

# La investigación económica y social en el Perú: balance 2007-2011 y agenda 2012-2016

Resumen de la presentación del libro realizado en el XXIII Seminario Anual CIES 2012<sup>1</sup>

En el marco del XXIII Seminario Anual CIES 2012, se realizó la presentación del libro *“La investigación económica y social en el Perú: Balance 2007-2011 y agenda 2012-2016”*, evento que contó con la participación del ministro de Economía y Finanzas, Luis Miguel Castilla; la moderación de Waldo Mendoza, de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP); y los comentarios de Javier Iguíñiz (PUCP); Richard Webb, de la Universidad San Martín de Porres (USMP); Cynthia Sanborn, del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP); Javier Escobal, del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE); y Raúl Tolmos, del Banco Mundial.

## La investigación y las políticas públicas

El ministro ofreció un discurso de apertura en el que destacó que los temas tratados en la publicación son de suma relevancia para mejorar las políticas públicas del Perú, e indicó que *“esta compilación de trabajos de investigación son un claro ejemplo de una colaboración bastante ventajosa, donde la academia se junta con el sector público, con los que tenemos responsabilidad de llevar adelante políticas públicas, y poder nutrirnos bastante con las investigaciones que hacen.”*

El ministro señaló que la principal tarea que tiene el país es mejorar la calidad de la educación a todo nivel, y este tema es abordado de manera muy acertada en el libro. Así, el titular del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), explicó que la descentralización de la educación está agregando complejidad a la temática educativa, por ejemplo, para definir las competencias que han sido asignadas a los Gobiernos Regionales. Castilla mencionó que es muy importante continuar alineando las políticas y prioridades de estos Gobiernos con las del ente rector. Asimismo, destacó la importancia de la formación docente y la evaluación, el acompañamiento constante del educador, la importancia de pensar en el producto, que es el servicio que se provee, y estudiar los rendimientos escolares que deben reflejar las capacidades cognitivas de los niños. *“Es fundamental, porque ahí se gestan las posibilidades de una mayor movilidad social y una mayor*



*El ministro señaló que la principal tarea que tiene el país es mejorar la calidad de la educación a todo nivel, y este tema es abordado de manera muy acertada en el libro.*

*productividad, más adelante, cuando ese niño o niña ingrese a la edad laboral”.*

Con relación al capítulo de Ciencia, Tecnología e Innovación, desarrollado por Juana Kuramoto, Castilla resaltó que se analizan problemas relacionados a la arquitectura institucional óptima para poder llevar adelante políticas que promuevan de manera decidida la innovación, y se ensayan modalidades de cómo practicar estas políticas de Investigación y Desarrollo de manera sectorial. Asimismo, indicó que se analiza el rol del sector privado como un factor de innovación en la sociedad, lo cual es importante, puesto que se necesita crecer mejorando los niveles de productividad, diversificando el aparato productivo.

El ministro remarcó que los países que han apostado con seriedad en esta temática son los países que han “ganado” en el mundo. Por ello, Castilla llamó a analizar y estudiar las experiencias en los países escandinavos y en los países del sudeste asiático, en donde ha habido una política de Estado orientada al desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación. Agregó que en el Perú se está comenzando a

1/ La presentación del libro titulado *“Balance de Investigación 2007-2011 y agenda de investigación 2012-2016”* se realizó el 22 de noviembre de 2012.

*«guiar la discusión política con buen sustento académico y de investigación aplicada es fundamental y nos hace falta muchos más insumos de este tipo»*

tomar en serio la inversión en estos temas, que son fundamentales, y señaló que “eso es lo que nos distingue, probablemente, de las economías más exitosas”.

En su discurso, el titular de Economía señaló que uno de los más grandes desafíos que tenemos se enmarca en la temática del desarrollo rural. En esta línea, explicó que la pobreza rural más que duplica el promedio nacional, y en las zonas rurales existen muchas localidades que no tienen acceso a los servicios básicos como saneamiento y electrificación. Seguidamente, manifestó que “poder lograr mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, con un simple acceso a agua, a electricidad, en las zonas rurales del país, definitivamente va a marcar la diferencia de ser o no ser un Gobierno exitoso”.

Castilla consideró que un tema central es el manejo de los recursos naturales y las rentas que se derivan de su explotación, que es la problemática abordada en las investigaciones relacionadas al canon. El ministro consideró que contamos con un esquema que puede ser mejorado, pues existen regiones y distritos muy ricos que conviven al lado de regiones y distritos muy pobres, sin contar con un esquema

de transferencias que ecualicen estas brechas. Además, la población -en muchos de los casos- no se está beneficiando, y el uso de estos recursos es de suma relevancia, aunque también políticamente muy complicados de abordar.

En este contexto, el ministro destacó que “en estos temas complicados de abordar, qué mejor que ir al sustento técnico, porque son temas políticos, finalmente, decisiones políticas que uno adopta y creo que guiar la discusión política con buen sustento académico y de investigación aplicada es fundamental y nos hace falta muchos más insumos de este tipo. Y no solamente en el Poder Ejecutivo, sino en los distintos niveles de Gobierno, en el Congreso de la República, para poder decidir mejor qué políticas adoptar y cuáles no”.

En cuanto a la reforma del Estado, Castilla resaltó que se requiere mejorar la gestión pública, especialmente en un país que se ha descentralizado, y en el cual la mayoría de competencias han sido transferidas a los Gobiernos Regionales. Comentó que tenemos un déficit importante de capacidades y un tema central es tratar de lograr un desarrollo mucho más homogéneo y hacer a las regiones más competitivas, fomentar su crecimiento y el bienestar de sus habitantes. Para eso, consideró que se requiere tener a los actores locales, a los Gobiernos Regionales, a la sociedad civil regional y a la academia regional organizada.

Agregó que los problemas de gestión se complican a nivel de los Gobiernos Subnacionales y que los temas relacionados a la gobernabilidad, la lucha contra la corrupción y la mayor transparencia son centrales para avanzar en construir instituciones sólidas que cimenten las bases de un crecimiento que se sostengan en el tiempo. “Usualmente uno piensa que la calidad institucional va de la mano del desarrollo, y nos estamos desarrollando, capaz podríamos avanzar a una velocidad mucho mayor, pero la fragilidad institucional que tenemos se puede constituir como un freno al desarrollo que todos queremos”, señaló Castilla.

El ministro destacó que el presupuesto constituye el principal instrumento para traducir lo que es las políticas públicas en acciones concretas. Por ello, explicó que se debe diseñar con un enfoque distinto, pensando en los productos antes que en los insumos y en los efectos causales que existen entre una política y un resultado. “Cambia totalmente el chip de la asignación presupuestal, que tradicionalmente ha sido inercial, y es un proceso que empezó hace unos años en el Ministerio de Economía y que se ha ido avanzando”, indicó.

Foto CIES



El titular de Economía señaló mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, con un simple acceso a agua, a electricidad, en las zonas rurales del país, definitivamente va a marcar la diferencia de ser o no ser un Gobierno exitoso.

Castilla señaló que el objetivo es llegar a un 100% del presupuesto de la República asignado bajo este criterio, lo que obliga a tener claridad en las metas que se quieren cumplir, al tiempo que se identifica a los responsables, fortaleciendo la rendición de cuentas. *“El presupuesto se ha más que triplicado en la última década y uno se pregunta: ¿Hemos mejorado los indicadores sociales? ¿Hemos cerrado las brechas en infraestructura en nuestro país? Pese a esta gran asignación presupuestal que el país ha tenido, este incremento importante en los últimos años, la respuesta es no. Entonces creo que estos instrumentos son muy útiles”*, agregó el ministro.

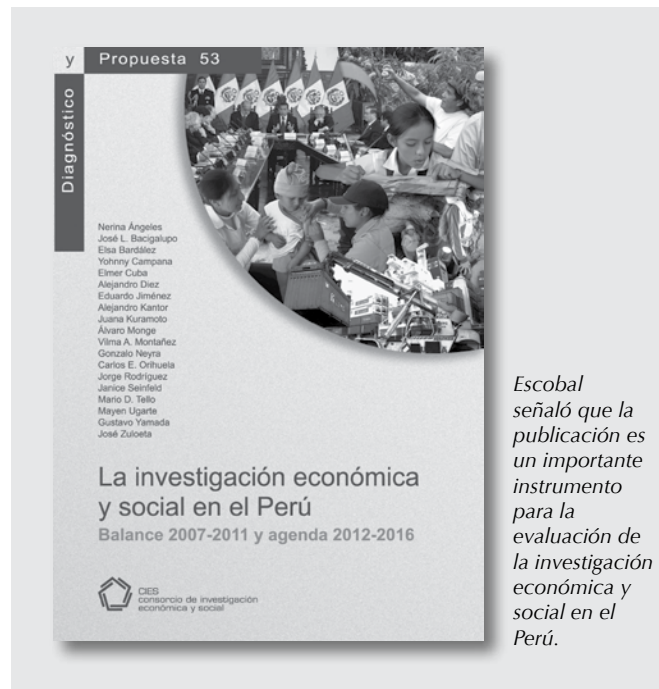
Finalmente, Castilla explicó que el MEF ha establecido tres fondos nuevos en el presupuesto del 2013 que se nutren de resultados de la academia. El primero, FONITEC, es un fondo para desarrollar una gama de instrumentos para poder propiciar mayores actividades de innovación tecnológica en el país. El segundo está destinado a proveer infraestructura -vía fondos concursables en los que competirán Gobiernos Locales y Regionales- para dotar de infraestructura de riego y otros tipos de acompañamiento al sector agrícola en las zonas altoandinas. El tercero es el Fondo de Inclusión Económica (FONIE), que financiará intervenciones conjuntas focalizando la inversión en las áreas más pobres del país.

*“De las investigaciones hemos aprendido que una intervención conjunta es mejor que una intervención aislada y lo que hace este fondo es que identifica dónde están las brechas y los financiamientos conjuntos en materia de electrificación rural, telefonía rural, caminos rurales y saneamiento rural. Y es un fondo dirigido a 450 distritos, donde se ha hecho una línea de base y se ha identificado cuál es la brecha que hay que cubrir y son intervenciones conjuntas. Y eso se nutre de trabajos de investigación”*, señaló el ministro.

Castilla finalizó su intervención remarcando que estas medidas cuentan con una exposición de motivos y un soporte en investigación aplicada. En esta línea, agradeció el esfuerzo del CIES por persistir en el objetivo de acercar la investigación a la política pública.

## **Desarrollo Rural, Pobreza, Distribución del Ingreso y Programas Sociales**

El investigador principal de GRADE, Javier Escobal, señaló que la publicación es un importante instrumento para la evaluación de la investigación económica y social en el Perú. Manifestó también que al haberse elaborado con un número grande de



autores, a diferencia de versiones anteriores, se ha recogido una heterogeneidad mucho mayor, tanto en la calidad como en los enfoques de los trabajos.

Escobal sugirió construir la agenda desde marcos conceptuales explícitos, de modo que se identifique mejor los vacíos en la investigación. Indicó que existen temas que pueden ser fuertemente demandados con posterioridad que deben trabajarse desde hoy, ya que cuando llega la demanda puede haber un descalce entre las necesidades y la capacidad de la investigación para brindar aportes. En ese sentido, el experto explicó que debe existir un balance entre los vacíos de investigación y la demanda del sector público.

Escobal destacó que el capítulo de desarrollo rural muestra evidencia de lo que las distintas investigaciones sobre esta temática han desarrollado en cuanto a paradigmas de desarrollo rural, y en aspectos más concretos como políticas y programas. El investigador indicó que en el mundo rural los distintos mercados de productos y factores operan de manera sub óptima, y en esto el sector público tiene un rol central. Asimismo, rescató los elementos de análisis que se han cubierto en el estudio, particularmente aquellos asociados a la relación campo-ciudad, al rol de los Gobiernos Locales, y la atención que se presta a las comunidades campesinas y hogares como actores del desarrollo.

En términos de la agenda, el experto indicó que queda pendiente incluir el Censo Agropecuario como elemento central pues abrirá una agenda

*«como fuente de resultados, estos artículos pueden retar el enfoque que uno tiene sobre un tema a la luz de los resultados que se obtienen en el trabajo empírico»*

amplia de investigación cuando la información se encuentre disponible.

En cuanto al capítulo de pobreza, distribución del ingreso y programas sociales, éste se aborda de forma adecuada, aunque quedan por trabajar los temas asociados a la problemática de la distribución del ingreso ya que se analizan de forma marginal, cuando es un tema que ha ganado protagonismo conceptual en la agenda pública y en la discusión en términos de inclusión. Agregó que incluso el Marco Macroeconómico Multianual 2012-2014 hace explícito los temas de inclusión económica. En la actualidad, el estudio de brechas en el acceso a bienes y servicios públicos o brechas en distintas dimensiones de bienestar es central. Entender cómo medirlas mejor y cómo reducirlas, y el reconocimiento de que la desigualdad es multidimensional, son el punto de partida para diseñar políticas públicas que generen inclusión económica y social.

## Empleo

El investigador de la PUCP, Javier Iguñiz, comentó que se reseñan resultados interesantes en el capítulo sobre empleo y mercado laboral, como la

desaceleración del dinamismo de la informalidad entre los años 2004-2008 en relación al mayor dinamismo de la formalidad laboral. Con respecto a los trabajos que analizan la remuneración mínima vital, Iguñiz señaló que los resultados indican que no parece haber un impacto de corto plazo a nivel agregado, aunque sí existiría impacto sobre algunos segmentos del mercado laboral.

El investigador consideró que como fuente de resultados, estos artículos pueden retar el enfoque que uno tiene sobre un tema a la luz de los resultados que se obtienen en el trabajo empírico. Otros resultados que resaltó el experto tienen que ver con la importancia cuantitativa y el dinamismo asimétrico de la “inactividad”, los resultados asociados a flexibilidad y movilidad laboral, la asimetría entre ocupación e inactividad y el castigo salarial de reinserción.

En relación a la agenda de investigación, Iguñiz consideró que un primer punto a considerarse tiene que ver con el estudio de la relación entre productividad y calidad de vida. En esta línea, explicó que la relación entre remuneración y productividad laboral se viene analizando en marcos teóricos demasiados unilaterales y particulares, ya que existen enfoques alternativos al de la productividad marginal para entender esta relación. A manera de ejemplo, Iguñiz opinó que la caída de más de 70% del salario real entre los años 70 y 80 no se debió a una caída de la productividad del trabajo en el sentido de una reducción de las capacidades y habilidades. A este respecto, explicó que existe el reto de tener una visión más compleja entre productividad y remuneración, ya que los mecanismos a través de los cuales están relacionados hacen la diferencia para el diseño de políticas.

El experto remarcó que el tema de la informalidad sigue siendo importante en la agenda. No obstante, indicó que las investigaciones reseñadas no están avanzando hacia el análisis a nivel de la competencia intra-rama de producción. El experto consideró que faltan estudios en los rubros específicos en los cuales los informales compiten con los formales, así como afinar los estudios de productividad a nivel de ramas.

El tercer tema que resaltó Iguñiz es el de la relación entre informalidad y desarrollo. El catedrático explicó que, en cuanto al porcentaje de población adulta emprendedora en el Perú, estamos al nivel de Angola y de otros países africanos, pues la estadística muestra que cuanto más desarrollado un país, existen menos emprendedores adultos. En relación a este punto, Iguñiz consideró que se debe impulsar

Foto CIES



En cuanto al capítulo de pobreza, éste se aborda de forma adecuada, aunque quedan por trabajar los temas asociados a la problemática de la distribución del ingreso.

el emprendedurismo; pero es la empresa mediana y la empresa grande y la tecnificada, la que constituye la vanguardia del crecimiento de la economía, y estas tienen que complementarse con la pequeña y microempresa con mayores niveles de productividad.

## Educación

Javier Iguñiz resaltó los trabajos reseñados que encuentran que el tiempo de enseñanza del maestro no parece tener efectos significativos en el rendimiento de los alumnos. El investigador explicó que los resultados de los trabajos revisados demuestran que las brechas de rendimiento entre el ámbito urbano y rural, y entre la educación estatal y privada siguen siendo bastante elevadas. Igualmente, en las investigaciones revisadas se encuentra que los factores contextuales son cruciales para el rendimiento: la capacitación del maestro, la situación socioeconómica de la familia, entre otros.

En relación a la agenda de investigación sobre el tema educativo, Iguñiz consideró que se debe profundizar en generar conocimiento sobre el círculo vicioso intergeneracional que existe por el nivel socioeconómico y la distinción entre educación pública o privada. Asimismo, señaló que un tema ausente en la publicación, y de difícil tratamiento porque demanda de investigación interdisciplinaria, es el estudio del significado efectivo de la politización del magisterio y sus consecuencias. Agregó que este elemento ha sido por décadas un argumento para restringir el apoyo a la educación.

Por otro lado, Iguñiz consideró que faltan estudios que incluyan comparaciones internacionales más minuciosas. Así, señaló que siempre se alude al Asia en los trabajos, pero también se requiere conocer detalles sobre cómo aplicaron sus políticas y en qué condiciones se dieron. Finalmente, manifestó que existe un déficit clamoroso de estudios realizados a nivel regional sobre la situación de las propias regiones.

## Modernización de la gestión pública, gobernabilidad, corrupción y transparencia

La investigadora del CIUP, Cynthia Sanborn, inició sus comentarios señalando el aporte de la publicación para sistematizar, difundir y promover investigaciones relevantes para comprender la realidad y tomar decisiones, siendo un material de consulta útil para

*«se debe profundizar en generar conocimiento sobre el círculo vicioso intergeneracional que existe por el nivel socioeconómico y la distinción entre educación pública o privada»*

la comunidad académica, estudiantes y docentes, así como funcionarios públicos y activistas sociales.

Sanborn recomendó agotar sistemáticamente la producción de todos los miembros del CIES, de modo que los diversos artículos dispongan de data bibliográfica y estadísticas de las tendencias de producción: cuántas publicaciones se encontró en cada tema, de qué tipo, con qué metodologías se estudiaron, quiénes producen más en cada tema, quiénes las financian, entre otros. Del mismo modo, manifestó la necesidad de hacer un balance sobre la producción realizada en las regiones y enfocada en la problemática de las regiones.

La investigadora manifestó poner mayor atención al tema de género en las investigaciones reseñadas, pues las diferencias entre hombres y mujeres, así como entre niños y niñas, pueden tener implicancias muy profundas en el diseño de políticas públicas y tener efectos diferenciados; por lo que la producción de conocimiento con enfoque de género debe ser una preocupación inmediata.

En relación al capítulo de Modernización de la Gestión Pública, la experta señaló que hace falta definir qué se entiende por “modernización” y qué



Foto CIES

*La publicación es un material de consulta útil para la comunidad académica, estudiantes y docentes, así como funcionarios públicos y activistas sociales.*



Existe un reto fundamental: definir qué se entiende por “governabilidad” y qué se entiende por “gestión pública”.

se entiende por “gestión pública”, ya que se pueden tener ideas diferentes sobre estos conceptos y no llega a quedar claro qué se quiere lograr con esto. Asimismo, en cuanto a lo que significa “gestión pública” remarcó que también debe hacerse un esfuerzo adicional para entender qué tipo de problemas se consideran en esta temática y qué tipo de investigación es la que se necesita.

Sanborn subrayó que es necesario afianzar la investigación que existe sobre la temática y que aporte información empírica relevante, así como incorporar estudios de caso, que se suelen usar en escuelas de gestión pública.

En cuanto a los temas de transparencia y rendición de cuentas, la investigadora indicó que son temas relevantes tanto para la modernización de la gestión pública como para la gobernabilidad. En ambos casos se menciona el Presupuesto Participativo y el Presupuesto por Resultados, queda pendiente incorporar el tema de transparencia presupuestal.

Sanborn consideró que existe un reto fundamental: definir qué se entiende por “governabilidad” y qué se entiende por “gestión pública”. Aunque se cuenta con bibliografía valiosa sobre el Estado, la calidad de la democracia y sus componentes, hay una necesidad de diálogo e integración entre esta temática y el capítulo referido a la modernización de la gestión pública.

## ***Medio ambiente y recursos naturales***

Raúl Tolmos, del Banco Mundial, señaló que la temática analizada en el capítulo es amplia, pero faltó hacer mención específica a los temas vinculados

a gestión ambiental, gestión de recursos naturales y políticas públicas. Destacó que el énfasis del artículo se centró en presentar datos muy puntuales antes que tendencias sobre ejercicios de valoración sobre disposición a pagar el agua, tarifas de entrada a parques nacionales, costos de la degradación ambiental por contaminación, entre otros. Agregó que el capítulo es muy aplicado y queda pendiente un marco teórico que explique al lector cuál es el sustento conceptual que está detrás de los ejercicios presentados.

Tolmos indicó que en el artículo se menciona que la economía peruana ha crecido considerablemente en los últimos años y que esto ha generado una mayor presión y degradación sobre los recursos naturales y el medio ambiente. Al respecto, comentó que el Banco Mundial, en un estudio del año 2005, encontró que el costo económico de la degradación ambiental en el Perú alcanzaba casi el 4% del PBI a precios del año 2003, por lo cual sería interesante saber cuál es el costo económico de la degradación ambiental en la actualidad. Esto último en vista del crecimiento de la economía peruana en la última década y el cambio en la institucionalidad ambiental.

Asimismo, indicó que otra afirmación del capítulo es que la economía peruana está basada en la extracción de los recursos naturales, con lo cual el artículo pone fuerte énfasis en el tratamiento clásico que se le da a las industrias extractivas, en particular a los sectores minería, hidrocarburos y pesca. El experto señaló que si bien en las estadísticas pueden presentar a las actividades extractivas como muy importantes dentro de la economía porque tienen un mercado y su valor es fácil de medir, también se deben considerar los bienes y servicios ambientales para los cuales no hay un mercado, ya que normalmente no se mide el valor de estos bienes y servicios, el cual podría ser significativo, y su análisis se tiende a quedar en una dimensión cualitativa.

Tolmos explicó que en el capítulo se revisan estudios relacionados al pago de los servicios ambientales, concentrándose en los temas relacionados a la deforestación o a la conservación de biodiversidad. Queda por analizar los pagos de servicios ambientales de orden global, que son los que podría aprovechar el Perú (como los mecanismos de captura de carbono). Indicó que también habría que complementar el análisis con los pagos por servicios ambientales dentro de las fronteras nacionales, como los relacionados a los servicios hidrológicos.

Por otro lado, Tolmos indicó que en el artículo se indica la importancia de trabajar el tema de la depreciación de los recursos naturales y del PBI verde,

*«Es necesario hacer un balance sobre la producción realizada en las regiones y enfocada en la problemática de las regiones»*

temática que es tratada actualmente en la agenda internacional y que requiere ser revisada. Asimismo, indicó que como parte de la agenda de investigación se menciona el tema del impacto del cambio climático en el sector minería e hidrocarburos. Al respecto, indicó que se trata de sectores que van a tener que adaptarse tecnológicamente, vía menor uso de recursos hídricos en el futuro.

Otros temas importantes que forman parte de la agenda tienen que ver con la determinación de la regalía óptima por la explotación de recursos naturales y cómo tendrían que ser invertidas estas rentas, dado que la sostenibilidad del consumo en el tiempo va a depender también de cómo se invierten las rentas generadas por los recursos naturales en otras formas de capital (social, físico y humano) a lo largo del tiempo.

### **Ciencia, Tecnología e Innovación**

Richard Webb, Director del Instituto del Perú de la USMP, analizó el desarrollo de este capítulo en la publicación. Consideró que es necesario enfatizar el análisis de las investigaciones relacionadas a la temática y ampliar la interpretación de los conceptos de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Webb agregó que el capítulo reconoce que lo que hace falta en el país son más estudios a nivel de empresas, pero se sugiere que se está dando poca innovación. No obstante, el experto remarcó que *“hay personas que tienen una visión muy distinta sobre esto, y que ven en el país avances tecnológicos importantes, que se están dando en industrias y actividades particulares, como las telecomunicaciones, la industria de la construcción y la industria pesquera, que ha tenido cambios radicales”*.

Igualmente, el experto explicó que en la agricultura se aprecian cambios significativos. En la agroindustria de la costa existe importante investigación privada que se hace desde las empresas que abordan los problemas del agricultor. Asimismo, explicó que en los minifundios se aprecia innovación en la adopción de mejores prácticas, aprovechando tecnologías existentes que no estaban siendo utilizadas, lo cual ha permitido importantes mejoras en la productividad.

El economista subrayó que la temática de Ciencia, Tecnología e Innovación debe continuar estudiándose y debe hacerse sobre la base de estudios a empresas.

### **Economía Internacional**

Richard Webb señaló que en esta temática ha habido bastante investigación, que además ha contado con una alta sofisticación metodológica y en el uso de datos, lo cual ha sido bien recogido en el capítulo del libro.

El experto explicó que, en el periodo que se examinó, el país ha tenido una explosión de sus exportaciones y una mayor inserción en la economía global; no obstante, no se ha estudiado lo suficiente las consecuencias de este fenómeno y a dónde nos llevaría. Agregó que se encuentran estudios que buscan medir los efectos de la mayor participación en la economía internacional, pero estos análisis son sumamente particulares y faltan trabajos más completos y globales en estos temas.

Finalmente, precisó que es necesario estudiar la evolución del tipo de cambio y hacia dónde podría llevarnos en términos del sector externo, siendo esta variable central en cualquier examen del sector internacional. Otro pendiente con respecto a la agenda constituye la investigación relacionada a los temas logísticos, que son básicos para entender la competitividad del país.