 por estudiante de educación básica, cifra que representa la mitad de lo que se invierte en Chile y la tercera parte de lo que se invierte en Colombia.

Con respecto a la labor del docente, la reforma más importante fue la Ley de Reforma Magisterial N.º 29944 de 2012. Entre otros puntos, esta normativa busca establecer las condiciones necesarias para el desarrollo profesional de los docentes, a través de una carrera basada en la meritocracia. No obstante, una de sus herramientas, la Evaluación de Desempeño Docente, que inició este año, generó el rechazo de miles de profesores del país. Las aguas se han calmado, pero han dejado claro que un sector tan importante merece mayor atención y evidencia para contar con políticas públicas más acertadas.

Agenda de investigación al 2021

La agenda en educación es muy amplia y aborda diferentes dimensiones. Entre las primeras se encuentra el financiamiento de este sector. El reto de asignar recursos suficientes, manteniendo la disciplina fiscal. En esa línea, se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Cómo conseguir la mayor eficiencia con las inversiones factibles?
- ¿Cómo balancear el reto eficiencia vs. equidad?
- ¿Cómo priorizar, balanceando adecuadamente lo urgente con lo importante?
- ¿Cómo llevar las mejores inversiones a los lugares donde más se necesitan?

⁹ Artículo basado en el documento "Educación" de Hugo Ñopo y Justin Kitmang (Grupo de Análisis para el Desarrollo - Grade), incluido como primer tema del segundo capítulo del libro "Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021", CIES, agosto 2017.

¹⁰ La ECE 2015 evaluó a estudiantes en lectura y matemática en segundo grado de primaria, y por primera vez, a estudiantes de segundo grado de secundaria. Se aplicó a todas las instituciones educativas del país, públicas y privadas, que cuenten con más de cinco estudiantes y no apliquen Educación Intercultural Bilingüe (EIB). También se evaluó a los estudiantes de cuarto grado de primaria que desarrollan efectivamente EIB. Ellos rindieron pruebas de comprensión lectora en castellano como segunda lengua. Fecha del censo: 10 y 11 de noviembre del 2015.

¹¹ El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés), tiene por objeto evaluar hasta qué punto los alumnos cercanos al final de la educación obligatoria han adquirido los conocimientos y habilidades necesarios para la participación plena en la sociedad del saber.

¹² El Censo Escolar consta de tres módulos: matrícula, docentes y recursos; local escolar y resultado del ejercicio educativo. La información se obtiene de información remitida por cada director de cada entidad educativa del gobierno.

Los compromisos de desempeño que asuman las direcciones y gerencias regionales (DRE y GRE), así como de las unidades de gestión educativa local (UGEL) son una vía, pues este programa asigna recursos adicionales a las unidades ejecutoras de acuerdo a metas cumplidas. En esa línea, se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Es realmente un buen mecanismo para mejorar la gestión en los diversos niveles?
- ¿Estamos ganando eficiencia del gasto?
- ¿Las metas son las adecuadas para cada nivel de gestión?
- ¿Los incentivos son los correctos?

Las obras por impuestos (Oxi) y las Asociaciones Público Privadas (APP) pueden ser mecanismos de inversión para repotenciar la precaria infraestructura educativa. En esa línea, se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Cuáles son los beneficios de las inversiones realizadas?
- ¿Qué espacios educativos son más importantes y prestos a ser financiados bajo estos mecanismos?
- ¿En qué lugares hay mayores brechas de infraestructura?

En el campo sociopolítico hay macropreguntas importantes que pasan por una mejor comprensión de la economía política de las reformas educativas. En esa línea, se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Cómo es posible formar una gran coalición que asegure que el país siga en la ruta de una mejor inversión educativa?
- ¿Cómo manejar el balance de prioridades técnicas vs. políticas en la asignación de recursos?
- ¿Qué coordinaciones son necesarias para generar sinergias entre el Gobierno central y los regionales?

Somos una de las sociedades más desiguales, tanto en resultados económicos, como en resultados educativos. Según la prueba PISA, el rol de las condiciones socioeconómicas sobre el desempeño de los estudiantes peruanos es uno de los más marcados de todos los países que miden sus rendimientos. Perú tiene también una de las mayores brechas de género en aprendizaje de matemáticas. Por ello, una línea de investigación a fortalecer debería ser la que analiza la desigualdad educativa, así como la provisión de servicios de educación privada. En esa línea se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿La escuela reproduce las desigualdades socioeconómicas?
- ¿Cómo superar el determinismo del nivel socioeconómico?
- ¿Qué estrategias o programas han mostrado buenos impactos? ¿Cuán escalables son?
- ¿Cómo asegurar una mayor igualdad de oportunidades en este contexto?
- ¿Qué mecanismos de participación o veeduría de los padres de familia podrían ser efectivos en la búsqueda de mejores resultados educativos?
- ¿Cuál es la regulación apropiada para el mercado de servicios educativos?

Siguiendo con las preguntas vinculadas a las brechas de desigualdad en el sector educativo, sin duda, la urbano-rural es la más apremiante. Mientras los aprendizajes de estudiantes en zonas urbanas han venido mejorando, no ha sido el caso de los estudiantes de zonas rurales. En esa línea se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Por qué se mantienen en niveles tan bajos los aprendizajes de los estudiantes en zonas rurales?
- ¿Cuáles son los incentivos necesarios para asignar los mejores profesores a las escuelas donde más se les necesita?
- ¿Qué ajustes en los materiales resultan pertinentes y efectivos?

Se propone también generar más evidencia sobre las diversas etapas relevantes de la carrera docente. Esto comienza con la atracción de los mejores a los estudios universitarios, para lo cual se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Quiénes deciden estudiar educación?
- ¿Qué diferencias existen entre la preparación de docentes en universidades o institutos pedagógicos?
- ¿Qué limitaciones de oferta educativa existen?

La reforma en la educación superior es un primer paso para asegurar una educación de calidad en el segmento universitario del nivel terciario. En ese sentido, generar más conocimiento sobre el sistema universitario, el funcionamiento de ese mercado, y el rol de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) en la búsqueda de mejorar la calidad y la regulación es clave. La gobernanza y el aseguramiento de la calidad en la educación superior son centrales en la búsqueda de la igualdad de oportunidades para el acceso a la educación superior de diferentes grupos. En esa línea se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Qué están estudiando los hombres y las mujeres?
- ¿El acceso es igualitario entre hispanohablantes y aquellos con lengua materna distinta?
- ¿Qué otras desigualdades merecen atención en este nivel?

Fortalecer las capacidades descentralizadas no debe quedar en segundo plano y el rol del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Concytec) es muy importante. En esa línea, se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Cuál es la influencia de la investigación científica en la calidad de una universidad?
- ¿Qué impacto tiene la presencia de la investigación en la universidad en la calidad profesional y el salario de los egresados?
- ¿Cuál es el balance apropiado entre investigación y docencia dentro de un modelo universitario para el país?

Es importante evaluar la educación técnica, y de esa manera, garantizar una transición adecuada de estos profesionales al mercado laboral. En esa línea, se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Cuál es el déficit de técnicos en el Perú?
- ¿Qué conjunto de estándares se puede establecer para el éxito del sistema?
- ¿Cómo se comporta la demanda de estos profesionales en diferentes sectores económicos?

MEJORAR LOS SERVICIOS DE SALUD DEBE SER UNA PRIORIDAD¹³

No es novedad que el sistema de atención a la salud en el Perú se encuentra en crisis y que enfrenta problemas estructurales desde hace mucho tiempo. Problemas básicos en la infraestructura hospitalaria y distribución de medicinas, largas colas, meses de espera para consultas ambulatorias, cirugías y hospitalización, son algunas de las condiciones que se citan con frecuencia para caracterizar el estado de la salud pública en el país.



Foto: Agencia Andina

El anuncio de la declaración en emergencia sanitaria de 18 hospitales y 8 institutos especializados de salud en Lima Metropolitana¹⁴, es un claro indicador de la gravedad de la situación de la salud pública, que afecta tanto a asegurados como a no asegurados, pero principalmente a los sectores más pobres de la población.

Se han anunciado importantes medidas para reducir y eliminar este problema, como el incremento del presupuesto del sector Salud en 20% para el 2018, pero todavía hay mucho camino por recorrer antes de ver la luz al otro lado del túnel, más aún, en un año con proyecciones económicas menores.

Un aspecto fundamental en la generación de políticas públicas —y sin embargo, poco destacado en los debates mediáticos— es la investigación en salud. Este elemento permite que los gestores tomen decisiones basadas en evidencia, y que puedan diseñarse políticas e intervenciones públicas exitosas y sostenibles en el tiempo. En otras palabras, contribuyen a valorar y rectificar las políticas públicas para lograr mejores condiciones sanitarias a nivel nacional.

En el año 2009, el Ministerio de Salud (Minsa), por intermedio del Instituto Nacional de Salud, estableció las prioridades de investigación para el quinquenio 2010-2014. La agenda de investigación definida constó de seis tópicos: recursos humanos en salud, salud mental, ITS-VIH/SIDA, tuberculosis, mortalidad materna y desnutrición infantil. Al respecto, diferentes estudios han evidenciado que, en la mayoría de las áreas señaladas, la producción científica no ha aumentado considerablemente —más bien fue limitada. Por añadidura, la investigación desarrollada en ese quinquenio fue financiada predominantemente por instituciones internacionales.

Agenda de investigación al 2021

Las áreas de investigación que se proponen han sido organizadas en cinco grandes categorías: enfermedades prioritarias, oferta de servicios, rectoría y regulación, financiamiento y aseguramiento.

Enfermedades prioritarias

Las enfermedades prioritarias constituyen uno de los principales temas atendidos por la investigación de salud pública en el Perú, y en línea con los objetivos estratégicos del sector y los objetivos del milenio, se encuentran la neumonía, la influenza, la tuberculosis, el VIH y la desnutrición. Sin embargo, a pesar de la atención que el tema concita entre los investigadores, las investigaciones sobre enfermedades prioritarias en el último quinquenio se han orientado principalmente a la identificación y medición de su magnitud. Brillan por su ausencia las investigaciones en tópicos de mayor envergadura, tales como el impacto de intervenciones que buscan plantear soluciones a los retos que estas enfermedades representan; cuáles son los abordajes efectivos para atender la obesidad y la desnutrición infantil; cuáles son las intervenciones que mejoran la adherencia al tratamiento de la TBC y el VIH; entre otros. En este punto se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Son las enfermedades con mayor carga de enfermedad las que utilizan más frecuentemente los servicios sanitarios?
- ¿Cuáles son las mejores estrategias para disminuir la resistencia a los fármacos contra la tuberculosis en el contexto peruano?
- ¿Cuáles son las intervenciones más efectivas llevadas a cabo en los colegios de países de medianos ingresos para disminuir la obesidad en los escolares?

¹³ Artículo basado en el documento "Salud" de Janice Seinfeld y Vicente Benites (Videnza Consultores), incluido como segundo tema del segundo capítulo del libro "Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021", CIES, agosto 2017.

¹⁴ Dato del 12 de octubre de 2017 basado en las declaraciones de la jefa del gabinete ministerial, Mercedes Aráoz, y expresado anteriormente por el ministro de Salud, Fernando D'Alessio.

- ¿Cuáles son los abordajes más efectivos para disminuir la desnutrición y la anemia en menores de cinco años en países de medianos ingresos?
- ¿Cuál sería el impacto de una estrategia de telemedicina para el tratamiento de enfermedades prioritarias en sitios donde no existe personal de salud especializado?

Oferta de servicios

La producción de estudios científicos en el último quinquenio ha arrojado luces sobre los problemas que enfrentan diferentes grupos poblacionales en el acceso a los servicios sanitarios, acceso a medicamentos, satisfacción de la atención y conocimiento de la enfermedad en pacientes crónicos. Sin embargo, persiste la necesidad de estudiar la oferta de servicios, en particular en lo referente a la valorización del impacto de los programas presupuestales en la salud de la población, el fortalecimiento del nivel primario de atención, las causas de la falta de acceso a medicamentos y la evaluación de intervenciones para disminuir la centralización de los recursos humanos en salud. En este punto se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Cuál es el impacto de los programas presupuestales definidos por el Minsa en la salud de la población peruana?
- ¿Cuáles son las intervenciones más efectivas para el fortalecimiento del primer nivel de atención?
- ¿Cómo fomentar las redes integradas de salud y cuál es la mejor forma de financiarlas?
- ¿Cómo garantizar la seguridad, eficacia y calidad de los medicamentos genéricos y biosimilares?
- ¿Cuáles son las intervenciones más efectivas para disminuir las brechas en la educación para la salud y el conocimiento de las enfermedades crónicas de los pacientes que las padecen?
- ¿Cuáles son las mejores estrategias para estimular que los estudiantes de pregrado de ciencias de la salud escojan trabajar en entornos rurales del interior del país?
- ¿Cuál es la efectividad de una intervención basada en mejoras salariales, oportunidades de formación y capacitación, estabilidad laboral y nombramiento para incentivar trabajar en zonas rurales del interior del país en los profesionales de la salud?

Rectoría y regulación

En los últimos cinco años se ha evidenciado una pobre producción científica sobre la rectoría en Salud (a cargo del Minsa) y la regulación (a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud - Susalud). Sin embargo, para llegar a tener un buen cumplimiento de las políticas públicas, es necesario que el Minsa asuma un rol más protagónico respecto a la rectoría a nivel nacional, así como reforzar los procesos de auditoría de la atención médica en salud. Planteamos las siguientes preguntas de investigación para el próximo quinquenio.

- ¿Cómo mejorar la articulación entre gobiernos regionales y gobiernos locales en la gestión de salud?
- ¿Cuál es el impacto de la descentralización de los servicios de atención oncológica especializada mediante los Institutos Regionales de Enfermedades Neoplásicas?

Financiamiento

En el ámbito del financiamiento, las investigaciones en los últimos cinco años se centraron en estudios de costo-efectividad de algunas intervenciones orientadas a algunas enfermedades. Sin embargo, no se evidencian estudios referidos a la eficiencia del financiamiento en los diferentes subsistemas de salud, el impacto de la fragmentación en el financiamiento de la salud, la sostenibilidad financiera a futuro del Seguro Integral de Salud (SIS) y el seguro social, o el costo-efectividad en el tratamiento de enfermedades como el dengue, el cáncer de mama o la diabetes. Estos estudios son claves pues permiten valorar la posibilidad de ser financiados por el Estado y así disminuir el gasto de bolsillo, garantizando un mejor impacto en la salud de la población. En este punto se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Cuál es el impacto de la fragmentación en el financiamiento para lograr una mayor eficiencia en el gasto de salud?
- ¿Cuáles son los pasos necesarios para convertir al SIS en un seguro de salud financieramente sostenible?
- ¿Cuál es la costo-efectividad del uso de vacunas contra el dengue para evitar el gasto de bolsillo en salud por parte de los ciudadanos?
- ¿Cuál es el impacto de la mamografía instaurada por el Minsa como medida para la detección precoz del cáncer de mama?
- ¿Cuál es la mejor estrategia para lograr el desarrollo de medicamentos basados en plantas medicinales oriundas del Perú?

Aseguramiento

La mayoría de estudios sobre aseguramiento en los últimos cinco años describen la situación actual del sector. Sin embargo, es necesario realizar estudios que visibilicen las intervenciones basadas en redes integradas que articulen el sistema de salud, la sostenibilidad de los regímenes subsidiados, el control y regulación de los mecanismos de afiliación al SIS, las intervenciones que permiten una mejor recaudación de aportes en los regímenes contributivos, como la seguridad social. Se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Cuáles son la factibilidad y el impacto de tener un único asegurador en todo el sistema de salud peruano?
- ¿Cuál es el impacto en el mercado de servicios de salud de la integración vertical?
- ¿Cuáles son los mejores mecanismos para disminuir la evasión del pago de aportes al seguro social por parte de las empresas?

LUCHAR CONTRA LOS DIFERENTES TIPOS DE DISCRIMINACIÓN¹⁵

La discriminación y la negación de los derechos de determinadas personas y grupos muestran claramente que en Perú no hay igualdad para todos. Por el contrario, seguimos siendo un país donde los derechos civiles son privilegio de algunos. Un país donde a diario se despliega un amplio conjunto de prácticas discriminatorias. Pese a avances legislativos para enfrentar estos problemas históricos, queda un largo trecho para poder hablar de una sociedad inclusiva.



Foto: William Perugini

Investigaciones realizadas en los últimos 5 años comprueban la vigencia de la discriminación étnica, racial, socioeconómica y de género en el Perú. Basta ver la publicidad peruana para comprobarlo o analizar la atención y acceso a espacios particulares, como los servicios de salud, de educación, o el mercado laboral (brecha salarial entre minorías étnicas y el resto de trabajadores), para encontrar prácticas de discriminación y negación de derechos.

Si bien algunas formas discriminatorias se han debilitado, aún no se aprecia la aplicación de una estrategia fuerte de acción afirmativa contra este problema. Producto de ello, diferentes investigaciones comprueban el surgimiento de nuevos ejes de discriminación contra minorías religiosas, la comunidad LGBT y personas que se desenvuelven en actividades que pueden generar (o generan) estigmas o actitudes discriminatorias.

Espacios como tiendas, bancos, discotecas y, en general, lugares donde se produce una transacción económica entre personas desconocidas, son propicios para la ocurrencia de actos discriminatorios (Indecopi 2015). Reforzando este dato, la evidencia sugiere también que determinados escenarios son más proclives a manifestaciones de discriminación y competencia por recursos y espacios: el transporte público, los servicios de salud y educación, las oficinas para trámites burocráticos, los procesos electorales, entre otros.

Las variantes de los actos forman parte de la casuística que Indecopi reúne a partir de las personas que denuncian estos hechos. Sin embargo, la gran mayoría no lo hace, por lo que resulta fundamental entender el camino y los obstáculos para formular una denuncia o queja. De hecho, los incidentes de discriminación pueden ser sumamente dramáticos e incluso implicar extrema violencia, pero la tendencia indica que las personas suelen reprimir la memoria de tales eventos, los normalizan o, interpretan como caprichos de un individuo y un determinado momento.

En esta línea, algunos estudios observan entre las consecuencias de la discriminación, cómo se genera presión en las víctimas para que se conformen ante las normas supuestamente violadas, y procuren incluso, convertirse en 'la clase de persona que no merece ser discriminada'. Por ejemplo, investigaciones antiguas registran la situación de personas de origen rural y pobre, que se emplean como personal de servicio en hogares de situación socioeconómica holgada. En esos nuevos espacios serán resocializadas en las costumbres, como la forma de hablar, caminar y vestirse en la ciudad.

La mayoría de investigaciones sobre este problema en Perú se organiza alrededor de una lista corta de categorías, que incluyen raza, etnicidad, género, edad/generación, y 'clase social' o posición socioeconómica. Sin embargo, falta conocer más.

Agenda de investigación al 2021

Discriminación, derechos civiles y la construcción de ciudadanía

Es clave fomentar investigación cualitativa que aporte información sobre cómo las personas se identifican y desean ser reconocidas, y por tanto, cómo responden a temas en las encuestas y estudios cuantitativos. Es necesario también entender mejor los factores que propician y facilitan conductas discriminatorias, así como los elementos que advierten fallas cuando se quieren frenar actos que violan la igualdad de derechos. Esta información puede recogerse desde estudios etnográficos, históricos y legales, así como meta-análisis de los mismos. Las denuncias formuladas en las instituciones encargadas también son una fuente importante. Se proponen las siguientes preguntas de investigación.

¹⁵ Artículo basado en el documento "Derechos Civiles y Discriminación" de Jeanine Anderson, incluido como tercer tema del segundo capítulo del libro "Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021", CIES, agosto 2017.



Foto: WOW Slider

- ¿Cuáles son los lugares y situaciones en el Perú donde la discriminación y negación de derechos tienen mayores posibilidades de manifestarse?
- De todas las categorías de peruanos y peruanas susceptibles de discriminación, ¿cuáles son las que corren mayor riesgo de ser víctimas en estos lugares y situaciones?
- Frente a distintas ofensas discriminatorias, y por parte de distintas clases de víctimas, ¿cuáles son las rutas que se tienen que recorrer para llevar a cabo las denuncias de discriminación y negación de derechos civiles?
- ¿Qué puede aprenderse del estudio comparativo entre estas distintas ofensas, víctimas y rutas de resolución de quejas?

Impactos relativos de la discriminación ejercida sobre distintas categorías y colectivos

Buena parte de la investigación sobre la discriminación y los derechos civiles se enfoca en un solo sector o colectivo de víctimas, sean afroperuanos, mujeres, discapacitados, LGBT, personas con VIH, etc. Eso hace difícil estimar los daños de la discriminación. Si bien toda discriminación o negación de derechos es objetable, la formulación de políticas públicas requiere pautas que permitan la priorización de sectores y problemáticas. Se proponen las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Qué diferencias y semejanzas pueden identificarse en las experiencias, formas y secuelas de discriminación entre dos o más colectivos susceptibles de discriminación en un mismo contexto o escenario?
- Reconociendo el interés del país en fomentar una ciudadanía productiva, emprendedora y meritocrática, ¿cuáles son las formas de discriminación y negación de derechos que son particularmente reñidas con ese objetivo?
- ¿Cuáles son los costos económicos de la discriminación ejercida en contra de distintos colectivos de víctimas?

Colaboración Estado - sociedad civil en defensa de los derechos y contra la discriminación

Muchos colectivos que se registran como víctimas de discriminación están organizados y, desde una posición de conocimiento y compromiso, realizan estudios y campañas de autodefensa y resarcimiento frente a los abusos. Al mismo tiempo, desde una posición distinta, diversas entidades gubernamentales procuran desterrar la discriminación en los diferentes niveles de gobierno. Falta conocer el impacto de estos esfuerzos. Se proponen las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Cuál es la eficacia de diferentes campañas e intervenciones diseñadas para la defensa, autodefensa y protección a las víctimas de discriminación?
- ¿Cuál es la visibilidad que tales acciones logran en los medios masivos de información y que contribuyen a la imagen pública del Perú como país tolerante y de derecho o, por el contrario, país donde campea la discriminación?

ECONOMÍA PERUANA EN LA ENCRUCIJADA¹⁶

Desde el 2002 al 2013 la economía peruana creció en promedio 6% marcando el periodo de mayor crecimiento de la historia reciente y absorbiendo buena parte de los esfuerzos de la Academia peruana en materia económica de los últimos años. Esta evidencia ha permitido mostrar cómo, si bien las condiciones externas han sido excepcionalmente favorables, también las políticas económicas del país explicaron la auspiciosa etapa. Hoy, la economía se encuentra en desaceleración y enfrenta grandes desafíos.

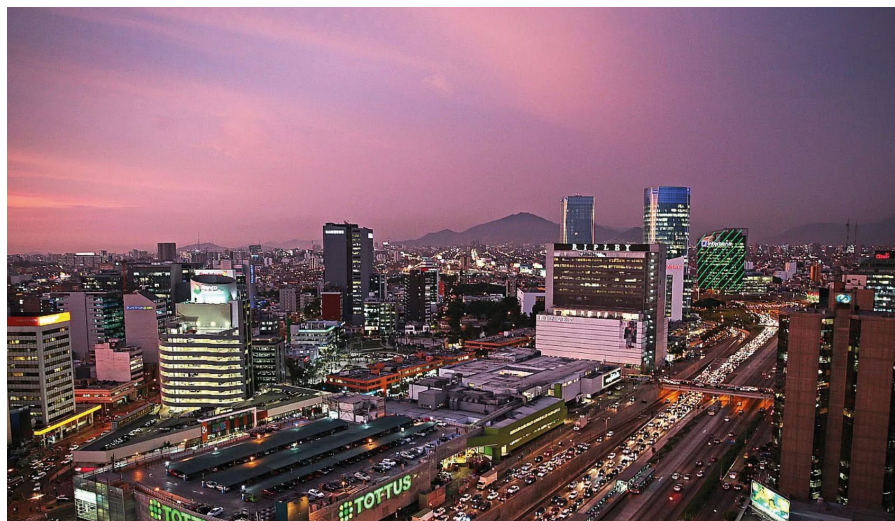


Foto: Agencia Andina

Los indicadores macroeconómicos de los últimos años han sido positivos. Por ejemplo, se ha conseguido un nivel de obligaciones externas que pueden ser honrados cómodamente con recursos propios; el sistema financiero se ha fortalecido, brindando mejores oportunidades no solo al sector corporativo sino también a pequeñas empresas; y la pobreza se ha reducido, representando un indicio de mejora en la distribución del ingreso.

No obstante, la economía peruana continúa enfrentando desafíos. En el plano local, escándalos de corrupción y el Fenómeno Niño Costero de inicios de este año, han reducido las proyecciones de crecimiento. El escenario mundial es bastante menos auspicioso que el de la década precedente, con los términos de intercambio a la baja y la economía china en proceso de desaceleración. Es en este contexto que se hacen más necesarias que nunca reformas que permitan mejorar el clima de negocios en el país y la capacidad del Gobierno para generar una sociedad más eficiente y equitativa. De no lograrse estos cambios, la frustración contra el esquema de responsabilidad macroeconómica alcanzado podría poner en peligro los logros alcanzados. En esa línea, es fundamental también modernizar e impulsar la calidad de los servicios del Estado y la independencia de las autoridades económicas.

La investigación académica puede contribuir a proponer medidas y/o el diseño de políticas públicas para superar estos obstáculos en una variedad de ámbitos, desde la productividad hasta la política fiscal.

Agenda de investigación al 2021

Crecimiento y productividad

En este tema, un aspecto central son las medidas más apropiadas para aliviar los cuellos de botella que limitan el incremento de la productividad, en particular la informalidad y el déficit en infraestructura productiva. En esa línea se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Cuál es el impacto de las medidas recientes, las “leyes que cambian vidas”, en materia de reactivación económica y formalización?
- Dado que la informalidad no solo afecta la productividad, sino que además tiene implicancias fiscales y en la cobertura del sistema de pensiones, ¿sería conveniente plantear una estrategia nacional, que articule diversos sectores, para la formalización?

Otro factor clave es analizar el crecimiento débil que probablemente caracterice a la economía peruana en los próximos años. Entre las posibles determinantes se encuentra la dinámica del precio de los *commodities*. Ha resurgido la investigación sobre la presencia de un superciclo (de varias décadas de duración) en estos precios, sobre todo de los metales, y la fase contractiva a la cual estaría ingresando la economía global. En esa línea se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Cuáles son las implicancias de largo plazo del crecimiento débil que, muy probablemente, caracterice a la economía peruana en los próximos años?
- ¿Pueden periodos prolongados de un ciclo económico débil reducir la tasa de crecimiento a largo plazo (el crecimiento “potencial”)? ¿Cómo?

¹⁶ Artículo basado en el documento “Macroeconomía” de Diego Winkelried Quezada (Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico - CIUP) incluido como primer tema del tercer capítulo del libro “Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021”, CIES, agosto 2017.

- ¿Qué relación guarda el crecimiento de la economía peruana con estos superciclos?

Los modelos macroeconómicos utilizados para estudiar al sector primario exportador usualmente asumen que los términos de intercambio son bien caracterizados por un paseo aleatorio (*random walk*).

- ¿Y si fueran mejor caracterizados por un proceso con ciclos muy largos?
- ¿Cómo protegernos ante choques negativos persistentes pero finalmente transitorios?

Política monetaria

En los últimos tres años (de 2014 a 2016) la inflación se ha ubicado por encima del límite superior del rango meta del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). En esa línea se plantean las siguientes preguntas.

- ¿Cómo estos desvíos (transitorios pero persistentes) afectan la formación de expectativas?
- ¿Tendrán alguna implicancia de largo plazo? ¿cuál sería?

Cabe, además, preguntarse por el arreglo institucional que mejor serviría al país en temas macroprudenciales¹⁷. Hasta el momento, el BCRP y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) han operado de manera independiente y coordinada, sin que las medidas de política adoptadas por uno hayan interferido con los objetivos e intereses del otro. Pero es necesario plantear la discusión con una visión de largo plazo. En ese sentido, se plantean las preguntas para orientar la investigación.

- ¿Cuál es la “Autoridad Macroprudencial”? ¿El BCRP, la SBS o una mezcla de ambos? ¿A quién rinden cuentas y cómo?
- ¿Cuáles son los objetivos macroprudenciales?
- ¿Cómo responder a una crisis?



Foto: perthisweek.com

Por otro lado, la economía peruana ha experimentado un importante cambio estructural reflejado en una reducción prolongada y sostenida de los niveles de dolarización. Al respecto, se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Cuál es el nivel “óptimo” de dolarización?
- ¿Cómo el nuevo régimen afecta la potencia de la política monetaria?
- Considerando que no se avizoran periodos prolongados de apreciación real ni de bajas tasas de interés internacionales, ¿se trata de un cambio de régimen o meramente de un episodio transitorio, aunque persistente?
- La desdolarización, ¿ha reducido la vulnerabilidad de la economía peruana
- ¿Se ha reducido el efecto hoja de balance?

Sistema financiero

El sector corporativo peruano se está integrando aceleradamente con los mercados financieros internacionales. Sin embargo, la falta de profundidad del mercado de valores doméstico y, por tanto su extrema iliquidez, son factores que lo siguen limitando en jugar un papel más predominante en la dinámica del sistema financiero. La falta de investigación y la escasez de propuestas o debates al respecto son preocupantes. En esa línea, se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Por qué el mercado de acciones doméstico es tan precario? ¿Es desplazado por el mercado de bonos?
- ¿Cuáles son las opciones de política para dinamizarlo? ¿Se requieren de creadores de mercado?
- ¿Existe alguna experiencia internacional de desarrollo útil para el Perú?
- ¿Servirá el Mercado Integrado Latinoamericano para acercarnos más a los estándares, sustancialmente superiores, de Chile, Colombia o México?

En cuanto al sistema de pensiones, si bien se ha iniciado la discusión de propuestas reflexivas e informadas, es deseable seguir auspiciándola con miras a desarrollar un sistema más inclusivo, solidario y eficiente. Las propuestas, sin embargo, típicamente parten de una visión parcial del fenómeno y es indispensable introducir consideraciones de equilibrio general para una correcta evaluación de su viabilidad. En esa línea se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Qué efectos tendría esta medida sobre las decisiones de permanecer en el sistema de pensiones?
- ¿Cómo se puede lidiar con el riesgo moral que introduciría el garantizar una pensión mínima (más allá de consideraciones de equidad social)?
- La incorporación de consideraciones de equidad y solidaridad, podría volver redundante al sistema nacional de pensiones; dado que la convivencia de dos sistemas en paralelo generan incentivos y distorsiones que afectan el buen funcionamiento de ambos ¿Cabe pensar en cerrar el sistema público (por supuesto, para nuevos afiliados)? ¿Cuál sería el impacto sobre el crecimiento económico de estas reformas? ¿Y el impacto sobre la sostenibilidad fiscal?

¹⁷ Las medidas macroprudenciales se han implementado por diversos países a fin de complementar la regulación y supervisión tradicionales, pues tras la crisis financiera internacional de la década pasada, quedó demostrado que no eran suficientes para hacer frente a los riesgos del sistema financiero. En Perú se han aplicado también medidas macroprudenciales.



Foto: Microsoft Office Clip Art

Política fiscal

Una de las grandes preguntas orientadoras y que es sumamente relevante desde el punto de vista de los ingresos del Estado, es: ¿cuál es la tasa deseable de IGV o de Impuesto a la Renta? Hay un aparente desinterés en producir un debate académico sobre el comportamiento de la presión tributaria y las acciones orientadas a elevarla, indispensable para la sostenibilidad fiscal y para financiar la mejora de los servicios públicos, más allá de reducir la informalidad o apostar por una mayor eficiencia recaudadora de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat). En ese sentido, se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Cómo se comporta la recaudación con el ciclo económico?
- ¿Cuáles fuentes de ingresos fiscales son más elásticas a movimientos del PBI?

De otro lado, las estimaciones sobre evasión o elusión tributaria en el Perú, sobre todo del Impuesto a la Renta son escasas, y también lo son las causas del incumplimiento de los potenciales contribuyentes. Investigaciones en esta línea permitirían comprender mejor si los esfuerzos de la Sunat por incrementar la recaudación, por ejemplo fiscalizaciones sobre pequeños contribuyentes, son efectivos o no.

Otro tema de interés es el rezago y la efectividad misma de la política fiscal. Ya se tiene evidencia empírica que respalda utilizar la inversión pública como herramienta de estímulo económico. Pero también tenemos evidencia de que la ejecución de esta inversión enfrenta cuellos de botella en la limitada capacidad de los gobiernos subnacionales para ejecutarla. Siguiendo la lógica de asignación de recursos de la iniciativa de Presupuesto por Resultados, cabe plantear las siguientes preguntas clave.

- ¿Es oportuno pensar en un esquema de “presupuesto por capacidad de gestión o ejecución”? ¿Crearía esto un incentivo para la contratación de burocracia subnacional que ayude a enderezar el cuello de botella?
- ¿Y qué tal un esquema de “transferencias condicionadas” a la captación de talento o a la capacitación de personal en las municipalidades?
- ¿Ayudaría una estrategia nacional de infraestructura que, por ejemplo, centralice la asignación de proyectos de inversión pública locales pero que descentralice su ejecución?

EL VERDADERO CAMINO HACIA EL DESARROLLO¹⁸

Cifras oficiales indican que en Perú, tres de cada cuatro trabajadores tiene un empleo informal, que el 1% de la población más rica recibe el 45% de los ingresos, y que la exportación está dominada por los productos primarios (68% del valor exportado, de los cuales, el 81% son productos mineros). Estas cifras pintan el cuadro típico de un país subdesarrollado. La investigación juega un rol muy importante en la fórmula para salir de este modelo.



Foto: Perú.com

Diferentes evidencias señalan que el principal problema del Perú es su bajo nivel de desarrollo económico y social. El mero crecimiento del PBI junto con las políticas de reducción de la pobreza no necesariamente nos va a llevar al tan ansiado desarrollo del país. Ideas simplistas —que venden muy bien en los medios de comunicación— como el incrementar la infraestructura pública, mejorar el capital humano o reducir los costos burocráticos, por sí solas, no son suficientes para el crecimiento, y mucho menos para generar el proceso de desarrollo que necesita la economía peruana.

Si uno de los grandes problemas del Perú es su tantas veces fallido proceso de desarrollo económico —y el otro lado de esa misma moneda, la economía informal—, entonces es preciso redireccionar el enfoque actual de las investigaciones nacionales hacia estudios que provean información sobre los mecanismos e instrumentos, tanto públicos como privados, que aporten al proceso de desarrollo económico y a la integración de las actividades informales a los sectores de la economía formal.

Muy importante para futuras investigaciones es el hecho de que una serie de conceptos de la literatura de la economía del desarrollo se han considerado teniendo efectos equivalentes cuando, en esencia, son distintos; conceptos como transformación productiva, cambio estructural, diversificación productiva, diversificación de exportaciones, 'dar valor agregado a las materias primas' e industrialización. Así, por ejemplo, sucede con la 'diversificación productiva' y la 'diversificación de exportaciones': mientras el primer tipo de 'diversificación' atenúa los efectos nocivos de la volatilidad de las exportaciones de materias primas, el segundo no los atenúa. De allí que se requiere un esfuerzo de rigurosidad académica para distinguirlos, así como investigar cuál de ellos es el que más requiere la economía peruana.

Agenda de investigación al 2021

La gama de temas en los que se requiere hacer investigación es extensa: diversificación productiva y de exportaciones; promoción de empresas exportadoras; acceso a los mercados internacionales y cadenas globales de valor; capacitación empresarial en innovación e incrementos de la productividad total factorial, entre otros. A continuación, se listan las sugerencias de propuestas de investigación en algunas de las áreas temáticas más relevantes para el desarrollo económico del país.

Diversificación productiva y de exportaciones

La diversificación productiva es considerada por muchos expertos como uno de los ejes fundamentales para el crecimiento económico. En una línea similar, dada la dotación de recursos naturales del Perú y sus 'regiones', también debe hacerse hincapié en la profundización de la diversificación productiva en base a estudios de diagnósticos de crecimiento regionales. En esta línea de investigación y otras similares, se destaca:

- Priorizar los estudios que aborden los temas planteados en el Plan de Diversificación Productiva (del Produce).
- Profundizar y ampliar los estudios de crecimiento regional (mediante la metodología de *growth diagnostics*).
- Priorizar los estudios que tengan como objetivo facilitar el crecimiento de otros motores económicos (forestal, acuicultura, turismo, minería no metálica, industrias creativas, etc.).
- Identificar productos de exportación con 'mayor valor agregado' o intensivos en el uso de tecnologías y capital humano.
- Priorizar los estudios que investiguen si el desarrollo económico requiere o no de industrialización.

¹⁸ Artículo basado en el documento "Inserción en economía internacional, crecimiento y diversificación productiva", de Mario Tello (Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP), incluido como segundo tema del tercer capítulo del libro "Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021", CIES, agosto 2017.

- Realizar investigaciones que ofrezcan luces sobre si el empleo y actividades informales se pueden ‘reducir o formalizar’ en ausencia de una diversificación productiva.
- Analizar el impacto de la política comercial (y de otras alternativas de políticas comerciales) sobre la diversificación de exportaciones.

Cadenas globales de valor

La creciente inserción de las empresas peruanas en los mercados mundiales enfatiza la importancia de la diversificación de exportaciones (entendida como valor añadido a las materias primas) y de las cadenas globales de valor. La diversificación productiva y de exportaciones no solo requiere de productos competitivos internacionalmente en costos, precios y calidad sino fundamentalmente requiere de formas de ‘venderlos’ continua y exitosamente en los mercados; de allí que estudios sobre el acceso a los mercados y la internacionalización de las empresas son necesarios para el desarrollo de la economía peruana. De la misma manera, la diversificación en ‘etapas del proceso productivo’ a través de las cadenas globales de valor (CGV). Si bien el comercio de estas ha sido dominante en el volumen comercial mundial, no queda muy claro si la proliferación de estas cadenas en el Perú pueda o no contribuir al desarrollo económico. En este punto, destacan las siguientes líneas de investigación.

- Priorizar los estudios sobre oportunidades y posibilidades de mercados de exportación para productos no tradicionales.
- Identificar los problemas/fallas de mercado de las empresas en las cadenas productivas que tienen potencial exportador.
- Identificar los factores que determinan la inserción exitosa en las cadenas globales de valor, tomando en cuenta la realidad peruana.
- Analizar las estrategias y mecanismos de internacionalización o penetración comercial de las empresas peruanas en el exterior, según tipo, tamaño y destino.

Incremento de la productividad total factorial (PTF)

Múltiples estudios sobre la productividad total factorial del Perú (PTF) han llegado a la misma conclusión: el motor de crecimiento en la economía peruana ha sido la acumulación de capital (particularmente de las industrias extractivas). Así, se hace indispensable no solo contar con estudios microeconómicos sobre cómo ‘incentivar’ el incremento sostenido de la PTF en las unidades de producción de los sectores económicos sino fundamentalmente identificar los mecanismos por los cuales las actividades de ciencia, tecnología e innovación inciden en la PTF de las unidades productivas. Algunas líneas de investigación importantes son:

- Desarrollar métodos e indicadores de digitalización en las empresas manufactureras.
- Analizar el impacto de la digitalización sobre la PTF de las empresas y de sus respectivos canales de transmisión.
- Analizar y estimar los instrumentos que inciden en la capacidad para innovar, adoptar y absorber procesos tecnológicos.
- Analizar los determinantes de la innovación empresarial.

Otros temas propuestos por expertos, que se relacionan indirectamente a las áreas analizadas en esta agenda son:

- Realizar estudios que fortalezcan el ‘ecosistema innovador’; entre otros: facilitación del surgimiento del capital de riesgo, emprendimientos financiados y ampliación de la red de las CITE (tanto en el ámbito público como privado).
- Analizar las experiencias de parques industriales y sistemas de calidad.
- Estudiar el rol de las CITE en la formalización de las empresas o empleo informal.
- Analizar experiencias de instrumentos efectivos que logren relaciones permanentes y continuas entre el sector académico/científico y el sector productivo.

PERÚ: PERSISTEN ALTOS NIVELES DE INFORMALIDAD Y SUBEMPLEO¹⁹

El mercado laboral peruano está caracterizado por el subempleo y la informalidad. Si bien el empleo informal se redujo entre 2007 y 2015, pasando de 79,9% a 73,2%, la participación del sector informal en el PBI se incrementó en el mismo periodo de 18,7% a 19,2%²⁰. Si la economía peruana creció durante la década pasada, en promedio 5%, ¿por qué se mantiene esta estructura? Mucho por entender y analizar para mejorar las dinámicas laborales en el Perú.



Foto: Espacio360/web

Si bien el mercado laboral peruano ha evolucionado positivamente en los últimos años, dista de ser el ideal. En la última década, el mercado de trabajo experimentó tres grandes transformaciones. Primero, las altas tasas de crecimiento de la economía peruana, superiores al crecimiento de la oferta laboral, permitieron la reducción de la informalidad laboral en aproximadamente ocho puntos porcentuales. Segundo, la expansión del acceso a la educación terciaria tuvo como consecuencia el aumento de estudiantes en institutos y universidades, y de trabajadores con educación terciaria. Tercero, hasta hoy no se aprueba la Ley General del Trabajo y se mantienen una serie de regímenes laborales especiales.

Pero el subempleo y la informalidad persisten principalmente por la baja productividad laboral y su distribución desigual, fundamentadas en una heterogénea estructura productiva. En los últimos 50 años, la estructura del empleo se ha mantenido estable: los sectores de alta productividad generaron menos del 10% del empleo total, mientras que los de baja productividad, entre 70% y 80%. ¿Por qué? Una de las razones es porque no se ha podido constituir una economía con sectores articulados. En contraste, se observa una extrema desigualdad y dispersión sectorial: los sectores más productivos son no solo intensivos en capital y poco intensivos en mano de obra, sino que tienen bajos multiplicadores de empleo y no contribuyen a la difusión tecnológica hacia otros sectores.

En el caso de la informalidad, los estudios se han orientado a los análisis descriptivos. Entre las causas estudiadas que han permitido su reducción en estos últimos años, se destaca el crecimiento económico, aunque se indica que su contribución ha sido baja. La reducción de costos laborales y de impuestos no ha tenido efectos significativos sobre la reducción de este problema. También se discute la idea de que la informalidad no es únicamente un problema económico, sino que hay muchos elementos culturales que aún no se pueden explicar bien, así como factores de demanda, entre otros elementos.

Agenda de investigación al 2021

Esta agenda está compuesta por cuatro temas: informalidad, calidad del empleo, desarrollo productivo y mercado laboral, y futuro del trabajo.

Informalidad

En 2016, la informalidad en Perú fue de aproximadamente 72%²¹. Esta ha disminuido aproximadamente 0,75 puntos porcentuales por año desde 2005. Sin embargo, dicha caída no debe ser vista necesariamente como positiva pues el Perú ha estado creciendo a una tasa anual promedio de 4% a 6% en la década del 2000. Entonces, ¿cuáles son las causas de la informalidad? Para contestar a esta interrogante básica, primero se debe caracterizar este problema y comprender sus causas para el contexto nacional. ¿Entendemos la informalidad en función de causas económicas, institucionales o fiscalizadoras? ¿O será una mezcla heterogénea de las tres? El boom económico mencionado incrementó los ingresos de todos los trabajadores, incluso el de los de los trabajadores informales. Sin embargo, un incremento de salarios no se da porque los empresarios son más generosos. Un incremento de salarios debería responder a un incremento en productividad. Entonces, ¿los trabajadores informales se volvieron más productivos en la última década? Se requiere tener estudios que caractericen las causas y consecuencias de la informalidad, teniendo en cuenta la heterogeneidad a nivel de firmas, sectores, regiones, capacidad instalada y trabajadores. Además, tomar en cuenta los enfoques integrados empleados en América Latina con buenos resultados. En este marco, se proponen las siguientes preguntas de investigación.

¹⁹ Artículo basado en el documento "Empleo e Informalidad", de Pablo Lavado y Daniela Campos (Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico - CIUP), incluido como tercer tema del tercer capítulo del libro "Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021", CIES, agosto 2017.

²⁰ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

²¹ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

- ¿Cuáles son las causas y consecuencias de la informalidad, teniendo en cuenta la heterogeneidad a nivel de firmas, sectores, regiones, capacidad instalada y trabajadores?
- ¿Cómo identificar la necesidad de 'ser formal' y cómo impacta en autoempleo?
- ¿Qué factores –más allá de los económicos– influyen en la cultura del cumplimiento?
- ¿Cuál es la real dimensión de los costos laborales como origen de la informalidad?
- ¿Cuáles son las medidas de política económica más eficaces y eficientes para reducir la informalidad?
- ¿Cuál es el efecto de la regulación tributaria sobre el crecimiento potencial y la productividad de las empresas?
- ¿Cómo mejorar la empleabilidad formal de los jóvenes?
- ¿Cuál es la mejor manera de promover el crecimiento de las micro y pequeñas empresas: ¿financiamiento, inserción en cadenas de producción, capacitación, etc.?

Calidad del empleo

La calidad del empleo, los mecanismos de protección social, las condiciones dignas de trabajo y la inclusión de poblaciones vulnerables y minorías son factores relevantes para un análisis completo del mercado laboral. Un punto especial sobre el que se requiere extender la literatura es el de la protección social. La base debe ser el análisis de las normas y los costos laborales. En el Perú, existen actualmente alrededor de 40 regímenes laborales, de los cuales el 60% son de la actividad privada, y el restante, de la pública. La discusión sobre los costos laborales ha sido bastante reducida en estos últimos años, y en particular, la discusión económica al respecto es incipiente. Así, surgen preguntas como:

- ¿Cuál es el costo laboral relevante: costo en proporción al salario base, costo por hora, costo laboral unitario, ¿la participación laboral en los ingresos nacionales (*labour share*)?
- ¿Cuál es la manera más eficiente y justa de repartir los costos laborales, sin perjuicio del trabajador ni empleador?
- En la última década, ¿existe evidencia de un desmantelamiento de los sistemas de protección social?
- ¿Es viable un seguro de desempleo? Si es así, ¿qué diseño debería tener?
- ¿El aseguramiento universal de salud financiado con impuestos generales es el mejor camino para asegurar el acceso a la salud y reducir los costos laborales?
- ¿Los sistemas de protección social deberían ser únicos o segmentarse de acuerdo a diversos criterios?
- ¿Qué tipo de financiamiento y sistemas de protección son viables en el Perú?
- ¿Qué factores obstaculizan disminuir la brecha de ingresos y de oportunidades laborales según género?
- ¿Cuáles son los atributos de un empleo que más valoran los jóvenes?
- ¿Cuáles han sido los efectos de los esfuerzos del Gobierno por incluir en el mercado laboral a las personas con discapacidad?
- ¿Cuál es el estado de la cuestión del empleo de los pueblos indígenas?

Desarrollo productivo y mercado laboral

Es notable que el Perú haya reducido la pobreza en más de la mitad en menos de 10 años; no obstante, muchos de estos nuevos no pobres enfrentan vulnerabilidad en los ingresos y otro tipo de riesgos, y se encuentran en condición de informalidad laboral. En este tema se pueden plantear las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Cuáles son las interrelaciones entre sectores productivos y qué impacto tienen sobre el empleo?
- ¿Qué evidencia existe acerca de la difusión de tecnología entre los sectores y entre los trabajadores?
- En el Perú, ¿cuál es la relación entre políticas de desarrollo productivo y generación de empleo?
- ¿El crecimiento de los sectores modernos y de alta productividad genera pocos empleos por restricciones solo de la demanda de trabajo o también de la oferta de trabajo?
- ¿Cuáles son los mecanismos que permiten impulsar al sector privado a alcanzar niveles altos de calidad y eficiencia, así como la generación de empleo en el sector de no transables?
- ¿De qué manera las políticas de desarrollo productivo en el Perú han motivado o podrían motivar la inserción en cadenas globales de valor y la creación de empleos de calidad?

Futuro del trabajo

Un informe de la OIT (2016) podría servir de guía para los estudios que quieran abordar este tema. Propone tres factores que moldean el futuro del trabajo: demografía, crecimiento económico y estructura productiva, y la tecnología. Con respecto a la demografía, es conocido que el bono demográfico en Perú se va a terminar alrededor de 2049. El envejecimiento y reducción de la población incidirán sobre casi todos los aspectos de la estructura económica. El crecimiento económico y la estructura productiva resalta desde hace muchos años como un motor fundamental para generar empleo de calidad, especialmente para los jóvenes. En ese sentido, se vuelven relevantes los estudios que evalúen los avances en el Plan de Diversificación Productiva. El último factor, la tecnología, es del que menos se posee información de Perú y de la región. El rezago que posee nuestro país en la adquisición de tecnologías, nos da tiempo para pensar en las políticas que puedan incidir en un futuro mejor. Se plantean las siguientes preguntas.

- ¿Cuál será el efecto de los cambios en la estructura demográfica sobre el empleo?
- ¿Cuáles serán los sectores más afectados y más beneficiados por el desarrollo tecnológico?
- ¿Cómo podemos imaginar la formación para el trabajo del futuro? Esto es particularmente relevante porque el conocimiento se irá haciendo obsoleto más rápidamente.
- ¿Necesitamos educación formal que dure tantos años o, fomentar el autoaprendizaje y laboratorios de educación práctica de breve duración? ¿Cuáles son las habilidades del futuro y cómo debemos desarrollarlas?
- ¿Cómo será la negociación colectiva en el futuro?
- ¿Qué perfiles y competencias debe tener un trabajador que se rige bajo el teletrabajo?
- ¿Qué avances se pueden tener bajo esta modalidad para lograr un mejor empate entre la demanda y oferta en el mercado laboral?

NUEVAS IDEAS PARA SALIR DE LA POBREZA²²

En Perú, las brechas existentes entre el ámbito urbano y rural son grandes. El crecimiento económico del país no ha impactado en la reducción de las desigualdades entre ambos espacios, y la mayor concentración de personas en extrema pobreza se sigue ubicando en los espacios rurales. Las políticas dirigidas a enfrentar este problema e impulsar el desarrollo rural no han logrado revertir las brechas, por lo que reforzar líneas de investigación que afinen el conocimiento y propuestas políticas debe ser una prioridad.



Foto: Centro Agroturístico/blogspot

Nuestras formas de entender y medir la pobreza han experimentado cambios importantes en los últimos 15 años. Quizás el punto de quiebre más notable ha sido el inspirado por los trabajos del celebrado economista y premio Nobel indio Amartya Sen, a partir de los cuales se dejó de conceptualizar y medir la pobreza en términos de la disponibilidad de medios que permitan acceder a bienes y servicios de mercado (pobreza monetaria), para ir hacia las capacidades y funcionamientos de las personas: la libertad de elección refleja de manera más estrecha el bienestar humano.

Sostener que el enfoque unidimensional es suficiente ya que existiría una alta correlación entre pobreza monetaria y las diferentes dimensiones de la pobreza es un supuesto negado por la evidencia empírica, pues se ha constatado que la correlación entre las diferentes dimensiones de la pobreza está lejos de ser perfecta. Por consiguiente, las políticas que combaten únicamente la pobreza monetaria son relativamente ineficaces en reducir las privaciones en las dimensiones no monetarias.

Es por este motivo que las condiciones de vida de la población no deben ser evaluadas únicamente en términos de los resultados de mercado (pobreza monetaria). Es necesario incluir dimensiones que no se transan en el mercado, tales como la calidad del medio ambiente o los niveles de violencia. En el Perú, sin embargo, la mayor parte de los trabajos se han centrado en las desigualdades de los ingresos a nivel monetario. Ello hace que la agenda de investigación sea amplia y desafiante.

Si bien en el mundo académico hay consenso sobre la necesidad de considerar las múltiples dimensiones de la pobreza, las posiciones son menos concordantes en cuanto a la manera de elegir y medir dichas dimensiones, así como la forma en que dicho enfoque puede resultar útil para la definición de políticas públicas. Sobre lo que sí existe consenso es en la importancia de poder identificar los efectos de las múltiples privaciones de la población, e incorporar a las

poblaciones que sufren esas privaciones en múltiples niveles -no solo el monetario- objetivo de las políticas sociales.

Agenda de investigación al 2021

Una de las evoluciones importantes en la investigación sobre pobreza y desigualdad ha sido el reconocimiento de su naturaleza multidimensional y la necesidad de estudiar las interacciones entre sus distintas dimensiones. Hay varias instancias de estudio en donde este enfoque puede ser aplicado, desde los programas sociales hasta los criterios para medir la pobreza. Esta agenda se centra en tres áreas: desigualdad y políticas públicas, pobreza urbana y "ultrapobreza".

Desigualdad y políticas públicas

En contraste con los países desarrollados, los estudios sobre el impacto redistributivo de la intervención del Estado en el Perú son muy escasos. Ello puede explicarse, por un lado, por el poco peso que tienen los gastos sociales y transferencias directas, y por otro, por las tasas relativamente bajas de presión fiscal. Esta situación, sin embargo, ha cambiado sustancialmente gracias al sostenido crecimiento económico de los últimos 15 años, debido al cual, los ingresos del Estado se han incrementado y con ello, se han podido desarrollar y extender los programas de transferencias condicionadas y la cobertura del acceso a la salud.

Los niveles elevados de desigualdad, no obstante, persisten, y la desaceleración de la economía hace cada vez más difícil continuar reduciendo la pobreza -más aún en un contexto internacional desfavorable. Si ya no se puede contar, como en el pasado, con el crecimiento económico para reducir la pobreza, se hace necesario, entonces, disminuir la desigualdad empleando instrumentos de política hasta ahora poco utilizados, con un enfoque redistributivo.

²² Artículo basado en el documento "Pobreza, distribución del ingreso y políticas sociales", de Javier Herrera (Instituto de Investigación para el Desarrollo - IRD) y Ángelo Cozzubo (Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP), incluido como primer tema del cuarto capítulo del libro "Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021", CIES, agosto 2017.



Foto: Agencia Andina

Puesto que los impuestos directos en el Perú representan una proporción reducida de los ingresos fiscales, cabe preguntarse lo siguiente.

- ¿Qué papel pueden jugar en el Perú las políticas fiscales y sociales en su dimensión redistributiva?
- ¿Cuán progresiva/redistributiva es la actual presión fiscal?
- ¿Cuánto impactan el gasto social y las transferencias públicas?

Los desafíos de la pobreza urbana

La concentración de la población en situación de pobreza extrema en las zonas rurales llevó a que los programas de lucha contra la pobreza en el país tuvieran un marcado sesgo rural. Predominó el criterio de incidencia geográfica de la pobreza antes que el número total de pobres. Ello se tradujo en una falta de priorización de la población urbana en los programas sociales. Así, desde el diseño mismo, las políticas de lucha contra la pobreza no han atendido adecuadamente las especificidades de la pobreza urbana, en especial en las grandes ciudades. En ese sentido, cabe plantearse las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Cuáles son los efectos sobre los niveles de pobreza de la concentración de los hogares pobres en ciertas áreas, generalmente periféricas, de la ciudad?
- ¿Qué efectos tiene esta aglomeración sobre los rendimientos educativos, el tipo de empleo, la violencia, etc.?
- ¿Cuál es la importancia relativa de dichos efectos respecto a los otros determinantes de la pobreza?

La ultrapobreza

Teniendo en cuenta un contexto en el que las tasas de pobreza han disminuido considerablemente, se hacen incluso de mayor importancia estudios específicos sobre la población 'ultrapobre'. Dicha población resulta poco visible desde el Estado y muchas veces está fuera del alcance de las políticas públicas, tanto por el lado de la oferta pública, como desde el lado de la demanda por parte de la misma población. Esta categoría de hogares enfrenta mayores dificultades para salir de la pobreza y se asemeja, por sus características, a la de los pobres crónicos, quienes pueden difícilmente contar con la ayuda del entorno y del Estado. Entre las preguntas de investigación que se plantean, se resaltan las siguientes.

- ¿Cómo definir e identificar a la población que acumula privaciones en múltiples dimensiones?
- ¿Qué mecanismos e instrumentos de focalización deben diseñarse para facilitar que los programas sociales lleguen a estos sectores?
- ¿Qué contenido deberán tener las políticas de inclusión social dirigida a dicha población?
- ¿Qué combinación de políticas tiene un mayor impacto para eliminar esta forma de pobreza?

DESARROLLO RURAL PARA CERRAR BRECHAS²³

En Perú, las brechas existentes entre el ámbito urbano y rural son grandes. El crecimiento económico del país no ha impactado en la reducción de las desigualdades entre ambos espacios, y la mayor concentración de personas en extrema pobreza se sigue ubicando en los espacios rurales. Las políticas dirigidas a enfrentar este problema e impulsar el desarrollo rural no han logrado revertir las desigualdades, por lo que reforzar líneas de investigación que afinen el conocimiento y propuestas políticas es necesario.



Foto: Centro Agroturístico blogspot

En los últimos años Perú experimentó una notable reducción de la pobreza monetaria. Sin embargo, si miramos el mundo rural, las brechas persisten. Según cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en 2014 se observaba una brecha de pobreza de casi 40 puntos porcentuales (50% en la sierra rural y 12% en Lima Metropolitana). En 2015, esa brecha se mantuvo con 49% de pobreza monetaria en la sierra rural y 11% en Lima Metropolitana. Si se examinan las cifras de personas en condición de pobreza extrema, la tendencia se mantiene, y la diferencia entre urbano y rural es amplia: aproximadamente 14% en el sector rural vs. 1% en el ámbito urbano. Las brechas territoriales se evidencian también en la alta desigualdad en indicadores como acceso a educación, empleo, salud, agua y saneamiento, electricidad, infraestructura vial, entre otros.

En el ámbito regional, Perú muestra una situación precaria en comparación con la mayoría de países. De 16 países estudiados (FAO 2013), solo tres tienen tasas de pobreza e indigencia por debajo del 10%. Perú bordea el 50%. Esta situación se da a pesar de los esfuerzos de los últimos años por implementar políticas y programas de desarrollo orientados a las poblaciones más vulnerables, y a cerrar las brechas de desigualdad y exclusión.

En materia de políticas públicas, en los últimos años se aprobó en 2013 la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión social (Incluir para Crecer) y la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2013-2021). Además, el Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social (Midis) lanzó el programa Haku Wiñay-Foncodes. También se lanzó el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (Fonie). Sin embargo, es importante que estos instrumentos y programas se articulen con una política mayor.

El desarrollo rural ha ocupado un lugar primordial en las ciencias sociales, la economía y las ciencias agrarias. Pero pese a la gran producción académica, persiste, por ejemplo, el debate de cómo definir lo rural. Hay posturas diferentes. Unas se centran en las dimensiones productivas (agraria, pecuaria, forestal). Otras apuntan a que lo rural es un campo de acción colectivo donde se reproducen

dinámicas sociales, políticas y económicas influenciadas por tensiones históricas (Remy 2014).

Lo que está claro es que el espacio rural viene atravesando dinámicas de transformación aceleradas. Más investigación que favorezca un diálogo fluido en esta temática es fundamental.

Agenda de investigación al 2021

Para esta agenda de investigación se debe tomar en cuenta que no se parte de cero pues se dispone de un acervo importante de conocimiento y propuestas. En esa línea, y tomando en cuenta la revisión del material producido en los últimos cinco años, así como recomendaciones de expertos, la agenda hacia el 2020 enfrenta tres retos: i) activar apuestas reflexivas sobre el alcance de 'lo rural', dirigidas a reducir desigualdades; ii) promover una producción teórica que sea territorialmente pertinente; y iii) ensayar aproximaciones basadas en diseños metodológicos mixtos, que se beneficien de la complementariedad entre los enfoques cuantitativo y cualitativo. Se propone una agenda de investigación concebida como un ejercicio de colaboración con otros actores, entre ellos, los que toman decisiones en distintos sectores clave del Estado, como Agricultura y Riego, Cultura, Economía y Finanzas, Desarrollo e Inclusión Social. La siguiente agenda gira en torno a cuatro grandes campos temáticos.

Dinámicas productivas, innovación tecnológica y articulación al mercado

Este campo alude a reflexionar sobre el alcance, limitaciones, determinantes y efectos de la producción en el ámbito rural –más allá del énfasis agropecuario que se le ha imprimido– a fin de identificar oportunidades y formular recomendaciones de política. Estas deben dialogar con procesos de innovación tecnológica, entendidos como expresiones del intercambio entre el conocimiento local y el

²³ Artículo basado en el documento "Desarrollo Rural", de Silvana Vargas (Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP), incluido como segundo tema del cuarto capítulo del libro "Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021", CIES, agosto 2017.

conocimiento externo. Los procesos de articulación con mercados rurales y de servicios también son importantes. En esa línea, se sugieren las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Cuál ha sido el impacto de intervenciones articuladas del Estado en la reducción de la pobreza multidimensional y la desigualdad?
- A lo largo de las últimas dos décadas, ¿de qué manera han evolucionado las brechas de género en el acceso y gestión de recursos?
- ¿Cuáles han sido los principales aprendizajes que se derivan de las experiencias de innovación tecnológica, en relación con procesos de reducción de la pobreza y desigualdad?

Dinámicas socioculturales, agencia y organización social

Este punto involucra el análisis de las interacciones sociales y trayectorias de vida de los distintos actores asentados en el territorio rural, así como la recreación de sus espacios culturales. Además, analiza las diferentes y diversificadas estrategias de respuesta que la población rural despliega para hacer frente a las adversidades. En esa línea, se proponen las siguientes preguntas de investigación.

- ¿De qué manera los procesos socioculturales y organizativos influyen en la configuración de estrategias de vida de comunidades asentadas en la Amazonía (cambios y permanencias)?
- ¿Qué lecciones de política arrojan los estudios de caso sobre experiencias de organización social en diversos territorios del país?
- ¿Qué sugiere la medición de las dimensiones ocultas (i. e., agencia, conectividad social) del desarrollo en el ámbito rural y qué recomendaciones de política se derivan de ello?

Dinámicas institucionales, gobernanza y poder

Este ítem alude a las configuraciones y reconfiguraciones de la institucionalización e institucionalidad de diversos procesos y actores en el mundo rural, por ejemplo, en su relación con el Estado (gestión de la información, gestión de riesgos, inversión pública, medidas

anticorrupción, regulación, transparencia). Destacan los enfoques, herramientas y resultados generados a través de los procesos de gobernanza regional y local, formales y no formales, que han reconfigurado los escenarios que hoy se observan. La gestión, renovación y, ejercicio del poder expresados, entre otros factores, en la consolidación de dinámicas de liderazgo, participación local y redes son también clave. En esa línea, se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Cuáles son los principales determinantes del desempeño de las experiencias de gestión local, con énfasis en resultados observables en la vida las personas, llevadas a cabo por las municipalidades rurales del país?
- ¿Cuáles son los costos y beneficios asociados a la consolidación de procesos de gobernanza y el seguimiento participativo de intervenciones en el territorio?
- ¿Qué aprendizajes se derivan de los procesos de implementación de experiencias de presupuesto participativo, así como de otras herramientas de ejecución de recursos en el territorio?

Dinámicas transversales

En este campo, además de los temas que generalmente 'cruzan' las áreas temáticas mencionados (pobreza y desigualdad, educación, empleo, género, medioambiente, entre otras), se sugiere atender tres procesos asociados a los cambios que 'lo rural' ha experimentado en los últimos años: i) urbanización y configuración de ciudades intermedias; ii) surgimiento de nuevos actores sociales y iii) consolidación de la agricultura familiar como alternativa en diálogo con la seguridad alimentaria y, entre otras propuestas, con la agroecología. En esa línea, se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- Desde un enfoque territorial, ¿cuáles están siendo las principales consecuencias de los procesos de urbanización y configuración de ciudades intermedias en el acceso a oportunidades de la población?
- ¿Cuáles son las trayectorias de los nuevos actores sociales del ámbito rural y de qué manera sus agendas están siendo incorporadas en las prioridades de gestión territorial a nivel local y regional?
- ¿Cuáles son las oportunidades y barreras que la agricultura familiar enfrenta en tanto alternativa para los pequeños productores del país, en el marco de la llamada 'pluriactividad' que los caracteriza?



Foto: Diario Voces

ES CLAVE FORTALECER LA GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO²⁴

Si bien hay consenso en que durante el último quinquenio se avanzó en CTI, el sistema aún presenta debilidades. Se requiere mayor inversión pública para fortalecer el capital humano orientado a la ciencia, tecnología e innovación, promover la generación de conocimiento y la institucionalidad de este sector. Sin inversión en este rubro, las proyecciones de desarrollo nacional serán una ilusión.



Foto: Agencia Andina

Pensar en elevar los índices de competitividad del Perú sin una sólida política de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) no es posible. El país registró un crecimiento promedio de 6% por varios años (2003-2012) pero no se observó un impacto o mejora directa en los niveles de CTI. Por ejemplo, según el Censo Nacional en I+D, en 2015 el gasto en este rubro representó el 0,11% del PBI (0,08% centros de investigación en I+D y 0,03% empresas privadas). La meta planteada como política nacional es llegar al 0,7% del PBI al culminar el actual Gobierno. Pero más allá de cifras no muy alentadoras, vale reconocer que en el último quinquenio se han experimentado cambios favorables en la formulación de políticas al interior de las entidades responsables de este sector, principalmente en el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Concytec).

En términos normativos, si bien ya se contaba con un marco legal para CTI en el Perú, y en 2016 se aprobó la Política Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica -CTI que ofrece una orientación general, no existían documentos de política que muestren claramente las prioridades del Gobierno y los recursos necesarios para ejecutarlas. Estas directrices de políticas se formulaban por organismos internacionales al diseñar los fondos de innovación.

La publicación del documento "Estrategia nacional para el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación - Crear para crecer" marcó un hito en la difusión de las prioridades del Gobierno y el rol de las diferentes entidades estatales en esta estrategia. Además, los programas nacionales priorizados por el Concytec, y establecidos en la ley marco de este sector, presentaron las líneas de investigación que se potenciarán desde esta entidad y su brazo ejecutor, el Fondo Nacional de Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación Tecnológica (Fondecyt o Cienciactiva).

Es importante mencionar que Concytec realizó en 2016 el primer Censo Nacional de Investigación y Desarrollo, el cual recogió información de centros de investigación adscritos a universidades

peruanas y centros de investigación públicos y privados. Además, información sobre investigación y desarrollo, formación de recursos humanos para ciencia y tecnología, y servicios científicos y tecnológicos. Esta data es muy valiosa no solo para caracterizar a los agentes del sistema de innovación. También permitirá establecer la relación entre innovación y productividad de las empresas, así como en el crecimiento económico del país.

Agenda de investigación al 2021

La agenda en esta temática propone enfocarse en la caracterización y comportamiento de agentes, estudios regionales, análisis de casos exitosos de innovación, así como de investigaciones sobre los efectos de las actividades de CTI en la eficiencia y en la productividad.

Caracterización y comportamiento de agentes

La dinamización del sistema de innovación, por el aumento de financiamiento, la modernización de las entidades participantes y, los incentivos establecidos, demandan seguir caracterizando a los diversos agentes. Hay fuentes de información que deben ser estudiadas, como los censos y encuestas realizadas en este sector. Además, programas y fondos que han llegado a su fin y deben ser evaluados para analizar sus resultados. Igual de importantes son los estudios sobre el rol de la mujer en la investigación científica. En esa línea, se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- Los programas de financiamiento público, ¿influyen en las decisiones de inversión en CTI de los diversos agentes, logrando que se dé un efecto de 'adicionalidad'?
- ¿Se presentan diferencias en las conductas de innovación a través de los distintos sectores económicos?
- La mayor inversión en CTI, ¿está logrando cerrar las brechas de participación de diferentes agentes a nivel de género?

²⁴ Artículo basado en el documento "Ciencia, Tecnología e Innovación" de Juana R. Kuramoto (Grupo de Análisis para el Desarrollo - Grade), incluido como primer tema del quinto capítulo del libro "Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021", CIES, agosto 2017.

a. Estudios regionales

Un campo en el que se propone empezar a trabajar es el enfoque regional en CTI. El despegue de las actividades de investigación de algunas universidades regionales hace que sea importante identificar los factores que lograron este cambio. La existencia de capacidades es uno de ellos, pero la gestión académica y administrativa deben ser también elementos a considerar. En esa línea, se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- La mayor inversión en CTI, ¿está logrando cerrar las brechas de participación de diferentes agentes a nivel regional?
- ¿La investigación académica en las regiones tiene congruencia con las potencialidades del territorio?
- ¿El personal altamente calificado en las empresas innovadoras regionales proviene de la propia región o es atraído desde otras regiones?

b. Estudios sectoriales

Si bien la política de CTI es de corte horizontal, algunos avances en la política de diversificación productiva regional llaman a identificar las particularidades sectoriales. En esa línea, se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿El comportamiento tecnológico de las empresas peruanas concuerda con lo esperado en los distintos regímenes tecnológicos?
- Este comportamiento, ¿difiere en las empresas que venden sus productos en el mercado interno de aquellas que exportan?
- Las políticas públicas en el país son de carácter horizontal. ¿Hay esfuerzos de política implícita que atiendan las necesidades de sectores específicos?

c. Análisis de casos exitosos de investigación

En la evaluación de los fondos de innovación (Fincyt I, Fincyt II y Fidecom) se han identificado algunos casos de éxito innovador, que deberían ser estudiados en detalle para identificar los aspectos que posibilitaron estos resultados favorables, así como el rol de la influencia de otros factores como el tipo de industria. En esa línea se plantean las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Se pueden identificar qué factores son los que influyen en el éxito de los casos innovadores?
- ¿Qué tan importante es la estrategia empresarial en el éxito o el fracaso de una innovación?
- Las empresas exitosas financiadas por los fondos públicos, ¿son innovadoras a nivel nacional y/o han logrado ingresar al mercado internacional? Si lo han hecho, ¿sus productos son innovadores a nivel internacional o solo cuentan con una ventaja de costos?

d. Estudios sobre los efectos de actividades de CTI en eficiencia y productividad

Las dos encuestas de innovación que existen deben ser explotadas adecuadamente. Los cruces de información con bases de datos permitirán encontrar correlaciones y relaciones causales entre las variables de innovación y los resultados de las empresas, e incluso sobre la productividad total de factores. En esa línea, se plantean las siguientes preguntas de investigación.

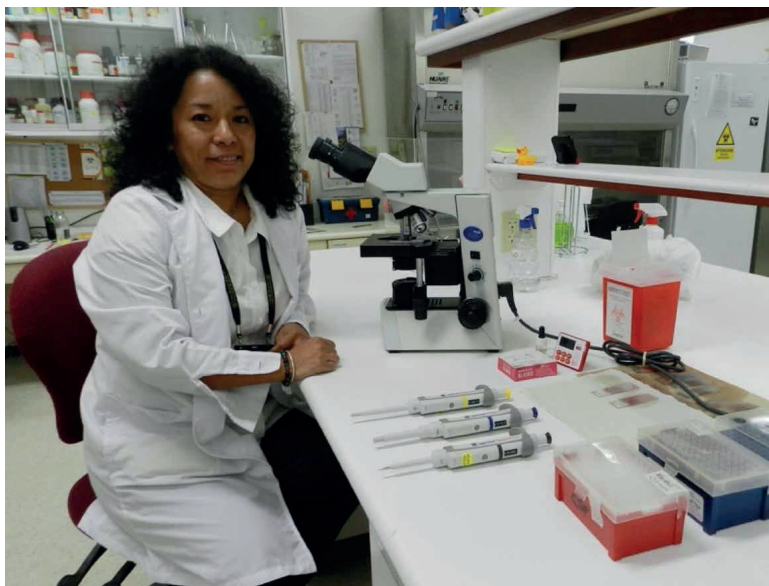


Foto: Agencia Andina

- ¿Cuánto influye la innovación en el aumento de productividad de un sector o de la economía del país?
- ¿Cómo está correlacionada la innovación con los diferentes indicadores de resultado de las empresas?
- El aumento de eficiencia y productividad resultante de la innovación, ¿varía según los sectores?

HACIA UN DESARROLLO SOSTENIBLE²⁵

El uso racional de los recursos naturales es un imperativo en nuestro país y en el mundo. Si bien existe hoy una amplia gama de normativas, convenios e iniciativas legales, estas enfrentan diferentes obstáculos. Uno de ellos es el crecimiento desordenado de actividades extractivas, formales e informales, las cuales en muchos casos destruyen ecosistemas, medios de vida, y generan conflictos. El reto es lograr un desarrollo social y económico sostenible. Para ello, la investigación es clave.



Foto: Edilberto Barrantes

A julio de este año, la Defensoría del Pueblo registró 177 conflictos sociales: 115 activos y 62 en estado latente. Los casos socioambientales fueron los más numerosos, representando el 73,4% de los conflictos. Y de ellos, la mayoría estuvo asociado con el sector minero. Este indicador muestra la importancia de plantear una agenda de generación de evidencias sobre la gobernanza ambiental y de los recursos naturales para asegurar que el desarrollo de actividades económicas respete y garantice su uso racional.

La actividad minera y de hidrocarburos representa el 12% del PBI peruano. Estos sectores han contribuido a dinamizar la economía peruana en los últimos años, pero también han generado conflictos por la contaminación de cuerpos de agua y el manejo inadecuado de recursos. De igual modo, economías ilegales como las vinculadas a la producción de coca, madera y oro, han generado (y generan) conflictos y daños irreparables en el ambiente, penetrando el sistema político a todo nivel.

La importancia del cuidado racional del ambiente y de los recursos naturales resulta crucial, en una economía donde las actividades extractivas siguen teniendo gran peso. El Perú es un país megadiverso, con más del 60% de área boscosa. Degradar el ambiente tiene consecuencias económicas, culturales, ecológicas, e incluso políticas. No es poco común escuchar acerca de enormes áreas de bosque amazónico deforestadas ilegalmente.

Sin embargo, la preocupación por el ambiente y la sostenibilidad en el país empezó tarde. Estudiar la institucionalidad ambiental existente y sus impactos positivos o negativos en la gobernanza de estos temas, resulta de vital importancia.

Agenda de investigación al 2021

Esta agenda se centra en cinco áreas temáticas: i) recursos naturales, incluyendo los recursos marinos, las energías renovables y el agua;

ii) gobernanza de la Amazonía; iii) el medio ambiente en las ciudades; iv) biodiversidad, servicios ecosistémicos y economía; y v) cambio climático y gestión del riesgo de desastres.

Recursos Naturales

El valor de los recursos naturales en la vida económica y política del país justifica el interés académico –minería e hidrocarburos, en particular– que debería ser complementado por una mayor investigación sobre otros recursos. En esa línea, se plantean las siguientes preguntas y temas de investigación.

- El conflicto ambiental. Casos de ‘éxito’ y ‘fracaso’, ¿cuál es la evaluación crítica de una década de investigación?, ¿qué instituciones parecen funcionar y cómo?
- El canon minero y otros. Casos de ‘éxito’ y ‘fracaso’, ¿qué impactos han generado las modificaciones de las reglas de juego?, ¿qué condicionantes institucionales están detrás de los casos de relativo éxito/fracaso?
- La institucionalidad para la regulación de los efectos ambientales de las economías basadas en recursos naturales. Estudios de caso de instituciones específicas y su actividad reguladora. ¿Cuál ha sido el impacto del ‘paquetazo ambiental’?, ¿cuál es la situación de los pasivos ambientales resultantes de actividades extractivas?
- El agua. Historia ambiental, estudios de caso de la gobernanza del agua en cuencas y subcuencas. ¿Cuál es la ‘gestión integrada del agua’ realmente existente?
- Los recursos pesqueros. Historia ambiental, historia de la regulación, impactos de la regulación.
- Energías renovables. Estudios de caso, evaluaciones de potencial energético.
- El ordenamiento territorial. Historia ambiental, estudios de caso.

²⁵ Artículo basado en el documento “Ambiente y recursos naturales” de José Carlos Orihuela (Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP), incluido como segundo tema del quinto capítulo del libro “Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021”, CIES, agosto 2017.

- Cuantificaciones de crecimiento verde y economía ecológica. ¿Cuál es el valor económico actual y potencial de los productos de la biodiversidad y los ecosistemas?, ¿cuáles son los beneficios económicos potenciales de 'enverdecer' actividades económicas específicas?, ¿cómo priorizar la agenda de recomendaciones de la OCDE²⁶?
- Consulta previa y recursos naturales. Modelación con juegos, estudios de caso. ¿Qué condicionantes institucionales están detrás de los casos de relativo éxito/fracaso?

Gobernanza de la Amazonía

Parte de los temas que se exponen a continuación se cruzan con los expuestos en el punto anterior. Pero la Amazonía es un espacio cultural y ambiental que merece un tratamiento aparte por su alta significancia. Sobre esta temática se plantean las siguientes preguntas y temas de investigación.

- Deforestación. Casos de 'éxito' y 'fracaso'. Econometría espacial de los determinantes de la deforestación.
- La institucionalidad ambiental y forestal, su funcionamiento y efectos sociales, económicos y ambientales. Casos de 'éxito' y 'fracaso', historia y casuística de burocracias y políticas públicas: Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor), Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp), concesiones forestales y gobiernos regionales.
- El funcionamiento e impacto de la 'institucionalidad indígena' en los bosques: comunidades nativas y reservas comunales. ¿Bajo qué condiciones la institucionalidad indígena contribuye a la 'buena gobernanza' de los bosques?
- Sostenibilidad financiera de las áreas naturales protegidas. ¿En cuánto se estima la brecha financiera?, ¿qué aprender de los casos de éxito en la generación de ingresos -de existir?
- El manejo (indígena, no indígena, mixto) de los espacios "comunes" (es decir, en donde la explotación de los recursos naturales es potestad de un colectivo y no de un único individuo) y los recursos naturales (casos y lecciones de 'éxito' y 'fracaso').
- La gran infraestructura en la Amazonía. ¿Cuál es el impacto ambiental?, ¿qué lecciones ofrecen las experiencias de gestión?
- Palma aceitera y plantaciones tropicales. ¿Qué geografías, instituciones, impactos han venido desarrollándose?
- Economía y ecología política de actividades ilegales: coca, oro y madera. Valorización económica, etnografías de las actividades económicas.

El medio ambiente en las ciudades

Este es un tema abandonado por las ciencias sociales. Urge nueva información y conocimiento para promover el debate de políticas locales sobre este tópico.

- Espacio público. Historias ambientales de áreas verdes, parques, lomas, playas, arborización de avenidas, residenciales; historias de políticas de planeamiento municipal y regional.
- Transporte público. Historia de políticas públicas, regulaciones y burocracias; valorización de externalidades.
- Gestión de residuos sólidos. Historia ambiental, casos de 'éxito' y 'fracaso'.

- Gestión del agua. La historia de Sedapal y empresas equivalentes, historia del manejo de las grandes cuencas hidrográficas, casuística, valoración de servicios ecosistémicos.
- La contaminación ambiental. Historia ambiental, casuística, seguimiento de recomendaciones de la OCDE.
- Gestión del riesgo de desastres y política climática. Historia ambiental; casuística de buena planificación urbana, incluyendo las políticas de manejo de suelos y vivienda; seguimiento de recomendaciones de la OCDE.
- ¿Podemos hablar de 'ciudades sostenibles', cuáles y por qué?

Biodiversidad, servicios ecosistémicos y economía

Se trata de un tema de creciente interés entre economistas e investigadores de tecnologías y prácticas indígenas de manejo de ecosistemas y recursos.

- Biodiversidad productiva y cadenas de valor para el biocomercio. Estudios de valoración económica para productos y localidades específicas; valoración económica de servicios ambientales.
- La economía culinaria (es decir, la economía que genera el consumo y preparación de los alimentos). Estudios de sociología y antropología económica; valoración económica y prospectiva.
- Tecnologías indígenas en la conservación de la biodiversidad y la biodiversidad productiva. Historia ambiental, casuística y lecciones aprendidas.
- Perspectivas y mentalidades indígenas sobre ambiente, biodiversidad y ecosistemas. Estudios de antropología del medio ambiente, la naturaleza y el desarrollo de recursos naturales.

Política pública climática: cambio climático y gestión del riesgo de desastres

Este tema genera cada vez más interés, especialmente de la cooperación internacional para el desarrollo, en contraste con el reducido interés público nacional.

- Cuantificación económica y prospectiva de impactos climáticos. Evaluación económica y social de cambio y efectos climáticos en poblaciones y espacios específicos; cuantificación y casuística sobre la adaptación al cambio climático; cuantificación y casuística sobre efectos en la economía y gobernanza del agua.
- Economías verdes o 'enverdecimiento' de actividades económicas. ¿Cuál es el valor económico actual y potencial de productos de la biodiversidad y ecosistemas?, ¿cuáles son los beneficios económicos potenciales de 'enverdecer' actividades económicas específicas?, ¿cómo priorizar la agenda de recomendaciones de la OCDE?
- El ordenamiento territorial. Historia ambiental, sistematización de experiencias y lecciones aprendidas, estudio de casos emblemáticos de políticas públicas fallidas: Lima, Piura, Trujillo.
- El Fenómeno El Niño. Historia ambiental, estudios de cuencas y casuística de buena prevención del riesgo de desastres.

²⁶ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) agrupa a 35 países y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. Perú aspira ingresar a este grupo en 2021.

TALLERES DE VALIDACIÓN DE LAS AGENDAS DE INVESTIGACIÓN



EDICIONES ANTERIORES



- La investigación económica y social en el Perú: balance de la investigación 2007-2011 y agenda 2012-2016
- Balance de la investigación económica y social 2004-2007: prioridades para el futuro
- La investigación económica y social en el Perú: balance 1999-2003 y prioridades para el futuro
- Balance de la investigación económica en el Perú - 2000

Este folleto se basa en el libro “Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2017”, que recoge una amplia reflexión sobre la investigación en el Perú en los últimos cinco años, así como la agenda pendiente y prioritaria al 2021, año del Bicentenario de la Independencia del Perú y año en cual el Perú busca ser miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Las temáticas de la presente publicación giran en torno a cinco ejes: Estado y gestión pública; derechos ciudadanos; política económica; pobreza y desarrollo; y ciencia y ambiente. ¿Por qué estos ejes? Porque desde la Academia consideramos que engloban los grandes desafíos que tiene el Perú para eliminar la pobreza y la desigualdad, y avanzar hacia un país con bases institucionales y económicas sólidas, que permitan un crecimiento sostenible e inclusivo.

Es importante mencionar el importante apoyo del Global Affairs Canada (GAC) y del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés) para elaborar los 15 temas del libro, así como de los asociados del CIES como el Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade), el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y la Universidad Pacífico (UP), instituciones a donde pertenecen gran parte de los autores de los 15 temas presentados. El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) seguirá apostando por la investigación económica, social y ambiental. Además, continuará generando y diseminando conocimiento y evidencia, base fundamental para desarrollar políticas públicas adecuadas y eficientes, aprendiendo del pasado y mirando hacia el futuro.