CIES
consorcio de investigación
económica y social

Anexo 1: Agenda de Investigación

La Agenda de Investigación del **"XIX Concurso de Investigación CIES 2017"** ha sido elaborada teniendo en consideración los temas priorizados por el Gobierno Central, las quince agendas de investigación del libro "Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 - 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021" y las 5 regiones de nuestro país, en las siguientes Áreas de Estudio:

- A1: Gestión de recursos naturales y crecimiento económico, y,
- A2: Políticas económicas y sociales para superar la trampa del ingreso medio.
- A3: Materia tributaria: gastos tributarios, sistema tributario para micro y pequeñas empresas (Mypes), entre otras.
- A4: Gestión pública, derechos ciudadanos y otros temas económicos y sociales.

Esta Agenda contiene dos partes, la Agenda Nacional y la Regional. La primera ha sido construida en base a las necesidades de información brindadas por ministros y altos funcionarios del Estado en el Consejo Consultivo del Sector Público (CCSP). Incluye también prioridades temáticas reunidas en quince capítulos que forman parte del libro "*Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 - 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021"*[1]*,* así como dos prioridades adicionales vinculadas a materia tributaria y a turismo, solicitadas por la Sunat y el Cenfotur respectivamente.

En la Agenda Nacional, los temas y sub temas de los quince capítulos del libro Balance han sido clasificados de acuerdo a las prioridades temáticas de las Áreas de estudio 1, 2 y 4; en el Área 2, también se encuentran registrados los temas de interés del Cenfotur. Los temas del Área de estudio 3, corresponden a los priorizados por la Sunat. El cuadro N° 1 registra estas prioridades e incluye la codificación para la postulación, así como el número de página donde los (las) investigadores(as) pueden obtener detalles sobre los temas.

La segunda parte corresponde a la Agenda Regional. Contiene los temas propuestos y validados por representantes de la academia, el gobierno regional y local, el sector privado, líderes de opinión y sociedad civil en los Consejos Consultivos Regionales (CCR) de Arequipa, Cusco, La Libertad, Loreto y Piura. Los CCR tienen como objetivo actuar como órganos de consulta con la finalidad de identificar la demanda de los temas de investigación aplicada. Los temas, además, se encuentran vinculados con los Planes de Desarrollo Regional Concertado de sus respectivas regiones, según los componentes y ejes propuestos por los mismos.

En la Agenda Regional, los temas del A1 corresponden a las 5 regiones antes mencionadas, mientras que en el A2, los temas propuestos pertenecen solo a las regiones de Piura y Arequipa. Para el caso del A3 y A4, los temas nacionales o regionales pueden adaptarse para todas las regiones. El orden de esta agenda corresponde al orden de cada área de estudio, desde el A1 al A4.

[1] En edición

CIES
consorcio de investigación
económica y social

ÍNDICE

1) Agenda Nacional según libro "Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 - 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021"

I. Agenda de investigación en corrupción y transparencia, 2017-2021…… 5
II. Agenda de investigación en seguridad ciudadana, 2017-2021……..…… 12
III. Agenda de investigación en reforma del sistema político y electoral, 2017-2021…….…….. 16
IV. Agenda de investigación en descentralización y desarrollo regional, 2017-2021…..……...…… 20
V. Agenda de investigación en gestión pública y servicio civil, 2017-2021……..…… 24
VI. Agenda de investigación en educación, 2017-2021……..…… 25
VII. Agenda de investigación en salud, 2017-2021……..…… 29
VIII. Agenda de investigación en derechos civiles y discriminación (étnica, de género, LGTB, etc.), 2017-2021…… 32
IX. Agenda de investigación en macroeconomía, 2017-2021…… 34
X. Agenda de investigación en inserción en economía internacional, crecimiento y diversificación productiva 2017-2021…….. 40
XI. Agenda de investigación en empleo e informalidad, 2017-2021…… 43
XII. Agenda de investigación en pobreza y distribución del ingreso, 2017-2021……..….. 51
XIII. Agenda de investigación en desarrollo rural, 2017-2021……..……...…. 58
XIV. Agenda de investigación en ciencia, tecnología e innovación, 2017-2021……... 61
XV. Agenda de investigación en ambiente y recursos naturales, 2017-2021……... 64
XVI. Materia tributaria: gastos tributarios, sistema tributario para micro y pequeñas empresas (mypes), entre otras…… 67
XVII. Prioridades CENFOTUR…… 70

2) Agenda Regional

1. A1: Gestión de recursos naturales y crecimiento económico…….75
   a. Arequipa
   b. Cusco
   c. La Libertad
   d. Loreto
   e. Piura

2. A2: Políticas económicas y sociales para superar la trampa del ingreso medio…….108
   a. Arequipa
   b. Piura

3. A4: Gestión pública, derechos ciudadanos y otros temas económicos y sociales…….114
   a. Cusco
   b. La Libertad

CIES
consorcio de investigación
económica y social

1) AGENDA NACIONAL

Cuadro N° 1: Agenda Nacional según Áreas de estudio

Área de estudio	Documento Balance y Agenda	N°	Tema	Pág
A1: Gestión de recursos naturales y crecimiento económico.	Descentralización y desarrollo regional	AN12	Competencias y responsabilidades de los gobiernos subnacionales	20
		AN13	Transferencias y tributación local	20
		AN16	Barreras al crecimiento regional	22
	Economía Internacional, Crecimiento y Diversificación Productiva	AN34	Diversificación Productiva y de Exportaciones	40
		AN38	Otros temas	42
	Desarrollo Rural	AN51	Dinámicas socioculturales, agencia y organización social	59
		AN52	Dinámicas institucionales, gobernanza y poder	59
		AN53	Dinámicas transversales	59
	Ambiente y recursos naturales	AN59	Recursos Naturales	64
		AN60	Gobernanza de la Amazonia	64
		AN61	El medio ambiente en las ciudades	65
		AN62	Biodiversidad, servicios ecosistémicos y economía	65
		AN63	Política pública climática: cambio climático y gestión del riesgo de desastres	65
A2: Políticas económicas y sociales para superar la trampa del ingreso medio.	Corrupción y transparencia	AN1b	Corrupción e informalidad	7
		AN2a	Efectos económicos	7
	Derechos civiles y discriminación (étnica, de género, LGBT, etc.)	AN27	Los impactos relativos de la discriminación ejercida sobre distintas categorías y colectivos (MIMP, MINEDU, MINTRA, MEF)	32
	Macroeconomía	AN29	Crecimiento y productividad	34
	Economía Internacional, Crecimiento y Diversificación Productiva	AN34	Diversificación Productiva y de Exportaciones	40
		AN35	Promoción de Empresas Exportadoras, Acceso a los Mercados Internacionales, y Cadenas Globales de Valor	41
		AN36	Capacitación Empresarial en Innovación e Incrementos de la Productividad Total Factorial (PTF)	41
		AN38	Otros temas	47
	Empleo	AN39	Informalidad	43
		AN40a	Protección social	46
		AN40b	Empleo femenino, juvenil y de otros grupos vulnerables	46
		AN40c	Sub-empleo y formación para el trabajo	47
		AN41	Desarrollo productivo y mercado laboral	47
		AN42	Futuro del trabajo	49
	Pobreza y distribución del ingreso	AN43	Medición de la pobreza monetaria	51
		AN44	Pobreza multidimensional	52
		AN48	Abriendo la caja negra de las evaluaciones de impacto	55
		AN49	La demanda por programas sociales	56
	Desarrollo Rural	AN50	Dinámicas productivas, innovación tecnológica y articulación al mercado	58

CIES
consorcio de investigación económica y social

Área de estudio	Documento Balance y Agenda	N°	Tema	Pág
	Ciencia, tecnología e innovación	AN54	Caracterización y comportamiento de agentes	61
		AN55	Estudios regionales	62
		AN56	Estudios sectoriales	62
		AN57	Análisis de casos exitosos de innovación	62
		AN58	Estudios sobre los efectos de actividades de CTI en eficiencia y productividad	63
		AN66	Impacto de la informalidad en el sector turismo: repercusiones y propuestas	70
A3: Materia tributaria: gastos tributarios, sistema tributario para micro y pequeñas empresas (Mypes), entre otros.		AN64	Gastos tributarios	67
		AN65	Regímenes simplificados para las micro y pequeñas empresas (MYPE)	68
A4: Gestión pública, derechos ciudadanos y otros temas económicos y sociales.	Corrupción y transparencia	AN1	Causas de la corrupción	6
		AN1a	La "trampa de la desigualdad"	6
		AN1c	La tensión entre legalidad y legitimidad	7
		AN2b	Efectos políticos	8
		AN2c	Corrupción y descentralización	9
		AN2d	Tipología de la corrupción	9
		AN2e	Persistencia y lucha anti-corrupción	10
		AN2f	Apoyo público a políticos corruptos	10
	Seguridad Ciudadana	AN3	Homicidios	12
		AN4	Violencia contra las mujeres	13
		AN5	Delitos patrimoniales	13
		AN6	Crimen organizado	14
		AN7	Otras formas de violencia	14
		AN8	Percepción de inseguridad	14
		AN9	Sistema de justicia	15
		AN10	Respuestas frente a la inseguridad	15
	Reforma del sistema político y electoral	AN11	Reforma del sistema político y electoral	16
	Descentralización y desarrollo regional	AN14	Descentralización fiscal y servicios locales	21
		AN15	Descentralización, corrupción y democracia en el nivel subnacional	21
		AN17	Desarrollo urbano y ciudades	22
		AN18	Atomización distrital y mancomunidades municipales	22
	Gestión pública y servicio civil	AN19	Gestión pública y servicio civil	24
	Educación	AN20	Educación	25
	Salud	AN21	Enfermedades prioritarias	29
		AN22	Oferta de servicios	29
		AN23	Rectoría y regulación	30
		AN24	Financiamiento	31
		AN25	Aseguramiento	31
	Derechos civiles y discriminación (étnica, de género, LGBT, etc.)	AN26	Discriminación, derechos civiles y la construcción de ciudadanía (MIMP, Defensoría del Pueblo)	32
		AN28	Colaboración Estado-sociedad civil en defensa de los derechos y contra la discriminación (MINJUS)	33
	Macroeconomía	AN30	Políticas monetaria y macroprudencial	35
		AN31	Política fiscal	36
		AN32	Sistema financiero	37
		AN33	Big Data	38
	Economía Internacional, Crecimiento y Diversificación Productiva	AN37	Incentivos para Atraer Inversiones Extranjeras	41
	Pobreza y distribución del ingreso	AN45	Vulnerabilidad "estructural" y vulnerabilidad ante choques adversos en salud, catástrofes naturales	53
		AN46	Los desafíos de la pobreza urbana	53
		AN47	La desigualdad y sus dimensiones	54

I. AGENDA DE INVESTIGACIÓN EN CORRUPCIÓN Y TRANSPARENCIA, 2017-2021

Extracto del documento elaborado por Ludwig Huber como parte del libro "Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 - 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021"

En un reciente balance de los estudios sobre la corrupción, el politólogo Michael Johnston llega a la conclusión de que nos encontramos en una encrucijada, pues "es probable y deseable que la próxima etapa de investigaciones sea sustancialmente diferente de lo que hemos visto hasta ahora" (Johnston 2015: 274). Varias razones, entre ellas el escaso éxito del movimiento anti-corrupción, que subestimó la complejidad y adaptabilidad del fenómeno, obligan a repensar paradigmas que "se han vuelto tan universales, tan incuestionables, tan parte de los sentidos comunes, que sus determinaciones, especificidades históricas y funciones sociales tienden a permanecer ocultas" (Bratsis 2003, citado en Johnston 2015: 278). La crítica de Johnston se refiere, sobre todo, al carácter ahistórico de los estudios y a su indiferencia frente a las variedades entre y dentro de las sociedades (p. 276; ver también Johnston 2005).

Interpretamos las observaciones de Johnston como una llamada a realizar estudios que se dirijan hacia una mejor comprensión de la corrupción –de sus causas, mecanismos, significados e impactos– en *un contexto particular,* en vez de repetir maquinalmente "un enfoque normativo y teleológico que enfatiza soluciones técnicas 'neutrales' para problemas que fueron despojados de su contenido ideológico y político" (Blundo y Olivier de Sardan 2006: 6). Otros autores hacen invocaciones similares y reclaman una "investigación más enfocada y desagregada… en lugar de los actuales enfoques generales" (Heath, Richards y de Graaf 2016: 7.1; ver también (Philp y Dávid-Barrett 2015). Ello significa tomar cierta distancia de los modelos analíticos uniformizados de los manuales, *tool kits* y *source books* que abundan en la web. Pueden tomarse como referencia, pero poniendo a prueba su utilidad contextual y otorgándole más importancia al entorno –social, político, económico y cultural– específico.[2] Eso implica también una mayor comunicación interdisciplinaria (Jancsics 2014).

Últimamente, esta perspectiva está ganando importancia en los estudios de la corrupción; pensamos que debe también orientar las investigaciones en el Perú. Los estudios empíricos podrían llegar así a un nivel más sofisticado, lo cual, a su vez, beneficiaría las políticas anticorrupción.[3]

La "encrucijada" que observa Johnston promete un universo de estudios novedosos sobre la corrupción. Las sugerencias que se hacen a continuación para el periodo 2017-2021, en cambio, presentan un horizonte necesariamente limitado y se nutren de la agenda de investigaciones presentada al CIES por el Gobierno Central, cinco regiones del país y empresas del sector privado, de las entrevistas y de la revisión bibliográfica, así como de algunas sugerencias recogidas en el taller de validación con representantes del sector público y de la sociedad civil.

La corrupción fue un factor marginal entre los temas priorizados para la investigación que el CIES recogió en el sector público y entre empresarios. Sólo hay dos menciones: en el rubro 24 (Relación entre la inversión pública e inversión privada; MEF-Sector Privado), el sector privado propuso investigaciones sobre las causas y efectos de la corrupción en la inversión pública y mecanismos para mitigarla; y en la región Arequipa se planteó la pregunta si a nivel regional y local existen planes o políticas públicas que enfrenten a la corrupción, y cuál es el balance y resultados de los mismos (rubro 73).

Ambas propuestas son sin duda importantes. La primera señala algunos elementos de fondo –las causas y los efectos de la corrupción y las medidas para combatirla–, y la segunda nos remite a un tema específico sub-estudiado en el ámbito peruano: la relación entre corrupción y descentralización. Derivamos de estas inquietudes los primeros tres temas de la agenda de investigaciones que se

[2] "Las normas sociales son muy diferentes en los diferentes países. Lo que se considera en un país como corrupción puede ser considerado como transacción rutinaria en otro" (Bardhan 2006: 343). "La manera como la corrupción afecta al desarrollo político y económico en diversos contextos socio-culturales se diferencia tanto como la oxidación induce una coloración variada en su interacción con diferentes compuestos químicos" (Heidenheimer 2004: 101).

[3] Para dar un ejemplo: algunos de los textos revisados repiten de manera mecánica el catálogo conceptual de los grandes organismos transnacionales, como el Banco Mundial o Transparencia Internacional. Entre las causas de la corrupción se suele mencionar "la cultura". Puede que sea así; sin embargo, es probable que el rol de "la cultura" sea diferente en el nepotismo de la microcorrupción y en la gran corrupción que involucra a empresas internacionales y expresidentes de la República, con una amplia gama de situaciones distintas entre los extremos.

propone para el próximo quinquenio. Incluimos para cada uno de ellos algunas sugerencias de lectura seleccionadas de la bibliografía internacional –necesariamente selectiva y, dada la enorme cantidad de publicaciones, en cierta medida también arbitraria– las cuales, esperamos, puedan servir de orientación.

AN1. Causas de la corrupción

Llama la atención la escasez de estudios que analicen –empíricamente– las *causas* de la corrupción, o, para ser más preciso: de las diferentes modalidades que actualmente suelen ser subsumidas bajo este término. Tal carencia implica el riesgo de que el aparato de la lucha contra la corrupción –los planes regionales y sectoriales, la misma legislación– confíe más en los criterios ahistóricos y descontextualizados que critica Johnston, y no tanto en una base de conocimiento empírico.[4] Como bien dice de Graaf (2007: 39),[5] "mientras más sepamos sobre las causas de la corrupción, mejor podemos decidir qué instrumentos políticos utilizar para combatirla". Planteamos las siguientes interrogantes 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" o "corrupción cotidiana")

Estudiar las causas de la corrupción es una tarea sumamente difícil y "figura entre los conceptos más controvertidos" (Huberts 2010: 146). Según Rothstein y Teorell (2015) se requieren, aparte de una definición clara, al menos dos elementos: una teoría contrafactual de causalidad (si la causa está ausente, también lo es el efecto), y la posibilidad de desentrañar los mecanismos que dan origen al fenómeno. Los autores hacen una revisión de la "plétora de posiciones contradictorias" (p. 80) que pueden servir de insumo para las investigaciones en el Perú. Huberts (2010) analiza diferentes metodologías aplicadas en las publicaciones que analizan las causas de la corrupción, y propone un "enfoque múltiple" que cruza una serie de variables (individuales, organizacionales, ambientales).[6] Prats Cabrera (2008) resume algunos estudios sobre causas de la corrupción.

De las múltiples causas de la corrupción, proponemos algunos subtemas que podrían tener una importancia particular en el Perú:

AN1a. La "trampa de la desigualdad"

Una de las (supuestas) causas estructurales de la corrupción, sobre la cual valdría profundizar también en el caso peruano, es la "trampa de la desigualdad" identificada por Uslaner (2008): la desigualdad social fomenta la corrupción, y la corrupción a su vez genera más desigualdad. De manera análoga, You y Khagram (2005) sostienen que el poder explicativo de la desigualdad es por lo menos tan importante como las causas convencionalmente señaladas, por ejemplo el desarrollo económico. Sin embargo, como suele suceder también con otros factores relacionados con la corrupción, no todos los estudios llegan a las mismas conclusiones. El estudio econométrico de Andres y Ramlogan-Dobson (2011), por ejemplo, encontró una asociación entre menos corrupción y mayor desigualdad de ingresos en América Latina, debido principalmente a la presencia de un vasto sector informal (ver también Dobson y Ramlogan-Dobson 2010 y 2012). Una vez más se demuestra la necesidad de hacer estudios empíricos que analicen un contexto particular. Planteamos las siguientes interrogantes de investigación:

- ¿Existe una asociación positiva entre indicadores de desigualdad económica e indicadores de corrupción?

[4]En realidad, en ninguno de los planes anticorrupción que revisamos se señala potenciales causas del fenómeno que pretenden combatir.
[5]El autor discute algunas cuestiones epistemológicas y metodológicas relacionadas con el estudio de las causas de la corrupción; si bien su artículo se refiere a los países occidentales, sus sugerencias son útiles también para otros contextos. El texto está disponible en la web: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan049603.pdf
[6]El artículo está disponible en la web: http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/36889/ssoar-2010-huberts-A_multi_approach_in_corruption.pdf?sequence=1

- ¿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 de las desigualdades en la incidencia de la corrupción?

AN1b. Corrupción e informalidad

Los estudios de Andrés y Ramlogan-Dobson (2011) y de Dobson y Ramlogan-Dobson (2010 y 2012) nos remiten al tema de la informalidad que, según datos del INEI, afecta alrededor del 75% de la población ocupada en el Perú.[7] Sabemos poco sobre la relación entre informalidad y corrupción en el país. Estudios a nivel internacional afirman, en su mayoría, una asociación positiva (Dreher y Schneider 2010; Mishra y Ray 2013). En la India, Dutta, Kar y Roy (2011) encontraron que la corrupción incrementa el nivel del empleo en el sector informal; sin embargo, en la medida que crece el producto doméstico estatal, la relación empieza a invertirse y la corrupción más bien tiende a reducir el sector informal. En su estudio cualitativo en Barranquilla (Colombia), Mehling y Boehm (2014) distinguen entre la corrupción burocrática y la corrupción política; mientras la primera parece ser un sustituto de la informalidad, la corrupción política y la informalidad se complementan mutuamente. Para el caso mexicano, de la Peña (1996) postula que la relación entre ambos fenómenos debe entenderse en el contexto de la desigualdad social, de la endémica crisis económica, y de la falta de instituciones democráticas genuinas. Planteamos las siguientes interrogantes de investigación:

- ¿Existe una asociación (positiva o negativa) entre corrupción e informalidad en el 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?

AN1c. La tensión entre legalidad y legitimidad

A menudo se señala como causa de la corrupción una "falta de ética"[8] tanto en el sector público como en el privado. Efectivamente, muchas publicaciones relacionan la lucha contra la corrupción con un cambio de éticas, tanto entre los funcionarios como entre los empresarios (ver por ejemplo la invocación que hace Susan Rose-Ackerman [2002] a las grandes empresas para que se abstengan de actos corruptos).
A nivel analítico, la cuestión de la ética nos lleva a la tensión entre legitimidad y legalidad, la cual, una vez más, depende del contexto.[9] Tal como señalamos más arriba, es un tema que fue abordado sobre todo por la antropología que entiende la corrupción no como una práctica objetiva, con índices estandarizados y mensurables, sino como un fenómeno con significados distintos para gente diferente y por razones diferentes, que además varían con el tiempo. Viendo el tema de esta manera implica también sondear posturas incómodas: aceptar, por ejemplo, que en determinadas circunstancias la corrupción puede ser funcional, o al menos considerada así en la sociedad (Debiel y Gawrich 2013). Planteamos las siguientes interrogantes de investigación:

- ¿En qué situaciones la corrupción es considerada como el "mal menor" justificable por la población?
- ¿En qué medida ello influye en la incidencia?
- ¿Qué rol le corresponde a la cultura en la aceptación de la corrupción?

Efectos de la corrupción

AN2a. Efectos económicos

Solo uno de los trabajos resumidos en el balance trata de cuantificar los costos de la corrupción para las familias, aunque con limitaciones, pues sólo considera coimas pagadas a la policía (Riesco Lind et al. 2015). A nivel macroeconómico contamos con algunas estimaciones; según el contralor Edgar Alarcón, en el año 2015 las pérdidas del Estado bordeaban los 12,600 millones de soles.[10] Cálculos de

[7] http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/economia_informal_peru.pdf
[8] El tema fue sugerido en el taller de validación.
[9] "Lo que es considerado como corrupto desde un punto de vista (político, social, económico o moral), puede ser considerado como más o menos legítimo desde otro punto de vista. Puede darse un cierto grado de tolerancia ante formas de la corrupción que son consideradas como un mal necesario o inevitable" (Pardo 2004: 14).
[10] En declaraciones al periódico *Gestión*, 25 de Julio 2016.

esta índole adquieren confiabilidad en la medida que se sustentan en casos de la gran corrupción, deduciendo, por ejemplo, el sobrecosto de obras encargadas a empresas –Odebrecht sería un caso emblemático– previo pago de sobornos; pero aún queda el problema de los casos que nunca salieron a la luz. Más complicado todavía es el cálculo de las pérdidas por microcorrupción, cuyo impacto para la sociedad en su conjunto no siempre está claro. Cuando, por decir, un "cliente" –para volver brevemente al modelo de Klitgaard (1988)– paga un soborno a un "agente" para que acelere su expediente, el perjudicado no es tanto el "principal" (el Estado y/o la sociedad) como un competidor particular; algunos autores ven en estos casos una manera de juego de suma cero macroeconómico.

En suma, no conocemos el impacto económico real de la corrupción; se requieren más estudios que, agrupándolos, brinden siquiera una aproximación más confiable. El estudio de Mujica (2015) sobre el (según él, ausente) impacto de la corrupción en las inversiones demuestra la necesidad de estudios de caso.[11] Planteamos las siguientes interrogantes de investigación:

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

AN2b. Efectos políticos

Por otro lado, la corrupción no solo tiene efectos económicos. Barcham, Hindess y Lamour (2012) proponen "ampliar el enfoque" e investigar cómo la corrupción afecta el cuerpo político. Hay una serie de estudios que se dedican a la relación entre corrupción y democracia, una vez más con resultados mixtos debido a las diferencias en el muestreo y la metodología analítica (Sung 2004). Saha et al. (2014) encuentran que la democracia electoral no es suficiente para reducir la corrupción, se requiere una consolidación de instituciones democráticas. En un artículo publicado hace 20 años, Little (1996) encontró que las democracias latinoamericanas, tal como han sido practicadas, más bien fomentan la corrupción. El "enfoque relacional" que propone el sociólogo David Jancsics (2014), que conecta actores racionales con elementos estructurales, puede ser útil para el análisis. Planteamos las siguientes interrogantes de investigación:

- ¿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?

[11] El impacto sobre las inversiones es un buen ejemplo para demostrar la heterogeneidad de los estudios sobre la corrupción, pues las publicaciones que abordan el tema presentan resultados divergentes y hasta contradictorios. Para mencionar solo algunos ejemplos: mientras Campos, Lien y Pradhan (1999) coinciden con Mujica en que hay menos impacto negativo cuando la corrupción es predecible, Cuervo-Cazurra (2008) argumenta que los inversores prefieren más bien un "mal desconocido"; y mientras Habib y Zurawicki (2002), entre muchos otros, hallan que los inversores generalmente evitan la corrupción porque puede generar ineficiencias operacionales, en un estudio comparativo de 73 países Egger y Winner (2005) encontraron una "relación claramente positiva" entre inversión y corrupción que sirve más bien de "estímulo". Todo ello muestra lo difícil que es hacer generalizaciones sobre la corrupción y sus impactos; mucho depende de las metodologías aplicadas y de las fuentes utilizadas.

AN2c. Corrupción y descentralización

Como señalamos párrafos arriba, en la región Arequipa se presentó la propuesta de hacer investigaciones sobre la lucha anti-corrupción a nivel subnacional. La inquietud se resuelve con relativa facilidad mediante estudios de caso. En ese sentido, planteamos las siguientes interrogantes de investigación:

- ¿Existen planes o políticas públicas que enfrenten a 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?

Para llegar a un nivel más analítico sobre la relación entre corrupción y descentralización, se puede consultar algunos textos que abordan el tema. Bardhan y Mookerjee (2006) hacen una extensiva revisión de trabajos que analizan esta relación y llegan a la conclusión de que los efectos "son complejos y no pueden resumirse mediante declaraciones simples e incondicionales" (p. 183).[12] Es un "tema muy disputado" (p. 161), con resultados disímiles. Arikan (2004), por ejemplo, elabora un modelo econométrico según el cual la descentralización fiscal, entendida como incremento de jurisdicciones que compiten entre ellas, disminuye el nivel de corrupción. Fan, Lin y Teisman (2009), en cambio, comparan experiencias con sobornos de empresas en 80 países y encuentran "el peligro de una búsqueda de rentas no coordinada a medida que las estructuras gubernamentales se hacen más complejas" (p. 33). Hay evidencia de que algo similar sucede en el Perú, con cuatro gobernadores regionales y varios alcaldes –entre ellos el de Chiclayo– presos por corrupción; pero se necesita información más sólida para saber si, y en qué circunstancias, hay una relación causal entre descentralización y corrupción. Planteamos la siguiente interrogante de investigación:

- ¿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?

AN2d. Tipología de la corrupción

Como señalan Mujica y Zevallos (2016: 17), "no todas las formas de corrupción tienen la misma fenomenología y no se pueden abordar, prevenir y reducir desde una misma perspectiva de intervención" (p. 17).[13] De hecho, "la corrupción" se refiere a una gran cantidad de prácticas diversas, cada una con sus propias causas, consecuencias y soluciones.

Una de las contribuciones que la academia debería hacer a la lucha anti-corrupción es la elaboración de una *tipología* que vaya más allá de la diferenciación entre grande y pequeña corrupción, a la cual algunos autores añaden todavía un nivel intermedio (Mujica y Arbizu 2015; Mujica y Zevallos 2016; Mavila 2012), y de la habitual distinción entre corrupción burocrática y corrupción política.[14] Una de las expertas entrevistadas para este trabajo, con experiencia en el sector público, propuso elaborar una tipología de casos de corrupción. Al respecto, planteamos las siguientes interrogantes 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?

Bardhan (2006) presenta sugerencias de cómo puede desagregarse, por ejemplo, la pequeña corrupción. El autor distingue entre casos donde el funcionario es sobornado para hacer lo que se

[12]Para otro balance ver Fjeldstad (2004).
[13]Recuerde también la crítica que hicieron Mujica, Quinteros, Castillo y Chávez (2012) a la procuraduría anticorrupción, por tratar la corrupción como fenómeno homogéneo.
[14]"Esta distinción es útil para algunos propósitos, pero no para otros; es válida en algunos contextos, pero no en otros" (Bardhan 2006: 341).

supone que debe hacer (la corrupción como "lubricante"), y casos donde el funcionario es sobornado para hacer lo que se supone *no* debe hacer. Según el autor, ambas modalidades tienen distintas implicaciones. La primera es mucho más común; el problema consiste en que genera incentivos perversos para el funcionario, pues puede retardar intencionalmente los procesos. El segundo caso es más insidioso porque el sobornado y el sobornador conspiran en una situación de complicidad, por lo que ninguno tiene ningún incentivo para denunciar el caso, razón por la que esta modalidad puede ser más persistente. Otra distinción que hace el autor es entre corrupción centralizada y descentralizada; en la segunda, los corruptos actúan de manera independiente y por tanto es más difícil de controlar.

Otras fuentes que se puede consultar son Khan (1996), quien propone una clasificación basada en la forma del ejercicio del poder político (patrimonial o clientelar),[15] y Karklins (2002), quien presenta una tipología para los países postcomunistas de Europa oriental, cuyo criterio principal es la manera en que la corrupción afecta el sistema político.

AN2e. Persistencia y lucha anti-corrupción

Es necesario realizar un análisis más exhaustivo de las estrategias anticorrupción aplicadas hasta el momento, pues es evidente que las medidas administrativas y legales no han dado los resultados esperados. No sólo en el Perú "existe una gran necesidad de una mayor comprensión de las fuentes del fracaso de las reformas anticorrupción" (Persson, Rothstein y Teorell 2013: 454).

Como soporte bibliográfico, se puede consultar Bracking (ed., 2007), donde varios autores analizan campañas anti-corrupción en países africanos, asiáticos, latinoamericanos y sucesores de la Unión Soviética en Europa. En sus conclusiones, Bracking e Ivanov (2007) identifican como tema recurrente una variedad de maneras en que las élites políticas y económicas logran burlarse de las reformas.

Persson, Rothstein y Teorell (2013) señalan como una de las principales razones para el fracaso de las reformas anti-corrupción, una errónea caracterización teórica del fenómeno, pues el modelo principal-agente, hoy predominante, que apuesta por reformas administrativas que afectan a los "agentes" para reducir la corrupción, supone la presencia de un actor incorruptible. ¿Qué pasa, se preguntan los autores, cuando el "principal", quién monitorea y castiga la corrupción, también es corrupto? También Uberti (2015) critica el razonamiento teórico de las intervenciones anti-corrupción en los países en vías de desarrollo pues, según argumenta el autor, desconoce las estructuras socioculturales endémicas en el proceso de transición al capitalismo. Según Johnston (2012), tenemos que entender el control de la corrupción no sólo como un conjunto de recursos legales y administrativos, sino también como un proceso político a largo plazo. Planteamos las siguientes interrogantes 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?

AN2f. Apoyo público a políticos corruptos

Finalmente, pensamos que valdría la pena hacer investigaciones sobre el apoyo público a políticos corruptos, lo que en el Perú se resume en el slogan "roba pero hace obra" y que, obviamente, también contribuye a la perpetuación de la corrupción.[16] Mientras haya este apoyo, el fenómeno continuará. Planteamos las siguientes interrogantes de investigación:

- ¿Por qué la gente vota por candidatos con una 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?

[15] En su tesis de licenciatura sobre la corrupción en el gobierno regional de Ancash, Rosa Arévalo (2014) hace una distinción entre clientelismo y patronazgo.

[16] Un reciente trabajo experimental de Sofía Vera Rojas (2016) evalúa en qué medida esta posición es generalizable. Analizando una encuesta realizada por Ipsos-Perú a 1,308 personas, el estudio no encuentra una asociación positiva entre corrupción e inversión pública; quiere decir que el "hacer obras" no conduce a la aceptación de la corrupción en la población. Sin embargo, la autora reconoce que sus resultados tienen que ser interpretados "con cuidado" (p. 23).

Se han revisado algunas publicaciones analíticas dedicadas al tema. Kurer (2001) discute una variedad de posibles explicaciones y propone un “enfoque schumpeteriano” que pone énfasis en fallas de la acción colectiva e información imperfecta sobre los niveles y consecuencias de la corrupción, la disponibilidad de alternativas, y sobre el rendimiento de los políticos. Manzetti y Wilson (2007) analizan datos sobre 14 países del *World Values Study* (WVS) de 1995 y encuentran que el apoyo a líderes corruptos es más alto cuando las instituciones gubernamentales son débiles y las relaciones clientelistas fuertes. Siempre y cuando los políticos logren atender a su “clientela” manipulando recursos públicos, es probable que conserven el apoyo. Esto, a su vez, significa que en estos países no se puede eliminar la corrupción con unas cuantas reformas administrativas. Lavena (2013) utiliza datos de la misma fuente para los años 2005-2007 de seis países latinoamericanos y construye un índice para medir la permisividad de la corrupción. Los resultados sugieren que ésta varía según el país y está asociada con la edad, la educación, el origen étnico, los valores culturales y la confianza en las organizaciones públicas. Rosas y Manzetti (2015) encontraron que la desaprobación presidencial entre víctimas de la corrupción en 18 países latinoamericanos fue más pronunciada en contextos de alta inflación y alto desempleo.

II. AGENDA DE INVESTIGACIÓN EN SEGURIDAD CIUDADANA, 2017-2021

Extracto del documento elaborado por Lucia Dammert, Jaris Mujica y Nicolás Zevallos como parte del libro "Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 - 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021"

Los hallazgos de la investigación realizada permiten identificar los vacíos en el conocimiento temático así como aquellos espacios donde se requiere una mayor profundización. La multidimensionalidad de la problemática permite realizar análisis desde perspectivas teóricas distintas pero complementarias respecto a un mismo fenómeno social. A continuación se entrega una propuesta inicial de agenda organizada en base a los ocho temas priorizados en la revisión de literatura que consideramos son los medulares en la agenda de seguridad ciudadana.

Tomando en cuenta la complejidad del fenómeno y el impacto que tiene sobre la calidad de vida de la mayoría de los peruanos, se propone una agenda de investigación aplicada. Es decir una cuyos, resultados puedan ser traducidos en intervenciones de política pública, en su consolidación o cambio. Así, deviene en una agenda de investigación que permita sustentar el diseño, implementación y evaluación de iniciativas de política destinadas a controlar o prevenir la violencia, la criminalidad y la inseguridad.

A continuación se presentan los temas de agenda definidos de forma amplia para evitar la restricción disciplinar o metodológica. No es un listado cerrado, muy por el contrario se propone como un primer paso para avanzar en el conocimiento de un área poco explorada aún en el país.

AN3. Homicidios

Avanzar en el análisis de los homicidios es un necesario primer paso para fortalecer el conocimiento sobre el uso de la violencia en el país. Como se mencionó previamente, se han realizado esfuerzos gubernamentales que buscan mejorar la calidad de los registros administrativos de homicidios, lo que alienta el desarrollo de múltiples investigaciones que abran la mirada sobre su presencia en el país.

Desde este punto de vista al menos 6 áreas de investigación podrían ser priorizadas en una primera etapa de desarrollo de investigación aplicada en la temática: (1) Los homicidios por encargo ("sicariato") que son mencionados de forma reiterada por actores públicos y medios de comunicación como hechos constantes en el panorama criminal del Perú. Sin embargo se carece de evidencia que permita caracterizar este fenómeno. (2) Los homicidios con arma de fuego son claves para entender no sólo el uso extremo de violencia sino también para caracterizar el mercado de armas en un determinado territorio. En Perú el conocimiento en estas materias es muy inicial y por ende avanzar en estudios de las tasas, modalidades, acceso y tipos de armas en que son utilizadas en los homicidios con armas de fuego en el país es urgente. (3) Vinculado con lo anterior analizar el tráfico de armas y municiones asociadas al homicidio permite conocer la trazabilidad de las armas de fuego, el flujo de circulación de las armas utilizadas en el crimen así como avanzar en el conocimiento del mercado ilegal de armas y municiones y su vinculación con instituciones públicas y privadas así como con esquemas de corrupción vinculadas con el crimen organizado. (4) Los homicidios por violencia interpersonal y doméstica deben ser analizados con mayor énfasis para identificar los escenarios y modalidades de homicidios según si estos se producen en entornos domésticos, por violencia interpersonal, delincuencia común o crimen organizado. Investigación cualitativa de este tipo de hechos es clave debido al aumento de casos de violencia contra las mujeres que ejercen las organizaciones criminales. (5) Desarrollo de mediciones longitudinales y tendencias sobre homicidios en las últimas décadas en el territorio nacional con especificidad a nivel regional y de ciudades más relevantes permitirá conocer la magnitud y tendencia en la presencia de este tipo delictual así como sus variaciones en el tiempo. Finalmente, (6) Los mecanismos de prevención y reducción de homicidios requieren de revisiones comparadas especialmente entre los países latinoamericanos que comparten problemas similares de violencia para identificar posibles prácticas innovadoras en la materia.

Se plantean las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuál es la magnitud, tendencia y características de los homicidios que ocurren en Perú en los últimos 20 años?

- ¿Cuál es la relación entre homicidios y crimen organizado en el país y en cada una de sus regiones?
- ¿Cómo se organiza el mercado de armas y municiones en Perú y cual es su vinculación con las tasas de homicidios?

AN4. Violencia contra las mujeres

La violencia contra las mujeres debe ser un tema de especial atención en Perú. No sólo en términos de los antecedentes de violencia y trayectorias de victimización de agresores y víctimas de feminicidio sino también de agresión sexual. En estos dos ámbitos (feminicidio y agresión sexual) se propone avanzar con análisis que incluyan el espacio público y el privado con el objeto de reconocer las complejidades de la cotidianeidad de la violencia contra las mujeres.

Se proponen 7 áreas de investigación prioritarias que además de avanzar el conocimiento sobre la temática pueden permitir el desarrollo de iniciativas de política pública.

1. Antecedentes de violencia en el feminicidio
2. El procesamiento penal del feminicidio
3. Determinantes de la violación
4. Problemas en el procesamiento de violaciones
5. Problemas en el procesamiento de violaciones
6. Situación de los agresores sexuales
7. Situación de la violencia doméstica
8. Explotación sexual

En cada una de estas áreas o dimensiones de la violencia contra la mujer se requieren de estudios que acerquen los desarrollos teóricos desde la perspectiva feminista y aquellos de la seguridad ciudadana. En la actualidad esta necesaria conversación está cortada. Por otro lado, los altos grados de impunidad de este tipo de delitos son reconocidos en múltiples estudios de caso desarrollados en el país por lo que se requiere de 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.

Se plantean las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuáles son las trayectorias de victimización en agresores y víctimas de feminicidio?
- ¿Cuáles son las características de la victimización de agresiones sexuales en población de niños, 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?

AN5. Delitos patrimoniales

Los delitos patrimoniales son los más recurrentes en las principales ciudades del Perú. Avanzar en el conocimiento sobre su magnitud, impacto y características permitirá consolidar un corpus de conocimiento que permita no sólo reconocer su impacto económico sino también identificar los mercados que se desarrollan a su alrededor. En especial se torna clave analizar los procesos y mecanismos de desarrollo de robos en la vía pública, robos de autos y autopartes y robos de vivienda. Además de conocer con más precisión los delitos, investigación cualitativa de agresores es clave para identificar si las principales teóricas criminológicas que se han desarrollado en Estados Unidos y Europa sobre los delitos de oportunidad tienen validez en el contexto peruano.

Se plantean las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuál es el costo económico de los delitos patrimoniales en Perú?
- ¿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?

AN6. Crimen organizado

Sin duda la agenda de investigación sobre el desarrollo y complejización de los mercados ilegales vinculados al crimen organizado es una tarea pendiente en Perú. En este punto los temas a priorizar en el mediano plazo son 7 pero se vinculan con múltiples otras temáticas institucionales desarrolladas en otros capítulos del presente volumen. (1) Dinámicas del tráfico de drogas que permitan conocer la configuración de la cadena de valor y las rutas del mercado de la cocaína, los patrones de organización criminal en la cadena de valor del mercado de la cocaína, las prácticas de interrelación entre el mercado de la cocaína y actores políticos, el modelamiento de las cadenas de suministro de otras drogas (cannabis, opioides, drogas sintéticas) y las vulnerabilidades de las políticas para el control de los mercados ilegales de drogas solo para mencionar algunos temas de relevancia en el actual escenario nacional. (2) Dinámicas de la minería ilegal que avancen en conocer la configuración de la cadena de valor y las rutas de la minería ilegal, los patrones de organización criminal en la cadena de valor de la minería ilegal, las prácticas de interrelación entre la minería ilegal y actores políticos y las vulnerabilidades de las políticas para el control de la cadena de valor de la minería ilegal. (3) Dinámicas de la tala ilegal de madera que avancen en el conocimiento de la configuración de la cadena de valor y las rutas, los patrones de organización criminal en la cadena de valor y la relación con la precariedad institucional y corrupción política. (4) Lavado de activos requiere de estudios de base de estimación del dinero movilizado por los mercados ilegales de la cocaína, el oro, la madera y el contrabando así como las modalidades de lavado y utilización en el país, finalmente análisis que identifiquen las vulnerabilidades del sistema financiero y las políticas de control. (5) Dinámicas de la trata de personas para conocer los patrones de organización local y las prácticas asociadas a las redes así como su vinculación con organizaciones de tipo transnacional y los determinantes de contexto de riesgo. (6) Dinámicas del contrabando como un eslabón de una cadena de valor que tiene en varios de sus momentos vinculaciones con organizaciones criminales. (7) Situación de extorsiones como formato de accionar de organizaciones criminales en diversos contextos del país.

Se plantean las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuál son los elementos o factores a nivel local que permiten la consolidación de redes ilegales de comercialización de drogas?
- ¿Cuáles son los espacios grises de vinculación entre política y crimen organizado?
- ¿Cuáles son las dinámicas de cada uno de los delitos vinculados con el crimen organizado?

AN7. Otras formas de violencia

Avanzar con el conocimiento de otras formas de violencia que muchas veces son invisibles en la agenda de seguridad ciudadana es también un elemento principal en una agenda de investigación futura.

Se plantean las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuál es la eficacia de los mecanismos de control social formal e informal para el acoso sexual callejero?
- ¿Cuál es la magnitud y tendencia de la victimización por accidentabilidad en el Perú?
- ¿Cuáles son los elementos o factores vinculados con el aumento de los accidentes de tránsito?
- ¿Cuál es la prevalencia de vandalismo e incivilidades en los espacios públicos de las principales ciudades del país?

AN8. Percepción de inseguridad

Analizar el temor al delito requiere de investigación cualitativa y cuantitativa que genere evidencia para caracterizar los factores determinantes de su presencia así como el rol que tienen los medios de comunicación masiva y las biografías individuales en su magnitud.

Se plantean las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuáles son los factores determinantes del temor al delito?
- ¿Cuál es la relación entre percepción y victimización?
- ¿Cuál es el rol que juegan los medios de comunicación y la cobertura noticiosa en la percepción de inseguridad de la población?

AN9. Sistema de justicia

La percepción de impunidad del sistema es un elemento que la teoría criminológica ha reconocida como clave para el desarrollo de actividad criminal. En Perú la investigación sobre las instituciones de justicia criminal, su accionar e impacto sobre la criminalidad son muy limitadas. Dentro de las áreas claves de investigación se mencionan:

1. Corrupción en el sistema de justicia
2. Efectividad de las penas
3. Limitaciones en las investigaciones penales
4. Reincidencia delictiva
5. Situación de la protección de víctimas y testigos
6. Importancia de la Justicia local
7. Estructura policial para el combate del delito
8. Situación del sistema penitenciario

Se plantean las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuáles son los niveles de impunidad del sistema por tipo delictual?
- ¿Cómo han impacto las modificaciones normativas en el desarrollo de la actividad criminal?
- ¿Cuáles son las estrategias policiales en desarrollo destinadas a prevenir y controlar la criminalidad?
- ¿Cuáles son los mecanismos de transparencia desarrollados por la Justicia, la Policía y el INPE?

AN10. Respuestas frente a la inseguridad

Evaluar las iniciativas de política pública en desarrollo es una tarea pendiente. La agenda de investigación no puede dejar de lado la necesaria focalización en estudios que pongan atención sobre los planes sobre seguridad ciudadana, medidas tomadas, medidas implementadas y eficacia de las mismas de los últimos años. Análisis que se desarrollen a nivel nacional, regional e incluso local.

Se plantean las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuál es la dinámica y eficacia de los mecanismos de coordinación de seguridad ciudadana a nivel local?
- ¿Cuál es la eficacia del patrullaje y serenazgo en las ciudades peruanas?
- ¿Cuáles son las variables asociadas a la seguridad física en espacios públicos?

III. AGENDA DE INVESTIGACIÓN EN REFORMA DEL SISTEMA POLÍTICO Y ELECTORAL, 2017-2021

Extracto del documento elaborado por Martin Tanaka como parte del libro "Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 - 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021"

AN11. Reforma del sistema político y electoral

Decíamos más arriba que la discusión sobre la reforma del sistema político y electoral puede resultar muy amplia y difícil de delimitar. En este trabajo proponemos que la agenda de investigación debe estar orientada, primero, por el esfuerzo de entender mejor cómo funciona "empíricamente" el sistema político peruano, más allá de consideraciones normativas o valorativas, nutriéndose, hasta donde sea posible, de una perspectiva comparada; segundo, que debemos considerar el funcionamiento del sistema político en todos sus niveles (nacional, regional, local) y en todo el territorio, dado que este funciona de manera muy diferentes según esas dimensiones; tercero, dado que el sistema político "realmente existente" en el Perú, las decisiones de Estado y de política pública, y las formas de representación no pasan solo ni principalmente por los partidos políticos, resulta muy importante ampliar la agenda de investigación más allá de estos. Si los partidos deben moldear la hechura de las políticas, resulta que las redes de expertos y elites tecnocráticas tienen acaso más influencia sobre las mismas (y otros actores, como hemos visto); si los partidos supuestamente canalizan la competencia política, resulta que ellos son meros vehículos para políticos sin partido que intentan desarrollar carreras políticas individuales; y si los partidos supuestamente representan intereses sociales, resulta que en realidad los políticos intentan más bien intermediar la gestión de esos intereses, que recurren a canales formales e informales, e incluso a la acción directa mediante la protesta social. Solamente conociendo cómo funcionan los actores del sistema político es que podremos pensar razonablemente en su reforma. Y cuarto, consideramos que la agenda debería estar mínimamente enmarcada por su relación con temas relevantes y con alguna posibilidad de concreción práctica[17].

Sobre la base de estas consideraciones, creemos que la agenda de investigación en el futuro inmediato debería empezar por mapear mejor el funcionamiento del sistema político en todos los niveles de gobierno y en todo el territorio, dando cuenta de las relaciones entre los principales actores políticos y sociales, y las elites que se involucran en el proceso de toma de decisiones de Estado y de política pública, que van desde redes de expertos y tecnócratas, burocracias públicas[18], organismos internacionales y ONGs, medios de comunicación, grupos de interés y de presión que van desde el empresariado hasta organizaciones sociales. Y que llegan hasta actores en principio no políticos, como los actores de los procesos judiciales y actores vinculados a actividades informales e ilegales.

Así, *en primer lugar* debemos investigar para conocer mejor a los protagonistas principales del juego político, los partidos políticos nacionales, los movimientos regionales y las organizaciones políticas locales, en su doble dimensión: como competidores en procesos electorales, y luego en sus funciones de gobierno y representación.

- En cuanto a los partidos nacionales, hay todavía mucho por decir respecto a los partidos "tradicionales": aún hoy no contamos con información suficiente sobre la *trayectoria de partidos* como el APRA, AP, el PPC, o los diferentes partidos de izquierda; tampoco sobre su *situación actual*, en lo que se refiere a sus facciones, disputas internas, militantes de base, relaciones con la sociedad en general, intentos de implementar prácticas clientelísticas, etc. Algo parecido puede decirse de partidos con menos historia pero que tuvieron responsabilidades de gobierno recientemente, como el fujimorismo, Perú Posible o el Partido Nacionalista. Por supuesto que el actor político más importante en la actualidad es el fujimorismo, cuya organización, 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 muy reveladores de las *nuevas formas de hacer política en el Perú*, marcados por el personalismo extremo, vínculos con grupos de interés

[17] Es útil ver el texto de Sorj, 2013, en el que sugiere una agenda de investigación sobre la dinámica política reciente en América Latina.
[18] Nos parece muy relevante cubrir la falta de un diálogo más eficaz entre la literatura de la gestión y la administración pública y la literatura de la ciencia política, para dar cuenta de la dimensión política de las decisiones de política pública. Ver al respecto desde un ángulo más general y conceptual, Polga-Hecimovich y Trelles, 2016.

particularista, con actores informales o abiertamente ilegales; en donde las redes partidarias están asociados a negocios, universidades, y diversas redes clientelísticas.

- Luego tenemos a los *movimientos regionales*: prácticamente no hay trabajos que den cuenta de *sus trayectorias, organización interna, vínculos con los diferentes intereses regionales, relaciones con los actores nacionales*. Existen algunos movimientos que merecen sin duda ser analizados, tanto aquellos con más consolidación (como *Arequipa Tradición y Futuro* de Arequipa, o *Nueva Amazonía* en San Martín, por mencionar solo dos ejemplos), como aquellos más personalistas, precarios o más directamente vinculados a prácticas ilegales o clientelísticas. Algo similar puede decirse de las *organizaciones políticas locales*, que si bien han sido desplazadas relativamente por los movimientos regionales, en algunas provincias y distritos resultan actores muy relevantes, cuya lógica de funcionamiento y mecanismos que explican su popularidad no conocemos bien. En Lima metropolitana, por ejemplo, resulta un tanto enigmática la popularidad del alcalde Castañeda; en algunos distritos de Lima, como Chosica, Chorrillos, Magdalena, Los Olivos, en el Callao, encontramos alcaldes que han sido reelegidos muchas veces o movimientos que se mantienen en el poder a lo largo de los años, a pesar de la existencia de denuncias de corrupción o inconductas de diverso tipo en las autoridades. *Aproximaciones etnográficas resultarían muy provechosas para estudiar este tipo de fenómenos, y carecemos de ellas*[19].

- El estudio de los *partidos nacionales y movimientos regionales* puede comprender tanto *su conducta como competidores en los procesos electorales como el desempeño de sus representantes electos en los diferentes espacios de representación:* municipios, regiones, Congreso, y poder ejecutivo. En cuanto a lo primero, resulta importante *saber cómo es que se organizan para competir, cómo reclutan candidatos, con qué criterio y mecanismos se construyen las listas, con qué lógica se participa en las elecciones; cómo se financian y desarrollan las campañas, cómo se construyen programas y plataformas electorales, cómo se relacionan con los diferentes grupos de interés de la sociedad civil, cómo se articulan con actores nacionales, regionales y locales, entre muchas otras cosas. En las campañas, ¿qué discursos o apelaciones funcionan mejor para los electores? ¿Hasta qué punto se utiizan estrategias clientelísticas, y cómo se organizan? ¿Cuánto funcionan en las campañas electorales las "nuevas tecnologías" y cuán relevante es el uso de las redes sociales y otros mecanismos de comunicación? Luego está la pregunta sobre el desempeño de los representantes electos. ¿Qué tipo de relación se mantiene con los partidos? ¿Hay alguna diferencia en cuanto a estilos de actuación y orientaciones de política pública según el tipo de partido o movimiento con el que se llegó a ejercer el cargo de representación? ¿Qué tipo de partidos o movimientos construyen institucionalidad estatal y qué otros la debilitan? ¿Qué factores explican el desarrollo de mejores o peores gestiones?*

- Ahora bien, todos estos actores se ubican en un tablero que articula diferentes niveles de gobierno, nacional, regional y local, cuyas relaciones merecen mayor examen. Como ejemplo de este tipo de investigación que *analiza las relaciones entre actores diversos en diferentes niveles, que incluye y rebasa a los actores político-partidarios*, podría citarse el de Brito (2012), que da cuenta de la actuación de los grupos políticos y parlamentarios en el Congreso en torno a la derogación de los decretos legislativos cuestionados por organizaciones indígenas en Bagua, durante el segundo gobierno de Alan García. Brito analiza también la relación del Congreso con el poder ejecutivo, las diferentes posiciones al interior de este, así como la presión e intereses de actores sociales como empresarios, ONGs, y organizaciones indígenas; analiza el papel jugado por los congresistas representantes de las regiones amazónicas, los gobiernos regionales y algunas autoridades políticas locales involucradas; y cómo de todo ello resultó la ineficaz respuesta de la representación política ante las demandas de las organizaciones indígenas. Investigaciones equivalentes podrían realizarse sobre diferentes temas de política pública partiendo desde ámbitos regionales y cómo enlazan el ámbito nacional con el distrital; este tipo de aproximaciones son prácticamente inexistentes en la literatura. Más trabajos como este son necesarios, cubriendo las diferentes áreas de política, dando cuenta de las condiciones que explican en qué contextos y situaciones tienden a imponerse los intereses de los grupos sociales más poderosos o de los de sectores populares, visiones o preferencias tecnocráticas o de redes de expertos, y en cuáles otros se imponen

[19] Ver al respecto Joseph, Mahler y Auyero, eds., 2007, como ilustración de un tipo de trabajo que hace falta en nuestro medio.

lógicas más neta y directamente políticas; o cuándo priman intereses de alcance nacional, regional o local. Idealmente, más adelante podría sobre un cuerpo de investigación más grande, esbozarse un diagnóstico más general del funcionamiento del sistema político.

- Este mapeo de situaciones debe dar cuenta también de la gran diversidad a lo largo del territorio en cuanto al funcionamiento del sistema político. Una cosa es la dinámica de Lima; la de la costa norte, donde funciona una suerte de "bipartidismo" subnacional (Aguilar, 2015); la de la costa en general, donde parecen predominar tendencias de mayor apoyo al sistema político; o la de Cajamarca, Puno, o la sierra sur en general, donde prosperan tendencias más críticas con el sistema político; o regiones con mayor presencia de actores ilegales que desafían la autoridad del Estado (Madre de Dios, Apurímac, Puno). Las diferentes dinámicas políticas también afectan el desempeño de las instituciones, la calidad de las políticas públicas y las perspectivas de desarrollo (Muñoz et.al. 2016; Barrantes et.al., 2012).

De esta manera, una parte de la agenda de investigación implica conocer mejor a los actores, 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).

Segundo. Complementariamente, la agenda de investigación que consideramos relevante implica conocer mejor *cómo se da 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 con tres grandes funciones: representar al menos una parte de los variados 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 decisiones de Estado y de política pública, según un cierto perfil identitario y programático. Pero,

- hemos visto cómo la relación de *representación* no se cumple realmente: es importante *profundizar en la relación de <u>intermediación</u> que sí intentan lograr los políticos para desarrollar una carrera política*, interactuando con diferentes *brokers* y gestores de intereses que se ubican en el plano de lo social. Luego, ya hemos visto cómo los partidos no cuentan propiamente con cuadros y militantes, de modo que no son capaces de presentar candidatos propios a los cargos de elección popular: los partidos entonces reclutan candidatos independientes sin partido que buscan desarrollar carreras políticas. *¿Cómo se relacionan ambos? ¿Con qué criterio los partidos buscan a estos independientes y cómo éstos 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 en realidad parecen haber abdicado en los últimos años de asumir buena parte de las decisiones de Estado y de política pública, siendo reemplazados por redes de expertos, elites tecnocráticas, articuladas por organismos internacionales, ONGs y *think tanks*, que parecen tener más influencia sobre las decisiones que los políticos mismos, cuando menos en algunos ámbitos. Pero es poco lo que sabemos de cómo se toman las decisiones de política pública: *¿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?*

- Siguiendo con esta línea, sería muy interesante explorar, entre muchas otras cosas, el impacto que tiene la gestación de nuevos actores sociales articulados a través de redes sociales y el uso de nuevos tecnologías en ámbitos urbanos, de gran relevancia en algunas coyunturas, motivados muchas veces por "identidades negativas"; *¿se trata de fenómenos efímeros o estamos ante la gestación de nuevas formas de expresión política?*[20] De otro lado, muchos de los temas de debate actual movilizan no solo actores nacionales, sino también transnacionales: desde grupos conservadores hasta grupos progresistas, muchos temas de debate actual responden a dinámicas globales, que van mucho más allá de la actuación de actores domésticos. Desde temas como el cuestionamiento a la "ideología de género", el debate sobre la unión civil o los derechos de la población LGTBI, hasta temas vinculados a la promoción y

[20] Sobre el tema ver, en términos generales, Sorj y Fausto, comp., 2016; y Sorj y Faust, orgs., 2015.

defensa de los derechos humanos en general, han sido pensados desde el ámbito nacional, cuando es la relación con actores globales lo que permite entender mejor la dinámica[21].

- Cabe preguntarse también sobre 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: nos referimos a los medios de comunicación masivos y a la creciente "judicialización de la política". Respecto a lo primero, es importante analizar la relación que hay entre actores políticos y agencias de comunicación, periodistas, productores y directores periodísticos, y propietarios de medios. *¿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, cada vez es más frecuente encontrar que importantes decisiones de política pública terminan siendo resultado no del debate, de la deliberación y la negociación política entre actores representativos, sino de las decisiones de abogados, fiscales y jueces. Los tribunales de justicia terminan siendo fundamentales, y los actores de los procesos judiciales resultan siendo actores políticos de primer orden, con intereses, afinidades, visiones y preferencias ideológicas. *¿Cómo ejercen influencia los políticos y los diferentes actores sobre los jueces? ¿Qué intereses y lógicas tienen los actores judiciales?* Se trata de un campo muy relevante en América Latina, y en nuestro medio apenas si está explorado[22].

- Finalmente, otro actor crecientemente importante en la actividad política son actores ilegales, vinculados a actividades como el narcotráfico, la tala ilegal de madera, el contrabando, la minería ilegal, entre otras, 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?*[23]

Tercero, otro tema de investigación que consideramos relevante es la propia reforma política.

- *¿Qué explica la lógica de las reformas ocurridas hasta el momento? ¿Qué efectos han tenido? ¿Por qué se cumplieron o no las expectativas puedas 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? ¿Qué se puede aprender de otras experiencias de reforma institucional en otras áreas del Estado?*

Conocer mejor a los actores, *cómo se relacionan entre sí, cómo actúan "realmente", cómo se relacionan con otros actores que terminan asumiendo parte de sus funciones tradicionales, permitiría pensar con mejor fundamento qué reformas podrían implementarse, qué consecuencias tendrían diferentes iniciativas, cómo regular mejor, cómo mejorar la relación de representación, cómo tener mejores políticas públicas, cómo defender al sistema político de actores e intereses ilegales*.

[21] Sobre los actores transnacionales en términos generales, desde diversos ángulos, ver Tarrow, 2005, y Keck y Sikking, 1998.
[22] Para el caso peruano ver Loaiza, 2013. En términos generales ver Sieder et.al., eds., 2005; Couso et.al., eds., 2010, entre otros.
[23] Sobre el tema ver por ejemplo Dargent y Urteaga, 2016a; Baraybar, 2015.

IV. AGENDA DE INVESTIGACIÓN EN DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL, 2017-2021

Extracto del documento elaborado por Gonzalo Neyra como parte del libro "Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 - 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021"

La agenda de investigación para los próximos años se basa en una síntesis de las propuestas de los hacedores de política y especialistas en el ámbito de la descentralización y el desarrollo regional. Ambos temas, aunque estrechamente relacionados, han sido divididos en ocho subtemas, los cuales se vinculan a un ámbito específico de la política pública donde la generación de conocimiento hará posible el diseño de mejores intervenciones no solo desde el sector público, sino también desde la sociedad civil organizada.

Descentralización

Los distintos análisis revisados en el balance dan cuenta de que el modelo de descentralización fiscal peruano es una descentralización del gasto financiada principalmente por transferencias del Gobierno Nacional, donde destacan los recursos de canon. Asimismo, la tributación local tiene aún una escasa importancia para que las municipalidades puedan financiar sus gastos. Pero si bien se ha documentado desde el punto de vista descriptivo, es relevante contar también con evaluaciones de impacto de la descentralización fiscal en los distintos ámbitos donde esta tiene incidencia. Es por ello que se sugieren los siguientes subtemas como parte de la agenda de investigación para los próximos años:

AN12. Competencias y responsabilidades de los gobiernos subnacionales

La descentralización administrativa constituye un aspecto pendiente en el análisis del proceso. El llamado shock de la descentralización, en el año 2006, aceleró el proceso de la transferencia de competencias y responsabilidades, dejando de lado la gradualidad del cambio con que se estaba avanzando. Por lo mismo, la política de descentralización necesita evaluar los cuellos de botella de las relaciones intergubernamentales que no permiten avanzar en este ámbito. Estos hallazgos serán relevantes para el rediseño del esquema de distribución de competencias y funciones migrando hacia una más idónea que clarifique la delimitación de las responsabilidades de cada nivel de gobierno, y a su vez permita alcanzar resultados más eficientes, en términos de provisión de bienes y servicios públicos a escala regional y local.

A más de una década de este cambio, queda pendiente analizar qué está sucediendo en este ámbito. Las siguientes interrogantes guiarán futuros trabajos sobre este tópico:

- ¿Los gobiernos subnacionales están asumiendo efectivamente las funciones y competencias que 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?

AN13. Transferencias y tributación local

La práctica internacional recomienda establecer una descentralización que sea financiada, en la medida de lo posible, con ingresos propios dado que estos coadyuvan a fortalecer la rendición de cuentas y evitar la corrupción a nivel descentralizado. Por el contrario, cuando un modelo de descentralización se financia con transferencias, existen riesgos que deben ser tomados en cuenta. El problema más recurrente es que las transferencias desplazan a los ingresos propios, dado que las autoridades prefieren recursos que les llegan *gratis,* sin desplegar esfuerzo alguno. Sin embargo, las transferencias tienen costos políticos más altos que los ingresos propios. En esta lógica es común que las transferencias desplacen a los ingresos propios generando una pereza fiscal que tiene efectos negativos a nivel nacional, al afectar el equilibrio fiscal y también en la rendición de cuentas en el nivel local.

Para conocer sobre el impacto en este tema, las preguntas para guiar a los estudios son:

- ¿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 las zonas rurales?

Cabe mencionar que toda la información de las transferencias fiscales se encuentra en el Ministerio de Economía y Finanzas. En tanto, los datos sobre la recaudación de ingresos locales pueden ser recopilados de las mismas municipalidades.

AN14. Descentralización fiscal y servicios locales

El objetivo más importante que subyace a los procesos de descentralización de las finanzas públicas es la mejora de la provisión de servicios descentralizados. Al estar, el gobierno local más cerca de los ciudadanos posee mayor información de las necesidades de sus ciudadanos por lo tanto tendrán mayor eficiencia a la hora de proveerlos conociendo la dimensión de las demandas locales y en línea con las preferencias de sus habitantes. Luego de casi 15 años luego de iniciada la descentralización fiscal es tiempo de responder a las interrogantes respecto al impacto de esta en el bienestar de los ciudadanos. En concreto se requiere responder a 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 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?

Para abordar estas cuestiones existe información generada por el INEI en la Encuesta Nacional de Hogares, que recoge datos sobre el acceso que están logrando las personas en varios servicios locales. También la información del Sistema de Información Regional para la toma de decisiones del INEI es relevante para estos análisis. Al mismo tiempo, la data fiscal está disponible en el Ministerio de Economía y Finanzas, en específico en su Sistema Integrado de Administración Financiera.

AN15. Descentralización, corrupción y democracia en el nivel subnacional

La agenda de investigación sobre descentralización sería incompleta si no se aborda el análisis de la gobernanza en el nivel descentralizado. Por ello, temas ineludibles que tienen incidencia en este tema son la corrupción y las prácticas autoritarias en los gobiernos regionales y locales. Uno de los peligros de la descentralización es la corrupción generalizada a escala local (Prud'homme, 1995). En los años pasados, diversos gobiernos regionales como Áncash, Cajamarca, Pasco, entre otros, han estado vinculados a problemas de corrupción, y coincidentemente son departamentos donde ha habido un flujo considerable de recursos fiscales. Asimismo, la experiencia internacional evidencia que en países en desarrollo y con historias autoritarias la descentralización tiene alta probabilidad de replicar estas prácticas en el nivel subnacional. Sobre este tema es necesario investigaciones que busquen responder este fenómeno.

- ¿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 nivel local?

Una fuente poco explotada son las encuestas anuales de percepciones sobre corrupción que hace Transparencia Internacional en el Perú, la misma que incluye resultados a nivel descentralizado. La encuesta ENAHO también contiene en el capítulo de Gobernabilidad un acápite sobre corrupción.

Desarrollo regional

A nivel internacional, la nueva política regional busca promover el potencial de cada región, buscando mejoras en la competitividad en lugar de equilibrar el desempeño económico con compensaciones temporales para reducir disparidades regionales (OCDE, 2009). En tal sentido, los estudios sobre el desarrollo regional en el Perú deben dar paso a este nuevo paradigma del desarrollo regional. Estudios de convergencia regional o de políticas de redistribución de regiones avanzadas hacia las más rezagadas ya no llenan vacíos de la política para el desarrollo en el país; por el contrario, se requiere de análisis de territorios funcionales en lugar del tradicional enfoque sectorial. De allí la necesidad de abordar los siguientes temas como parte de la agenda de la investigación.

AN16. Barreras al crecimiento regional

Aunque ya existen varios estudios de este tipo, es importante continuar analizando las regiones peruanas, especialmente aquellas que tienen potencialidades pero que no están logrando el despegue en línea con la dinámica económica nacional. El abordaje de este tipo de estudios es desde la perspectiva metodológica de Hausman y Rodrick (2009) adaptada a los ámbitos subnacionales y permite analizar los cuellos de botella del crecimiento regional. Esto son aquellos cuyo cambio es condición necesaria y suficiente para lograr un mayor crecimiento. Las interrogantes que deberán ser resueltas para el caso de cada una de las regiones –que aún no cuentan con un análisis de este tipo– son:

- ¿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?

Este tipo de estudios se asienta en el diagnóstico del crecimiento, sobre un análisis descriptivo, histórico y cualitativo en base a entrevistas a los actores más relevantes de la región, aquellos que son tomadores de decisión.

AN17. Desarrollo urbano y ciudades

Este es un ámbito prácticamente inexplorado por la investigación social y económica en el país. Las ciudades peruanas se han desarrollado prácticamente en la informalidad, tanto en la ocupación del suelo como en la dotación de servicios públicos. Asimismo, se destaca las enormes brechas en términos de infraestructura urbana y servicios públicos que requieren políticas para fortalecer el financiamiento urbano utilizando fuentes de la misma ciudad. En este contexto, las investigaciones sobre este tópico deben responder al menos las siguientes interrogantes:

- ¿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?

Lamentablemente, no se cuenta con información sistematizada sobre las ciudades en el país. Este es un desafío de las investigaciones sobre este tema. Para enfrentar esta limitante será necesario evaluar metodologías que hagan posible conocer esta problemática.

AN18. Atomización distrital y mancomunidades municipales

Diversos análisis de instituciones internacionales como la OCDE (2016), el Fondo Monetario Internacional (2015) y el Banco Mundial (2016) coinciden en su diagnóstico respecto a la fragmentación local del territorio peruano. El Perú no solo tiene el municipio más pequeño de América Latina, sino que el gobierno ha continuado creando más municipalidades: más de 20 nuevos distritos en los últimos cinco años. Paralelamente, hace diez años una respuesta a este problema fue la implementación de

un marco para crear mancomunidades municipales como mecanismos para enfrentar esta atomización territorial y fortalecer la coordinación de los gobiernos locales. Ambas medidas aparentemente contradictorias requieren ser analizadas, junto a ello es necesario realizar evaluaciones ex ante para la implementación de una política de fusión de jurisdicciones en el país, instrumento que ha tenido buenos resultados en la experiencia internacional. Las preguntas que deben responder las investigaciones son:

- ¿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 sus espacios territoriales?
- ¿Cuáles serían el impacto en términos de provisión de servicios locales y el financiamiento de los mismos de una política de fusión municipal top-down?

En conclusión, la descentralización y el desarrollo regional son dos tópicos de sustancial relevancia para las políticas públicas en un país que se ha descentralizado y que tiene una agenda pendiente con el despliegue de las potencialidades de las regiones. El balance realizado muestra los vacíos que existen en estos temas. Si bien se ha encontrado suficiente evidencia descriptiva y balances de los avances de la política que dan cuenta de los cuellos de botella en los quince años de reforma, es importante comenzar a ponderar más a investigaciones que evalúen el efecto de esta política en los distintos aspectos donde tiene incidencia. Considerando que la descentralización es ante todo una reforma que redistribuye el poder político, se recomienda realizar investigaciones desde la perspectiva de la economía política.
En relación al desarrollo regional, se destaca el avance de la investigación en el marco del paradigma metodológico de Hasuman y Rodrick (2005) adecuado para los niveles subnacionales. Este es el adecuado en un contexto como el peruano donde aún existe un enorme déficit en la producción de datos a escala territorial. Asimismo, es importante considerar las recomendaciones de la OCDE para abordar los análisis y las políticas de desarrollo de las regiones desde una perspectiva de los territorios funcionales y sus potencialidades para la competitividad regional en lugar del tradicional enfoque de la convergencia regional.

V. AGENDA DE INVESTIGACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA Y SERVICIO CIVIL, 2017-2021

Extracto del documento elaborado por Juan José Martínez como parte del libro "Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 - 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021"

AN19. Gestión pública y servicio civil

Como se ha señalado, más allá de la información legal y presupuestal existente, las entidades del Sector Público constituyen un universo del que conocemos poco. No conocemos como se organizan ni las características de muchas de estas entidades, sobre todo en los niveles regionales y locales.
Tampoco conocemos cómo se organiza el trabajo, como se asignan funciones, los tipos de servidores existentes, ni sus capacidades o las condiciones en las que desarrollan su trabajo.
No conocemos qué tipos de personas ingresan a la laborar en el Sector Público, ni sus motivaciones para ingresar al servicio civil o para su desempeño adecuado. Por tanto, no sabemos si un sistema de incentivos monetarios sería efectivo.
Por otro lado, se necesita conocer los niveles de cumplimiento de las normas que regulan el servicio civil así como los factores que inciden en ello.

En ese contexto, se plantean como preguntas de investigación específicas, las siguientes:

- ¿Qué características específicas tiene el servicio civil en las entidades correspondientes a los gobiernos nacionales, regionales y locales? Se necesita información más allá de la información agregada que SERVIR ha presentado en sus diversos informes.
- ¿Cuál es el perfil del servidor civil? ¿Qué características tiene? ¿Por qué van a trabajar al sector público? ¿Qué factores promueven su desempeño? Se necesita información más allá de la información agregada que SERVIR ha presentado en sus diversos informes. Se necesita información más detallada sobre estos temas.
- ¿Qué perfil tiene el servidor de gobiernos regionales o de gobiernos locales? Si hubieran diferencias con los del gobierno nacional, ¿qué factores las explican? Se necesita información más allá de la información agregada que SERVIR ha presentado en sus diversos informes. Se necesita información más detallada sobre estos temas.
- ¿A qué incentivos responden los servidores civiles? ¿Funcionarían los bonos por incentivos? ¿Funcionarían los incentivos no monetarios? Estas preguntas se plantean para poder plantear mecanismos que impulsen un mejor desempeño de los servidores civiles.
- ¿Cuál es la productividad de las organizaciones estatales? De qué factores depende? ¿Cómo incide la cantidad de personal? Esta pregunta se plantea dado el crecimiento del número y del gasto de personal en los últimos años frente a la falta de mayor eficiencia y efectividad de las entidades estatales, en el cumplimiento de sus funciones.
- ¿Cuál es la 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 dado el aumento de personal en el sector público y el gasto de personal frente a la limitada eficiencia y efectividad de las entidades estatales, 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? Esta pregunta se plantea dado los bajos niveles de cumplimiento de las reglas del sistema administrativo de recursos humanos.
- ¿Qué factores explican el uso de contratos temporales o el de locación de servicios? Esta pregunta se plantea dado el uso de contratos temporales, de locación de servicios y su aumento en el tiempo.

VI. AGENDA DE INVESTIGACIÓN EN EDUCACIÓN, 2017-2021

Extracto del documento elaborado por Hugo Ñopo y Jostin Kitmang como parte del libro "Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 - 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021"

AN20. Educación

A continuación, se proponen algunos de los temas a ser considerandos en agenda para el período 2017-2021. Estos temas han sido seleccionados a partir del análisis de las investigaciones encontradas, las opiniones de los expertos entrevistados y recomendaciones de especialistas presentes en el taller de validación en MINEDU. Como tal, obviamente, la lista de temas aquí propuestos no pretende ser comprehensiva.

En primer lugar, destacan los temas macro o generales, tanto desde la esfera económico-financiera como de la socio-política. Dentro de los primeros destacan preguntas referidas al financiamiento de la educación. *¿Cómo puede cumplirse con el reto de asignar recursos suficientes a la educación manteniendo la disciplina fiscal que necesita la macroeconomía?* Repotenciar la infraestructura de las escuelas requiere una inversión que puede alcanzar hasta el quíntuple de lo que el país invierte anualmente en el sector. Dotar al sistema educativo de todos los recursos que requiere es financieramente imposible. Así, un conjunto de preguntas relevantes es:

- ¿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?

Un camino a seguir tal vez son los compromisos de desempeño que reciben las direcciones y gerencias regiones (DRE y GRE) y unidades de gestión educativa local (UGEL). Este programa asigna recursos adicionales a las unidades ejecutoras por el cumplimiento de metas. Y es acá donde surgen otro conjunto de preguntas:

- ¿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 los correctos?

Un punto que tal vez nos permita repotenciar la infraestructura de las escuelas es a través de obras por impuestos (OxI) y Asociaciones Público Privadas (APP) que han sido implementadas hace unos años. En esta línea y en miras de priorizar se deben responder las siguientes preguntas:

- ¿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 la esfera socio-política hay macro-preguntas muy importantes también. Una mejor comprensión de la economía política de las reformas educativas será de gran utilidad para el futuro.

- ¿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 gobiernos regionales?

Otra gran línea de investigación a fortalecer debería ser la que analiza la desigualdad educativa. Globalmente somos una de las sociedades más desiguales tanto en resultados económicos (ingresos y riqueza) como en resultados educativos. Según la prueba PISA, en nuestro país el rol de las condiciones socio-económicas en el desempeño de los estudiantes es uno de los más marcados de

todos los países que miden sus desempeños. También, contamos con una de las mayores brechas de género en aprendizaje de las matemáticas. Siendo importante respondernos entonces:

- ¿La escuela reproduce las desigualdades socioeconómicas?
- ¿Cómo superar el determinismo del nivel socioeconómico?
- ¿Qué estrategias o programas han mostrado buenos impactos? ¿Cuán escalables son?

En tal sentido, profundizar en el análisis de la provisión privada de servicios educativos cobra especial importancia.

- ¿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 mejor resultados educativos?
- ¿Cuál es la regulación apropiada para el mercado de servicios educativos?

Dentro de esta línea de la desigualdad, el tema más apremiante es, sin duda, el de la brecha urbano-rural. Los aprendizajes de los estudiantes en zonas urbanas han venido mejorando notablemente desde que contamos con mediciones. Lamentablemente, este no ha sido el caso para los estudiantes de zonas rurales. Ligado a ello, hay que preguntarse por el problema de la rotación docente y el ausentismo de los mismos. Entonces las preguntas son:

- ¿Por qué se mantiene 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?

La búsqueda de equidad y la generación de igualdad de oportunidades para todos pasa por el fortalecimiento del sistema de becas existente actualmente. En tal sentido, será importante analizar el impacto del apoyo financiero otorgado por el Estado a estudiantes de los bajos recursos, tanto en su bienestar familiar como el de las economías de donde ellos provienen. En líneas generales, es importante comprender mejor la rentabilidad social de estos instrumentos. Asimismo, es necesario entender la importancia de la gestión en cargos de distintos niveles de jerarquía en los distintos niveles educativos. Para la educación básica regular, desde la escuela hasta las unidades descentralizadas como la Dirección Regional Educativa, la Unidad de Gestión Educativa Local y el MINEDU y en educación superior, los cargos en universidades, tanto públicas como privadas. En todas ellas, es importante entender el rol que tiene cada agente y sus efectos en los resultados educativos. Entendiendo las motivaciones de estos agentes, así como su proceso de formación, tanto en habilidades cognitivas como no cognitivas.
Si bien los factores asociados al rendimiento escolar han estado dentro de los temas más estudiados en el último quinquenio, aún hace falta generar mayor conocimiento en ciertos aspectos. Primero, es importante el rol de la familia a lo largo del proceso de aprendizaje. Comprender mejor las sinergias escuela-familia puede ser muy útil. La literatura sobre comportamientos, que viene ganando espacio en la agenda global, puede ser útil aquí. Probar ciertas intervenciones piloto con algunos “nudges” puede resultar fructífero. En la misma línea, puede ser útil también una mejor comprensión de las interacciones que se dan en el aula y los ambientes escolares. El creciente problema de la violencia escolar demanda mayor generación de conocimiento sobre las mejores maneras de enfrentarlo y la transición de primaria a secundaria. Según cálculos propios este último punto es relevante por dos motivos: i) el 39% de estudiantes con nivel satisfactorio en matemática en primaria no alcanza el mismo nivel en secundaria y ii) en segundo de secundaria, el 22% de los estudiantes reportan haber repetido algún grado previo. Por último, seguir resaltando la efectividad de programas de intervención en edad temprana que repercuten en la trayectoria futura de los estudiantes.

Generar más evidencia sobre las diversas etapas relevantes de la carrera docente también es necesario. Esto comienza con la atracción de los mejores a los estudios universitarios, para lo cual valdría la pena respondernos:

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

- ¿Qué limitaciones de oferta educativa existen?

Luego de esto, sigue con la selección, incentivos, motivación, acompañamiento y promoción para conseguir lo mejor de los profesores en las aulas. En esta línea, es importante entender los efectos de los programas que ya se han puesto en marcha como la Beca Vocación Docente y, en general, los beneficios de la Ley de la Carrera Magisterial. Adicionalmente, es necesario profundizar el conocimiento sobre los impactos de distintas prácticas pedagógicas.

La reforma en la educación superior es un primer paso para asegurar una educación de calidad en el segmento universitario del nivel terciario. La SUNEDU tiene un rol importante en los próximos años para cumplir este objetivo. En ese sentido, será muy útil generar más conocimiento sobre el sistema universitario, el funcionamiento de ese mercado educativo, el rol de la SUNEDU en la búsqueda de la mejora de la calidad y las mejores herramientas de regulación para conseguir tales fines. Gobernanza y aseguramiento de la calidad en la educación superior son centrales. Esto busca asegurar la igualdad de oportunidades para el acceso a educación superior de diferentes grupos (según sexo, etnia, dominio geográfico, etc.) mediante preguntas como:

- ¿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?

Asimismo, la necesidad de fortalecer las capacidades descentralizadas resulta importante. El rol de CONCYTEC también es importante en este contexto.

- ¿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?

En cuanto a la educación técnica, hace falta entender bajo que estándares evaluarla. De esa manera, se pueda garantizar una transición adecuada de estos profesionales al mercado laboral. Para ello, es necesario entender:

- ¿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?

Por último, y no menos importante, es necesario la generación de conocimiento sobre la toma de decisiones en base a evidencia y experiencias anteriores. En este sentido, es necesario el desarrollo de meta análisis que permitan comparar el costo-efectividad de diversas intervenciones en diversos ámbitos. Más allá de ello, es necesario entender los mecanismos que permiten la obtención de resultados.

De cualquier forma, el balance de la investigación económica y social sobre la educación en el Perú permite ver que la comunidad de generación de conocimientos está activa. La academia viene produciendo una buena cantidad de estudios, varios de ellos con altos estándares metodológicos. El Estado, por su parte, viene consolidando esfuerzos de generación y sistematización de información. Las iniciativas privadas cuentan cada vez más con evaluaciones de impacto que contribuyen a comprender los resultados y los mecanismos que llevan a ellos.

Sin embargo, para un país con una educación tan rezagada como la nuestra, el camino por delante aún es largo. Perú es un país de ingresos medios, pero, más allá de la cobertura, sus indicadores educativos se asemejan a los de uno de ingresos bajos. Hoy invertimos aproximadamente 1200 dólares por estudiante de educación básica. Esto es la mitad y hasta la tercera parte de lo que invierten nuestros vecinos (Chile y Colombia, por citar dos ejemplos). En cifras agregadas, la inversión en educación pública cada año suma 3.8% del PBI, una de las cifras más bajas de la región. La cifra no es solo baja en comparación a lo que invierten nuestros pares; es baja también frente al reto que tenemos por delante. Hoy la infraestructura educativa, acusando recibo de décadas de abandono, necesita entre 10% y 20% del PBI para ser reflotada. Los salarios de nuestros docentes necesitan entre 1% y 2% del

PBI anual adicional para ser competitivos y poder atraer a los mejores a las aulas. Todo esto es reflejo de décadas de abandono. Las continuas vicisitudes macroeconómicas llevaron al país a priorizar lo urgente sobre lo importante.

Por ese motivo y habiendo alcanzado cierta estabilidad macro y contando con holgura fiscal, es momento de revertir la situación de abandono de la educación en el Perú. Al esfuerzo financiero que debe hacer el Estado se puede sumar el esfuerzo de los promotores privados que, por encima del lucro de corto plazo, prioricen su vocación de servicio educativo y formativo. A esto debe sumarse el esfuerzo de la comunidad académica, generando aún más conocimiento que guíe la toma de decisiones para que la inversión en educación sea eficiente y se pueda cumplir el objetivo de llevar el mayor bienestar posible de la población en el largo plazo.

VII. AGENDA DE INVESTIGACIÓN EN SALUD, 2017-2021

Extracto del documento elaborado por Janice Seinfeld y Vicente Benites como parte del libro "Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 - 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021"

En el año 2009, el INS estableció las prioridades regionales y nacionales de investigación para el periodo 2010-2014. La agenda de investigación definida por dicho proceso constó de seis tópicos: recursos humanos en salud, salud mental, ITS-VIH/SIDA, tuberculosis, mortalidad materna y desnutrición infantil (Caballero, et al., 2010). Basándose en estos seis tópicos, la publicación de Romaní *et al.* hace un análisis bibliométrico de las publicaciones en dicho periodo. El estudio evidenció que la producción científica en las áreas propuestas no ha aumentado considerablemente —más bien fue limitada—, predominando los tópicos de tuberculosis e ITS-VIH/SIDA. Además, la investigación desarrollada en ese quinquenio fue financiada predominantemente por instituciones internacionales. Estos resultados confirman la necesidad de añadir a las agendas de investigación una estrategia de implementación en las regiones de grupos de investigación que puedan desarrollarlas (Romaní *et al.*, 2016).

A continuación se propone una agenda de investigación en salud basada en la revisión sistemática de la producción científica de los años 2011 a 2016 y en la opinión de los expertos consultados. La presentamos para el quinquenio 2017-2021, de acuerdo a los temas tratados.

AN21. Enfermedades prioritarias

Se ha encontrado que las investigaciones sobre las enfermedades prioritarias en el Perú en el último quinquenio han estado orientadas a la identificación y medición de su magnitud en diversos grupos poblacionales. Sin embargo, se ha carecido de investigaciones orientadas a probar intervenciones que disminuyan o solucionen los retos que constituyen las enfermedades prioritarias. Solucionar problemas como la cobertura de saneamiento de agua y desagüe puede disminuir la incidencia de enfermedades infecciosas. Del mismo modo, es necesario diseñar abordajes efectivos para atender la obesidad y la desnutrición infantil. También, investigar intervenciones que mejoren la adherencia al tratamiento de TBC y VIH, así como intervenciones que disminuyan la resistencia de estos gérmenes a los medicamentos. Por ello, las siguientes preguntas se basan en la realización de intervenciones a nivel hospitalario y comunitario:

- ¿Cuáles son los enfoques más apropiados para mejorar la cobertura de saneamiento de agua y desagüe en la población peruana?
- ¿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 anti tuberculosis en el contexto peruano?
- ¿Cuáles son las percepciones y las prácticas que los pacientes con tuberculosis tienen sobre la adherencia al tratamiento?
- ¿Cuáles son las intervenciones más efectivas llevadas a cabo en los colegios de países de medianos ingresos para disminuir la obesidad en los escolares?
- ¿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?

AN22. Oferta de servicios

En el último quinquenio, la producción científica sobre la oferta de servicios ha descrito los problemas en diferentes grupos poblacionales en cuanto al acceso a servicios sanitarios, acceso a medicamentos, satisfacción de la atención y conocimiento de la enfermedad en pacientes crónicos. También nos ha dado pistas respecto a posibles abordajes para aumentar los recursos humanos en áreas rurales. Además, se evidencia una necesidad de valorar la calidad de medicamentos genéricos y biosimilares que circulan en el mercado local. Sin embargo, existen cuestiones relacionadas a la oferta de servicios que deben valorarse para los próximos cinco años. Entre las más importantes, destacan la valoración

del impacto de los diversos programas presupuestales en la salud de la población, investigaciones para fortalecer el nivel primario de atención, las causas o razones de la falta de acceso a medicamentos, sobre todo en enfermedades prioritarias, y la evaluación de intervenciones para disminuir la centralización de los recursos humanos en salud. En ese sentido, se proponen 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 percepciones y las prácticas que los pacientes tienen acerca del uso de servicios de salud?
- ¿Cuáles son los factores del sistema de salud que influyen en el acceso a los servicios de salud?
- ¿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 gerenciarlas?
- ¿Cómo mejorar eficiente y articuladamente la infraestructura y el equipamiento en los establecimientos de salud a nivel nacional?
- ¿Cómo avanzar hacia una estrategia eficiente de redes integradas que mejore la promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, gestión de enfermedades, rehabilitación y cuidados paliativos en el sistema de salud peruano?
- ¿Cuáles son las razones del acceso no efectivo a medicamentos prescritos en los establecimientos del Minsa y de gobiernos regionales?
- ¿Cómo se deben mejorar los procesos operativos destinados a garantizar el inicio oportuno del tratamiento de la tuberculosis multidrogorresistente en el programa nacional de tuberculosis?
- ¿Cómo garantizar la seguridad, eficacia y calidad de los medicamentos genéricos y biosimilares?
- ¿Cuál es la satisfacción de los usuarios de consultorio externo en los establecimientos de salud a nivel nacional utilizando la herramienta SERVQUAL validada para el contexto peruano?
- ¿Cuáles son las intervenciones más efectivas para disminuir las brechas en la educación para la salud y el conocimiento de las enfermedades crónicas que los pacientes 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?
- ¿Cuál sería el impacto en la producción científica de una intervención basada en la asignación de horas dedicadas exclusivamente a la investigación en salud en los principales hospitales e institutos especializados del Perú?

AN23. Rectoría y regulación

El órgano rector en salud lo constituye el Minsa, pues dicta las políticas de salud del país basándose en la publicación de leyes y normas técnicas en salud que son de aplicación tanto en el ámbito público como privado. Asimismo, el órgano regulador es la Superintendencia Nacional de Salud (Susalud), que se encarga de velar por los derechos en salud de los ciudadanos y el cumplimiento de las normas técnicas en salud por parte de las Ipress y las Iafas.
En los últimos cinco años se ha evidenciado una pobre producción científica en este tema, lo cual plantea la necesidad de explorar investigaciones en donde el Minsa asuma un rol más protagónico respecto a la rectoría a nivel nacional. Para tener un correcto cumplimiento de las políticas públicas, así como buenos indicadores de gestión a nivel regional, el Minsa debe ser un facilitador de la relación entre los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Del mismo modo, es necesario reforzar los procesos de auditoría de la atención médica en salud. Todo ello, como una herramienta para la mejora de los procesos en salud. En ese contexto, planteamos las siguientes preguntas de investigación para el próximo quinquenio:

- ¿Cuáles son los mecanismos idóneos para mejorar la articulación y el fortalecimiento de la relación entre gobiernos regionales y gobiernos locales en la gestión de salud para el correcto cumplimiento de las políticas de salud dictadas por el gobierno central?

- ¿Cuál es el impacto de la descentralización de los servicios de atención oncológica especializada mediante los Institutos Regionales de Enfermedades Neoplásicas en el manejo del cáncer en el Perú?
- ¿Es factible mejorar los procesos asistenciales y de soporte utilizando la mejora continua de la calidad basada en la auditoría médica interna y externa en los principales hospitales del Perú?

AN24. Financiamiento

Las investigaciones en los últimos cinco años en el ámbito del financiamiento se centraron en estudios de costo-efectividad de algunas intervenciones orientadas a enfermedades con una considerable carga de enfermedad. Sin embargo, no se evidencian estudios referidos a la eficiencia del financiamiento en los diferentes subsistemas de salud, al impacto de la fragmentación en el financiamiento de la salud, ni se han realizado estudios orientados a mejorar los mecanismos de pago entre las Iafas y las Ipress; tampoco estudios que pronostiquen la sostenibilidad financiera a futuro del SIS y del seguro social.
Por otro lado, se necesita realizar más evaluaciones de costo-efectividad en enfermedades importantes como dengue, cáncer de mama o diabetes, a fin de valorar la posibilidad de ser financiadas por el Estado para disminuir el gasto de bolsillo y tener un mejor impacto en la salud de la población. En ese contexto, orientados por los hallazgos de las investigaciones en este campo en los últimos cinco años, 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?
- ¿Cuál es el impacto de separar los llamados “costos variables” de los “costos fijos” en la producción de servicios y en la eficiencia del gasto?
- ¿Cuáles son los mecanismos de pago más eficientes para el financiamiento de las prestaciones de las Iafas a las Ipress en los diferentes niveles de complejidad del sistema de salud peruano?
- ¿Cuáles son los pasos necesarios para convertir al SIS en un seguro de salud financieramente sostenible?
- ¿Cuál es el costo-efectividad del uso de vacunas contra el dengue para evitar el gasto de bolsillo en salud por parte de los ciudadanos?
- Dado que se considera que la mamografía es una estrategia costo-efectiva y que actualmente está siendo ofrecida por el Minsa, ¿cuál es el impacto de la mamografía instaurada por el Minsa como medida para la detección precoz del cáncer de mama?
- Considerando que las complicaciones del pie diabético son muy costosas, ¿cuál es el impacto de una estrategia preventiva para la disminución de los costos derivados de ellas?
- ¿Cuál es la mejor estrategia lograr el desarrollo de medicamentos basados en plantas medicinales oriundas del Perú?

AN25. Aseguramiento

Se evidenció que la mayoría de estudios en los últimos cincos años sobre aseguramiento describen la situación actual del sector. Es importante para mantener la política de AUS actual y establecer intervenciones que aseguren la sostenibilidad financiera de los seguros en salud. A su vez, es necesario explorar intervenciones basadas en redes integradas que articulen el sistema de salud, y realizar estudios que den luces sobre la sostenibilidad de los regímenes subsidiados. Todo ello implica un mejor control y regulación de los mecanismos de afiliación al SIS.
También se requiere de investigaciones sobre intervenciones que permitan mejorar la recaudación de aportes en los regímenes contributivos como la seguridad social y el SIS. En ese contexto, planteamos 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 las mejores estrategias para garantizar la disminución de la filtración al SIS subsidiado?
- ¿Cómo mejorar la eficiencia del SIS en relación a sus procesos de compra?
- ¿Cuáles son los mejores mecanismos para disminuir la evasión del pago de aportes al seguro social por parte de las empresas?

VIII. AGENDA DE INVESTIGACIÓN EN DERECHOS CIVILES Y DISCRIMINACIÓN (ÉTNICA, DE GÉNERO, LGBT, ETC.), 2017-2021

Extracto del documento elaborado por Jeanine Anderson como parte del libro "Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 - 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021"

La mayoría de investigaciones en el Perú deja en suspenso una teoría general de la discriminación y se concentran en sus causas próximas e intermedias. Una consideración previa son las metodologías que usamos para hacer estudios en este terreno. Por lo mismo, es pertinente fomentar la investigación cualitativa usando diversos diseños. Tales estudios pueden aportar información sobre cómo las personas se identifican y desean ser reconocidas y, por tanto, cómo responden a ítems en las encuestas y los estudios cuantitativos. Proponemos los siguientes subtemas como parte de la agenda de investigación para los siguientes cinco años.

AN26. Discriminación, derechos civiles y la construcción de ciudadanía (MIMP, Defensoría del Pueblo)

La realidad de discriminación y la negación de la condición de derechohabientes a determinados individuos y grupos desafían la imagen del Perú como país donde se reconoce la igualdad de derechos de toda la ciudadanía. La evidencia sugiere que algunas personas, creada la oportunidad, dirigen su intolerancia y aun violencia a más de una clase de víctimas. Sugiere también que determinados escenarios son propicios para que se manifieste la discriminación y la competencia por recursos y espacios que le subyace: el transporte público, los servicios de salud y educación, las oficinas para trámites burocráticos, los procesos electorales, entre otros. Existe la necesidad de entender mejor los factores que propician y facilitan conductas y actitudes discriminatorias en esos escenarios y los factores que señalan fallas en el propósito de frenar los actos abusivos y violatorios de la igualdad de derechos. En ese sentido, se proponen las siguientes preguntas de investigación:

- ¿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 los 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 tienen que recorrerse para llevar a fruición 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?

Disponibilidad de información: Estudios etnográficos, históricos y legales; meta análisis de los mismos. Compilaciones de denuncias en las instituciones encargadas.

AN27. Los impactos relativos de la discriminación ejercida sobre distintas categorías y colectivos (MIMP, MINEDU, MINTRA, MEF)

Gran 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, infractores, personas viviendo con VIH, etc. Eso hace difícil estimar la intensidad de la discriminación y los daños sufridos en términos relativos. Aunque toda discriminación o negación de derechos es objetable, la formulación de políticas públicas requiere ciertas pautas que permitan la priorización de sectores y problemáticas. Por ello se formulan 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?
- ¿Cuáles serían los costos o efectos en la economía a causa de la discriminación?
- 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?

Disponibilidad de información: Encuestas que contengan ítems que podrían aludir a experiencias de discriminación. Estudios sobre el liderazgo en el sector privado.

AN28. Colaboración Estado-sociedad civil en defensa de los derechos y contra la discriminación (MINJUS)

Está claro que muchos colectivos que se registran como víctimas de discriminación están organizados y, desde una posición privilegiada de conocimiento y compromiso, realizan estudios y campañas de auto defensa y resarcimiento frente a los abusos. Al mismo tiempo, desde una posición distinta, diversas entidades gubernamentales, a nivel central, regional y local, procuran desterrar la discriminación. Pero falta conocer la eficacia de estos esfuerzos, sus interacciones y, eventualmente, contradicciones. En ausencia de una sola entidad estatal que consolide la información sobre la discriminación en el país, el estudio podría ser de interés del Ministerio de Justicia, llamado a evaluar la necesidad de un mecanismo de ese tipo. 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?

Disponibilidad de información: Organizaciones de víctimas de discriminación, registros (algunos en línea) de sus estrategias y campañas. Éxitos y fracasos. Entidades gubernamentales (ministerios sociales del gobierno central, regional, DEMUNA y otras dependencias de determinados gobiernos locales) y sus estrategias y campañas. Éxitos y fracasos. Archivos periodísticos, radiales y televisivos.

IX. AGENDA DE INVESTIGACIÓN EN MACROECONOMÍA, 2017-2021

Extracto del documento elaborado por Diego Winkelried como parte del libro "Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 - 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021"

A diferencia de otras disciplinas de las ciencias sociales, en el caso de la macroeconomía la interacción entre la investigación y la toma de decisiones de política es compleja. Dado que las autoridades enfrentan entornos cambiantes, las primeras medidas de política típicamente han de ser implementadas antes de que se encuentren disponibles los trabajos de investigación que permitan medir con precisión sus impactos sobre la economía. En macroeconomía no se pueden hacer pruebas piloto. En esta etapa, la toma de decisiones se sustenta en una calibración básica del impacto buscado, conseguida a través del estudio de eventos históricos similares, del análisis de experiencias internacionales comparables o de las predicciones de modelos teóricos. Luego, la investigación tiene el rol fundamental de validar las políticas adoptadas, o buscar las maneras de corregirlas o recalibrarlas.

Así, es imperativo que la investigación no solo se limite a la importante labor de evaluar lo ocurrido, sino que se debe ser previsora y orientarse a estudiar propuestas y alternativas de cómo responder a lo que posiblemente vaya a ocurrir. Este es el espíritu de la agenda de investigación que se presenta a continuación, inspirada en el contexto actual, en donde se van teniendo señales más claras del inicio de un régimen de crecimiento tímido, panorama complicado aún más con la normalización del estímulo externo favorable.

La investigación explorada en el balance mostrado en la sección anterior ha atendido una parte importante de la agenda planteada en Cuba et al. (2012). No obstante, existen varios temas relevantes que aún no han sido abordados satisfactoriamente y, por tanto, también son incluidos en esta agenda.

AN29. Crecimiento y productividad

La investigación debe concentrar esfuerzos en alimentar el debate sobre cuáles son las medidas más apropiadas para aliviar los cuellos de botella que limitan el crecimiento de la productividad. En particular, la informalidad y el déficit en infraestructura productiva. Sobre el primer punto, *¿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 para la cobertura del sistema de pensiones, *¿Sería conveniente plantear una estrategia nacional, que articule diversos sectores, para la formalización? ¿Existe evidencia internacional relevante para el Perú que guíe la discusión? ¿Y qué hay de desarrollar una estrategia nacional de desarrollo de la infraestructura?* Este último punto se retoma en secciones posteriores.

Por otro lado, *¿Cuáles son las implicancias de largo plazo del crecimiento débil que, muy probablemente, caracterice a la economía peruana en los próximos años?* Desde un punto de vista metodológico, las técnicas dominantes de separación de la tendencia (largo plazo) del ciclo (corto plazo) *asumen* (un "supuesto de identificación") que los factores que gobiernan la dinámica de estos componentes son independientes entre sí. Buenos ejemplos para el caso peruano se encuentran en Winkelried (2013) y Guillén y Rodríguez (2014). Pero valdría el esfuerzo explorar métodos alternativos que permitan responder a la pregunta clave: *¿Pueden periodos prolongados de un ciclo económico débil reducir la tasa de crecimiento a largo plazo (el crecimiento "potencial")? ¿Cómo?*

Entre los posibles determinantes del ciclo débil se encuentra la dinámica del precio de *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 economía global estaría entrando a una fase contractiva del mismo. Véase Winkelried (2015, 2016a). *¿Qué relación guarda el crecimiento de la economía peruana con estos superciclos?* Por otro lado, 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, de acuerdo con esta evidencia, fueran mejor caracterizados por un proceso con ciclos muy largos? ¿Cómo protegernos ante choques negativos persistentes pero finalmente transitorios?*

Finalmente, Cuba et al. (2012) recomiendan analizar los determinantes del crecimiento de los distintos componentes de la demanda agregada, como el consumo y la inversión. La investigación durante el periodo 2011 a 2016 casi no ha avanzado en este aspecto, y consideramos que sigue siendo una

recomendación relevante. Otra sugerencia de Cuba es la de estudiar *cómo la incorporación del sector informal y de actividades ilegales (contrabando y narcotráfico) podrían alterar nuestra interpretación de las mediciones agregadas y de los precios observados*. Medianamente relacionado con métodos de contabilidad nacional alternativos, Orihuela (2013) es el primer ejercicio que busca incorporar en las cuentas nacionales el efecto del agotamiento de nuestros recursos naturales. Sin duda, interesantes temas de investigación a futuro.

AN30. Políticas monetaria y macroprudencial

Si bien la política monetaria ha mantenido la inflación en niveles bajos y ha conseguido anclar las expectativas de inflación, en los últimos tres años (de 2014 a 2016) la inflación se ha ubicado por encima del límite superior del rango meta del BCRP. *¿Cómo estos desvíos (transitorios pero persistentes) afectan la formación de expectativas? ¿Tendrán alguna implicancia de largo plazo?*

Por otro lado, el hecho de que la CFI fuera generada por sobreendeudamiento, que la respuesta de los bancos centrales de las economías desarrolladas hayan significado grandes expansiones en sus balances, y que en el mundo emergente también se haya recurrido a instrumentos vinculados, directa o indirectamente, con el monitoreo de agregados monetarios, ha puesto en claro cuestionamiento el paradigma de que solo los precios y tasas de interés, y no las cantidades, son importantes para el diseño de la política monetaria; y el que, aunque convenientes, la famosa "Regla de Taylor" y sus extensiones sean una buena descripción de cómo opera el banco central. En otros países, académicos y hacedores de política están "volviendo a la pizarra" y replanteado *cuáles serían las variables "clave" para explicar la dinámica de corto y mediano plazo de la economía. ¿Jugarán algún rol las cantidades (crédito y otros agregados monetarios)? ¿Cuál es este rol?*

La investigación local debería participar en este debate. Esta siempre se ha desviado del *mainstream* por la necesidad de incluir las peculiaridades de la economía peruana, como su dependencia de los precios de *commodities* y la dolarización, y está muy bien equipada para responder preguntas tan profundas. Por ejemplo, *¿cuáles son los principales mecanismos de transmisión de la política monetaria en una economía pequeña y abierta como la peruana?* Un buen ejemplo emerge tras la lectura de Blanchard et al. (2015), quienes extienden el planteamiento del modelo de libro de texto tipo "Mundell-Flemming" para explicar las regularidades de economías emergentes. El modelo estándar predice que una entrada de capitales aprecia la moneda y deteriora la balanza comercial; solo si la tasa de interés doméstica se *reduce*, el influjo podría ser expansivo. La evidencia de países como el Perú sugiere otra historia: la entrada de capitales produce un *boom* crediticio y una expansión, por lo que la respuesta de política adecuada sería *incrementar* la tasa de interés, dando lugar al dilema de si ese incremento generaría entradas de capital adicionales. La solución propuesta por Blanchard et al. (2015) es considerar otra tasa de interés (asociada con el activo "B") distinta a la tasa de política (asociada con el activo "A"). La entrada de capitales reduciría la tasa B y el costo de la intermediación financiera, lo que compensaría el efecto contractivo de la apreciación. *Sin modificar* la tasa de política, la entrada de capitales podría ser expansiva. Para contrarrestar sus efectos se requieren medidas para elevar la tasa B. ¿No es acaso así cómo operan los encajes del BCRP que afectan las tasas de mercado sin necesidad de alterar la tasa de referencia?

Pronto las políticas "no convencionales" se volverán "convencionales", por lo que será imperativo conocer con detalle la magnitud de los efectos y los canales de transmisión de los instrumentos macroprudenciales. Se ha avanzado en el estudio de los encajes, aunque siempre es bienvenida más investigación, pero nuestro conocimiento sobre medidas alternativas a cargo de la SBS (requerimientos de capital, provisiones cíclicas, razones *loan-to-value*) es aún incipiente. *¿Cuál es la magnitud de los efectos y cuáles son los canales de transmisión de los instrumentos macroprudenciales?*

La SBS ha venido adoptado con agilidad muchos de los lineamientos del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea ("Basilea III") pero se requiere de mayor investigación para adecuar mejor estas medidas a las necesidades del sistema local. Por ejemplo, se favorece establecer reglas sobre los requerimientos de capital o provisiones procíclicas utilizando el desvío del ratio de crédito a PBI como un indicador adelantado de posibles fragilidades financieras. *¿Este indicador es relevante en el caso peruano? ¿Podría haber alguno mejor? ¿Cómo calibrar los requerimientos de capital? ¿Cuánto debe cargarse por el mayor riesgo?*

Relacionado con lo anterior, si bien los instrumentos macroprudenciales operan de manera distinta, todos comparten el objetivo de preservar la estabilidad financiera, por ejemplo reduciendo el ritmo de crecimiento del crédito. Con respecto a este objetivo*, ¿Los instrumentos son sustituibles?* Esta pregunta es relevante porque el uso activo de estos instrumentos suscita inquietud a mediano plazo, ya que podrían tener un efecto negativo sobre la intermediación financiera. *¿Cuánto? ¿Este costo es menor que el beneficio de prevenir situaciones de estrés financiero? ¿Hay alguna combinación "óptima" de instrumentos?*

Surge, además, la pregunta de *cuál es el arreglo institucional que mejor serviría al país en temas macroprudenciales*. Hasta el momento, el BCRP y la SBS han operado de manera independiente y coordinada. A mi entender, las medidas de política adoptadas por uno no han interferido con los objetivos e intereses del otro. Pero es necesario plantear la discusión con una visión de largo plazo. *¿Cuál es la "Autoridad Macroprudencial"? ¿El BCRP, la SBS o una mezcla de ambos? ¿A quién rinde cuentas y cómo? ¿Cuáles son los objetivos macroprudenciales? ¿Cómo responder a una crisis?* Este debate, aún en curso, ha sido intenso en Europa, lo que nos da un buen punto de partida. Véase Goodhart (2011, 2013).

Por otro lado, la economía peruana habría experimentado un cambio estructural reflejado en una reducción prolongada y sostenida de los niveles de dolarización. Surgen preguntas relevantes al respecto*: ¿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, *¿Este es, en efecto, un cambio de régimen o se trata de un episodio, aunque persistente, transitorio?*

Finalmente, la desdolarización, *¿ha reducido la vulnerabilidad de la economía peruana? ¿Se ha reducido el efecto hoja de balance?* Estas preguntas son cruciales porque es esta percepción de vulnerabilidad la que da justificación a que las intervenciones cambiarias sean una práctica frecuente en el Perú. Se argumenta que estas inducen al riesgo moral y, al proveer un seguro implícito a los agentes endeudados en dólares, dificulta la creación de mercados de cobertura del riesgo cambiario. Estos serían costos reducidos comparados con los beneficios de prevenir un colapso en el sistema de pagos y una recesión. *¿Cómo se actualiza este debate sobre los efectos de la dolarización en la economía si, de hecho, se redujo el efecto hoja de balance?*

AN31. Política fiscal

En el balance de Cuba et al. (2012) se plantea una pregunta, por el lado de los ingresos del gobierno, sumamente relevante: *¿Cuál es la tasa deseable (al minimizar las distorsiones en las decisiones de los individuos) de IGV o de Impuesto a la Renta?* Esta no ha sido atendida por la investigación revisada para el balance presentado en la sección anterior, y sigue siendo vigente, más aún con los cambios que recientemente han experimentado o prontamente experimentarían estas tasas. Pecho et al. (2016) proponen algunas reformas afines, orientadas a darle más importancia al impuesto a la renta y menos al IGV, aunque no es su objetivo discutir sobre la optimalidad de las tasas impositivas.

En general, llama la atención el aparente desinterés en producir 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 SUNAT. Por ejemplo, *¿Cómo se comporta la recaudación con el ciclo económico? ¿Cuáles fuentes de ingresos fiscales son más elásticas a movimientos del PBI?* Asimismo, con excepción de Lahura (2016a, 2016b), son escasas las estimaciones sobre evasión o elusión tributaria en el Perú, sobre todo del Impuesto a la Renta, y sobre las causas del incumplimiento de los potenciales contribuyentes. Investigaciones en esta línea permitirían comprender mejor si los esfuerzos de SUNAT por incrementar la recaudación, por ejemplo fiscalizaciones sobre pequeños contribuyentes, son efectivos o no.

Por otro lado, la discusión sobre si las reglas fiscales deben incluir variables estructurales o no, se resume, a la larga, en encontrar un equilibrio entre reglas sofisticadas, orientadas a garantizar un manejo fiscal contracíclico, y esquemas de política transparentes. Conceptualmente, es difícil argumentar en contra de una regla estructural; sabemos que estas funcionarían mejor porque ha habido una extensa discusión académica al respecto (antes de 2011, por lo que no es cubierta en este capítulo). No obstante, al involucrar variables no observables *en sus objetivos*, y a pesar de haber

asignado una comisión técnica independiente –la Comisión Técnica para el Perfeccionamiento del Marco Macrofiscal— para su cálculo, los *objetivos* dejan de ser verificables por terceros. Cabe una analogía con la política monetaria, que se guía de indicadores no observables como la brecha del producto, pero responde a una estadística conocida por todos: la inflación. La credibilidad de la política monetaria se vería seriamente comprometida si la meta fuera sobre un agregado que no es completamente entendido por el público. Otra analogía es con la regla de activación de las provisiones cíclicas de la SBS: esta es sumamente compleja pero se basa exclusivamente en promedios móviles del crecimiento observable y es, por tanto, verificable. Este es un punto a favor de la decisión del nuevo gobierno de haber dado marcha atrás, en 2016, al seguimiento de las reglas estructurales.

La investigación académica puede ayudar a enriquecer esta discusión.

- Primero, los modelos que concluyen que las reglas estructurales son superiores mantienen el supuesto (implícito) de que las variables ajustadas por el ciclo son observables. *¿Cómo se altera esta conclusión si se agregara un error de medición? ¿Estaría la política fiscal respondiendo a un ruido?* Es importante, además, investigar sobre la magnitud de las revisiones (o los intervalos de confianza) a las que serían sujetas las variables estructurales para calibrar adecuadamente estos modelos.
- Segundo, otra línea de investigación, que ya se ha iniciado en otros países, es el de reglas fiscales "implementables" *¿Alguna regla fiscal basada exclusivamente en variables observables podría ser superior a la regla convencional y replicar, además, los principales atributos (sobre todo, la contraciclidad) de la regla estructural?*
- Otro tema de interés es el rezago y la efectividad misma de la política fiscal. Tenemos ya 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 *¿Es oportuno pensar en un esquema de "Presupuesto por capacidad de gestión o ejecución"? ¿Esto crearía un incentivo para la contratación de burocracia subnacional que ayude a enderezar el cuello de botella? ¿Y 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?*

Los modelos macroeconómicos para el análisis de política fiscal mantienen (otro) supuesto muy discutible, sobre todo para el caso peruano: el momento en el que se decide cuánto gastar o invertir coincide con el momento en que este gasto se materializa. En otras palabras, a pesar de la evidencia, se asume que la política fiscal opera sin rezagos *¿Cómo se alteraría nuestra opinión sobre el funcionamiento de las reglas estructurales si incorporamos ese rezago? ¿Y si existiera la posibilidad de que el gasto, ya presupuestado, nunca se ejecute (por la incapacidad del Estado de gastar)?*

Por otro lado, en su estudio sobre el gasto militar en el Perú, Calderón y Mendoza (2016) se preguntan si la composición del gasto público (el gasto asignado a diversos sectores como defensa, salud, educación, entre otros) es "óptima". *¿A qué responde la estructura de gasto observada? ¿Podría mejorarse en aras de un gasto más eficiente?*

Finalmente, en la misma línea, la estructura de la deuda pública podría ser usada también como una herramienta de política contracíclica (por ejemplo, emitiendo deuda a largo plazo ante eventos adversos y acumulando activos de corta maduración) y quedan abierta la preguntas de cuál sería la duración "óptima" de la deuda pública. Además, se cuenta con el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) y con líneas de crédito contingentes para eventos desfavorables como desastres naturales. Pero es poco lo estudiado sobre el tamaño adecuado del FEF y su complementariedad con alternativas como seguros con bonos catastróficos. *¿La estructura de la deuda pública podría ser usada también como una herramienta de política contracíclica?*

AN32. Sistema financiero

El sector corporativo peruano se está integrando aceleradamente con los mercados financieros internacionales. No obstante, es muy escasa la investigación al respecto y sería provechoso documentar e indagar sobre las *características de las deudas fuera del sistema financiero local y de las empresas que las mantienen*. Del mismo modo, considerando las inversiones de corporaciones

peruanas en el exterior, *¿Cuáles son las políticas adecuadas para repatriar capitales, atrayendo de modo permanente los dividendos de estas corporaciones al país?*

Por otro lado, medios y expertos respondieron con interés cuando, en 2015 y 2016, el MSCI anunció la posibilidad de rebajar la calificación de la bolsa de valores de Lima a "mercado frontera", algo que finalmente no se concretó. Y es que la falta de profundidad del mercado de valores doméstico y, por tanto su extremada iliquidez, son factores que siempre lo han limitado a 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. *¿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. Por ejemplo, la propuesta de Olivera (2016), que en lo personal encuentro sumamente interesante, parte de que una fracción de lo aportado se destine a un fondo solidario. *¿Qué efectos tendría esta medida sobre las decisiones de permanecer en el sistema de pensiones?* Más allá de consideraciones de equidad social*, ¿Cómo se puede lidiar con el riesgo moral que introduciría el garantizar una pensión mínima?* Además, 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?*

Con respecto a la gestión de los fondos por parte las AFP, también hay preguntas pendientes. Por ejemplo, *¿Cuáles serían los efectos de un introducir un benchmark de inversión, basado en estrategias pasivas internacionales? ¿Cuál sería un buen benchmark para el caso peruano?* Asimismo, dada la necesidad de acortar la brecha de infraestructura y apuntando a diversificar el portafolio de las AFP, *¿Cuáles son las ventajas y desventajas de fomentar que las AFP inviertan en infraestructura? ¿Qué cambios regulatorios se requerirían para tal propósito?* Nuevamente, esta discusión ya ha sido iniciada para otros países –véase Alonso et al. (2016)— y el caso peruano podría beneficiarse de lo avanzado.

En cuanto a inclusión financiera, la primera pregunta de interés es: *¿Cómo la investigación podría acompañar y ayudar a consolidar iniciativas como la ENIF?* En particular, si bien es cierto que la inclusión financiera es deseable, es importante reconocer que podría existir un conflicto entre su fomento, que involucra atender a clientes de alto riesgo, y los objetivos prudenciales de supervisión financiera. Dada la disyuntiva, *¿Existe algún nivel "óptimo" de inclusión financiera? Asimismo, no es obvio cómo la inclusión financiera interactúa con la informalidad, ¿Cuál es la dirección de causalidad? ¿Es posible lograr un marco regulatorio que profundice la inclusión financiera y ayude a reducir la informalidad? ¿O se tratan de dos metas en conflicto?*

Finalmente, un campo de creciente interés a partir de la CFI y con gran potencial para el caso peruano es el rol de las denominadas *Fintech* (del inglés *Financial Technology* y que se refiere a compañías tecnológicas que ofrecen servicios financieros al margen de las grandes empresas tradicionales) en la intermediación financiera en un contexto donde la innovación tecnológica estaría alterando el funcionamiento de los mercados financieros. *¿Cuáles serían los efectos de esta tendencia sobre la solvencia del sistema financiero? ¿Qué retos supone para la correcta supervisión y regulación?*

AN33. Big Data

Si bien es cierto que las autoridades de política macroeconómica responden a agregados y que sus objetivos son también variables agregadas, mucho se podría aprender de desarrollar una línea de investigación basada en datos muy desagregados o *Big Data*. Un primer uso es evaluar el *efecto de las medidas de política adoptadas en los últimos años, sobre todo las macroprudenciales y fiscales, a este nivel de desagregación*. Por el lado macroprudencial, *¿Qué tipo de cliente es el que más responde, por ejemplo, a mayores requerimientos de capital? ¿Cómo cambian sus decisiones de financiamiento*

ante estos cambios regulatorios? Por el lado fiscal, *¿Qué componente del paquete tributario reciente es el que tuvo un mayor impacto en la formalización y en la recaudación?*

Un segundo uso es el de la identificación de amenazas para el cumplimiento de los objetivos de política. Se podrían estar "cocinando" riesgos que son imposibles de identificar en el agregado, o que se identifican una vez que se han materializado. Por ejemplo, poco se conoce sobre la exposición de los agentes al riesgo cambiario crediticio. Los trabajos que estudian efectos hojas de balance usualmente lo hacen, por disponibilidad de información, para empresas grandes listadas en la bolsa de valores que, presumiblemente, tienen un manejo financiero de sus deudas distinto al de empresas pequeñas o personas naturales. A pesar de la desdolarización, *¿Persisten grupos de agentes económicos con una alta exposición al riesgo cambiario? ¿Qué proporción de empresas no listadas o, incluso, de personas naturales son vulnerables? ¿Cuáles serían los efectos macroeconómicos de que una fuerte depreciación genere insolvencia en estos grupos?*

En otros países se han producido investigaciones con información "granular" de precios, a nivel de productos individuales e incluso por establecimiento de venta. Ello permite revelar el grado de rigidez de precios que caracteriza a la economía y sus causas, estudiar con detalle la determinación de los márgenes de venta a lo largo de la cadena distributiva de bienes y explorar los determinantes de la variación de precios relativos. *¿Cuáles precios relativos se asocian con presiones inflacionarias agregadas? ¿Existen algunos precios "claves" que alimenten las expectativas de inflación del público? ¿Cuáles responden a las variaciones en el tipo de cambio y cómo? ¿Son más rígidos los precios que se fijan en soles o los que se fijan en dólares?*

Son muchas las fuentes de *Big Data* y se requiere de investigación académica para facilitar que esta llegue finalmente al investigador. Una primera fuente es, por supuesto, internet: precios listados en las páginas web de supermercados, anuncios de venta de viviendas, los "clasificados" en el mercado laboral, entre muchos otros. *¿Contamos con la tecnología para poder descargar y organizar esta información? ¿Cuál es la mejor manera de hacerlo?* El BCRP ha dado los primeros pasos y sería provechoso que la academia contribuya con este esfuerzo.

Una segunda fuente está en mano de las autoridades. Por ejemplo, los Reportes Crediticios de la SBS o la información de los contribuyentes de SUNAT. Por supuesto, esta información es confidencial y no es posible acceder libremente a ella, lo que limita la replicabilidad de las investigaciones basadas en estos datos. Sin embargo, existen técnicas en donde esta información, o submuestras, podría hacerse disponible sin comprometer la identidad de los individuos o empresas. Los datos podrían ser contaminados con un ruido que le imposibilite al investigador conocer el verdadero registro. No obstante, toda vez que conozca las características de este ruido (por ejemplo, su media y su varianza), mas no su realización, podría incorporar las correcciones estadísticas necesarias para las inferencias de su estudio. Son bienvenidas las discusiones metodológicas sobre este u otro método de anonimización y protección de datos.

X. AGENDA DE INVESTIGACIÓN EN INSERCIÓN EN ECONOMÍA INTERNACIONAL, CRECIMIENTO, Y DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA EN EL PERÚ, 2017-2021

Extracto del documento elaborado por Mario Tello como parte del libro "Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 - 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021"

Esta sección se basa en las sugerencias listadas por los ocho expertos encuestados (diseñada para fines del presente estudio, y descrita en el anexo 1 del informe final del presente trabajo[24]). Por las especificidades de las 'experiencias y conocimientos' profesionales y académicos de los expertos, sus percepciones con respecto a los tres temas del estudios fueron diversas.

De acuerdo con sus percepciones, los hemos agrupado en tres grupos:

- Un primer grupo de expertos, perteneciente al poder ejecutivo del gobierno anterior, señala que los tres ejes fundamentales para el crecimiento (que fueron, por cierto, enfatizado por el gobierno anterior) son: capital humano, provisión de la infraestructura productiva y diversificación productiva. Un experto de este grupo considera como errónea el énfasis en la informalidad del actual gobierno. Más bien sugiere la profundización de la diversificación productiva a base de estudios de 'diagnósticos de crecimiento regionales'.[25]
- Un segundo grupo de expertos discrepa con la tesis de la diversificación productiva impulsada desde el ejecutivo y más bien pone énfasis en el rol de las empresas (de todo tamaño), en el fomento a la productividad y en el desarrollo tecnológico e innovador de las firmas. Este tipo de temas a nivel micro (de empresas) ha estado prácticamente ausente en las investigaciones auspiciadas por el CIES en el período 2011-2016 en las áreas de economía internacional, crecimiento y diversificación productiva.
- El tercer grupo de expertos se enfoca más en la inserción de las empresas en los mercados internacionales. Una experta de este grupo enfatiza la importancia de la diversificación de exportaciones (entendida como valor añadido a las materias primas) y de las cadenas globales de valor. Otra experta señala la necesidad de 'capacitar' a las empresas para su proceso de internacionalización. Un tercer experto, que reitera los temas de diversificación de exportaciones y el proceso de internalización de las empresas peruanas, también considera la necesidad de identificar oportunidades de inversión tanto para las empresas nacionales como para las extranjeras.

Los grupos de temas sugeridos por los expertos para desarrollar en investigaciones futuras fueron: 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, e incentivos para atraer inversiones extranjeras. Lo distintivo de la mayoría de temas sugeridos en esta lista de propuestas de investigación, en particular con respecto a los temas discutidos en los cuatro estudios auspiciados por el CIES en el período 2011-2016,[26] es que abordan temas directamente relacionados al problema central del Perú, vale decir, su proceso de desarrollo económico. A continuación se listan las sugerencias de propuestas de investigación en cada uno de los grupos señalados arriba.

AN34. Diversificación Productiva y de Exportaciones

- Priorizar los estudios que aborden los temas planteados en el Plan de Diversificación Productiva (Produce, 2014).
- Profundizar y ampliar los estudios de crecimiento regional (mediante la metodología de 'growth diagnostics'[27]).
- Priorizar los estudios que tengan como objetivo facilitar el crecimiento de otros motores económicos (forestal, acuicultura, turismo, minería no metálica, industrias creativas, etc.).
- Priorizar los estudios que investiguen la manera más eficiente de generar nuevos 'sectores-productos', motores de crecimiento.

[24] Lista de expertos incluye: Piero Gezzi, José Gallardo, Bruno Yufra (colaboradores Maggy Manrique y Marco Velarde), Patricia Tovar, Juan Mendoza y Angela Guerra.
[25] El estudio 2.3 del Cuadro 1 es un ejemplo de este tipo de estudios. Otros trabajos bajo esta técnica de diagnóstico discutidos en el capítulo regional son los trabajos de la Agencia Suiza Para el Desarrollo, BID, USMP (2012), CIES-BID-USMP (2012), CIES-JICA (2011). La lista completa de estos estudios se presenta en Tello (2016e).
[26] Estudios números 2.3; 2.4; 2.6 y 3.2.
[27] Desarrollado por Schliesser (2009) a nivel subnacional.

- Analizar las ventajas y desventajas de “dar valor agregado a” (o procesar) las materias primas.
- 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 la industrialización.
- Realizar investigaciones que ofrezcan luces sobre si el empleo y actividades informales se pueden ‘reducir o formalizar’ en ausencia de diversificación productiva.
- Analizar el impacto de la política comercial (y de otras alternativas de políticas comerciales) sobre la diversificación de exportaciones.
- Resumir las experiencias de otros países que hayan tenido éxito en diversificar sus exportaciones.

AN35. Promoción de Empresas Exportadoras, Acceso a los Mercados Internacionales, y Cadenas Globales de Valor

- Priorizar los estudios sobre oportunidades y posibilidades de mercados de exportación para productos no tradicionales.
- Analizar los beneficios y costos de un acuerdo comercial con India.
- Identificar los problemas/ fallas de mercado de las empresas en las cadenas productivas que tienen potencial exportador.
- Identificar cadenas globales de valor de servicios turísticos.
- 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, destino.
- Analizar los instrumentos comerciales potenciales que permitan fortalecer las capacidades del sector empresarial, y apoyar a su internacionalización.

AN36. Capacitación Empresarial en Innovación e Incrementos de la Productividad Total Factorial (PTF)

- Desarrollar métodos e indicadores de digitalización en las empresas manufactureras.
- Analizar el impacto de la digitalización sobre la PTF de las firmas y de sus respectivos canales de transmisión.
- Priorizar los estudios sobre instrumentos informáticos comerciales de las empresas de exportación.
- Analizar y estimar los instrumentos que inciden en la capacidad para innovar, adoptar, y absorber procesos tecnológicos.
- Realizar estimaciones de la PTF de las empresas a través de metodologías no paramétricas.
- Analizar los determinantes de la productividad de las empresas manufactureras.
- Analizar los determinantes de la innovación empresarial.

AN37. Incentivos para Atraer Inversiones Extranjeras

- Analizar ‘experiencias’ de instrumentos efectivos para atraer inversiones extranjeras.
- Priorizar los estudios sobre políticas de información en el exterior de las potencialidades de exportación y oportunidades de inversión en el Perú.

AN38. Otros temas

Se propusieron temas adicionales por los ‘expertos’ que se relacionan indirectamente a las áreas analizadas en el presente documento:

- Estudios que fortalezcan el ‘ecosistema innovador’. Entre otros: facilitación del surgimiento del capital de riesgo, emprendimientos financiables, y ampliación de la RED de CITES (tanto públicos como privados).
- Análisis y experiencias de parques industriales y sistemas de calidad.
- Estudios del rol de las CITE en la formalización de las empresas o empleo informal.

- Análisis y experiencias de instrumentos efectivos que logren relaciones permanentes y continuas entre el sector académico/ científico y el sector productivo.
- Estudios sobre generación de “capacidades” en los sectores intensivos en el uso de recursos naturales.

XI. AGENDA DE INVESTIGACIÓN EN EMPLEO E INFORMALIDAD, 2017-2021

Extracto del documento elaborado por Pablo Lavado y Daniela Campos como parte del libro "Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 - 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021"

El planteamiento de esta agenda de investigación se realizó tomando en cuenta los avances y vacíos de la literatura revisada, el diagnóstico del mercado laboral peruano y los objetivos de política del actual gobierno, las líneas de trabajo poco atendidas e identificadas por los nueve investigadores entrevistados (ver Anexo), y las sugerencias realizadas en el Consejo Consultivo del Sector Público y del taller de validación con el Ministerio de Trabajo. La agenda está compuesta de cuatro grandes temas: informalidad, calidad del empleo, desarrollo productivo y mercado laboral, y futuro del trabajo.

AN39. Informalidad

La informalidad en el Perú en 2016 es de aproximadamente 72%. Esta ha disminuido aproximadamente 0,75 puntos porcentuales por año desde 2005. Sin embargo, esta caída es desalentadora puesto que el Perú ha estado creciendo a una tasa anual promedio de 5%. ¿Cuáles son las causas de la informalidad? Para contestar a esta interrogante, primero debemos caracterizar la informalidad y comprender sus causas para el contexto nacional. ¿Calzamos en la definición de informalidad debido a causas económicas, institucionales o fiscalizadoras? ¿O será una mezcla heterogénea de las tres? Perú ha tenido un crecimiento promedio de 4% a 6% anual en la década de 2000. Este boom económico incrementó los ingresos de todos los trabajadores, incluyendo 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?

Según datos del INEI, en el Perú se mantiene una baja productividad total de los factores a nivel empleo. Asimismo, el sector que ha levantado y concentrado la productividad en el país es el de las grandes empresas (Gamero, 2012). Aún se mantiene una baja productividad y esta se encuentra asociada a los bajos niveles educativos, tanto en cantidad como calidad. Estos bajos niveles educativos se concentran en trabajadores (tanto independientes como dependientes) que laboran en microempresas (empresas de menos de 10 trabajadores). Una mirada a los datos muestra que los sectores con mayor porcentaje de independientes presentan las tasas de informalidad más altas: Transporte y Telecomunicaciones, Comercio, Agro y Pesca, y Hoteles y Restaurantes. Construcción parece ser la excepción: pocos independientes y mucha informalidad. Además, los sectores con mayor cantidad de microempresas presentan las tasas de informalidad más altas. Entre estos se encuentran Transporte y Telecomunicaciones, Comercio, Agro y Pesca, y Hoteles y Restaurantes. Estos tienen tasas de informalidad de casi 80% y alrededor del 75% de sus trabajadores trabajan en microempresas de 1 a 4 trabajadores.
Los intentos por disminuir los costos de la formalización (regímenes especiales de impuesto a la renta o trámites menos costosos para la formalización) para este grupo han sido infructuosos ya que ese no es el motivo subyacente. El verdadero motivo es que no son lo suficientemente productivos y solo subsisten para sobrevivir. Este grupo de empresas es excluido o empujado hacia la informalidad. Se puede observar una mezcla de causas económicas (falta de productividad) e institucionales (exclusión) de la informalidad. Lamentablemente, en este grupo se encuentran los pequeños emprendedores. Uno de los mitos que debe cambiar en el Perú es que nuestro país es un país de emprendedores. No lo es. Los cursos o capacitaciones de emprendimiento que se realizan por todo el Perú no tienen un efecto significativo sobre el incremento de la productividad de las personas y, por ende, sobre la productividad: de cada 100 personas capacitadas, solo 5 tienen éxito como emprendedores.
Entonces, ¿todo se debe a baja productividad y causas institucionales de exclusión? Las causas económicas relacionadas a la relación costo-beneficio no afectan a las microempresas por no ser productivas. No obstante, existe un grupo de empresas que son lo suficientemente productivas, pero que escapan de la formalidad porque enfrentan muchos costos para generar utilidades y crecer. Así se vuelve relevante la capacidad del cumplimiento, que se puede dividir en dos grandes ejes: la cultura del cumplimiento y el fortalecimiento institucional. En estos casos no importa cuánto se simplifique el proceso o reduzcan los costos. Si los beneficios de la formalización no convencen a la MYPE, esta no se formalizará. Si la red de proveedores y de clientes es informal, no conviene ser formal. Si mi cultura me empuja a ser informal y sacarle la vuelta al sistema, entonces nunca decidiré ser formal. Asimismo, si el nivel de fiscalización del Estado no genera suficientes costos para que me convierta en un

empleado o empleador formal, no lo seré. En este grupo se encuentran las personas que laboran en pequeñas (entre 10 y 49 trabajadores) y medianas (entre 50 y 200 trabajadores) empresas, tanto dependientes como independientes.

Como se puede observar, en Perú la informalidad parece ser una mezcla de causas económicas y de decisión (escape) relacionadas con causas institucionales (normas, corrupción, exclusión, cultura) y fiscalizadoras. Sin embargo, las tres causas no son excluyentes. Cada país presenta historia, instituciones y marcos legales distintos y, por ello, en algunos lugares pesan más unas causas que otras. Lo importante es reconocer la estructura de cada economía para que las políticas sean las ideales. En este caso, se puede observar que las políticas deberán ser diferentes de acuerdo al tamaño de empresa (microempresa, pequeña, mediana o gran empresa) y los sectores económicos.

No existe un documento que caracterice y cuantifique las causas de la informalidad en el Perú. Se destaca la contribución de Lavado y Campos (2017), quienes caracterizan la informalidad laboral a nivel geográfico, por tamaño de empresa y por sectores, haciendo énfasis en los diferenciales en productividad. Aparte de ello, lo que se tiene hasta el momento son piezas de rompecabezas. Estas piezas están compuestas por información cuantitativa y opiniones. La principal pieza con respecto a la información cuantitativa es ofrecida por el INEI a través de la Cuenta Satélite y de las Encuestas Nacionales de Hogares. Para el año 2016, el INEI ha sacado un informe que ayuda a dar luces acerca de dónde se encuentra la informalidad. También es notable el trabajo de Loayza (2008), Tello (2014) y Chacaltana (2016) quienes han buscado definir la informalidad y agrupar sus causas a través de la literatura histórica y estadística descriptiva. En contraste, la literatura sobre informalidad está llena de opiniones acerca de lo que se puede hacer para reducir la informalidad, basados en la intuición y en las potenciales causas de la informalidad, pero sin sustento empírico. Es por este motivo que no se sabe si las políticas que se han venido implementando en el Perú desde hace 15 años han tenido un impacto sobre la informalidad. Mucho menos se conoce qué es lo que ha funcionado y qué es lo que no.

Entre dichas políticas se puede mencionar cómo en la década de 1990 se redujeron las indemnizaciones por despidos, se facilitó el uso de contratos laborales a tiempo parcial y se gestionó la Ley de Fomento del Empleo. Básicamente, se hizo más fácil ser formal. Aun así, la informalidad no se redujo significativamente. Luego, durante la década de 2000, se crearon regímenes simplificados para reducir los costos y trámites asociados a la formalización. Sin embargo, la informalidad tampoco se redujo. Las reducciones impositivas y burocráticas tampoco funcionaron significativamente debido a que, según la literatura, en ciertos países tales como Perú y República Dominicana las microempresas informales perciben mayores beneficios de mantenerse fuera del radar del Estado (Perry *et al.*, 2007). Por ello, la reducción de las tasas impositivas y la reducción de la "tramitología" no serían suficientes para lograr un cambio en la informalidad. Asimismo, abordando estudios tales como los de Loayza y Rigolini (2006), se demostró que, en el largo plazo, la informalidad es mayor en países con menor PBI per cápita y con altos costos ligados a la formalización mientras que, en el corto plazo, la informalidad demuestra ser significativamente contra cíclica.

Es importante observar las políticas ya aplicadas por los diferentes países para la reducción de la informalidad y si éstas fueron satisfactorias o no. Según la OIT, la informalidad no agrícola en América Latina y el Caribe (14 países) se ha reducido de 50,1% a 46,8% del año 2009 al 2012. De los tres componentes que integran el empleo informal, 30,5% de informalidad se debe a empleo informal en sector informal (márgenes extensivos), 11,4% a empleo informal en el sector formal (márgenes intensivos) y 4,9% al empleo informal en el sector de hogares (Ulyssea, 2015; OIT, 2014). Al desagregarlo por categoría ocupacional, la mayor concentración de informalidad relativa a su categoría se encuentra en el trabajador independiente (por cuenta propia) con un 82,3% de informales, seguido de los trabajadores domésticos (77,5%) y los asalariados de microempresas (1-10 trabajadores) (58,6%).

Argentina, Brasil, México y Colombia –a diferencia de Perú– presentan señales de economías segmentadas. Sus mercados más productivos son los formales y los no productivos son excluidos hacia el mercado informal. Estas pequeñas empresas poco productivas no pueden asumir el costo de formalizarse. ¿Qué se ha hecho en estos países? Primero, se redujo el costo de entrada al sector formal. México implementó el Sistema de Apertura Rápida de Empresas que permitía a las MYPE completar el proceso de registro en dos días. De igual manera, Colombia implementó un Portal Nacional de Creación de Empresas donde la MYPE podía registrarse en un día. Los resultados en ambos países fueron exitosos (Bruhn, 2008; Cárdenas y Rozo, 2007). Luego, se redujeron los montos y la burocracia asociada al pago de tributos. En Brasil, se implementaron dos regímenes especiales –MEI y SIMPLES– enfocados en facilitar la tributación para las MYPE de dos o más trabajadores, respectivamente. Básicamente se reemplaza el pago de impuesto a la renta por un único pago. En Argentina, igualmente,

se estableció un Monotributo para las MYPE. En ambos países se obtuvo resultados satisfactorios sobre reducción de informalidad (de Paula y Scheinkman, 2007; Santa María y Rozo, 2008).

Perú y República Dominicana han implementado medidas similares a las mencionadas, pero con resultados poco satisfactorios por lo ya explicado. Recordemos que dichas empresas realizan un análisis costo-beneficio para decidir. No basta con reducir los costos, también se deben incrementar los beneficios. Para lograrlo, se propone una mejora en los incentivos positivos para unirse al sector formal –como el acceso al crédito, asistencia técnica, entre otros– y una mejora en el nivel de fiscalización de la ley para incrementar el costo de oportunidad de seguir siendo informal.

De hecho, cuando España empieza su periodo democrático, su estructura económica era parecida a la peruana y dominicana: los pequeños empresarios preferían ser informales. Durante la década de 1990, se implementó un paquete de medidas destinadas a reducir la informalidad e incrementar la recaudación. Primero, se redujeron los costos de ser formal: simplificación del sistema tributario y facilidades para la contratación temporal. Segundo, se mejoró el rol fiscalizador: se crearon bases de datos para compilar toda la información de los contribuyentes y se reforzaron las sanciones para los infractores. Tercero, se mejoró la estrategia de comunicación con la población: el gasto de los impuestos se volvió más transparente y se realizaron campañas en los medios públicos para fomentar el cumplimiento. Finalmente, se realizó una transformación dentro de los organismos del Estado para buscar eficiencia en la recolección y auditoría. Según Farrell (2006), estas medidas causaron un aumento del 75% en la recolección de impuestos del país y una reducción del 40% del empleo informal.

La evidencia internacional es una válida referencia para proponer políticas de solución a cualquier problema. Identificar cómo otros países han tenido éxito y aplicar las mismas soluciones al contexto nacional para solucionar problemas comunes. Sin embargo, como hemos visto, puede ser una herramienta peligrosa si no se tiene claro el diagnóstico del problema al que nos enfrentamos. Brasil, Colombia y México combatieron la informalidad de su país con herramientas clásicas de simplificación y reducción de costos. Perú, por su lado, utilizando las mismas herramientas no lo ha logrado. Perú, al tener una economía informal dominada por una combinación de factores de exclusión y escape, debe proponer medidas integrales para mejorar el problema de informalidad. El caso español es un buen ejemplo: la formalidad no solo se tornó accesible –menos costos– para las empresas y trabajadores, sino que se tornó atractiva –más beneficios. Y, además, el gobierno implementó fuertes sanciones para quienes incumplían la ley. Asimismo, será importante tener en cuenta la estructura de la empresa y sus redes de proveedores y clientes.

Por ejemplo, desde 2004 en Argentina se pusieron en práctica políticas que buscaban reducir los costos laborales salariales y no salariales, como el programa de simplificación registral ("Mi simplificación") para las empresas. La investigación de este caso fue realizada por Ronconi y Colina (2011) cuyos resultados obtenidos fueron positivos pero pequeños sobre el total de los registros realizados. En Brasil, Chahad y Macedo (2003) muestran que si bien los cambios en la Constitución, que apuntaban a transformar a los trabajadores informales (por cuenta propia) en micro emprendedores legales al facilitar el registro y reducir los costos de los aportes a la seguridad social, generaron un mayor respeto hacia la ley por parte de los empleadores y una mayor conciencia de los derechos por parte de los trabajadores, no tuvieron un efecto significativo en reducir la informalidad laboral. Para el caso chileno, Todd y Joubert (2011) simularon un modelo para estimar los impactos de la reforma en el ahorro previsional en el mercado laboral chileno, y concluyeron que, si bien se ayudó a incentivar un mayor ahorro por parte de los trabajadores, no tuvo el efecto de desincentivar el trabajo en el sector informal de las personas mayores de 50 años y más. Finalmente en Perú, Chong, Galdo y Saavedra (2008) realizaron una evaluación de impacto del programa de entrenamiento juvenil "Projoven", el cual tenía el objetivo de aumentar la empleabilidad y la productividad de jóvenes de escasos recursos vía entrenamiento en empleos específicos, pero dada la reducida cobertura, los efectos de equilibrio general sobre el mercado laboral fueron insignificantes.

Considerando que una de las metas más salientes del gobierno actual es lograr que el 60% de los trabajadores se encuentren en condición de formalidad al año 2021, se necesita de una base teórica rigurosa antes de aplicar políticas de reducción de la informalidad. De este modo, se requiere tener estudios que caractericen las causas y consecuencias de la informalidad de manera particular, teniendo en cuenta la heterogeneidad a nivel de firmas, sectores, regiones, capacidad instalada y trabajadores. Algunos estudios de la región que pueden servir como marco de referencia son Albrecht *et al.* (2009), Flórez (2014), y Navarro y Tejada (2015).

Si bien la informalidad se mantiene en grandes proporciones en muchos de los países de América Latina y el Caribe, se destaca que, en los casos de políticas para la informalidad con enfoques integrados, la reducción de la misma ha sido mucho más robusta (OIT, 2014). Los enfoques integrados implican realizar políticas para mejorar cuatro temas importantes: productividad, normas, incentivos y fiscalización. En este marco se puede responder algunas de las siguientes preguntas:

- ¿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.?
- La relación entre la informalidad y la eficiencia de los trabajadores: ¿existen "trade-offs"?
- La relación entre la informalidad y la flexibilidad de las firmas: ¿es la relación simple o compleja?
- La informalidad y el ciclo económico: ¿es la informalidad contracíclica, sirviendo como un safety net para los trabajadores?
- Mecanismos de formalización: ¿varias políticas complementarias o una solución específica?

AN40. 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.

AN40a. Protección social

Un punto especial sobre el que se requiere extender la literatura es el de la protección social. Este es un indicador fundamental de las condiciones de trabajo. Un primer punto de partida es 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. Esto es muy importante porque el Perú, a diferencia de otros países de la región, no tiene un sistema laboral legal, sino una miríada de regímenes. Esta dispersión y la falta de atención a este tema por parte de la academia pueden llevar a discusiones de tipo ideológico, en lugar de discusiones con carácter analítico y basadas en evidencia. Desde la disciplina económica, un aporte considerable puede ser la definición de "costo" y el análisis de los sistemas de protección social. 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?

AN40b. Empleo femenino, juvenil y de otros grupos vulnerables

Como se ha visto en la revisión de literatura, las condiciones de empleo para las mujeres, los jóvenes y otros grupos vulnerables distan aún de ser las adecuadas en el Perú. Por ello, aún se requieren estudios que exploren con mayor profundidad el empleo femenino. Con respecto al empleo juvenil, al tercer trimestre de 2016, la tasa de desocupación juvenil alcanzó el 11%. Se debe recordar también que, con el fin de reducir la informalidad laboral, en diciembre de 2014 el Gobierno implementó el Régimen Laboral para Jóvenes (denominada coloquialmente "Ley Pulpín"), el cual fue derogado tan

solo un mes después de su publicación. La Ley consistía en un régimen especial orientado a aumentar la empleabilidad y formalización de los jóvenes entre 18 y 24 años. La idea era que, a través de créditos tributarios y reducción de costos laborales (seguridad social y otros beneficios), las empresas tuvieran los incentivos de contratar formalmente a jóvenes que estaban desempleados o en la informalidad, y proveer capacitación. La derogación de dicha Ley nos enseñó que flexibilizar el mercado laboral mediante normas probablemente no sea el mejor camino para enfrentar este problema. Se hace mucho énfasis sobre el empleo juvenil puesto que las consecuencias de un mercado laboral poco favorable para los jóvenes van más allá de los indicadores del empleo, incidiendo sobre el embarazo adolescente, el crimen, el consumo de sustancias nocivas y otros comportamientos de riesgo.

También se debe hacer mención a los esfuerzos que está realizando el gobierno para incluir a personas con discapacidad. En diciembre de 2012, entró en vigencia la Ley General de la Persona con Discapacidad, que establece una cuota de empleados con discapacidad de 3% para las empresas del sector privado con más de 50 trabajadores y una de 5% para el sector público. Así pues, resulta importante evaluar sus efectos. Otros temas relevantes sobre los que se ha notado un vacío en la literatura laboral es el de la inclusión de grupos especiales como los pueblos indígenas, la revisión de los avances referentes a la libertad de asociación, las medidas y sus impactos para combatir el trabajo forzoso e infantil, y el estudio del empleo en las diferentes etapas de la vida. Por último, existe un vacío en la literatura relacionado a la inserción al mercado laboral de las personas que se han mantenido en la inactividad por un largo periodo. Diversos estudios, discutidos en el previo y presente balance, han mostrado que muchas personas pasan a la inactividad por el desaliento que les genera no encontrar empleo y notan la destrucción de habilidades cognitivas y socio-emocionales como resultado de un amplio periodo de inactividad. Estos grupos de personas pueden ser diversos como las amas de casa, los reos, entre otros. Entonces, la investigación podría ayudar a responder preguntas como:

- En las últimas décadas, ¿qué tanto se ha avanzado en términos de igualdad salarial?
- ¿Qué factores obstaculizan disminuir la brecha de ingresos y de oportunidades laborales según género?
- ¿Qué condiciones potencialmente discriminatorias se encuentran en la legislación laboral y qué normas o incentivos se pueden proponer para promover la igualdad de oportunidades a las mujeres y minorías de género?
- ¿Cuáles son los atributos de un empleo que más valoran los jóvenes?, ¿existe coherencia entre dichos atributos y el descontento experimentado con las leyes de empleo juvenil?
- ¿Cuáles han sido los efectos de los esfuerzos del Gobierno por incluir al mercado laboral a las personas con discapacidad?
- ¿Cuál es el estado de la cuestión del empleo de los pueblos indígenas?
- En la última década, ¿cuáles han sido los avances en términos de libertad de asociación y negociación colectiva?
- ¿Cómo se caracteriza el mercado laboral y la vida laboral de las personas, según un enfoque de ciclo de vida?
- En el caso de las personas que se han encontrado en inactividad por un largo periodo de tiempo o que han sido víctimas de trabajo forzoso, ¿qué tipo de capacitación se puede realizar para aquellos que desean re-insertarse al mercado laboral?, ¿esta capacitación debe ir acompañada de otros programas complementarios?

AN40c. Sub-empleo y formación para el trabajo

Según datos del INEI, al inicio del milenio la población sub-empleada representaba alrededor del 65% de la PEA, porcentaje que se incrementó hasta 73% en 2005. A partir de ese año, el sub-empleo por horas e ingresos ha venido disminuyendo y actualmente representa un poco menos de la mitad de la población. En el balance se han podido encontrar diversos estudios que intentan explicar las causas de estas altas cifras y han propuesto algunas medidas para reducirlas.
Se destacan las brechas en la formación para el trabajo, ya sea a partir de la educación técnica o universitaria, o de la capacitación. De este modo, resulta relevante desarrollar investigaciones que evalúen formas creativas y eficientes de articular la educación, la producción y el trabajo. Así, surgen preguntas como:

- ¿Qué tipos de capacitación existen y cómo deberían ser financiadas?
- ¿En qué momento se debería iniciar la formación para el trabajo? Con respecto a este último punto, se vuelve relevante pensar en la educación práctica articulada con la educación formal,

como es el caso de la secundaria técnica, o maneras alternativas de proveer herramientas prácticas a jóvenes con una alta probabilidad de abandonar los estudios a temprana edad.

- ¿Cómo toman los jóvenes sus decisiones sobre su formación? Al respecto, se han realizado bastantes avances con la provisión de información con portales web como Ponte en Carrera. Se debe profundizar en cómo los jóvenes usan estas herramientas y qué otros factores son relevantes en el proceso de toma de decisiones. Para aproximarse a esto, se necesita de diversas miradas, ya sea a partir de métodos cualitativos, experimentales, entre otros y a partir de distintas disciplinas como la antropología, sociología, psicología y neurociencia.
- Bajo un enfoque de ciclo de vida, ¿cuáles son las competencias requeridas en el mercado laboral?
- ¿Cómo se debe diseñar y planificar la capacitación orientada a las habilidades socio-emocionales?

AN41. Desarrollo productivo y mercado laboral

En la revisión de literatura realizada, se ha identificado poca producción con respecto a la caracterización de la heterogénea estructura productiva del Perú. Aún más escasa es la literatura que trata de manera simultánea el tema del desarrollo productivo y del mercado laboral. La importancia de este tema no es menor pues si bien se ha avanzado mucho en caracterizar y comprender los determinantes de la oferta laboral, aún queda un gran desconocimiento sobre la demanda laboral.
Es notable que el Perú haya reducido la pobreza en más de la mitad en menos de diez años; no obstante, muchos de estos nuevos no pobres enfrentan vulnerabilidad en los ingresos y a otros tipos de riesgos, y se encuentran en condición de informalidad laboral. Es claro que sin una estrategia robusta de desarrollo productivo, no se va a poder tener un crecimiento consolidado de la demanda laboral ni formalización sostenible. De hecho, el objetivo 8 de la Agenda 2030 de Naciones Unidas – "crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, con generación de empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos" – contempla este vínculo (OIT, 2016c). De este modo, se pueden plantear las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuáles son las interrelaciones entre sectores productivos y qué impacto tienen sobre el empleo?
- ¿Qué factores explican y cuál ha sido la evolución del vacío estructural en las firmas: "the missing middle"?
- ¿Qué evidencia existe acerca de la difusión de tecnología entre los sectores y entre los trabajadores?
- ¿Qué efectos tiene la migración intersectorial e intrasectorial de los trabajadores sobre la productividad y la difusión de la tecnología?
- 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 generan pocos empleos por restricciones solo de la demanda de trabajo o también de la oferta de trabajo?
- ¿Las políticas de desarrollo productivo en el Perú toman en cuenta las ventajas comparativas iniciales del país o permiten desarrollar ventajas comparativas basadas en las características del trabajador peruano?
- ¿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?

Para realizar este tipo de estudios, se puede hacer uso de bases de datos alternativas a las encuestas de hogares, como es el caso de las encuestas de firmas o las cuentas nacionales. La Cuenta Satélite de la Economía Informal realizada por el INEI puede dar luces sobre el tamaño de la economía informal. Esto permitirá realizar un análisis más profundo de la demanda o de la productividad empresarial, y generar modelos a nivel de sectores. En este punto instituciones como el CIES pueden ayudar en proveer capacitaciones para el manejo y difusión de estas bases.

AN42. Futuro del trabajo

La discusión sobre el futuro del trabajo ha cobrado mucha relevancia en los últimos años como lo pueden documentar diversos estudios y eventos de organismos internacionales, tales como OIT (2015, 2016), WEF (2016), Banco Mundial (2016), OCDE (2015), BID (2016), CEPAL (2016), entre otros. La motivación de estos estudios es que están ocurriendo cambios en el mundo que pueden tener incidencia directa sobre el empleo. Entre estos, se destacan los acelerados cambios tecnológicos, siendo tan relevantes que incluso algunos llaman a esto la "cuarta revolución industrial" (Schwab, 2016). El informe de la OIT (2016a) podría servir de guía para los estudios que quieran abordar este tema. Proponen tres factores que moldean el futuro del trabajo: demografía, crecimiento económico y estructura productiva, y la tecnología. ¿Por qué esto sería relevante para el Perú? Con respecto a la demografía, es bien conocido que el bono demográfico en el Perú se va a terminar alrededor de 2049. El envejecimiento y reducción de la población incidirá sobre casi todos los aspectos de la estructura económica: los sistemas de educación, los patrones de consumo, la fuerza laboral, los sistemas de protección social, el crecimiento de la economía del cuidado, entre otros. Se requieren investigaciones que dimensionen estos efectos y propongan políticas que permitan realizar una transición que asegure condiciones de vida dignas para todos. El crecimiento económico y la estructura productiva es un aspecto que resalta desde hace muchos años como un motor fundamental para generar empleo de calidad para toda la mano de obra, especialmente para los jóvenes. En este 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 no solo para el Perú, sino para América Latina y el Caribe. Si bien puede resultar muy lejano, e incluso inverosímil, un futuro en el que la tecnología amenace la fuerza laboral peruana, se debe tomar en cuenta que sus efectos ya se están viendo en otros países más desarrollados. Visto el rezago que posee nuestro país en la adquisición de tecnologías (como es el caso de la telefonía móvil y el internet), esto nos da el tiempo para pensar en las políticas que puedan incidir en un futuro mejor.
En el centro de trabajo también se observarán cambios. No se cuenta con información sobre el ritmo de adquisición de tecnologías de las empresas, pero esto será relevante para observar los procesos de automatización y las estrategias de las empresas. Indudablemente, la mayor intensidad tecnológica llevará a una acentuación del ratio capital/trabajo, lo que podría ser una potencial fuente de mayor desigualdad. Sin extendernos a un horizonte de largo plazo, actualmente podemos evidenciar algunos cambios en las relaciones laborales, lo que lleva a las formas atípicas de empleo (OIT, 2016b). Esto es particularmente relevante en el Perú, donde se ha visto una reducción de las relaciones laborales estables y de largo plazo, y se ha visto un incremento de formas no estándar de empleo tales como el empleo temporal, y existe la evidencia en otros países de relaciones laborales ambiguas tales como el trabajo a demanda o por medio de una plataforma. En países como Corea del Sur, se ha propuesto la compra de *vouchers* para trabajadores a demanda como contribución a la seguridad social. Lo anterior nos lleva a preguntas como:

- ¿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?
- ¿Cuáles serán las profesiones técnicas y universitarias más demandadas?
- ¿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, por el contrario, fomentar el auto-aprendizaje y laboratorios de educación práctica de breve duración?, ¿cuáles son las habilidades del futuro y cómo debemos desarrollarlas?
- ¿Cómo se deberá equilibrar la eficiencia y reducción de costos por la adquisición de tecnologías con la contratación de trabajadores?
- En el caso de trabajadores con un empleo atípico, ¿cuáles son los esquemas de protección social más apropiados para este tipo de trabajadores?
- ¿Cómo será la negociación colectiva en el futuro?
- Con respecto a la normativa del teletrabajo en el Perú, ¿qué impacto ha tenido sobre el empleo y la vida de los trabajadores que usan esta modalidad?
- ¿Qué puestos pueden ser "teletrabajables"?
- ¿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?

El mercado laboral en el Perú ha evolucionado de manera positiva en los últimos años. No obstante, este mercado aún dista de ser el adecuado, en el sentido de que la calidad del empleo no está

asegurada para todos los trabajadores. En la última década, el mercado de trabajo ha experimentado tres grandes transformaciones. Primero, las altas tasas de crecimiento de la economía peruana, superiores al crecimiento de la oferta laboral, han permitido la reducción de la informalidad laboral en aproximadamente 8 puntos porcentuales, aunque ha mantenido porcentajes alarmantes. La segunda transformación ha sido la expansión del acceso a la educación terciaria. Esto ha tenido como consecuencia el aumento de estudiantes en institutos y universidades, y de trabajadores con educación terciaria. Tercero, con respecto al marco normativo laboral, hasta ahora no se aprueba la Ley General del Trabajo y se cuenta con una serie de regímenes laborales especiales.

Fenómenos como el sub-empleo y la informalidad persisten principalmente debido a la baja productividad laboral y su distribución altamente desigual, fundamentadas en la heterogénea estructura productiva del Perú. Una mirada a los últimos 50 años muestra que 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%. Una de las razones que explica esta persistencia es que hasta ahora no se ha podido constituir una economía con sectores articulados, sino que se encuentra una persistente y extrema desigualdad y dispersión sectorial. Así, 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 a otros sectores. Se destaca también las brechas de infraestructura (servicios de agua potable, transportes, telecomunicaciones y electricidad) y de la formación para el trabajo, caracterizada por la heterogénea calidad de la educación en el Perú.
Los estudios sobre informalidad 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 la informalidad. También se discute la idea de que la informalidad no es únicamente un problema económico y de oferta, sino que hay muchos elementos culturales que aún no podemos explicar bien, así como también varios factores de demanda, que sostienen su persistencia. El análisis de las condiciones de empleo ha enfatizado principalmente el estudio de la discriminación laboral según sexo, belleza y raza. También se ha documentado las brechas salariales de género, la vulnerabilidad en el empleo y los factores que determinan que los jóvenes con diversas características se encuentren en una determinada condición de actividad (estudiando, trabajando, estudiando y trabajando, no estudiando ni trabajando). La evaluación de la normativa del trabajo ha sido limitada, enfocándose principalmente en el salario mínimo. Con respecto a esto último, existe consenso de que los cambios a la remuneración mínima vital no afectan la distribución de los salarios y solo es relevante para un número reducido de trabajadores. También debe resaltarse que el análisis económico de la normativa laboral peruana es aún muy incipiente y se sugiere su profundización con el fin de tener debates basados en criterios de eficiencia y orientados a la protección de los derechos de los trabajadores. La investigación del tema del empleo para el próximo quinquenio se ubica en un periodo interesante en el que el reto de la modernización laboral no podrá dejar de lado el cambio de paradigma que vienen imponiendo las nuevas tecnologías, el nuevo orden económico y político, y los cambios demográficos.

XII. AGENDA DE INVESTIGACIÓN EN POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, 2017-2021

Extracto del documento elaborado por Javier Herrera y Ángelo Cozzubo como parte del libro "Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 - 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021

Luego del barrido bibliográfico, las entrevistas realizadas y el examen de lo logrado respecto a la agenda propuesta por Monge y Campana en el anterior balance, se han identificado varios temas pendientes. Hemos seleccionado aquellos que nos parecen los más relevantes por guardar una relación estrecha con las políticas públicas o por abrir vías prometedoras para otras investigaciones.

La disponibilidad de nuevos tipos de datos como los provenientes del *big data,* los datos georreferenciados y la articulación de distintos tipos de fuentes; abrirá nuevas perspectivas para la investigación. En este sentido, consideramos que el Censo de población y Vivienda 2017, al incluir las coordenadas geográficas para cada una de las viviendas en todo el territorio nacional, marcará sin duda un hito importante pues permitirá el enlace con otras fuentes de información, sean registros, encuestas u otros censos. Una vez anonimizados, dichos datos permitirán realizar investigaciones que consideren determinantes que actúan a diferentes niveles. Por ejemplo, en el caso de las disparidades en los rendimientos de la educación, se podrá estudiar cuánto contribuyen las características individuales y del hogar, las características de las escuelas y el entorno geográfico del hogar.

Igualmente, se podrá abordar el impacto de las externalidades espaciales vinculadas a los efectos, tanto positivos como negativos, de aglomeración los cuales han sido muy poco estudiados en el Perú. Desde el punto de vista de los instrumentos de análisis, el manejo de sistemas de información geográfica, la aplicación de los métodos de econométrica espacial y la modelización multinivel serán competencias que deberán hacer parte de la formación de los investigadores en ciencias sociales y de los economistas en particular. Otro aspecto que podrá ser estudiado con mayor fineza son las interacciones hombre-naturaleza, especialmente los impactos locales del cambio climático y los efectos de las industrias extractivas.

Una de las grandes transformaciones de las últimas dos décadas ha sido las nuevas formas que tienen los hogares y las unidades de producción de articularse con el espacio. El espacio geográfico de residencia y el espacio de la producción coinciden cada vez menos, tanto en el campo como en la ciudad. Ello significa que las políticas que buscan ampliar las oportunidades que permitan mejorar las condiciones de vida deban también considerar las interacciones e intercambios y no solamente caracterizar a la población y las unidades de producción en un momento dado. El desarrollo de las vías y los medios de comunicación han resultado, como la analiza en detalle Webb (2013), en un "despegue rural" citando el título de su último libro. Los aspectos ligados a la movilidad, a la circulación migratoria y los flujos de intercambio deberán también ser una dimensión transversal a considerar en varios de los temas planteados en la agenda de investigación.

Pobreza

AN43. Medición de la pobreza monetaria

La medición de la pobreza monetaria en el Perú se ha beneficiado de los trabajos de la Comisión Consultiva de Pobreza creada en 2010 y de las mejoras en los procesos de control de calidad implementados por el INEI. Existen, sin embargo, temas pendientes de la agenda de la Comisión a ser investigados. Dos son los temas que deben ser priorizados (i) la *medición de las transferencias públicas* y (ii) la *mejora en la estimación del déficit calórico*.

Persiste aún en la medición del gasto de los hogares dificultad en incorporar los montos del gasto social y de las transferencias públicas. La actual medición de pobreza monetaria no incluye adecuadamente la valorización del gasto social en salud, educación, alimentos ni de los programas sociales u otro tipo de transferencias en especie recibidas por los hogares mediante los programas sociales como Qali Warma, Cuna Más, etc. Lo que se registra en la encuesta corresponde únicamente a los pagos monetarios de bolsillo que realiza el informante de los servicios recibidos lo cual implica un error por subestimación. Sin duda, los datos administrativos del MINEDU, MINSA y MIDIS sobre los gastos corrientes en remuneraciones e insumos a un nivel de desagregación geográfico muy fino, combinados a los de las encuestas a los hogares, harán posible una mejor aproximación del valor monetario que representan dichas gastos y transferencias. Una buena estimación de tales montos permitirá abordar un tema de investigación aún muy poco explorado: el *impacto redistributivo del Estado a través de la política fiscal y el gasto social*.

Por otra parte, los indicadores sobre el estado nutricional han cobrado una gran importancia en el monitoreo de las condiciones de vida y el diseño de programas sociales; en particular, debido a la discrepancia que existe, por un lado, entre el indicador de pobreza monetaria anclado en los gastos alimentarios y los requerimientos calóricos y, por el otro, en la divergencia en las evoluciones de la desnutrición crónica y de la anemia infantil. En cuanto a las mencionadas discrepancias, poco se ha investigado sobre la manera en que los hogares asignan sus recursos en un contexto de restricción severa de sus ingresos. Los cambios en los patrones de consumo y, en particular la importancia creciente que han cobrado los gastos en alimentos fuera del hogar, han tornado más impreciso y probablemente sesgado el indicador de déficit calórico aparente. La heterogeneidad de las comidas preparadas y consumidas fuera del hogar y la falta de información detallada sobre las mismas había obligado a aplicar procedimientos gruesos de imputación basados en hipótesis sobre la comparabilidad de los costos por caloría. Con el fin de mejorar las estimación del aporte nutricional de los gastos en alimentos, el CENAN en coordinación con el INEI, realizaron en 2013 una encuesta sobre el consumo de alimentos fuera del hogar en una muestra de establecimientos estratificados según diferentes criterios. Queda aún pendiente el análisis de la información aportada por dicha investigación, lo que contribuiría a mejorar el estimado del déficit calórico y de las líneas de pobreza; así como permitirá entender mejor la relación que hay entre patrones de consumo saludable, obesidad y pobreza.

En lo que respecta a la provisión de servicios básicos y a pesar de un nivel de cobertura alcanzado bastante alto, aún se presentan insuficiencias en cuanto a su calidad, en particular en el caso de los servicios que reciben los hogares más pobres. Es todavía una tarea pendiente contar con indicadores de la calidad de los servicios según diversos grupos de población. El estudio de las desigualdades en la satisfacción de las necesidades básicas debe replantearse considerando *las desigualdades en la calidad el acceso a dichos servicios*.

AN44. Pobreza multidimensional

Aunque existe un 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 (o no) resultar útil para la definición de políticas públicas.

Se mantiene aún en curso el debate académico sobre la necesidad de reducir las diferentes dimensiones en un índice único o de disponer más bien de un tablero de bordo que permita el seguimiento de cada una de las dimensiones. Las necesidades de la política pública pueden, en cierto modo, servir para priorizar la agenda de investigación en estos aspectos. Sobre lo que sí existe consenso es sobre la importancia de poder identificar a la población con múltiples privaciones e incorporar dicha población en la población objetivo de las políticas sociales.

Los trabajos existentes sobre pobreza multidimensional se encuentran en un punto de tensión entre los enfoques desagregados por dimensiones y los enfoques que centran su atención sobre índices sintéticos (IHO, IPM). Sin embargo, desde el punto de vista de la definición de políticas públicas, la utilidad de un índice sintético es limitada. El acento puesto por los académicos en poder “aislar” el impacto de un componente de la intervención pública se enfrenta a la necesidad de implementar simultáneamente varias políticas (“tratamientos”) que, conjuntamente, resultan ser más eficaces que políticas sectoriales únicas. Es por ello que la construcción de índices sintéticos o el proponer un catálogo de dimensiones es menos pertinente para las políticas que el poder tener una mejor comprensión de las interacciones entre dimensiones de la pobreza que puedan permitir priorizar las combinaciones de intervenciones y lograr con mayor eficacia varios objetivos simultáneamente.

Por otra parte, los trabajos sobre pobreza multidimensional han estado centrados sobre la estimación de los índices sintéticos (IPM de Alkire-Foster, índice de oportunidades humanas del Banco mundial). Ahora bien, en la construcción de los mencionados índices y, en particular del IPM siendo este el más utilizado, todavía quedan sin resolver varios temas cruciales que fragilizan su utilidad para las políticas públicas. Entre ellos figura el problema de la elección de dimensiones en su construcción, tanto como la de los indicadores para cada dimensión a considerarse, qué umbrales deben ser seleccionados para los distintos indicadores, el número de dimensiones que identifican a los pobres multidimensionales, el tipo de ponderaciones (aditivas, multiplicativas) y el valor de dichas ponderaciones. Otro punto por resolver es la interpretación del IPM cuando incluye dimensiones que no son pertinentes para todos los hogares (educación de los niños, atención a los adultos mayores, los discapacitados, etc.); lo cual causa

un problema al ignorarlo pues equivale a suponer que dichos hogares no hubieran sufrido una privación en dicha dimensión en caso que dicha dimensión hubiese sido relevante para dicho hogar. Una pista prometedora es la propuesta por Olivera y Clausen (2014) y Olivera y Tournier (2015) en el caso de los adultos mayores y de García et al. (2014) para el caso de niños y adolescentes aplicado al caso de Colombia.

Asimismo, muy escasa investigación se ha generado sobre las interacciones entre las distintas dimensiones de bienestar. Ello requiere sin duda explorar las herramientas analíticas que proporcionan los trabajos sobre la dominancia estocástica multidimensional (Atkinson y Bourguignon (1982), Duclos et al. (2006), Gräb y Grimm (2011), Yalonetzky (2013)).

En coherencia con el enfoque de capacidades, las condiciones de vida de la población no deben ser evaluadas únicamente en términos de los resultados de mercado (pobreza monetaria). Es necesario poder incluir dimensiones que no se transan en el mercado aún no consideradas en la investigación empírica (calidad del medio ambiente, violencia, empoderamiento, etc.). Una colaboración más estrecha entre el mundo académico y el Instituto de Estadística permitirá aterrizar propuestas de tales dimensiones en el recojo de información y construcción de indicadores.

Teniendo en cuenta un contexto en el que las tasas de pobreza han disminuido substancialmente, se hacen incluso de mayor importancia estudios específicos sobre la población "ultra-pobre". Dicha población es poco visible para la intervención del Estado y muchas veces está fuera del alcance de las políticas públicas, tanto por el lado de la oferta pública, como del 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 que quedan por responderse en este frente resaltamos *¿Cómo definir e identificarla a la población que acumula privaciones en múltiples dimensiones? ¿Qué mecanismos e instrumentos de focalización deben diseñarse que permitan a los programas sociales llegar a ellos? ¿Qué contenido deberá tener las políticas de inclusión social dirigida a dicha población? ¿Qué combinación de políticas tiene un mayor impacto para eliminar esta forma de pobreza?*

AN45. Vulnerabilidad "estructural" y vulnerabilidad ante choques adversos en salud, catástrofes naturales

Varios de los trabajos citados en este balance adoptan un enfoque dinámico de la pobreza que había sido identificado en un anterior balance como uno de los temas que requería mayor investigación. La disponibilidad de datos en formato longitudinal en la ENAHO ha sido, sin duda, fundamental aunque no han sido explotados en todo su potencial; por lo cual, se requiere aún ahondar en una visión dinámica de las condiciones de vida. Así, temas importantes como las *trampas de pobreza, la pobreza crónica y la vulnerabilidad a la pobreza* han sido insuficientemente investigados; tópicos de investigación que permitirán el diseño de políticas públicas para atender a poblaciones que han sido en cierto modo ignoradas. Queda como tarea pendiente definir la manera en que el diseño de políticas y los instrumentos de focalización, monitoreo y evaluación deberán tomar en cuenta las especificidades de los determinantes de las distintas situaciones de pobreza.

AN46. Los desafíos de la pobreza urbana

Las muy elevadas tasas de pobreza rural, cercanas al 90% hace tan solo una década, y la concentración de la población en situación de pobreza extrema en el área rural, llevaron a que los programas de lucha contra la pobreza tengan un marcado foco en este ámbito. El criterio de focalización geográfica ha estado fijado en términos de incidencia de pobreza y no en función del número total de pobres; lo cual se ha traducido en que la población urbana no haya sido priorizada en la focalización de los programas sociales y que el diseño mismo de las políticas de lucha contra la pobreza no atendiera las especificidades de la pobreza en ámbito urbano, en especial para grandes ciudades. En particular, no se ha estudiado las externalidades espaciales de la concentración de la población desfavorecida en una suerte de "bolsones" de pobreza. En este sentido, quedan planteadas las preguntas de *¿cuáles son los efectos sobre los niveles de pobreza de la concentración de los hogares pobres en ciertas áreas, generalmente periféricas, de la ciudad? ¿Tiene esta aglomeración efectos 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?*

Desigualdad

AN47. La desigualdad y sus dimensiones

En un trabajo bastante influyente sobre las desigualdades, Sen (1995) subrayaba la pertinencia de preguntarse ¿desigualdad de qué y entre quiénes?. En el caso del Perú la mayor parte de los trabajos han estado centrados en las desigualdades de los resultados de mercado (ingresos monetarios) y a sus problemas de medición asociados. El examen crítico de los indicadores de desigualdad y las propuestas de corrección de los sesgos han sido tema de preocupación de varias de las investigaciones recientes en el Perú. Estas investigaciones sientan las bases para profundizar el análisis de la desigualdad haciendo uso de las cuentas nacionales y de los registros administrativos. Aún no existen estudios sobre los muy altos ingresos en el Perú (el 1% de la distribución) y del impacto que tendría incorporarlos en las estimaciones de desigualdad basadas únicamente en las encuestas de hogares que, por naturaleza, no son diseñadas para tales efectos. Por lo pronto, existe un número creciente de trabajos en América Latina inspirados en esta línea de investigación iniciada por Atkinson, Piketty y Saez (2011) entre los cuales se pueden citar los trabajos de Gutiérrez et al. (2015) para Chile, de Alvaredo y Londoño (2013) en Colombia y el de Cano (2015) para Ecuador.
La pregunta inicial de Sen sobre qué tipo de desigualdad estamos tratando, tiene como extensión el análisis del carácter multidimensional de la desigualdad, de la misma manera que en el ámbito de la pobreza. Decancq y Lugo (2012) han propuesto dos índices para medir la desigualdad multidimensional derivados de funciones de evaluación social que permiten agregar las dimensiones y los individuos. Dichos índices son generalizaciones del coeficiente de Gini al caso multivariado, en donde cuentan tanto los niveles como las posiciones relativas de los individuos en la distribución. En la medida que la agregación de las dimensiones depende de las correlaciones entre dimensiones, una pista de investigación en el caso del Perú es indagar *¿Qué subconjunto de dimensiones es el que más contribuye a las desigualdades multidimensionales? ¿Cuánto de la variación en la desigualdad se debió a variaciones en la desigualdad entre dimensiones y cuanto a la desigualdad al interior de una misma dimensión?*

En contraste con los países desarrollados, los estudios sobre el impacto distributivo 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, debido a las relativamente bajas tasas de presión fiscal. Sin embargo, esta situación ha cambiado sustancialmente en el curso de los últimos 15 años de fuerte crecimiento económico; lo que ha permitido el incremento sustancial de los ingresos del Estado y el desarrollo de los programas de transferencias condicionadas y la extensión de la cobertura del acceso a la salud.

La persistencia de niveles elevados de desigualdad y la disminución del ritmo de crecimiento hacen cada vez más difícil lograr mayores reducciones de la pobreza, más aún en un contexto internacional desfavorable. Si ya no se puede contar, como en el pasado, en el crecimiento para obtener reducciones de la pobreza, se hace necesario actuar sobre la desigualdad utilizando instrumentos de política hasta ahora poco utilizados en una óptica redistributiva. Los impuestos directos representan una proporción reducida de los ingresos fiscales debido a la reducida base fiscal y la alta evasión impositiva (y no a la supuesta baja progresividad de las tasas impositivas). *¿Qué papel puede jugar en el Perú las políticas fiscales y sociales en su dimensión redistributiva?, ¿Cuan progresiva/redistributiva es la actual presión fiscal? ¿Cuánto impacta el gasto social y las transferencias públicas? ¿Qué escenarios pueden vislumbrase y qué impacto redistributivo tendría cada uno de ellos tanto en términos de reducción de pobreza y de la desigualad?*

Programas Sociales

El desarrollo de las encuestas a hogares y en particular la ENAHO, la ENDES y la ENAPRES han permitido cada vez más la formulación de las políticas basadas en evidencia empírica. De la misma forma, se ha extendido la idea de que el impacto de dichas políticas debe ser evaluado con el fin de saber si dichos programas públicos logran los efectos esperados.
Sin embargo, a pesar de los importantes avances en los estudios y la extensión de los mismos a un buen número de programas sociales, persiste un cierto desfase entre la producción académica y su utilización por parte de los decidores de políticas públicas. Los trabajos académicos han estado centrados en la evaluación de impacto de los programas sociales considerados individualmente. Las

técnicas de análisis se han vuelto cada vez más sofisticadas sin que esto revierta necesariamente en recomendaciones de utilidad práctica para los gestores públicos.

AN48. Abriendo la caja negra de las evaluaciones de impacto

Una de las evoluciones más notables de los últimos cinco años ha sido la multiplicación de las evaluaciones de impacto de los programas sociales, tanto en un frente cuantitativo como cualitativo. El número de evaluaciones se ha incrementado sustancialmente, en particular aquellas del programa Juntos, sin duda el más emblemático de todos. En la medida que en un inicio la mayor parte de los programas no contaba con una línea de base, la mayor parte de dichas evaluaciones han sido del tipo cuasi experimental. Para ello, los estudios han empleado técnicas de evaluación cada vez más sofisticas en sus distintas variantes (*propensity score matching, entropy balancing*, regresiones discontinuas, matching no paramétrico, dobles diferencias, etc.) a través de las cuales se busca construir ex post un grupo de control que permita identificar el impacto del programa.

Posteriormente, programas como P65, Cuna Más, Barrio Seguro, etc. han contado con una línea de base con una selección aleatoria de controles, lo que permite una evaluación más precisa. Esto ha permitido la realización de evaluaciones de tipo experimental (randomized *control trials* – RCT) que son actualmente consideradas como el "patrón-oro" de las evaluaciones de impacto. Las investigaciones más recientes buscan responder a las exigencias de publicación en revistas científicas en las que las probabilidades de publicar aumentan considerablemente si la evaluación de impacto se basa sobre diseño aleatorizado en el que la población de beneficiarios ha sido seleccionada aleatoriamente de suerte a poder aislar el efecto específico del programa.

Mediante esta técnica de evaluación de impacto se asegura que el grupo que recibe la política (grupo tratado) es semejante en todo punto al grupo que no recibió el programa (grupo de control) y que las diferencias observadas antes y después del tratamiento se deben específicamente al programa (las técnicas cuasi experimentales también intentan reconstituir a posteriori un grupo de control sin poder controlar todas las variables que garanticen una perfecta comparación). Sin embargo, esta estrategia de evaluación de impacto enfrenta limitaciones importantes que, de no ser consideradas, pueden llevar a conclusiones e implicancias de políticas sin mayor sustento o incluso equivocadas.

Los futuros estudios de evaluación experimentales de impacto deberán incorporar dos componentes importantes, uno relativo a su robustez interna y el otro referente a su validez externa. Por un lado, como lo señalan Deaton y Cartwright (2016), la selección de la población bajo estudio se realiza en dos etapas. La primera consiste en seleccionar dentro de un universo un panel experimental (por ejemplo 100 distritos) dentro de los cuales se escogerán, en una segunda etapa, de manera aleatoria los hogares tratados y los controles. La segunda selección no tendrá sesgo debido a la selección aleatoria pero la primera sí estará sesgada pues en esta etapa típicamente se selecciona población con criterios específicos al programa a evaluarse (por ejemplo geográficamente, ante la demanda de la población por participar, por conveniencia o sesgados adrede). Este grupo experimental en la primera etapa no necesariamente es representativo de la población y en la práctica suele no serlo. Los resultados del experimento se aplican en el mejor de los casos a la población representada por el panel y no a la población en su conjunto y si la población del panel es diferente de la población a la que se aplicara la política entonces nada garantiza que se obtendrán los mismos resultados.

Los autores citados enfatizan la necesidad de tomar en cuenta dos aspectos a menudo olvidados por los promotores de los diseños experimentales de evaluaciones de impacto. El primero de ellos deriva del hecho que la muestra de localidades/hogares son muestras probabilísticas y, por consiguiente, los impactos estimados tiene un margen de error estadístico que debe ser motivo de cautela en la interpretación de los resultados. Ello implica, igualmente, que debe esperarse un margen de error en los resultados de los programas en el mejor de los casos o resultados inconsistentes en el peor de los casos. Deaton enfatiza el hecho que a pesar que el resultado de un RCT revele que, en promedio, el tratamiento tiene un impacto positivo; ello no quiere decir que siempre será efectivo para todos y cada uno de los grupos tratados.

El punto crítico de estas evaluaciones es su validez externa, en el sentido que no se puede afirmar que la intervención que funcionó en un contexto funcionará en un contexto diferente, en la medida que las evaluaciones son por naturaleza locales. Dicho de otro modo, ni las evaluaciones ni las experiencias

aleatorias garantizan que los programas puedan ser generalizables o incluso transpuestos directamente a otros contextos.

Ante ello, se tornan necesarios más estudios que combinen enfoques cuantitativos y cualitativos estrechamente vinculados y no como dos enfoques superpuestos. Los métodos estadísticos pueden servir para definir una tipología de situaciones en donde se prevén distintos mecanismos que operan en localidades que reciben ciertos programas y el trabajo cualitativo consistiría en indagar cuáles son los mecanismos de transmisión. En la medida que los resultados de las políticas son contingentes al contexto local, se necesita antes que nada, entender *cuáles son y cómo operan los factores coadyuvantes o de contexto que hacen que las intervenciones en cuestión tengan los efectos observados.*

Desde el punto de vista de los decidores de políticas, las evaluaciones experimentales son insuficientes y, en cierto modo, poco pertinentes dado que las intervenciones implementadas buscan deliberadamente articular distintos tipos de tratamientos (los llamados "combos" o paquetes de programas) haciendo muy difícil identificar los efectos propios a cada programa. El reto de la investigación académica es cómo adaptar los instrumentos de evaluación a estos diseños complejos de políticas en lugar de reclamar que las políticas se implementen bajo condiciones similares a las de laboratorio para poder ser evaluadas bajo estos esquemas de impacto.

Las evaluaciones cuasi-experimentales y experimentales nos dicen poco o nada sobre el mecanismo de transmisión que genera el efecto identificado; por lo cual, la etapa intermedia entre el "tratamiento" y el resultado es en realidad una caja negra, siendo precisamente el contenido de dicha caja negra lo que resulta más relevante para la evaluación y diseño de las políticas.

Un punto importante resaltado por los decidores de políticas es la importancia de formular en la evaluación de impacto preguntas relevantes evitando en particular aquellas que carecen de interés por no ir más allá de los impactos directos más obvios (por ejemplo*, ¿una transferencia monetaria aumenta los ingresos de los hogares que la reciben?).* Otra dirección que merece ser profundizada es la investigación alrededor de los impactos intencionales y no intencionales de los programas sociales. Al pasar de lado tales efectos se tendería a subvalorar el impacto de los programas en múltiples dimensiones del bienestar (por ejemplo el impacto de programa Juntos sobre el empoderamiento de mujeres, el impacto de Cuna Más sobre participación en el mercado laboral, impacto de transferencias sobre los hábitos de consumo, etc.)

AN49. La demanda por programas sociales

La demanda por programas sociales es un punto importante en el diseño de políticas de lucha contra la pobreza que prácticamente no ha sido investigado en el Perú. La idea de hogares "receptores" pasivos de programas no se condice con los complejos procesos que subyacen tras la demanda efectiva de programas sociales por parte de los hogares. Las evaluaciones sobre la focalización de los programas han centrado toda su atención a la eficiencia de la focalización en términos de las filtraciones y exclusiones de los programas. Poco o nada se ha estudiado el comportamiento activo por parte de los hogares para hacer parte de las políticas públicas. *¿En qué medida el empoderamiento de las mujeres es una causa y al mismo tiempo una consecuencia de la participación en dichos programas?*

Parte del proceso de focalización depende de las Unidades Locales de Empadronamiento (ULES) del MIDIS en donde la captura y clientelismo pueden introducir nuevas reglas de afiliación o quizás corregir los inevitables errores de un algoritmo estadístico que intenta aproximarse por un *proxy mean* a una variable de nivel de bienestar que no es observada a nivel individual para toda la población. Otro punto a considerar es que la evaluación de impacto solo nos revela si en promedio el programa tuvo un efecto positivo. Sin embargo, considerar si existe o no una gran dispersión alrededor de ese resultado resulta muy importante en la aplicación concreta de las políticas pues eso puedo ser costoso en términos humanos.

La identificación de los hogares susceptibles de ser atendidos por los programas sociales combina generalmente diferentes estrategias focalización. Además de la focalización geográfica y de la focalización individual mediante estimaciones de los niveles de ingresos o de pobreza (*proxy-mean test*), el proceso se complementa mediante métodos de focalización "participativa" realizada a nivel local, a cargo de autoridades o grupos de pobladores quienes identifican/confirman o desmienten las

clasificaciones obtenidas por los dos métodos anteriores. Se pueden identificar tres direcciones aún pendientes en las investigaciones sobre focalización: (i) focalización bajo un enfoque de pobreza multidimensional, (ii) el estudio de la focalización de la población vulnerable y (iii) la evaluación de costos e incentivos en las estrategias de autoselección de los hogares a participar en programas sociales.

XIII. AGENDA DE INVESTIGACIÓN EN DESARROLLO RURAL 2017-2021

Extracto del documento elaborado por Silvana Vargas como parte del libro "Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 - 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021"

En base a lo anterior y a fin proponer la agenda de investigación para los próximos años, queda claro que este esfuerzo no parte de cero. Por el contrario, a la fecha, nuestro país dispone de un acervo importante de conocimiento y propuestas. Entre ellas, se dispone del balance 2007 – 2011 sobre el tema (Diez Hurtado, 2012), así como de la Agenda de Investigación del "XVIII Concurso de Investigación" del CIES (2016).
En síntesis, el documento de Diez Hurtado, a la par del balance sobre los avances y retos en materia de desarrollo rural, sugiere diez temas de investigación. Entre ellos destacan: (i) Estrategias, lógicas y condiciones de desarrollo centradas en las familias y hogares; (ii) desarrollo de mercados y comportamiento de los mismos en contextos de crisis, (iii) lógicas y efectos de las interacciones ciudad-campo, (iv) gobiernos locales y regionales y desarrollo rural; (v) dimensiones relevantes del desarrollo territorial rural, (vi) procesos de apropiación, defensa y aprovechamiento de territorios, (vii) nuevas actividades productivas "rurales", capital y desarrollo; (vii) análisis acumulativos y comparativos del desarrollo rural en el Perú, (ix) impactos diferenciados del desarrollo en poblaciones específicas y (x) nuevas pistas para el desarrollo. Como se aprecia, esta nutrida agenda sugiere, en rigor, no sólo invertir esfuerzos en generar conocimiento nuevo o renovado en torno a un conjunto de temas sino, fundamentalmente, interpelar, modificar y enriquecer los marcos de referencia desde los cuales nos aproximamos a "lo rural". De ahí la importancia de incorporar nuevos enfoques (e.g., desarrollo territorial) y apuestas metodológicas (e.g., impactos, análisis comparativos).

De otro lado, la Agenda de Investigación del CIES prioriza dos grandes áreas de estudio – (i) Gestión de recursos naturales y crecimiento económico y (ii) desarrollo económico y social: políticas económicas y sociales para superar la trampa del ingreso medio; teniendo como tema transversal el análisis de género. Si bien el ámbito rural no es explícito en ellas, se trata de dos áreas transversales – con un marcado, hay que decirlo, énfasis en la dimensión económica – a sus dinámicas.

En este contexto, tomando en cuenta la revisión sistemática del material producido a lo largo de los últimos cinco años y las recomendaciones de los expertos, la agenda de investigación 2017– 2021 enfrenta tres retos: (i) activar apuestas reflexivas acerca del alcance de "lo rural" orientadas a la reducción de desigualdades, (ii) promover una audaz producción teórica que sea territorialmente pertinente, y (iii) ensayar aproximaciones basadas en los diseños metodológicos mixtos que se benefician de la complementariedad entre los enfoques cuantitativo y cualitativo. A la par de estos retos, se propone una agenda de investigación que esté anclada en torno a los cuatro grandes campos temáticos sugeridos a lo largo de este balance.

AN50. Dinámicas productivas, innovación tecnológica y articulación al mercado

A la luz de la revisión de la literatura y la opinión de los expertos, este campo alude a la reflexión sobre el alcance, naturaleza, limitaciones, determinantes y efectos de la producción en el ámbito rural – trascendiendo el énfasis agropecuario que, sistemáticamente, se le ha imprimido – a fin de identificar oportunidades y formular recomendaciones de política. Ello, además, en diálogo con procesos de innovación tecnológica, entendidos en tanto expresiones del intercambio entre conocimiento local y conocimiento externo, vinculados a la generación, adopción y difusión de tecnologías. En última instancia, este campo alude también a los procesos de articulación de lo anterior con los mercados rurales y de servicios. Entre las preguntas específicas, entre otras, se sugiere:

- ¿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 las experiencias de innovación tecnológica en relación con procesos de reducción de pobreza y desigualdad?

AN51. Dinámicas socioculturales, agencia y organización social

De manera complementaria al campo anterior, en base a la literatura y los expertos, éste involucra el análisis acerca de las interacciones sociales y trayectorias de vida de los distintos actores asentados en el territorio, así como la recreación de sus espacios culturales y repertorios. Adicionalmente, este campo involucraría también el análisis de las diversas y diversificadas estrategias de respuesta que la población rural despliega a fin de hacer frente a las adversidades y que se encuentran asociadas, además, a procesos de generación de conocimiento. Por lo demás, este campo alude también a las distintas expresiones en las que la organización social se recrea en el territorio (e.g., asociatividad, cooperativismo). En términos de preguntas específicas, se proponen las siguientes:

- ¿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?

AN52. Dinámicas institucionales, gobernanza y poder

A la par de los campos anteriores, éste alude a las configuraciones y reconfiguraciones de la institucionalización e institucionalidad de diversos procesos y actores en el mundo rural, por ejemplo, en cuanto su relación con el Estado (i.e., gestión de la información, gestión de riesgos, inversión pública, medidas anticorrupción, regulación, transparencia). Entre ellos, 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. De otro lado, se ubica también la gestión, renovación y ejercicio del poder expresados, entre otros, en la consolidación de dinámicas de liderazgo, participación local y redes. En cuanto a preguntas específicas, se sugiere:

- ¿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?

AN53. Dinámicas transversales

En este campo, además de los temas que, generalmente, “cruzan” los campos temáticos mencionados líneas arriba (i.e., pobreza y desigualdad, educación, empleo, género, medioambiente, entre otras), se sugiere atender tres grandes 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, particularmente, de los jóvenes como protagonistas de procesos de cambio, y (iii) la consolidación de la agricultura familiar como alternativa en diálogo con la seguridad alimentaria y, entre otras propuestas, con la agroecología. Así, entre las preguntas específicas, se encuentran:

- 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?

Vale destacar que cada uno de estos cuatro campos temáticos apela, por definición, a la reflexión interdisciplinaria. El diálogo abierto y desprovisto de prejuicios entre disciplinas es indispensable para

generar el conocimiento que se requiere. Por lo demás, hay razones para afirmar que, si este diálogo se promueve desde una lógica centrada en los actores y los procesos, partiendo de un enfoque territorial e intercultural orientado a reducir las brechas de desigualdad que persisten en el ámbito rural, las recomendaciones que se deriven de los resultados de investigación tendrán mayor probabilidad de incidir en el urgente diseño de políticas públicas sobre el tema.

En relación a lo anterior, hay que considerar que la generación de conocimiento debe ser concebida como un ejercicio de colaboración con otros actores, entre ellos, los que toman decisiones en distintos sectores clave del Estado, particularmente, en los de Agricultura y Riego, Cultura, Economía y Finanzas, Desarrollo e Inclusión Social, etc. Así, a fin de avanzar en la identificación de potenciales áreas de colaboración y coordinación entre la academia y sector público, se presenta una propuesta de agenda operativa en la que, partiendo de los campos temáticos esbozados líneas arriba, se sugiere posibles actores clave en esos procesos de diálogo y algunos ejemplos de áreas específicas de conocimiento en las que se recomienda trabajar (ver **Tabla**).

Tabla - Agenda operativa de investigación sobre desarrollo rural, 2017 – 2021

Campo temático	En diálogo con	Áreas de generación de conocimiento
1. Dinámicas productivas, innovación tecnológica y articulación al mercado	▪ Agrorural, MINAGRI ▪ Haku Wiñay, MIDIS ▪ INIA, MINAGRI ▪ GGRR y GGLL	▪ Impacto de intervenciones articuladas del Estado en la reducción de la pobreza multidimensional y la desigualdad ▪ Brechas de género en el acceso y gestión de recursos ▪ Análisis de experiencias de innovación tecnológica en relación con procesos de reducción de pobreza y desigualdad (repositorio)
2. Dinámicas socioculturales, agencia y organización social	▪ Agroideas, MINAGRI ▪ Juntos y Haku Wiñay, MIDIS ▪ Qhapaq Ñan, Ministerio de Cultura ▪ GGRR y GGLL	▪ Sistematización de procesos socioculturales y organizativos en la configuración de estrategias de vida de comunidades asentadas en la Amazonía – cambios y permanencias ▪ Estudios de caso sobre experiencias de organización social (aprendizajes) ▪ Diseño y validación de instrumentos para la medición de las dimensiones ocultas (i.e., agencia, conectividad social) del desarrollo en el ámbito rural
3. Dinámicas institucionales, gobernanza y poder	▪ Agrojoven, MINAGRI ▪ CEPLAN, PCM ▪ Secretaría de Descentralización – PCM ▪ SINADIS, MIDIS ▪ GGRR y GGLL	▪ Análisis de experiencias de gestión local con énfasis en resultados (municipalidades rurales) ▪ Oportunidades para la consolidación de procesos de gobernanza y el seguimiento participativo de intervenciones – costos y beneficios ▪ Sistematización de experiencias y dificultades de presupuesto participativo
4. Dinámicas transversales	Nota: Dada la complejidad de los temas planteados en este campo, se recomienda que la definición y priorización de los aliados estratégicos y las áreas de generación de conocimiento sea coordinada con universidades y centros de investigación regional	

XIV. AGENDA DE INVESTIGACIÓN EN CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN, 2017-2021

Extracto del documento elaborado por Juana Kuramoto como parte del libro "Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 - 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021"

La agenda de investigación seguida en el periodo 2011-2016 seguirá siendo relevante para el siguiente quinquenio. Aquí se propone enfocar la atención en los temas de caracterización y comportamiento de agentes, estudios regionales, análisis de casos exitosos de innovación y estudios sobre los efectos de actividades de CTI en eficiencia y productividad.

AN54. Caracterización y comportamiento de agentes

La dinamización del sistema de innovación debido al aumento de financiamiento, a la modernización de las entidades participantes y a los incentivos establecidos, hace que sea necesario seguir caracterizando a los diversos agentes. Hay tres fuentes de información y/o estímulos cuyas influencias deben ser analizadas.

En primer lugar, los censos y encuestas realizados en este sector aún no han sido explotados en su totalidad. En algunos casos, se han producido documentos presentando la tabulación de las principales variables recogidas. Sin embargo, la verdadera utilidad de estas recopilaciones de información se refleja cuando sus resultados se analizan a la luz de otras fuentes de información, encontrándose correlaciones, e incluso, relaciones de causalidad. Así por ejemplo, el Censo de I+D debería analizarse en conjunto con los resultados del Censo Universitario o con los datos administrativos provenientes del licenciamiento de universidades. Algo de esta información todavía necesita ser recogida o actualizada, por lo que se espera que estos estudios puedan ser realizados en los próximos años. Adicionalmente, en los próximos años se estará recogiendo información en base a una Encuesta de Innovación de Servicios, que dará luces sobre la innovación en un sector poco estudiado.

En segundo lugar, hay varios programas y fondos que llegan o han llegado a su término y deben ser evaluados para evaluar sus resultados. No sólo es importante reportar la efectividad de los mismos en el cambio del comportamiento deseado de los agentes a los cuales van dirigidos, sino que también es importante identificar los cambios experimentados en otras variables relacionadas.

En tercer lugar, dentro de un par de años se tendrán 3 generaciones de empresas que se habrán beneficiado de los incentivos tributarios por gastos de I+D+i. Por un lado, será importante saber si los incentivos promueven la adicionalidad de dichos gastos, pero por otro, también será importante caracterizar a las empresas beneficiarias, así como encontrar diferencias en comportamiento, capacidades y gestión de conocimiento, entre otros, entre estas empresas y aquellas empresas que no lograron calificar para el incentivo.

En cuarto lugar, un tema que se viene impulsando son los estudios sobre el rol de la mujer en la investigación científica. Al cierre de este documento, recién se publicaron un par de reportes, pero ciertamente hay un creciente interés sobre el tema. La evidencia muestra que, al igual que en otros países, las mujeres participan en mucha menor medida en la actividad científica y ocupan menos posiciones de liderazgo. Sin embargo, en ciertas áreas, como arqueología y ciencias biológicas, hay una participación importante de científicas mujeres. Temas como esta aparente especialización de género en la actividad científica o de la brecha de productividad científica entre los géneros deberán ser analizados en los próximos años. 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?

AN55. Estudios regionales

Un campo en el que hay que 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 un factor obvio, pero la gestión académica y administrativa deben ser también factores importantes a considerar. La identificación de las mejores prácticas seguidas por estas universidades podría acelerar el mejoramiento de sus similares. Asimismo, es reconocido que las capacidades no se distribuyen equitativamente en todas las facultades y/o equipos de investigación y es importante saber qué factores influyen en estos comportamientos diferenciados.

Por otro lado, la elaboración del Atlas de la Complejidad Productiva ha servido para sistematizar una serie de variables regionales de producción y exportación que, nuevamente, en conjunción con otras bases de datos podrán brindar más luces sobre los factores que pueden potenciar la competitividad regional. Aunque es importante mencionar que el Atlas requiere de completarse con otro tipo de estadísticas regionales.

Finalmente, la elaboración de las primeras agendas de innovación regional en Arequipa y Piura y su posterior implementación brindarán una fuente de información sobre el funcionamiento de sus respectivos sistemas regionales de innovación. 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?

AN56. Estudios sectoriales

Si bien la política de CTI es de corte horizontal, algunos avances en la política de diversificación productiva y de complejidad regional llaman a identificar las particularidades sectoriales. Hay toda una literatura sobre sistemas de innovación sectoriales (a nivel de industria) e incluso sobre sistemas tecnológicos (a nivel de tecnologías en particular) que es necesario revisar y aplicar en estudios transversales (i.e. con la data proveniente de las encuestas económicas y de innovación) y en estudios de caso. Se plantean las siguientes preguntas de investigación:

- ¿El comportamiento tecnológico de las empresas peruanas concuerda con lo esperado con 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?

AN57. Análisis de casos exitosos de innovación

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 analizados en detalle a través de estudios de casos para identificar los diferentes aspectos que posibilitaron estos resultados favorables, así como el rol de la influencia de otros factores como el tipo de industria y los regímenes tecnológicos prevalecientes en ellos.

Sabemos muy poco de lo que pasa al interior de una empresa para lograr que un proyecto de innovación se convierta en exitoso: cómo se selecciona el proyecto, cómo se gestiona, en qué momento se integra en la estrategia empresarial y cómo se hace, entre otros. Se plantean las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Se puede identificar qué factores son los influyen en el éxito de los casos innovadores?
- ¿Qué tan importante es la estrategia empresarial en el éxito o 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 sólo cuentan con una ventaja de costos?

AN58. Estudios sobre los efectos de actividades de CTI en eficiencia y productividad

Como ya se mencionó anteriormente, las dos encuestas de innovación levantadas todavía deben ser explotadas adecuadamente. Los cruces de información con bases de datos como las encuestas manufactureras o la nueva Encuesta de Empresa 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. Este es un tipo de estudio que aún falta realizar en el país. Se plantean las siguientes preguntas de investigación:

- ¿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?

XV. AGENDA DE INVESTIGACIÓN EN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, 2017-2021

Extracto del documento elaborado por José Carlos Orihuela como parte del libro "Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 - 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021"

Usando como insumo la agenda que el Ministerio del Ambiente[28] está actualizando a la fecha, así como el balance realizado en el presente documento y las entrevistas realizadas a expertos y académicos, se propone a continuación una agenda de investigación que 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. Este planteamiento, además, busca respetar la diversidad de enfoques académicos y prácticos, subrayando las ausencias de investigación en áreas importantes.

Es claro que hay temas que se entrecruzan y varios subtemas podrían ser clasificados de más de una forma. Al respecto, considero que no hay clasificación perfecta y he preferido proponer una agenda que intersecte lo que los investigadores trabajan y las políticas públicas promueven. Asimismo, privilegio los aspectos de gobernanza o institucionales, entendidos en un sentido amplio, es decir más allá de lo que digan "las reglas de juego formales", y recalco la importancia de desarrollar historia ambiental, casuística e investigaciones interdisciplinarias (entre ciencias sociales y naturales, y entre las disciplinas de las ciencias sociales).

AN59. Recursos Naturales

Buena parte de la literatura revisada se centra en aspectos económicos y sociales de los recursos naturales. La significancia de los recursos naturales en la vida económica y política del país justifica ampliamente este interés académico, por la minería y los hidrocarburos en particular, interés que debería ser complementado por una mayor investigación sobre otros recursos. A continuación se propone una lista abierta de subtemas, con preguntas y aproximaciones tipo entre paréntesis:

- 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 (¿qué impactos han generado las modificaciones de las reglas de juego?; casos de "éxito" y "fracaso"; ¿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?; estudios de ecología industrial).
- 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).
- 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 OCDE?)
- Consulta previa y recursos naturales (modelación con juegos; estudios de caso; ¿qué condicionantes institucionales están detrás de los casos de relativo éxito/ fracaso?)

AN60. Gobernanza de la Amazonía

Buena parte de los temas que se exponen a continuación se cruzan con los temas expuestos en el punto anterior, relativo a recursos naturales. Pero la Amazonía es un espacio cultural y ambiental que merece un tratamiento aparte por su alta significancia.

[28]Ver agenda de investigación ambiental del Minam: www.minam.gob.pe

- 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: SERFOR, 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 comunes y los recursos naturales (casos y lecciones de “éxitos” y “fracasos”).
- 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).

AN61. El medio ambiente en las ciudades

El gran tema abandonado por las ciencias sociales, de acuerdo al balance presentado. Urge poner nueva información y conocimiento para promover el debate de políticas locales.

- 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 equivalentes; historia del manejo de las grandes cuencas hidrográficas; casuística; valoración de servicios ecosistémicos).
- La contaminación ambiental (historia ambiental; casuística; seguimiento de recomendaciones 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 OCDE).

AN62. Biodiversidad, servicios ecosistémicos y economía

Un tema de creciente interés en 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 (estudios de sociología y antropología económica; valorización 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).

AN63. Política pública climática: cambio climático y gestión del riesgo de desastres

Otro tema de creciente interés, especialmente de la cooperación internacional para el desarrollo, en contraste con el todavía 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 OCDE?).
- El ordenamiento territorial (historia ambiental; sistematización de experiencias y lecciones aprendidas; ¿podemos hablar de "ciudades sostenibles", cuáles y por qué?; estudio de casos emblemáticos de política pública fallida: Lima, Piura, Trujillo).
- El Fenómeno del Niño (historia ambiental; estudios de cuencas y casuística de buena prevención del riesgo de desastres).

XVI. MATERIA TRIBUTARIA: GASTOS TRIBUTARIOS, SISTEMA TRIBUTARIO PARA MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS (MYPES), ENTRE OTRAS.

AN64. Gastos tributarios

Los gastos tributarios son los ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar incentivos y beneficios tributarios que reducen la carga tributaria de un grupo particular de contribuyentes. Desde el punto de vista de la técnica tributaria, estos beneficios e incentivos tributarios pueden tomar la forma de créditos, exoneraciones, inafectaciones, reducciones de tasas, deducciones, diferimientos y devoluciones, entre otras.

Por lo general, los beneficios e incentivos tributarios son empleados para alcanzar ciertos objetivos económicos y/o sociales, como la promoción del ahorro, estimular el empleo, proteger y/o promover una industria, un sector o una región, etc. No obstante, su implementación puede traer consigo ciertas desventajas: resta neutralidad y transparencia al sistema tributario e incrementa los costos de cumplimiento, tanto para los contribuyentes, como para la Administración Tributaria que debe cautelar el uso correcto del beneficio o incentivo. Del mismo modo, por lo general no son presupuestados o adecuadamente delimitados y su vigencia se vuelve en muchos casos permanente al ser renovados sin necesariamente contar con un análisis riguroso. En esa línea, la literatura recomienda la racionalización en el otorgamiento de estos beneficios e incentivos, así como que mantengan su carácter temporal.

Se estima que bajo la definición señalada de gasto tributario, existirían alrededor de 200 beneficios e incentivos tributarios en el Perú cuyo impacto en términos de recaudación excede el 2.2% del PBI (Marco Macroeconómico Multianual 2017-2019, p.132: S/. 15,493 millones). Conforme a las estimaciones disponibles, los más relevantes en términos de su costo se encuentran relacionados a los siguientes beneficios e incentivos otorgados:

- Sector agropecuario: venta de bienes agropecuarios exonerados del pago del IGV, depreciación acelerada de obras de infraestructura hidráulica y riego, y menor tasa de impuesto a la renta. Gasto tributario estimado: S/. 3,400 millones.
- Promoción de la Amazonía: ventas exoneradas del pago del IGV e ISC, reintegro tributario (devolución de pagos de IGV), crédito fiscal y deducciones especiales; y menores tasas de impuesto a la renta. Gasto tributario estimado: S/. 3,375 millones.
- Intermediación financiera: algunos servicios (de crédito, póliza, intereses) inafectos y otros exonerados del pago de IGV, renta de personas naturales por los intereses ganados por depósitos en la banca múltiple exonerada del impuesto a la renta. Gasto tributario estimado: S/. 2,011 millones.
- Educación: crédito especial por reinversión en instituciones educativas particulares; e inafectación del IGV e impuesto ad valorem por importaciones y prestación de servicios realizados por instituciones públicas y privadas particulares. Gasto tributario estimado: S/. 1,888 millones.
- *Drawback*: beneficio de restitución arancelaria (devolución) e inafectación del pago de impuesto a la renta de personas jurídicas. Gasto tributario estimado: S/. 900 millones.
- Transporte: exoneración del pago de IGV del servicio de transporte público de pasajeros dentro del país, excepto el transporte aéreo; y devolución del ISC pagado por el combustible usado por el transporte terrestre equivalente al 30% del ISC pagado. Gasto tributario estimado: S/. 428 millones.
- Juegos de azar y apuestas: tales como loterías, bingos, rifas, sorteos y eventos hípicos inafectos al pago de IGV. Gasto tributario estimado: S/. 392 millones.
- Construcción: depreciación especial de edificios y construcciones. Gasto tributario estimado: S/. 154 millones.

Asimismo, hay otros incentivos más específicos dados, entre otros, a fundaciones y asociaciones sin fines de lucro, CETICOS y zonas francas, zonas altoandinas, actividades de explotación de hidrocarburos, minería, acuicultura, la industria editorial y las cooperativas. Otros incentivos son de aplicación general como los créditos por gastos de capacitación y de investigación científica.

En ese contexto, resulta importante contar con evidencia respecto del impacto económico y social de los gastos tributarios empleados, para evaluar si se trató o no de una adecuada herramienta de política. En segundo término, es importante realizar una evaluación respecto de la idoneidad del diseño del beneficio y su vigencia. Finalmente, todo perfeccionamiento de la estimación del impacto de los gastos tributarios permitirá una mejor aproximación del monto de los recursos a los que el Estado renuncia por esta vía, los mismos que alternativamente se podrían utilizar en la adopción de otras medidas que resulten más eficaces para alcanzar los objetivos que motivaron la

implementación del incentivo en primer lugar. Así, por ejemplo, mediante el uso de transferencias condicionadas, devoluciones individualizadas, mayores transferencias presupuestales, entre otros.

Se proponen las siguientes preguntas de investigación:

- ¿El beneficio o incentivo tributario sujeto de estudio ha cumplido con la finalidad para la cual fue implementado?
- ¿Qué conclusiones pueden identificarse a partir del cálculo de un estudio de costo-beneficio del beneficio o incentivo tributario?
- ¿Qué recomendaciones y alternativas se pueden establecer en relación al diseño y la vigencia del beneficio o incentivo tributario sujeto de estudio?

Principales fuentes de información (bibliográfica y bases de datos):
SUNAT, Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, Fondo Monetario Internacional – FMI, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT. Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo – BID

AN65. Regímenes simplificados para las micro y pequeñas empresas (MYPE)

Los principales objetivos del establecimiento de regímenes simplificados para las MYPE se encuentran relacionados a facilitar su incorporación a la economía formal y promover su desarrollo sostenido. Para ello, estos regímenes buscan reducir el costo de cumplimiento y asimismo deben contemplar mecanismos para que las empresas transiten paulatinamente hacia el régimen general en la medida que estas incrementen su escala de operaciones. De esa forma, se cumplen también los objetivos de ampliar la base tributaria, mejorar el cumplimiento y reducir los costos de cumplimiento.
De otra parte, el establecimiento de regímenes simplificados para las MYPE facilita que la Administración Tributaria establezca una estrategia de optimización de recursos, permitiéndole enfocarse en contribuyentes según su importancia recaudatoria, sectores específicos, riesgo latente de evasión, entre otras variables.
Sin embargo, el establecimiento de uno o varios de estos regímenes en adición al régimen tributario general aplicable a las empresas trae también riesgos o desventajas relacionados a la creación de múltiples alternativas de arbitraje para el contribuyente, abriendo espacios para la transferencia indebida de crédito fiscal de IGV, entre otras formas de evasión. Ello debido a que por lo general estos regímenes, en su afán de simplificación y reducción de costos, incluyen el relajamiento de ciertas obligaciones fiscales: menores tasas efectivas, reducir los requisitos de registro contable de las operaciones, emplear declaraciones simplificadas, entre otras; sujeto al cumplimiento de ciertos requisitos formales: montos máximos de ventas, compras y/o capital social, no pertenencia a algunas actividades económicas, número máximo de trabajadores, ubicación del domicilio fiscal, tamaño máximo del área de operaciones o producción de la empresa, entre otros.
En el Perú existen dos regímenes simplificados principales, el Nuevo Régimen Único Simplificado (NRUS) y el Régimen Especial del Impuesto a la Renta (RER) los cuales se crearon en la década de los noventa. Ambos agrupan poco más del 62% del total de empresas activas. No obstante, a partir de lo declarado o registrado, representan menos del 5% del total de trabajadores, menos del 4% de las ventas y menos del 2% del total de la recaudación de Renta e IGV. Asimismo, 50% de estas empresas tienen más de 5 años perteneciendo a este régimen: 34% entre 6 y 14 años y un 16% más de 15 años, lo cual indica que no se habría cumplido el objetivo de que sea un régimen temporal. Además, recientemente entró en vigencia el Régimen MYPE tributario (RMT), agregándose un régimen adicional a los 3 ya existentes: el régimen general, el NRUS y el RER.
Este contexto refleja lo relevante que es efectuar estudios que permitan evaluar el diseño, la vigencia y el cumplimiento de los objetivos que motivaron la implementación de los regímenes simplificados para las MYPE, particularmente del NRUS y el RER. De ese modo, aportar al diseño integral de un modelo tributario aplicable a las personas jurídicas al cual apunta el RMT, que reconozca las particularidades de su tejido empresarial, reduzca al mínimo el contenido de oportunidades de arbitraje y evasión, y fomente la formalización tributaria.

Se proponen las siguientes preguntas de investigación:

- ¿El régimen simplificado sujeto de estudio ha cumplido con la finalidad para la cual fue implementado?
- ¿Qué conclusiones pueden identificarse a partir del cálculo de un estudio de costo-beneficio del régimen simplificado sujeto de estudio?
- ¿Qué recomendaciones y alternativas se pueden establecer en relación al diseño y la vigencia del régimen simplificado sujeto de estudio y de éste como parte del sistema tributario aplicable a las personas jurídicas?
- ¿Cómo debiera estar diseñado dicho sistema tributario? ¿Debiera orientarse a un régimen único progresivo?

Principales fuentes de información (bibliográfica y bases de datos)
SUNAT, Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. Fondo Monetario Internacional – FMI. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT. Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo – BID.

XVII. PRIORIDADES CENFOTUR

AN66. Impacto de la informalidad en el sector turismo: repercusiones y propuestas

En los últimos cinco años el Perú ha registrado una estabilidad económica y social, y un aumento en el flujo turístico. En el año 2015 se recibieron cerca de 3 millones 157 mil turistas extranjeros (Mincetur, 2015)[29] y se movilizan cerca de 4.5 millones de turistas nacionales al año por todo el territorio nacional (Mincetur, 2014)[30]. Este panorama ha propiciado el incremento de la inversión por parte de los empresarios que deciden insertarse en el sector turismo a través de la apertura de una pyme o gran empresa, observándose un crecimiento empresarial en los principales destinos turísticos del Perú.
La informalidad empresarial existente en el Perú no solo se presenta en el rubro turístico, sin embargo, en este sector tiene una especial connotación y sensibilidad puesto que atenta directamente contra el turista nacional o extranjero y perjudica la imagen país entre otras consecuencias, como la disminución del flujo turístico.

Actualmente no existen estudios cualitativos ni cuantitativos sobre la situación actual de las pymes turísticas en el Perú, que permita identificar las debilidades y definir estrategias en este sector en específico. Si bien existen algunas cifras y/o estudios sobre las pymes en general muchos de estos no cuentan con información precisa sobre las pymes que brindan servicio turístico.

Por otro lado, la OIT (2015) en un estudio sobre Pequeñas y medianas empresas y creación de empleo decente y productivo, menciona que en todos los países "la formalización es considerada un medio de romper el círculo vicioso de la baja productividad y las condiciones de trabajo precarias que prevalecen en la economía informal". "Los datos empíricos sobre las medidas que dan buenos resultados y las que no con respecto a la formalización de las PYME siguen siendo escasos. En general, los efectos de las intervenciones orientadas a la formalización en los niveles de formalidad, el desempeño de las empresas y el empleo son modestos. La validez de esta conclusión se ve limitada porque las evaluaciones se han centrado principalmente en las reformas destinadas a facilitar el acceso a la actividad empresarial. Los casos prácticos con buenos resultados que se han examinado indican que las intervenciones no deben limitarse a reducir el costo de la formalización para las empresas, sino que también deben permitir lograr una reducción de los costos y/o un aumento de los beneficios que entraña la formalidad. Proponer regímenes tributarios simplificados o prestaciones de seguridad social podría hacer que aumentara la formalización. Sobre este tema la OIT indica que es necesario realizar más investigaciones en los países sobre el tema[31].

"Otro factor importante que se suma a la arraigada informalidad de las pymes peruanas es la estrecha relación entre el concepto de empresa familiar y pyme. La mayoría de las micro y pequeñas empresas surgen de las actividades económicas informales en las que se emplea al grupo familiar o migratorio. En ellos, la mano de obra es raramente remunerada, y el lugar de trabajo es el hogar […]", lo cual ocurre especialmente en las empresas turísticas familiares de las regiones turísticas del Perú. "Esta complicada tipología pyme requiere esquemas e incentivos especiales de formalización. Los gobiernos peruanos, a lo largo de los años, se han dado cuenta de la importancia y complejidad de las pymes, y han tratado de fomentar el progreso de las mismas […].Pantigoso, 2015[32]

Además, la Cámara Nacional de Turismo (Canatur), indica que el 72% de las empresas dedicadas a actividades relacionadas al turismo son informales, mientras que el 28% restante forma parte de alguno de los gremios turísticos el país (Canales, Diario Gestión, 2014)[33]. Y, la Ley General de Turismo (2009) en su artículo 29 define qué es un prestador de servicios turístico, el cual indica claramente que el prestador debe "proporcionar servicios turísticos directos de utilidad básica e indispensable para el de desarrollo de las actividades de los turistas". En esta ley se definen los derechos de los prestadores y las obligaciones de los mismos los cuales no son cumplidos a cabalidad por las empresas. Donde, estos prestadores son regulados por el MINCETUR y la aplicación de la normativa se realiza a través de los Gobiernos Regionales (Direcciones Regionales de Comercio Exterior y Turismo) las cuales en muchos casos no cumplen con realizar acciones de supervisión y fiscalización para verificar el cumplimiento de la normativa vigente (falta de personal, ausencia de autoridad, falta de gestión, equipo

[29] http://ww2.mincetur.gob.pe/llegada-de-turistas-internacionales-al-peru-crece-78-a-noviembre/
[30] http://ww2.mincetur.gob.pe/ministra-magali-silva-presenta-primer-estudio-de-la-serie-turismo-en-cifras/
[31] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_358292.pdf
[32] https://perspectivasperu.ey.com/2015/06/17/las-pymes-en-el-peru-impulsando-el-crecimiento-economico/
[33] http://gestion.pe/empresas/72-empresas-ligadas-al-turismo-son-informales-2013463

logístico, etc.). La Ley 23935 es clave también, la misma que establece que todas las actividades económicas se rigen bajo un procedimiento automático en el que las empresas solo deben presentar RUC y licencia de funcionamiento para empezar a brindar un servicio. Esto origina que se creen miles de negocios sin conocer realmente la calidad del servicio que brindan. En este tema hay muchos actores involucrados como la SUNAT, los municipios y las regiones. Desencadenando los siguientes problemas:

- Servicios turísticos deficientes de baja calidad
- Estafas constantes a los usuarios
- Proliferación de negocios sin autorización
- Deficiencias del Estado como supervisor y fiscalizador
- Prestación del servicio al turista, con riesgo a atentar contra su vida.
- Deterioro de la imagen país
- Disminución del flujo turístico
- Detrimento en la economía local
- Bajo nivel de competitividad a nivel empresarial, entre otros.

Por lo que se plantean las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuáles son los costos, plazos y problemáticas del proceso de formalización? De acuerdo a los rubros Agencias de Viajes, Restaurantes y afines; y, Establecimientos de Hospedaje.
- ¿Cuál es el número de empresas turísticas informales y formales en los principales destinos turísticos del Perú, y sus características? Regiones: Lima Metropolitana, Cusco, Arequipa.
- ¿Cómo influye la formalización en la competitividad empresarial de los prestadores de servicios turísticos? (Gestión, rentabilidad, oportunidad de acceso a mercados, otras variables que defina el estudio).
- ¿Cuáles serían los principales obstáculos legales y administrativos para la formalización de las empresas de servicios turísticos?
- ¿Cómo se podría realizar una formalización masiva de los prestadores de servicios turísticos? Herramientas, propuestas, soluciones
- ¿Cuáles son las principales consecuencias de la informalidad en el sector turismo?
- Qué acciones y mecanismos se podrían implementar para combatir la informalidad?

Políticas públicas / usuarios relacionados al tema de investigación

- Plan Estratégico Nacional de Turismo – PENTUR al 2025
- Ley de Turismo 29408
- Ley 28015 de Mypes
- Planes Estratégicos Regionales de Turismo
- Plan Nacional de Micro y pequeña empresa
- MINTRA

Usuarios:

- Gremios del sector turismo
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
- Ministerio de la Producción
- MINCETUR
- INDECOPI
- Empresarios
- Gobiernos regionales
- Gobiernos locales
- SUNAT
- Cámara Nacional de Turismo
- Estado
- Profesionales del sector a nivel nacional

Disponibilidad de información (bases de datos)

- MINCETUR: PENTUR, Ley de Turismo 29408, Normales legales, reglamentos, estudios. Dirección de Normatividad.
- OMT: Tendencias y estudios. Depository libraries, publications. unwto.org
- Ley Mype 28015
- Universidad del Pacífico: repositorio.up.edu.pe

- SUNAT
- MINTRA (CODEPYME) www2.trabajo.gob.pe/estadisticas/anuarios-estadisticos/
- Congreso: Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas
- Prompyme
- Gobiernos Regionales
- Gobiernos Locales
- INEI
- INDECOPI
- PRODUCE
- OCDE (Indice de Competitividad)
- CENTRUM-Católica centrum/publishing
- CANATUR http://www.canaturperu.org/resultados-de-gestion/

2) AGENDA REGIONAL

Cuadro N° 2: Agenda Regional según Áreas de estudio

A	Región	N°	Tema
A1 Gestión de recursos naturales y crecimiento económico	Arequipa	AR1	Minería, industrias extractivas y conflictos socioambientales
		AR2	Pesca artesanal
		AR3	Causas y efectos del cambio climático
		AR4	Efectos del deshielo del nevado Coropuna en la agricultura
		AR5	Gestión pública y aprovechamiento sostenible del medio ambiente
		AR6	Agricultura, productividad y desarrollo regional
		AR7	Diversificación productiva y desarrollo
		AR8	Ordenamiento territorial, potencialidades y limitaciones
		AR9	Inversión, desarrollo económico y competitividad
		AR10	Planes y cadenas de reciclaje
		AR11	Contaminación y salud pública
		AR12	Potencial energético y residuos orgánicos
	Cusco	AR13	Agroecología, diversidad biológica y seguridad alimentaria
		AR14	Asociatividad, competitividad y exportación
		AR15	Agro biodiversidad y turismo ecológico
		AR16	Mujeres y manejo de recursos naturales
		AR17	Servicios ecosistémicos
		AR18	Causas y efectos del cambio climático
		AR19	Evaluación de la deforestación por cultivo de coca
		AR20	Ordenamiento territorial, pasivos ambientales y gestión de riesgo de desastres
		AR21	Crecimiento urbano y sostenibilidad del ecosistema
		AR22	Fortalecimiento de la gestión pública ambiental
		AR23	Gestión de residuos sólidos
		AR24	Industrias extractivas y responsabilidad social empresarial
		AR25	Gestión de Áreas de Conservación Regional (ACRs)
		AR26	Contaminación y salud pública
		AR27	Gestión del recurso hídrico
	La Libertad	AR28	Gestión de recursos hídricos
		AR29	Cambio climático y contaminación
		AR30	Inversión forestal
		AR31	Ordenamiento territorial y gestión de riesgo
		AR32	Gestión pública ambiental regional y participación ciudadana
		AR33	Agricultura diversificada y competitividad
		AR34	Diversificación productiva
		AR35	Minería formal y sostenible
		AR36	Promoción de corredores y circuitos turísticos regionales y macro regionales
	Loreto	AR37	Aprovechamiento sostenible de recursos naturales y productos regionales
		AR38	Artesanía y sostenibilidad de recursos naturales
		AR39	Chacras Integrales Sostenibles de la Amazonía (CHISA)
		AR40	Desarrollo competitivo de la industria maderera
		AR41	Alternativas a la producción de petróleo
		AR42	Gestión y fortalecimiento de la actividad turística
		AR43	Valoración económica del ecosistema natural
		AR44	Mecanismos de alerta de deforestación
		AR45	Actividad pesquera sostenible
		AR46	Gestión de las Áreas Naturales Protegidas (ANPs)
		AR47	Cambio climático
		AR48	Ordenamiento Territorial y Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)
		AR49	Fortalecimiento de la gestión ambiental
		AR50	Causas y efectos de los conflictos sociales
		AR51	Minería ilegal, trata de personas y explotación sexual
		AR52	Titulación de territorios de pueblos indígenas
		AR53	Programas sociales y pueblos indígenas
		AR54	Efectos de la contaminación en la salud
	Piura	AR55	Aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y ecosistemas
		AR56	Agricultura y cultivos nativos
		AR57	Asociatividad y desarrollo regional
		AR58	Sostenibilidad y conservación de recursos hídricos
		AR59	Pesca artesanal
		AR60	Causas y efectos de los conflictos sociales
		AR61	Canon y crecimiento regional
		AR62	Efectos de la minería informal
		AR63	Efectos del cambio climático sobre la dinámica económica
		AR64	Efectos del Niño Costero y gestión de riesgo de desastres
		AR65	Gestión ambiental
		AR66	Ordenamiento territorial y suelos

A	Región	N°	Tema
		AR67	Minería vs. Agricultura: efectos del proyecto “Río Blanco” y valoración económica de la actividad agrícola
		AR68	Oportunidades en la Bahía de Sechura
		AR69	Efectos del Proyecto Especial de Irrigación e Hidroenergético del Alto Piura (PEIHAP)
A2 Políticas Económicas y sociales para superar la trampa del ingreso medio	Arequipa	AR70	Análisis de los efectos de los programas sociales
		AR71	MYPES y reducción de la pobreza
		AR72	Igualdad de oportunidades para las Personas Adultas Mayores (PAM)
		AR73	Gestión de la educación
		AR74	Efectos de la violencia en el aprendizaje educativo
		AR75	Capital humano y emprendimiento
		AR76	Empleabilidad de personas con discapacidad
		AR77	Protección del patrimonio cultural
		AR78	Descentralización y articulación de políticas públicas
		AR79	Institucionalidad y calidad de la democracia
		AR80	Reforma del servicio civil
		AR81	Lucha contra la corrupción
	Piura	AR82	Calidad de la educación
		AR83	Oferta formativa universitaria y retornos de la educación
		AR84	Calidad de la salud
		AR85	Reducción de brechas e igualdad de oportunidades
		AR86	Brecha de infraestructura y gasto de capital y articulación público-privada
		AR87	Efectos de la apertura comercial y desarrollo
		AR88	MYPES y desarrollo económico
		AR89	Informalidad
		AR90	Investigación, desarrollo e innovación (I+D+I)
A4 Gestión pública, derechos ciudadanos y otros temas económicos y sociales	Cusco	AR91	Programas sociales
		AR92	Gobernanza, descentralización y competitividad
		AR93	Las TICs y crecimiento económico
	La Libertad	AR94	Industria manufacturera
		AR95	Inadecuación laboral, informalidad y pobreza
		AR96	Inseguridad ciudadana

1. A1: Gestión de recursos naturales y crecimiento económico.

a. Arequipa

AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y GESTIÓN DEL RIESGO ANTE DESASTRES

AR1. Minería, industrias extractivas y conflictos socioambientales

El conflicto de Tía María evidenció que la región sur no es ajena al conjunto de factores que alimentan los conflictos socioambientales: debilidad institucional, inadecuada comunicación, desconfianza social frente a la inversión, principalmente minera. La minería es un reactivador de la economía, pero debe desarrollarse respetando el medio ambiente. De esta forma, se ha hecho evidente que, a pesar de ser el Perú un país rico en recursos naturales, falta el aprovechamiento sostenible de los mismos, además de diálogo y concertación que logre una mejora en dicho aprovechamiento, y que asegure el respeto por los derechos humanos y ambientales. Es importante generar evidencia que proponga cambios en estos aspectos, dada la necesidad de no desaprovechar las oportunidades que se presentan en la región sur para el desarrollo de la actividad minera. Asimismo, se debe considerar los efectos económicos y sociales de la minería informal en la población, mayoritariamente pobre, en tanto su actividad en zonas vulnerables tiene una alta repercusión en el ecosistema, en la salud, por el uso de mercurio y cianuro; y en la economía familiar.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuáles son los efectos económicos, sociales y ambientales de la minería y las industrias extractivas en la población arequipeña? ¿Cuáles son los efectos diferenciados de acuerdo al área de residencia, sexo, edad, nivel socioeconómico y educativo?
- ¿Qué efecto ambiental está causando la actividad minera informal en la región (p.e. en la actividad agrícola)?
- ¿Qué criterios deben usarse para identificar las zonas más vulnerables por riesgo de actividades extractivas (formales o informales)? ¿Qué alternativas de desarrollo tienen estas áreas vulnerables?
- ¿Qué alternativas, programas, políticas públicas debería promover el Estado para que la población no priorice la minería informal como forma de trabajo y se dedique a la agricultura o ganadería?
- ¿Cuál es el costo social y económico del cambio de la tecnología de la minería artesanal?
- ¿Cuáles son los efectos en la salud del uso de mercurio y cianuro para la extracción de oro?
- ¿Cómo y qué hacer para evitar un conflicto socio ambiental como el del Valle del Tambo? ¿Es suficiente un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) correctamente elaborado o qué otras acciones se tienen que llevar a cabo para un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales del Valle de Tambo?
- ¿Cuáles son las causas principales de los conflictos sociales en la región? ¿Cuáles son las prácticas implementadas por las empresas en la etapa pre inversión que ayudan a prevenir los conflictos socio ambientales?
- ¿Cómo contribuye el GORE al desarrollo de la sociedad y el cuidado del medio ambiente, aprovechando de manera eficiente los recursos minerales?
- ¿Qué estrategias, mecanismos, procedimientos poseen las instituciones regionales en la prevención y/o reducción de conflictos socioambientales? ¿Cómo encontrar el equilibrio entre ambiente y desarrollo? ¿Es posible vivir o convivir entre lo económico y lo social? ¿Cómo articular las necesidades sociales con los intereses y objetivos de los proyectos de inversión minera?
- ¿Qué conocimientos, percepciones ha desarrollado la población en torno a las industrias extractivas? ¿Cómo se trabaja la cultura de paz en instituciones como la escuela, la universidad, y otros?
- ¿Qué papel desempeñan los medios de comunicación en torno a los conflictos socioambientales?
- ¿Cuál es el balance de la gestión del uso de suelos en la región?
- ¿Cuáles son las zonas de Arequipa factibles para la explotación minera? ¿Cómo pueden ser identificadas? ¿Qué aspectos económicos y sociales particulares de la región deben tomarse en cuenta? ¿Cómo articular las necesidades sociales con los intereses y objetivos de los proyectos de inversión minera?

AR2. Pesca artesanal

Según el I Censo de la Pesca Artesanal, en el Ámbito Marítimo en la costa del Perú, al 2012, de los 44 161 pescadores dedicados a la actividad artesanal, 4 006 se encontraban en Arequipa[34]. Dada la importancia de la actividad pesquera en la región, es necesario evaluar la situación de los pescadores artesanales así como los efectos de su producción en la economía de la región. Por otro lado, la pesca artesanal (p.e. pota) produce toneladas de residuos orgánicos los cuales podrían ser aprovechados para la alimentación de ganado en la forma de harina.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuál es la situación de los pescadores artesanales en la región?
- ¿Cuáles son los efectos de la pesca artesanal en el desarrollo de las zonas costeras de la región? ¿Y en las zonas altoandinas y valles de la región?
- ¿Cuál es el impacto ambiental de la pesca artesanal? ¿Las medidas de protección de la biomasa[35] son eficientes?
- ¿Se han determinado los costos del sobresfuerzo pesquero?
- ¿La acuicultura es una alternativa viable?
- ¿Cómo aprovechar los residuos de la pesca artesanal? ¿Cómo contribuiría la transformación de los residuos en la reducción de la contaminación de residuos orgánicos de la pesca?

AR3. Causas y efectos del cambio climático

Como consecuencia del cambio climático, hoy el planeta está atravesando una situación muy compleja que debilita el ecosistema, la población y el desarrollo económico. Los altos niveles de radiación y las consecuencias del Fenómeno El Niño han obligado al Gobierno Nacional a destinar mayores recursos, afectando el presupuesto general de gobiernos regionales y locales. Asimismo, es urgente gestionar el recurso agua ante los efectos del cambio climático en los glaciares. Por otro lado, el cambio climático no afecta de igual forma hombres y mujeres. Estas últimas, por lo general, son ellas las responsables de proveer a las familias de recursos como agua, alimentos y combustibles que son cada vez más escasos en los diferentes ecosistemas[36]. En ese sentido, es importante la realización de estudios especializados sobre el efecto y los mecanismos de mitigación y adaptación a este fenómeno.

Preguntas de investigación:

- ¿Qué efectos tiene los altos niveles de radiación en la región sobre el bienestar de las familias? ¿Existen diferencias por sexo, edad y nivel socioeconómico?
- ¿Es factible aprovechar la alta radiación solar para generar energía fotovoltaica[37]?
- ¿Qué criterios deben usarse para identificar las zonas más vulnerables por riesgo de los efectos de cambio climático? ¿Qué alternativas de desarrollo tienen estas áreas vulnerables?
- ¿Cuáles son las fuentes actuales y potenciales de agua en Arequipa? ¿Existe riesgo de quedarse sin este elemento? ¿Cuáles son las opciones de solución y cómo afecta a la economía?
- ¿Cuál es el nivel de eficiencia de los mecanismos de control de consumo de agua destinada al consumo humano en instituciones públicas y privadas?
- ¿Cuál es el diagnóstico de la región en relación a las áreas más vulnerables? ¿Cómo afecta el embate de la naturaleza y el cambio climático a la región y a la población?
- ¿Cómo determinar las consecuencias diferenciadas por sexo, edad, nivel socioeconómico y nivel educativo generadas por el cambio climático? ¿Qué iniciativas específicas se vienen desarrollando al respecto en la región? ¿Cómo recoger y potenciar la experiencia de la población organizada? ¿Cuáles son los resultados y lecciones aprendidas hasta el momento?
- ¿Qué efectos tiene la actividad humana (industria, agricultura, minería, transporte, construcción, urbanización, deforestación) sobre el cambio climático?
- ¿Cuál es el efecto del cambio climático en la seguridad alimentaria y en la disponibilidad real de agua, tanto para consumo propio como para riego? ¿Existe diferenciación por sexo, edad, nivel socioeconómico, nivel educativo?
- ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación que generan modelos de gobernanza exitosos en la gestión de recursos naturales en torno al cambio climático?

[34] http://rpp.pe/peru/actualidad/piura-reporta-el-mayor-numero-de-pescadores-y-armadores-artesanales-noticia-509000
[35] Cantidad total de materia viva presente en una comunidad o ecosistema.
[36] Grupo Perú COP20. Disponible en:
http://grupoperucop20.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=73&Itemid=261
[37] Energía obtenida de la radiación solar mediante dispositivos semiconductores o células fotovoltaicas.

AR4. Efectos del deshielo del nevado Coropuna en la agricultura

En los últimos años el nevado Coropuna, sostén de la dinámica productiva agropecuaria de la sierra alta y media de Arequipa, ha perdido más del 50% de sus hielos, amenazando la continuidad de la vida en las provincias de Castilla y Condesuyos. Resulta importante conocer la situación real de este fenómeno y diseñar acciones que puedan sostener e impulsar el desarrollo en la zona.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuáles son los efectos económicos del deshielo del nevado Coropuna? ¿Qué tanto afecta en la producción agrícola de la zona? ¿Cómo sostener el proceso económico productivo de la zona?
- ¿Cómo recuperar el ecosistema deteriorado por el deshielo?

AR5. Gestión pública y aprovechamiento sostenible del medio ambiente

En los últimos 10 años se ha logrado el crecimiento económico sustentado, en gran medida, por la explotación de recursos naturales; sin embargo, no se ha alcanzado el desarrollo deseado. En ese sentido, es necesario buscar la conservación de los recursos naturales de forma tal que se asegure también el desarrollo económico y de capacidades, para garantizar su sostenibilidad.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuál es el balance de las políticas públicas sobre el cuidado y protección del medio ambiente? ¿Qué políticas públicas se deben desarrollar?
- ¿Cuáles son o cuáles deberían ser los roles de los actores sociales y políticos, y sus funciones y responsabilidades en la formulación de proyectos y/o actividades de sostenibilidad de recursos naturales? ¿Cuál es el balance de dichos roles? ¿Cuál es el punto de partida: línea de base, indicadores de seguimiento, metas, objetivos?
- ¿Es sostenible el crecimiento económico del país sin el cuidado de nuestros recursos naturales? ¿Qué tipo de coordinación debe existir el nivel central, regional y local para afrontar los problemas de depredación de nuestros recursos naturales?
- ¿Qué características debe tener un sistema integrado de espacios verdes en Arequipa? ¿Qué mecanismos de gestión deben tenerse en cuenta para su realización?

ECONOMÍA DIVERSIFICADA, COMPETITIVIDAD Y EMPLEO

AR6. Agricultura, productividad y desarrollo regional

El Perú es un país dependiente de los recursos naturales tradicionales que componen su canasta. Si bien realiza la extracción de materias primas, no se genera un valor agregado de los productos extraídos. La gestión de los recursos naturales, además de buscar la productividad, debe crear innovación de productos con mayor valor agregado, además de generar nuevas fuentes de generación de riqueza, para propiciar el desarrollo económico regional y nacional. Por ejemplo, y en el contexto de demanda de alimentos en el mundo, el Perú y la región sur tiene riqueza de alimentos nativos con potencial nutricional. Para lograr la reingeniería de la actividad agrícola, se debe capacitar y acompañar al agricultor, de modo tal que se provea una visión a largo plazo que ofrezca alternativas de productos y de mercados (nacionales e internacionales) y ventajas comparativas y competitivas. Se debe dar ese valor agregado a través del desarrollo de tecnología que permita que productos como la quinua, tarwi, kiwicha sean tratados para la obtención de productos derivados libres de insecticidas y fertilizantes químicos que contaminan el proceso productivo. Esto permitiría una mayor y directa comercialización a los usuarios(as) y la agrupación de los productores para ese fin. De esta forma, el rubro agroexportador se vislumbra como una excelente posibilidad de desarrollo para la región y para el país, porque se podría aprovechar el desarrollo de tecnología agrícola de punta y la agricultura orgánica. Asimismo, existe a lo largo de la región una prevalencia del minifundio, pero no se conocen sus características.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuáles son los recursos naturales de la región Arequipa que tienen mayor potencial agroindustrial y de innovación? ¿Qué productos nativos (p.e. quinua, maca, kiwicha, orégano, etc.) tienen mayor potencial para ser transformados, industrializados y exportados?
- ¿Qué productos derivados de la quinua, el tarwi y la kiwicha se pueden producir en la región? ¿Cómo potenciar la capacidad asociativa de los(as) productores(as) agrícolas de estos productos para generar valor agregado?

- ¿Qué políticas son necesarias legislar para propiciar la innovación, con mayor valor agregado, en la explotación y producción de recursos naturales? ¿Qué programas y/o políticas son necesarias para desarrollar una agricultura orgánica y sostenible compatible con los requerimientos para la exportación?
- ¿Se cuenta con tecnología adecuada para una eficiente producción? ¿De qué manera el acceso y uso de tecnologías modernas en el sector agrícola incrementa la producción y mejora el rendimiento?
- ¿Cómo potenciar la capacidad de los/as agricultores/as, principalmente de las mujeres y comunidades indígenas, para hacer sostenibles los sistemas de innovación? ¿Cómo poner en valor los conocimientos tradicionales y aprovecharlos para impulsar el agro?
- ¿Cómo contribuye la agricultura de irrigación al desarrollo regional? ¿Qué beneficios trae a las familias productoras?
- ¿Cómo contribuye la diversificación productiva a generar mayor valor agregado en los productos potenciales? ¿Puede la competitividad ser la fuente para generar diversificación productiva?
- ¿Cuál es la demanda de productos orgánicos? ¿Cuáles son los efectos de la agricultura de productos orgánicos en el desarrollo económico y social regional, y en el ingreso de los agricultores?
- ¿Cuáles son los efectos en la salud del uso de abonos naturales en la generación de productos orgánicos?
- ¿De qué forma las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs) pueden ayudar a incrementar la actividad productiva?
- ¿Qué mecanismos contribuyen a la expansión y sostenibilidad del minifundio? ¿Qué efecto tiene el minifundio sobre la competitividad de la agricultura y la pobreza rural?
- ¿Cómo las prácticas de ampliación de frontera agrícola podrían ayudar a la superación del problema del minifundio?

AR7. Diversificación productiva y desarrollo

En un contexto en el que se vislumbra un menor crecimiento económico y menores ingresos por concepto de canon proveniente de las actividades extractivas, es necesario determinar cuáles son los productos que pueden impulsar la diversificación productiva, de forma tal que se pueda generar desarrollo económico en la región.

Preguntas de investigación:

- ¿Qué potencialidades productivas existen en la región (o en alguna provincia o distrito en particular) que pueden impulsar el desarrollo económico y social y la diversificación productiva?
- ¿Qué limitaciones tiene la región para la explotación de potencialidades existentes? ¿Cómo superarlas?
- ¿Qué proyectos existen en la región relacionados a diversificación productiva? ¿Qué políticas se vienen desarrollando, en qué áreas, por quiénes?
- ¿Qué oportunidades de desarrollo se pueden convertir en políticas, a partir de la identificación de prioridades regionales?
- ¿Qué rol cumplen las instituciones de formación superior frente a la diversificación productiva? ¿Qué estrategia deben seguir para mejorar los niveles de productividad que repercuten en mejores salarios?
- ¿Cuál es la demanda de capital humano para la producción de nuevos productos que permitan la diversificación productiva?

DESARROLLO TERRITORIAL E INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA

AR8. Ordenamiento territorial, potencialidades y limitaciones

Es necesario priorizar el crecimiento y desarrollo sostenible de las ciudades intermedias[38], las cuales han cobrado dinamismo y fuerza en los últimos años[39]. Uno de los grandes problemas que sufren estas ciudades es que concentran sus actividades principales en torno a un único centro (centralidades), por lo general histórico, que no necesariamente tiene la capacidad para albergarlos; creando una periferia vacía. En ese sentido, Arequipa es una ciudad monocéntrica, cuyo magnetismo atrae a poblaciones de

[38] Ciudades que tienen más de 100,000 habitantes pero menos de un millón, con crecimiento migratorio en los últimos años (INEI).
[39] Perú: migración interna reciente y el sistema de ciudades 2002-2007
https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1025/libro.pdf

áreas periféricas que van o transitan por el área central, causando problemas ambientales, de movilidad, sociales y económicos. Es necesario apostar por un modelo descentralizado donde algunas de estas actividades puedan generar sub-centros de desarrollo en la periferia, con el consiguiente beneficio para estas zonas. La dotación de centralidades en puntos estratégicos podrá proveer de servicios a zonas que actualmente carecen de éstos, diversificará la economía y será un catalizador de desarrollo social, principalmente de las áreas periféricas.

Preguntas de investigación:

- ¿Qué limitaciones presentan ciudades intermedias como Arequipa para potenciar su crecimiento y desarrollo sostenible?
- ¿Cómo el ordenamiento territorial, la planificación, el diseño y la gestión adecuada de las ciudades puede contribuir al desarrollo sostenible de las ciudades intermedias?
- ¿Qué características deben tener las centralidades para lograr su desarrollo?
- ¿Cuál es el rol de cada centralidad con respecto a la ciudad?
- ¿Qué mecanismos se deben desarrollar en la región Arequipa para la implementación exitosa de un modelo descentralizado que logre la formación de una ciudad policéntrica?
- ¿Cómo la implementación de Sistemas Eficientes de Transporte Publico y Movilidad Urbana puede contribuir a estructurar sosteniblemente las aglomeraciones urbanas del Perú?
- ¿Cómo identificar los espacios más pertinentes en la región para el desarrollo de las diversas actividades económicas, tomando en cuenta las características del territorio?
- ¿Cómo se puede articular el desarrollo urbano de áreas periféricas marginales con el resto de la ciudad?
- ¿Qué porcentaje de viviendas en la región están ubicadas en zonas no habitables? ¿Qué peligros enfrentan y cómo se puede revertir esta situación?
- ¿Cuál es el balance de las políticas de gestión de riesgo de desastres en la región? ¿Esta perspectiva es incluida en los planes de ordenamiento territorial?

AR9. Inversión, desarrollo económico y competitividad

Más del 75% de la población peruana reside en ciudades, entornos donde se dinamiza más la economía nacional; sin embargo, el Perú carece de políticas públicas a nivel nacional que promuevan el desarrollo de sus ciudades. Como evidencia de ello, ninguna ciudad del país cuenta con, por ejemplo, sistemas organizados de transporte público, cuestión que es más preocupante en las ciudades intermedias del interior del país. El Perú tiene actualmente una brecha de infraestructura de 68 mil millones de dólares, la cual se duplicaría para el 2025 (Plan Nacional de Infraestructura 2016-2028). Solo en Arequipa, la brecha alcanza los 7 mil millones de dólares, siendo un tercio de esta para transporte. En el ámbito del comercio, es necesario aprovechar potencialidades de la región (p.e. la implementación del Puerto Corio-Islay) en tanto este puede promover el mercado e intercambio internacional para el crecimiento económico de la región y del país. En ese sentido, para cambiar la situación actual y poder llegar a futuro a un mejor nivel de desarrollo económico y social, se debe hacer un diagnóstico y proponer una estrategia que incluya políticas públicas.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuáles son las trabas de la inversión pública o privada? ¿Cómo se viabiliza la ejecución de los proyectos de inversión pública o privada?
- ¿Dentro del ordenamiento territorial peruano, cómo se definen los mecanismos de distribución de los recursos de inversión pública a nivel nacional? ¿Han sido proporcionales a la magnitud de los desafíos que afrontan los gobiernos regionales y locales?
- ¿Cuáles son los problemas más importantes en temas de competitividad que afrontan las ciudades peruanas?
- ¿Cuál es el potencial de la región para constituirse en un Hub[40] de transferencia tecnológica?
- ¿Cómo el desarrollo sostenible de las ciudades puede contribuir a impulsar sustancialmente la competitividad y el desarrollo económico de países como el Perú? ¿Cuál es el rol que juega en este contexto la “mega-ciudad” (Lima) y el conjunto de ciudades intermedias del país?
- ¿Cuáles son los factores determinantes que permiten confrontar la trampa de los países de ingreso medio?
- ¿Cuál es la prospectiva a 20 años de nuestro desarrollo económico y social?
- ¿Cómo financiar el Puerto Corio en Islay?

[40] Focos de emprendimiento tecnológico.

ESTADO Y GOBERNABILIDAD

AR10. Planes y cadenas de reciclaje

Es necesario entender y mejorar la lógica del sistema de reciclaje actual, identificar claramente el potencial de reciclaje por región. Por otro lado, el reciclador es el primer eslabón, y por lo tanto pieza clave, de la cadena de reciclaje. Su labor consiste en el recojo, separación, comercialización e incluso transformación de los desechos, tales como el plástico, papel, cartón, latas; materiales los cuales venden para generar ingresos. En el 2009 se reguló la actividad de los recicladores a nivel nacional con la Ley N° 29419, la cual aseguró mejores condiciones para el desarrollo de esta actividad. Esta normativa permitió también la conformación de asociaciones de recicladores para la comercialización de los desechos, los cuales han llegado a ser material de exportación a grandes industrias de China y Estados Unidos[41]. Dado este contexto, resulta importante conocer sobre esta actividad y sus implicancias en el desarrollo económico de los recicladores.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuánto se conoce sobre reciclaje en la región Arequipa? ¿Existen políticas públicas que promuevan el reciclaje en la región? ¿Cuál es el balance de su implementación?
- ¿Existen regulaciones necesarias para que los organismos estatales impulsen la cadena de reciclaje?
- ¿Qué efectos económicos, sociales y ambientales tienen los planes de reciclaje que permiten el acopio y la transformación de desechos? ¿Existe diferenciación por sexo, edad, nivel socioeconómico, nivel educativo?
- ¿Cómo se desarrolla la cadena del reciclaje en la región? ¿Cuáles son sus principales deficiencias? ¿Cuál es la importancia de los recicladores en esta cadena?
- ¿Qué porcentaje de residuos son comercializados y/o exportados por los recicladores?
- ¿Es posible mejorar las condiciones de vida de los recicladores, logrando su asociatividad? ¿De qué forma se puede potenciar su poder de negociación en relación al precio de venta y volumen? ¿Qué se puede hacer para mejorar la cadena logística?
- ¿Cuál es la contribución de las asociaciones de recicladores al desarrollo de la región? ¿Cómo contribuye al manejo de residuos sólidos?
- ¿Cuántos se dedican a esta actividad de manera informal? ¿Cómo fomentar la formalización de los recicladores informales en la región?
- ¿Cuál es la contribución de la actividad del reciclaje en la economía familiar de los que realizan esta actividad? ¿Qué tanto mejoran sus condiciones de vida? ¿Cómo contribuye a la reducción de la pobreza? ¿Cuáles son las brechas de género en la actividad del reciclaje? ¿Qué estrategias implementan las mujeres para conciliar el trabajo del reciclaje con el ámbito doméstico?

AR11. Contaminación y salud pública

La contaminación ambiental, principalmente la derivada de actividades como la minería, industria, parque automotor, pesca, agricultura, etc., tiene un alto efecto en la salud pública, por lo que es necesario definir estándares de protección. En particular, la poca oferta de áreas verdes en la región en entornos urbanos (1.5 m^2/hab vs. 8 m^2/hab que recomienda la OMS) repercute en la calidad de vida, por lo que el desarrollo de un sistema integrado de áreas forestadas públicas en Arequipa tendrá un evidente beneficio ambiental, social, económico y cultural para la ciudad y la población.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuál es el rol que juega el ordenamiento sostenible de las ciudades en la disminución de la huella ecológica de carbono de países altamente urbanizados como el Perú?
- ¿Qué efectos tienen las actividades realizadas por la actividad humana (industria, agricultura, minería, transporte, construcción, urbanización, deforestación) sobre la salud de la población? ¿Existe diferenciación por sexo, edad, nivel socioeconómico, nivel educativo? ¿Las políticas sanitarias protegen realmente la salud de la población ante esta problemática?
- ¿Existe una línea de base de los principales problemas de contaminación ambiental en la región? ¿Existen estadísticas que asocien los parámetros de contaminación ambiental sobre la prevalencia de enfermedades en la población?
- ¿Cómo desarrollar procesos para el control y mitigación de la contaminación ambiental?

[41] http://larepublica.pe/02-06-2014/basura-reciclada-de-arequipa-se-exporta-a-china-y-eeuu

- ¿Los recursos naturales se podrán utilizar para controlar la contaminación ambiental a través de procesos de biomedición o recursos inorgánicos?
- ¿Qué medidas son necesarias para evitar la contaminación ambiental generada por combustibles fósiles reemplazándolas con energías renovables?

AR12. Potencial energético y residuos orgánicos

El Perú tiene una gran oportunidad de desarrollar una industria petroquímica en la macro región sur, lo que podría mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Los desechos orgánicos también se identifican como un recurso potencial del cual se puede generar energía a través de biomasa, entendida como la cantidad de productos obtenidos por fotosíntesis susceptibles de ser transformados en combustible útil para la actividad humana. Tanto a nivel urbano como rural (agrícola), se generan una serie de residuos de carácter orgánico, los cuales son, en muchos casos, mal dispuestos, lo que genera un problema de contaminación ambiental. Una adecuada disposición de estos residuos puede aprovechar su enorme potencial energético. La biomasa, junto con otros ejemplos de energía renovable (solar, eólica, geotérmica, etc.) puede ser una alternativa al uso de combustibles fósiles; de forma tal que se pueda transformar la matriz energética[42].

Preguntas de investigación:

- ¿Cómo transformar la matriz energética de la región? ¿Con que otras fuentes de energía cuenta?
- ¿Cuál es el balance de las políticas de aprovechamiento de fuentes de energía renovable en la región? ¿Es posible sustituir los combustibles fósiles por energía renovable?
- ¿Cuáles son los principales generadores de residuos orgánicos en la región? ¿Cuál es la cantidad de residuos orgánicos producidos a nivel de las ciudades en la región Arequipa? ¿Cuál es la cantidad de residuos agropecuarios producidos a nivel rural en la región Arequipa? ¿Cuál es el potencial energético y de otros productos derivados que pueden producir estos residuos?
- ¿Cuál es la capacidad de la región para generar bioenergía a partir de desechos orgánicos? ¿Se cuenta con la tecnología adecuada para generar energía a partir de esta biomasa?
- ¿Cuáles son los beneficios de la generación de bioenergía a partir de desechos orgánicos? ¿Cuáles son los efectos sociales y económicos de una potencial implementación en la región?
- ¿Cuál es el déficit de infraestructura actual y dentro de los próximos 10 años, en especial para la generación de energía y gestión del agua?
- ¿Cómo aprovechar mejor la oportunidad del gas en el sur del Perú?

b. Cusco

<u>DESARROLLO ECONÓMICO SOSTENIBLE</u>

AR13. Agroecología, diversidad biológica y seguridad alimentaria

La agroecología es una de las principales actividades económicas de la región Cusco, la cual posee una rica diversidad biológica, principalmente de plantas alimenticias y medicinales no convencionales. A pesar de ello, muchos de los distritos y comunidades de la región presentan altos niveles de desnutrición y pobreza rural, baja productividad agrícola, mal funcionamiento de los mercados y alta vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático. Ante esto, resulta necesario que dicha diversidad pueda ser puesta en valor a través de la recuperación de los cultivos y transformación, dando valor agregado a través de cadenas productivas donde el principal actor (comunidades) sea el más beneficiado, teniendo en cuenta, a su vez, la necesidad cada vez más creciente de la población de contar con productos nutritivos y nutracéuticos. Es necesario fortalecer los sistemas de conocimientos tradicionales sobre cultivos no convencionales, sobre la base de la identificación de innovaciones locales que mejoren la productividad. En ese sentido, es importante lograr la transferencia de tecnologías para el cultivo y transformación de recursos genéticos alimenticios y medicinales, dando valor agregado a través de cadenas productivas, y atendiendo a la demanda alimentaria y nutricional.

Preguntas de investigación:

- ¿Cómo lograr el aprovechamiento sostenible de plantas alimenticias no convencionales como la muña, cedrón, pilli pilli, hayaq pilli, q'ana, arrayan, jataco, llaque, ullpu, etc.?
- ¿Cómo articular la producción, transformación y comercialización de las plantas alimenticias y medicinales no convencionales regionales en el mercado local, nacional e internaciona y lograr el beneficio de las comunidades productoras?

[42] Fuentes de energía disponibles.

- ¿Cuáles son los principales problemas y cuellos de botella relacionados con la desnutrición en la región? ¿Cuáles son las diferencias de acuerdo al sexo, edad, nivel socioeconómico, nivel educativo?
- ¿Cuáles son los principales problemas relacionados a la seguridad alimentaria en el ámbito local y/nacional? ¿Cómo mejorar la seguridad alimentaria y la seguridad de las semillas?
- ¿Qué innovaciones locales existen basadas en conocimientos tradicionales sobre cultivos que mejoran la productividad y la seguridad alimentaria? ¿Qué intervenciones se necesitan para fortalecer la seguridad alimentaria?
- ¿Cómo se puede potenciar la capacidad de los/as agricultores/as, principalmente de las mujeres y comunidades indígenas, para hacer sostenibles los sistemas de innovación? ¿Cómo cuidar, poner en valor los conocimientos tradicionales y aprovecharlos para impulsar el agro?
- ¿Qué se conoce sobre los cultivos andinos y sobre la disponibilidad de semillas? ¿Qué se conoce sobre el valor nutritivo de estos productos?
- ¿Cuál es el avance en el conocimiento sobre tecnología agrícola?

AR14. Asociatividad, competitividad y exportación

Hay potencial de exportación de productos por la diversidad de pisos ecológicos y diversidad de productos agrícolas que se pueden producir en la región Cusco. Sin embargo, son muy pocas las redes empresariales constituidas que logran exportar sus productos; no se ha logrado la sostenibilidad debido a la falta de organización con enfoque empresarial. Una alternativa a este problema es la asociatividad empresarial, con el fin de fomentar la cooperación interempresarial para la mejora de la gestión, productividad y competitividad de los participantes y de los productos[43]. Asimismo, la producción agrícola no es rentable para los productores porque no existe un seguro agrícola frente a eventualidades climatológicas o plagas. Muchos agricultores han dejado sus tierras de cultivo por plazas o puestos de trabajo en municipalidades y para formar parte de los programas de promoción de empleo, en los cuales reciben un sueldo fijo mensual, sin necesidad de estar expuestos a pérdidas de la producción.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuál es el potencial existente en la región para formar redes empresariales agrícolas? ¿Cómo pueden ser estas redes empresariales fuente de abastecimiento (materia prima) para empresas de exportación y/o industrias en el sur del país? ¿Cómo fomentar la asociatividad empresarial?
- ¿Cuáles son los límites del funcionamiento de la asociatividad empresarial? ¿Cuál es su horizonte temporal?
- ¿En qué medida la asociatividad empresarial aporta a la competitividad de las MYPES?
- ¿Cuál es el efecto del abandono de las tierras de cultivo por el trabajo en programas de promoción del empleo en gobiernos regionales y locales que reciben mayores transferencias del canon? ¿Cómo se puede revertir esta situación?
- ¿El uso de los recursos canon ha incrementado el nivel de competitividad de las unidades económicas rurales en la región de Cusco? ¿De qué manera?

AR15. Agro biodiversidad y turismo ecológico

El Cusco es la segunda región turística más visitada, después de Lima[44]. En este contexto, es necesario ampliar su oferta con circuitos y nuevas rutas. Asimismo, la agrodiversidad que ofrece la región puede ser una fuente de generación del "turismo científico vivencial", en tanto dicha propuesta puede promover estancias experimentales en comunidades campesinas y agrarias, que podrían ser aprovechadas por institutos y universidades. La promoción del turismo ecológico sostenible en la zona rural de Cusco podría fomentar la formalización de proyectos de emprendimiento turístico. Por otro lado, además de por su valor cultural, la artesanía es una actividad importante en la región debido a su contribución a la economía. Al 2016, más de 60 mil artesanos se encuentran inscritos en el Registro Nacional del Artesano del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), de los cuales el 19% (11,646) son cusqueños[45]. Dada la cantidad de artesanos y su alta potencialidad para la mejora de la calidad de vida de la población rural, se deben evaluar alternativas para impulsar su producción y comercio tanto a nivel nacional como internacional. Un mecanismo para impulsar esta actividad puede ser la

[43] 2014. Mathews, Juan Carlos. Asociatividad empresarial. http://agenda2014.pe/publicaciones/agenda2014-asociatividad-empresarial.pdf
[44] http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1391/libro.pdf
[45] http://larepublica.pe/sociedad/839064-mas-de-60-mil-artesanos-inscritos-en-el-registro-nacional-del-artesano

asociatividad empresarial, como mecanismo de cooperación entre pequeñas y medianas empresas que tienen como objetivo la exportación de sus productos.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuál es el diagnóstico de la agrodiversidad en la región? ¿Cómo aprovechar el potencial turístico de la agrodiversidad?
- ¿Cómo viabilizar proyectos que promuevan el turismo científico vivencial?
- ¿Cómo fomentar la formalización de emprendimientos turísticos ecológicos en el área rural de la provincia de Cusco? ¿Qué ventajas y beneficios trae la formalización?
- ¿Cuáles son los recursos naturales potenciales para la elaboración de artesanías? ¿Cómo potenciar su uso sostenible?
- ¿Cómo aprovechar las especies maderables de la cuenca media y baja del río Urubamba para fines económicos? ¿Cuál es su valor económico?
- ¿Cuál es el efecto de esta actividad económica en la calidad de vida de las comunidades rurales? ¿Existen efectos diferenciados por sexo, edad, nivel socioeconómico, nivel educativo?
- ¿Qué políticas públicas se requieren para impulsar la producción y el comercio hacia el mercado internacional?
- ¿Cuáles serían las estrategias necesarias para dotar de valor cultural agregado a las artesanías en la región Cusco?
- ¿De qué manera aportaría la asociatividad empresarial de los artesanos en la competitividad de la región? ¿Cuáles son los límites de su funcionamiento?
- ¿Existen ejemplos de asociatividad empresarial en la región? ¿Cuál es su balance?

AR16. Mujeres y manejo de recursos naturales

En relación al recurso tierra, encontramos que solo el 30.80% de propietarios/as agropecuarios/as son mujeres (691,921) y, desde el punto de vista del tamaño de las unidades productivas, el 86.73% de ellas se ubican en parcelas menores de 5 has. frente a los hombres con el 76.45%[46]. En lo que respecta a la asociatividad, el mayor número de propietarios agropecuarios del país se organizan en torno a la gestión del recurso hídrico. A ello le corresponde el 84%[47] del total de mujeres que pertenecen a alguna organización y el 74% de los hombres. Asimismo, un mayor porcentaje de mujeres (64.25%) y hombres (55.18%) coindice que el beneficio obtenido por integrar una organización es el abastecimiento de agua.

Preguntas de investigación:

- ¿Qué factores influyen en la tasa de empleo femenino rural en la región? ¿Qué tanto se diferencia de la tasa de empleo masculino? ¿Existen efectos diferenciados edad, nivel socioeconómico, nivel educativo?
- ¿Cómo utilizan las mujeres la propiedad de la tierra para generar activos económicos de mayor rentabilidad? ¿Cuáles son las diferencias en el uso de este recurso con respecto a los hombres?
- ¿Cómo es la participación de las mujeres en la gestión del recurso hídrico para el desarrollo de la actividad agropecuaria y otras actividades generadoras de ingresos para ellas?
- ¿Cuáles serían los factores a considerar para mejorar la participación de las mujeres en el uso y gestión de los recursos naturales: tierra y agua?
- ¿Cuáles son las estrategias que las mujeres del área rural implementan para la economía del cuidado?

AR17. Servicios ecosistémicos

Como menciona la FAO, los servicios ecosistémicos son la multitud de beneficios que la naturaleza aporta a la sociedad. En ese sentido, los ecosistemas, como los bosques, brindan un conjunto de servicios como el agua, la captura y almacenamiento de carbono, diversidad biológica, entre otros. Sin embargo, y como menciona el MINAM[48], no se reconoce la importancia de éstos para el desarrollo de actividades económicas.

Preguntas de investigación:

- ¿Cómo contribuye la recuperación de los servicios ecosistémicos al desarrollo económico regional?

[46] IV Censo Nacional Agropecuario. INEI 2012.
[47] INEI, op.cit.
[48] http://www.minam.gob.pe/diadiversidad/wp-content/uploads/sites/63/2015/01/resumen7.pdf

- ¿Qué actividades económicas se podrían articular con la recuperación de los servicios ecosistémicos?

AR18. Causas y efectos del cambio climático
Es importante la difusión sobre los impactos del cambio climático. Una población informada ejerce con mayor responsabilidad sus derechos, protege el ambiente donde habita y toma decisiones que pueden ser insumos para la generación de políticas públicas medioambientales.

Preguntas de investigación:
- ¿Cuáles son los problemas que se generan y se han generado en la región Cusco como consecuencia del calentamiento global y el cambio climático?
- ¿Cómo influye el cambio climático en la salud de la población de la región Cusco? ¿Cuáles son las diferencias por sexo, edad, nivel socioeconómico, nivel educativo? ¿Qué medidas preventivas son implementadas o se deben implementar frente a este fenómeno? ¿Cómo recoger y potenciar la experiencia de la población organizada?
- ¿Cuáles son los efectos del cambio climático en la oferta y demanda forrajera[49] de la ganadería altoandina? ¿Cómo afecta en la composición y estructura de los rebaños? ¿Cómo influye esto en la economía familiar de los ganaderos?
- ¿Cuáles son los cultivos más afectados por efectos del cambio climático? ¿Cuánto se pierde cada año en el sector agropecuario por ocurrencia de peligros relacionados al clima? ¿Qué prácticas locales son empleadas para hacer frente a consecuencias de este fenómeno, como heladas o lluvias intensas?
- ¿Qué alternativas de solución se plantean desde el gobierno central, regional y gobiernos locales para hacer frente al cambio climático?
- ¿Se ha generado alguna propuesta que articule la participación del sector público y privado para hacer frente al cambio climático? ¿Cómo articular una propuesta de ambos sectores?
- ¿Cuáles son las ventajas de la ampliación de áreas verdes con especies nativas dentro de un espacio típicamente urbano en la provincia de Cusco?

AR19. Evaluación de la deforestación por cultivo de coca
El cultivo ilegal de coca tiene una relación directa con la deforestación y con la degradación de los suelos, principalmente en zonas como el VRAEM[50]. Por ejemplo, para el cultivo se realiza la tala y quema de los bosques, mientras que para su mantenimiento se emplean agroquímicos que pueden generar impactos en el medioambiente.

Preguntas de investigación
- ¿Cuál es el porcentaje total de áreas deforestadas? ¿Cuál es el porcentaje deforestado por cultivo de coca? ¿Cómo frenar la deforestación en la región?
- ¿Cuál es el balance de las políticas que hacen frente al cultivo ilegal de coca en la región? ¿Cómo se complementan con las políticas de reforestación y de recuperación de suelos?

COHESIÓN TERRITORIAL E INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA

AR20. Ordenamiento territorial, pasivos ambientales y gestión de riesgo de desastres
Nuestro país presenta gran diversidad geográfica y una ocupación desordenada del territorio que ha resultado en un desarrollo desigual y en la falta de competitividad; lo que muchas veces provoca exclusión y pobreza. Asimismo, la sobreexplotación de recursos naturales, en este contexto, puede generar un efecto ambiental negativo, en la forma de pasivos ambientales que afectan los recursos agua, suelo y aire, disminuyendo la calidad de vida. El objetivo del ordenamiento territorial es promover el desarrollo estratégico y la articulación territorial en beneficio de la población, generando mecanismos que permitan mejorar la toma decisiones para la ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio.

En relación a la gestión de riesgo de desastres, la zona urbana de la región viene creciendo de manera desordenada y con muy poca o nula planificación. Esto pone en riesgo a la población, principalmente a las personas que ocupan las fajas marginales de ríos, quebradas, laderas inestables, entre otras. Por otro lado, en la zona rural, la afectación de los medios de vida de la población está relacionados a las variaciones en el clima (lluvias, granizo, heladas), así como por desastres naturales (sismos, huaycos,

[49] http://www.fao.org/agriculture/dairy-gateway/produccion-lechera/recursos-forrajeros/es/#.WRCW5lU1_IU
[50] http://larepublica.pe/30-10-2009/aumenta-la-deforestacion-en-el-vrae-por-cultivo-ilegal-de-coca

deslizamientos). En este contexto, se necesita implementar políticas para la gestión del riesgo de desastres, que logren cuantificar las potenciales pérdidas económicas y sociales para la formulación de estrategias de prevención.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuál es el balance de las políticas de ordenamiento territorial en la región?
- ¿En qué medida la ausencia de políticas territoriales, en base a potencialidades, generan pasivos ambientales? ¿Cuál es la importancia de contar con la información territorial para un adecuado seguimiento y prevención de efectos ambientales?
- ¿Cómo generar incentivos para remediar los pasivos ambientales? ¿Qué mecanismos son necesarios para que las empresas contaminantes se responsabilicen por la generación de los pasivos ambientales que producen?
- ¿Cómo gestiona el Gobierno Regional su presupuesto para prevenir y reducir el riesgo de desastres en su territorio? ¿Qué porcentaje de los proyectos de inversión pública del Gobierno Regional y de los gobiernos locales se destina para este fin?
- ¿Cómo se incorpora el componente de gestión del riesgo de desastres al elaborar los planes de desarrollo urbano, planes de ordenamiento territorial, planes de acondicionamiento territorial? ¿En qué medida se incorporan la gestión prospectiva y correctiva del riesgo en sus instrumentos de gestión y de planificación (PDC, PEI)?

AR21. Crecimiento urbano y sostenibilidad del ecosistema

La construcción del Aeropuerto Internacional de Chinchero ha dado lugar a muchas controversias. Además de las idas y venidas del Ejecutivo con respecto a la adenda con el Consorcio Kuntur Wasi y la final decisión del gobierno de dejar sin efecto el contrato para la construcción; existen preocupaciones de carácter ambiental que cuestionan la viabilidad del proyecto. Por ejemplo, la sostenibilidad de la laguna de Piuray, que abastece el 50% del volumen de agua que consume la ciudad, viene siendo amenazada por el acelerado crecimiento urbano no planificado, caracterizado por la construcción del Aeropuerto. Además de esta, se presentan otras preocupaciones relacionadas a la afectación del patrimonio cultural y la cultura del pueblo de Chinchero, y a los efectos económicos que este proyecto podría tener sobre los agricultores.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuál es el balance de la gestión realizada hasta el momento en relación a la construcción del Aeropuerto Internacional de Chinchero?
- ¿Cuáles serían las implicancias económicas y sociales de la eventual construcción del Aeropuerto Internacional de Chinchero? ¿Existen efectos diferenciados por sexo, edad, nivel socioeconómico, nivel educativo?
- ¿Qué hacer para garantizar la sostenibilidad de la laguna Piuray?
- ¿Cuál sería la disponibilidad a pagar de los consumidores de agua de la ciudad del Cusco para compensar y frenar la urbanización?
- ¿Cuáles son las principales actividades registradas en alrededores de la laguna de Piuray? ¿Cuáles son los principales usos del agua de los actores locales? ¿Cuál es el balance hídrico? ¿Qué importancia tienen esos usos en el distrito/provincia/región?
- ¿Cuál es el valor económico y ambiental de las cabeceras de cuenca: Salccapukara, Vilcanota, Apurímac, Mapacho?
- ¿Cuál es la diferencia en generación del agua entre una cabecera de cuenca conservada y entre otra sometida a sobre usos?

<u>GESTIÓN DEL AMBIENTE</u>

AR22. Fortalecimiento de la gestión pública ambiental

Resulta necesario generar evidencia sobre los aciertos y desaciertos en las políticas públicas regionales en Cusco, para proponer y/o mejorar las acciones en la región, con especial énfasis en medio ambiente y agricultura. Es importante reconocer los problemas e imprecisiones en la planificación y asignación de recursos financieros para el funcionamiento de las áreas del GORE y las municipalidades, en materia de este tipo de políticas. Por ejemplo, en relación al gas natural, es necesario una línea de base para el estudio de la demanda de consumo de este recurso en la ciudad del Cusco, como instrumento para la creación de una empresa municipal de comercialización de gas en sus diferentes usos.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuál es el nivel de gobernanza en la gestión de recursos naturales?
- ¿Cuál es el balance de los últimos 25 años de formulación e implementación de políticas públicas en la región Cusco, vinculadas al manejo de recursos naturales? ¿Qué lecciones y retos trae este balance?
- ¿Cómo contribuye el canon en la generación de políticas públicas para la región Cusco? ¿Podría la redistribución del canon a nivel interno generar crecimiento con equidad?
- ¿Cómo articulan los instrumentos de gestión las áreas de gestión ambiental? ¿Cómo programan el gasto corriente y la inversión estas áreas? ¿Qué presupuesto capturan estas áreas?
- ¿Cuáles serían los efectos del funcionamiento de la planta de gas en Pucyura? ¿Qué es lo que le toca realizar al GORE o al gobierno municipal? ¿Sería esta una alternativa de generación de recursos directamente recaudados?

AR23. Gestión de residuos sólidos

Cusco sufre una creciente generación de residuos sólidos sin que, a la fecha, se cuente con una alternativa sostenible de disposición final de los mismos. El botadero de Jaquira recibe 380 toneladas diarias de residuos sólidos de todos los distritos de la provincia del Cusco, situación que ha ocasionado su colapso y ampliación[51]. La disposición final, eliminación o reciclado sigue siendo un tema a discutir en la gestión adecuada de los residuos sólidos en la región, ya que los botaderos y rellenos sanitarios terminan convirtiéndose en áreas insalubres que crean pasivos ambientales que finalmente contaminan a las comunidades que habitan en su entorno. En este contexto, es posible promover y mejorar estrategias de sostenibilidad de los servicios de recojo de residuos sólidos, a partir de un mejor conocimiento de la estructura de financiamiento y de recaudación. Asimismo, es posible atender este problema través de la Gestión Integral de Residuos Sólidos (PP 036 – MINAM), para la prevención de la contaminación antes que la mitigación.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuáles son los efectos por los pasivos ambientales por la inadecuada gestión de residuos sólidos? ¿Existen efectos diferenciados por sexo, edad, nivel socioeconómico, nivel educativo?
- ¿Cuál es el balance de las políticas y servicios para la gestión de residuos sólidos?
- ¿Se cuenta con línea de base en gestión de residuos sólidos?
- ¿Cuál es el diagnóstico de la implementación de planes de descontaminación y recuperación de áreas degradadas en la región?
- ¿De qué depende el financiamiento de los servicios de recojo de residuos sólidos? ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento municipal que se utilizan para la gestión de los residuos sólidos? ¿Cómo incrementar la recaudación por el pago del servicio de limpieza pública y cómo comprometer a la ciudadanía?
- ¿Cuál sería la solución más adecuada para la disposición final de los residuos sólidos? ¿Qué modelo es el más adecuado para su aplicación a nivel de la provincia del Cusco y, en general, en la región? ¿Qué alternativas sostenibles de gestión de residuos sólidos existen para ciudades como el Cusco? ¿Qué nuevas tecnologías se pueden implementar?
- ¿Puede una alternativa de tratamiento de residuos sólidos ser sostenible económicamente?
- ¿Cuáles son las variables socio culturales y económicas que permiten garantizar la sostenibilidad ambiental, social y económica en el rediseño del sistema de gestión y manejo de residuos sólidos en la provincia del Cusco?
- ¿Cómo incentivar una producción más limpia?

AR24. Industrias extractivas y responsabilidad social empresarial

El crecimiento del sector minero demanda mayores y mejores estándares de protección y distribución de la riqueza para fortalecer la inclusión social. Es importante lograr que las empresas extractivas mejoren sus programas de desarrollo social y los aportes económicos al Estado, a través de actividades de responsabilidad social empresarial voluntaria y de su respectiva rendición de cuentas. Por otro lado, los conflictos sociales se han incrementado junto con el crecimiento de actividades extractivas en la región. En Cusco, las experiencias más resaltantes de intervención de empresas extractivas son Las Bambas y Tintaya (ahora Antapacay); en el caso de Tintaya, ha habido experiencias de diálogo tras el malestar de la población por la forma en que realizaron las adquisiciones de tierras y la situación ambiental que generaban las operaciones.

[51] http://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/cusco-problema-basura-critico-ciudad-imperial-n244749

Preguntas de investigación:

- ¿Existe algún modelo de Inversión Extranjera Directa (IED) que garantice la licencia social? ¿Cómo replicar dichos modelos?
- ¿De qué manera las empresas extractivas pueden asumir realmente la responsabilidad social y ambiental de sus entornos?
- ¿Qué criterios deben usarse para identificar las zonas más vulnerables por riesgo de actividades extractivas (formales o informales)? ¿Qué alternativas de desarrollo tienen estas áreas vulnerables?
- ¿Qué alternativas, programas, políticas públicas debería promover el Estado para que la población no priorice la minería informal como forma de trabajo y se dedique a la agricultura o ganadería?

AR25. Gestión de Áreas de Conservación Regional (ACRs)

Las Áreas de Conservación Regional (ACRs) son herramientas clave para la conservación de espacios geográficos de gran diversidad biológica que, además, contribuyen al desarrollo sostenible. Para este fin, el Estado establece un régimen especial de protección legal el cual precisa los límites dentro del área. Las ACRs son de uso directo, en tanto se permite el aprovechamiento y la extracción de recursos en tanto los usos y actividades sean compatibles con los objetivos de la creación del área[52]. Así, por ejemplo, estos espacios pueden tener valores asociados al interés científico, lo cual contribuirá a la conservación a través del fortalecimiento de la investigación aplicada. En la actualidad, existen 17 ACRs en el país, 1 de ellas en la región Cusco. El área de Tres Cañones se encuentra a la espera de la aprobación del Gobierno para convertirse en ACR, tras su proceso de consulta previa.

Preguntas de investigación

- ¿Cuál es el balance de la gestión de Áreas de Conservación Regional (ACRs) en la región?
- ¿Cómo fortalecer las instancias del Gobierno Regional encargadas de la gestión de las ACRs?
- ¿Cuál es el balance del proceso de consulta previa del ACRs Tres Cañones?

<u>OPORTUNIDAD Y ACCESO A LOS SERVICIOS</u>

AR26. Contaminación y salud pública

La contaminación ambiental es un problema que afecta a la región Cusco, y que influye directamente en la salud de la población. El crecimiento del parque automotor, la producción del gas natural de Camisea, la fabricación de tejas y ladrillos, y otras fuentes de contaminación son el origen de la polución urbana. En particular, el parque automotor produce casi el 75% de la polución del aire en la región[53], por lo que se debe contar con equipos de monitoreo y profesionales que realicen una adecuada gestión de la calidad del aire que se respira, para tomar medidas preventivas que mejoren la calidad de vida de la población.

Preguntas de investigación:

- ¿La cuenca atmosférica de Cusco tiene suficientes equipos de monitoreo para tomar medidas de prevención y mitigación de la contaminación?
- ¿Cuál es el valor de la degradación del medio ambiente debido a la contaminación ambiental?
- ¿Cómo influye la contaminación ambiental en la salud de la población de la región Cusco? ¿Cuál es la diferenciación de acuerdo al sexo, edad, nivel socioeconómico, nivel educativo? ¿Qué medidas preventivas son implementadas o se deben implementar frente a la contaminación? ¿Cómo recoger y potenciar la experiencia de la población organizada?
- ¿Instituciones como el MINSA toman en cuenta las fuentes de emisión contaminantes para la formulación de políticas públicas? ¿Qué propuestas centrales deberían abordar estas políticas?
- ¿Es efectivo el control en las zonas de elaboración de tejas y ladrillos, respecto al material que se utiliza para calentar los hornos? ¿Existe una evaluación de los efectos ambientales y la salud de las personas como resultado de la contaminación de la fabricación de tejas y ladrillos? ¿Cómo proteger la actividad económica de los productores de tejas y ladrillos y sus empleados y, a la vez, el medio ambiente y la salud pública?
- ¿Cuáles son los ecosistemas de la región que tienen mayores capacidades de almacenamiento de carbono? ¿De qué forma pueden ser aprovechados para reducir la contaminación ambiental?
- ¿Cuál es la relación entre la calidad del agua potable con la salud de la población en el área rural?

[52] http://bibliotecavirtual.minam.gob.pe/biam/bitstream/handle/minam/1367/BIV01138.pdf?sequence=1&isAllowed=y
[53] http://www.diarioelsolcusco.pe/2017/05/17/contaminacion-ambiental-en-el-cusco/

AR27. Gestión del recurso hídrico

Como menciona el Plan de Desarrollo Regional Concertado, la intensidad de los eventos del cambio climático están impactando en la disponibilidad y la calidad del recurso agua. El incremento de la temperatura ha ocasionado la alteración de las lluvias, las cuales ahora se presentan con mayor frecuencia, de mayor intensidad y en periodos cortos. En relación a los glaciares, y según datos de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), se estima que en las últimas 4 décadas la región ha perdido el 41.67% de la superficie glaciar. Tanto la variación en las lluvias como la reducción de los glaciares, tendrá consecuencias en el abastecimiento de agua para el consumo humano así como en las actividades productivas, por ejemplo en los sistemas de riego y la disponibilidad del recurso para el consumo de los animales.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuál es el balance de la gestión del recurso hídrico en el Gobierno Regional y Gobiernos Locales? ¿Cómo prevenir la pérdida del recurso por consecuencias del cambio climático?
- ¿Cuál es el diagnóstico de las cuencas hídricas que brindan agua a la ciudad del Cusco?
- ¿Cómo promover el uso eficiente y sostenible del agua, con enfoque de cuenca? ¿Cómo conservar los recursos hídricos en la región?
- ¿Cuál es la disponibilidad de agua potable en las capitales provinciales y distritales? ¿Cómo mejorar la cobertura de agua potable durante las 24 horas? ¿Las tarifas de agua justifican el valor del servicio?
- ¿Cuál es el grado de eficiencia de la distribución del agua y su efecto en los ingresos? ¿Qué propuestas se pueden dar para un uso más eficiente del agua?
- ¿Cuál es la disponibilidad hídrica actual para la agricultura en comunidades altoandinas?
- ¿Cómo fomentar sistemas de riego de manera sostenible? ¿Cuáles serían los beneficios de un sistema de riego a través del agua de lluvia en reservorios?

c. La Libertad

DIMENSIÓN AMBIENTAL

AR28. Gestión de recursos hídricos

En La Libertad, la principal causa de superficies agrícolas no trabajadas es la falta de agua. El 49.5% de productores agropecuarios que no cultivan tierras (9,158 de 18,506) no lo hacen por este motivo (CENAGRO, 2012). Del total de superficie agrícola en la región (528,763.8 has), el 48.3% (255,282 has) se encuentra en secano, es decir, carecen de infraestructura de riego y solo son cultivadas con la precipitación pluvial (lluvias). De este total de ha. bajo secano, el 39.4% son unidades agropecuarias de 100 a más ha. Es decir, existe una gran brecha que requiere ser cubierta con infraestructura de riego y equipamiento de sistemas de riego, de almacenamiento de agua, además de canales revestidos y mejor información sobre la disponibilidad de agua en cada cuenca y microcuenca. Asimismo, es necesario ahondar en el aprovechamiento rústico del agua de lluvia. Al acondicionar reservorios de agua de lluvia, este recurso puede ser utilizado para el riego de parcelas agrícolas.

Un ejemplo de sistema de riego es el Proyecto Chavimochic, el más grande bajo el esquema de Asociación Público-Privada del mundo, y que se extiende por la costa de La Libertad, a lo largo de los valles de Chao, Virú, Moche y Chicama. Según datos de PROINVERSIÓN[54], las dos primeras etapas del Proyecto, que comprendieron la extensión de los tres primeros valles mencionados, lograron incorporar cerca de 18 mil ha. nuevas y se mejoró el riego en 29 mil ha. Actualmente se viene gestionando la III etapa, alrededor del valle de Chicama, y espera incorporar 48 mil ha. de mejoramientos de riego y generar 150 mil nuevos puestos de trabajo, por una inversión estimada de US$715 millones. No obstante, también se identifican efectos negativos[55], como la salinización de las tierras y la elevación de la napa freática[56]. En ese sentido, y ante el avance de esta etapa, es necesario dar cuenta de los escenarios prospectivos de su desarrollo.

Preguntas de investigación:

- ¿A cuánto asciende la brecha de infraestructura de riego en La Libertad? ¿Cuál es la estrategia más adecuada para cerrar esa brecha de infraestructura?

[54] http://www.proinversion.gob.pe/MODULOS/LAN/landing.aspx?are=0&pfl=1&lan=12&tit=chavimochic
[55] http://www.trujilloenlinea.pe/noticias/regionales/22/02/2015/alertan-que-tercera-etapa-de-chavimochic-tendria-efectos-negativos-en
[56] Acumulación de agua subterránea, a una profundidad pequeña bajo el nivel del suelo.

- ¿Cuáles serían los beneficios de un sistema de riego a través del agua de lluvia en reservorios?
- ¿Cómo promover el uso eficiente y sostenible del agua, con enfoque de cuenca? ¿Cómo conservar los recursos hídricos en la región La Libertad?
- ¿Cuál es el grado de eficiencia de la distribución del agua y su efecto en los ingresos? ¿Qué propuestas se pueden dar para un uso más eficiente del agua?
- ¿Qué efectos sociales, económicos y ambientales ha generado el Proyecto Chavimochic? ¿Cuáles son los efectos diferenciados por sexo, edad, nivel socioeconómico, nivel educativo? ¿Cómo se han enfrentado o cómo se deberían enfrentar estos efectos?
- ¿Cuáles son los escenarios prospectivos de desarrollo del proyecto Chavimochic, tercera etapa, al 2021?
- ¿Cuál es la estrategia más adecuada para alcanzar un desarrollo equilibrado del territorio de influencia? Por ejemplo, ¿de qué manera se optimizaría el recurso hídrico del Proyecto Chavimochic para irrigar los valles fértiles de La Libertad (como los campos de producción de espárragos y caña de azúcar)?

AR29. Cambio climático y contaminación

El agua es el recurso natural más afectado por el cambio climático. Como menciona la Estrategia Regional de Adaptación al Cambio Climático 2016-2021 en la Región La Libertad[57], fenómenos como la sequía han ocasionado pérdidas y afectación principalmente en áreas de cultivo e infraestructura de riego. Particularmente, los distritos de Chicama, Chepén, Pacanga, Cascas y Santiago de Chuco son identificados como los potencialmente expuestos ante la sequía, en el nivel “muy alto”. Por otro lado, la disponibilidad hídrica también es afectada por el cambio climático, cuyos efectos son evidentes en la cuenca del Río Moche, que se encuentra por debajo de los 1000m^3/habitante/año (escasez hídrica). En los próximos años, este recurso seguirá escaseando y se tendrán serios problemas en el abastecimiento y la calidad de la misma; así como mayores efectos (negativos) en la pequeña agricultura, en su producción y calendario agrícola.

Otro factor que produce efectos en el medio ambiente es la contaminación. Por ejemplo, en la región, las agroindustrias como las azucareras y esparragueras queman los residuos de cultivos, produciendo emisiones de efecto invernadero que contaminan la atmosfera.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuáles son los efectos del cambio climático en la región La Libertad? ¿Qué iniciativas se vienen implementando en la región? ¿Cuáles son los resultados o lecciones aprendidas?
- ¿Cómo influyen los efectos del cambio climático en la preservación y conservación de los recursos naturales, en particular del agua, en La Libertad?
- ¿Cuál es el efecto del cambio climático en la producción? ¿Cómo afecta los ingresos de los pequeños productores y el calendario agrícola?
- ¿Cuáles son los efectos y consecuencias de las emisiones provocadas por la quema de residuos de cultivos de la industria del azúcar y el espárrago? ¿Cómo reducirlos?

AR30. Inversión forestal

La costa y sierra de La Libertad tiene un potencial para la producción forestal de aproximadamente 500,000 ha., según el Plan de Desarrollo Regional Concertado 2010 - 2021[58]. El Perú cuenta con una Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 29763) y con una política de Estado para promover iniciativas de reconversión productiva (renovación de un sector productivo) en el país. A pesar de ello, no se ha formulado un marco normativo para la inversión forestal como oportunidad de desarrollo económico para la región, en tanto el mayor potencial para las inversiones forestales está en los terrenos comunales. En ese sentido, resulta necesario conocer si existen iniciativas de inversión forestal, y en qué marco jurídico se desarrollan, además de conocer alternativas jurídicas y de ingeniería financiera que faciliten las inversiones forestales, fomentando alianzas estratégicas entre comunidades campesinas, empresas y Estado.

[57] http://www.regionlalibertad.gob.pe/transparencia/normatividad-regional/ordenanzas/ordenanzas-2016/7334-ordenanza-regional-n-020-2016-grll-cr/file
[58] http://www.camaratru.org.pe/web2/index.php/jstuff/noticias-destacadas/item/1238-camara-impulsa-sector-forestal-con-foro-empresarial

Preguntas de investigación:

- ¿Cuál es el marco jurídico existente y cuáles son los elementos que facilitan las inversiones forestales en el Perú y en La Libertad?
- ¿Hay inversiones forestales realizadas en la actualidad? ¿En qué condiciones se realizan? ¿Qué modelo jurídico han seguido y cuáles han sido sus principales resultados y limitaciones?
- ¿Cuál es el diagnóstico forestal de las zonas para fines de forestación, para la protección de cuencas, y para fines comerciales?

AR31. Ordenamiento territorial y gestión de riesgo

Una de las causas fundamentales que traba el desarrollo territorial es la falta de definición del uso de los espacios del territorio, lo que conlleva a una expansión urbana en áreas no adecuadas, proclives a riesgos naturales, o afectadas por conflictos sociales. Por otro lado, existe una relación entre ordenamiento territorial y desarrollo. Por ejemplo, la calidad de vida en una ciudad depende mucho de la interrelación entre las áreas urbanas y las áreas naturales. Dado que el ordenamiento territorial tiene una connotación amplia (social, cultural, económica, política), es necesario conocer cuánto se ha avanzado o retrocedido en función a los indicadores establecidos de ordenamiento territorial en la región y realizar una evaluación de esta interrelación dentro del área metropolitana. Esto permitirá formular políticas que permitan generar un sistema que promueva el desarrollo de ciudades sostenibles en la región, incorporando la gestión del riesgo de desastres en la planificación y ordenamiento territorial de las mismas.

Preguntas de investigación:

- ¿Qué metodología e instrumentos se necesitan implementar para reducir la complejidad que la norma actual establece para la formulación de planes de ordenamiento territorial?
- ¿De qué manera el proceso de ordenamiento territorial en La Libertad ayudaría a la toma de decisiones en la preservación y conservación de los recursos naturales y el desarrollo regional?
- ¿Es posible mitigar el calentamiento global a partir del ordenamiento territorial?
- ¿Qué implicancias culturales genera el ordenamiento territorial? ¿A partir de qué indicadores se puede trabajar el ordenamiento territorial a fin de tener un efecto positivo en la sociedad?
- ¿De qué manera se complementan las políticas de ordenamiento territorial con las políticas de inclusión social?
- ¿Cómo lograr el desarrollo de ciudades sostenibles? ¿Qué actividades de innovación abierta[59] contribuyen a la construcción de ciudades sostenibles?
- ¿Cómo fomentar la interrelación de las áreas urbanas y rurales en el área metropolitana de Trujillo? ¿Dónde se presentan oportunidades de intercambio (turismo local, aprovechamiento de recursos naturales, etc.)?

AR32. Gestión pública ambiental regional y participación ciudadana

Es necesario fortalecer las Gerencias Regionales del Medio Ambiente, como órganos promotores y supervisores del medio ambiente y de proyectos ambientales sostenibles. Por otro lado, la participación ciudadana es vital para evitar conflictos futuros en la gestión. Los ciudadanos deben estar informados sobre los efectos positivos y negativos de la gestión de recursos para que puedan expresar su opinión.

Preguntas de investigación:

- ¿Cómo fortalecer órganos en el GORE que articulen la política medio ambiental?
- ¿Qué políticas implementan los diferentes niveles de gobierno para el uso de recursos renovables y no renovables?
- ¿Qué protocolos se deben seguir para la obtención de licencias sociales en proyectos que involucran la explotación de recursos naturales? ¿Cómo pueden las instancias regionales lograr su cumplimiento sin que se desincentive la inversión privada?
- ¿Cómo lograr una efectiva aplicación de normas ambientales por parte de los gobiernos locales y regionales frente a la contaminación de empresas? ¿Cómo afecta a la región el incumplimiento de la ley y de las normas en el sector minero?
- ¿De qué manera la participación ciudadana e instrumentos como el Convenio 169 de la OIT o la Ley de Consulta Previa) puede contribuir a garantizar la gestión de recursos, el crecimiento económico, y evitar conflictos socio ambientales?
- ¿El fortalecimiento de la gestión ambiental permitirá reducir la conflictividad ambiental?

[59] Estrategia en las cual las instituciones buscan la cooperación de profesionales externos a su organización.

DIMENSIÓN ECONÓMICA

AR33. Agricultura diversificada y competitividad

Resulta necesario generar proyectos sostenibles con recursos que cuenten con demanda internacional, como los productos agrícolas orgánicos, los mismos que pueden generar riqueza y mejores condiciones de vida de pequeños y medianos agricultores en la región y zonas de influencia; y que pueden generar oportunidades para la asociatividad. Por ejemplo, Julcán, provincia de sierra alta de la región, tiene muchas condiciones naturales favorables para la producción de papa. A pesar de ser una de las provincias más pobres del país, Julcán es el primer productor en la región de este tubérculo, alcanzando una producción anual que supera las 106 toneladas (24.10% de la producción nacional). Esta región tiene aproximadamente 25 mil ha de cultivo de papa y el 95% de la población se dedica a la agricultura[60]. Por su parte, el distrito de San Ignacio, en la provincia de Otuzco, produce al año 14 toneladas de papa en 36 variedades[61]; sin embargo, se necesita el mejoramiento de los canales de regadío para el incremento de la producción. En ese contexto, resulta importante generar una cadena de aprovechamiento de la papa con fines de industrialización, para el desarrollo de las provincias y para la mejora de los ingresos de los agricultores.

En relación a la tecnología agrícola, existe una gran brecha entre la agricultura pequeña y mediana, y la gran agricultura. Mientras que la primera abarca el mercado nacional y tiene bajos niveles de transformación; la gran agricultura puede llegar al mercado internacional con altos niveles de transformación o valor agregado. Como consecuencia, las grandes absorben a los pequeños. En el ámbito comercial, en los últimos 10 a 15 años, el sector agroexportador ha cobrado relevancia; sin embargo, a pesar de ello, no existen indicadores que midan su evolución ni los efectos de este sector en el crecimiento regional y del PBI.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuál es el diagnóstico del aprovechamiento y producción orgánica existente en la región? Escoger una o dos provincias y algunos productos, y realizar el análisis y comparación.
- ¿Cuáles son los efectos de la pequeña agricultura de productos orgánicos en el desarrollo económico y social regional?
- ¿Cómo generar valor agregado para la exportación de la producción orgánica? ¿Cuál es la oferta? ¿Cuál es la demanda futura local y de exportación?
- ¿Qué variedades de papa tienen potencial industrial (hojuela, fécula, licores, fertilizantes, etc.)? ¿Existe demanda de estos productos? ¿Existe la infraestructura en la provincia de Julcán y Otuzco para el desarrollo de un polo industrial en torno a la papa?
- ¿Cómo gestionar la propiedad de la tierra y la organización comunal agrícola en las provincias de Julcán y Otuzco? ¿La población aprueba o desaprueba este tipo de iniciativas?
- ¿Qué medidas son necesarias para lograr un cambio de producción convencional a una agricultura orgánica, desde el cambio de costumbres en los agricultores?
- ¿De qué manera se viene fomentando el asesoramiento técnico a las pequeñas empresas comunales? ¿Cuál es el efecto del fortalecimiento de las empresas comunales sobre el desarrollo económico?
- ¿Cuáles son las brechas entre la agricultura orgánica de pequeños y medianos agricultores y las grandes empresas agroindustriales?
- ¿Cuál es el efecto de la asociatividad de pequeños y medianos agricultores en el desarrollo rural y en la competitividad?
- ¿Cuáles son las alternativas para que la pequeña y mediana agricultura generen valor agregado, diversificación en la productividad y rentabilidad?
- ¿Cuál es el efecto la agroexportación en el crecimiento del PBI regional?
- ¿Cómo tratar los efluentes industriales azucareros, en específico la vinaza? ¿Cómo utilizar la tecnología para este fin? ¿Cómo reutilizar la vinaza tratada?

AR34. Diversificación productiva

Ante la diversidad de recursos naturales de la región La Libertad, es prioritario articular los esfuerzos de distintos actores (Estado, sociedad civil, academia y empresa) para su protección. Asimismo, resulta importante explorar modelos de innovación, diversificación productiva en base a los recursos naturales.

[60] http://diariocorreo.pe/edicion/la-libertad/la-libertad-se-viene-el-festival-de-la-papa-en-julcan-670986/
[61] http://tvcosmos.pe/otuzco-distrito-de-san-ignacio-produce-14-toneladas-de-papa-al-ano/

De esta forma, se podrá ampliar la matriz exportadora, con la incorporación de innovación, procesos y de gestión. Existe el interés de PRODUCE por la identificación y la apertura de nuevos motores para el crecimiento económico; así como también el interés del GORE de promover "incubadoras de empresas". La articulación entre la gran, mediana y pequeña empresa para el desarrollo de tecnología innovadora e infraestructura de calidad para el aprovechamiento de recursos naturales puede ayudar también a la diversificación productiva. Por ejemplo, la región cuenta con una biodiversidad de plantas medicinales las cuales pueden ser aprovechadas industrialmente.

Preguntas de investigación:

- ¿Cómo formular una metodología público-privada de innovación y de gestión de recursos naturales?
- ¿En qué aspectos el GORE debe invertir para promover la innovación, conservación y aprovechamiento de manera sostenible de la diversidad biológica y los recursos naturales? ¿Cuál es el rol del sector privado?
- ¿Qué elementos son necesarios en la región para lograr el aprovechamiento sostenible de recursos naturales y la diversificación productiva? ¿Cómo fomentar cadenas de producción entre la gran, mediana y pequeña empresa?
- ¿Cuál es la oferta y demanda de plantas medicinales? ¿Cuál es el impacto de su exportación en la economía regional/nacional?
- ¿Cuáles son las prioridades para la Investigación y Desarrollo (I+D) en la región La Libertad, que permitan el mejoramiento de la productividad y competitividad regional? ¿Cómo crear condiciones para la conexión exitosa entre el mercado y las investigaciones realizadas, para crear una mayor interacción entre los agentes y las empresas?
- ¿Qué medidas permitirán asegurar un ambiente de competitividad a partir de la innovación en el territorio regional, la meritocracia y las buenas prácticas de calidad de investigación científica?
- ¿Qué hace falta para lograr un trabajo articulado entre el GORE, la academia, la empresa, la sociedad civil y los inversionistas; en materia de ciencia, tecnología e innovación?
- ¿Cuál es el impacto de los Centros de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica en las actividades productivas de agroindustria y cuero y calzado de la Libertad?
- ¿Cuál es la caracterización del "ecosistema de innovación"? ¿Cuál es la oferta y demanda empresarial? ¿Cuál es el marco estratégico para el desarrollo de un ecosistema de innovación? ¿Cuáles son los indicadores de un ecosistema de innovación?
- ¿Cómo generar condiciones que remuevan las barreras de innovación en el ecosistema? ¿Cómo promover una cultura favorable para la innovación? ¿Cómo desarrollar capacidades de innovación en las empresas y demás agentes?

AR35. Minería formal y sostenible

La actividad minera es importante en la región La Libertad. Durante el 2016, las exportaciones auríferas representaron el 37% de las exportaciones mineras del país y la región lideró la producción de oro con 10 toneladas[62]. Así, La Libertad es considerada la principal productora de oro del país, logrando un registro a febrero de 2017 de 3 mil 203 kilogramos de contenido puro[63]. A pesar de este contexto y de la generación de importantes divisas para el país mediante esta actividad extractiva, la riqueza obtenida termina siendo concentrada por los exportadores (empresas), y no mejoran las condiciones de vida de los trabajadores. Ante esto, es necesario formular proyectos y procesos de manufactura de los minerales que, a la vez que generen riqueza a través de la exportación, y puedan cubrir las necesidades más inmediatas de los trabajadores, gestionando también el cuidado del medio ambiente. Asimismo, es importante medir el efecto regional de la actividad minera, y analizar si es posible la articulación de la explotación minera y el desarrollo inclusivo.

Preguntas de investigación:

- ¿Ha contribuido la minería a reducir la pobreza? ¿Cuáles son los efectos de la minería (diferenciación por sexo, edad, nivel socioeconómico, nivel educativo)?
- ¿Qué criterios deben usarse para identificar las zonas más vulnerables por riesgo de actividades extractivas (formales o informales)? ¿Qué alternativas de desarrollo tienen estas áreas vulnerables?

[62] http://www.canadaperu.org/noticia/snmpe-oro-segunda-exportacion-del-peru
[63] http://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/04-informe-tecnico-n04_panorama-economico-departamental-feb2017.pdf

- ¿Qué otras alternativas, programas, políticas públicas debería promover el Estado para que la población no priorice la minería informal como forma de trabajo y se dedique a la agricultura o ganadería?
- ¿Cuál sería el efecto de la creación de centros de capacitación y fomento de Pymes para la manufactura de la materia prima? ¿Cuál sería el efecto de estos centros en los trabajadores? ¿Este proyecto podría generar consciencia para el buen manejo y aprovechamiento del recurso natural? ¿Cómo dar valor agregado a algunos productos mineros y/o proveer localmente algunos insumos a la minería?

AR36. Promoción de corredores y circuitos turísticos regionales y macro regionales
La región La Libertad se encuentra entre las 10 regiones más visitadas del país[64]. Sin embargo, durante el 2016 la afluencia de turistas se redujo en un 2.18% con respecto al 2015, año en el que la región recibió la visita de 141,213 turistas, entre nacionales y extranjeros[65]. En este contexto, resulta importante identificar y repotenciar la oferta turística de la región, así como realizar una buena gestión en el área del turismo. Por ejemplo, en la actualidad no se conoce el estado de conservación de los humedales de la costa y sierra de La Libertad. Por la importancia que representan, se deberían desarrollar proyectos de conservación en los cuales participen las autoridades y las comunidades locales, para promover atractivos turísticos que promuevan el desarrollo.

Preguntas de investigación:
- ¿Qué estrategias puede implementar el GORE para recuperar áreas naturales y arqueológicas, y realizar una buena gestión turística y sostenible? ¿De qué manera viene participando la población en estos procesos?
- ¿Qué mecanismos, políticas públicas, recursos presupuestarios o fuentes de financiamiento existen para la recuperación de áreas naturales, flora y fauna en la región? ¿Cuál es el balance de implementación de los mismos?
- ¿Cómo fomentar la creación y/o promoción de corredores y circuitos turísticos regionales y macro regionales?
- ¿Cuál es el diagnóstico de los humedales de la región La Libertad? ¿Cuál es su estado de conservación? ¿Cuál es la participación de la mujer en actividades relacionadas a la conservación y uso de los humedales?
- ¿Cuál es el potencial de desarrollo para las comunidades rurales tras la puesta en valor de los humedales?

d. Loreto

ECONOMÍA PARA EL CRECIMIENTO

AR37. Aprovechamiento sostenible de recursos naturales y productos regionales
Si bien la gran biodiversidad Amazónica permite a la región el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y su posterior industrialización con fines exportables; con excepción del sector maderero, el número de industrias loretanas es reducido o estas extraen productos (como el aguaje, fruta de asaí, camu camu) en pocas cantidades. Como consecuencia, además de perder sus beneficios nutracéuticos, se pierde la oportunidad de generar valor agregado y, por consiguiente, beneficios económicos. En ese sentido, resulta necesario generar evidencia que muestre el valor agregado de los principales productos de la región y que permitan el desarrollo y fortalecimiento de la industria loretana. En relación a las políticas públicas, es necesaria la formulación de programas que fomenten el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y productos regionales, y que permitan su introducción en mercados globales, asegurando la protección y conservación de las especies y el consumo sostenible.

Asimismo, resulta necesario impulsar y fortalecer los sectores más dinámicos de la región, así como los potencialmente propensos a crecer. Por ejemplo, la agricultura, si bien tiene una participación importante en el Valor Agregado Bruto (VAB) de la producción en la región (8.9% en el 201566), se considera que este valor puede aumentar mediante el impulso de la producción. Este crecimiento

[64] http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1391/libro.pdf
[65] http://larepublica.pe/impresa/economia/792467-la-libertad-flujo-turistico-bajo-218-en-primer-semestre-del-ano-2016
[66] https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/producto-bruto-interno-por-departamentos-9089/

permitirá lograr una estructura económica diversificada, el crecimiento sostenido y, consecuentemente, el fortalecimiento del valor de las exportaciones.

Preguntas de investigación:

- ¿Qué especies de flora y fauna silvestre son vulnerables en el medio y, a su vez, son potenciales económicos para las poblaciones? ¿Qué políticas son necesarias para evitar promover la explotación sostenible de los recursos naturales, teniendo en cuenta el desarrollo de las comunidades rurales e indígenas? ¿Cuál es el diagnóstico de la cadena de producción de un producto natural amazónico? ¿Cuáles son los beneficios para las comunidades, productores, vendedores, consumidores? ¿Cómo podrían optimizarse esos beneficios? ¿Qué efectos tiene esta producción en la nutrición, salud y economía de las familias?
- ¿Cuál es la demanda de productos regionales en el mercado nacional e internacional? ¿Cómo lograr su puesta en valor? ¿Qué estrategias se pueden implementar?
- ¿Cuáles son los factores limitantes y barreras para el aprovechamiento sostenible e industrialización de los productos de la región? ¿Cómo lograr mayor promoción y fortalecimiento de industrias para el aprovechamiento sostenible de los productos de la región, asegurando su protección y conservación?
- ¿Cómo promover e impulsar el aprovechamiento de nuevos productos que permitan la diversificación productiva y aumentar el valor de las exportaciones? ¿Cómo propiciar la participación activa de las comunidades, en particular de las mujeres, en estos procesos?
- ¿Qué sistema de mercadeo se puede proponer a nivel nacional e internacional orientado a la venta de los productos derivados de las especies de la Amazonía, en beneficio de las comunidades, para lograr el aumento del valor de las exportaciones? ¿Cuáles son nuestras fortalezas/potencialidades para la óptima negociación de entrada a nuevos mercados?
- ¿Cómo generar oportunidades de inversión en la región y cuáles son los niveles de inversión necesarios para promover el desarrollo en la región Loreto? ¿En qué sectores? ¿Agricultura, biocomercio, turismo, industria maderera, manufactura, etc.?

AR38. Artesanía y sostenibilidad de recursos naturales

Muchas comunidades rurales se caracterizan por presentar una gran diversidad de recursos naturales con potencial para la confección de artesanías. Esta actividad poco potenciada contribuiría a mejorar la calidad de vida en las poblaciones rurales, al impulsar tanto la producción como el comercio de artesanías en el mercado nacional e internacional. Este punto hay que ligarlo con el tema del valor cultural de la región. La artesanía por sí misma no tiene un valor elevado. La artesanía cobra importancia cuando se la vincula con la cultura de un pueblo.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuáles son los recursos naturales potenciales para la elaboración de artesanías? ¿Cómo potenciar su uso sostenible? ¿Existen otras experiencias de este tipo en la Amazonía que puedan tomarse como referencia?
- ¿Cuál es el efecto de esta actividad económica en la calidad de vida de las poblaciones rurales?
- ¿Qué políticas públicas se requieren para impulsar la producción y el comercio hacia el mercado internacional?
- ¿Cuáles serían las estrategias necesarias para dotar de valor cultural agregado a las artesanías en la región Loreto?

AR39. Chacras Integrales Sostenibles de la Amazonía (CHISA)

Una forma para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de la Amazonía es la creación de Chacras Integrales Sostenibles de la Amazonía (CHISA). Sin embargo, los campesinos de la región aún no cuentan con los conocimientos adecuados para el manejo de los cuatro factores de producción: suelo, plantas, animales y medioambiente. En ese sentido, es importante la capacitación del campesino a fin de lograr el manejo eficiente y responsable del área de producción de su chacra integral, de forma tal que se asegure un equilibrio ecológico estable y extrapolable entre generaciones, evitando de este modo el deterioro ecológico en la Amazonía. En algunos casos es capacitación, en otros es recuperación de conocimientos tradicionales. Uno de los mayores problemas que vivimos en la Amazonía es la perdida de conocimientos tradicionales de las nuevas generaciones. La idea sería establecer los mecanismos para recuperar los procesos tradicionales de transmisión de conocimientos en comunidades indígenas.

Preguntas de investigación:

- ¿Cómo fomentar el desarrollo de CHISA? ¿Cómo lograr mayores beneficios para los campesinos y seguridad alimentaria? ¿Cómo lograr una producción y comercialización sostenible?
- ¿Cuáles son los efectos económicos y sociales de la implementación de CHISA? ¿Existen efectos diferenciados por sexo, edad, nivel socioeconómico, nivel educativo?
- ¿Cómo lograr una eficiente transferencia tecnológica para el desarrollo de CHISA? ¿Cómo monitorear el manejo de esta tecnología? ¿Cómo recuperar el conocimiento ancestral sobre siembra y manejo de bosques para la creación y desarrollo de esta tecnología?

AR40. Desarrollo competitivo de la industria maderera

Si bien las exportaciones de la región están determinadas por productos tradicionales del sector extractivo (petróleo), agropecuario y pesquero, el sector forestal maderero es el que cobra mayor importancia para Loreto, en tanto las exportaciones de madera constituyen el 49,6% del total de las exportaciones regionales[67]. Resulta importante mejorar la calidad del producto maderero, a través del manejo forestal sostenible y asignándole valor agregado al producto en bruto, explotando su valor para la exportación y, de esa forma, lograr mayor competitividad en este sector.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuál es el valor exportable del producto maderero? ¿Cuál es su importancia económica para la región?
- ¿Cómo lograr mayor competitividad en la industria maderera, a través del manejo forestal sostenible? ¿Cómo fortalecer mecanismos de fiscalización para evitar la informalidad en la industria maderera? ¿Por qué hasta la fecha no se ha dado valor agregado a la madera que sale de Loreto?

AR41. Alternativas a la producción de petróleo

Ante la baja del precio del petróleo, por debajo de los US$50 el barril en abril de 2017[68], y su posible efecto en los ingresos económicos de la región, es importante encontrar alternativas potenciales de desarrollo económico, como por ejemplo, la agroindustria, el turismo, la artesanía, entre otros.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuál es el efecto de la reducción de la producción petrolera en el crecimiento económico de la región?
- ¿Cuál(es) es (son) las actividades con mayor potencial en la Amazonía que puedan convertirse en la mejor alternativa frente a la baja de precios del petróleo?
- ¿Cómo promover estrategias para el desarrollo de otras actividades económicas, además de la actividad petrolera, para el crecimiento económico de la región?
- ¿Cómo aprovechar la diversidad cultural para fomentar el turismo cultural en Loreto? ¿Qué fuentes bioenergéticas existen en la región? ¿Los bosques de la Amazonía son aptos para el desarrollo de la dendroenergía[69]? ¿Cómo aprovechar la dendroenergía, como alternativa al petróleo, para fomentar el desarrollo regional y local?

AR42. Gestión y fortalecimiento de la actividad turística

Loreto es una región privilegiada debido a su diversidad en flora y fauna. Mucha de esta diversidad está concentrada en varias reservas naturales, medianamente explotadas para el turismo. Por ejemplo, la Reserva Nacional Pucacuro es un área con alta diversidad biológica en fauna y flora silvestre, con característica de hábitats, como la ecoregión del Napo. En ese sentido, esta Reserva es una alternativa de destino turístico para conocer especies únicas y realizar investigación y recorridos vivenciales. Por su parte, la Reserva Nacional Pacaya Samiria, con sus características de bosque húmedo tropical y la biordiversidad de flora y fauna que contiene, es un área con potencialidades para el turismo de naturaleza y turismo vivencial. Ante estas potencialidades en la región, se debería promover la gestión turística dentro de estas áreas naturales e impulsar los servicios turísticos que ya brindan diversas empresas y organizaciones comunales en la zona. Algo parecido al anterior punto, uno de los valores importantes del Perú es la diversidad cultural, manifestada, en el caso de la región Loreto, en 25 pueblos originarios que habitan sus territorios. El turismo no debe verse exclusivamente como turismo natural.

[67] Plan de Desarrollo Regional Concertado "Loreto al 2021".
[68] http://elcomercio.pe/economia/mercados/petroleo-cae-debajo-us50-noticia-1985769?ref=flujo_tags_516086&ft=nota_8&e=titulo
[69] Energía renovable de los bosques. Más información: http://www.fao.org/forestry/energy/es/

Hay que ligar lo natural con lo cultural, para que estos parajes únicos tomen relevancia y se diferencien de otros parajes naturales que no tienen esa diversidad cultural.

Preguntas de investigación:

- ¿Cómo potencializar los circuitos de turismo en la región? ¿Cuáles son las prioridades (por ejemplo, conectividad, transporte, etc.? A la par, ¿qué políticas deben promoverse para que esta actividad no impacte negativamente los ecosistemas y poblaciones que las ANPs buscan recoger?
- ¿Cómo promover circuitos turísticos de áreas naturales, con especies endémicas y hábitats diversos? ¿Cómo aprovechar los recursos ecosistémicos de la región?
- ¿Qué efectos económicos y sociales tendría la potencialización del turismo científico y vivencial? ¿Existen efectos diferenciados por sexo, edad, nivel socioeconómico, nivel educativo?
- ¿Cómo potenciar y fortalecer a las organizaciones comunales para el desarrollo de la actividad turística? ¿Qué estrategias de marketing se pueden aplicar?
- ¿De qué manera se puede vincular el turismo natural llevado a cabo en las ANP con la riqueza cultural de nuestra región?

RECURSOS NATURALES Y GESTIÓN DE RIESGO FRENTE A DESASTRES

AR43. Valoración económica del ecosistema natural

Conocer el valor económico y ambiental de los ecosistemas naturales en forma general y, en particular, los componentes del mismo (plantas medicinales, productos diferentes de la madera, etc.), es de importancia para el desarrollo de comunidades, el distrito, provincia y región. Este crecimiento debe hacerse sobre la base del valor del ecosistema, como garantía de ingresos o fuente de financiamiento para desarrollar acciones en beneficio de las comunidades.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuál es el valor de los ecosistemas existentes en las cabeceras de cuenca?
- ¿Cuál es el valor económico de 1 hectárea de bosque en las cabeceras de cuenca?

AR44. Mecanismos de alerta de deforestación

Según el segundo reporte del Proyecto Monitoring of the Andean Amazon (2017)[70], en el periodo de 15 años entre 2001 y 2015, se han perdido más de 1.8 millones de hectáreas de bosques en la Amazonía peruana (equivalente a 2, 470,000 campos de fútbol). Asimismo, el reporte menciona que entre las principales actividades responsables de la deforestación y degradación se encuentran la agricultura de pequeña, mediana y gran escala, pasto para ganado, minería aurífera, cultivos de coca y carreteras. Ante esta situación, resulta importante el diseño e implementación de políticas públicas para la alerta temprana de deforestación y el control de la extracción maderera en áreas concesionadas con fines de conservación; así como la implementación de programas de gestión socio ambiental para la conservación de los bosques. Por otro lado, la captura de carbono de los bosques de la Amazonía puede resultar beneficiosa para las comunidades y para la reducción de la contaminación.

Preguntas de investigación:

- ¿Qué porcentaje de bosques es depredado anualmente en la región? ¿Cuáles son los efectos económicos y sociales de la deforestación en la región? ¿Cuál es el balance de las políticas implementadas para prevenir la deforestación de bosques y que promuevan la reforestación?
- ¿Cómo el aprovechamiento de los bosques amazónicos en Pacaya Samiria puede mejorar el nivel de vida de las poblaciones aledañas?
- ¿Cuáles son los ecosistemas amazónicos que tienen mayores capacidades de almacenamiento de carbono? ¿Cómo se correlacionan estos ecosistemas con las posibilidades de mejorar los niveles de vida de las poblaciones aledañas? ¿Qué otros fines tienen estos ecosistemas y bosques que proveen el servicio de captura de carbono?
- ¿La emisión de bonos de carbono contribuye realmente a la reducción de la contaminación y a la preservación de ecosistemas amazónicos? ¿Cómo contribuye la producción de energía limpia?

AR45. Actividad pesquera sostenible

En la actualidad, existen iniciativas exitosas para el manejo sostenible de los recursos pesqueros, como la creación de áreas naturales protegidas (por ejemplo la Reserva Nacional Pacaya Samiria), que han permitido el incremento en las poblaciones de recursos como el paiche y arahuana, así como el

[70] http://maaproject.org/2017/maap-sintesis2/

incremento en la economía de los pescadores, generando movimiento económico local y regional. Sin embargo, falta definir políticas públicas que permitan mejorar, potenciar y replicar estas actividades dentro de las reservas así como en otras zonas dedicadas a la explotación de otros recursos pesqueros; por ejemplo, a través de la piscicultura; buscando su articulación al mercado local, nacional e internacional.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuál es la situación actual de los recursos hidrobiológicos de la región?
- ¿Cuáles son los efectos económicos y sociales de proyectos y programas de explotación sostenible de los recursos pesqueros impulsados por el Estado? ¿Cuál es el efecto en la seguridad alimentaria para la región? ¿Y en la promoción del empleo?
- ¿Qué políticas se requieren a fin de mejorar y potenciar el manejo de recursos pesqueros en la región?
- ¿Existe una articulación interinstitucional que permita mejorar la gestión pública relacionada al manejo y aprovechamiento de recursos pesqueros? ¿Cómo contribuye la articulación interinstitucional en la gestión de estos recursos?
- ¿Cuáles son los cuellos de botella que no permiten que la actividad de manejo de recursos pesqueros se pueda articular a la cadena productiva de regiones como Loreto?

AR46. Gestión de las Áreas Naturales Protegidas (ANPs)

La región cuenta con una importante cantidad de ecosistemas concentrados y conservados en ANPs. En ese sentido, existe la necesidad de formular mecanismos que promuevan y aprovechen las fortalezas y potencialidades de la biodiversidad de la Amazonía, los cuales puedan asegurar su sostenibilidad y el cuidado del medio ambiente.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuál es el balance de las políticas de promoción de ANPs en la región y del manejo de las ya existentes?
- ¿Cómo asegurar la sostenibilidad de las ANPs? ¿Cómo la generación de conocimientos, a través de las ANPs, puede asegurar su sostenibilidad?
- ¿Cuál es la situación de las comunidades y pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial? ¿De qué manera la implementación de planes maestros para la creación de ANPs asegura la protección y conservación de los mismos y de la diversidad biológica de la región?

AR47. Cambio climático

Como menciona la Estrategia Regional del Cambio Climático en la Región Loreto[71], la deforestación y degradación de los bosques de la Amazonía, además de otros fenómenos, son consecuencia tanto de la actividad del hombre como de los efectos del cambio climático y del incremento de los gases de efecto invernadero en la atmósfera. Por otro lado, los cambios en el ecosistema amazónico producto del efecto del cambio climático, están generando que los ciclos hidrológicos no se manifiesten con regularidad, cuestión que altera la reproducción de especies de importancia económica y la dieta de la población amazónica. Es necesario conocer cómo estos cambios van a impactar en el ciclo de vida de los recursos pesqueros, y si esto afectará la seguridad alimentaria de las poblaciones locales.

Preguntas de investigación

- ¿Cómo se puede contribuir a la mitigación y adaptación del efecto del cambio climático en los modos de vida, y promover la adaptación de las poblaciones reduciendo la vulnerabilidad? ¿Cómo han contribuido los Planes Nacionales de Adaptación en el ecosistema de la región?
- ¿Cómo los recursos del canon pueden ayudar en un plan de mitigación y adaptación del cambio climático para prevenir efectos en suelo, agua, bosques, etc.?
- ¿Cuáles son los efectos económicos y sociales de los cambios en el ciclo hidrológico producidos por el cambio climático?
- ¿Cómo lograr la adaptación de las poblaciones pesqueras a las variaciones que se dan o darán en los ecosistemas debido al cambio climático? ¿Cuáles serían los efectos económicos y sociales?

[71] http://siar.regionloreto.gob.pe/documentos/estrategia-regional-cambio-climatico-region-loreto

INFRAESTRUCTURA PARA LA INTEGRACIÓN

AR48. Ordenamiento Territorial y Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)
Procesos como el Ordenamiento Territorial y la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) resultan vitales para el desarrollo de la región, en tanto identifican alternativas de desarrollo sostenible, de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de ocupación del territorio a partir del conocimiento del mismo. Por este motivo, es importante dar prioridad al fortalecimiento de estos procesos antes que a la rápida expansión de actividades económicas, como la extractiva y forestal, que puedan perjudicar el desarrollo sostenible de la región. Por ejemplo, la ZEE debería promover la "especialización inteligente", la cual determina en qué áreas específicas una región tiene altas posibilidades de justificar actividades que promuevan el desarrollo y fortalezcan el proceso de descentralización. En ese sentido, es necesario conocer las potencialidades y limitaciones del territorio.

Preguntas de investigación:
- ¿De qué manera el ordenamiento territorial contribuye en el desarrollo de la región y en el proceso de descentralización?
- ¿Cómo el ordenamiento territorial permite el manejo sostenible de los recursos naturales? ¿Cuáles son las limitaciones del territorio?
- ¿Cuál es el balance de la gestión y las políticas de ordenamiento territorial en la región?

GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

AR49. Fortalecimiento de la gestión ambiental
Ante la necesidad de una política adecuada de conservación ambiental y de mecanismos que aseguren el cumplimiento y aplicación de normatividad como la Consulta Previa en la región, resulta necesario el fortalecimiento de las instancias relacionadas al tema, como la Autoridad Regional Ambiental (ARA) y la Gerencia de Asuntos Indígenas del Gobierno Regional de Loreto, para la promoción y supervisión de proyectos ambientales sostenibles. Asimismo, la articulación con el sector privado es vital, en tanto se pueden aprovechar sus recursos humanos y financieros para el trabajo del tema ambiental en las distintas instituciones públicas.

Preguntas de investigación:
- ¿Cómo lograr la articulación interinstitucional entre actores públicos, y entre ellos y los actores privados para el fortalecimiento de la gestión ambiental? ¿Existen en el país experiencias previas de articulación entre instituciones públicas y privadas para la promoción del desarrollo regional vinculado con la gestión ambiental? ¿Cuál es su balance?
- ¿Qué medidas deben implementarse para fortalecer la institucionalidad ambiental?
- ¿Cuál es el diagnóstico de las políticas de conservación ambiental en la región? ¿Es adecuado? ¿Qué recomendaciones se pueden dar? ¿Cómo mejorar la implementación de la Evaluación Ambiental Estratégica?

AR50. Causas y efectos de los conflictos sociales
El reporte de marzo 2017 sobre conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo[72], da cuenta de la existencia de 204 conflictos sociales. Según el reporte, en Loreto se identifican 12 conflictos sociales, 9 activos y 3 latentes, todos de tipo socioambiental. Considerando que la inversión en la región es fundamental para el crecimiento económico, se requiere de un contexto social estable; por lo que resulta necesario contar con evidencia que ayude a entender la naturaleza, origen y magnitud de los conflictos sociales.

Preguntas de investigación:
- ¿Cuáles son los efectos de la conflictividad social en la inversión regional? ¿Cómo desarrollar inversión en la región en un contexto de conflictividad social? ¿Qué mecanismos fiscalizadores deben ser mejorados o implementados para asegurar el cumplimiento de los compromisos de las empresas extractivas?
- ¿Cuáles son los temas pendientes en la agenda regional que pueden desembocar en posibles conflictos sociales?

[72] http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/objetos/paginas/6/48reporte-mensual-conflictos-sociales-157-marzo-2017.pdf

- ¿Cuáles son las causas y efectos económicos y sociales de los conflictos sociales en la región? ¿Qué políticas nacionales y regionales deben impulsarse para prevenir y manejar los conflictos?
- ¿Cuál es el balance de la aplicación de la Ley de Consulta Previa en la región? ¿Cómo fortalecer las instancias para su efectiva aplicación en beneficio de las comunidades indígenas?

DESARROLLO SOCIAL

AR51. Minería ilegal, trata de personas y explotación sexual

Tanto en Loreto como en otros lugares de la Amazonía, el tráfico sexual opera de lado de la minería ilegal. Como resalta un informe de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)[73], cerca de 150.000 personas se dedican a este negocio en el Perú y, si bien, tiene altos impactos en el medio ambiente, también afecta la salud humana. La región Loreto es un lugar de alta incidencia de explotación sexual[74]. Según Capital Humano y Social (CHS) Alternativo, de enero de 2009 a diciembre 2015, se han registrado 3,130 casos de trata de personas en el Perú, siendo Loreto una de las regiones con más denuncias (335)[75]. Si bien esta es una aproximación desde la sociedad civil, no hay una estimación estadística exacta ni oficial, debido a la invisibilidad del tema. Ante esta situación en la región, entre otras medidas, se formuló el Plan Regional de Acción contra la Trata de Personas y Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y adolescentes (ESCNNA) 2013 -2017[76]; documento de coordinación y concertación de acciones en la región Loreto, que propone una serie de acciones en lo referente a la prevención del delito, la persecución de los tratantes y explotadores sexuales, la protección y asistencia a las víctimas, así como la intervención con las poblaciones vulnerables afectadas por situaciones de emergencia con miras al presente año 2017. Por otro lado, resulta necesaria la implementación de políticas de Educación Sexual Integral (ESI) en las instituciones educativas de la región y lograr una mayor cobertura de los servicios de planificación familiar. Según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES 2015), en el país, los mayores porcentajes de mujeres que usan algún método anticonceptivo se presentaron en Junín (79,3%), Lima Provincias (79,1%), Arequipa (78,3%) y Huánuco (78,0%); mientras que la menor proporción de usuarias de algún método se observó en Loreto (64,9%)[77].

Preguntas de investigación:

- ¿Cuáles son las características del problema de la trata de personas y la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA)? ¿Cuáles son sus efectos económicos y sociales? ¿Existen efectos diferenciados por sexo, edad, nivel socioeconómico, nivel educativo?
- ¿Cuál es el balance de las estrategias previstas para erradicar la trata de personas y la ESCNNA en la región Loreto? ¿Cuáles son las herramientas, estrategias y las acciones del Estado frente a este problema?
- ¿Cuál es el balance del Plan Regional de Acción contra la Trata de Personas y Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y adolescentes 2013 -2017 en la región? ¿Cuáles son los criterios jurídicos y los puntos críticos del tema que deberían considerarse a fin de optimizar la aplicación del plan y las leyes existentes ¿Cuál es el grado y resultado de la ejecución del presupuesto destinado a la lucha contra la trata de personas en la región Loreto?
- ¿Cómo fortalecer las instancias judiciales y otras instituciones relacionadas para erradicar la ESCNNA? ¿Qué otras medidas se deben adoptar en la materia?
- ¿Cuál es el índice de embarazos no deseados en la región? Diferenciar según edad, nivel socioeconómico, nivel educativo, identidad étnica. ¿Cuál es el efecto del índice en el desarrollo de las mujeres en la región?
- ¿Cuál es el diagnóstico de la Educación Sexual Integral (ESI) en la región Loreto? ¿Existen políticas para su implementación? ¿Cuál es el balance?
- ¿Son efectivas las políticas y programas de planificación familiar y la protección contra las enfermedades de transmisión sexual?

[73] http://www.spda.org.pe/?wpfb_dl=414
[74] http://www.chsalternativo.org/explotacion-sexual-de-ninas-ninos-y-adolescentes-esnna/393-informe-de-monitoreo-de-pais-sobre-la-explotacion-sexual-comercial-de-ninos-ninas-y-adolescentes-peru-1/file
[75] http://www.chsalternativo.org/explotacion-sexual-de-ninas-ninos-y-adolescentes-esnna/631-dossier-trata-de-personas-y-esnna-2016-1/file
[76] http://www.oimperu.org/oim_site/documentos/PLANLORETO.pdf
[77] ENDES 2015: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1356/index.html

AR52. Titulación de territorios de pueblos indígenas

Uno de los problemas que afrontan los pueblos indígenas de la región es la indiscriminada concesión forestal de sus territorios. En este contexto, organizaciones y federaciones se encuentran en constante enfrentamiento con las instituciones públicas, debido a la exigencia de la pronta titulación o ampliación de sus territorios, del pago de una compensación por el uso de sus tierras y de la defensa de sus derechos territoriales ante la amenaza de la actividad extractiva, principalmente de las empresas petroleras.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuál es el balance de las políticas de titulación de la región Loreto?
- ¿Se aplica el enfoque intercultural en los procesos de titulación de territorios? ¿Cómo fortalecerlo en las instancias del Gobierno Regional?
- ¿Cómo agilizar los trámites para la titulación de tierras, en beneficio de los pueblos indígenas?
- ¿Cuáles son los efectos sociales y económicos de la falta de titulación de tierras y de la consecuente actividad extractiva en las comunidades indígenas de la región? ¿Cuál es la diferenciación por sexo y edad? ¿Qué efectos tiene en la economía de subsistencia?

AR53. Programas sociales y pueblos indígenas

Si bien, la puesta en marcha de programas sociales puede tener un efecto en la mejora de la calidad de vida, por ejemplo, a través del fomento de actividades productivas; estas iniciativas generalmente se enmarcan en programas nacionales que pueden no distinguir las distintas zonas geográficas, ni las diferencias culturales en cada una de ellas. Una causa a este problema se encuentra en la falta de consulta a los pueblos indígenas amazónicos sobre las iniciativas a ser implementadas en sus comunidades, motivo por el cual dichas propuestas no tendrían en cuenta la realidad sociocultural, las necesidades específicas de la población amazónica, ni el enfoque intercultural.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuál es el balance con respecto a la implementación de programas sociales y/o de desarrollo productivo en comunidades indígenas amazónicas?
- ¿Es aplicado el enfoque intercultural en el diseño e implementación de programas sociales?
- ¿Cuál es el efecto de la implementación de programas sociales en la economía familiar indígena amazónica?
- ¿De qué manera los programas sociales pueden fomentar la revaloración de los conocimientos tradicionales y la adquisición de nuevas prácticas económicas y sociales?
- ¿Cuál es la percepción de los beneficiarios respecto al diseño e implementación de los programas sociales? ¿Cuáles son las alternativas de mejora? ¿Qué mecanismos y estrategias se deberían tomar en cuenta para el diseño e implementación de programas y proyectos en la zona rural amazónica?

AR54. Efectos de la contaminación en la salud

La contaminación sonora en la región, principalmente en la ciudad de Iquitos, es alta, llegando hasta los 115 decibeles, 45 puntos por encima del límite superior (70)[78]. A pesar de esta situación, no existen instrumentos para el control del ruido. Por otro lado, el mal manejo de los residuos sólidos, como por ejemplo de los residuos plásticos, está generando efectos negativos en los ecosistemas amazónicos de la región. La contaminación de ríos, quebradas, suelos, así como las altas tasas de enfermedades en las comunidades, evidencian la gravedad de dicho problema. Un manejo adecuado de los residuos conlleva a la reducción del riesgo de contagio de la población de enfermedades asociadas a la basura, tales como enfermedades diarreicas, parasitarias y respiratorias; así como la reducción de agentes vectores o mecanismos de contagio. Asimismo, la contaminación de las matrices de agua y suelos debido a la presencia de los relaves de la minería del oro puede tener una grave consecuencia en los ecosistemas, recursos naturales (flora y fauna). En relación a los efectos sobre la salud de la población, no se tiene un registro de las consecuencias de esta contaminación por el consumo de alimentos y productos vegetales contaminados por los relaves y por la interacción en dicho ambiente.

[78] http://diariolaregion.com/web/la-intensa-contaminacion-sonora-en-iquitos-llega-hasta-los-115-decibeles/

Preguntas de investigación:

- ¿Cuáles son los efectos económicos, sociales y ambientales de la contaminación sonora en la ciudad de Iquitos? ¿Existen efectos diferenciados por sexo, edad, nivel socioeconómico, nivel educativo?
- ¿Cómo están actuando las entidades competentes sobre la contaminación sonora en la ciudad? ¿Cómo mitigar este problema?
- ¿Qué efectos genera la contaminación por residuos sólidos en comunidades rurales y en los ecosistemas de Loreto y en la salud pública?
- ¿Cuáles son los efectos sociales, ambientales y económicos de la contaminación por los relaves de la minería del oro en la Amazonía baja? ¿Existen efectos diferenciados por sexo, edad, nivel socioeconómico, nivel educativo?
- ¿Qué estrategias se han implementado para evaluar y mitigar la contaminación ambiental y los efectos en la salud por los relaves de la minería del oro en la Amazonía baja? ¿Existen políticas públicas para la evaluación y mitigación de dicho problema? ¿Existen efectos diferenciados por sexo, edad, nivel socioeconómico, nivel educativo?

e. Piura

AMBIENTE, DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y GESTIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES

AR55. Aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y ecosistemas

La diversidad regional es un patrimonio o activo que merecen su conservación; plantea la necesidad de contar con una base de conocimiento riguroso de la biodiversidad y aprovechar su potencial para el biocomercio. Por su parte, la domesticación de especies con potencial económico puede incrementar la oferta de oportunidades para el biocomercio y base de adaptación al cambio climático. Asimismo, escasamente se conoce el peso de la diversidad de recursos naturales en la economía regional, su potencial y las estrategias para el desarrollo regional. Por otro lado, resulta necesaria la formación de capacidades regionales para atender los diferentes estándares del mercado orientados a una exportación sostenible basada en la biodiversidad. Es necesario que a nivel regional se desarrollen actividades bajo este propósito, considerando el apoyo presupuestal.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuenta el GORE con mecanismos efectivos de monitoreo de la biodiversidad?
- ¿Existe algún diseño metodológico para gestionar el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad?
- ¿Cuáles son las cadenas de valor que se desarrollan en la región considerando la biodiversidad y los ecosistemas?
- ¿Existe la integración de la biodiversidad y recursos naturales en los planes de desarrollo regional concertado?
- ¿Cuál es el diagnóstico de la oferta y demanda ante el biocomercio en la región?
- ¿Cuál es el diagnóstico de las especies regionales, vegetales y animales, potenciales para el biocomercio, la medicina y la gastronomía?
- ¿Cómo fomentar la bioprospección[79] regional con horizonte de innovación? ¿Cuáles son las prioridades comunes de las agendas de los sectores agricultura, producción, ambiente y salud sobre los conocimientos necesarios de biodiversidad para la innovación en cada sector?
- ¿Cómo fomentar la domesticación de nuevas especies con gran potencial?
- ¿Cuáles son los recursos potenciales de la región Piura? ¿Su uso sostenible puede impulsar el desarrollo de Piura?
- ¿Qué criterios deben orientar la gestión sostenible de los recursos naturales? ¿Cómo la tecnología puede garantizar el aprovechamiento racional de los recursos naturales y el desarrollo sostenible?
- ¿Cuál es la valoración económica de la biodiversidad vegetal cultivada y los recursos fitogenéticos[80]?
- ¿Cuál es la valoración económica de bosques, montañas y páramos de Piura?
- ¿Es posible la conservación de un ecosistema o recurso natural si no se realiza alguna actividad económica con el mismo? ¿Cómo hacer sostenibles las actividades económicas regionales?

[79] Estudio de la naturaleza dedicado al hallazgo de organismos y sustancias con posibles usos para beneficio del ser humano que pueden tener un valor comercial significativo.
[80] Material genético de origen vegetal que tiene un valor real o potencial destinado a la alimentación y la agricultura.

- ¿Cuál es la disposición a pagar por la mejora y sostenibilidad de los servicios ambientales[81] de la región? ¿Qué mecanismos de pago se pueden proponer?
- ¿Existen políticas de incentivo a la conservación asociadas a la innovación?

AR56. Agricultura y cultivos nativos

Ante la amplia biodiversidad con la que cuenta el país y la región, es importante la valorización de la misma por medio de la sistematización del conocimiento tradicional de las especies con potencial económico. De no realizarse la valorización, no se podrá dar valor agregado a esta riqueza natural, y puede erosionarse al ser negociada como materia prima, perdiendo las oportunidades de satisfacer la demanda del biocomercio, la medicina complementaria y la gastronomía. Las semillas son una gran muestra de la agrodiversidad nativa y de su importancia. Si no se recupera y produce semilla de alta calidad de los cultivos nativos (como la quinua, maca, papas nativas, ollucos, ocas, sacha inchi, yacón, aguaymanto), se perderá la oportunidad de incrementar la productividad y expansión de especies altamente demandadas por los mercados internos y externos en expansión. La diversidad de especies nativas articuladas al mercado, aún presenta un déficit de conocimiento científico sobre sus propiedades y potencialidades de adaptación. Esta sería una necesidad para darle a los cultivos valor agregado adicional y mejorar sus condiciones de comercialización, como en los casos del maíz morado, maca, aguaymanto, quinua, papas nativas, cacao.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuál ha sido la evolución de la agricultura en la región, según tipo de cultivo, mercado y/o tecnología?
- ¿Se cuenta con un directorio de las especies silvestres con potencial económico científicamente determinado (taxonómicamente)? ¿Cómo contribuye a la valorización de la biodiversidad?
- ¿Se ha investigado rigurosamente la adaptabilidad de los cultivos nativos comerciales a nuevos ambientes en la búsqueda de nuevas oportunidades de mercado? ¿Cómo lograr dicha adaptabilidad?
- ¿Cuál es la cartera de cultivos de trópico seco? ¿Estos cultivos tienen viabilidad técnica y económica? ¿Cómo adoptar una estrategia de diversificación a partir de los cultivos de trópico seco con demanda de mercado? ¿Cómo fortalecer los programas de semillas de cultivos estratégicos?
- ¿Qué estrategias o mecanismos tiene el GORE para fomentar el establecimiento de un sistema regional de innovación agraria?
- ¿Cuáles son los factores que determinan el limitado desarrollo productivo regional de la región Piura? ¿Existe diferenciación entre costa y sierra?
- ¿En qué medida la diversificación productiva regional tendría un efecto positivo sobre el crecimiento regional del país? ¿Cuál es el efecto de las condiciones externas (p.e. precios, tipo de cambio, apertura de mercados?
- ¿Qué modelo de extensión en la propiedad de la tierra es más conveniente para el desarrollo económico y social de la zona?

AR57. Asociatividad y desarrollo regional

Las iniciativas de asociatividad en pequeña agricultura vienen mostrándose como una alternativa para la viabilidad de dicha actividad económica. Sin embargo, en Piura solo 20 mil de 150 mil pequeños agricultores están asociados[82], lo que limita su acceso a fondos nacionales de inversión pública y el aprovechamiento de oportunidades de mercado. En ese sentido, es necesario medir el efecto de la asociatividad en la economía regional y extraer aprendizajes y recomendaciones de política pública para su replicabilidad y fomento.

Preguntas de investigación:

- ¿Cómo lograr la asociatividad en agricultura? ¿Cuál sería el modelo más adecuado (p.e. asociaciones, cooperativas)?
- ¿Cuál es el efecto de la asociatividad de la pequeña agricultura en la economía regional?
- ¿Qué factores explican los efectos y logros de la asociatividad?
- ¿Qué rol debe tener la política pública desde los gobiernos subnacionales para el fomento de la asociatividad?

[81] http://www.legislacionambientalspda.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=283&Itemid=3402
[82] http://eltiempo.pe/en-piura-solo-20-mil-de-150-mil-pequenos-agricultores-estan-asociados/

- ¿Cuáles son los obstáculos, barreras o impedimentos que dificultan la asociatividad y cómo superarlos?
- ¿Cómo fomentar alianzas entre las iniciativas de asociativdad y el sector privado?
- ¿Las organizaciones de pequeños productores que están asociadas muestran nuevos y/o mayores avances?
- ¿Es posible la asociatividad en el manejo de las áreas de conservación? ¿Cuáles son las amenazas y oportunidades que se presentan para el manejo sostenible de las áreas de conservación? ¿Cómo contribuye el manejo sostenible de las áreas de conservación al desarrollo regional?

AR58. Sostenibilidad y conservación de recursos hídricos

Los ríos de Piura se originan en la sierra. En muchos casos, las propias poblaciones afectan la calidad del agua que irá hacia la costa, ya sea por acción directa o por omisión. Asimismo, la ineficiencia en el uso de agua de riego, por ejemplo para la producción de arroz, demanda la necesidad de investigaciones que presenten estrategias y propuestas para el uso racional del agua en la agricultura. En Piura se vienen dando experiencias de gestión pública – privada en la gestión de recursos hídricos, por lo que resulta importante evidenciar sus resultados. Por otro lado, resulta importante conocer las implicancias de los procesos de sedimentación en reservorios como Poechos, tanto en el abastecimiento de agua como en la agricultura.

Preguntas de investigación:

- ¿Qué factores sociales, económicos y ambientales ponen en riesgo el recurso hídrico y la infraestructura de riego en la región?
- ¿Qué estrategias se pueden implementar para equilibrar el uso del agua y suelos?
- ¿Cuál es el nivel de calidad del agua que llega a los valles en las costas de Piura? ¿Cuál sería el pago óptimo para generar un incentivo para el cuidado del agua en las partes altas de las cuencas? ¿Cuáles son los avances, limitaciones y aprendizajes sobre la gestión de recursos hídricos?
- ¿Qué factores determinan el uso del agua en agricultura? ¿Qué estrategias se pueden adoptar para mejorar el uso del agua en la agricultura? ¿Cómo promover una mayor participación de las mujeres en las juntas de regantes?
- ¿Cuáles son los efectos de la producción de arroz en la disponibilidad del recurso hídrico?
- ¿Cuál sería la mejor forma de re uso de aguas residuales?
- ¿Cómo se ha efectuado la gestión concertada de los recursos hídricos a nivel de GORE y locales? ¿Cuál es el nivel de involucramiento de la sociedad civil e instituciones de riego?
- ¿Cómo articular las políticas públicas aplicando enfoque de cuencas? ¿Qué grupos de interés y organizaciones se pueden identificar en las cuencas y cómo se da su interacción? ¿Cómo fomentar un sistema de innovación en cuencas que articule los intereses de las organizaciones de la parte baja con los de la parte alta y nacientes, para la sostenibilidad del servicio ambiental hídrico que haga económicamente rentable la conservación?
- ¿Cómo lograr la articulación de innovaciones entre la parte alta y baja de las cuencas, para la conservación del servicio ambiental hídrico?
- ¿Cuáles son las características de la base productiva, de infraestructura y servicios, que diferencian a la zona fronteriza del resto de la región Piura, en cuanto a sus posibilidades de desarrollo social y económico? ¿Cómo se realiza la gestión del agua para los diversos usos en los distritos fronterizos de Piura?
- ¿Cuáles son los efectos de la sedimientación en el Reservorio de Poechos en la disponibilidad de agua y en la producción agrícola? ¿Cómo reducir estos efectos?

AR59. Pesca artesanal

Piura es una de las regiones que muestra la mayor actividad pesquera artesanal a nivel nacional. Los pescadores artesanales, los cuales representan el 38% de los pescadores artesanales del país[83], preservan sus bancos naturales[84] frente a la actividad de la pesca industrial. Sin embargo, no se han evaluado los recursos que han desaparecido ni el efecto de medidas como el sistema de cuotas de pesca. Asimismo, no existe un censo real de las embarcaciones de madera “vikingos”.

[83] http://larepublica.pe/impresa/sociedad/715839-piden-declarar-de-prioridad-nacional-pesca-artesanal-de-piura-y-tumbes
[84] Cardumen.

Preguntas de investigación:

- ¿Las medidas de protección de la biomasa[85] son eficientes?
- ¿Se han determinado los costos del sobresfuerzo pesquero?
- ¿Cuál es la situación de los pescadores(as) artesanales que laboran en los bancos naturales de pesca?
- ¿Cómo incentivar la formalización de pescadores informales?
- ¿Cómo lograr la asociatividad en la pesca?
- ¿La acuicultura es una alternativa viable?

AR60. Causas y efectos de los conflictos sociales

Los conflictos sociales vinculados al medioambiente han aumentado en los últimos 5 años, otros permanecen latentes. El reporte de marzo 2017 sobre conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo[86], da cuenta de la existencia de 204 conflictos sociales, de los cuales 15 se encuentran en Piura (10 activos y 5 latentes). En su mayoría, el origen de estos conflictos se relaciona con proyectos de industrias extractivas. En este sentido, se requiere conocer las múltiples condiciones que dan origen a los conflictos identificados, de tal manera que puedan plantearse estrategias efectivas para su resolución, antes de que los conflictos escalen. Importa también que este conocimiento permita la generación de lecciones aprendidas para la prevención de futuros conflictos vinculados a industrias extractivas, y para que estos se solucionen en el marco de un proceso de diálogo democrático.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuál es el origen y la dinámica de los conflictos sociales o socioambientales en la región?
- ¿Cuál es el balance de las políticas para la prevención de conflictos sociales en la región? ¿Cuál es el rol que desempeñan y qué deberían hacer las instancias subnacionales locales y regionales para la prevención y manejo de los conflictos socio ambientales?
- ¿Qué se requiere en términos distributivos o redistributivos para lograr el desarrollo sostenible y la disminución de los conflictos socioambientales?
- ¿Cuál es el rol de las empresas referente a su responsabilidad social y ambiental? ¿Cómo aporta esto a la disminución de conflictos socioambientales?
- ¿Es posible generar desarrollo sostenible en zonas de pobreza con proyectos de inversión privada (p.e. en el sector extractivo) sin generar conflictos sociales? ¿Cómo conciliar los intereses de los actores afectados y la actividad extractiva?
- ¿Cuáles son los medios y mecanismos de concertación para la toma de decisiones que afectan intereses colectivos?
- ¿De qué manera la participación ciudadana puede contribuir a garantizar la gestión de recursos, el crecimiento económico, y evitar conflictos socioambientales?

AR61. Canon y crecimiento regional

Los ingresos por recursos naturales o por actividades extractivas (canon) han caído en las regiones hasta en 60% en los últimos dos años, generando retrasos en la ejecución de infraestructura económica y social. Esto repercute en las regiones, en la cobertura de servicios (salud, educación), en desarrollo de infraestructura y en los incentivos para el desarrollo de la inversión privada.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuál es el diagnóstico de los métodos de redistribución del canon en la región? ¿Cuáles son las causas del débil uso de los fondos del canon?
- ¿Cómo hacer más sostenible los ingresos por recursos naturales, especialmente de los no renovables?
- ¿Cómo potenciar el esfuerzo fiscal regional para atender en el mediano plazo la disponibilidad de ingresos por recursos naturales?
- ¿Cómo hacer más eficiente y eficaz la inversión pública regional para mejorar la competitividad regional y gobernanza ambiental?
- ¿Cuál es el peso de las actividades económicas intensivas en recursos naturales en la economía regional? ¿Cómo conciliar intereses privados y públicos para el desarrollo regional?

[85] Cantidad total de materia viva presente en una comunidad o ecosistema.
[86] http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/objetos/paginas/6/48reporte-mensual-conflictos-sociales-157-marzo-2017.pdf

AR62. Efectos de la minería informal

En el Perú existen 150.000 mineros informales e ilegales[87]. De ellos, el 6,7% (10 mil) se encuentran en Piura. Esta actividad tiene efectos negativos en el medio ambiente, en el ámbito social y económico. La actividad minera informal de oro se realiza, en la actualidad, en las zonas de Las Lomas y Suyo, colindantes con el Valle de San Lorenzo; existiendo indicios de posible contaminación de la represa del mismo nombre. Poner en agenda esta problemática regional requiere de estudios que evidencien y cuantifiquen sus efectos, a fin de aportar a una política pública regional que regule esta actividad.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuáles son los efectos sociales, económicos, ambientes de la minería informal? ¿Existen efectos diferenciados por sexo, edad, nivel socioeconómico, nivel educativo?
- ¿Qué efecto ambiental está causando la actividad minera informal en la actividad agrícola?
- ¿Cuánto valor agregado está generando la actividad minera informal en la región Piura?
- ¿Cuánto empleo demanda la actividad minera informal en la región Piura? ¿Bajo qué condiciones se encuentran los empleados en esta actividad?
- ¿Cuánto deja de recaudar la región por la actividad minera informal?
- ¿Qué mecanismos sancionatorios tienen que implementarse para evitar la extracción nociva de minerales?
- ¿Qué criterios deben usarse para identificar las zonas más vulnerables por riesgo de actividades extractivas (formales o informales)? ¿Qué alternativas de desarrollo tienen estas áreas vulnerables?
- ¿Qué recomendaciones de política regional son necesarias para ordenar esta actividad?

AR63. Efectos del cambio climático sobre la dinámica económica

El cambio climático ha originado fuertes variaciones en la temperatura del mar y en las corrientes marinas, lo cual ha afectado la disponibilidad de las especies de la biomasa marina y ha tenido consecuencias de costo-beneficio en el sector pesquero, las cuales no se han identificado adecuadamente. La variación de las lluvias es otro efecto del cambio climático, el cual ha producido periodos prolongados de sequía, afectando la producción agrícola de cultivos destinados a la exportación (p.e. cacao, banano, café). La sequía afecta de igual manera a la producción ganadera y a los pastos destinados para la alimentación de las unidades ganaderas. En ese sentido, es necesario medir los efectos del cambio climático en los próximos años y formular medidas de prevención y mitigación.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuál es el efecto de cambio climático en la tasa y volatilidad del crecimiento económico regional? ¿Qué tan sensibles son los sectores económicos de la región? ¿Cómo reducir la vulnerabilidad económica?
- ¿Cómo afectarían los escenarios de cambio climático a los cultivos de mayor importancia económica actual y potencial, a los cultivos de costa y sierra de Piura? ¿Cuáles serían los efectos sobre las familias productivas y en la producción ganadera regional?
- ¿Cuál es el valor económico de los efectos del cambio climático sobre la agricultura y la ganadería?
- ¿Qué costos y beneficios económicos ha originado el cambio climático en el sector pesquero, en el sector agrícola y/o ganadero de la región? ¿El balance ha sido favorable o desfavorable?
- ¿Cómo el cambio climático ha contribuido a la reducción de la producción (agrícola, ganadera, pesquera) y los precios de los cultivos de exportación? ¿Qué efecto se ha observado en los ingresos por efecto del bajo precio?
- ¿Cuáles son los efectos del cambio climático en las cadenas de valor de los productos regionales de exportación (p.e. cacao, banano, café)? ¿Cuáles son las condiciones de vulnerabilidad de estos productos?
- ¿Cómo puede el GORE articular las acciones del sector público y privado para enfrentar los efectos del cambio climático en la región?
- ¿Qué mecanismos tiene el GORE para mitigar y medir los efectos económicos y sociales del cambio climático? ¿De qué recursos y capacidades dispone?
- ¿Cómo implementar adecuadamente un plan de adaptación al cambio climático en función de la dinámica económica de costa y sierra?

[87] http://elcomercio.pe/peru/piura/mineria-informal-pone-riesgo-agroexportacion-piura-269219

- ¿Qué experiencias exitosas vienen desarrollando las familias productoras para adaptarse al cambio climático?

AR64. Efectos del Niño Costero y gestión de riesgo de desastres
Los estragos del Niño Costero dejaron alrededor de 75 muertos, más de 70 000 afectados y daños en infraestructura, carreteras, así como en el sector agrario del norte del país[88]. El proceso de reconstrucción tiene como prioridad la rehabilitación de las carreteras y de infraestructura, así como la provisión de servicios públicos, principalmente de salud para hacer frente a enfermedades como el dengue.

Preguntas de investigación:
- ¿Cuál fue el efecto del Niño Costero en la agricultura regional y en las familias productoras? ¿Cuál es la cuantificación económica de las perdidas? ¿Cómo reactivar el sector agropecuario afectado por el fenómeno?
- ¿Qué políticas públicas se deben proponer para enfrentar los daños en infraestructura (vivienda, carreteras, servicios públicos) en la región? ¿Cuál es el balance de lo realizado hasta la fecha?
- ¿Qué políticas públicas se deben proponer para enfrentar el dengue en la región? ¿Cuál es el balance de lo realizado hasta la fecha?
- ¿Cuál es el balance de las políticas de gestión de riesgo de desastres en la región? ¿Qué mejoras se deben implementar para prevenir los efectos del Fenómeno del Niño?
- ¿Cómo gestiona el GORE su presupuesto para prevenir y reducir el riesgo de desastres en su territorio? ¿Qué porcentaje de los proyectos de inversión pública del GORE y de los gobiernos locales se destina para este fin?
- ¿Cómo se incorpora el componente de gestión del riesgo de desastres al elaborar los planes de desarrollo urbano, planes de ordenamiento territorial, planes de acondicionamiento territorial? ¿En qué medida se incorporan la gestión prospectiva y correctiva del riesgo en sus instrumentos de gestión y de planificación (PDC, PEI)?
- ¿Cómo reducir la vulnerabilidad de las poblaciones ubicadas en las zonas de riesgo a inundaciones?
- ¿Cómo se incorpora el componente de gestión de riesgo de desastres en los criterios de priorización de proyectos de inversión pública?

AR65. Gestión ambiental
Es necesario fortalecer el GORE y los gobiernos locales en materia ambiental, con el fin de asegurar la implementación de una política adecuada de conservación del medio ambiente. Asimismo, es importante conocer el papel de otros actores, como la sociedad civil, sector privado y la academia, en este proceso, y cómo pueden contribuir de manera articulada a la gestión ambiental de la región.

Preguntas de investigación:
- ¿Cuál es el balance de las políticas ambientales a nivel regional y local? ¿Qué políticas públicas se deben desarrollar?
- ¿Cuáles son o cuáles deberían ser los roles de los actores sociales y políticos, sus funciones y responsabilidades, en la formulación de proyectos y/o actividades de sostenibilidad de recursos naturales? ¿Cuál es el balance de dichos roles? ¿Cómo asegurar la articulación entre el Estado, sociedad civil, sector privado y academia?

COHESIÓN TERRITORIAL E INFRAESTRUCTURA

AR66. Ordenamiento territorial y suelos
Parte de los problemas que se generan en el ámbito territorial se deben a la falta o inadecuada aplicabilidad de políticas orientadas a la regulación del territorio. Es importante establecer un marco normativo aplicable, así como metodologías en los distintos niveles de gobierno, que permita una incorporación transversal de componentes económicos, sociales, políticos, ambientales en los distintos procesos de desarrollo en la ocupación del territorio. Ello debe permitir, además, procesos de tipo técnico-administrativos y de toma de decisiones concertadas de los diversos actores para el ordenamiento, ocupación y uso sostenible de recursos, que garantice un desarrollo equilibrado, así como la minimización de efectos negativos en el medioambiente.

[88] http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39259721

Preguntas de investigación:

- ¿Qué factores sociales, económicos y ambientales (p.e. el cambio climático y el Fenómeno del Niño) ponen en riesgo los suelos en la región?
- ¿Qué criterios deben orientar el ordenamiento del territorio en la región Piura, principalmente en el contexto de cambio climático?
- ¿Posee el GORE y los gobiernos locales las herramientas y metodologías adecuadas para conducir procesos de ordenamiento del territorio, uso de recursos y desarrollo de actividades económicas intensivas? ¿Cuál debería ser el papel del gobierno central?
- ¿Cómo fomentar una articulación más eficaz entre el gobierno nacional, regional y local para la definición de planes de ordenamiento territorial y de desarrollo?

AR67. Minería vs. Agricultura: efectos del proyecto "Río Blanco" y valoración económica de la actividad agrícola

Río Blanco es un proyecto minero desarrollado por la Empresa Minera China Río Blanco Copper S.A. en las provincias de Huarmaca y Huancabamba. Si bien se señala que la explotación de cobre sería importante para el desarrollo de la región así como para el crecimiento económico del país, no se han evaluado las consecuencias que tendría sobre la actividad agropecuaria, por lo cual es necesario conocer el valor económico de la agricultura, a fin de compararlo con la actividad minera.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuál es la contribución del proyecto Río Blanco al desarrollo de la región?
- ¿Cuál es el valor económico de la actividad minera en la región y de los recursos extraídos? ¿Cuál es el costo de la transformación de los recursos? ¿Cuánto beneficia a las comunidades mineras?
- ¿Cuál es el valor del daño ambiental que produce la actividad minera sobre la agricultura en las zonas de Huarmaca y Huancabamba?
- ¿Cuál es el valor económico de la actividad agrícola en las zonas de Huarmaca y Huancabamba? ¿Cuáles son los principales cuellos de botella para el desarrollo eficiente de esta actividad?
- ¿Cómo armonizar la realización de la actividad agrícola junto con la minera? ¿Cuál sería su contribución conjunta a la economía regional? ¿Existen casos nacionales o internacionales de convivencia entre ambas actividades?
- Además de la minería y la agricultura, ¿qué otras actividades productivas de la región tienen mayor efecto multiplicador? ¿Cómo incentivarlas?

AR68. Oportunidades en la Bahía de Sechura

En la Bahía de Sechura se desarrolla actualmente una importante actividad de maricultura, como del producto concha de abanico, cuya producción se exporta, principalmente, a Europa. Paralelamente, existe un gran yacimiento de gas que podría abastecer de energía limpia y más barata a la zona industrial de Sechura.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuánto valor agregado y cuánto empleo está generando la actividad de maricultura en la región Piura?
- ¿Es posible desarrollar de manera paralela la explotación de gas y la actividad de maricultura en la Bahía de Sechura? ¿Cuál sería el efecto de la explotación de gas sobre la reducción de costos en la industria de Sechura?
- ¿Cuáles son los alcances de los proyectos de extracción gasífera? ¿Cuál es el balance de efectos ambientales en las zonas de extracción gasífera en la región?

AR69. Efectos del Proyecto Especial de Irrigación e Hidroenergético del Alto Piura (PEIHAP)

El PEIHAP tendrá un rol de modificación del territorio. Sin embargo, y al igual que muchos de los proyectos energéticos, no se tienen estimaciones y aproximaciones claras sobre los efectos positivos y negativos de la inversión en materia de empleo, servicios conexos, dinámica social, etc.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuáles son los efectos sociales y económicos del PEIHAP en su ámbito de intervención? ¿Existen efectos diferenciados por sexo, edad, nivel socioeconómico?

2. A2: Políticas económicas y sociales para superar la trampa del ingreso medio.

a. Arequipa

DERECHOS HUMANOS E INCLUSIÓN SOCIAL

AR70. Análisis de los efectos de los programas sociales

Arequipa tiene un nivel de pobreza entre 9,6% y 12%[89] y registra mayor número de personas pobres en los distritos de San Juan de Tarucani, Pocsi y Santa Isabel de Siguas[90]. El Estado promueve programas sociales con el fin de satisfacer las necesidades más inmediatas de la población en situación de pobreza. Sin embargo, algunos de ellos se han convertido en medios de vida de algunos(as) usuarios(as). En ese sentido, se requiere revisar su diseño así como el sistema de focalización que se viene empleando para llegar de manera más eficiente y eficaz a la población beneficiaria.

Preguntas de investigación:

- ¿Por qué, a pesar de la reducción de los núcleos de pobreza, aún persisten desigualdades sociales? ¿Cuáles son los determinantes de la desigualdad de oportunidades que no generan igualdad de oportunidades en la población joven y en las mujeres de bajos recursos económicos?
- ¿Cuál es el balance del SISFOH en Arequipa? ¿Existe diferenciación por sexo, edad, nivel socioeconómico, nivel educativo? ¿Es realmente eficiente? ¿Cómo hacer una correcta focalización de los que realmente necesitan apoyo del Estado? ¿Cuáles son los criterios para identificar a la población beneficiaria? ¿De qué manera se viene aplicando estos criterios?
- ¿Cuál es el resultado de la intervención de los programas sociales en Arequipa? ¿Existe diferenciación por sexo, edad, nivel socioeconómico, nivel educativo? ¿Cuál es el punto de partida: línea de base, indicadores de seguimiento, metas, objetivos? ¿Qué cambios deben visibilizarse de acuerdo a las características de la población arequipeña y en qué tiempo debe lograrse?
- ¿Cuáles son los efectos de los programas sociales sobre los niveles de desnutrición y anemia en la región? ¿Existe diferenciación por sexo, edad, nivel socioeconómico? ¿Qué impacto tiene el programa social Qali Warma en la disminución de anemia en las zonas donde se da el servicio?

AR71. MYPES y reducción de la pobreza

Según datos hasta el 2016, existen 37 mil microempresarios en la región, los cuales se dedican en mayoría a la prestación de servicios como el turismo. Dada la importancia de la microempresa para generación de empleo y, por lo tanto, la reducción de la pobreza, es importante conocer su contribución en el desarrollo de la región, así como los límites para su conformación.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuánto contribuyen las MYPES a la generación de empleo y a la reducción de la pobreza en la región?
- ¿Cuáles son las necesidades financieras específicas que tienen las MYPE frente a empresas de mayor tamaño?
- ¿Los productos ofrecidos por las entidades financieras cubren las necesidades de las MYPE? ¿Qué mecanismos alternativos de financiamiento pueden cubrir las necesidades de las MYPE?
- ¿Cuáles son los efectos del bajo acceso al financiamiento de las MYPE en la economía?
- ¿Qué políticas públicas se pueden implementar para superar este problema?

AR72. Igualdad de oportunidades para las Personas Adultas Mayores (PAM)

El 11.1% de la población de Arequipa son personas adultas mayores[91]. Las Personas Adultas Mayores (PAM) conforman un grupo el cual es constantemente discriminada tanto en el ámbito social como en el económico. Por desconocimiento, o incluso por miedo, las PAM no reclaman sus derechos preferenciales en entidades públicas y privadas, las cuales tampoco implementan políticas para la protección de los derechos de esta población en la prestación de servicios. Asimismo, las

[89] https://www.inei.gob.pe/media/cifras_de_pobreza/pobreza2016.pdf
[90] http://elpueblo.com.pe/noticia/primera/en-tres-distritos-de-arequipa-se-concentran-mas-pobres
[91] https://www.mimp.gob.pe/adultomayor/regiones/Arequipa2.html

acciones llevadas a cabo en el marco de la política de inclusión social resultan insuficientes en tanto estas no contemplan las áreas en las cuales las PAM aún pueden desarrollarse laboralmente y recibir una remuneración. Esto debido a una política que plantea límites de edad bajo parámetros cronológicos y no de saberes y competencias.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuál es el balance del cumplimiento de la Ley N° 28683 que establece la atención preferente en lugares de atención al público?
- ¿Qué porcentaje de las PAM tienen oportunidad de trabajo formal y/o informal? ¿Cuántos están incorporados a la PEA?
- ¿Cuáles son los efectos de la incorporación de las PAM en el campo laboral? ¿En qué medida podría aumentar sus ingresos?
- ¿Cuál es el balance del Sistema Nacional de Pensiones? ¿Qué mejoras se pueden implementar en beneficio de las PAM?

OPORTUNIDADES Y ACCESO A LOS SERVICIOS

AR73. Gestión de la educación

La trampa de los países de ingreso medio es el resultado de los procesos de gestión política de cada país. Para cambiar ese resultado y sus efectos sobre la región, se debe atacar las causas que lo generan. Una de ellas es la educación. Si bien puede haber un avance importante en cuanto al modelo educativo nacional, a nivel regional la situación es precaria.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuál es el balance de las políticas educativas actuales en la región? ¿Existen diferencias significativas por sexo, edad, nivel socioeconómico? ¿Existen brechas de género? ¿Cómo superarlas?
- ¿Cuál es el efecto de las políticas educativas actuales sobre el desarrollo de capital humano en la región?
- ¿Qué otras políticas se deben implementar para igualar el nivel educativo de otras regiones con mejor rendimiento educativo?
- ¿Qué estrategias de articulación y coordinación en los tres niveles de gobierno se deben tener para la elaboración e implementación de políticas, programas y proyectos educativos? ¿Cómo participa el gobierno regional?
- ¿Los proyectos nacionales a cargo del MINEDU cuentan con mayor participación del gobierno regional y gobiernos locales? ¿Cómo asegurar la articulación?

AR74. Efectos de la violencia en el aprendizaje educativo

La violencia, ya sea en el ámbito familiar o social, puede tener efectos en el rendimiento académico de los niños y adolescentes que sufren abusos o presencian estos actos. La escuela, en particular, se puede constituir como un escenario donde la violencia es un fenómeno recurrente. De esta forma, en el periodo 2013-2016 la región registró un total de 359 denuncias de bullying, entre las que se encuentran casos de violencia entre escolares, así como entre éstos y los docentes[92].

Preguntas de investigación:

- ¿Cuál es el efecto de la violencia social y familiar en el rendimiento educativo de los niños y en el bienestar de las familias?
- ¿Cuál es el efecto del bullying en el rendimiento educativo de los niños? ¿Qué estrategias implementa el gobierno regional para prevenir el bullying?

ECONOMÍA DIVERSIFICADA, COMPETITIVIDAD Y EMPLEO

AR75. Capital humano y emprendimiento

Un problema evidenciado en las instituciones públicas es la falta de capacidad de definición de objetivos y hojas de ruta que atiendan a la problemática de las regiones, provincias y distritos. Una forma de atacar este problema es a través del fortalecimiento del capital humano, en tanto puede actuar como fuente de competitividad de las instituciones. Asimismo, y en el ámbito económico, el desarrollo de una cultura emprendedora puede lograr soportar mejor el efecto económico de las

[92] http://rpp.pe/peru/arequipa/investigan-359-casos-de-bullying-en-la-region-arequipa-noticia-1005835

crisis. A la fecha, PRODUCE está apoyando al desarrollo de la cultura emprendedora (por ejemplo, a través de programas como Innóvate Perú) pero su foco principal es la ciudad de Lima, por lo que se necesita desarrollar investigación que permita conocer el potencial de la región Arequipa.

Se plantean las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Está alineada la oferta y demanda de profesionales en la región? ¿Cuál es el perfil de egresados?
- ¿En qué medida la inversión de capital humano en nuestro país ayuda a mejorar la competitividad?
- ¿Cuál es el nivel de inversión del gobierno regional en capital humano? ¿Cómo se refleja la inversión de capital humano en los niveles de institucionalidad? ¿Cuál es su nivel de desarrollo?
- ¿Cómo orientar la formación de capital humano para el impulso del desarrollo económico y social de la región y para evitar el crecimiento del sector informal?
- ¿Cuánto contribuye el desarrollo de una cultura emprendedora a mejorar económicamente un país? ¿Cómo el emprendimiento ayudaría a lograr una mejor calidad de inversión?
- ¿Qué iniciativas específicas existen en la región para promover los emprendimientos económicos liderados por mujeres? ¿Cuáles son sus principales resultados?
- ¿Cuántos organismos desarrollan trabajos de generación de emprendimientos? ¿Existen reales líneas de emprendimiento en las universidades u otros casos de estudio?
- ¿Cuál es el diagnóstico de los proyectos de emprendimiento? ¿Reciben apoyo? ¿Cuáles son las limitaciones para que sus emprendimientos logren escalar?
- ¿Cuál es el rol que juegan las universidades al impulsar los emprendimientos de negocios de los estudiantes, a través de incubadoras y aceleradoras de negocios?

AR76. Empleabilidad de personas con discapacidad

Las personas con discapacidad conforman un grupo el cual continúa siendo discriminado, principalmente en el ámbito laboral. Si bien existe la cuota de empleo para personas con discapacidad de 3% para el sector privado con 50 o más trabajadores y de 5% para el sector público, persisten límites a su desarrollo profesional, como falta de capacitación, infraestructura y acceso a los centros de trabajo y estudio.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuál es el balance de las políticas de inclusión laboral de personas con discapacidad en la región? ¿Qué tanto se cumple la cuota de empleo para esta población?
- ¿Cuál es el porcentaje de trabajadores informales con discapacidad en la región? ¿Cómo incorporarlos al sector formal?

AR77. Protección del patrimonio cultural

El patrimonio cultural es parte de la identidad cultural del país y está expresado en bienes culturales, muebles e inmuebles, así como de diversas manifestaciones culturales protegidas por la Ley N° 28296, Ley General de Patrimonio Cultural. A pesar de dicha normatividad, el patrimonio se ve amenazado por diversos motivos: como la falta de presupuesto, deficiencias en la gestión cultural, entre otras.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuál es el balance de las políticas de protección y conservación del patrimonio cultural en la región?
- ¿Cómo fomentar la construcción de ciudadanía en los centros educativos para promover la protección y conservación del patrimonio cultural?
- ¿Cuál es el valor económico del patrimonio cultural de la región?

<u>ESTADO Y GOBERNABILIDAD</u>

AR78. Descentralización y articulación de políticas públicas

Uno de los mayores problemas del país es que no se ha avanzado con la descentralización, como reforma del Estado, cuestión que no ha permitido superar los desequilibrios regionales. Resulta necesario superar ese problema con el fin de que el Perú sea un país más integrado y que alcance una verdadera inclusión social. Si bien se ha avanzado en la delegación de competencias, no se ha logrado la descentralización económica. Por otro lado, desde el año 2009 se intentó implementar un enfoque de gestión descentralizada centrado en el ciudadano; sin embargo, los resultados de los

diferentes sectores han sido disímiles tanto en su elaboración como implementación. Este nuevo enfoque incorporó el elemento territorial en la elaboración de políticas públicas, por lo que resulta necesario evaluar dicho enfoque a fin de conseguir mejoras. Asimismo, otro problema a nivel regional y local es la poca articulación sectorial e interinstitucional. Por ejemplo, en temas de salud, educación, ambiente e institucional, existen mesas de trabajo que realizan la misma labor y que tienen los mismos objetivos de trabajo, pero que no articulan sus acciones; entonces, pueden resultar eficaces pero no eficientes, pues se desperdiciarán recursos.

Preguntas de investigación:

- ¿Qué estrategias se deben implementar para garantizar los servicios públicos de salud y educación n la región fortaleciendo el proceso de descentralización? ¿Cómo mejorar las políticas públicas con un carácter descentralista que mejore las condiciones de vida de la población en Arequipa?
- ¿La normatividad regional en cada área se logra implementar debidamente? ¿Qué líneas de trabajo son más normadas a nivel regional?
- ¿Cómo asegurar la articulación entre los planes regionales de diferentes sectores? ¿Y entre los planes regionales y las políticas nacionales?

AR79. Institucionalidad y calidad de la democracia

Para dar el siguiente paso, y superar la trampa de ingreso medio, es necesario generar confianza en la institucionalidad para incentivar la formalidad y generar reformas institucionales que mejoren la calidad de la democracia. La institucionalidad es un factor clave para eficiencia y efectividad de las políticas públicas y procesos de desarrollo. Puede ser también un elemento crítico para la sostenibilidad y el aprendizaje en los procesos, así como para la mejora en la transparencia de la gestión pública.

Preguntas de investigación:

- ¿Qué reformas institucionales son necesarias para mejorar la calidad de la democracia? ¿Cómo identificar los puntos clave que hagan realidad este desarrollo institucional?
- ¿Qué instituciones son los actores clave para la generación de confianza en la sociedad?
- ¿Cómo generar instrumentos más eficientes de control y gestión en las instituciones públicas?
- ¿Cuáles son los programas, proyectos, esfuerzos realizados para fortalecer la institucionalidad en la región? ¿Cuáles han sido sus logros?
- ¿Qué casos de éxito de institucionalidad encontramos en la región?
- ¿Cómo contribuye la institucionalidad a la mejora en el diseño e implementación de políticas públicas en la región?

AR80. Reforma del servicio civil

La mala calidad de los servicios públicos es un problema estructural del Estado que afecta su competitividad y su trabajo para con la sociedad.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuál es el diagnóstico de los servicios públicos en la región? ¿Existe diferenciación por sexo, edad, nivel socioeconómico, nivel educativo? ¿Cómo mejorar su calidad? ¿La implementación de la Ley de Reforma del Servicio Civil apoyará el proceso de mejora?
- ¿Qué técnicas de negociación se sugieren para lograr la aceptación de los sindicatos de trabajadores de la región?

AR81. Lucha contra la corrupción

Resulta necesario atacar los altos índices de corrupción existentes a nivel nacional, regional y local; en tanto su erradicación potenciaría las posibilidades del Perú para ingresar a la OCDE.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuál es el balance del trabajo del Comité Anticorrupción de Arequipa?
- ¿A nivel regional y local existen planes o políticas públicas que luchen contra la corrupción? ¿Cuál es el balance y resultados de los mismos?

b. Piura

OPORTUNIDADES Y ACCESO A LOS SERVICIOS

AR82. Calidad de la educación

La calidad de la educación es una preocupación y una prioridad en la agenda nacional y regional. El gobierno nacional y gobiernos subnacionales vienen implementando políticas para mejorar la calidad de los aprendizajes. Se tienen avances; sin embargo, las brechas de educación en logros de aprendizaje entre costa y sierra han aumentado (a nivel nacional, entre las escuelas rurales y urbanas en lectura se incrementó de 15.4% a 36.6% y en matemática de 4% a 16.8%[93]) o su disminución es lenta. Por otro lado, la deserción escolar es un problema identificado en las zonas rurales debido a la demanda de mano de obra en las familias rurales productivas en ciertos meses del calendario agrícola. Debido a las implicancias en el desarrollo educativo de los niños de la región, es importante conocer sus efectos así como las estrategias que guíen la política educativa en este contexto.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuáles son los territorios con mayores avances y los más rezagados en relación a logros de aprendizaje? ¿Cuáles son los logros según espacios geoeconómicos[94]? ¿Cuáles son las brechas existentes y como cerrarlas?
- ¿Qué factores políticos, sociales, económicos explican los logros educativos en los territorios de mayor avance?
- ¿Qué condiciones determinan los logros educativos en la costa y sierra de la región?
- ¿Cuál ha sido la evolución del porcentaje de deserción escolar en las zonas rurales de la región?
- ¿Qué políticas educativas han sido aplicadas para evitar la deserción escolar, considerando el calendario agrícola y las actividades productivas de las zonas rurales? ¿Qué se puede proponer?
- ¿Cuáles son los efectos económicos y sociales de la deserción escolar en las familias productivas de las zonas rurales de la región? ¿Existe diferenciación por sexo, edad?

AR83. Oferta formativa universitaria y retornos de la educación

En los últimos 10 años se han instalado en Piura 7 universidades (filiales) que han ampliado la oferta formativa. Por este motivo, resulta necesario analizar dicha oferta, centrándose en las universidades (pública y privada), así como los retornos de la inversión en educación superior.

Preguntas de investigación:

- ¿La oferta formativa en Piura y su calidad responde a la demanda laboral?
- ¿Cuál es el costo de acceso a la universidad y sus efectos en la economía familiar?
- ¿Cómo es el retorno de esta nueva oferta formativa?
- ¿Cómo se diversifica la oferta formativa de las nuevas filiales universitarias?
- ¿Cuánto invierten y cuánto ganan las filiales universitarias?
- ¿Qué carreras técnicas se ofertan en la región? ¿Cuál es la demanda no atendida?

AR84. Calidad de la salud

La región cuenta con 407 establecimientos de salud. No obstante, solo 4 de las 8 provincias cuentan con hospitales de nivel 2 (de atención general o atención especializada)[95]. Asimismo, la oferta no satisface totalmente la demanda, debido al déficit de aproximadamente 800 especialistas que atiendan las necesidades médicas de la población. Dadas las deficiencias, es necesario conocer sobre las políticas de salud implementadas en la región.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuál es el balance de las políticas de salud en la región? ¿Cómo mejorar el servicio?
- ¿Cuáles son las deficiencias en infraestructura de salud? ¿Qué políticas se pueden proponer para su mejora?
- ¿La oferta de salud satisface la demanda de la población de Piura?

[93] http://peru21.pe/actualidad/crecen-brechas-inequidad-educativa-peru-2243974
[94] Espacio en el que se evidencia la relación entre la producción y circulación de bienes en función al territorio.
[95] http://eltiempo.pe/para-mejorar-la-salud-en-piura-hay-que-recuperar-la-autoridad-de-diresa/

- ¿Cómo asegurar una mejor distribución del presupuesto destinado a la salud de la región en todas las provincias y distritos?

DERECHOS HUMANOS E INCLUSIÓN SOCIAL

AR85. Reducción de brechas e igualdad de oportunidades
La región Piura ha evidenciado en los últimos años patrones de crecimiento progresivo similares a la tendencia nacional. A pesar de este crecimiento, los beneficios no se sienten en las zonas rurales de sierra, donde existen brechas sociales y económicas. Disminuir estas brechas de desigualdad requiere de una cuantificación por territorio (costa/sierra) de tal manera que se apliquen políticas públicas focalizadas. Por otro lado, existen muy pocos espacios de concertación y análisis en los que autoridades, equipos técnicos y la población planteen estrategias orientadas a la igualdad de oportunidades, así como a la reducción de las brechas sociales y de género, de manera articulada, donde se definan adecuadamente los alcances de cada institución.

Preguntas de investigación:
- ¿Cuáles son las brechas económicas y sociales, según territorio, y cuál es el indicador para su medición?
- ¿Qué estrategias, planes, programas favorecen la reducción de las brechas económicas y sociales, y la igualdad de oportunidades en la región Piura? ¿Qué recomendaciones de política pública se requieren para avanzar en la disminución de estas brechas?
- ¿Cuál es el balance de lo implementado en materia de reducción de brecas e igualdad de oportunidades hasta la fecha en la región?
- ¿Cuál es el balance en materia de igualdad de género en la región?

COHESIÓN TERRITORIAL E INFRAESTRUCTURA

AR86. Brecha de infraestructura y gasto de capital y articulación público-privada
Se observa que el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) difiere del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) y que varios gobiernos locales, incluido el de la provincia de Piura, no han realizado el gasto de capital asignado. Las pocas obras públicas de efecto regional están observadas y existe un deficiente criterio técnico para la asignación de presupuesto. Asimismo, se evidencia la necesidad de presupuesto adicional para cubrir las brechas de infraestructura. Una estrategia para lograrlo podrían ser las asociaciones público-privadas.

Preguntas de investigación:
- ¿La diferencia entre el PIA y el PIM es un problema de mayor gasto capital o de eficiencia en su ejecución?
- ¿Se ha reducido la brecha de infraestructura pública regional?
- ¿Se ha administrado con eficiencia el gasto de capital?
- ¿Cuáles son los principales mecanismos de financiamiento público-privado que puede incorporar la región para cubrir necesidades, como obras de infraestructura y servicios?
- ¿Frente a los fondos disponibles, cuáles son las restricciones y posibilidades/hoja de ruta para implementar estos mecanismos?

AR87. Efectos de la apertura comercial y desarrollo
Le país tiene alrededor de 20 Tratados de Libre Comercio (TLC) con diferentes países. Sin embargo, aún no se tienen estudios sobre el efecto de los TLC en los espacios regionales. Resulta importante conocer sus diversas implicancias, principalmente en las regiones como Piura donde se ha registrado aumento de pobreza y el incremento de la desigualdad, anulando el efecto positivo que pueden tener estos tratados en el desarrollo y crecimiento local y regional.

Preguntas de investigación:
- ¿Cómo contribuyen los acuerdos y tratados comerciales al desarrollo y crecimiento regional? ¿Impactan positivamente sobre la pobreza y reducción de las desigualdades territoriales?
- ¿Cómo se distribuyen en el espacio agrario piurano los beneficios de los acuerdos y tratados comerciales, según los diferentes tipos de unidad productiva (p.e. empresas privadas, asociativas, medianos y pequeños productores individuales)? ¿Existen efectos diferenciados?

ECONOMÍA DIVERSIFICADA, COMPETITIVIDAD Y EMPLEO

AR88. MYPES y desarrollo económico
Al 2016, las MYPES absorbieron el 32% de la Población Económicamente Activa (PEA), principalmente en las ramas de la actividad extractiva y servicios[96]. Debido al rol que cumplen en el desarrollo económico y social de la región, debido a su relevancia para la generación de empleo, resulta importante conocer sobre la contribución de las MYPES al mercado regional y nacional.

Preguntas de investigación:
- ¿Cuánto contribuyen las MYPES a la generación de empleo y a la reducción de la pobreza en la región?
- ¿Cómo mejorar la sostenibilidad y competitividad de las MYPES? ¿Cuál es el efecto del clima microeconómico de la región en la sostenibilidad de las MYPES?
- ¿Cuáles son las necesidades financieras específicas que tienen las MYPE frente a empresas de mayor tamaño? ¿Los productos ofrecidos por las entidades financieras cubren las necesidades de las MYPE? ¿Qué mecanismos alternativos de financiamiento pueden cubrir las necesidades de las MYPE?
- ¿Cuáles son los efectos del bajo acceso al financiamiento de las MYPE en la economía? ¿Qué políticas públicas se pueden implementar para superar este problema?

AR89. Informalidad
El 78% de la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada del país es informal, y se concentra principalmente en el sector agropecuario, transportes y servicios. Piura registra un nivel de informalidad de entre 80%-90%, porcentaje alto y que puede tener efectos negativos en la productividad y crecimiento regional.

Preguntas de investigación:
- ¿Cuáles son los factores que influyen en el crecimiento de la informalidad en la región?
- ¿Qué incentivos deberán implementarse para fomentar la formalización? ¿Cómo mejorar los mecanismos de formalización?
- ¿Qué tipo de reformas, a nivel de GORE y local, deben implementarse para reducir la informalidad en la región?

AR90. Investigación, desarrollo e innovación (I+D+I)
Con el fin de lograr la transformación de la economía regional hacia una más competitiva y sostenible, resulta importante formular planes y estrategias basadas en el conocimiento científico y tecnológico; así como fomentar la articulación entre la industria, el gobierno y la academia para la promoción del desarrollo y crecimiento de la región.

Preguntas de investigación:
- ¿Cuál es el estado de las políticas de I+D+I en la región? ¿Cuál es su balance?
- ¿Cuál es el efecto de políticas I+D+I en el desarrollo y crecimiento de la región? ¿Qué sectores económicos utilizan la I+D+I?

3. A4: Gestión pública, derechos ciudadanos y otros temas económicos y sociales.

a. Cusco

AR91. Programas sociales
Si bien una serie de programas sociales se vienen implementando en la región (como Haku Wiñay, Juntos, Qali Warma, entre otros), se tiene poca evidencia sobre los efectos de los mismos en el desarrollo rural y productivo, y en la economía de las familias beneficiarias.

Preguntas de investigación:
- ¿Cuál es el balance con respecto a la implementación de programas sociales y/o de desarrollo productivo en comunidades rurales?

[96] http://rpp.pe/peru/piura/piura-32-laboran-en-una-micro-y-pequena-empresa-noticia-982739

- ¿Cuál es el efecto de la implementación de programas sociales en la economía familiar rural? ¿Y en el empleo rural? ¿Existen efectos diferenciados por sexo, edad, nivel socioeconómico, nivel educativo?
- ¿De qué manera los programas sociales pueden fomentar la revaloración de los conocimientos tradicionales y la adquisición de nuevas prácticas económicas y sociales?
- ¿Cuál es la percepción de los beneficiarios respecto al diseño e implementación de los programas sociales? ¿Cuáles son las alternativas de mejora? ¿Qué mecanismos y estrategias se deberían tomar en cuenta para el diseño e implementación de programas y proyectos en las comunidades rurales?

AR92. Gobernanza, descentralización y competitividad
Se requiere generar un entorno competitivo enfatizando el proceso de descentralización y un clima de negocios favorable a la inversión. Se deben delimitar criterios e indicadores para medir e implementar una adecuada gobernanza.

Preguntas de investigación:
- ¿Qué acciones desarrollan las municipalidades que aportan a la competitividad económica local? ¿Qué aspectos disminuyen las posibilidades de competitividad local?
- ¿Qué rol juegan los gobiernos subnacionales para afianzar el clima de negocios?
- ¿Cómo generar políticas públicas que coadyuven al mejoramiento de la descentralización y sus mecanismos de gobernanza?
- ¿Cuál es el aporte de instrumentos como PROCOMPITE y proyectos de inversión pública (PIPs) de apoyo al desarrollo productivo en las políticas locales de fomento a la competitividad?

AR93. Las TICs y crecimiento económico
En el contexto de globalización económica, las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs) cobran gran importancia en tanto permiten la dinamización de los procesos económicos y sociales. Sectores como el educativo se ven ampliamente beneficiados con el avance y desarrollo de las TICs ya que conducen a la mejora del aprendizaje y los métodos de enseñanza. En el ámbito económico, resultan importantes para el crecimiento del país, como de la región, debido a su contribución en la productividad y en el desarrollo de innovación.

Preguntas de investigación
- ¿De qué manera las TICs pueden conducir a la mejora del aprendizaje y los métodos de enseñanza?
- ¿De qué forma las TICs contribuyen al crecimiento económico, productividad y competitividad de la región?

b. La Libertad

AR94. Industria manufacturera
Actualmente, el sector industrial manufacturero de la región La Libertad no aplica procesos de normalización, estandarización y evaluación en su producción, por lo que resulta necesario que la pequeña y mediana empresa conozcan sobre las ventajas de la infraestructura de calidad.

Preguntas de investigación:
- ¿Cuál es el efecto de no contar con una industria manufacturera de calidad en la competitividad industrial? ¿Cuáles son las ventajas de aplicar los procesos de normalización, estandarización y evaluación en la producción?

AR95. Inadecuación laboral, informalidad y pobreza
Según el informe del INEI “Producción y Empleo Informal en el Perú” (2016), el empleo informal asciende aproximadamente a tres de cada cuatro peruanos de la Población Económicamente Activa Ocupada (PEAO). En el ámbito nacional, el porcentaje de empleo formal pasó de 21% en el 2007 a 29,1% en el 2015; mientras que el empleo informal en el sector informal disminuyó de 60,8% a 53,3%, y el empleo informal fuera del sector informal pasó de 18,2% a 17,6%. En el caso de La Libertad, el empleo informal oscila alrededor del 77%. Dentro de este porcentaje, la proporción de informales dentro del sector informal es de 58,5% y fuera del sector informal de 18,5%. Entre las principales causas del empleo informal serían los altos costos laborales asociados con la regulación

laboral, en particular la remuneración mínima; y la inadecuación laboral, causas las cuales podrían tener una relación con los índices de pobreza de la región.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuáles son los factores determinantes de la informalidad?
- ¿Cuál es la relación entre inadecuación laboral, informalidad y pobreza?

AR96. Inseguridad ciudadana

La inseguridad ciudadana es uno de los principales problemas que afronta el norte del país. Entre los afectados se encuentran los empresarios, víctimas de constantes extorsiones y amenazas no solo contra sus empresas, sino también contra sus vidas y familias. Este contexto los obliga a retirar sus negocios de la región, situación la cual puede tener repercusiones tanto en la economía familiar como en la regional.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuál es el efecto de la inseguridad ciudadana en la inversión privada en la región? ¿Cuántos inversionistas se retiran? ¿Cuánto disminuye la recaudación tributaria?