



BALANCE DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS 2011-2016 Y AGENDA DE INVESTIGACIÓN 2017-2021

Elaborado por:



Construyendo conocimiento para mejores políticas

Con el financiamiento de:



Global Affairs
Canada Affaires mondiales
Canada



IDRC | CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international



BALANCE DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS 2011-2016 Y AGENDA DE INVESTIGACIÓN 2017-2021



CIES
consorcio de investigación
económica y social

Construyendo conocimiento para mejores políticas

BALANCE DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS 2011-2016 Y AGENDA DE INVESTIGACIÓN 2017-2021

Jeanine Anderson
Vicente Benites
Daniela Campos
Ángelo Cozzubo
Lucía Dammert
Javier Herrera
Ludwig Huber
Jostin Kitmang
Juana Kuramoto
Pablo Lavado
Juan José Martínez
Jarís Mujica
Gonzalo Neyra
Hugo Ñopo
José Carlos Orihuela
Janice Seinfeld
Martín Tanaka
Mario Tello
Silvana Vargas
Diego Winkelried
Nicolás Zevallos



CIES
consorcio de investigación
económica y social

Construyendo conocimiento para mejores políticas

© 2017, Consorcio de Investigación Económica y Social, CIES
Av. Cayetano Heredia 861, Lima 11, Perú
Teléfono [51-1] 463-2828
www.cies.org.pe

Primera edición: Lima, agosto del 2017
Equipo editorial: Cecilia Niezen, Iana Málaga, Óscar Franco
Arte y diseño: Rocío Castillo
Cuidado de edición: Luis Ráez
Impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora N.º 156-164 Breña, Lima-Perú
Telf.: 332-3229 / 424-8104
Agosto 2017

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2017-10157
ISBN: 978-612-4099-35-9

Tiraje: 1,000 ejemplares

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por 48 prestigiosas instituciones peruanas dedicadas a la investigación y la docencia en ciencias económicas, ambientales y sociales.

La presente edición ha sido posible gracias al auspicio de *Global Affairs Canada* (GAC) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés).

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

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS	9
--	---

PRESENTACIÓN	16
---------------------	----

1. ESTADO Y GESTIÓN PÚBLICA

CORRUPCIÓN Y TRANSPARENCIA	20
-----------------------------------	----

Ludwig Huber

SEGURIDAD CIUDADANA	62
----------------------------	----

Lucía Dammert, Jaris Mujica y Nicolás Zevallos

REFORMA DEL SISTEMA POLÍTICO Y ELECTORAL	110
---	-----

Martín Tanaka

DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL	162
--	-----

Gonzalo Neyra

GESTIÓN PÚBLICA Y SERVICIO CIVIL	192
---	-----

Juan José Martínez

2. DERECHOS CIUDADANOS

EDUCACIÓN	218
------------------	-----

Hugo Ñopo y Jostin Kitmang

SALUD	266
--------------	-----

Janice Seinfeld y Vicente Benites

DERECHOS CIVILES Y DISCRIMINACIÓN	312
--	-----

Jeanine Anderson

3. POLÍTICA ECONÓMICA

MACROECONOMÍA	358
Diego Winkelried	
INSERCIÓN EN ECONOMÍA INTERNACIONAL, CRECIMIENTO Y DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA	412
Mario Tello	
EMPLEO E INFORMALIDAD	438
Pablo Lavado y Daniela Campos	

4. POBREZA Y DESARROLLO

POBREZA, DESIGUALDAD Y POLÍTICAS SOCIALES	494
Javier Herrera y Ángelo Cozzubo	
DESARROLLO RURAL	588
Silvana Vargas	

5. CIENCIA Y AMBIENTE

CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN	638
Juana Kuramoto	
AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	680
José Carlos Orihuela	

LISTA DE SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

• ACDI	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
• AER	Agencia de Energización Rural
• AFP	Administradora de fondo de pensiones
• Aisped	Atención integral de salud a poblaciones excluidas y dispersas
• AL	América Latina
• AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú
• ANA	Autoridad Nacional del Agua
• ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
• ANP	Áreas naturales protegidas
• AOM	Otitis media aguda
• AP	Acompañamiento pedagógico
• APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
• ARV	Tratamiento antirretroviral
• AUS	Aseguramiento universal en salud
• AVAD	Dispositivo de asistencia ventricular aguda
• BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
• BID	Banco Interamericano del Desarrollo
• BM	Banco Mundial
• CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
• Cafae	Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo
• CAN	Comisión de Alto Nivel Anticorrupción
• CAS	Contrato administrativo de servicios
• CBC	Centro Bartolomé de las Casas (Cusco)
• CC. SS.	Ciencias Sociales
• CCI	Consejo de Coordinación Intergubernamental
• Ceder	Centro de Estudios para el Desarrollo Regional (Arequipa)
• CEI	Centros de educación inicial
• Cemfi	Centro de Estudios Monetarios y Financieros
• Senan	Centro Nacional de Alimentación y Nutrición
• Centrum	Centro de Negocios de la Pontificia Universidad Católica del Perú
• Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
• Cepes	Centro Peruano de Estudios Sociales
• Ceplan	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
• Cerijajus	Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia
• CFI	Crisis financiera internacional
• CGR	Contraloría General de la República
• CGV	Cadenas globales de valor
• CHS Alternativo	Capital Humano y Social Alternativo
• CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
• Cienciactiva	Marca registrada de Fondecyt

LISTA DE SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

• CIES	Consortio de Investigación Económica y Social
• Cipca	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (Piura)
• CITE	Centro de Innovación Tecnológica
• Cites	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
• CIUP	Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico
• CNC	Consejo Nacional de la Competitividad
• CNCF	Consejo Nacional de la Competitividad y Formalización
• Cofide	Banco de Desarrollo del Perú
• Colciencias	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia
• Conapop	Consejo Nacional de Política Criminal
• Conasec	Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana
• Concytec	Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica
• Conicyt	Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile
• Cosep	Consejo Superior de Empleo Público
• CPI	<i>Corruption Perceptions Index</i>
• CSAP	Condiciones sensibles a atención primaria
• CTI	Ciencia, tecnología e innovación
• CV	Currículo de vida
• DAAD	Servicio Alemán de Intercambio Académico
• DAI-PUCP	Dirección Académica de Investigación de la PUCP
• Demuna	Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente
• DES	Derechos en salud
• Desco	Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo
• DL	Decreto Legislativo
• EBA	Educación básica alternativa
• EBE	Educación básica especial
• EBR	Educación básica regular
• ECE	Evaluación censal de estudiantes
• EIA	Estudio de impacto ambiental
• EIB	Educación intercultural bilingüe
• Enaho	Encuesta Nacional de Hogares
• Enapref	Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares
• Endes	Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
• ENUT	Encuesta Nacional de Uso del Tiempo
• EPS	Entidades prestadoras de salud
• ERNA	Empleo rural no agropecuario
• Esban	Encuesta de Salud y Bienestar del Adulto Mayor
• EsSalud	Seguro Social de Salud
• ETS	Enfermedades de transmisión sexual
• FAG	Fondo de Apoyo Gerencial

• FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
• Fapesp	Fundación de Investigación de Sao Paulo
• FEF	Fondo de Estabilización Fiscal
• FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
• Fidecom	Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad
• Fincyt	Fondo para la Innovación, la Ciencia y Tecnología
• Fitel	Fondo de Inversión en Telecomunicaciones
• Fomitec	Fondo Marco para la Innovación, Ciencia y Tecnología
• Fonchip	Fondo de Cooperación Hispano Peruano
• Foncomun	Fondo de Compensación Municipal
• Foncor	Fondo de Compensación Regional
• Fondecyt	Fondo Nacional de Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica
• GDR	Grupo de Diálogo Rural
• GG. LL.	Gobiernos locales
• GG. RR.	Gobiernos regionales
• GIZ	<i>Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i>
• GOLO	Gobiernos locales
• GORE	Gobiernos regionales
• GPS	Sistema de posicionamiento global
• Grade	Grupo de Análisis para el Desarrollo
• I+D	Investigación y desarrollo
• I+D+i	Investigación, desarrollo e innovación
• lafas	Instituciones administradoras de fondos de aseguramiento en salud
• IBC	Instituto del Bien Común
• ICR	Índice de competitividad regional
• Idehpucp	Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú
• IDL	Instituto de Defensa Legal
• IDRC	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
• IEP	Instituto de Estudios Peruanos
• Ietsi	Instituto de Evaluación de Tecnologías en Salud e Investigación
• IGV	Impuesto general a las ventas
• IIAP	Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (Loreto)
• IICA	Instituto Interamericano de Cooperación Agraria
• IIIH	Índice de integración para la inclusión humana
• Iincore	Índice de competitividad regional
• ILO	<i>International Labour Organization</i>
• Imarpe	Instituto del Mar del Perú
• IMC	Índice de masa corporal
• INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
• INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática

LISTA DE SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

• INEN	Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas
• INPE	Instituto Nacional de Penitenciario
• INS	Instituto Nacional de Salud
• IOH	Índice de oportunidades humanas
• IP	Intercambio prestacional
• IPAQ	Cuestionario internacional de actividad física
• IPC	Índice de precios al consumidor
• IPE	Instituto Peruano de Economía
• IPI	Instituto Público de Investigación
• IPM	Índice de pobreza multidimensional
• Ipress	Instituciones prestadoras de servicios de salud
• IPYS	Instituto Prensa y Sociedad
• IRD	Instituto de Investigación para el Desarrollo de Francia
• IREN	Instituto Regional de Enfermedades Neoplásicas
• ISI	<i>Import substitution industrialization</i>
• ITP	Instituto Tecnológico Pesquero
• ITS	Infecciones por transmisión sexual
• JEC	Jornada escolar completa
• JNE	Jurado Nacional de Elecciones
• JUS	Juntas de usuarios de los servicios de salud
• Lapop	<i>Latin American Public Opinion Project</i>
• LGTB	Lesbianas, gais, bisexuales, transgéneros y transexuales
• LGTBI	Lesbianas, gais, bisexuales, transexuales e intersexuales
• MCO	Mínimos cuadrados ordinarios
• MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
• MEM	Ministerio de Energía y Minas
• Midis	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
• MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
• Minagri	Ministerio de Agricultura y Riego
• Minam	Ministerio del Ambiente
• Mincetur	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
• Minedu	Ministerio de Educación
• Mininter	Ministerio del Interior
• Minjus	Ministerio de Justicia
• Minsa	Ministerio de Salud
• Mipyme	Micro, pequeñas y medianas empresas
• Monin	Encuesta de Monitoreo Nacional de Indicadores Nutricionales
• MPR	Relación de posesión de medicamentos
• MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
• MYPE	Micro y pequeñas empresas
• NBI	Necesidades básicas insatisfechas
• NINI	Personas jóvenes que no estudian, no trabajan ni se encuentran en capacitación laboral

• NSF	Fundación Nacional para las Ciencias de Estados Unidos
• NTHi	<i>Haemophilus influenzae no tipificable</i>
• OCAS	Organismos Constitucionalmente Autónomos
• OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
• ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
• OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
• OIT	Organización Internacional del Trabajo
• OLPC	<i>One laptop per child</i>
• OMS	Organización Mundial de la Salud
• ONG	Organización no gubernamental
• ONPE	Organismo Nacional de Procesos Electorales
• ONU	Organización de las Naciones Unidas
• Osinergmin	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
• Ositran	Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público
• Paipdes-Susalud	Programa de Acciones Integradas para la Promoción de los Derechos de Salud
• PAN	Programa Articulado Nutricional
• PBI	Producto bruto interno
• PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
• PEA	Población económicamente activa
• PER	Programa de Electrificación Rural
• PET	Población en edad de trabajar
• PHiD-CV	Vacuna conjugada neumocócica
• PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes o Informe
• Plancad	Plan Nacional de Capacitación Docente
• PME	Pequeñas y medianas empresas
• PMEMN	Pequeñas y medianas empresas multinacionales
• PNC	Pensiones no contributivas
• PNDP	Programa Nacional de Diversificación Productiva
• PNIA	Programa Nacional de Innovación Agraria
• PNP	Policía Nacional del Perú
• PNRA	Parque Nacional del Río Abiseo
• PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
• PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
• POT	Plan de Ordenamiento Territorial
• PPP	Paridad de poder de compra
• PPR	Presupuesto por resultados
• PPVT	<i>Peabody Picture Vocabulary Test</i>
• Pridi	Proyecto Regional de Indicadores de Desarrollo Infantil
• Prodes	Programa Pro Descentralización
• Produce	Ministerio de la Producción
• Profonape	Fondo Nacional para las Áreas Naturales Protegidas por el Estado

LISTA DE SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

• Proinversión	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
• Pronabec	Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo
• Pronied	Programa Nacional en Infraestructura Educativa
• Pronoei	Programa No Escolarizado de Educación Inicial
• PSA	Pago por servicios ambientales
• PSI	Política de Salud Intercultural
• PTF	Productividad total factorial
• PUCP	Pontificia Universidad Católica del Perú
• QALY	Año de vida ajustado por calidad
• RAISG	Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada
• RCT	Randomized control trials
• RCUK	Consejo de Investigación de Reino Unido
• REDD	<i>Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation</i>
• Remurpe	Red de Municipalidades Rurales y Urbanas
• Renamu	Registro Nacional de Municipalidades
• Reniec	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
• Rimisp	Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural
• RIS3	Estrategia de Investigación e Innovación para la Especialización Inteligente
• RMV	Remuneración mínima vital
• RR. NN.	Recursos naturales
• RR. HH.	Recursos humanos
• RUC	Registro Único de Contribuyentes
• SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP
• Senace	Servicio Nacional de Certificaciones para las Inversiones Sostenibles
• Sepia	Seminario Permanente de Investigación Agraria
• Serfor	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
• Sernanp	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
• Servir	Autoridad Nacional del Servicio Civil
• SERVQUAL	Cuestionario para la medición de la calidad del servicio
• SES	Estatus socioeconómico
• SGR	Sociedades de garantía recíproca
• SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
• SIEP	Sociedad de Investigación Educativa Peruana
• Sinacyt	Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación Tecnológica
• Sinadis	Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social
• Sinanpe	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
• Sineace	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa
• SIS	Seguro Integral de Salud
• Sisfoh	Sistema de Focalización de Hogares
• SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

• SPP	Sistema Privado de Pensiones
• SSE	Situación socioeconómica
• Sunafil	Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral
• Sunarp	Superintendencia Nacional de los Registros Públicos
• Sunasa	Superintendencia Nacional de Aseguramiento en Salud
• Sunat	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
• Sunedu	Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria
• Susalud	Superintendencia Nacional de Salud
• TBC	Tuberculosis
• TDNR	Trabajo doméstico no remunerado
• Terce	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo-Unesco
• TIC	Tecnologías de información y comunicación
• TMC	Transferencias monetarias condicionadas
• TMI	Transmisión materno-infantil
• UDEP	Universidad de Piura
• UGEL/MED	Unidad de gestión educativa local/Minedu
• UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
• ULES	Unidades locales de empadronamiento
• UNA	Universidad Nacional del Altiplano (Puno)
• UNALM	Universidad Nacional Agraria La Molina
• UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
• UNAP	Universidad Nacional de la Amazonía Peruana
• UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
• UNODC	United Nations Office for Drugs and Crime
• UNSA	Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa
• UNU	Universidad de las Naciones Unidas
• UP	Universidad del Pacífico
• UPC	Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas
• UPCH	Universidad Peruana Cayetano Heredia
• Usach	Universidad de Santiago de Chile
• Usaid	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
• USMP	Universidad de San Martín de Porres
• VIH-SIDA	Virus de la inmunodeficiencia humana
• Vivienda	Ministerio de Vivienda
• VPH	Virus del papiloma humano
• Vraem	Valles de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro
• WEF	World Economic Forum
• WHO	World Health Organization
• ZEE	Zonificación ecológica económica

PRESENTACIÓN

El presente documento es la quinta edición de la serie *Balance y agenda* que desarrolla el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) desde 1999. El objetivo de esta publicación, elaborada gracias al Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés) y al *Global Affairs Canada* (GAC), es contribuir al conocimiento de la realidad peruana y al diseño de políticas públicas, así como sugerir líneas de investigación y servir de marco de referencia a los investigadores en ciencias sociales. Asimismo, se busca visibilizar las investigaciones realizadas en los últimos años en el país, motivando nuevos estudios que consideren la base existente.

Con ese objetivo, cada edición de la serie tiene un balance de la producción de conocimiento de los últimos cinco años y propone una agenda de investigación clave en el país para el próximo quinquenio.

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

En esta quinta edición, se presenta el balance de la investigación 2011-2016 y la agenda de investigación 2017-2021, con base en cinco ejes: Estado y gestión pública; derechos ciudadanos; política económica; pobreza y desarrollo; y ciencia y ambiente. Estos ejes abarcan 15 capítulos.

En el eje sobre Estado y gestión pública, se analiza investigaciones en temas como servicio civil, reforma del sistema político y electoral, seguridad ciudadana, descentralización y corrupción. En este último punto, se plantean preguntas sobre vínculos entre corrupción e informalidad, y los factores que influyen en esta relación.

El eje acerca de derechos ciudadanos aborda derechos civiles y discriminación, salud y educación. En esta última temática se señala que el reto pendiente es el aprendizaje de los estudiantes y en la agenda se propone investigar sobre la desigualdad educativa y si la escuela reproduce desigualdades socioeconómicas.

Con respecto al eje sobre política económica, se analizan: la inserción en la economía internacional y el crecimiento; la situación del empleo y la informalidad; y los fundamentos macroeconómicos. En este último tema, tomando en cuenta que la informalidad no solo afecta la productividad, sino que tiene implicancias fiscales, se formulan preguntas vinculadas a la conveniencia de diseñar una estrategia nacional que articule diversos sectores para la formalización.

El eje sobre pobreza y desarrollo analiza el conocimiento generado en estudios de pobreza, subrayando la disponibilidad de nueva información que abre perspectivas de investigación, como los *big data*, los datos georreferenciados y la articulación de distintos tipos de fuentes. En desarrollo rural, una pregunta clave es cuál ha sido el impacto de las intervenciones articuladas del Estado en la reducción de la pobreza multidimensional y la desigualdad.

Finalmente, el último eje –ciencia y ambiente– presenta temas sobre ciencia e innovación, ambiente y recursos naturales. Este último punto se enfoca en la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica, y en la gestión integral de la calidad ambiental. La agenda de investigación de este capítulo se vincula con la agenda de investigación del Ministerio del Ambiente.

En cada capítulo, las agendas incluyen las prioridades de investigación que surgieron del XI Consejo Consultivo del Sector Público del CIES, realizado el 13 de enero de 2017, y de 13 talleres de validación realizados por el CIES con diversos sectores del Estado. Para la elaboración del balance, los autores –en conjunto– revisaron más de mil documentos citados en las bibliografías de cada capítulo.

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

Este libro está dirigido principalmente a la comunidad académica, pero también es útil para los servidores públicos, la cooperación internacional, los periodistas, el sector privado y para todos aquellos interesados en entender las complejas dinámicas sociales del Perú.

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

Se puede acceder a cada documento completo en www.cies.org.pe.

Oficina Ejecutiva CIES
Lima, agosto de 2017



ESTADO Y GESTIÓN PÚBLICA

■ CORRUPCIÓN Y TRANSPARENCIA

Ludwig Huber

■ SEGURIDAD CIUDADANA

Lucía Dammert, Jaris Mujica y Nicolás Zevallos

■ REFORMA DEL SISTEMA POLÍTICO Y ELECTORAL EN EL PERÚ

Martín Tanaka

■ DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL

Gonzalo Neyra

■ GESTIÓN PÚBLICA Y SERVICIO CIVIL

Juan José Martínez

CORRUPCIÓN Y TRANSPARENCIA: BALANCE DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS 2011-2016 Y AGENDA DE INVESTIGACIÓN 2017-2021

LUDWIG HUBER ¹

¹ **Ludwig Huber** es doctor en antropología por la Universidad Libre de Berlín (Alemania). Ha realizado estudios en el Perú sobre las rondas campesinas, las redes sociales entre migrantes, el consumo y la cultura, la corrupción cotidiana y los conflictos mineros. Entre sus publicaciones destacan *Romper la mano. Una interpretación cultural de la corrupción* (Lima: IEP, Proética 2008) y, en coautoría con Leonor Lamas, *Deconstruyendo el rombo. Consideraciones sobre la nueva clase media en el Perú* (Lima: IEP 2017).

El presente balance muestra un resumen de todos los estudios sobre la corrupción en el Perú, publicados en el periodo 2011-2016, que se han podido identificar. Son 40 textos de corte académico, que se acercan al perfil de las investigaciones que busca promover el CIES, y que en la medida de lo posible se han tratado de contrastar con bibliografía internacional para ubicar los trabajos en un contexto teórico y empírico más amplio. También se han tomado en cuenta algunos *Documentos de política*, que se nutren de textos académicos y tratan de darles un sentido práctico mediante propuestas de reformas del sector público. El temario propuesto para una agenda de investigaciones para el periodo 2017-2021, que se expone luego del balance, se deriva de los temas priorizados para la investigación que el CIES recogió en el sector público y el sector privado, de la revisión bibliográfica, de las entrevistas realizadas a 10 expertos y de un taller de validación con representantes del sector público y la sociedad civil.

■ 1. BALANCE DE INVESTIGACIÓN 2011-2016

En el balance que se expone a continuación, los textos revisados se presentan de acuerdo a los enfoques temáticos abordados con mayor frecuencia en las publicaciones: percepciones, causas/motivos, prácticas, impacto/victimización y lucha anticorrupción.

1.1 Percepciones

Muchos –en realidad, la mayoría– de los datos que tenemos sobre la corrupción no se refieren a una experiencia efectiva, sino a percepciones que se extraen de alguna encuesta. En su mayoría, estos estudios se benefician, por un lado, de censos nacionales que, como la Enaho, suelen incluir últimamente preguntas sobre el tema; y por otro lado, de sondeos especialmente diseñados para medir la corrupción (aunque, valga la redundancia, de hecho, suelen medir percepciones), siendo el más importante sin duda la encuesta anual de Transparencia Internacional (el *Corruption Perception Index* o CPI). En el Perú, contamos además con la encuesta bianual de Proética, que en su

última versión –del año 2015– encontró que la corrupción era considerada por sus encuestados como el segundo problema más importante del país (46%), después de la delincuencia y falta de seguridad (62%);² y que cuatro de cada cinco entrevistados consideraban que la corrupción se ha incrementado en los últimos cinco años (Proética 2015).

Otras fuentes muestran resultados similares. En su encuesta para el Barómetro de las Américas 2014 (Lapop, por sus siglas en inglés: *Latin America Popular Opinion Project*), Carrión, Zárate y Zechmeister (2015) encontraron que la preocupación en la población ha crecido de manera sostenida desde que se aplica el sondeo y –al menos en la opinión de sus encuestados– “la corrupción estatal parece ahora una epidemia de alcance nacional” (p. 160). En 2014, cuando se aplicó la encuesta, alrededor del 90% declaró que la corrupción se encuentra “algo” o “muy” generalizada entre los funcionarios públicos (p. 177), y el 10% señaló la corrupción como el problema más importante del país (p. 161). Estas percepciones se expresan con más frecuencia entre personas con un mayor nivel educativo y mayores ingresos familiares, entre aquellas de mayor edad, en el género masculino y entre los residentes de la selva y la costa norte. Según la encuesta, las estimaciones sobre la corrupción no afectan de manera negativa la valoración de la democracia como el mejor sistema político, pero sí influyen negativamente en la confianza en la política en general.

Ante los obstáculos que hacen tan difícil investigar empíricamente la corrupción, las encuestas sobre percepciones ofrecen índices accesibles, aunque con limitaciones. Después de todo, lo que recogen son apreciaciones subjetivas –o lo que Clatterberg, Moreno y Zuasnábar (2013: 104) llaman un “relativismo cognitivo”–, las cuales no necesariamente reflejan situaciones reales y, en el peor de los casos, pueden llevar a conclusiones equivocadas (Olken 2009: 961).³ Por ello, en los últimos años, mediciones como el CPI estuvieron sometidas a un cuestionamiento teórico y empírico. Se las ha acusado de tener un “sesgo innato” debido al elitismo de sus encuestados (Xenakis 2010: 40), de marginalizar estudios cualitativos y no considerar

² Llama la atención cómo la bonanza económica de las últimas dos décadas ha invertido las percepciones: en 2002, como principales problemas fueron considerados el desempleo con 75% y la pobreza con 60%, mientras la corrupción ocupó uno de los últimos lugares, con tan solo 29%; en 2015, el desempleo bajó a 21% de las respuestas, y la pobreza a 25%.

³ Así lo entiende también la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción: “Hay una concentración en la medición de percepciones que es importante, pero que no es siempre suficiente para entender la situación del fenómeno” (CAN 2012: 19).

acepciones locales (Ivanov 2007), de ver solo la corrupción burocrática mas no la corrupción política (Bardhan 2006: 343), de “medir lo que no se puede medir” (Galtung 2006) y hasta de ser potencialmente contraproducente para la lucha contra la corrupción en la medida que se prestan a fines políticos (Andersson y Heywood 2009). Además, varios estudios empíricos encontraron una relación poco confiable entre la percepción y la incidencia (ver Seligson [2006] para América Latina).

Sin embargo, muchos autores resaltan que el análisis de las percepciones sobre la corrupción sí tiene importancia, porque las percepciones, de alguna manera, influyen en la incidencia. En palabras de Bardhan (2006: 347), “nada perpetúa la corrupción tanto como las percepciones exageradas”, con el riesgo de convertirla en una “profecía autocumplida” (Corbacho et al. 2016). “Altos niveles de percepción pueden tener efectos aún más devastadores que la misma corrupción”, consideran Melgar, Rossi y Smith 2010: 120), porque generan una cultura de desconfianza.

Esta es una de las ideas de fondo de un proyecto interdisciplinario que está realizando el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), el cual parte de la idea de que “existe una relación endógena entre la confianza en las instituciones públicas y la corrupción” (Muñoz, Guadalupe y Castillo s. f.: 2). Basándose en una extensa revisión bibliográfica, Guadalupe et al. (2016: 13-14) identifican siete factores con el potencial de moldear las percepciones de la corrupción, más allá de la experiencia directa: a) la sensibilización de la población sobre casos “grandes” mediante “esfuerzos de alto perfil contra la corrupción”; b) los canales informativos por los que se enteran; c) el grado de interés en la vida política, en particular una lealtad afectiva a una determinada identidad o a un partido; d) las percepciones de vulnerabilidad y perspectivas económicas; e) el nivel de sofisticación política, refiriéndose a conocimientos que a su vez dependen de factores como el nivel de educación; f) los posibles beneficios de acciones corruptas que pueden neutralizar el disgusto popular; y g) factores sociodemográficos que determinan el contacto con el Estado, y por lo tanto, una mayor exposición a prácticas de corrupción.

Utilizando información de las encuestas de Proética de los años 2010 y 2015, los autores presentan un estudio experimental que elabora modelos explicativos sobre la base de estos siete factores. El resultado son conclusiones muy detalladas sobre la construcción de percepciones de la corrupción en el Perú, en las cuales destacan aspectos como los siguientes:

- La importancia de factores sociodemográficos (elevada percepción de la corrupción a mayor edad y educación de las personas; mayor tolerancia cuando se es más joven y cuando se tiene un nivel educativo menor a secundaria completa y un nivel socioeconómico bajo; mayor opinión sobre prevalencia de corrupción entre políticos en personas de mayor nivel socioeconómico).
- La probabilidad de valorar a la corrupción como un problema mayor del país disminuye entre quienes declaran tener interés en la política.
- Entre personas que tienen afiliación o simpatía hacia un partido disminuye la opinión sobre prevalencia de corrupción entre políticos, pero aumenta la opinión de prevalencia de corrupción entre empresarios.

En un estudio similar del CIUP, aún no publicado, que utiliza los mismos parámetros, pero se sustenta en datos de la Enaho, Muñoz, Guadalupe y Castillo (s. f.) encuentran que las percepciones de corrupción son formadas, a nivel individual, por la experiencia directa con actos de soborno; la frecuencia de consumo de noticias; el lugar de residencia (la percepción de que hay corrupción es mayor cuando los encuestados viven en zonas rurales); así como el sexo y la edad de los encuestados. A nivel regional, fueron importantes las evaluaciones individuales de la marcha económica, factores políticos como el nivel de competitividad en las elecciones y, sobre todo en las zonas rurales, el alcance del Estado. Uno de los hallazgos más interesantes del estudio es que “el PBI regional per cápita y las transferencias per cápita del canon son estadísticamente significativas, pero no sustancialmente. Por lo tanto, los factores económicos (...) no parecen influir en la percepción de la corrupción en el Perú” (*ibid.*: 24). Otra de las conclusiones principales se refiere a la importancia de analizar las percepciones en el nivel individual, pues así se obtienen resultados más exactos en comparación con los habituales análisis a nivel nacional o regional.

Daly y Navas (2015) analizan las percepciones sobre corrupción entre 406 ejecutivos de la empresa privada, a quienes aplicaron entrevistas y un cuestionario. La gran mayoría de su muestra percibe que la corrupción en el país va en aumento, lo cual atribuyen fundamentalmente a la presencia de raíces culturales. Un 75% admite haber realizado pagos irregulares, pero tienden a localizar la corrupción exclusivamente en el sector público y negar su propia responsabilidad. “El ejecutivo peruano –concluyen los autores– no ha tomado conciencia de que su proclividad a efectuar pagos irregulares contribuye a perpetuarla” (p. 38). Si bien expresan mortificación por los sobornos que tienen que pagar para agilizar trámites o para influir en fallos judiciales, en

la práctica se ha establecido lo que los autores consideran un “pacto implícito” entre empresarios y funcionarios, el cual obliga a los primeros a renunciar a una porción de los ingresos. Sin embargo, estos pagos no representan mayores mermas en la rentabilidad de su negocio; es decir, no tienen un impacto significativo sobre las operaciones de su empresa. Eso hace que, al menos implícitamente, los ejecutivos peruanos reconozcan la funcionalidad de la corrupción; para ellos, concluyen los autores, la corrupción “es más lubricante que carga onerosa” (p. 40), lo cual se expresa en un “desinterés en reformar y fortalecer las instituciones del país” (p. 39).

Finalmente, se identificaron dos tesis universitarias de la Pontificia Universidad Católica que abordan el tema de las percepciones de la corrupción en la Policía Nacional del Perú (PNP). Cayetano Cuadros (2015) encontró que la población forma sus opiniones más que nada a través de experiencias y observaciones propias. Por otro lado, los efectivos de la Policía consideran que la opinión pública está condicionada por la publicación continua y repetida de hechos negativos en los medios de comunicación; otro factor que influiría, según ellos, es el nivel educativo de la población o, en palabras de uno de sus entrevistados, su “nivel cultural” (p. 53).

Cuéllar Fajardo (2016) entrevistó a 16 estudiantes de escuelas técnicas superiores de suboficiales para su tesis de licenciatura en psicología. Según la percepción de sus entrevistados, quienes reconocen la mala reputación de la institución a la cual piensan integrarse, los rasgos distintivos de las personas que cometen actos de corrupción se caracterizan por valores individualistas y materialistas. Otros factores que podrían incidir en las percepciones son el nivel socioeconómico, los estereotipos de género, los procesos de influencia social y el sector de actividad profesional (público o privado). Como soluciones, los entrevistados proponen medidas de control, la educación, la vigilancia ciudadana y la transparencia en el ejercicio de las funciones.

1.2 Causas/motivos

En las últimas décadas, se ha producido una importante bibliografía dedicada a identificar posibles causas de la corrupción, desde clásicos como los textos de Susan Rose-Ackerman (1999) o Vito Tanzi (1998), hasta publicaciones más recientes como las de Treisman (2007), Pelligrini y Gerlagh (2008) o Goel y Nelson (2010), por mencionar solo algunas que usan datos de corte transversal. Existe unanimidad en que se trata de un fenómeno complejo y multifacético.

En contraste con la abundancia de publicaciones a nivel internacional, en el periodo que abarca el presente balance (el Perú, 2011 a 2016) solo se han encontrado dos artículos dedicados explícitamente a factores causantes de la corrupción, ambos desde la psicología. Frisancho (2015) publicó los resultados de un taller con 13 jueces especializados en anticorrupción que la autora realizó con el objetivo de “reconocer las emociones morales que surgen al enfrentar actos de corrupción” (p. 99). Utilizando viñetas con diferentes transgresiones morales, se aplicaron algunas preguntas para evaluar el juicio moral de los participantes. Se encontró que la mayoría de ellos no identificó la corrupción como una transgresión moral. Cuando expresaron emociones como la vergüenza, la culpa o el remordimiento no fue debido a un malestar subjetivo interno que se experimentaría al transgredir principios que la persona siente parte de ella misma (p. 111), sino por el temor a la sanción o al malestar que les produciría verse descubiertos (p. 99). En suma, de acuerdo con su especialidad, la autora encuentra una causalidad individual que perpetúa la corrupción.

El artículo de Peña (2013) es de carácter más general y en lo esencial resume el argumento de su libro publicado 10 años antes (Peña 2003). Es una reflexión sobre lo que el autor llama “los elementos ocultos de la corrupción”, interpretada como “psicopatología política y social”, que en última instancia se debería a una “interioridad penosa y lamentable de ética y la pérdida de valores” (p. 154). Esta pérdida de valores a su vez sería el producto de “aspectos corruptógenos (sic)” (*ibid.*) inherentes a experiencias traumáticas del individuo.

1.3 Prácticas

Con el riesgo de repetirnos: la corrupción es un tema elusivo para el análisis empírico, pues presenta una serie de obstáculos analíticos y prácticos. La narración de una actividad ilícita que se sustente en algún tipo de observación –fuese participativa o no– es difícil de por sí, y aún más cuando tanto el “agente” como el “cliente” están interesados en ocultar los hechos.⁴

El primer investigador en haber superado estas barreras en el Perú fue Jaris Mujica, un autor con formación en antropología y ciencia política. En 2011 publicó su tesis de maestría, una etnografía de la corrupción en los alre-

⁴ “Agente” y “cliente” se refieren al modelo (preponderante hasta la actualidad, sobre todo en los estudios económicos sobre la corrupción) de Robert Klitgaard (1988). Según este, la corrupción ocurre cuando un empleado público (agente) confabula con terceros (clientes) para apropiarse de un bien público que pertenece al “principal” (por lo general el Estado).

dedores del Palacio de Justicia, en Lima (Mujica 2011a; para una versión abreviada ver Mujica 2011b). El libro describe con detalle las redes que se construyen fuera y dentro del Palacio y que incluyen una serie de actores: tramitadores, falsificadores que adulteran todo tipo de documentos, abogados informales, “jueces que tienen amistades con abogados en el exterior de Palacio” (p. 81), secretarías y practicantes.

El libro de Mujica aporta hasta la fecha la descripción más detallada que tenemos sobre las prácticas de la pequeña corrupción (o microcorrupción) en el Perú. El autor aplica un enfoque etnográfico que pone énfasis en la construcción de redes personales donde se compenetran la formalidad y la informalidad, el ejercicio profesional y los intereses particulares. Las redes de corrupción generan así su propia dinámica, que va más allá del objetivo inmediato del beneficio económico, e incluyen “mecanismos de pertenencia, inclusión y protección” (p. 158), lo cual nos da una idea de la complejidad del fenómeno, que no se reduce a la codicia.

Recientemente se ha aplicado un enfoque similar, si bien metodológicamente más limitado, en algunas tesis universitarias. Hernández Diez (2012) –en Provías Nacional, un proyecto especial del Ministerio de Transportes y Comunicación– y Rosales Soberón (2015) –en la Empresa Peruana de Servicios Editoriales S. A. (Editora Perú)– encontraron redes entre funcionarios de las respectivas instituciones y personas particulares, orientadas a favorecer a un determinado postor en la contratación de servicios para el Estado a cambio de sobornos u otros favores. La tesis de Pérez Villacorta (2015), a su vez, analiza las estructuras de las redes de corrupción en el proceso de extracción de madera en Ucayali. La autora observa un sistema complejo de relaciones que se vinculan en todos los eslabones de la cadena, desde el otorgamiento de concesiones, pasando por la tala ilegal, hasta la comercialización. Estas prácticas corruptas son un secreto a voces: “todos saben que sucede, pero al mismo tiempo todos saben que nadie sabe” (p. 147, citando a Jaris Mujica).

Villaorduña Aristondo (2015) presentó una tesis de maestría en sociología que analiza el uso indebido de combustible en la PNP. Al complementar información de la Dirección de Logística de la Policía Nacional (Dirlog-PNP) con algunas entrevistas, el autor describe cómo se adulteran los registros de consumo de gasolina para luego vender los saldos no utilizados a particulares. Los casos más drásticos son de conocimiento público, pues en su momento tuvieron amplia cobertura mediática. Sin

embargo, Villaorduña recoge también las narrativas de ejecutivos de la Policía Nacional y encuentra una justificación de los hechos –que no son negados– en las normas de abastecimiento, que solo garantizan el suministro de gasolina mas no de otros insumos y autopartes (llantas, repuestos, lubricantes, mantenimiento). Ante estas restricciones, los policías –obviamente no en todos los casos, pero sí los hay– utilizan el dinero obtenido por la venta de la gasolina para mantener operativa su flota. Es decir, trasgreden las normas, pero no necesariamente en beneficio propio, sino para cumplir con los objetivos de la organización (p. 45). Se aplican “medios ilegítimos para fines legítimos” (p. 46), una manera de “corrupción por causas nobles” (p. 60) altamente legitimada al interior de la organización. Se manifiesta así una tensión entre la legitimidad y la legalidad, entre “la moral y la Ley” (Pardo ed. 2004), un tema que ha sido abordado por la antropología de la corrupción.

Contamos además con dos pequeños trabajos en el marco del Observatorio Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Cohaila *et al.* (2013a) describen casos de corrupción cometidos por depositarios legales, quienes representan el mayor porcentaje de personas imputadas en el Poder Judicial, aunque ellos no son funcionarios públicos. Se han comprobado dos modalidades que los autores interpretan como hechos de corrupción: en la gran mayoría se trata del uso indebido de los bienes, y en algunos casos los depositarios no los devolvieron a sus dueños porque los habían comercializado. En otro trabajo (Cohaila *et al.* 2013b), los mismos autores revisan denuncias sobre coimas de tránsito y encuentran que, en la mayoría de los casos que ingresan al sistema de justicia en Lima, estas acusaciones comprometen a conductores infractores que ofrecieron un soborno a un efectivo policial. En cambio, son pocos los casos en los que son denunciados los policías –y menos los que son sentenciados–, lo cual se explica porque “existen notorias diferencias en cuanto a niveles de dificultad en la prueba del delito, las formas de terminación de los procesos y el tipo de sanciones que en uno y otro caso impone la justicia penal” (p. 17).

Los estudios sobre prácticas de corrupción suelen enfocarse en el sector público; en cambio, sabemos poco sobre la presencia de actores privados. Mujica *et al.* (2015) hacen hincapié sobre este vacío y presentan un trabajo, que utiliza datos del archivo del Instituto Prensa y Sociedad (IPYS) y de Transparencia Internacional que demuestran “la importancia del sector privado como parte de las prácticas de corrupción y la tercerización de ciertas actividades de intermediación” (p. 14). Como resultado de su ejercicio exploratorio, los

autores señalan las limitaciones penales para detectar a los agentes privados en las prácticas de corrupción, cuestionan afirmaciones como que la privatización reduce inevitablemente la corrupción, y observan que la idea de la transparencia y acceso a la información no ha alcanzado al sector privado.

Un tema que se sitúa en el umbral entre la legalidad y la corrupción, una zona gris hasta el momento poco estudiada en el Perú es la ‘captura del Estado’ a través del cabildeo (*lobbying*). Hay un animado debate en círculos académicos acerca de si el cabildeo es sustituto o complemento de la corrupción (Campos y Giovannoni 2006), sin llegar a conclusiones contundentes.⁵

Mujica (2014) presenta un estudio sobre el cabildeo en el Parlamento peruano. El autor observa que a diferencia de muchos otros países en el mundo, en el Perú (casi) no hay *lobbying* profesional, debido a la (casi)⁶ inexistencia de vías formales que canalicen los flujos de la presión política como son los partidos políticos, de modo que –una vez más– la gestión de intereses funciona a través de redes personales. Sin embargo, estas estrategias son limitadas y se restringen a “algunos parlamentarios y algunos funcionarios” (p. 52), y a temas específicos. Además, se dan más que nada durante los periodos electorales, a través del financiamiento de campañas.⁷

En coincidencia con estas afirmaciones, una reciente tesis de maestría de la Universidad del Pacífico observa que la Ley 28024, que regula la gestión de intereses en el Perú, se encuentra “en un estado general de incumplimiento por parte de los agentes involucrados” (Rodríguez Galer 2016: 42). El autor propone una “ley de gestión de intereses de segunda generación” capaz de mejorar la regulación del cabildeo, el cual –si es aplicado de manera profesional y transparente– en sí es considerado como un mecanismo legítimo que puede generar mejores decisiones de política pública.

Durand (2016), desde una óptica distinta, llega a una postura más drástica. El autor analiza el fenómeno de la ‘puerta giratoria’ –el paso por el Estado de personas que antes tenían posiciones importantes en la

⁵ “La literatura teórica a menudo utiliza el *lobbying* y la corrupción como sinónimos, mientras la literatura empírica asocia el *lobbying* con el medio preferido para ejercer influencia en los países desarrollados y la corrupción con el medio preferido en los países en vía de desarrollo” (Castro y Giovannoni 2006: 1).

⁶ La Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp) mantiene un registro de gestores de interés.

⁷ Proética investiga el financiamiento de campañas en dos regiones del país (Puno y Áncash).

empresa privada— en relación con la Ley 30230 (*Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país*, publicada en *El Peruano* el 12 de julio de 2014), y llega a la conclusión de que se trata de una captura del Estado por el sector empresarial, sobre todo el minero. Las normas así establecidas limitan la fiscalización tributaria para la rendición de cuentas y afectan a grupos sociales vulnerables, y de esta manera terminan generando mayor desigualdad social.

¿Es esto corrupción? Pues no en términos legales. El mismo Durand usa un “enfoque crítico” (p. 16) que explícitamente va más allá de mecanismos ilícitos como la corrupción y toma en cuenta también la implementación de políticas. Sin embargo, desde el 2000, el concepto de ‘captura del Estado’ está incluido en el repertorio de la lucha anticorrupción del Banco Mundial, que distingue entre ‘corrupción administrativa’ y ‘captura del Estado’. Define este último como “acciones de individuos, grupos o empresas de los sectores público y privado para influir en la formación de leyes, reglamentos, decretos y otras políticas gubernamentales (...) mediante el uso ilícito y la provisión no transparente de beneficios privados a funcionarios públicos” (The World Bank 2000: 1; ver también Hellman et al. 2000 y Hellman, Jones y Kaufmann 2003). Kaufmann y Vicente (2011) presentan un modelo donde la élite construye un marco normativo para proteger su actitud corrupta; en estos casos, la corrupción se vuelve una actividad éticamente cuestionable, pero legal.⁸

Finalmente, hay indicios de una nueva modalidad que va más allá de los mecanismos acostumbrados de la corrupción: la infiltración del crimen organizado en el Estado. El flamante informe de la Comisión Presidencial de Integridad advierte que “hoy está abierta la posibilidad de que el Estado sea capturado indirectamente por organizaciones criminales que filtran dinero del narcotráfico, la tala ilegal, la minería ilegal y el contrabando”, creándose así “condiciones para que desaparezca la sutil línea que separa la corrupción que proviene del dinero obtenido formalmente de aquella que procede de la economía ilegal” (Comisión Presidencial de Integridad 2016). También existe la variante de involucramiento directo en las instancias del Estado cuando los delincuentes ya no corrompen a los funcionarios, sino que se

⁸ Véase también Bardhan (2006: 342): “Hay muchas actividades que son altamente corruptas, pero al menos según la ley del país no son ilegales”. Para los autores del CIUP, “la diferencia sustantiva entre estas acciones de ‘captura del Estado’ y el legítimo ejercicio de influencia está dada por dos factores: la falta de transparencia (...) y la entrega de pagos o beneficios a los funcionarios o políticos corruptos” (Guadalupe et al. 2016: 7).

convierten en funcionarios ellos mismos. Durand (2016: 11) llama a esta modalidad “captura mafiosa”, que se da sobre todo a nivel subnacional. Ese es el tema de la tesis de licenciatura de Rosa Arévalo León (2014)⁹ sobre el gobierno de César Álvarez en Áncash. La autora llega a la conclusión de que el gobernador regional pudo mantenerse en el poder gracias a tres factores: prácticas autoritarias, el desarrollo de redes clientelares y de patronazgo y el gasto público proveniente principalmente del canon minero.

1.4 Impacto/victimización

La encuesta de Lapop 2014 (Carrión, Zárate y Zechmeister 2015) incluyó preguntas sobre victimización de la corrupción. 26,4% de sus encuestados declararon haber sido víctimas de por lo menos una instancia de corrupción; el mayor número de casos ocurrió en la interacción con los municipios (16,6%), la Policía (16,5%) y los juzgados (10,9%). Los autores observan una descentralización de la corrupción que ahora afecta especialmente a gobiernos regionales y municipalidades provinciales; “en otras palabras, la corrupción más conspicua parece haberse mudado de la capital a las regiones del país” (p. 177).

El informe presenta un perfil desagregado de la victimización: las mujeres tienen menos probabilidad de ser afectadas por la corrupción (posiblemente porque tienen menos contacto con la esfera pública); las personas más activas en la participación social tienen mayor grado de victimización; a nivel regional, la costa norte y la selva tienen mayor probabilidad de declarar que han sido víctimas de la corrupción; las personas que se autoidentifican como blancas tienen una menor posibilidad de ser afectados (p. 169) que las personas de origen indígena o afroperuano, que “son mucho más propensas a ser víctimas de la corrupción” (p. 177).

En un estudio econométrico, Yamada y Montero (2011) se preguntan si los efectos negativos de la corrupción y las trabas burocráticas del sector público afectan más a los pobres que a los no pobres. Utilizando el módulo Gobernabilidad, democracia y transparencia de la Enaho, de los años 2003 y 2006, así como una encuesta sobre funcionarios y servidores públicos realizada por Apoyo Opinión y Mercado para el Banco Mundial, en el año 2001, los autores encuentran entre dos y tres tipos de “castigos” que afrontan los pobres del Perú: tienen menos probabilidad de acceso a los servicios públicos, gastan

⁹ Para una versión abreviada, ver Arévalo (2015).

una proporción mayor de sus ingresos en coimas y tienen menor probabilidad de culminar exitosamente sus trámites ante la Policía y las empresas de servicios básicos. Estos "castigos", sin embargo, no son iguales en todas las instancias públicas: en los gobiernos regionales, ministerios y servicios de salud encontraron menor acceso y mayores pagos de coimas para los pobres; en el Poder Judicial, en cambio, solo se encontró un menor acceso a los servicios, mientras que la corrupción afecta por igual a los pobres y a los no pobres.

En otro estudio, los autores (Montero y Yamada 2011) evalúan si hay discriminación contra los ciudadanos de origen indígena en el uso de los servicios públicos. Utilizando las mismas fuentes que en el trabajo anterior, encuentran que efectivamente los hogares con características indígenas alcanzan niveles más bajos de acceso a los servicios –sobre todo los servicios básicos, tales como agua potable y saneamiento– y menores tasas de conclusión exitosa de sus trámites. Sobre todo este último factor parece representar un problema de discriminación¹⁰ al interior de las entidades del Estado. Sin embargo, no se encontró efectos de un trato diferenciado a la población indígena en los casos de coima. "Los montos de corrupción parecen ser determinados por los funcionarios corruptos como una tarifa fija, que grava de manera relativamente más fuerte a los ciudadanos pobres, pero que no discrimina según las características étnicas del usuario" (p. 34). He aquí una diferencia con los hallazgos de la encuesta Lapop, que sí encontró una mayor victimización de corrupción entre la población que no se declaró como blanca.

Contamos con un texto que analiza el impacto que tiene el pago de sobornos en la economía de los hogares peruanos y cómo eso ha cambiado entre el 2005 y el 2013 (Riesco Lind et al. 2015). Se trata de un estudio econométrico con datos de la Enaho, y los autores encontraron que, entre aquellos años, el porcentaje de hogares que usó el servicio de la Policía y pagó algún soborno se redujo de 28,36% a 22,56%. Por ámbito geográfico, las reducciones más significativas se reportaron en la sierra central y la sierra norte (siendo esta última una de las zonas que según la encuesta Lapop tenía mayor probabilidad de victimización por corrupción). La mayor reducción se produjo en el quintil de menor gasto (de 27,66% a 10,11%). Por otro lado, se encontró un aumento del gasto anual en coimas como proporción del gasto

¹⁰ Los autores hacen una distinción entre 'discriminación' y 'exclusión'. De acuerdo con su interpretación, el menor acceso a servicios públicos se debe a menores niveles educativos y una capacidad de gasto más baja de la población indígena, y por lo tanto a la exclusión; en cambio, la tasa de conclusión de trámites sí sugiere discriminación de las familias indígenas, pues se observa que se encuentran en desventaja incluso cuando se las compara con otros hogares del mismo nivel de ingreso y educación.

total de los hogares que usaron el servicio de la PNP, si bien este no era estadísticamente significativo (0,0680% a 0,0991%; p. 89).

Mujica (2015) se pregunta si la corrupción efectivamente afecta a las inversiones, tal como lo sostiene el sentido común de una gran cantidad de publicaciones, y encuentra “elementos suficientes” (p. 147) para cuestionar esta afirmación. Evidencia del Banco Central de Reserva muestra que durante las primeras dos décadas del siglo XXI no se produjo una reducción de inversiones extranjeras en el Perú (que en el 2012 más bien crecieron en 49%), mientras que hay indicios de que durante el mismo periodo el nivel de la corrupción se mantuvo. Por lo tanto, concluye el autor, no hay una tensión analítica entre las inversiones y la corrupción. Es probable que ello se deba al hecho de que la corrupción no necesariamente genera incertidumbre –supuestamente una de las principales trabas para la inversión– cuando es estable; es decir, previsible y por lo tanto calculable. Eso es precisamente lo que se observa en el Perú (p. 156). El autor aclara que ello no debe interpretarse como una característica positiva de la corrupción, pues absorbe recursos de otros rubros.

1.5 Lucha anticorrupción

Si tomamos como referencia las publicaciones que se dedican a la lucha contra la corrupción, y los proyectos en curso de instituciones como el Instituto de Defensa Legal (IDL) o el Instituto Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP), se tiene la impresión de que esta lucha se percibe principalmente como un asunto legal. Derecho no forma parte de la cartera de investigaciones en ciencias sociales que promociona el CIES, y por lo tanto, en términos estrictos quedaría fuera del ámbito de este balance; sin embargo, mencionaremos algunos textos, pues pueden servir de insumo para estudios en otras disciplinas académicas.

En 2012, el IDEHPUCP publicó un libro que reúne a especialistas en diferentes disciplinas jurídicas (Montoya Vivanco ed. 2012). Los autores discuten temas como la imprescriptibilidad de delitos de corrupción y algunos casos emblemáticos como el enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos o el tráfico de influencias. Además, se presentan estudios críticos sobre aspectos procesales, así como trabajos sobre la prevención y el control de la corrupción desde el ámbito legal.

La tesis de Vigil Carrera (2012) analiza la eficacia de la producción legal en la lucha contra la corrupción administrativa y encuentra una “inconsistencia

normativa”: no existe una definición clara y consensuada del fenómeno; las normas e iniciativas adolecen de unidad y organicidad, generando desarticulación de los objetivos centrales; no se orientan esfuerzos suficientes para cumplir con las normas e iniciativas vigentes; y los operadores no interiorizan los conceptos vinculados al control gubernamental. Como resultado, no hay correlato entre la cantidad de normas y el éxito en la lucha contra la corrupción. Como salida, el autor propone la capacitación de funcionarios y la sensibilización de la ciudadanía.

En un pequeño artículo publicado en la revista de la Universidad Antenor Orrego, en el cual se examina el sistema anticorrupción en la región La Libertad, Vega Rodríguez (2015) también concluye que la normatividad jurídica no ha contribuido a lograr resultados satisfactorios. Como razones, el autor identifica la ausencia de juzgados especializados; la falta de una cultura de servicio; una intervención limitada de la Contraloría General de la República; la ausencia de coordinación entre entidades de la administración pública; y factores como el retraso en los plazos o penas benignas que evitan que las decisiones jurisdiccionales tengan también un impacto social.

Rosa Mavila León ha presentado una tesis de maestría en la Escuela de Postgrado de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos que investiga la corrupción en el sistema de justicia durante el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), así como las iniciativas de la época post-Fujimori para reformar el Poder Judicial (la Comisión de Magistrados para la Reforma del Poder Judicial y la Reforma Integral de la Administración Pública de Justicia [Ceriajus]). Revisando los informes de estas y otras instancias, la autora describe con detalle los mecanismos aplicados por las redes ilícitas al interior del sistema de justicia y llega a la conclusión de que se trata de “una de las instituciones donde la corrupción ha tenido mayor arraigo” (p. 333). Los sucesivos intentos de reforma no han logrado invertir esta imagen. Por un lado, las soluciones planteadas se vieron limitadas por un “sesgo punitivo” (p. 335) en detrimento del diseño de políticas integrales. Además, el Poder Judicial no logró desarrollarse plenamente como institución autónoma e independiente debido a su continua subordinación y abdicación frente a otros poderes: “Los gobiernos de turno han pretendido utilizar políticamente esta dependencia y deslegitimación para cuestionar su autonomía y no enfrentar el reto de construir una ética pública basada en la transparencia y la rendición de cuentas en el servicio de justicia” (p. 333).

Una publicación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos evalúa la experiencia de las procuradurías anticorrupción (Simon y Ramírez coord. 2012). El libro sale del ámbito estrictamente jurídico e incluye también un trabajo interdisciplinario de Mujica, Quinteros, Castillo y Chávez (2012) sobre reparaciones civiles. Es un trabajo que procesa información cuantitativa sobre litigios, sentencias e instituciones afectadas, y concluye que las instituciones especializadas tienen pocas posibilidades de generar algún impacto sobre la pequeña corrupción. En los casos de gran corrupción sí es posible establecer un mecanismo especializado, aunque el trabajo de la Procuraduría Anticorrupción se vio limitado por la gran cantidad de casos que tenía a su cargo. Para los fines de este balance, quizás el resultado más importante de esta investigación sea la “séptima consideración”, la cual constata que “uno de los problemas reside en que se ha asumido que la corrupción implica una sola forma, y se trata de un fenómeno, homogéneo cuyos compartimientos son parte de misma estructura” (pág. 220).

En una reciente tesis de maestría sustentada en la Universidad de Salamanca (España), Munive Pariona (2016) analiza las medidas anticorrupción tomadas por el Estado peruano después de la caída del gobierno de Alberto Fujimori, poniendo énfasis en la labor de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN). La CAN se distingue de experiencias anteriores por su conformación intersectorial, “agrupando a actores públicos y no públicos, quienes interactúan a nivel estratégico; es decir, a nivel de formulación de políticas públicas” (p. 138), y de esta manera viene aplicando el “enfoque de coordinación interinstitucional”, que apuesta por “respuestas integrales, conjuntas y coherentes para hacerle frente a la corrupción” (p. 8).

También el politólogo mexicano Víctor S. Peña-Mancillas (2011) analiza las iniciativas que se han tomado en el Perú con el objetivo de combatir la corrupción después de la caída del gobierno de Fujimori. A diferencia de otros países latinoamericanos, en los que el enfoque se centra más en la promoción de la participación de la sociedad civil y en la publicidad, la experiencia peruana ha sido sustancialmente jurisdiccional. Inmediatamente después de la caída –es decir, durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua–, según el autor, la experiencia peruana no ha tenido precedentes en América Latina en cuanto a su rapidez, efectividad y transcendencia. Sin embargo, luego de la presidencia de transición de Paniagua, la importancia del tema anticorrupción ha ido disminuyendo y se han establecido algunas medidas inviables. En consecuencia, dice el autor, sucedió “lo que ha sucedido en el resto de América Latina: las enseñanzas que pudieron adquirirse del primer

impulso que se le dio al tema, en los primeros años de la primera década del siglo, no han sido aprovechadas” (Peña-Mancillas 2011: 236).

Contamos además con dos tesis universitarias en ciencia política dedicadas a la lucha contra la corrupción en el Estado: la de Laos Castro (2015) analiza la labor de la Dirección Contra la Corrupción de la Policía Nacional del Perú, y la de Rojas Boucher (2015), las capacidades estatales para controlar la corrupción vinculada al narcotráfico en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Vraem). Mientras Laos Castro, él mismo miembro de la PNP, resalta el buen desempeño profesional de los integrantes de la dirección, cuya misión fundamental es investigar y denunciar delitos contra la administración pública y asistir a las demás instituciones del Estado en esta tarea, Rojas Boucher encuentra serias limitaciones para la prevención y/o sanción de la corrupción en el Vraem, porque las estrategias no se aplican de manera apropiada según las diferentes fases del tráfico ilícito de drogas (producción, distribución y comercialización), que requieren de estrategias específicas.

Queda mencionar brevemente la tesis de licenciatura de Melissa Vera Guerrero, de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC). Ella resalta la importancia del periodismo de investigación en la lucha anticorrupción, en este caso cometida al interior del Congreso de la República sobre hechos que en su momento eran noticia pública (los casos de Elsa Canchaya y Cecilia Anicama).

Finalmente, contamos con algunos trabajos que presentan propuestas para la lucha contra la corrupción; entre ellos, los *Policy Papers* del CIES.

Para las elecciones nacionales de 2011, Panfichi y Alvarado (2011) presentaron un *Documento de política* con recomendaciones que giraban en torno a dos ejes: el fortalecimiento de las instituciones de control más importantes (Poder Judicial, Poder Legislativo, Ministerio Público y Contraloría General de la República; a esta última se le asigna el rol de liderazgo) y el fortalecimiento de los mecanismos de vigilancia (*accountability*) desde la sociedad civil. Cada uno de estos ejes incluyó un número de medidas específicas que confluyen en el interés por hacer funcionar mejor a las instituciones del Estado.

Las recomendaciones del *Documento de política* para las elecciones de 2016, a cargo de Lucila Pautrat (2016), se apoyan principalmente en una revisión de iniciativas legales y administrativas que el Estado emprendió durante los últimos años para combatir la corrupción. El documento propone

a su vez una serie de medidas legales y reformas administrativas y una mayor articulación de los esfuerzos de las diversas entidades públicas.

Para las elecciones regionales del 2014, se presentaron dos *Documentos de política* que abordan el tema de la corrupción. Mujica y Arbizu (2015) distinguen entre diferentes niveles de corrupción (grande, mediana, pequeña), cada uno de los cuales implica modalidades y actores específicos, lo cual a su vez requiere de estrategias diferenciadas para combatirla. El documento se sustenta en una amplia revisión bibliográfica. El texto de Leiva y Soto (2015) está dedicado a las instancias de control interno y toca el tema de la corrupción solo de manera indirecta. Los autores identifican una serie de deficiencias en la gestión pública que se relacionan con el control interno y proponen alternativas.

Un reciente documento del Laboratorio de Criminología de la PUCP (Mujica y Zevallos 2016) construye elementos conceptuales para reducir la pequeña corrupción a través de un enfoque de control preventivo. Los autores se aproximan a la corrupción no desde la burocracia administrativa, sino a partir de las demandas de los usuarios. Su enfoque va más allá de la normatividad que caracteriza la mayoría de las publicaciones, pues sostiene que la anticorrupción no se puede restringir a acciones legales, sino que es fundamental entender la manera en que la corrupción es percibida y experimentada por los ciudadanos. Ello, a su vez, implica “entender que no todas las formas de corrupción tienen la misma fenomenología y no se pueden abordar, prevenir y reducir desde una misma perspectiva e intervención” (p. 17).

■ 2. 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 anticorrupción, 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.¹¹ 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.¹²

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.

¹¹ “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 socioculturales se diferencia tanto como la oxidación induce una coloración variada en su interacción con diferentes compuestos químicos” (Heidenheimer 2004: 101).

¹² 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.

La corrupción fue un factor marginal entre los temas priorizados para la investigación que el CIES recogió en el sector público y entre empresarios. Solo 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 poco 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 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.

2.1 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.¹³ Como bien dice De Graaf (2007: 39),¹⁴ “mientras más sepamos sobre las causas de la corrupción, mejor podemos decidir qué instrumentos políticos utilizar para combatirla”. Planteamos las siguientes interrogantes de investigación:

¹² En realidad, en ninguno de los planes anticorrupción que revisamos se señala potenciales causas del fenómeno que pretenden combatir.

¹³ 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>.

- ¿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).¹⁵ 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:

2.1.1 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

¹⁵ 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

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?
- ¿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?

2.1.2 Corrupción e informalidad

Los estudios de Andres 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.¹⁶ 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 los niveles de empleo del 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?

¹⁶ http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/economia_informal_peru.pdf

2.1.3 La tensión entre legalidad y legitimidad

A menudo se señala como causa de la corrupción una ‘falta de ética’¹⁷ 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.¹⁸ 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?

2.2 Efectos de la corrupción

2.2.1 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 solo 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

¹⁷ El tema fue sugerido en el taller de validación.

¹⁸ “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).

de soles.¹⁹ Cálculos de 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.²⁰ 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?

2.2.2 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 ana-

¹⁹ En declaraciones al periódico *Gestión*, 25 de julio 2016.

²⁰ 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. Por 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.

lítica (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?

2.3 Corrupción y descentralización

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

- Si 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 pueden 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).²¹ Es un "tema muy disputado" (p. 161), con resultados disímiles. Arikan (2004), por ejemplo, elabora un modelo econométrico según el cual la des-

²¹ Para otro balance, ver Fjeldstad (2004).

centralización 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 las siguientes interrogantes 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?

2.4 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).²² 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 anticorrupción 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.²³ 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:

²² Recuérdese también la crítica que hicieron Mujica, Quinteros, Castillo y Chávez (2012) a la Procuraduría Anticorrupción, por tratar la corrupción como fenómeno homogéneo.

²³ “Esta distinción es útil para algunos propósitos, pero no para otros; es válida en algunos contextos, pero no en otros” (Bardhan 2006: 341).

- ¿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 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),²⁴ 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.

2.5 Persistencia y lucha anticorrupción

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 solo 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).

²⁴ En su tesis de licenciatura sobre la corrupción en el gobierno regional de Áncash, Arévalo (2014) hace una distinción entre clientelismo y patronazgo.

Como soporte bibliográfico, se puede consultar Bracking (ed., 2007), donde varios autores analizan campañas anticorrupción 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 anticorrupción, una errónea caracterización teórica del fenómeno, pues el modelo principal-agente,²⁵ 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 anticorrupción 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 solo 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?

2.6 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.²⁶ Mientras haya este apoyo, el fenómeno continuará. Planteamos las siguientes interrogantes de investigación:

²⁵ Ver tercera nota a pie de página.

²⁶ Un reciente trabajo experimental de Vera (2016) evalúa en qué medida esta posición es generalizable. Analizando una encuesta realizada por Ipsos-Perú a 1308 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).

- ¿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?

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 esta 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.

■ 3. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **ANDERSSON, Staffan y Paul M. HEYWOOD**
2009 «The Politics of Perception. Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption». En *Political Studies* vol. 57, n.º 4, pp. 746-767.
- **ANDRES, Antonio R. y Carlyn RAMLOGAN-DOBSON**
2011 «Is Corruption Really Bad for Inequality? Evidence from Latin America». En *Journal of Development Studies* vol. 47, n.º 7, pp. 959-976.
- **ARÉVALO LEÓN, Rosa Emilia Milagros**
2014 *La dinámica política a nivel sub nacional: La estabilidad en la gestión de César Álvarez (2006-2013)*. Tesis para optar el título de licenciada en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales.
2015 «¿Cuento contigo? La estabilidad en la gestión de César Álvarez (2006-2013)». En *Politai: Revista de Ciencia Política*, año 6, n.º 11: pp. 111-125.
- **ARIKAN, Gulsun**
2004 «Fiscal Decentralization: A Remedy for Corruption?». En *International Tax and Public Finance* n.º 11, pp. 175-195.
- **BADER, Florian; Patrick VON MARAVIC, B. Guy PETERS y Michael TAUCH**
2013 «Corruption, method choice, and constraints – exploring methodological pluralism in corruption research». En Thomas Debiel y Andrea Gawrich (eds.): *(Dys-)Functionalities of Corruption. Comparative Perspectives and Methodological Pluralism*. Wiesbaden: Springer.
- **BARHAM, Manuhua; Barry HINDESS y Peter LAMOUR (eds.)**
2012 *Corruption: Expanding the Focus*. Canberra: Australian University Press.
Disponible en www.oopen.org/download?type=document&docid=459875
- **BARDÁLEZ, Elsa**
2012 «Gobernabilidad, corrupción y transparencia». En Nerina Ángeles et al.: *La investigación económica y social en el Perú. Balance 2007-2011 y agenda 2012-2016*. Lima: CIES.
- **BARDHAN, Pranab**
2006 «The Economist's Approach to the Problem of Corruption». En *World Development* vol. 34, n.º 2, pp. 341-348.
- **BARDHAN, Pranab y Dilip MOOKHERJEE**
2006 «Decentralization, corruption and government accountability». En Susan Rose-Ackerman (ed.): *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- **BLUNDO, Giorgio y Jean-Pierre Olivier DE SARDAN**

2006 «Why should we study everyday corruption and how should we go about it». En *Giorgio Blundo y Jean-Pierre Olivier de Sardan (eds.): Everyday Corruption and the State. Citizens & Public Officials*. Londres, Nueva York: Zed Books.

• **BRACKING, Sarah (ed.)**

2007 *Corruption and Development. The Anti-Corruption Campaigns*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

• **BRACKING, Sarah y Kalin IVANOV**

2007 «Conclusion». En *Sarah Bracking (ed.): Corruption and Development. The Anti-Corruption Campaigns*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

• **BRATSIK, Peter**

2003 «The Construction of Corruption, or Rules of Separation and Illusions of Purity in Bourgeois Societies». En *Social Text* vol. 21, n.º 4, pp. 9–33.

• **CAMPOS, J. Edgardo; Donald LIEN y Sanjay PRADHAN**

1999 «The Impact of Corruption on Investment: Predictability Matters». En *World Development* vol. 27, n.º 6, pp. 1059-1067.

• **CAMPOS, Mauro y Francesco GIOVANNONI**

2006 «Lobbying, Corruption and Political Influence». En *Discussion Paper n.º 2313*. Bonn: IZA.

• **CAN (COMISIÓN DE ALTO NIVEL ANTICORRUPCIÓN)**

2012 *Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016*. Lima: CAN.

• **CARRIÓN, Julio F.; Patricia ZÁRATE y Elizabeth J. ZECHMEISTER**

2015 *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. Lima: IEP, Vanderbilt University.

• **CAYETANO CUADROS, Miguel Ángel**

2015 *La opinión pública sobre la corrupción en la Policía Nacional del Perú y su influencia en el ejercicio del servicio policial: Caso División Territorial Sur 2- Lima. Tesis para optar el grado de magister en Ciencia Política y Gobierno*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno.

Disponible en el repositorio de la PUCP: tesis.pucp.edu.pe/repositorio

• **CLATTERBERG, Gabriela; Alejandro MORENO e Ignacio ZUASNÁBAR**

2013 «¿Qué miden las encuestas sobre corrupción en América Latina? Evidencias de Argentina, México y Uruguay». En *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* vol. 6, n.º 11, pp.87-106.

• **COHAILA, Edwin; Víctor Manuel QUINTEROS, Rafael CASTILLO y Carlos CHÁVEZ**

2013a *Microcorrupción en el Poder Judicial: El caso de los depositarios judiciales*.

Disponible en <http://www.minjus.gob.pe/observatorio-anticorruptcion-documentos/>

2013b *Microcorrupción en la Policía Nacional del Perú: El caso de las coimas de*

tránsito en Lima Metropolitana. Disponible en <http://www.minjus.gob.pe/observatorio-anticorrupcion-documentos/>

• **COMISIÓN PRESIDENCIAL DE INTEGRIDAD**

2016 *Informe de la Comisión Presidencial de Integridad*.

Disponible en <http://www.transparencia.org.pe/admin/ckfinder/userfiles/files/Informe%20Final%20Comision%20Presidencial%20de%20Integridad.pdf>

• **CORBACHO, Ana; Daniel W. GINGERICH, Virginia OLIVEROS y Mauricio RUIZ-VEGA**

2016 «Corruption as a Self-Fulfilling Prophecy: Evidence from a Survey Experiment in Costa Rica». En *American Journal of Political Science* vol. 60, n.º 4, pp. 1077-1092.

• **CUÉLLAR FAJARDO, Mayra Maressa**

2016 *Percepciones y actitudes hacia la corrupción: Una aproximación en estudiantes para suboficiales de policía*. Tesis para optar el título de Licenciada en Psicología. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Letras y Ciencias Humanas. Disponible en el repositorio de la PUCP: tesis.pucp.edu.pe/repositorio

• **CUERVO-CAZURRA, Álvaro**

2008 «Better the devil you don't know: Types of corruption and FDI in transition economies». En *Journal of International Management* n.º 14, pp. 12-27.

• **DALY, Jorge L. y Óscar Darío NAVAS**

2015 «Corrupción en el Perú: Visión del Ejecutivo peruano». En *Centrum Católica's Working Paper Series* n.º 2015-07-007. Lima: PUCP.

• **DE GRAAF, Gjalrt**

2007 «Causes of corruption: Towards a contextual theory of corruption». En *Public Administration Quarterly* vol. 31, n.º 1/2, pp. 39-86.

• **DE LA PEÑA, Guillermo**

1996 «Corrupción e informalidad». En *Espiral* vol. 8, n.º 7, pp. 109-127.

Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/138/13830706.pdf>

• **DE MARIA, William**

2008 «Measurements and markets: deconstructing the corruption perception index». En *International Journal of Public Sector Management* vol. 21, n.º 7, pp. 777-797.

• **DEBIEL, Tobias y Andrea GAWRICH**

2013 «(Dys-)Functionalities of corruption: comparative perspectives and methodological pluralism». En *Thomas Debiel y Andrea Gawrich (eds.): (Dys-)Functionalities of Corruption. Comparative Perspectives and Methodological Pluralism*. Wiesbaden: Springer.

• **DOBSON, Stephen y Carlyn RAMLOGAN-DOBSON**

2010 «Is there a trade-off between income inequality and corruption? Evidence from Latin America». En *Economics Letters* n.º 107, pp. 102-104.

- 2012 «Why is Corruption Less Harmful to Income Inequality in Latin America?». En *World Development* vol. 40, n.º 8, pp. 1534-1545.
- **DREHER, Axel y Friedrich SCHNEIDER**
2010 «Corruption and the shadow economy: an empirical analysis». En *Public Choice* n.º 144, pp. 215-238.
 - **DURAND, Francisco**
2016 *Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en el Perú*. Lima: Oxfam América.
 - **DUTTA, Nabamita; Saibai KAR y Sanjukta ROY**
2011 «Informal Sector and Corruption: An Empirical Investigation of India». En *IZA Discussion Paper* n.º 55. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA). Disponible en: <http://ftp.iza.org/dp5579.pdf>
 - **EGGER, Peter y Hannes WINNER**
2005 «Evidence on corruption as an incentive for foreign direct investment». En *European Journal of Political Economy* vol. 21, pp. 932-952.
 - **FAN, C. Simon; Chen LIN y Daniel TREISMAN**
2009 «Political decentralization and corruption: Evidence from around the world». En *Journal of Public Economics* n.º 93, pp.14-34.
 - **FJELDSTAD, Odd-Helge**
2004 «Decentralisation and corruption. A review of the literature». En *Development Studies and Human Rights. Working Paper 2004:10*. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
 - **FRISANCHO HIDALGO, Susana**
2015 «Jueces y corrupción: algunas reflexiones desde la psicología del desarrollo moral». En *Marianella Ledesma Narváez (coordinadora): Justicia, Derecho y Sociedad. Debates interdisciplinarios para el análisis de la justicia en el Perú*. Lima: Tribunal Constitucional del Perú, Centro de Estudios Constitucionales.
 - **GALTUNG, Fredrik**
2006 «Measuring the Unmeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indices». En *Charles Sampford, Arthur Shacklock y Carmel Connors (eds.): Measuring Corruption*. Aldershot: Ashgate.
 - **GOEL, Rajeev K. y Michael A. NELSON**
2010 «Causes of corruption: History, geography and government». En *Journal of Policy Modelling* n.º 32, pp. 432-447.
 - **GUADALUPE, César; Paula MUÑOZ, Rosa ARÉVALO, Yamilé GUIBERT y Paola CASTRO**
2016 «Sobre videos, audios y lentejas: elementos para la comprensión de la corrupción en el Perú». En *Documento de investigación*. Lima: Universidad del Pacífico.

- **HABIB, Mohsin y Leon ZURAWICKI**
2002 «Corruption and Foreign Direct Investment». En *Journal of International Business Studies* vol. 32, n.º 2, pp. 291-307.
- **HEATH, Anthony F.; Lindsay RICHARDS y Nan Dirk DE GRAAF**
2016 «Explaining Corruption in the Developed World: The Potential of Sociological Approaches». En *Annual Review of Sociology* vol. 42, pp. 7.1-7.29.
- **HEIDENHEIMER, Arnold J.**
2004 «Disjunctions between corruption and democracy? A qualitative exploration». En *Crime, Law & Social Change* n.º 42, pp. 99-109.
- **HELLMAN, Joel S.; Geraint JONES, Daniel KAUFMANN y Mark SCHANKERMAN**
2000 «Measuring Governance, Corruption, and State Capture. How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies». En *Policy Research Working Paper 2312*. Washington: The World Bank.
- **HELLMAN, Joel S., Geraint JONES y Daniel KAUFMANN**
2003 «Seize the state, seize the day: state capture and influence in transition economies». En *Journal of Comparative Economics* n.º 31, pp. 751-773.
- **HERNÁNDEZ DIEZ, Sandro**
2012 *Estructura de las redes de corrupción en los procesos de selección de obras públicas en el sector Transportes y Comunicaciones entre los años 2005 y 2010*. Tesis de maestría en Ciencia Política con mención en Gerencia Pública. Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno.
Disponible en el repositorio de la PUCP: tesis.pucp.edu.pe/repositorio
- **HUBERTS, Leo W. J. C**
2010 «A multi-approach in corruption research: towards a more comprehensive multi-level framework to study corruption and its causes». En *Gjalt de Graaf, Patrick von Maravic y Pieter Wagenaar (eds.): The Good Cause: Theoretical Perspectives on Corruption Research*. Opladen: B. Budrich.
- **IVANOV, Kalin S.**
2007 «The Limits of a Global Campaign against Corruption». En *Sarah Bracking (ed.): Corruption and Development. The Anti-Corruption Campaigns*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- **JANCSICS, David**
2014 «Interdisciplinary Perspectives on Corruption». En *Sociology Compass* vol. 8, n.º 4, pp. 358-372.
- **JOHNSTON, Michael**
1996 «The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption». En *International Social Science Journal* vol. 48, n.º 149, pp. 321-335.
2005 *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

2012 «Why do so many anti-corruption efforts fail?». En *NYU Survey of American Law* vol. 67, pp. 467-496. Disponible en: http://www.law.nyu.edu/sites/default/files/upload_documents/NYU-Annual-Survey-67-3-Johnston.pdf

2015 «Reflections and reassessment. The emerging agenda of corruption research». En *Paul M. Heywood (ed.): Routledge Handbook of Political Corruption*. Milton Park, Nueva York: Routledge.

• **KARKLINS, Rasma**

2002 «Typology of Post-Communist Corruption». En *Problems of Post-Communism* vol. 49, n.º 4, pp. 22-32.

• **KAUFMANN, Daniel y Pedro C. VICENTE**

2011 «Legal Corruption». En *Economics and Politics* vol. 23, n.º 2, pp. 195-219.

• **KHAN, Mustaq H.**

1996 «A Typology of Corrupt Transactions in Developing Countries». En *IDS Bulletin* vol. 27, n.º 2, pp. 12-21.

• **KLITGAARD, Robert**

1988 *Controlling Corruption*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press.

• **KURER, Oskar**

2001 «Why do voters support corrupt politicians?». En *Arvid K. Jain (ed.): The Political Economy of Corruption*. Londres y Nueva York: Taylor & Francis.

2015 «Definitions of corruption». En *Paul M. Heywood (ed.): Routledge Handbook of Political Corruption*. Milton Park, Nueva York: Routledge.

• **LAOS CASTRO, Pablo Enrique**

2015 *Análisis, estructura y funcionamiento de la Dirección Contra la Corrupción de la Policía Nacional del Perú*. Tesis para optar el grado de magister en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado. Disponible en el repositorio de la PUCP: tesis.pucp.edu.pe/repositorio

• **LAVENA, Cecilia F.**

2016 «What Determines Permissiveness Toward Corruption? A Study of Attitudes in Latin America». En *Public Integrity* vol. 15, n.º 4, pp. 345-365.

• **LEIVA, Daniel y Hugo SOTO**

2015 «Control interno como herramienta para una gestión pública eficiente y prevención de irregularidades». En *Propuestas de políticas para los Gobiernos Regionales 2015-2018*. Lima: CIES.

• **LESSIG, Lawrence**

2013a «Institutional Corruption». En *Research Lab Working Papers* n.º 1. Cambridge MA: Harvard University. Edmond J. Safra.

2013b «Foreword: 'Institutional Corruption' Defined». En *Journal of Law, Medicine and Ethics* vol. 41, n. 3, pp. 553-555.

- **LITTLE, Walter**
1996 «Corruption and democracy in Latin America». En *IDS Bulletin* vol. 27, n.º 2, pp. 64-70.
- **MANZETTI, Luigi y Carole J. WILSON**
2007 «Why Do Corrupt Governments Maintain Public Support?». En *Comparative Political Studies* vol. 40, n.º 8, pp. 949-970.
- **MAVILA LEÓN, Rosa Delsa**
2012 *La corrupción en el poder judicial como parte del sistema de Justicia en la década de 1990-2000: estudio crítico sobre las aproximaciones acerca de su naturaleza y solución*. Tesis para optar el grado académico de magister en Derecho con mención en ciencias penales. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Escuela de Postgrado.
- **MEHLING, Maxie-Lina y Frédéric BOEHM**
2014 «Corruption and Informality: Me Complements or Substitutes? Qualitative Evidence from Barranquilla, Colombia». En *IZA Discussion Paper* n.º 54817. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA). Disponible en: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/54817/>
- **MELGAR, Natalia; Máximo ROSSI y Tom W. SMITH**
2010 «The perception of corruption». En *International Journal of Public Opinion Research* vol. 22, n.º 1, pp. 120-131.
- **MISHRA, Ajit y Ranjan RAY**
2013 «Informality and Corruption». En *Bath Papers in International Development and Wellbeing* n.º 21. Bath: University of Bath.
- **MONTERO, Ricardo y Gustavo YAMADA**
2011 «Raza, corrupción y acceso a servicios públicos en el Perú: ¿exclusión o discriminación». En *Documento de discusión DD 11/03*. Lima: Universidad del Pacífico.
- **MONTOYA VIVANCO, Yván (ed.)**
2012 *Estudios críticos sobre los delitos de corrupción de funcionarios en Perú*. Lima: Open Society Foundations, IDEHPUCP.
- **MORRIS, Stephen D.**
2008 «Disaggregating Corruption: A Comparison of Participation and Perceptions in Latin America with a Focus on Mexico». En *Bulletin of Latin American Research* vol. 27, n.º 3, pp. 388-409.
- **MUJICA, Jaris**
2011a *Micropolíticas de la corrupción: Redes de poder y corrupción en el Palacio de Justicia*. Lima: Asamblea Nacional de Rectores.
2011b «Actores y escenarios de los sistemas de microcorrupción en el Palacio de Justicia del centro de Lima, Perú». En *Relaciones* vol. 32, n.º 126, pp. 87-117.

Disponible en <http://www.revistarelaciones.com/files/revistas/126/pdf/03jaris Mujica.pdf>

2014 «El lobby en un escenario de agendas fragmentadas. Consideraciones sobre los mecanismos de gestión de intereses en el Parlamento peruano». En *Revista de Ciencia Política y Gobierno* vol. 1, n.º 1, pp. 37-54. Disponible en <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/11891/12460>

2015 «¿La corrupción desincentiva las inversiones? Elementos para controlar la variable corrupción en el Perú». En *Marianella Ledesma Narváez (coordinadora): Justicia, Derecho y Sociedad. Debates interdisciplinarios para el análisis de la justicia en el Perú*. Lima: Tribunal Constitucional del Perú, Centro de Estudios Constitucionales.

• **MUJICA, Jaris y Julio ARBIZU**

2015 «Iniciativas anticorrupción en espacios regionales del Perú: diagnóstico y recomendaciones generales». En *Propuestas de políticas para los Gobiernos Regionales 2015-2018*. Lima: CIES.

• **MUJICA, Jaris y Nicolás ZEVALLOS**

2016 «Reducir la pequeña corrupción en los servicios de atención a la ciudadanía. Elementos conceptuales y marco lógico para el diseño de una intervención». En *Cuaderno de investigación I*. Lima: PUCP, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. Disponible en <http://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/publicaciones/reducir-pequena-corrupcion>

• **MUJICA, Jaris; José SALGUERO, José María LÓPEZ, Riccardo MILANI, Albert PEDROSA y Daniel WASSERMANN**

2015 *Actores privados e intermediarios de la corrupción. Un estudio de base a las investigaciones periodísticas en casos de gran y mediana corrupción en América Latina*. Berlín: Anti-Corruption Research Network, Transparency International. Disponible en <http://corruptionresearchnetwork.org/courses-trainings/mujica-et-al-2015-corrupcion-y-actores-privados-en-america-latina-ti-ipys-pucp/view4>

• **MUJICA, Jaris; Víctor QUINTEROS, Rafael CASTILLO y Carlos CHÁVEZ**

2012 «La Procuraduría Anticorrupción en perspectiva crítica: reparaciones civiles/investigación/sistema de información». En *Jan-Michael Simon y William Ramírez (coordinadores): La Lucha contra la corrupción en el Perú*. El modelo peruano: la experiencia de las Procuradurías Anticorrupción. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

• **MUNIVE PARIONA, Eloy Alberto**

2016 *El enfoque de coordinación interinstitucional como estrategia de lucha contra la corrupción: Perú 2011-2015*. Tesis de maestría, Universidad de Salamanca, Facultad de Derecho.

- **MUÑOZ, Paula; César GUADALUPE y Luis Eduardo CASTILLO**
s. f. «Perceptions of corruption on the spot». En *Documento inédito del Proyecto Interno Corrupción en el Perú: tipos, percepciones y tendencias*. Lima: Universidad del Pacífico.
- **OLKEN, Benjamin A.**
2009 «Corruption perception vs. corruption reality». En *Journal of Public Economics* n.º 93, pp. 950-964.
- **PANFICHI, Aldo y Mariana ALVARADO**
2011 «Corrupción y gobernabilidad». En *Documento de política para las elecciones 2011* n.º 1.2. Lima: CIES, PUCP. Disponible en <http://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/corruptiondocumento.pdf>
- **PARDO, Italo**
2004 «Introduction: Corruption, Morality and the Law». En *PARDO, Italo (ed.): Between Morality and the Law. Corruption, Anthropology and Comparative Society*. Aldershot: Ashgate.
- **PARDO, Italo (ed.)**
2004 *Between Morality and the Law. Corruption, Anthropology and Comparative Society*. Aldershot: Ashgate.
- **PAUTRAT, Lucila**
2016 «Políticas anticorrupción». En *Documento de política para las elecciones nacionales 2016*. Lima: CIUP, PUCP, CIES.
- **PELLIGRINI, Lorenzo y Reyer GERLAGH**
2008 «Causes of corruption: a survey of cross-country analyses and extended results». En *Economic Governance* vol. 9, n.º 3, pp. 245-263.
- **PEÑA, Saúl**
2003 *Psicoanálisis de la corrupción*. Lima: Peisa.
2013 «Reflexiones sobre la corrupción: patología mental, social, política y ética». En *Revista Neuropsiquiátrica* vol. 75, n.º 3, pp. 153-160.
- **PEÑA-MANCILLAS, Víctor S.**
2011 «Combatir la corrupción en el Perú: a diez años de Fujimori». En *Revista del CLAD Reforma y Democracia* n.º 5, pp 211-240.
- **PÉREZ VILLACORTA, Rosario del Pilar**
2014 *Estructura de las redes de corrupción en el proceso de extracción y comercialización de madera extraída de concesiones forestales otorgadas en la provincia de Coronel Portillo, región Ucayali, entre los años 2008 y 2011*. Tesis para optar el grado de magíster en Ciencia Política con mención en Gerencia Pública. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. Disponible en el repositorio de la PUCP: tesis.pucp.edu.pe/repositorio

- **PERSSON, Anna; Bo ROTHSTEIN y Jan TEORELL**
 2013 «Why Anticorruption Reforms Fail. Systemic Corruption as a Collective Action Problem». En *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* vol. 26, n.º 3, pp. 449-471.
- **PHILP, Mark**
 2006 «Corruption, Definition and Measurement». En *Charles Sampford, Arthur Shacklock y Carmel Connors (eds.): Measuring Corruption*. Aldershot: Ashgate
 2015 «The definition of political corruption». En *Paul M. Heywood (ed.): Routledge Handbook of Political Corruption*. Milton Park, Nueva York: Routledge.
- **PHILP, Mark y Elizabeth DÁVID-BARRETT**
 2015 «Realism About Political Corruption». En *Annual Review of Political Science* vol. 18, pp. 387-402.
- **PRATS CABRERA, Joan Oriol**
 2008 «Causas políticas y consecuencias sociales de la corrupción». En *Papers. Revista de Sociología* n.º 88, pp. 153-164. Disponible en <http://papers.uab.cat/article/view/v88-prats>
- **PROÉTICA**
 2015 IX Encuesta nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2015. Disponible en <http://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2015/12/Informe-completo-de-la-Encuesta-Nacional-sobre-Corrupci%C3%B3n-2015.pdf>
- **QUIROZ, Alfonso**
 2013 *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: IEP.
- **RIESCO LIND, Gustavo; Luis ALPACA ZUÑIGA y Walter L. ARIAS GALLEGOS**
 2015 «Evolución del pago de coimas a la policía en el Perú entre los periodos 2005-2006 y 2012-2013 y su impacto en la economía familiar». En *Revista de Investigación (Arequipa)* vol. 6, pp. 77-99. Disponible en <http://ucsp.edu.pe/investigacion/wp-content/uploads/2016/03/4.-Evoluci%C3%B3n-del-pago-de-coimas-a-la-polic%C3%ADa.pdf>
- **RODRÍGUEZ GALER, Nicolás Fernando**
 2016 *Regulación de lobby en el Perú: trayectoria pendular hacia una ley de gestión de intereses de segunda generación*. Trabajo de investigación presentado para optar al grado académico de magíster en Gestión Pública. Lima: Universidad del Pacífico, Escuela de Postgrado.
- **ROJAS BOUCHER, María Fátima Azeret**
 2015 *Una lectura a las capacidades estatales desde limitaciones burocráticas para el control de la corrupción en las acciones de interdicción de drogas en el Vraem*. Tesis para optar el grado de magíster en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. Disponible en el repositorio de la PUCP: tesis.pucp.edu.pe/repositorio

- **ROSALES SOBERÓN, Maritza**
 2015 *Estructura de los mecanismos de corrupción en los procesos de adquisición de bienes en EDITORA PERÚ entre los años 2007 al 2010*. Tesis para optar el grado de magíster en Ciencia Política con mención en Gerencia Pública. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. Disponible en el repositorio de la PUCP: tesis.pucp.edu.pe/repositorio
- **ROSAS, Guillermo y Luigi MANZETTI**
 2015 «Reassessing the trade-off hypothesis: How misery drives the corruption effect on presidential approval». En *Electoral Studies* n.º 39, pp. 26-38.
- **ROSE-ACKERMAN, Susan**
 1999 *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
 2002 «Grand' corruption and the ethics of global business». En *Journal of Banking & Finance* n.º 26, pp.1889-1918.
- **ROTHSTEIN, Bo y Jan TEORELL**
 2015 «Causes of corruption». En Paul M. Heywood (ed.): *Routledge Handbook of Political Corruption*. Milton Park, Nueva York: Routledge.
- **SAHA, Shrabani; Rukani GOUNDER, Neil CAMPBELL y J. J. SU**
 2014 «Democracy and corruption: a complex relationship». En *Crime, Law Social Change* vol. 61, n.º 3, pp. 287-308.
- **SELIGSON, Mitchell A.**
 2006 «The Measurement and Impact of Corruption Victimization: Survey Evidence from Latin America». En *World Development* vol. 34, n.º 2, pp. 381-404.
- **SIMON, Jan-Michael y William RAMÍREZ (coordinadores)**
 2012 *La lucha contra la corrupción en el Perú. El modelo peruano: la experiencia de las Procuradurías Anticorrupción*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- **SUNG, Hung-en**
 2004 «Democracy and political corruption: A cross-national comparison». En *Crime, Law & Social Change* n.º 41, pp. 179-194.
- **TANZI, Vito**
 1998 «Corruption Around the World. Causes, Consequences, Scope and Cures». En *Working Paper WP/98/63*. Washington: International Monetary Fund. The World Bank.
 2000 *Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate*. Washington: The World Bank. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTWBI-GOVANTCOR/Resources/contribution.pdf>
- **THEOBALD, Robin**
 1990 *Corruption, Development and Underdevelopment*. Houndmills: Macmillan.

- **THOMPSON, Dennis F.**
 1995 *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption*. Washington D.C. The Brookings Institution.
- **TORSELLO, Davide**
 2013 «The perception of corruption as social and institutional pressure: A comparative analysis of cultural biases». En *Human Affairs* vol. 23, n.º 2, pp. 160-173.
- **TREISMAN, Daniel**
 2000 «The causes of corruption: a cross-national study». En *Journal of Public Economics* n.º 76, pp. 399-457.
 2007 «What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research?». En *Annual Review of Political Science* vol. 10, pp. 211-244.
- **UBERTI, Luca J.**
 2015 «Can Institutional Reforms Reduce Corruption? Economic Theory and Patron-Client Politics in Developing Countries». En *Development and Change* vol. 47, n.º 2, pp. 317-345.
- **USLANER, Eric M.**
 2008 *Corruption, Inequality and the Rule of Law*. Cambridge, Nueva York: Cambridge University Press.
- **VEGA GUERRERO, Melissa Amalia**
 2013 *El periodismo de investigación frente a los hechos de corrupción en el Congreso. Casos Elsa Canchaya y Cecilia Anicama*. Tesis para obtener el título profesional de licenciada en Comunicación y Periodismo. Lima: Universidad de Ciencias Aplicadas, Facultad de Comunicaciones.
- **VEGA RODRÍGUEZ, Luis A.**
 2015 «Eficacia de la normatividad del sistema anticorrupción en la región La Libertad». En *Pueblo Continente, Revista Oficial de la Universidad Privada Antenor Orrego* vol. 26, n.º 1, pp. 183-192.
- **VERA ROJAS, Sofía Beatriz**
 2016 «Heterogeneous Effect of Corruption: Experimental Evidence from Peru». En *Ponencia presentada en la Visions in Methodology Conference, UC Davis, 16-18 de mayo 2016*. Disponible en:
http://visionsinmethodology.org/wp-content/uploads/2016/05/VIM_Paper_Vera_May.pdf
- **VIGIL CARRERA, Jorge Humberto Martín**
 2012 *El problema de la inconsistencia normativa en la lucha contra la corrupción administrativa en el Perú*. Tesis para optar el título de abogado. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Derecho.
 Disponible en el repositorio de la PUCP: tesis.pucp.edu.pe/repositorio

- **VILLAORDUÑA ARISTONDO, José Manuel**
2015 *La "normalización" de la transgresión en los vigilantes del cumplimiento de la Ley. El caso del uso indebido del combustible en la PNP*. Tesis para optar el grado de magíster en Sociología. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado. Disponible en el repositorio de la PUCP: tesis.pucp.edu.pe/repositorio
- **XENAKIS, Sappho**
2010 «Pride and prejudice. Comparative corruption research and the British case». En *Crime, Law and Social Change* n.º 54, pp. 39-61.
- **YAMADA, Gustavo y Ricardo MONTERO**
2011 «Corrupción e inequidad en los servicios públicos en el Perú». En *Documento de trabajo* n.º 87. Lima: Universidad del Pacífico, CIES.
- **YOU, Jong-Sung y SANJEEV Khagram**
2005 «A Comparative Study of Inequality and Corruption». En *American Sociological Review* n.º 70, pp. 136-157.


SEGURIDAD CIUDADANA: BALANCE DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS 2011-2016 Y AGENDA DE INVESTIGACIÓN 2017-2021

LUCÍA DAMMERT, JARIS MUJICA Y NICOLÁS ZEVALLOS ¹

¹ **Lucía Dammert** es doctora en Ciencia Política de la Universidad de Leiden, Holanda. Máster en Desarrollo Urbano y Regional de la Universidad de Pittsburgh, Estados Unidos, y socióloga de la Universidad Nacional de Cuyo, Argentina. Ha trabajado en procesos de reforma policial y consolidación de políticas de seguridad ciudadana en Chile, Argentina, México y Perú. Ha sido consultora de múltiples organismos internacionales, entre los que destaca la OEA, el PNUD, el Banco Mundial, la CAF y el BID. Es *global fellow* del Woodrow Wilson Center for Scholars, en Washington D.C. y ha sido invitada a ser miembro del Consejo Asesor del Secretario General de Naciones Unidas en temas de desarme en el periodo 2017-2020. Ha publicado diversos libros y artículos en editoriales internacionales y revistas de reconocido prestigio académico. Es profesora asociada de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Santiago de Chile.

Jaris Mujica es candidato a doctor, máster en Ciencia Política y licenciado en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Es doctorando y máster en Criminología por la Universitat Pompeu Fabra. Ha sido jefe de la Oficina de Asuntos Internos del sistema penitenciario peruano, jefe de la Unidad de Información de la Procuraduría Anticorrupción e investigador para varias oficinas del sistema de Naciones Unidas. Es profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP e investigador principal del Laboratorio de Criminología de la PUCP.

Nicolás Zevallos es candidato a doctor y máster en Ciencia Política, y bachiller en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Ha trabajado en la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú y el Observatorio Peruano de Drogas, en la dirección de proyectos de investigación y como asesor en política criminal y de seguridad. Es docente del Departamento de Ciencias Sociales y de la Escuela de Gobierno de la PUCP. Es investigador principal del Laboratorio de Criminología de la PUCP.



La seguridad ciudadana es la principal preocupación de los peruanos. La percepción generalizada de inseguridad, el aumento de la violencia y la criminalidad, así como los bajos niveles de confianza en las instituciones que deberían prevenir y controlar su desarrollo, son elementos clave de la forma en que se desarrolla la vida cotidiana de los peruanos.

La seguridad ciudadana, como concepto y problema público, ha emergido recientemente (a pesar de ser un fenómeno de larga data). De hecho, a inicios de la década de los 90, la criminalidad era entendida como un problema de corte policial que se alojaba principalmente en el trinomio Policía-justicia-cárcel. El correlato de investigación académica se vinculaba principalmente con análisis legales sobre la criminalidad y los marcos jurídicos más apropiados para procesarla y controlarla. Desde las ciencias sociales, se realizaron múltiples estudios que ponían énfasis en problemáticas específicas, como la violencia juvenil, pero con enfoques generales que no siempre permitieron abordar los fenómenos en su propia especificidad fenomenológica.

Las cosas han cambiado sustantivamente en los últimos 15 años. El concepto 'seguridad ciudadana', entendido como una problemática multidimensional que requiere ser promovida (además de controlar la inseguridad), involucra diversas instituciones gubernamentales, y es asumido transversalmente. La prevención del delito ha tomado una presencia relevante en el análisis y discurso público, reconociéndose la necesidad de acciones de índole social, política y económica para disminuir la magnitud del fenómeno criminal.

Hacer un balance de la investigación sobre la seguridad ciudadana en el Perú implica, entonces, un ejercicio de organización de temas diferentes. Asimismo, producir una agenda sobre el tema requiere componer varios canales de análisis que pueden dialogar entre sí, pero que no se subsumen en un solo modelo de trabajo o marco analítico. La seguridad es un concepto englobante, pero no necesariamente un marco teórico común a todos los enfoques sobre el crimen, la violencia y la inseguridad.

Este documento tiene un doble objetivo. El primero es hacer un balance de la investigación producida entre los años 2011 y 2016, en el Perú o sobre el Perú, en alguna de las áreas relacionadas a la seguridad ciudadana (sección 1). Este balance tiene dos límites: la investigación científica (indizada en buscadores científicos especializados) es escasa, aun cuando hay una importante producción de informes y datos públicos y de la sociedad civil; la búsqueda excluye investigaciones que han impactado en la política criminal y la política de seguridad ciudadana que han sido publicadas en años anteriores al periodo de registro. Asimismo, es importante entender que se trata de un ejercicio que sintetiza literatura disponible, y que agrupa los resultados en áreas de investigación seleccionadas según estándares de comparabilidad, de relevancia epidemiológica o de agendas regionales (lo que obliga a dejar de lado ciertos temas que son importantes).

El segundo objetivo es establecer una agenda de investigación básica sobre los diversos temas relacionados a la seguridad ciudadana. A pesar de que los temas asociados a la seguridad ciudadana y el crimen están presentes entre los asuntos de interés más importantes para la ciudadanía y los funcionarios estatales, no hay un correlato en el desarrollo de las investigaciones y de la especialización, sino solo de algunos pocos grupos y centros de investigación o áreas de concentración sobre el tema en el Perú.

■ 1. **BALANCE DE INVESTIGACIÓN 2011-2016**

A mediados de los 80, las políticas encargadas de controlar la criminalidad eran llamadas políticas de ‘seguridad pública’ y se vinculaban principalmente con acciones del sistema policial y de justicia. A finales del siglo XX, el concepto de seguridad ciudadana empezó a utilizarse de manera recurrente en América Latina (entendido principalmente desde la afectación a la seguridad física y a los bienes). Este enfoque incorpora a la ciudadanía como actor fundamental de las tareas vinculadas con la reducción del delito y la violencia (Abizanda *et al.* 2012: 6; CIDH 2009: 8). En este sentido, bajo la idea de seguridad ciudadana no solo se buscaba el control del crimen, sino también reconocer la importancia de la prevención del delito y de las iniciativas que exceden al ámbito policial y de justicia criminal.

Utilizado en esta perspectiva, el concepto ‘seguridad ciudadana’ se enmarca en el discurso de la ‘seguridad humana’, propuesto por el Programa de

Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este último concepto define la seguridad en un marco amplio, que incluye acciones vinculadas con la seguridad alimentaria, sanitaria, ambiental, económica, etc. Bajo este marco conceptual, la seguridad ciudadana se entiende como “la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna” (PNUD 2013: 5). Así, se considera que la seguridad ciudadana es “una condición necesaria para el desarrollo humano, y el desarrollo humano condiciona la seguridad ciudadana” (PNUD 2013: 8). Ello implica centrar las intervenciones en la reducción de la violencia y el delito, a partir de un conjunto de medidas preventivas y de control, ejecutadas desde un enfoque multisectorial (BID 2012: 6).

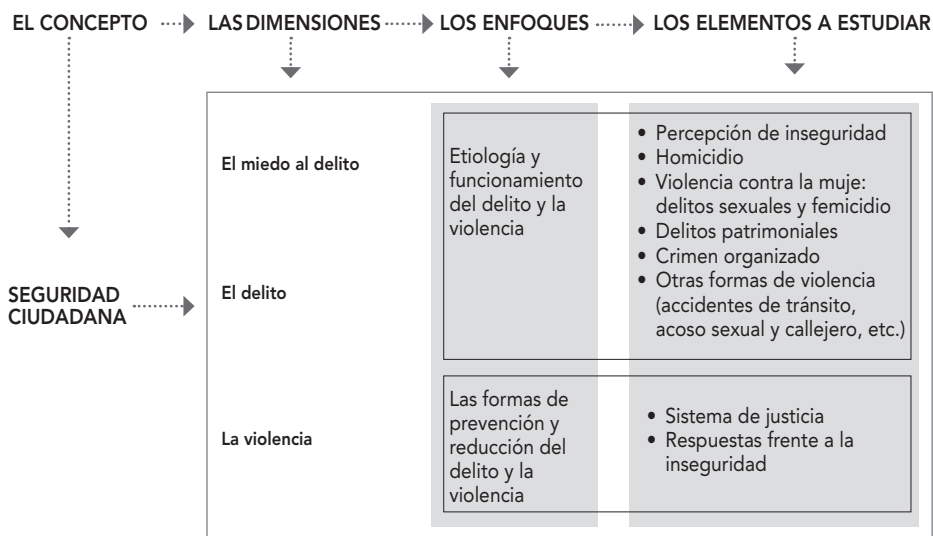
Esta lectura sobre la seguridad ciudadana implica la interrelación entre, al menos, tres dimensiones: la violencia, el delito y el miedo al delito. La violencia puede ser entendida como “el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones” (Krug *et al.* 2002: 5). Si bien guardan estrecha relación, no necesariamente todo acto violento es un delito, y no necesariamente todo delito involucra violencia, al menos no siempre de forma física directa (por ejemplo, los delitos como el lavado de activos o el cibercrimen).

Por otro lado, el delito y el miedo al delito refieren a lo que diversos autores denominan seguridad objetiva y seguridad subjetiva. La primera se vincula con la victimización por hechos criminales. Por lo general refieren a delitos contra la propiedad y contra las personas, los que tienen una preponderancia mayor en la agenda política y en la preocupación ciudadana. Esta circunstancia conlleva que hechos como los robos o hurtos tengan una relevancia principal en la agenda pública, mientras que fraudes o delitos económicos pasen más desapercibidos. Por su parte, la (in)seguridad subjetiva involucra múltiples emociones frente al delito, tales como la ira, la indignación y la impotencia (Dammert 2012; Carrión 2007; Kessler 2009: 35). El miedo al crimen se puede explicar por la exposición de la víctima o su círculo íntimo al delito (Hale 1996). Sin embargo, no necesariamente hay correspondencia entre delito y temor (Kessler 2009). Diversos estudios dan cuenta del impacto de los procesos de fragmentación urbana, abandono de espacios públicos y segregación territorial en la inseguridad subjetiva (Dammert 2012).

Así, la seguridad ciudadana incluye múltiples hechos, actores, instituciones y temáticas. Por ello, es claro que hay una amplia agenda de investigación que va, desde la importancia de los medios de comunicación masiva en el temor ciudadano, hasta la relación entre pobreza y criminalidad, pasando por la evaluación de las iniciativas de política en desarrollo. En este informe concentramos la atención en aquellos temas que representan una mayor relevancia en la agenda de políticas públicas. Y como todo recorte de la realidad, deja fuera problemáticas que son de especial relevancia (como estudios sobre carreras criminales o los factores vinculados con el desarrollo de diversos tipos de violencia). Asumiendo esta limitación, se ha procedido a elegir temas centrales que impactan en la política pública y que son prioritarios en las temáticas de seguridad ciudadana, dada la alta prevalencia epidemiológica, pues pertenecen a listas de indicadores comparables regionalmente: homicidio, violencia contra la mujer (feminicidio y delitos sexuales), delitos patrimoniales, crimen organizado, sistema de justicia, percepción de inseguridad, respuestas frente a la inseguridad, otras formas de violencia.

DIAGRAMA 1

DIMENSIONES, ENFOQUES Y ELEMENTOS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA SELECCIONADOS PARA EL ESTUDIO



FUENTE: Elaboración propia.

El balance de la literatura del periodo señalado se ha realizado a través de un procedimiento de búsqueda bibliográfica en tres grupos de fuentes: i) publicaciones en revistas científicas peruanas y extranjeras (disponibles en los catálogos y motores de búsqueda indizados); ii) publicaciones nacionales de instituciones gubernamentales disponibles en las base de datos del Ejecutivo; y iii) publicaciones de organizaciones no gubernamentales e instituciones internacionales dedicadas a la temática del delito y la violencia. Ello excluye estudios no publicados, tesis de licenciatura, así como documentos que no han pasado por procesos de revisión por pares o carecen de soporte institucional. A continuación, se exponen los resultados del balance en base a ocho ejes prioritarios: i) homicidios, ii) violencia contra las mujeres, iii) delitos patrimoniales, iv) crimen organizado, v) sistema de justicia, vi) percepción de inseguridad, vii) respuestas ante la inseguridad y viii) otras formas de violencia.

1.1 Homicidio

El homicidio se define como la muerte ilícita intencionalmente infligida por una persona contra otra (UNODC 2014a). La tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes es el indicador más utilizado para medir y comparar la violencia entre países y regiones, en parte debido a las limitaciones de los sistemas de información sobre otras formas de violencia y criminalidad (Dammert, Salazar, Montt y González 2010) y en parte por la violencia que implica el acto. La mayoría de países de América Latina tienen tasas de homicidio con niveles de epidemia (mayores a 10 homicidios por 100 mil habitantes), muy superiores a los de otras regiones del mundo (PNUD 2013; CAF 2014); en comparación, la tasa de homicidios en Perú es más baja que muchos de los países de la región.

Los datos sobre el fenómeno en el Perú no siempre han sido rigurosos, hasta la implementación de una iniciativa impulsada por el Consejo Nacional de Política Criminal (Conapoc) para estandarizar la información iniciada en la segunda década de este siglo (INEI 2014, 2016). Esta iniciativa constituye el principal avance de la segunda década del siglo XXI, pues busca determinar las tasas reales de homicidios en el país y permite establecer una base para la comparación con otros países (superando los problemas de registro de los años anteriores). Con todo, la información producida no ha dado a luz investigaciones especializadas. De manera que, con excepción de algunas aproximaciones específicas –como el estudio sobre patrones de homicidios en la provincia del Callao, en base al informe de necropsia por muertes vio-

lentas durante 10 años, de Arias-Coronel y Gutiérrez (2014)– la literatura académica es escasa o inexistente durante el periodo analizado, aun cuando es uno de los temas que genera mayor interés.

1.2 Violencia contra las mujeres

La violencia contra las mujeres implica varios fenómenos que han sido estudiados desde perspectivas diversas. Uno de esos fenómenos es el feminicidio, definido como “un conjunto de violencias dirigidas específicamente a la eliminación de las mujeres por su condición de mujeres” (Heinrich Boll Stiftung 2010: 5). El registro de feminicidios en el Perú data de finales de la década pasada, y se ha mostrado que estos se relacionan a un *continuum* de violencia que se desarrolla desde el hogar y la escuela. El debate sobre la necesidad de marcos legales para la tipificación de este fenómeno (Dador 2012) o los problemas que genera la tipificación (Ramírez 2011) fue tema central de la producción académica (sobre todo jurídica) hasta el 2012. En los últimos años, el feminicidio ha recibido atención mediática y ciudadana, lo que ha fortalecido el proceso de producción de información pública (Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público 2015; Ministerio de la Mujer 2012).

Los avances en la generación de información han permitido inaugurar un segundo momento en la producción académica, en el que, por ejemplo, se realizan balances sobre la situación actual del fenómeno, así como de su tratamiento mediático (Muñoz 2016), además de investigaciones que reconocen en el feminicidio un fenómeno al interior de una amplia cadena de hechos de violencia (Movimiento Manuela Ramos 2014), y que es difícil ser abordado solo desde una perspectiva punitiva (Mujica y Tuesta 2012). Así, otros estudios reconocen que uno de los principales desafíos del feminicidio es su tipificación penal, la carencia de medios de investigación, el escaso interés institucional y la limitada preparación de los operadores de justicia, lo que conlleva profundas dificultades para realizar una adecuada investigación de los casos (Mujica y Tuesta 2015a). En este mismo sentido, otros autores destacan la importancia de incluir en el análisis las tentativas de feminicidio para tener un conteo más amplio de fenómeno (Hernández 2015).

En el ámbito de la violencia en las relaciones de pareja, ha sido materia de estudio la violencia emocional ejercida sobre las víctimas (Nóblega 2012), así como las probabilidades de ser víctima de violencia en estos entornos (Fiestas, Rojas, Gushiken y Gozzer 2012). Benavides, Bellatin, Sarmiento y Campana (2015) abordan los límites en el acceso de las víctimas al sistema de

justicia en cuatro comunidades rurales de la costa y sierra del país. Saravia, Mejía, Becerra y Palomino (2012) exploran la violencia contra la mujer durante el periodo de gestación. La vinculación de la violencia contra la mujer en el hogar, y aquella contra niños y niñas, es objeto de estudio de Benavides y León (2013); Burela, Piazza, Alvarado, Gushiken y Fiestas (2014); Lostaunau, Torrejón, Becerra y Otero (2012). Por otro lado, Mora (2013) propone un efecto de transmisión intergeneracional entre madres e hijas maltratadas, mientras que Kalinsky (2015) analiza el vínculo entre el maltrato a la mujer y el filicidio.

La violencia sexual es otro de los fenómenos que afecta de manera prioritaria a las mujeres, lo que ha sido vinculado con una cultura patriarcal en donde es permanente el uso de la violencia de género en las relaciones cotidianas. La sistematización de datos registrados sobre violaciones –realizada por Mujica (2011b)– ha permitido poner en evidencia la magnitud del fenómeno en el Perú. A partir de este, se han realizado estudios sobre la prevalencia de la violencia sexual en espacios amazónicos, su relación con el embarazo adolescente, la presencia de este delito en la trayectoria biográfica de las víctimas (Mujica, Zevallos y Vizcarra 2013; Mujica 2016) y las dificultades en el acceso a los servicios de salud y de justicia en el caso de víctimas de violación sexual (Zevallos, Mujica y Vizcarra 2016a). Otros estudios han abordado el fenómeno desde las reacciones de las familias en casos de violencia sexual ocurridos en el espacio doméstico (Deboer y Tse 2010).

Por otro lado, más recientemente se ha incluido el acoso sexual callejero en la lista de temas asociados a la violencia contra las mujeres. Entendido como “un conjunto de prácticas cotidianas, como frases, gestos, silbidos, sonidos de besos, tocamientos, masturbación pública, exhibicionismo, seguimientos (a pie o en auto), entre otras, con un manifiesto carácter sexual” (Vallejo y Rivarola 2013), se trata de un fenómeno extendido pero poco estudiado aún. Algunos estudios se realizan a partir de encuestas que permiten explorar el sentimiento de las mujeres frente a esta situación, y en las que se remarca cómo la relación entre el uso del espacio público y el acoso callejero se asocia al temor de las mujeres en el uso de la ciudad (Vallejo y Rivarola 2013). Por otro lado, en la literatura es posible identificar aproximaciones sobre las medidas tomadas por un grupo de mujeres frente al acoso social (Llerena 2016).

1.3 Delitos patrimoniales

A pesar de ser un tema central en la agenda de la política criminal y en las percepciones de inseguridad y victimización, hay poca investigación acadé-

mica sobre delitos patrimoniales. La organización no gubernamental Ciudad Nuestra ha hecho importantes aportes, gracias a diversos estudios realizados por Costa y Romero, que se centran en informes de sistematización de los datos de delitos patrimoniales que afectan el país (2011a), Lima (2010) y las alternativas de solución a los problemas criminales (2014). Asimismo, el Instituto de Defensa Legal (IDL) ha desarrollado una trayectoria marcada por el impulso a agendas de seguridad ciudadana, que partieron por enfatizar la necesidad de información rigurosa, hasta hacer propuestas de políticas públicas que permiten enfrentar los problemas identificados (IDL 2012, 2014). Se trata de diagnósticos que ratifican los datos estadísticos publicados por el Estado (Conapoc 2013a) y que han permitido mostrar la relevancia central de los delitos patrimoniales en la experiencia de victimización y en la dinámica de fenómenos asociados a la inseguridad. Los trabajos académicos son pocos; solo hemos registrado en los catálogos indizados un único estudio sobre el robo y el hurto en la ciudad de Lima, que permite comprender el impacto de este fenómeno en la economía doméstica, de acuerdo al nivel socioeconómico familiar (Mujica, Zevallos, López y Prado 2015).

1.4 Crimen organizado y fenómenos asociados

Si bien en el Perú el crimen organizado ha tenido por principal protagonista al tráfico ilícito de drogas, durante los últimos años han cobrado particular visibilidad otros fenómenos, como el tráfico ilegal de madera, de oro, la trata de personas y la extorsión (UNODC 2014b; Conapoc 2013a; Basombrío 2014; PNUD 2013). Sobre el tráfico de drogas, destacan los estudios que abordan la política de drogas aplicada al Perú desde una perspectiva crítica de la primacía del enfoque prohibicionista (Soberón 2012, 2013a; Obando 2012). Asimismo, hay otro grupo de trabajos sobre la eficacia y el diseño de las medidas para el control de cultivos ilícitos como el de la hoja de coca (Zevallos 2014). En esa misma línea, se abordan las capacidades estatales para la implementación tanto de políticas de erradicación (Zevallos 2016) como de control de la corrupción en las actividades de interdicción policial (Rojas 2016).

Otros trabajos sugieren la aplicación de enfoques como el de cadena de valor, seguridad humana, economía del delito y capital social para analizar el fenómeno criminal y pensar las políticas de intervención (Zevallos y Mujica 2015; López y Vizcarra 2012; Zevallos y Rojas 2012). El análisis de las organizaciones criminales no ha sido ajeno a esta discusión académica. Así, por ejemplo, Briscoe, Perdomo y Uribe (2014) abordan el desarrollo de las redes ilícitas de tráfico de drogas, y hacen hincapié en la importancia de la corrup-

ción política y la penetración de los gobiernos regionales y locales por parte de organizaciones criminales vinculadas a diversos delitos organizados. Esta relación con actores políticos es también abordada en otros estudios sobre el interés del mercado de la cocaína en los roles políticos (Vizcarra y Zevallos 2016), las estrategias de defensa del cultivo de hoja de coca (Van Dun 2012; Zevallos y Mujica 2013) y el discurso estratégico de las autoridades políticas frente al narcotráfico en zonas cocaleras (López 2014b).

Este fenómeno también ha sido trabajado a partir de las relaciones que construye con el territorio. Tanto Soberón (2013b) como Calmet y Salazar (2013) abordan las características del valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Vraem), la principal zona productiva de cocaína del Perú, y remarcan el desarrollo de diversas actividades delictivas. Otros estudios abordan experiencias exitosas en el valle del Monzón y del Alto Huallaga (Devida 2015; Zevallos 2016). Asimismo, hay trabajos que han extendido la exploración hacia las zonas de frontera y –desde un enfoque de economía política– abordan la relación del tráfico de drogas con otros actores de la localidad (Van Dun 2016; López y Tuesta 2015; Centeno, García y Zevallos 2016). Respecto a la violencia asociada al tráfico de drogas, Van Dun (2014) aborda la relación entre los incidentes violentos y la evolución del tráfico de cocaína en el Alto Huallaga entre el 2003 y el 2007. Asimismo, se ha estudiado la relación entre grupos terroristas y el narcotráfico (Teirilä 2014).

Otras miradas centran la atención en la dinámica del fenómeno desde una perspectiva de cadena de valor (López y Vizcarra 2012; Zevallos y Mujica 2015). Entradas similares señalan que, a pesar de ser Perú y Colombia principales productores de cocaína, el Perú no ha manifestado niveles altos de violencia relacionados con el narcotráfico, puesto que participa únicamente en el cultivo y la producción de la cocaína, dimensiones que no implican necesariamente la aplicación de violencia (Cubides 2015).

Hay otros estudios que abordan fenómenos relevantes asociados al crimen organizado, como el lavado de activos. Hay cierto acuerdo en indicar que se trata de un fenómeno de amplia extensión, aun cuando los registros públicos no son rigurosos y las instituciones del Estado tienen relativamente pocos registros de este tipo de prácticas. Estas investigaciones se aproximan a las limitaciones institucionales y normativas para el control del dinero producido por estas actividades ilegales (Zevallos y Galdós 2013; Arbulú 2014; Prado Saldarriaga 2013; Guimaray Mori 2014; Lamas Puccio 2015), y discuten la eficiencia del Estado para controlar el fenómeno.

Otros fenómenos asociados al crimen organizado también han sido tratados por la literatura. La tala ilegal de madera ha sido estudiada como un problema creciente en el país, y que se desarrolla en áreas naturales protegidas (García-Calderón y Centeno 2013), en territorios de los pueblos indígenas (Zevallos, Vizcarra y Saldaña 2015) e incluso de concesiones forestales en la Amazonía (Pérez 2014). Asimismo, ha sido estudiada desde sus vínculos con otras situaciones de violencia como el trabajo forzoso (Mujica 2015b).

La minería ilegal, en particular la aurífera, ha sido estudiada desde el peso que representan en la economía de regiones como Madre de Dios, en donde gran parte de la extracción no formal proviene de los miles de pequeños lavaderos de oro existentes. En esta región, solo el 3% del oro extraído es formal (CHS Alternativo 2012b: 16). El valor bruto agregado regional del 2011 muestra que el valor total de lo producido por la minería alcanza los S/357 millones, siendo la actividad de mayor valor relativo (43%) en toda la región (BCRP 2013: 2). La minería no formal del oro en Madre de Dios implica condiciones severas de contaminación ambiental, tanto de los terrenos en los que se produce la extracción como en las zonas adyacentes, en los ríos, etc. (Osoreo, Rojas y Manrique 2012). Se trata además de un terreno en el que la presencia del Estado es escasa y muchas veces inexistente, y en el que la violencia, el comercio y consumo de sustancias ilegales, el tráfico de drogas, la prostitución ilegal y la trata de personas son parte de la economía local (Mujica 2014a; CHS Alternativo 2012b).

Existen también estudios diversos sobre otras actividades asociadas al crimen organizado que son menos visibles, como el tráfico ilegal de animales como problema emergente y transnacional (Pires 2015b; 2015b; Dauta et al. 2015).

Ahora, si bien algunos relacionan la trata de personas al crimen organizado y al lavado de activos, hay una discusión relevante frente a esa postura, sustentada en resultados de investigación de esta década. En lo que corresponde a trata de personas para explotación sexual, hay estudios sobre el ciclo de explotación sexual comercial en diversas regiones de la Amazonía, particularmente entre niñas y adolescentes (Mujica 2014a, 2014b; Mujica y Cavagnoud 2012). En ellos se identifican los vínculos con ciertas actividades económicas, como tala de madera y minería ilegal, así como las dificultades del acceso a la salud por parte de las víctimas. Los resultados muestran dinámicas microeconómicas que asocian la trata y la explotación sexual más a la precariedad del contexto que al desarrollo del crimen organizado. Por otro

lado, la sociedad civil ha hecho diversas publicaciones que analizan la trata y las rutas (sobre todo de la explotación sexual) en diferentes regiones del país (CHS Alternativo 2012a, 2012b, 2012c, 2012d, 2016a).

1.5 Servicios de seguridad, justicia y penitenciarios

Si bien los estudios sobre los servicios de seguridad y justicia son escasos, los avances en la transparencia de la información oficial, así como la realización de encuestas y mejoramiento de bases de datos, deberían aportar a un corpus de análisis en la materia. Algunos de los trabajos existentes han concentrado su atención en cómo la corrupción afecta estos diversos componentes del servicio, tales como la Policía de Tránsito (Cohaila, Quinteros, Castillo y Chávez 2012a), la investigación policial y la lucha contra esta problemática. Otros estudios abordan la situación de la organización institucional (Costa y Romero 2011b; Costa 2014), así como la producción estadística y de información. De igual forma, en el área de la justicia, los estudios se enfocan en la corrupción, y abordan las prácticas y las redes de poder en el Poder Judicial (Cohaila, Quinteros, Castillo, y Chavez 2012b; Mujica 2011a).

La justicia juvenil es otra área de focalización, en la cual destacan los diagnósticos sobre los servicios de atención a jóvenes infractores (UNODC 2013), así como los estudios sobre la participación de jóvenes en el crimen urbano (Secretaría Nacional de la Juventud 2013). Otras investigaciones comparadas abordan el aumento de la población penitenciaria y las reformas carcelarias en la región Andina, y dan cuenta de la tendencia del sistema penitenciario peruano a aumentar su población como consecuencia de un enfoque punitivo y represor (Woods 2016). En línea con esto, algunos estudios hacen hincapié en la relación entre el aumento de la población carcelaria y la política antidrogas peruana (Mangelinckx et al. 2012; Dammert y Dammert 2015). Existen también estudios de caso con enfoques etnográficos sobre las dinámicas internas y externas de relaciones económicas alrededor de un centro penitenciario (Boutron 2014), así como sobre la situación de las mujeres en los establecimientos penitenciarios peruanos (Constant 2011; Boutron y Constant 2013).

1.6 Inseguridad subjetiva y miedo al delito

La percepción de inseguridad y el miedo al delito han pasado a tener un espacio preponderante en el discurso público y se instalan progresivamente en un lugar central en la agenda de gobierno (Dammert y Malone 2006;

PNUD 2013; Garland 2005). En el Perú, el estudio de la inseguridad subjetiva se remite casi únicamente a los análisis de información secundaria, producto de diversas mediciones de opinión pública sobre el tema (Latinobarómetro 2014, Ipsos-Apoyo 2014, INEI 2015, Lima Cómo Vamos 2015). Estos dan cuenta de que el Perú está entre los países con mayores niveles de inseguridad subjetiva (Dammert 2012; López 2014a). Estudios más específicos abordan el impacto de la inseguridad subjetiva en el uso del espacio público. Dan cuenta del proceso de privatización, a través de formas de segregación y limitación de uso y apropiación del mismo (Bensús 2012) o del enrejado de urbanizaciones que son consideradas residenciales, como medida legítima frente a la inseguridad ciudadana (Sandoval 2014; Vizcarra y Bonilla 2016).

1.7 Participación ciudadana en la prevención del delito

Parte de los estudios hacen referencia a la participación de la sociedad organizada en juntas, rondas o brigadas para hacer frente a los problemas de la delincuencia. Algunos de los enfoques estudian la relación entre la participación –como una forma de privatización de la seguridad (Basombrío 2012: 36), como seguridad participativa (Marquardt 2012) o como una forma en que la población urbana pobre puede hacer frente a la ausencia de los operadores de seguridad pública– y un resurgimiento de la organización vecinal (Plöger 2012). Otros estudios muestran la importancia de pensar las juntas vecinales como una respuesta de mayor envergadura de la participación vecinal frente a la delincuencia (Costa y Romero 2011b), aun cuando se muestra que la participación en la seguridad es desigual y diferenciada (Marquardt 2012), y que suele darse para emprendimientos o proyectos concretos (Plöger 2012), o que –al estar en muchos casos subordinada a la Policía– puede generar problemas y enfrentar a ‘vecinos vigilantes’ contra vecinos potencialmente peligrosos. Algunos estudios analizan cómo la participación de la ciudadanía puede significar el éxito o el fracaso de la política de seguridad (IDL 2013). Asimismo, Vizcarra y Bonilla (2016) han estudiado estrategias como el enrejado de calles y la creación de rondas urbanas en dos ciudades peruanas.

Una de las respuestas más comunes de parte de las autoridades ha sido la creación y fortalecimiento de los servicios de Serenazgo en la mayoría de municipios del país. Algunos estudios presentan información cualitativa y reflexiones sobre este servicio (Costa y Romero 2010b; Costa 2013). De igual manera, otros trabajos dan cuenta del rol de las municipalidades en la conducción de espacios de participación y coordinación entre las agencias

del Estado y los representantes vecinales (Zevallos et al. 2016). Por otro lado, se ha documentado preliminarmente la importancia de la privatización de los servicios de seguridad, asociada a un proceso mundial –pero también doméstico– que genera un importante gasto público. En el Perú, Martens (2016) analiza el incremento del gasto público en seguridad privada, y señala que este servicio se brinda en reemplazo de funciones policiales, pero no necesariamente con agentes más preparados o con mejores resultados.

1.8 El balance en la visión de los expertos

Con el fin de complementar la revisión de la literatura, así como de la agenda, se recurrió a conocimiento experto, para lo que se realizó una serie de entrevistas. En general, el balance que los especialistas hacen coincide en muchos puntos con el de los autores de este trabajo.

Los entrevistados coinciden en señalar, por un lado, que hay dos aportes relevantes –entre el 2011 y 2016– en torno a la producción de información e investigación sobre la (in)seguridad ciudadana en el Perú. El primer aporte es la consolidación del interés del Estado, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y la academia por producir información rigurosa. Esto se ha visto claramente marcado por la impronta de las encuestas nacionales de victimización y por la sistematización de información sobre homicidios, feminicidios, armas de fuego, etc., así como por múltiples ejercicios de la sociedad civil por ordenar la información pública y, a partir de ella, presentar problemas de investigación. El segundo aporte está relacionado a la evidente proliferación de investigaciones –en amplio abanico– sobre los temas asociados a la inseguridad, el crimen y la violencia. Se coincide en señalar que, si bien la investigación no es abundante, se ha empezado a producir más que en años anteriores, pero también con un foco temático más específico que la distingue de la literatura sociológica o del derecho penal.

Por otro lado, el balance que hacen sugiere una conexión inicial entre los aportes de la literatura académica y la generación de políticas públicas sobre la inseguridad, el crimen y la violencia. Esto se manifiesta en el uso de la literatura académica en los marcos normativos, en las exposiciones de motivos de las reformas y en los planes sectoriales sobre el crimen y la inseguridad. Si bien esto no se ha traducido en una relación dialógica constante entre la academia y la política pública, sí se aprecia una sinergia clara. Los entrevistados manifiestan dos grupos de perspectivas en torno a la relevancia de la producción académica. Están, de un lado, aquellos que muestran la relevan-

cia del aumento en calidad y cantidad de la investigación sobre el tema, indicando que se trata de un camino de especialización embrionario que empieza a identificarse como un área específica de trabajo, investigación y política pública especializada (política criminal, política de seguridad, etc.). Por otro lado, hay un grupo de entrevistados que manifiesta no conocer el trabajo académico sobre la materia. Esto último se vincula con la presencia de documentos de difusión masiva, principalmente desarrollados por las ONG, que han aportado significativamente en el debate, pero que en pocas ocasiones incorporan los avances académicos desarrollados en el país.

Hemos organizado los resultados de las entrevistas en tres grupos, como se muestra a continuación:

a) Sobre la producción de datos estatales sobre el crimen y la violencia

- Según los entrevistados, en la producción de información priman los reportes de sistematización de datos cuantitativos y de experiencias. La mayor parte de la producción se concentra en la publicación de datos generales sobre denuncias, así como respecto a algunas prácticas implementadas por los actores, tanto estatales como de la sociedad civil. En gran medida, lo anterior responde a que la producción de la información está asociada a las demandas de las entidades estatales.
- Hay un cambio importante en la calidad y sistematicidad de la producción de información en los últimos años. La década anterior mostraba serios problemas en la producción de datos oficiales, que se caracterizaban por su opacidad, poca rigurosidad y limitada sistematicidad. En esta década, se han desarrollado mecanismos de medición complementarios (por ejemplo, encuestas nacionales de victimización, censo de comisarías) y la revisión rigurosa de algunos datos estatales (por ejemplo, a través de la revisión de la información sobre homicidios).
- Se evidencia una limitada producción de estudios cualitativos, lo que dificulta la revisión detallada de los patrones de los fenómenos estudiados. En el mejor de los casos, se sabe cuál es la magnitud de algunos delitos, pero existe poca información rigurosa sobre cómo es que los mismos se manifiestan o la etiología de los fenómenos.

b) Sobre los estudios producidos por la academia y la sociedad civil

- La investigación producida en los últimos años ha aumentado en cantidad y calidad. Se percibe un crecimiento significativo del interés en la investigación académica sobre la inseguridad, el crimen y la violencia. Sin embargo, esta producción se ha realizado con una concentración en

estudios micro (muestras pequeñas y con concentraciones geográficas limitadas).

- Para un grupo, la investigación académica ha empezado a conectarse con la producción de política pública en torno al crimen, la violencia y la inseguridad. Esto se manifestaría tanto en las exposiciones de motivos de la nueva normativa en la materia, como en el uso de la literatura precedente de investigadores para la construcción de políticas públicas. Sin embargo, se trataría de un camino embrionario. Para otro grupo de entrevistados, las temáticas de investigación no se relacionan necesariamente con las prioridades gubernamentales, debido a lo cual se estaría produciendo una brecha de conocimiento con respecto a los tomadores de decisión.

c) Sobre centros de investigación y la formación de investigadores

- Existen pocos centros de investigación académicos consolidados en la temática. La emergencia de centros y grupos de investigación dedicados principalmente a estos fenómenos es reciente, mientras que la participación de otros centros de investigación ha sido esporádica.
- La oferta formativa académica en temas criminales es incipiente. La oferta en la materia tiene pocos años y la existente se circunscribe a las facultades de derecho penal o se adscribe a la formación de operadores de seguridad y justicia.
- El presupuesto para la investigación académica es limitado y poco regular. Buena parte de los fondos de investigación provienen de agencias estatales, agencias internacionales y organizaciones de la sociedad civil, cuyos intereses están asociados a la gestión específica de servicios. Si bien esto es importante, reduce la posibilidad de desarrollar estudios fuera de los márgenes institucionales previstos.

1.9 A modo de balance

La revisión de la literatura da cuenta de dos tipos de estudios, transversales a los diversos temas descritos. Por un lado, están los estudios de sistematización de registros cuantitativos o de normativa. En estos estudios, provenientes sobre todo de las instituciones públicas o de organizaciones no gubernamentales, se organiza data para producir diagnósticos o descripciones longitudinales de la evolución de la denuncia o victimización de un delito. Si bien estos ejercicios no siempre producen investigación con resultados nuevos, son un aporte importante, pues han permitido poner en agenda pública la importancia de ciertos temas (los delitos sexuales, las violaciones, los ho-

micidios, etc.). Por otro lado, se ha producido también un amplio conjunto de investigaciones de caso o con enfoques micro (en términos muestrales o territoriales). Provenientes, sobre todo, de exploraciones académicas sobre diversos temas, se han generado resultados relevantes, pero con marcos metodológicos limitados para hacer generalizaciones.

Así, los estudios e investigaciones precedentes se han planteado sobre metodologías sobre todo descriptivas, y por lo tanto, con conclusiones limitadas a la descripción de tendencias (de datos cuantitativos) o a conclusiones limitadas a las pequeñas muestras de estudio (cuantitativas y cualitativas). Aun así, esto representa un importante avance respecto de la década anterior, pues no solo se ha logrado organizar la información y sistematizarla, sino que se han creado nuevas bases de datos, se ha probado metodología a nivel micro y se han explorado temas que no habían sido estudiados antes. Asimismo, la literatura académica ha cambiado las preguntas que marcan sus estudios. Si bien se mantienen las preguntas causales asociadas a la etiología del delito, muchos estudios han virado hacia preguntas ecológicas y de sistema (¿cómo funciona el delito?, ¿qué impacto genera el delito o la violencia?, ¿qué variables permiten reducir o controlar una práctica, un delito o la violencia?).

Hay grupos de investigación que han mostrado concentración temática e investigación especializada, como el Laboratorio de Criminología PUCP, el Grupo de Investigación en Drogas, Seguridad y Convivencia Ciudadana, el Grupo de Psicología Forense y Penitenciaria (de la Pontificia Universidad Católica del Perú) y el Centro de Investigación en Criminología (de la Universidad San Martín de Porres); algunos otros centros y grupos empiezan a interesarse y trabajar en el tema (el Observatorio de la Justicia de la Universidad Ruiz de Montoya y el Círculo de Estudios en Criminología y Criminalística de la Universidad de Lima). Sin embargo, más allá de algunos grupos e investigadores, no hay registro claro de otros centros especializados consolidados o que busquen especialización en torno al tema. En el Estado, con la creación del Conapoc, el Conasec, el Observatorio de la Criminalidad, la Dirección Nacional de Política Criminal, el Observatorio Nacional de Drogas, etc., se ha generado un cuerpo de funcionarios que se están especializando y que tienen ya conocimiento adquirido y experiencia, lo que podría traducirse en estudios profundos en el futuro. Sin embargo, si bien se han destinado ciertos recursos para estudios generales y consultorías especializadas, no parecen estar disponibles los fondos de investigación académica destinados a fortalecer esta área prioritaria. De este modo, si bien existen avances relevantes y se está produciendo investigación, estos avances dejan

ver también ciertos vacíos en enfoques, temas, equipos y fondos de investigación, los que requieren ser analizados para identificar una agenda de prioridades y apoyo al área para los próximos años.

■ 2. AGENDA DE INVESTIGACIÓN 2017-2021

La agenda se ha construido, por un lado, en base a los resultados reseñados en la sección anterior, que permiten identificar los vacíos en el conocimiento del área temática objeto del análisis, así como aquellos espacios donde se requiere una mayor profundización; y por otro lado, a las consultas a investigadores y profesionales especializados, y a los funcionarios públicos y tomadores de decisiones relacionados con el tema.

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

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 medulares en la agenda de seguridad ciudadana. Los temas de agenda han sido definidos de forma amplia para evitar la restricción disciplinar o metodológica; no se trata de un listado cerrado, sino que –por el contrario– se propone como un primer paso para avanzar en el conocimiento de un área poco explorada aún en el país. De este modo, la agenda pretende servir como un instrumento para guiar las temáticas de las nuevas investigaciones para los siguientes cinco años, pero no pretende exhaustividad ni ser un instrumento cerrado. Se trata de temas prioritarios pero no excluyentes de otros enfoques en un área basta y compleja.

2.1 Homicidios

Avanzar en el análisis de los homicidios es un necesario primer paso para fortalecer el conocimiento sobre el empleo 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 seis áreas de investigación podrían ser priorizadas en una primera etapa de desarrollo de investigación aplicada en la temática:

- 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 estudios que permitan caracterizar este fenómeno.
- Los homicidios con arma de fuego son clave para entender no solo el uso extremo de violencia sino también para caracterizar el mercado de armas en un determinado territorio. En el Perú, el conocimiento en estas materias es inicial. 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.
- Vinculado con lo anterior, el análisis del 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.
- 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. La investigación cualitativa de este tipo de hechos es clave, debido a la alta prevalencia de casos de violencia contra las mujeres.
- El desarrollo de estudios longitudinales y análisis de tendencias sobre homicidios en las últimas décadas en el territorio nacional, con énfasis en el nivel regional y de las ciudades más relevantes, permitirá conocer la magnitud y tendencia en la presencia de este tipo de delito, así como sus variaciones en el tiempo.
- El análisis de posibles mecanismos de prevención y reducción de homicidios es un tema de gran relevancia, lo que requiere de revisiones comparadas, especialmente entre los países latinoamericanos que comparten problemas similares de violencia, lo que puede ayudar a identificar posibles prácticas innovadoras en la materia.

Se plantean las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuál es la relación entre homicidios y crimen organizado en el país y en cada una de sus regiones?
- ¿Cuál es la evolución, contextos y características de los homicidios con armas de fuego en el Perú?
- ¿Cómo se organiza el mercado legal e ilegal de armas y municiones en el Perú, y cuál es su vinculación con las tasas de homicidios?
- ¿Cuáles son las características y la importancia cuantitativa de los homicidios asociados a la violencia doméstica y la violencia interpersonal?
- ¿Cuál ha sido la magnitud, tendencia y características de los homicidios en el Perú en los últimos 30 años?
- ¿Qué mecanismos pueden ayudar a reducir la victimización por homicidio en el Perú?

2.2 Violencia contra las mujeres

La violencia contra las mujeres debe ser un tema de especial atención en Perú. No solo 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 un análisis que incluya el espacio público y el privado, con el objeto de reconocer las complejidades de la cotidianeidad de la violencia contra las mujeres.

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

- Antecedentes de violencia en el feminicidio
- El procesamiento penal del feminicidio
- Las determinantes de la violación
- Los problemas en el procesamiento de violaciones
- La situación de los agresores sexuales
- La situación de la violencia doméstica y la 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 de género a aquellos desarrollados desde la seguridad ciudadana y la criminología. En la actualidad esta necesaria conversación es limitada.

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

2.3 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 ayudará a consolidar un corpus de conocimiento que permita no solo reconocer su impacto económico, sino también identificar los mercados que se desarrollan a su alrededor. En especial, se torna clave analizar los procesos y mecanismos de robos en la vía pública, robos de autos y autopartes y robos de vivienda. Además de conocer con más precisión los delitos, la investigación cualitativa sobre los agresores es clave para identificar si las principales teorías 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 y cuál es el impacto en las economías domésticas?
- ¿Qué factores se vinculan con el inicio de carreras criminales vinculadas con los delitos patrimoniales?

- ¿Qué elementos se asocian al desistimiento de la carrera criminal en delincuentes patrimoniales?
- ¿Existe una relación entre los delitos patrimoniales y aquellos vinculados al crimen organizado?
- ¿Cuál es la forma de organización de los mercados de objetos robados y la dinámica de circulación de objetos robados?

2.4 Crimen organizado

Sin duda, la investigación sobre el desarrollo y la forma en que se vuelven complejos 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 siete, aunque se vinculan con otras múltiples temáticas institucionales desarrolladas en otros capítulos del presente volumen:

- Las 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 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 por mencionar algunos temas de relevancia en el actual escenario nacional.
- Las dinámicas de la minería ilegal que permitan conocer la configuración de la cadena de valor y las rutas de la minería ilegal, los patrones de organización criminal a lo largo de la cadena de valor, la interrelación entre la minería ilegal y actores políticos, y las vulnerabilidades de las políticas para el control de la minería ilegal en toda su cadena.
- Las dinámicas de la tala ilegal de madera que permitan conocer mejor la configuración de su cadena de valor y sus rutas, los patrones de organización criminal en la cadena, y la relación con la precariedad institucional y corrupción política.
- La importancia del lavado de activos en la economía ilegal: estimación del dinero movilizado por los mercados ilegales de la cocaína, el oro, la madera y el contrabando; modalidades de lavado y utilización en el país; análisis para identificar las vulnerabilidades del sistema financiero y las políticas de control.
- Las dinámicas de la trata de personas que permitan conocer mejor los patrones de organización local y las prácticas asociadas a las redes, así

como su vinculación con organizaciones transnacionales y los determinantes del contexto de riesgo.

- Las dinámicas del contrabando como un eslabón de una cadena de valor que tiene en varios de sus momentos vinculaciones con organizaciones criminales.
- Las formas de la práctica de la extorsión y su relación con las organizaciones criminales en el Perú.

Se plantean las siguientes preguntas de investigación:

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

2.5 Violencia cotidiana

Es necesario realizar estudios para generar conocimiento sobre formas de violencia que muchas veces son invisibles en la agenda de seguridad ciudadana. Se trata de prácticas que no necesariamente entran en el catálogo penal y que no representan extremos de la violencia. Sin embargo, estas formas de violencia son, probablemente, más recurrentes que la violencia criminal y pueden ser un elemento importante tanto en la vivencia de la victimización cotidiana como en la percepción de inseguridad.

Se plantean las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuál es la importancia del acoso sexual callejero en la experiencia de victimización cotidiana de las mujeres y qué mecanismos de control social formal e informal pueden implementarse?
- ¿Cuál es la magnitud y tendencia de la victimización por accidentabilidad vial 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 incivildades en los espacios públicos de las principales ciudades del país?

2.6 Percepción de inseguridad

Si bien se trata de un fenómeno que puede estar relacionado a la victimización criminal, no hay un correlato claro entre esto y la percepción de inseguridad. Así, es importante estudiar la percepción como un fenómeno complejo y multicausal. Ello requiere investigación cualitativa y cuantitativa que genere evidencia para caracterizar los factores determinantes de la inseguridad percibida: determinar la importancia de la experiencia de victimización criminal directa e indirecta, y la experiencia de otras formas de violencia (no criminal), así como el rol que tienen los medios de comunicación masiva y las experiencias individuales en el fenómeno.

Se plantean las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuáles son los factores relevantes y los determinantes en la percepción de inseguridad en el Perú?
- ¿Cuál es la relación entre percepción de inseguridad, victimización criminal y otras formas de victimización?
- ¿Cuál es el rol que juegan los medios de comunicación y la cobertura noticiosa en la percepción de inseguridad de la población?

2.7 Sistema de justicia

El sistema de justicia es un elemento central en la investigación criminal, en la persecución penal y en la prevención del delito. Sin embargo, la desconfianza en las instituciones y la impunidad percibida en el sistema peruano requieren no solo medidas políticas para estudiar el sistema, sino de análisis de su eficiencia en el trabajo de control del crimen. En el Perú, la investigación sobre las instituciones de la justicia criminal, así como su accionar e

impacto sobre la criminalidad, son muy limitadas. Dentro de las áreas claves de investigación se proponen:

- La corrupción en el sistema de justicia y su relación con los procesos penales
- La efectividad de las penas
- Los problemas y limitaciones operativas en las investigaciones penales
- La reincidencia delictiva
- La situación de la protección de víctimas y testigos
- La situación y relevancia de la justicia local
- La estructura policial para el combate del delito
- La situación y los problemas del sistema penitenciario

Se plantean las siguientes preguntas de investigación:

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

2.8 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 de seguridad ciudadana, medidas tomadas, medidas implementadas y la eficacia de las

mismas de los últimos años. Es necesario plantear el análisis tanto a nivel nacional, regional e incluso local (tanto para identificar medidas que hayan tenido resultados positivos, como para establecer recomendaciones específicas de política pública basadas en evidencia).

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?
- ¿Qué prácticas y elementos reducen la victimización (según cada tipo delictivo) a nivel de barrio?
- ¿Cuál ha sido la eficiencia, el impacto y los problemas de los planes nacionales, regionales y locales de seguridad ciudadana?

2.9 La opinión de los expertos

Las entrevistas a expertos también se han utilizado para registrar una lista de áreas prioritarias de investigación y plantear temas de agenda. A continuación, se muestran los temas de agenda planteados por el grupo de expertos, listados por áreas de trabajo que, según los entrevistados, requieren investigación para construir políticas públicas basadas en evidencia, o que representan vacíos o avances preliminares en la investigación precedente.

TABLA 1

ÁREAS DE INVESTIGACIÓN PRIORITARIAS SEGÚN LOS EXPERTOS ENTREVISTADOS

TEMAS	ÁREAS PRIORITARIAS DE ESTUDIO SEGÚN LAS ENTREVISTAS
Homicidio	Situación del sicariato Homicidios con arma de fuego Tráfico de armas y municiones asociadas al homicidio Homicidios producidos por violencia interpersonal y doméstica
Violencia contra la mujer	El procesamiento penal del feminicidio Antecedentes de violencia en el feminicidio Determinantes de la violación Problemas en el procesamiento de violaciones Situación de la violencia doméstica
Delitos patrimoniales	Mecanismos y espacios de robo en la vía pública Impacto económico del robo en la vía pública Impacto económico de robo de autos y autopartes Situación del robo de vivienda Situación de los mercados de objetos robados Reincidencia y desistimiento en ladrones
Crimen organizado	Formas de organización del narcotráfico Cadena de valor del tráfico de drogas en el Perú Cadena de valor y rutas de la minería ilegal Cadena de valor y rutas de la tala de madera Situación del lavado de activos Trata de personas y su relación con el crimen organizado Formas locales de la trata de personas Situación del contrabando Situación de las extorsiones
Sistema de justicia	Corrupción en el sistema de justicia Efectividad de las penas Limitaciones en las investigaciones penales Reincidencia delictiva Situación del sistema de justicia para el combate contra el crimen Situación de la protección de víctimas y testigos Reforma policial Situación del sistema penitenciario
Percepción de inseguridad	Tendencias en la percepción de inseguridad Relaciones entre la percepción de inseguridad y la victimización Causas de la percepción de inseguridad

TEMAS	ÁREAS PRIORITARIAS DE ESTUDIO SEGÚN LAS ENTREVISTAS
Respuestas frente a la inseguridad	Eficacia de los planes contra la inseguridad Eficacia del patrullaje y serenazgo Respuestas ciudadanas a la inseguridad Organizaciones ciudadanas contra la inseguridad Seguridad privada en el Perú Construcción de espacios seguros
Otras formas de violencia	Acoso sexual callejero Accidentabilidad vial Vandalismo e incivildades

FUENTE: Elaboración propia.

■ 3. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

El creciente interés público por la seguridad ciudadana, evidenciado en el Perú en las últimas décadas, y el consecuente interés de contar con mejor y mayor información sobre los fenómenos criminales y violentos, se ha traducido en una primera e importante ola de producción de información, pero con matices y limitaciones. Cabe destacar el énfasis en la producción de información cuantitativa, que permite conocer la expansión epidemiológica de los fenómenos, aun cuando esto no ha caminado al mismo ritmo que las aproximaciones cualitativas, que dan cuenta de los patrones en la dinámica de los fenómenos. Asimismo, los problemas metodológicos en el registro y análisis de los datos devienen en una barrera para el análisis sistemático de la información producida. Finalmente, y tal vez lo más urgente en la materia es la tendencia a la producción fragmentaria y reactiva de información, que responde a demandas inmediatas, antes que a una agenda sistemática y orgánica de prioridades de exploración. En ese sentido, si bien existen importantes avances en la producción de datos, subsiste la necesidad de responder de forma orgánica a las necesidades de información para el diseño de políticas públicas.

La revisión de literatura y las fuentes consultadas también sugieren algunas necesidades institucionales para dar sostenibilidad a esta agenda de inves-

tigación. Planteamos las mismas a manera de reflexiones:

- Resulta clave la implementación de concursos públicos orientados a promover la investigación aplicada, de acuerdo a las necesidades sectoriales. Esto puede materializarse a partir de la ejecución de fondos concursables de corto (un año) y mediano plazo (dos años), orientados a la investigación aplicada y que permitan mejorar la calidad de las políticas públicas. El objetivo de estas investigaciones no solo pasa por ofrecer evidencias para la intervención, sino también sobre las mejoras necesarias para superar las vulnerabilidades en el control del crimen y la violencia. Es posible canalizar tales fondos a partir de consorcios que sigan los lineamientos previstos por el Conapoc, de acuerdo a ejes de investigación prioritarios. Asimismo, resulta vital generar incentivos para la promoción de fondos universitarios para la investigación, así como para la creación de institutos de investigación especializados.
- En línea con los elementos necesarios para dar soporte a esta agenda de investigación, es de vital importancia la consolidación de los centros y grupos de investigación. En línea con lo señalado previamente, esto tiene como punto de partida los centros de formación superior, desde los cuales se requiere promover la construcción y solidificación de centros de investigación de acuerdo a temas y áreas prioritarias. Naturalmente, ello pasa necesariamente por incentivar la investigación a nivel de pre y postgrado, tomando en consideración un inventario certero de prioridades temáticas desarrolladas con los sectores involucrados en la materia. Sin embargo, ello no desmerece el importante avance realizado por las organizaciones de la sociedad civil, en particular en la búsqueda de transparencia en la información. Resulta importante trabajar en la relación academia-sociedad civil-Estado en la producción de datos y gestión de conocimiento.
- Un tercer nivel de intervención –y que puede ser un punto articulador de los esfuerzos interinstitucionales– pasa por la oferta formativa. Resulta de central importancia articular la promoción de la investigación con la construcción de una oferta formativa acorde a las necesidades de la agenda de investigación. Actualmente, la formación está centrada en aspectos técnico legales y, en algunos casos, en aproximaciones desde las ciencias sociales y humanas a los fenómenos criminales y de violencia. No obstante, se requiere un abordaje disciplinario sistemático del crimen y a la violencia. Ello demanda la promoción de programas en criminología, penología y criminalística, a fin de complementar y profundizar la mirada desde las ciencias penales, sociales y humanas sobre los fenómenos delictivos.

■ 4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **ABIZANDA, Beatriz; Joan SERRA HOFFMAN, Lina MARMOLEJO y Suzanne DURYE**
2012 *Citizen Security: Conceptual Framework and Empirical Evidence (IDB-DP-232)*. Inter-American Development Bank.
- **AKERS, Timothy y Mark LANIER**
2009 «“Epidemiological criminology”: Coming full circle». En *American Journal of Public Health*, n.º 99, vol. 3, pp. 397–402. Disponible en <http://doi.org/10.2105/AJPH.2008.139808>
- **ARIAS-CORONEL, María y César GUTIÉRREZ**
2014 «Patrón espacial y temporal de las muertes violentas por homicidios en la región Callao y su distribución según variables sociodemográficas, 2003-2012». En *Revista Peruana de Epidemiología*, n.º18, vol. 1, pp. 1–5.
- **ARRIAGADA, Irma y Lorena GODOY**
1999 *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en <http://bit.ly/2k8R3mQ>
- **BCRP (BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ)**
2013 *Memoria 2013*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- **BARDALES, Olga y Belisa MENÉNDEZ**
2015 *Violencia familiar y sexual en las personas adultas mayores y su demanda a los servicios de atención frente a la violencia familiar y sexual*. Lima: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Disponible en <http://www.repositoriopncvfs.pe/wp-content/uploads/2015/12/VFS-PAM.pdf>
- **BARDALES, Olga y Hernán VÁSQUEZ**
2012 *Feminicidio bajo la lupa violencia hacia la mujer, feminicidio, servicios de atención de la violencia*. Lima: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Disponible en http://www.mimp.gob.pe/files/programas_nacionales/pncvfs/feminicidio_bajo_la_lupa.pdf
- **BASOMBRÍO, Carlos**
2012 *Qué hemos hecho. Reflexiones sobre respuestas y políticas públicas frente al incremento de la violencia delincinencial en América Latina*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
2014 «Crimen común y crimen organizado en el Perú: Deterioro sustantivo y cambios cualitativos». En NIÑO, C. (ed.) *Anuario 2014 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, pp. 259-277. Bogotá: Friederich Ebert Stiftung.
- **BASOMBRÍO, Carlos y Ricardo VALDÉS**
2015 *Trata de personas e inseguridad ciudadana*. Lima: CHS Alternativo. Disponi-

ble en <http://www.chsalternativo.org/trata-de-personas-en-el-peru/416-trata-de-personas-e-inseguridad-ciudadana/file>

- **BENAVIDES, Martín y Juan LEÓN**
2013 «Una mirada a la violencia física contra los niños y niñas en los hogares peruanos: magnitudes, factores asociados y transmisión de la violencia de madres a hijos e hijas». En *Documento de investigación*, 71. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Disponible en <http://repositorio.grade.org.pe/bitstream/GRADE/56/1/ddt71.pdf>
- **BENAVIDES, Martín; Paloma BELLATIN, Paola SARMIENTO y Silvio CAMPANA**
2015 «Violencia familiar y acceso a la justicia en el mundo rural: estudios de caso de cuatro comunidades». En *Documento de investigación*, 77. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Disponible en <http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/ddt77.pdf>
- **LLERENA, Ruth**
2016 «Percepción y actitudes frente al acoso sexual callejero en estudiantes mujeres de una universidad privada de medicina». En *Horizonte médico*, n.º 16, vol. 1, pp. 62–68.
- **BENSÚS, Viktor**
2012 «Ideología de la inseguridad y segregación en el espacio público en Lima Metropolitana: el caso de la gestión 2007-2010 en Miraflores». En *Debates en Sociología*, n.º 37, pp. 77-108.
- **BOESTEN, Jelke**
2010 «Analizando los regímenes de violación en la intersección entre la guerra y la paz en el Perú». En *Debates en Sociología*, n.º 35, pp. 69–93.
2012 «The state and violence against women in Peru: intersecting inequalities and patriarchal rule». En *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, n.º 19, vol. 3, pp. 361–382.
- **BOUTRON, Camille**
2014 «El uso estratégico del espacio carcelario como elemento referencial de la construcción de identidades en conflicto en el Perú». En *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, n.º 43, vol. 1, pp. 31–51.
- **BOUTRON, Camille y Chloé CONSTANT**
2013 «Gendering transnational criminality: the case of women's imprisonment in Peru». En *Signs*, n.º 39, vol. 1, pp. 177–195.
- **BRISCOE, Ivan; Catalina PERDOMO y Catalina URIBE (eds.)**
2014 *Redes ilícitas y Política en América Latina Instituto Internacional para la Democracia*. Estocolmo: IDEA Internacional. Disponible en <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/redes-ilicitas-y-pol%C3%ADtica-en-am%C3%A9rica-latina.pdf>

- **BURELA, Alejandra; Marina PIAZZA, Germán F. ALVARADO, Alfonso GUSHIKEN y Fabián FIESTAS**
 2014 «Aceptabilidad del castigo físico en la crianza de los niños en personas que fueron víctimas de violencia física en la niñez en Perú». En *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, n.º 31, vol.4, pp. 669–675.
- **CÁCERES, Carlos; César NUREÑA y Ada GOMERO**
 2015 «La oferta de trabajo sexual masculino en el Perú: Su interacción con las demandas del turismo internacional». En *Estudios y perspectivas en turismo*, n.º 4, vol. 24, pp. 924–942. Disponible en http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-17322015000400009
- **CARRIÓN, Fernando**
 2007 «Percepción de inseguridad ciudadana». En *Boletín Ciudad Segura 15. Percepción de la inseguridad*. Quito: FLACSO Ecuador. Disponible en http://www.flacso.org.ec/docs/ciudad_segura15.pdf
- **CAF (CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO)**
 2014 *Por una América Latina más segura: Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*. Bogotá: Comisión Andina de Fomento.
- **CALDEIRA, Teresa**
 2007 *Ciudad de muros*. Primera edición en español. Barcelona: Gedisa.
- **CALMET, Yasmin y Diego SALAZAR**
 2013 «Vraem: políticas de seguridad pública en zona de conflicto». En *Cuadernos de Marte* n.º 5, pp. 157–186. Disponible en <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/cuadernosdemarte/article/view/47>
- **CAPPI, Ricardo**
 2012 «Investigación criminológica y política criminal». En *Ministerio de Justicia (ed.) Política criminal y reforma penitenciaria en el marco de un gobierno democrático e inclusivo*, pp. 211-220. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- **CAVAGNOUD, Robin**
 2014 «Violencias y contra-dominación: notas etnográficas sobre el espacio social de la prostitución travesti en un barrio marginal de Lima». En *Sexualidad, Salud y Sociedad*, n.º17, pp. 149-173.
- **CENTENO, Alba; Dairo GARCÍA y Nicolás ZEVALLOS**
 2016 «Repensando la política de drogas desde una perspectiva de construcción de paz: El caso de la frontera colomboperuana». En *Background paper (Noviembre 2016)*. International Alert.
- **CENTRO DE LA MUJER PERUANA "FLORA TRISTÁN"**
 2015 «Informe sobre los avances, desafíos y tendencias en el cumplimiento de los objetivos de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradi-

car la Violencia contra la Mujer». En Convención de Belém do Pará-por parte del Estado peruano. Lima: Centro de la Mujer Peruana "Flora Tristán".

• **CHS ALTERNATIVO (CAPITAL HUMANO Y SOCIAL ALTERNATIVO)**

2011 *El proceso penal peruano en el delito de trata de personas: 14 casos en Lima y Loreto.* Lima: CHS Alternativo. Disponible en <http://www.chsalternativo.org/persecucion-del-delito-de-trata-de-personas/384-el-proceso-penal-peruano-en-el-delito-de-trata-de-personas-14-casos-en-lima-y-loreto-1/file>

2012a *La trata de personas en la triple frontera Perú-Brasil-Colombia.* Lima: CHS Alternativo. Disponible en <http://www.chsalternativo.org/informes-y-estudios/371-informe-la-trata-de-personas-en-la-triple-frontera-peru-brasil-colombia/file>

2012b *La trata de personas en la región de Madre de Dios.* Lima: CHS Alternativo. Recuperado de <http://www.chsalternativo.org/informes-y-estudios/372-informe-la-trata-de-personas-en-la-region-de-madre-de-dios/file>

2012c *Situación de la trata de personas en la región Piura. Una de las formas más grave de violencia contra los seres humanos.* Lima: CHS Alternativo.

Disponible en <http://www.chsalternativo.org/informes-y-estudios/373-informe-situacion-de-la-trata-de-personas-en-la-region-piura/file>

2012d *La trata de personas en Puno.* Lima: CHS Alternativo.

Disponible en <http://www.chsalternativo.org/informes-y-estudios/374-informe-la-trata-de-personas-en-puno/file>

2013a *Trata de personas en el Vraem: Valles de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro.* Lima: CHS Alternativo.

Disponible en <http://www.chsalternativo.org/informes-y-estudios/375-informe-la-trata-de-personas-en-el-vraem/file>

2013b *Sistematización del Primer Encuentro Nacional sobre Trata y Tráfico de personas.* Lima: CHS Alternativo.

Disponible en <http://www.chsalternativo.org/informes-y-estudios/370-sistematizacion-del-primer-encuentro-nacional-sobre-trata-y-traffic-de-personas-1/file>

2013c *III Balance de la implementación de la Ley 28950, Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes y su Reglamento.* Lima: CHS Alternativo.

Disponible en <http://www.chsalternativo.org/balances-e-informes-alternativos/360-tercer-balance-implementacion-de-la-ley-no-28950-y-su-reglamento-ley-contra-la-trata-de-personas-y-el-traffic-ilicito-de-migrantes/file>

2013d *Informe Alternativo. Un balance desde la sociedad civil sobre la situación de la trata de personas en el Perú.* Lima: CHS Alternativo.

Disponible en <http://www.chsalternativo.org/balances-e-informes-alternativos/361-informe-alternativo-2013-un-balance-desde-la-sociedad-civil-sobre-la-situacion-de-la-trata-de-personas-en-el-peru/file>

2014 Segundo informe alternativo. *Un balance desde la sociedad civil sobre la situación de la trata de personas en el Perú.* Lima: CHS Alternativo.

Disponible en <http://www.chsalternativo.org/balances-e-informes-alternativos/362-segundo-informe-alternativo-2014-un-balance-desde-la-sociedad-civil-sobre-la-situacion-de-la-trata-de-personas-en-el-peru-1/file>

2015a Informe de monitoreo de país sobre la explotación sexual, comercial de niños, niñas y adolescentes Perú. Lima: CHS Alternativo. Disponible en [http://www.ecpat.org/wp-content/uploads/legacy/CMR_PERU_FINAL .pdf](http://www.ecpat.org/wp-content/uploads/legacy/CMR_PERU_FINAL.pdf)

2015b Tercer informe alternativo. *Balance desde la sociedad civil sobre la situación de la trata de personas en el Perú 2014 - 2015.* Lima: CHS Alternativo.

Disponible en <http://www.chsalternativo.org/balances-e-informes-alternativos/363-tercer-informe-alternativo-2015-balance-de-la-sociedad-civil-sobre-la-situacion-de-la-trata-de-personas-en-el-peru-2014-2015/file>

2015c Testimonios de las sobrevivientes de trata de personas. *Brecha entre las necesidades de atención y los servicios recibidos después del rescate.* Lima: CHS Alternativo.

Disponible en <http://chsalternativo.org/todas-las-publicaciones/470-2015-testimonios-sobrevivientes-trata-personas-prtg/file>

2016a Rutas de la trata de personas en la Amazonía peruana. Lima: CHS Alternativo. Disponible en <http://chsalternativo.org/todas-las-publicaciones/475-2016-rutas-trata-de-personas-amazonia-peruana-prtg/file>

2016b Cuarto informe alternativo. *Balance de la sociedad civil sobre la situación de la trata de personas en el Perú 2015-2016.* Lima: CHS Alternativo.

Disponible en <http://www.chsalternativo.org/balances-e-informes-alternativos/633-62/file>

• **CEIC (COMITÉ ESTADÍSTICO INTERINSTITUCIONAL DE LA CRIMINALIDAD)**

2014 «Homicidios en el Perú contándolos uno a uno 2012». En *Informe estadístico n.º 1.* Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

2015 «Homicidios en el Perú, contándolos uno a uno 2011-2014». En *Informe estadístico n.º 3.* Lima: INEI.

• **CID, José y Elena LARRAURI**

2001 «Teorías criminológicas». En *Explicación y prevención de la delincuencia.* Barcelona: Editorial Bosch. ISBN: 84-7676-806-0

• **CIDH (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS)**

2009 *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humano.* Washington: Organización de los Estados Americanos.

• **CHADEE, Derek y Jason DITTON**

2005 «Fear of crime and the media: Assessing the lack of relationship». En *Crime, Media, Culture, n.º 3, vol. 1, pp. 322-332.*

- **CLANCY, Anna; Mike HOUGH, Rebecca AUST y Chris KERSHAW**
 2001 «Crime, Policing and Justice: the experience of ethnic minorities». En *Home Office Research Development and Statistics Directorate*. London: Home Office.
- **CLARKE, Alan y Margaret LEWIS**
 1982 «Fear of Crime Among The Elderly: An Exploratory Study». En *The British Journal of Criminology*, n.º 1, vol. 22, pp. 49-62.
- **COHAILA, E; V. QUINTEROS, R. CASTILLO y C. CHÁVEZ**
 2013a *Microcorrupción en la Policía Nacional del Perú: El caso de las coimas de tránsito en Lima Metropolitana*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú, Observatorio Anticorrupción. Disponible en https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2013/05/INFORMES-PNP_final.pdf
 2013b *Microcorrupción en el Poder Judicial: El caso de los depositarios judiciales*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú, Observatorio Anticorrupción. Disponible en https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2013/04/INFORME-DJ_final.pdf
- **CONAPOC (CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL)**
 2013a *Diagnóstico situacional del crimen en el Perú*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
 2013b *Informe de los registros de información de las unidades estadísticas del Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
 2013c *Plan Nacional de Prevención y Tratamiento del Adolescente en Conflicto con la Ley Penal 2013-2018-PNAPTA*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
 2016 *Infraestructura penitenciaria. Proyección de la capacidad de albergue 2015-2035*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- **CONSTANT, Cholé**
 2011 «Relaciones entre internas y guardias en el penal de mujeres de Lima: análisis de las desigualdades de trato». En *Bulletin de l'Institut Français d'Études andines*, n.º 40, vol. 2, pp. 411-418.
- **COSTA, Gino**
 2013 «Los serenazgos en el Perú: La municipalización de facto de la seguridad ciudadana, ¿modelo viable?». En *BASOMBRÍO, Carlos (ed.). ¿A dónde Vamos?, pp. 79-216*. Lima: Ciudad Nuestra y Wilson Center.
 2014 «La reforma policial en Perú». En *URVIO-Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, n.º 2, pp. 112-126.
- **COSTA, Gino y Carlos ROMERO**
 2010a *Inseguridad ciudadana en Lima. ¿Qué hacer?* Lima: Ciudad Nuestra.
 2010b *Los serenazgos en Lima. ¿Le ganan las calles a los policías?* Lima: Ciudad Nuestra.

- 2011a *Inseguridad en el Perú. ¿Qué Hacer?* Lima: Ciudad Nuestra.
- 2011b «Respuestas a la inseguridad en Lima». En *URVIO-Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, n.º 9, pp. 36–54.
- 2014 *¿Quiénes son delincuentes en el Perú y por qué? Factores de riesgo social y delito en perspectiva comparada en América Latina*. Lima: Ciudad Nuestra y PNUD.
- **CROOKSTON, Benjamin; Ray MERRILL, Stephanie HEDGES, Cameron LISTER, Joshua WEST y Cougar HALL**
2014 «Victimization of Peruvian adolescents and health risk behaviors: young lives cohort». En *BMC Public Health*, n.º 14, vol.1, pp. 1-7.
 - **CUBIDES, Olga**
2015 «La violencia del narcotráfico en los países de mayor producción de coca: los casos de Perú y Colombia». En *Papel político*, vol. 19, n.º 2, pp. 657-690.
 - **DADOR, Jennie**
2012 *Historia de un debate inacabado. La penalización del feminicidio en el Perú*. Lima: Movimiento Manuela Ramos.
 - **DAMMERT, Lucía**
2012 *Seguridad ciudadana en el Perú: Las cifras del desconcierto*. Lima: Corporación Andina de Fomento.
 - **DAMMERT, Lucía y Manuel DAMMERT**
2015 «Drugs and the Prison Crisis in Peru». En J. D. Rosen & M. D. Brienen (eds.), *Prisons in the Americas in the Twenty-First Century: A Human Dumping Ground*, pp. 167-182. Maryland: Lexington Books.
 - **DAMMERT, Lucía y Mary Fran T. MALONE**
2006 «¿Does it take a village? Policing strategies and fear of crime in Latin America». En *Latin American Politics and Society*, vol. 48, n.º 4, pp. 27–51.
 - **DAMMERT, Lucía; Felipe SALAZAR, Cristóbal MONTT y Pablo A. GONZÁLEZ**
2010 *Crimen e inseguridad: indicadores para las Américas*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
 - **DAUTA, Elizabeth; Donald J. BRIGHTSMITHA, A. Patricia MENDOZA, Lisa PU-HAKKAC y Markus J. PETERSON**
2015 «Illegal domestic bird trade and the role of export quotas in Peru. En *Journal for Nature Conservation*, n.º 27, pp. 44–53.
 - **DEBOER, Rebekah y Luke M. TSE**
2010 «Sexual Abuse Experiences of Women in Peru: An Exploratory Study». En *Journal of Ethnographic & Qualitative Research*, vol. 5, n.º 2, pp. 68-83.
 - **DEFENSORÍA DEL PUEBLO**
2013 *La trata de personas en agravio de niños, niñas y adolescentes*. En *Informe Defensorial*. Lima: Defensoría del Pueblo Perú.

2015 «Feminicidio Íntimo en el Perú: Análisis de los expedientes judiciales 2012-2015». En *Octavo reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*. Lima: Defensoría del Pueblo.

• **DEVIDA (COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO Y VIDA SIN DROGAS)**

2015 *Recuperando el Monzón*. Lima: DEVIDA.

• **FIESTAS, Fabián; Ruth ROJAS, Alfonso GUSHIKEN y Ernesto GOZZER**

2012 «¿Quién es la víctima y quién el agresor en la violencia física entre parejas? Estudio epidemiológico en siete ciudades del Perú». En *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, vol. 29, n.º 1, pp. 44–52.

• **GARCÍA-CALDERÓN, Luis y Magali CENTENO**

2013 «Las áreas naturales protegidas y el tráfico de madera». En *JUNGBLUTH, W. (comp.), El Perú Subterráneo*, pp. 271-292. Lima: DESCO.

• **GARLAND, David**

2005 *La cultura del control. Crimen y orden social en la cultura contemporánea*. España: Gedisa.

• **HALE, Chris**

1996 «Fear of crime: A review of the literature». En *International Review of Victimology*, vol. 4, n.º 2, pp. 79–150.

• **BOLL STIFTUNG, Heinrich**

2010 *Feminicidio : Un fenómeno global de Lima a Madrid*. Bruselas: Heinrich Böll-Stiftung-Unión Europea.

• **HERNÁNDEZ, Wilson**

2015 «Feminicidio (agregado) en el Perú y su relación con variables macrosociales». En *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, n.º 17, pp. 48-66. Quito: FLACSO Sede Ecuador.

• **KESSLER, Gabriel**

2009 *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

• **INEI (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA)**

2012 *Estadísticas de Seguridad Ciudadana*. Informe técnico (1). Disponible en <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/13547.pdf>

2014 *Homicidios en el Perú, contándolos uno a uno 2011-2013*. Informe estadístico n.º 2. Lima: INEI.

2015a *Victimización en el Perú 2010-2014*. Lima: INEI.

2015b *IV Censo Nacional de Comisarías 2015*. Lima: INEI.

2015c *Perú. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES 2014)*. Lima: INEI.

2016a *Perú: Primer Censo Nacional Penitenciario*. Lima: INEI.

2016b *Primer Censo Nacional de Población en los Centros Juveniles de Diagnóstico y Rehabilitación*. Lima: INEI.

2016c *Perú: Anuario Estadístico de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana, 2011-2015-Visión Departamental, Provincial y Distrital*. Lima: INEI.

Lima Cómo Vamos

2015 *Informe de resultados sobre calidad de vida*. Disponible en <http://www.limacomovamos.org/cm/wp-content/uploads/2016/01/Encuesta2015.pdf>

• **INEI (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA) Y CEIC (COMITÉ ESTADÍSTICO INTERINSTITUCIONAL DE LA CRIMINALIDAD)**

2016 *Homicidios en el Perú, contándolos uno a uno 2011-2015. Informe estadístico n.º 4*. Lima: INEI.

• **INPE (INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO)**

2016 *Informe estadístico penitenciario. Setiembre 2016*. Disponible en http://www.inpe.gob.pe/pdf/enero_2016.pdf

• **IPSOS APOYO**

2014 *Opinion Data*. Lima.

• **IDL (INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL)**

2011 *Informe Anual sobre Seguridad Ciudadana 2011. Una nueva oportunidad para enfrentar la inseguridad sin demagogia punitiva*. Lima: IDL.

2012 *Informe Anual sobre Seguridad Ciudadana 2012. Más allá de los miedos*. Lima: IDL.

2013 *Informe Anual sobre Seguridad Ciudadana 2013. Crisis política, temores y acciones de esperanza*. Lima: IDL.

2014 *Informe Anual sobre Seguridad Ciudadana 2014. El devaneo continúa*. Lima: IDL.

2015 *Informe Anual sobre Seguridad Ciudadana 2015. Balance del Gobierno de Ollanta Humala: un quinquenio sin cambios sustanciales*. Lima: IDL.

• **JASKOSKI, Maiah**

2012 «Public Security Forces with Private Funding: Local Army Entrepreneurship in Peru and Ecuador». En *Latin American Research Review*, vol. 47, n.º 12, pp. 79-99.

• **KALINSKY, Beatriz**

2015 «Epistemología del filicidio: Violencia contra las mujeres». En *Vox Juris*, vol 26, n.º 2, pp. 215-236.

• **KAMPHUIS, Charis**

2011 «La extracción de recursos mineros por empresas extranjeras y la privatización del poder coercitivo: un estudio de caso sobre la empresa de seguridad Forza». En *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, vol 38, n.º 68, pp. 63-108.

• **KRUG, Etienne; Linda L. DAHLBERG, James A. MERCY, Anthony B. ZWI y Rafael LOZANO (eds.)**

2002 *World report on violence and health*. Geneva: World Health Organization.

- **KRUIJT, Dirk**
 2011 *Drogas, democracia y seguridad. El impacto del crimen organizado en el sistema político de América Latina*. Utrecht: Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD).
- **LATINOBARÓMETRO**
 2013 *Informe anual 2013*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- **LLANOS, Marleny y Daysi VILLAGÓMEZ**
 2016 *El Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual en Cifras, 2015*. Lima: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- **LONDOÑO, Juan y Rodrigo GUERRERO**
 2000 «Violencia en América Latina: epidemiología y costos». En *Asalto al Desarrollo. Violencia En América Latina*, pp. 11-57. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- **LÓPEZ, Noam**
 2014a «Inseguridad y percepción de inseguridad en Lima». En *Cuadernos de Investigación n.º 10*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
 2014b «Los discursos políticos de las autoridades municipales sobre la hoja de coca en los distritos de Kimbiri y Pichari 2006-2010». En *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, n.º 1, vol.1, pp. 157-178.
- **LÓPEZ, Noam y Diego TUESTA**
 2015 «Economías ilícitas y orden social: la frontera de Perú, Brasil y Colombia». En *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*, n.º 111, pp. 79-104.
- **LÓPEZ, Noam y Sofía VIZCARRA**
 2012 «La cadena de valor de la cocaína: un análisis georreferenciado del Vrae». En *Polita: Revista de Ciencia Política*, año 3, n.º 4, pp. 79-92.
- **LOSTAUNAU, Vanessa; Claudia TORREJÓN, Iliana BECERRA y Sophie OTERO**
 2012 «Un estudio sobre violencia transgeneracional en madres peruanas: perfil clínico-epidemiológico». En *Revista peruana de epidemiología*, vol. 16, n.º 2, pp. 1-5.
- **MANGELINCKX, Jérôme; Zoila PONCE DE LEÓN y Juan Manuel TORRES**
 2012. *Drogas y políticas carcelarias en el Perú*. Lima: Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos (CIDDH).
- **MARQUARDT, Kairos**
 2012 «Participatory security: citizen security, participation, and the inequities of citizenship in urban Peru». En *Bulletin of Latin American Research*, vol. 31, n.º 2, pp. 174-189.
- **MARTENS, Inés**
 2016 *Evolución cuantitativa del gasto público en la contratación de servicios de seguridad privada 2005-2013* (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

• **MINISTERIO DEL INTERIOR**

2013 *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana*. Lima: Ministerio del Interior.

• **MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES**

2012 *Feminicidio bajo la lupa*. Lima: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

• **MOSER, Caroline y Alisa WINTON**

2002 «Violencia en la región de América Central: hacia un marco de referencia integrado para la reducción de la violencia». En *WorkingPaper n.º 171*. Londres: Overseas Development Institute.

• **MORA, César**

2013 «Madres e hijas maltratadas: la transmisión intergeneracional de la violencia doméstica en el Perú». En *Avances de Investigación 9*. Lima. Disponible en <<http://repositorio.grade.org.pe/handle/GRADE/46>>

• **MOVIMIENTO MANUELA RAMOS**

2014 *Los nuevos retos frente al feminicidio. Análisis de expedientes judiciales*. Lima: Movimiento Manuela Ramos.

• **MUJICA, Jaris**

2008 *El mercado negro: y las estrategias informales de acceso a la telefonía móvil*. Lima: Sur Casa de Estudios del Socialismo.

2011a *Micropolíticas de la corrupción: redes de poder y corrupción en el Palacio de Justicia*. Lima: Asamblea Nacional de Rectores.

2011b *Violaciones sexuales en el Perú 2000-2009: un informe sobre el estado de la situación*. Lima: PromSex.

2012 «El comercio ilegal de armas pequeñas en Lima: homicidios y mercados negros para el crimen urbano». En *Revista Politai*, vol.3, n.º 4, pp. 93-107.

2013 «Problemas y consideraciones básicas sobre la medición del delito en el Perú». En *JUNGBLUTH, Werner (comp.). El Perú Subterráneo*, pp.159-178. Lima: Desco.

2014a *Elementos comparados del impacto de la trata de personas en la salud de víctimas adolescentes en el contexto de la minería ilegal de oro en Madre de Dios*. Lima: Promsex

2014b «Trayectorias y ciclos de explotación sexual y trata para la explotación sexual de mujeres en la Amazonía peruana». En *Antropológica*, vol. 33, n.º 33, pp. 163-177.

2015a «La desactivación del Servicio de Inteligencia Nacional. De la salida del personal de inteligencia al desarrollo de las agencias privadas de inteligencia en el Perú». En *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 1(2), pp. 129-155.

2015b *Precariedad y trabajo forzoso en la extracción de madera. Un estudio en espacios rurales de la Amazonía peruana*. Oficina de la OIT para los Países Andinos.

2016 «Victimización sexual múltiple y patrones de victimización en casos de violación a mujeres adolescentes en el Perú». En *Revista de Victimología/Journal of Victimology*, n.º 3, pp. 43-64.

- **MUJICA, Jaris y Robin CAVAGNOUD**
 2012 «Mecanismos de explotación sexual de niñas y adolescentes en los alrededores del puerto fluvial de Pucallpa». En *Anthropologica*, vol. 29, n.º 29, pp. 91-110.
- **MUJICA, Jaris y Melina GALDÓS**
 2016 «La permeabilidad institucional para el lavado de activos: las economías ilegales y la violencia del crimen organizado en el Perú (un estudio exploratorio)». En GROMPONE, R. (ed.). *Incertidumbres y distancias. El controvertido protagonismo del Estado en el Perú*, pp. 233-280. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- **MUJICA, Jaris y Diego TUESTA**
 2012 «Problemas de construcción de indicadores criminológicos y situación comparada del feminicidio en el Perú». En *Anthropologica*, vol. 30, n.º 30, pp.169-194.
 2015a «Femicide penal response in the Americas: Indicators and the misuses of crime statistics, evidence from Peru». En *International Journal of Criminology and Sociological Theory*, vol. 7, n.º 1.
 2015b «Problemas en la investigación procesal-penal del feminicidio en el Perú». En *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, n.º 17, pp. 80-95.
- **MUJICA, Jaris; Nicolás ZEVALLOS y Sofía VIZCARRA**
 2013 *Estudio de estimación del impacto y prevalencia de la violencia sexual contra mujeres adolescentes en un distrito de la Amazonía peruana*. Lima: Promsex.
 2016a *Problemas en los servicios de salud y justicia en la atención a víctimas de violación sexual en el Perú: Un estudio exploratorio sobre el departamento de Huánuco*. Lima: Promsex. Disponible en <http://promsex.org/documentacion/publicaciones/2932-problemas-en-los-servicios-de-salud-y-justicia-en-la-atencion-a-victimas-de-violacion-sexual-en-el>
 2016b *Controles domésticos para la prevención de violaciones sexuales a mujeres adolescentes*. Lima: Promsex. Disponible en <http://promsex.org/documentacion/publicaciones/2985-controles-domesticos-para-la-prevencion-de-violaciones-a-mujeres-adolescentes>
- **MUJICA, Jaris; Nicolás ZEVALLOS, Noam LÓPEZ y Bertha PRADO**
 2015 «El impacto del robo y el hurto en la economía doméstica: un estudio exploratorio sobre los datos de Lima Metropolitana». En *Debates en Sociología*, n.º 40, pp. 127-147.
- **MUÑOZ, Fanni**
 2016 «Discursos sobre el feminicidio en la prensa escrita: El Comercio (2012) y El Trome (2013). Entre la visibilización/invisibilización del fenómeno». En *Revista Intersticios de la política y la cultura*, vol. 5, n.º 9, pp. 97-125.
- **NÓBLEGA, Magaly**
 2012 «Risk and protective factors for physical and emotional intimate partner violence against women in a community of Lima, Perú». En *Journal of Interpersonal Violence*, vol. 27, n.º 18, pp. 3644-3659.

- **OBANDO, Enrique**
2016 «El tráfico ilícito de drogas en el Perú, cuarenta años después». En Revista Temática Centro de Altos Estudios Nacionales n.º 2, pp. 17-45. Disponible en <http://www.caen.edu.pe/wordpress/wp-content/uploads/2016/08/ART1-E-Obando.pdf>
- **PAOLI, Letizia y Tom VANDER BEKEN**
2014 «Organized crime: A contested concept». En *The Oxford Handbook of Organized Crime*, pp. 13-31.
- **PÉREZ, Rosario**
2014 Estructura de las redes de corrupción en el proceso de extracción y comercialización de madera extraída de concesiones forestales otorgadas en la provincia de Coronel Portillo, región Ucayali, entre los años 2008 y 2011. (Tesis de Maestría) Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- **PIRES, Stephen**
2015a «A craved analysis of multiple illicit parrot markets in Peru and Bolivia». En *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 21, n.º 3, pp. 321-336.
2015b «The heterogeneity of illicit parrot markets: an analysis of seven neo-tropical open-air markets». En *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 21, n.º 1, pp. 151-166.
- **PLÖGER, Jörg**
2012 «Gated barrios: Responses to urban insecurity in marginal settlements in Lima, Peru». En *Singapore Journal of Tropical Geography*, vol. 33, n.º 2, pp. 212-225.
- **PNP (POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ)**
2016 Anuario estadístico 2015. Lima: Policía Nacional del Perú.
- **PNUD (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO)**
2013 Informe sobre Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad ciudadana con rostro humano. Diagnóstico y propuestas para América Latina. Estados Unidos: Nueva York.
2009 Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Colombia.
- **QUEROL, Andrea**
2013 Más allá del rescata de las víctimas. Trata de personas: buenas y malas prácticas en la protección de sus derechos. Lima: CHS Alternativo.
- **RAMÍREZ, Beatriz**
2011 «Cuando la muerte se explica por el género: problematizando la tipificación del feminicidio/femicidio». En *Gaceta Constitucional*, n.º 45, pp. 353-360.
- **ROCK, Paul**
2012 «Sociological theories of crime». En MAGUIRE, Mike; ROD MORGAN y ROBERT REINER (eds.). *The Oxford handbook of criminology*, pp. 39-80. Oxford: Oxford University Press.

• **ROJAS, Fátima**

2016 «Limitaciones para el control de la corrupción en las acciones de interdicción de drogas en el Vraem». En *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, vol. 3, n.º 5, pp. 57-81.

• **ROLDÁN, Horacio**

2016 *Introducción a la investigación criminológica. Tercera Edición*. Granada: Comares.

• **RUSSELL, Diana y Roberta HARMES (eds.)**

2006 *Feminicidio: una perspectiva global*, vol. 7. México DF: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. Universidad Nacional Autónoma de México.

• **OBSERVATORIO DE CRIMINALIDAD DEL MINISTERIO PÚBLICO**

2011 *El Registro de Feminicidio del Ministerio Público enero-diciembre 2010*. Lima: Ministerio Público. Disponible en:

http://portal.mpfm.gob.pe/descargas/feminicidioENE2008_DIC2010_REG.pdf

2012 *El Registro de Feminicidio del Ministerio Público enero-diciembre 2011*. Lima: Ministerio Público. Disponible en

http://portal.mpfm.gob.pe/descargas/observatorio/estadisticas_/20130104154136135733209642047669.pdf

2013 *Estadísticas sobre feminicidio según las características de las víctimas y el presunto victimario*. Lima: Ministerio Público. Disponible en

<http://www.mpfm.gob.pe/boletinformativo/infoestadfeminicidio#>

2014a *Estadísticas sobre tentativa de feminicidio según las características de las víctimas y el presunto agresor 2009-2014*. Lima: Ministerio Público. Disponible en

[http://portal.mpfm.gob.pe/descargas/02%20Tentativa%20de%20feminicidio%20\(2009-2014\).pdf](http://portal.mpfm.gob.pe/descargas/02%20Tentativa%20de%20feminicidio%20(2009-2014).pdf)

2014b *Estadísticas sobre feminicidio según las características de las víctimas y el presunto victimario 2009-2014*. Lima: Ministerio Público. Disponible en

[http://portal.mpfm.gob.pe/descargas/01%20Feminicidio%20\(2009-2014\).pdf](http://portal.mpfm.gob.pe/descargas/01%20Feminicidio%20(2009-2014).pdf)

2014c *Estadísticas sobre tentativa de feminicidio según las características de las víctimas y el presunto agresor 2009 - 2014*. Lima: Ministerio Público. Disponible en

[http://portal.mpfm.gob.pe/descargas/02%20Tentativa%20de%20feminicidio%20\(2009-2014\).pdf](http://portal.mpfm.gob.pe/descargas/02%20Tentativa%20de%20feminicidio%20(2009-2014).pdf)

2014d *Víctimas de feminicidio registrados en el Perú 2009-2014*. Lima: Ministerio Público. Disponible en

http://portal.mpfm.gob.pe/descargas/observatorio/estadisticas_/2014071_7114559140561555914672.pdf

2015a *Estadísticas sobre tentativa de feminicidio según las características de las víctimas y el presunto agresor 2009-2015*. Lima: Ministerio Público. Disponible en

[http://portal.mpfh.gob.pe/descargas/02%20Tentativa%20de%20feminicidio%20\(2009-2015\).pdf](http://portal.mpfh.gob.pe/descargas/02%20Tentativa%20de%20feminicidio%20(2009-2015).pdf)

2015b *Estadísticas sobre feminicidio según las características de las víctimas y el presunto victimario 2009-2015*. Lima: Ministerio Público. Disponible en [http://portal.mpfh.gob.pe/descargas/01%20Feminicidio%20\(2009-2015\)%20actualizado.pdf](http://portal.mpfh.gob.pe/descargas/01%20Feminicidio%20(2009-2015)%20actualizado.pdf)

2016 *Víctimas de feminicidio en el Perú 2009-julio 2016*. Lima: Ministerio Público.

• **OSORES, Fernando; Jesús ROJAS y Carlos MANRIQUE**

2012 «Minería informal e ilegal y contaminación con mercurio en Madre de Dios: Un problema de salud pública». En *Acta Médica Peruana*, vol. 29, n.º 1. Disponible en http://www.scielo.org.pe/scielo.php?pid=S1728-59172012000100012&script=sci_art-text

• **SAMPSON, Robert y W. Byron GROVES**

1989 «Community structure and crime: Testing social-disorganization theory». En *American Journal of Sociology*, n.º 4, pp. 774-802.

• **SANDOVAL, Gabriela**

2014 *Vivir entre rejas: seguridad ciudadana y privatización de la calle en urbanizaciones de Ate y La Molina* (Tesis de maestría). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

• **SARAVIA, Juan Carlos; Miriam MEJÍA, Silvia BECERRA y Anita PALOMINO**

2012 «Violencia física contra la mujer durante el embarazo: prevalencia y factores asociados». En *Revista peruana de epidemiología*, vol. 16, n.º 2, pp. 1-5.

• **SENAJU (SECRETARÍA NACIONAL DE LA JUVENTUD)**

2013 *Criminalidad y violencia juvenil en el Perú. Exploración en el contexto y orígenes del comportamiento trasgresor entre los jóvenes*. Lima: Ministerio de Educación.

• **SOBERÓN, Ricardo**

2012 «Drogas y criminalidad organizada. Una aproximación para el Perú». En *Politai: Revista de Ciencia Política*, vol. 3, n.º 4, pp. 57-65.

2013a «Los intentos de reforma de las políticas sobre drogas en América Latina». En *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, n.º 13, pp. 27-39

2013b «Vraem: narcotráfico, terrorismo y militarización». En *JUNGLBLUTH, Werner (comp.). El Perú Subterráneo*, pp.103-132. Lima: Desco.

• **SOIFER, Hillel**

2012 «Measuring state capacity in contemporary Latin America». En *Revista de Ciencia Política*, vol. 32, n.º 3, pp. 585-598.

• **SUPERINTENDENCIA DE BANCA SEGUROS Y ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES**

2011 *Plan Nacional de Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo*. Lima: Superintendencia de Banca Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones.

• **TEIRILÄ, Olli**

2014 «The challenges to cooperation posed by the nexus of terrorism and organized crime: Comparing the situations between the Andean and the Sahel regions». En *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 37, n.º 1, pp. 18-40

• **THOUMI, Francisco y Marcela ANZOLA**

2010 «Asset and money laundering in Bolivia, Colombia and Peru: a legal transplant in vulnerable environments». En *Crime, Law and Social Change*, vol. 53, n.º 5, pp. 437-455.

• **TUESTA e I. Cerrón**

2012 «Perú: oportunidad para los niños y el suicidio continuado de jóvenes de la Nación Awajún en el noroeste peruano». En Unicef, *Suicidio adolescente en pueblos indígenas: tres estudios de caso*, pp.26-110. Lima: Unicef. Disponible en https://www.unicef.org/lac/Suicidio_Adolescente_en_Pueblos_Indigenasl.pdf

• **TUPIZA, A.**

2007 «La cartografía delictual y la seguridad ciudadana». En *Ciudad segura. Programa de Estudios de la Ciudad. Georeferenciación de la inseguridad*, n.º 17, pp. 4-9. Quito: Flacso, sede Ecuador.

• **UNGAR, Mark**

2013 «Citizen Security». En Krieger (ed.), *The Oxford Companion to Comparative Politics*, pp. 180–185. Oxford University Press.

2007 «The Privatization of Citizen Security in Latin America: From Elite Guards to Neighborhood Vigilantes». En *Social Justice*, vol. 34, n.º 3/4, pp. 20–37.

• **UNODC (OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO)**

2011 *El Modelo de Desarrollo Alternativo en la Región San Martín*.

2013 *La justicia juvenil en el Perú*. Lima: Naciones Unidas.

2016 *Monitoreo de cultivos de coca Perú 2016*. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

2014a *Global Study on Homicide*.

2014b *La delincuencia organizada en un mundo globalizado. Análisis de los fines, patrones, procesos comunes de las redes criminales en el Perú y evaluación de las respuestas del Estado*. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

• **VALDÉS, Ricardo**

2013 *Percepción y realidad, ¿hay trata de personas en el Perú? Resultados de la Primera Encuesta Nacional Urbana sobre Percepción de la Trata de Personas 2013, en relación a la acción del Estado y testimonios periodísticos*. Lima: CHS Alternativo. Disponible en <http://www.repositorio.cedro.org.pe/bitstream/CEDRO/159/1/Percepci%C3%B3n%20y%20realidad%20hay%20trata%20de%20personas%20en%20el%20Per%C3%BA%20203176-DR.pdf>

2012 *El RETA y la trata de personas: la historia de un Registro, el registro de una historia*. Una visión longitudinal de la experiencia. Lima: CHS Alternativo. Disponible en <http://www.chsalternativo.org/persecucion-del-delito-de-trata-de-personas/386-el-reta-y-la-trata-de-personas-version-espanol/file>

• **VALDÉS, Ricardo y Fiorella DURÁN**

2012 *Trata de personas en el Perú: la agenda pendiente*. Lima: CHS Alternativo. Disponible en <http://www.chsalternativo.org/trata-de-personas-en-el-peru/404-trata-de-personas-en-el-peru-la-agenda-pendiente-2013-2016-1/file>

• **VALDÉS et al.**

2014 *Trata de personas ¿Qué pasa en las regiones del Perú?: Similitudes y divergencias*. Lima: CHS Alternativo.

• **VALLEJO, Elizabeth y Paula RIVAROLA**

2013 «La violencia invisible: acoso sexual callejero en Lima Metropolitana y Callao». En *Cuadernos de Investigación*, N° 4. Lima: Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

• **VAN DUN, Mirella**

2016 «Cocaine Flows and the State in Peru's Amazonian Borderlands». En *Journal of Latin American Studies*, vol. 48, n.° 3, pp. 509–535.

2014 «Exploring Narco-Sovereignty/Violence Analyzing Illegal Networks, Crime, Violence, and Legitimation in a Peruvian Cocaine Enclave (2003-2007)». En *Journal of Contemporary Ethnography*, vol. 43, n.° 4, pp. 395-418.

2012 «The drugs industry and peasant self-defence in a Peruvian cocaine enclave». En *International Journal of Drug Policy*, vol. 23, n.° 6, pp. 442-448.

• **VARGAS, Horacio y Javier SAAVEDRA**

2012 «Prevalencia y factores asociados con la conducta suicida en adolescentes de Lima Metropolitana y Callao». En *Revista peruana de epidemiología*, vol. 16, n.° 3, pp. 1-11. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/2031/203125431005.pdf>

• **VIZCARRA, Sofía y Diana BONILLA**

2016 «Inseguridad y mecanismos barriales de protección en el Perú urbano». En *Urvio Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 19, pp. 37-52.

• **KELLING, George y James WILSON**

1982 «Broken windows». En *The Atlantic Monthly*, pp. 29-38.

• **WOODS, Cindy**

2016 «Confrontando la superpoblación carcelaria en América Latina: Un Análisis Comparativo de los precursores necesarios para reformar». En *ILSA Journal of International And Comparative Law*, vol. 22, n.° 3, pp. 617–647.

• **ZECHMEISTER, Elizabeth (ed.)**


2014 *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2014: Democratic Governance across 10 Years of the Americas Barometer*.

- **ZEDNER, Lucía**
2009 *Security: Key Ideas in Criminology Series*. Londres, New York: Routledge.
- **ZEVALLOS, Nicolás**
2014 «Hoja de coca y la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011: el problema público en el control de cultivos». En *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, vol. 1, n.º 1, pp. 97-113.
2016 «Capacidades estatales y resistencias a la erradicación de cultivos: una mirada al Monzón». En *Revista Interdisciplinaria de Trabajos sobre las Américas (In)segurités dans Les Amériques: Schèmes idéologiques, politiques publiques et réalités citoayennes*. n.º 9. Disponible en <http://www.revue-rita.com/notesderecherche9/capacidades-estatales-y-resistencias-a-la-erradicacion-de-cultivos-una-mirada-al-monzon.html>
- **ZEVALLOS, Nicolás y Melina GALDÓS**
2013 «Elementos para el análisis de las capacidades de control del lavado de activos». En *JUNGBLUTH, Werner (comp.)*. *El Perú Subterráneo*, pp. 179-196. Lima: DESCO.
- **ZEVALLOS, Nicolás; Noam LÓPEZ, Bertha PRADO y Alberto DE BELAUNDE**
2016 «El Consejo Distrital de Seguridad Ciudadana en el distrito de Miraflores: una experiencia en la coordinación de políticas a nivel local». En *Serie Cuadernos de Investigación* n.º 2. Pontificia Universidad Católica del Perú: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
- **ZEVALLOS, Nicolás y Jaris MUJICA**
2015 «Consideraciones para el análisis de las políticas contra el crimen organizado: una lectura desde el tráfico ilícito de derivados cocainicos en el Perú». En *Lima: VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip)*.
2013 «Consideraciones sobre las tensiones en la intermediación política del movimiento cocalero en el Perú». En *Debates en Sociología*, n.º 38, pp. 5–28.
- **ZEVALLOS, Nicolás y Fátima ROJAS**
2012 «Una lectura desde el capital político a la estrategia de seguridad en el Vrae». En *Polita: Revista de Ciencia Política*, vol. 3, n.º 4, pp. 67-77.
- **ZEVALLOS, Nicolás y Sofía VIZCARRA**
2016 «Roles en el ejercicio de la política e intereses de los mercados ilegales: una aproximación a partir del caso peruano». En *Cuaderno de trabajo* n.º 35. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- **ZEVALLOS, Nicolás; Sofía VIZCARRA y José SALDAÑA**
2015 «Políticas de control de economías ilícitas y protección de pueblos indígenas: limitaciones desde el caso de la tala ilegal de madera en un departamento de la Amazonia peruana». En *IV Encuentro Nacional de Antropología del Derecho (Enadir)*. Sao Paulo.

REFORMA DEL SISTEMA POLÍTICO Y ELECTORAL EN EL PERÚ: BALANCE DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS 2011-2016 Y AGENDA DE INVESTIGACIÓN 2017-2021

MARTÍN TANAKA ¹

¹ **Martín Tanaka** es doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México. Actualmente es Profesor Principal de la Pontificia Universidad Católica del Perú e investigador principal en el Instituto de Estudios Peruanos. Ha sido *visiting fellow* postdoctoral en el *Helen Kellogg Institute for International Studies* de la Universidad de Notre Dame. Tiene libros y capítulos de libros publicados por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Cambridge University Press, Stanford University Press, Brookings Institution Press, Lynne Rienner Publishers, Routledge, Fundación Pablo Iglesias, Instituto de Estudios Sociales de la UNAM, la Universidad de Londres, entre otros.



En este trabajo, hacemos un balance de las principales publicaciones aparecidas en los últimos años respecto a temas asociados a la reforma política y electoral en el Perú, que permiten construir la imagen de un sistema político extremadamente precario. En el mismo tenemos partidos nacionales, movimientos regionales y organizaciones locales que no son verdaderamente representativos, que constituyen vehículos para políticos sin partido y diversos intereses sociales que intentan ocupar parte de los espacios de representación. Esto hace que las funciones –que en otros contextos cumplen actores políticos– terminen siendo asumidas por otros actores (expertos, tecnócratas, ONG y muy diversos grupos de interés, formales, informales e ilegales). Por ello, la agenda de investigación futura debería centrarse en conocer mejor el funcionamiento del sistema político ‘realmente existente’ antes que en evaluar cuánto funcionan modelos abstractos ideales. Creemos que es de esa manera que la investigación académica puede hacer un aporte a la discusión pública sobre la reforma política; en un contexto en el que, si bien su necesidad supuestamente genera un amplio consenso, los actores principales que deberían implementarla no parecen mostrar un compromiso firme con ella.

■ 1. BALANCE DE INVESTIGACIÓN 2011-2016

Si bien en los últimos años se ha generado un consenso muy importante, entre los expertos y líderes de opinión, sobre la importancia de implementar una profunda reforma electoral y del sistema político en el Perú, en realidad no hay mucha investigación que permita construir sobre bases sólidas su orientación y las medidas específicas que serían necesarias. En los últimos años, diversos autores han llamado la atención sobre la importancia de implementar una reforma institucional del Estado (que incluye la reforma del sistema de representación política, que a su vez incluye la reforma del sistema electoral y del sistema político), de modo que ella pueda acompañar, potenciar y no trabar el crecimiento económico. Se señala –desde perspectivas diversas– que si bien el Perú avanzó en las últimas décadas en reformas económicas, no hizo lo mismo en lo institucional y político, lo que limitará

nuestras posibilidades a mediano y largo plazo. Así, se haría necesario implementar una reforma que enfrente los problemas de representación y que mejore la calidad de nuestro Estado y de la administración pública en general, especialmente en áreas críticas como la educación, la salud, la seguridad ciudadana, el acceso a la justicia o el proceso de descentralización, entre otras. Pasado el boom de los precios de nuestros productos de exportación primarios, los factores exclusivamente económicos desnudan sus límites; mantener el dinamismo requeriría de un Estado que funcione y una representación política estable y legítima, capaz de generar los consensos que permitan la implementación de reformas costosas pero imprescindibles, cuyos resultados solo se harán visibles en el mediano y largo plazo. De no llevarse esto a cabo, países como Perú podrían caer indefinidamente en la ‘trampa’ de los países de ingreso medio.²

Tenemos entonces la necesidad de mejorar el sistema de representación, de cambiar el sistema electoral y el sistema político, lo que se ha expresado en varias propuestas de reforma, como las presentadas por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) (2014, 2017) –la primera de ellas junto con la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec)–, la ONPE (2017) y la Asociación Civil Transparencia (2016). Cabe mencionar también la propuesta lanzada por la página web *Lampadia* (2016), entre otras. Además, puede decirse que el tema de la reforma política logró salir del ámbito de la discusión de expertos e instituciones especializadas, y llegó a la prensa en general, que puso el tema en debate ante la opinión pública. Como respuesta a estas demandas, el Congreso 2011-2016, hacia el final de su mandato, y en pleno proceso de las elecciones generales de 2016, implementó improvisadamente un conjunto de cambios criticados unánimemente, porque generaron muchos problemas a las autoridades electorales. El tema de la reforma quedó no solo pendiente, sino que adquirió una renovada relevancia. El Congreso actual se ha propuesto implementar una reforma integral del sistema político, para lo cual la Comisión de Constitución y Reglamento conformó un Grupo de Trabajo del Estudio de la Reforma Electoral, presidido por la congresista Patricia Donayre, de Fuerza Popular, cuyo informe preliminar fue presentado el 6 de diciembre pasado (Comisión de Constitución y Reglamento 2016), y el informe final, el pasado 12 de mayo (Comisión de Constitución y Reglamento 2017). Este informe está

² Desde perspectivas diversas, ver De Althaus (2011); Ghezzi y Gallardo (2013); Ganoza y Stiglich (2015). Sobre la ‘trampa’ de los países de ingreso medio en América Latina, ver Foxley (2012).

siendo trabajado en la actualidad, junto a otras iniciativas, por la Comisión de Constitución y Reglamento, que finalmente propondrá los cambios a implementar al Pleno del Congreso.

Lamentablemente, como ocurre en muchos otros asuntos en nuestro país, carecemos de un cuerpo sistemático de investigaciones sobre el tema específico de la reforma electoral y del sistema político; sin embargo, hay investigación que merece ser destacada sobre varios asuntos relacionados con este, que son útiles para hacer un diagnóstico de su funcionamiento y límites, primer paso para pensar en iniciativas de reforma.

1.1 Diagnósticos generales y comparados

En primer lugar, cabe destacar la literatura existente referida a las características más generales del funcionamiento del sistema político peruano de los últimos años, así como a sus particularidades en el contexto regional, desde una perspectiva comparada. Diagnósticos generales del funcionamiento del sistema político peruano en los últimos años pueden verse por ejemplo en Vergara y Watanabe (2016); Requena (2016); Aragón (2016); Grompone (2016); Barrenechea y Sosa (2014); Meléndez y Sosa (2013); Murakami (2013); Levitsky (2013); Dargent y Muñoz (2012); Meléndez (2012, 2012a). Estos trabajos dan cuenta de la precariedad y baja calidad democrática en el país, sobre la base del análisis del desempeño de los últimos gobiernos, bastante mediocre y expresivo de la debilidad generalizada de los actores políticos, así como de la precariedad de las instituciones y del aparato del Estado en su conjunto. Cotler (2016, 2011) llama la atención sobre la paradójica coexistencia entre, de un lado, las altas tasas de crecimiento económico del periodo 2002-2013 y, del otro, los altos niveles de insatisfacción con el sistema político y aumentos en la conflictividad social. Resalta la incapacidad del Estado para redistribuir los beneficios del crecimiento y de la élite política para emprender las reformas institucionales necesarias para enfrentar este problema.

La fragilidad del sistema de representación política peruano destaca también desde una perspectiva comparada. Según diversas mediciones del nivel de institucionalización del sistema de partidos en América Latina, el peruano aparece como uno de los más precarios de la región, junto a Ecuador y Guatemala (Jones 2010). Después del colapso del sistema de partidos, ocurrido a inicios de la década de los años 90, este no ha sido sustituido propiamente por otro, entendiéndose por este a un conjunto limitado y

relativamente estable de actores políticos que ejercen la representación política. Si bien toda la región ha pasado con la llegada del nuevo siglo por grandes cambios en el marco del llamado 'giro a la izquierda', en general los sistemas de partidos han evolucionado o se han recompuesto, cosa que no se dio en nuestro país. En algunos casos, partidos con largas trayectorias articulan el sistema político (Uruguay, Chile); en otros, los partidos 'históricos' coexisten con nuevos emergentes (Argentina, Colombia, México, Costa Rica); en otros, el sistema funciona sobre la base de partidos relativamente nuevos, surgidos de las transiciones democráticas (Brasil, El Salvador). En algunos países, se produjeron quiebres significativos y hasta colapsos de los sistemas de representación, pero el espacio dejado por los actores antiguos fue ocupado por nuevos partidos predominantes o hegemónicos (Venezuela, Ecuador, Bolivia). Perú, por el contrario, perdió el sistema de tres grandes bloques partidarios ideológicos de la década de los 80, pasó a tener un partido predominante en la de los 90 (el fujimorismo), para pasar a tener desde entonces un sistema marcado por altos niveles de volatilidad e inestabilidad.³ Esta realidad se refleja también en la literatura comparada, basada en el examen de encuestas de opinión pública, en las que el Perú aparece también como uno de los países en los que la confianza en el sistema político es más baja.⁴

En medio de este panorama, sin embargo, cabe dar cuenta de que en el Perú de los últimos años también han ocurrido procesos de reconstitución parcial de identidades políticas. Meléndez (2012) creyó ver cierto avance en la institucionalización partidaria con la reaparición de identidades políticas 'tradicionales' alrededor del APRA, Unidad Nacional y la izquierda, expresada en el humalismo. Hoy, esas tres aparecen muy disminuidas e incluso en peligro de desaparición; con todo, desde 2006 el fujimorismo se ha ido consolidando como la más importante fuerza política del país, ocupando una posición de centro-derecha. Además, ha despertado una identidad negativa (antifujimorismo), que resultó fundamental para definir el resultado de las dos últimas elecciones presidenciales.⁵ Podría estarse gestando una redefinición del sistema de representación, en el que el clivaje marcado por la evaluación de la herencia de la década de los años 90 resulta central. En

³ Al respecto, puede verse Bornschieer (2016); Freidenberg, ed. (2016); Rubio (2016); Tanaka (2015, 2013); Wills (2015); Roberts (2015); Mainwaring y Pérez-Liñán (2013); Levitt (2012); Seawright (2012); Morgan (2011).

⁴ Ver informes del *Latin American Public Opinion Project* (Lapop) en Carrión, Zárate y Zeichmeister (2015); Carrión, Zárate y Seligson (2012).

⁵ Ver al respecto Cyr y Meléndez (2016), y Meléndez (2014).

cualquier caso, de la literatura revisada puede concluirse que la reconstrucción de un sistema político representativo será inevitablemente una tarea muy ardua, cuyos resultados solo se harán visibles en el mediano y largo plazo, siempre y cuando se persista en una lógica de implementar reformas políticas y cambios institucionales, y en tanto los principales actores políticos se comprometan a hacer política y relacionarse entre sí de maneras diferentes. Lamentablemente, parecemos estar lejos de ello.⁶

1.1.1 La representación 'realmente existente'

En general, sabemos que nuestro sistema político es poco representativo; sin embargo, los problemas de representación son particularmente agudos para segmentos de la población históricamente excluidos o subrepresentados, como las mujeres (Rousseau 2016; Gallo, Sample y Schmidt 2009; Del Aguila y Llanos 2008) y las poblaciones indígenas (Espinosa 2016; Pajuelo 2016; Paredes 2015; Del Aguila y Suito, ed. 2012; Aragón 2012; Huber, Hernández y Zúñiga 2011; Raymond y Arce 2011). Esto ocurre a pesar de que en los últimos años se aprobaron leyes de cuotas para favorecer la participación y representación de estos sectores. Sin embargo, se trata de iniciativas formalistas, no bien diseñadas, que no llegan a alcanzar las metas que supuestamente se persiguen. Con todo, existe un dinamismo destacable entre diversas organizaciones de mujeres y organizaciones indígenas, que cuando menos en algunas coyunturas se convierten en actores muy relevantes.

Con todo, la esfera de la política se relaciona con la esfera social, de diversas maneras, si no bajo la forma de relaciones de representación, bajo la forma de relaciones de intermediación o intercambio de diferente tipo. Una de ellas son las diferentes prácticas clientelísticas. En el Perú el clientelismo no está basado, como en otros contextos, en la movilización de grandes maquinarias o aparatos partidarios, sino que son prácticas que desarrollan políticos o líderes personalistas interesados en desarrollar carreras políticas (Tanaka y Meléndez 2014). Por cierto, en ocasiones estas prácticas se basan en estructuras o aparatos relativamente sofisticados, como los que se ven en la costa norte, alrededor del partido Alianza para el Progreso (Barnechea 2014) o el Gobierno Regional de Áncash, bajo la presidencia de César

⁶ Sobre las dificultades para la construcción de partidos en el contexto de la 'tercera ola democratizadora' en América Latina, ver Levitsky et al., 2016. Sobre el caso peruano, ver Levitsky y Zavaleta (2016); en general, los actores políticos se han habituado a funcionar sin instituciones partidarias, y no enfrentan incentivos ni condiciones sociales o políticas que los empujen a formar partidos. Además, reformas institucionales recientes han limitado el uso clientelístico de recursos públicos, lo que debilitó a partidos históricos –como en Colombia– y dificulta la construcción de nuevos, como en Perú.

Álvarez (Arévalo 2015), en el Callao con Chim Pum Callao (Rojas 2015) o en Lima con Solidaridad Nacional (Ayala 2016); precisamente, su carácter relativamente excepcional los hace importantes objetos de estudio. Con todo, dada la precariedad de las maquinarias políticas, muchas veces el clientelismo no resulta un intercambio entre políticos o autoridades y ciudadanos, como en la mayoría de países (provisión de bienes públicos o semipúblicos, o beneficios particulares a cambio de apoyo político), sino una estrategia de posicionamiento político con fines publicitarios o comunicativos (Muñoz 2016, 2016a, 2014).

Podemos no tener grandes maquinarias políticas, pero sí tenemos políticos o líderes personalistas que intentan desarrollar carreras políticas (ver Incio y Chavarría 2015, para el ámbito subnacional), sobre la base de cumplir con funciones de intermediación, recogiendo diversas demandas sociales de sectores sin capacidad de interlocución con las autoridades políticas, procesándolas e interpellando a las mismas, para construir legitimidad, en un mundo cruelmente 'darwinista' y con altos niveles de mortalidad, por así decirlo.⁷ Hurtado (2015) analiza, por ejemplo, el 'uso' de los conflictos sociales como medio para afianzar carreras políticas; cuando la intermediación no funciona, los sectores no representados recurren a la protesta como medio de presión ante las autoridades políticas. Meléndez (2012a) muestra cómo la protesta y conflictividad social es expresión del relativo divorcio y dificultades que existen para articular la dinámica política y la social en el Perú de los últimos años. Ante el vacío que deja una deficiente representación por parte de los actores políticos convencionales, la intermediación política empieza a ser disputada por diferentes actores: liderazgos personalistas, ONG, dirigentes sociales con aspiraciones políticas. Todo esto ha ocurrido, además, en un contexto de crecimiento económico, aumento en los presupuestos públicos de gobiernos regionales y locales y expansión de la actividad minera, con lo que aumentaron los conflictos asociados a la gestión municipal y al cuestionamiento a la actividad minera. En ocasiones, los conflictos también asumieron formas más disruptivas, en tanto en medio del crecimiento económico también proliferaron actividades informales e ilegales, que cuestionaron la autoridad estatal, su capacidad de controlar el territorio y ejercer plenamente la soberanía.⁸ Es importante resaltar también

⁷ Sobre los partidos políticos personalistas en general, ver Kostadinova y Levitt (2014).

⁸ Sobre las protestas sociales en general, ver Arce (2015) y Tanaka, Zárate y Huber (2011). Sobre los conflictos y la expansión minera, ver Arellano (2015); sobre el movimiento cocalero, Durand Ochoa (2014). Sobre la minería ilegal del oro y sus articulaciones sociales y políticas, ver Baraybar (2015).

que, en los últimos años, aparecen con cada vez más recurrencia formas de protesta de sectores medios –fundamentalmente jóvenes– levantando demandas que podrían calificarse como ‘posmaterialistas’. Emplean formas de organización muy horizontales y flexibles, con marcada distancia frente a los partidos políticos. Además, el uso de las redes sociales, nuevas tecnologías y nuevos estilos y repertorios de protesta serían algunos de sus rasgos. Pese a su carácter coyuntural y poco institucionalizado, en algunos momentos su actuación tiene importantes repercusiones políticas⁹ y sus voceros terminan asumiendo formas de representación de intereses puntuales.

1.1.2 Partidos nacionales, movimientos regionales y elecciones

Si el sistema político es sumamente precario, si los actores políticos no ejercen propiamente la función de representación, si ella es disputada entre los partidos por diferentes actores, ¿qué hacen y cómo funcionan los actores políticos? En medio de una gran precariedad política, tenemos actores políticos que hacen o intentan hacer política; como resulta obvio, continúan siendo los protagonistas de los procesos electorales para elegir autoridades y desde los cargos electos participan en el proceso de toma de decisiones de Estado y de política pública. En el ámbito nacional (Presidencia y Congreso) tenemos a los partidos políticos, en donde, de un lado, están los que podríamos considerar partidos ‘históricos’ o que han ejercido funciones de gobierno, muy debilitados (con la excepción del fujimorismo), y del otro, los partidos ‘nuevos’, también extremadamente precarios y sin capacidad de sustituir propiamente a los históricos; de allí la extrema volatilidad del voto en el país. Los partidos políticos funcionan casi exclusivamente como plataforma electoral durante el momento de las campañas, para prácticamente desaparecer como tales después. En la medida en que los partidos no cuentan con personal suficiente propio, y carecen por lo general de referentes ideológicos o programáticos claros, incluso las campañas resultan erráticas, poco profesionales, que dan lugar a resultados siempre azarosos. No solo tenemos la escasa lealtad y alta desconfianza de los electores frente a los partidos, también partidos y líderes con conductas erráticas, mensajes contradictorios, estrategias poco claras. Por ello, los resultados electorales aparecen siempre como altamente imprevisibles y sorprendentes.¹⁰

⁹ Ver al respecto, por ejemplo, Fernández-Maldonado (2015), quien analiza las protestas en contra de la propuesta de ley de promoción del empleo juvenil de diciembre de 2014 y enero de 2015.

¹⁰ Análisis de las campañas electorales de 2016 y 2011 pueden verse en Dargent y Muñoz (2016); Meléndez (ed. 2016, 2011, 2011a); Levitsky (2011); Tanaka (2011); León (2011).

En este panorama, hay trabajos que se han ocupado con algún detalle de la dinámica interna de algunos partidos en específico. Respecto a los partidos tradicionales, podría mencionarse, para el caso del APRA, los trabajos de Cyr (2011) y Vergara (2011). Si bien la primera enfatiza en su análisis las fortalezas que explican su persistencia, el segundo enfatiza más bien su precariedad y extremo personalismo. En los últimos años, y después de los resultados de las elecciones de 2016, esta última línea de análisis parece haberse mostrado más fructífera. Sobre el PPC, ver Puémape (2013); sobre Perú Posible, ver Vera (2011) y García (2016); sobre la izquierda y la ‘oportunidad perdida’ de la gestión municipal de Susana Villarán en Lima Metropolitana, ver Tanaka y Sosa (2016a). En general, podría decirse que un gran tema que recorre todos estos trabajos es la pregunta de hasta qué punto la crisis de los partidos tradicionales es consecuencia de decisiones tácticas y estratégicas equivocadas –tomadas por sus líderes principales–, de su incapacidad para renovarse y adaptarse a un entorno cambiante, o consecuencia de factores más estructurales: el desempeño gubernamental (a su vez limitado por la debilidad estatal e institucional del país), los problemas de representación social y política, dada la fragmentación del país y el creciente sentimiento ‘antipolítico’ presente en la ciudadanía.¹¹ La gran excepción dentro del grupo de partidos ‘tradicionales’ o que han ocupado posiciones de gobierno es, por supuesto, el fujimorismo. Al respecto, puede verse, desde diversas perspectivas, Rejas (2016); Urrutia (2011); Murakami y Barnechea (2011); Navarro (2011). Todos estos análisis resaltan la capacidad del fujimorismo para mantenerse y reaparecer como un actor político fundamental, al punto que hoy es claramente el partido más importante del país. En medio de la difícil coyuntura posterior al 2000, el fujimorismo desarrolló una mística y una cohesión interna muy intensa; renovó su liderazgo bajo la conducción de Keiko Fujimori, heredera del líder fundador y ‘actualización’ de la propuesta política; finalmente, se beneficiaron del desgaste de la gestión de Alejandro Toledo; y ‘normalizaron’ su vuelta al escenario político durante los años del segundo mandato de Alan García.¹²

En cuanto a los partidos nuevos, aparecidos después del año 2000, tenemos trabajos como el de Barnechea (2014), sobre Alianza para el Progreso, y los de Rojas (2015, 2016), sobre Chim Pum Callao, que merecen ser resaltados. En general, los partidos nuevos no logran desplazar a los antiguos, se ca-

¹¹ Desde una perspectiva comparada, es importante ver Wills-Otero (2015). En otros países, como Colombia, los partidos tradicionales evolucionan y se adaptan, mientras que en Venezuela o Perú, colapsan.

¹² Desde una perspectiva comparada, ver la literatura referida a los ‘partidos sucesores de regímenes autoritarios’ (*authoritarian successor parties*) y las claves que explican su éxito o fracaso. Ver Loxton (2016).

racterizan por un personalismo extremo y resultan tanto o más volátiles que estos. Algunos de ellos, como los que acabamos de mencionar, han logrado cierta consistencia mínima en espacios regionales y locales, pero incurriendo en prácticas clientelísticas. Si bien los partidos nuevos se presentan a sí mismos como expresión de una necesaria renovación política, han sido precisamente ellos los que han mostrado en alto grado improvisación, incoherencia, oportunismo, liderazgos precarios que no logran consolidarse. A lo largo de los últimos años, Unión por el Perú, Somos Perú, Solidaridad Nacional, Perú Posible, Restauración Nacional, el Partido Nacionalista, Peruanos por el Cambio, entre otros, expresaron la esperanza de construcción de nuevos partidos más representativos, pero todos terminaron defraudando las expectativas que generaron.

En los últimos años, en los espacios subnacionales, en donde los partidos nacionales no tienen el monopolio de la representación, los movimientos regionales han desplazado a los partidos nacionales. Desde la primera elección regional de 2002, en la que el APRA ganó 12 de los 25 gobiernos regionales, los movimientos regionales han pasado a ser los actores políticos centrales en el ámbito subnacional, desplazando también a las organizaciones locales. Hasta la elección regional de 2010, en algunas regiones, algunos movimientos regionales parecían estar en vías de consolidación, después de lograr algunas reelecciones y presencia en las diferentes provincias de las regiones. Sin embargo, las elecciones de 2014 mostraron que los movimientos regionales enfrentan muchos de los problemas que aquejan a los partidos nacionales: precariedad organizativa, escasa presencia más allá de las capitales departamentales, improvisación, personalismo extremo. En los últimos años, no solo movimientos regionales que parecían sólidos tuvieron crisis, sino que aparecieron con alarmante frecuencia escándalos de corrupción. En el momento actual, tenemos unos 15 gobernadores regionales y más de 20 alcaldes provinciales y distritales sentenciados por la comisión de delitos diversos, o enfrentando investigaciones muy serias. El crecimiento económico de los últimos años y el aumento de los presupuestos públicos ha hecho más 'atractiva' la política local y regional para todo tipo de intereses. Al mismo tiempo, parte del crecimiento implicó el aumento de actividades informales e ilegales, que –para mantenerse y expandirse– requieren el control de la autoridad política.¹³

¹³ Sobre los movimientos regionales, ver –desde diferentes ángulos– Remy (2016); Incio y Gil (2016); Panfichi y Dolores (2016); Batlle y Cyr (2014); Zavaleta (2014); Seifert (2014); Tanaka y Guibert (2011); Muñoz y García (2011); De Gramont (2010). Visiones más de conjunto recientes pueden verse en Muñoz et al. (2016), quienes analizan los casos de Arequipa, Piura, Cusco y San Martín; y Barrantes et al. (2012), quienes comparan Cajamarca y Arequipa.

1.1.3 El funcionamiento del sistema político 'realmente existente'

En teoría, el sistema político democrático cumple la función de dotar de legitimidad de origen a las autoridades (vía las elecciones) y al ejercicio del poder (mediante las normas constitucionales y legales); y quienes articulan y permiten el juego político son los partidos políticos, que proveen del personal necesario para cubrir los cargos ejecutivos y de representación, basados en sus propuestas de política. En todas las democracias, los partidos interactúan con gremios, corporaciones, organizaciones de la sociedad civil, académicos y expertos independientes, etc., pero son los partidos los que articulan el proceso político. En nuestro país, la extrema debilidad de los partidos, su precariedad programática y su extremo personalismo han hecho que otros actores asuman un protagonismo que amerita ser estudiado.

Algunos trabajos han documentado la menor influencia de los partidos de gobierno en las decisiones gubernamentales en los últimos años, a través del análisis de la composición de los Consejos de Ministros, que muestran un creciente número de independientes frente a los cuadros de partido (Sosa 2014; Corvetto 2014). El mayor número de independientes es expresión también de la creciente importancia de expertos o tecnócratas en las decisiones de gobierno. Esto ha ocurrido ante la carencia de ideas o propuestas de los partidos, y la existencia de un contexto crecientemente despolitizado y desideologizado desde la década de los años 90, dentro de los parámetros de una suerte de consenso neoliberal entre las élites políticas. En esta línea, diversos trabajos han llamado la atención sobre la continuidad e importancia de una alta burocracia –dentro del Estado– desde la década de los años 90, que explica la continuidad de las políticas públicas centrales iniciadas en esos años (Vergara y Encinas 2016); y sobre la relativa autonomía de algunas 'islas de eficiencia' dentro del Estado, su origen, dinámica y condiciones que hacen posible su reproducción en el marco de un Estado en general débil y poco profesionalizado (Dargent 2014 y 2014a). Estas 'islas' se habrían establecido en espacios clave para la reproducción del conjunto del sistema, que requieren altas competencias técnicas, que pueden ampararse en apoyos o consensos nacionales y transnacionales.¹⁴ De otro lado, Tanaka, Barrenechea y Morel (2011) han explorado la relación entre diferentes economistas y técnicos ubicados en universidades y ONG y su relación con los diferentes grupos políticos, y cómo han ocupado espacios importantes en

¹⁴ Ver, por ejemplo, los textos disponibles sobre la creación y funcionamiento del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social: Romero et al. (2016); Trivelli y Vargas (2014); Vargas y Trivelli (2014).

los últimos gobiernos. En un contexto en el que la comunidad académica no es muy grande, las opciones son reducidas, lo que ayuda a entender la continua presencia de algunos de estos núcleos intelectuales más allá de los cambios gubernamentales.¹⁵

En cuanto al Congreso de la República, este poder del Estado también refleja la debilidad de los partidos, que carecen de cohesión interna y una agenda parlamentaria, con lo que prolifera el individualismo y la improvisación. En medio de esto, el Parlamento aparece como muy vulnerable a la presión de grupos de interés (Mujica 2014, 2012), que suelen actuar aprovechando que hay temas con escasa visibilidad para los medios de comunicación y la opinión pública. Al mismo tiempo, aparece como muy vulnerable a las presiones de la opinión pública cuando se trata de temas políticamente sensibles, que pueden mellar la popularidad de los políticos (Dargent y Urteaga 2017). El funcionamiento del Congreso aparece como errático, sometido a conductas particularistas, con bancadas poco disciplinadas y poco profesionales en el manejo de las decisiones que les competen (Vela *et al.* 2014; Brito 2012; Ponce 2012; Loaiza 2013). Así, las decisiones del Congreso parecen poco previsible desde el punto de vista programático o ideológico. El Congreso no muestra gran iniciativa en cuanto al debate de proyectos de leyes muy relevantes (salvo contadas excepciones), quedando la iniciativa de proyectos sustantivos en el Poder Ejecutivo. Esto no significa que el Congreso no sea responsable de la mayor cantidad de leyes aprobadas, pero de importancia menor. En todo caso, la lógica de las bancadas se yuxtapone a lógicas en las que priman intereses regionales, locales, sectoriales, dependiendo de las redes informales que tejen los parlamentarios. En general, la debilidad de las bancadas es fruto de que estas están compuestas básicamente de políticos sin afiliaciones partidarias fuertes, que intentan desarrollar carreras políticas a través de funciones de intermediación de intereses.

Un argumento alternativo es el que postula que la continuidad en la orientación liberal de las políticas públicas –originadas en la década de los años 90– es fruto de la imposición o presión de los grandes grupos de poder económico y mediático, que más bien contravendría la voluntad popular expresada en el voto y las intenciones originales de los políticos

¹⁵ Existen pocos trabajos sobre cómo se toman decisiones de política pública a nivel regional o municipal, tema de análisis muy grande y significativo. Ver al respecto Sosa (2016); Glave (2016); García (2014); Wurst (2014). Otro tema de investigación que requiere mucho más trabajo es el de los pequeños municipios rurales y su funcionamiento social y político. Ver al respecto el gran trabajo de Asensio (2016) sobre la provincia de Quispicanchi, y el artículo de Uchuypoma (2013). Sobre la formación de coaliciones sociales y políticas en ámbitos rurales, ver Tanaka (2014).

que ganaron las elecciones con propuestas de cambio. Esa literatura llama la atención sobre la recomposición del poder económico en el país, la concentración de la propiedad en muchas áreas, la debilidad en las capacidades de regulación del Estado, y también advierte sobre numerosos ejemplos de decisiones de política favorables a grandes intereses empresariales. De manera más precisa, se han identificado además algunos de los mecanismos que harían posible ese control empresarial, como el financiamiento de las campañas electorales, el recurso de la 'puerta giratoria' (funcionarios de empresas privadas que luego desempeñan cargos públicos y luego vuelven a la actividad privada), presiones a través de lobbies y grupos de interés, entre otros.¹⁶ Otras formas de presión privada sobre el Estado se dan a través de mecanismos 'ideológicos': ante la debilidad de los actores políticos como formadores de opinión o para darle forma a la agenda política, los medios de comunicación ejercen una gran influencia. En los últimos años, la propiedad de los medios ha tendido a concentrarse en grandes grupos, donde destaca el Grupo El Comercio, lo que abre un debate sobre cuánto limita o no este hecho sobre la pluralidad informativa en el país. Algunos trabajos han mostrado los sesgos en la cobertura informativa de los principales medios de comunicación en las últimas campañas electores.¹⁷

Finalmente, la debilidad de los partidos también hace al sistema político vulnerable a la presión, influencia o cooptación de actores ilegales (Pedraglio 2016; Durand 2016a); entre ellos, los asociados al narcotráfico, la tala ilegal de madera, la explotación minera ilegal, el contrabando y el tráfico de terrenos, actividades que también prosperaron durante los años de precios altos de los productos de exportación. En algunas regiones, estas presiones resultan muy significativas, por lo que la regulación del financiamiento político y el acceso a la información más completa de la trayectoria de los candidatos a elección popular resulta imprescindible, así como la aprobación de restricciones a la postulación de condenados por delitos graves (Comisión Presidencial de Integridad 2016; Transparencia 2016; ONPE et al. 2014; Tuesta 2011 y 2011a).

¹⁶ Al respecto, ver Durand (2016, 2013, 2012).

¹⁷ Ver, por ejemplo, Pedraglio (2011); Fowks y Bello (2011); García Llorens (2011).

1.1.4 Para terminar: sobre la reforma política

Como hemos comentado más arriba, no existe una reflexión sistemática sobre el tema de la reforma política propiamente dicha, en el sentido de que se plantee un diagnóstico amplio de cuáles serían los males del sistema político que se deben remediar, y qué reformas o cambios deberían implementarse para ello. Sin embargo, en los últimos años, se encuentra una gran variedad de trabajos sobre diversos aspectos relacionados con cambios en los sistemas electorales. Desde una perspectiva comparada regional, está por ejemplo el trabajo de Freidenberg y Dosek (2016). Los autores analizan las reformas electorales implementadas en América Latina entre 1978 y 2015, y ubican al Perú como un caso de ‘hiperactivismo reformista’, junto con Ecuador y México. Los autores analizan reformas tales como la implantación de cuotas de género para las candidaturas a cargos de elección popular, el rediseño de distritos electorales para las elecciones legislativas, el establecimiento de la reelección presidencial, cambios en el tamaño del Congreso, el voto de nacionales en el extranjero, cambios en la fórmula para asignar escaños en el Congreso, cambios en la fórmula para definir al ganador de la elección presidencial, cambios en la forma del voto en las elecciones del Congreso, la duración del mandato presidencial, la concurrencia o no de las elecciones presidenciales y legislativas, el establecimiento y el nivel del umbral necesario para acceder a un escaño en el Parlamento, la duración del mandato legislativo, la reelección de los legisladores, la revocatoria del mandato presidencial, normas que rigen la selección de candidaturas y formas de gobierno al interior de los partidos políticos, entre otras. Este hiperactivismo, lejos de mejorar la representación, termina modelando un sistema político contradictorio, caótico e inestable.

Más específicamente, en términos temáticos, tenemos el estudio comparado de McClintock sobre los efectos de la segunda vuelta electoral en perspectiva comparada (McClintock 2016), donde se argumenta que la segunda vuelta ha tenido efectos positivos en los países en los que se ha aplicado, frente a sistemas en las que la primera minoría accede a la Presidencia. En cuanto al Perú, ha sido Fernando Tuesta quien ha evaluado los intentos de reforma política de los últimos años, incluyendo la *Ley de Partidos Políticos* de 2003 (Tuesta 2016, 2016a, 2015, 2012). Él da cuenta de los escasos resultados de la reforma, fruto de su carácter incoherente y aplicación sin sanciones efectivas. Tuesta también ha escrito sobre los efectos del voto preferencial (Tuesta 2013), y sus efectos negativos sobre la disciplina y coherencia partidaria. Asimismo, habla del efecto pernicioso

de las revocatorias sobre el sistema político, que terminan siendo utilizadas por ‘malos perdedores’ e intereses particularistas, antes que por ciudadanos no representados por los partidos, no cumpliéndose la promesa de democratizar y hacer más legítimo el ejercicio de la autoridad política (Tuesta 2014, 2014a).¹⁸ Otro tema que podría considerarse dentro de las discusiones sobre el sistema electoral es cómo responder al desafío de grupos antisistema que buscan inscripción y participación electoral, como –por ejemplo– el Movadef (Movimiento por la Amnistía y Derechos Fundamentales) y el Fudepp (Frente de Unidad y Defensa del Pueblo Peruano), ambos vinculados con Sendero Luminoso.¹⁹

Para terminar, considero que es pertinente mencionar también lo escrito sobre el proceso mismo de reforma institucional: qué condiciones permiten su acuerdo e implementación, o qué condiciones explican su continuidad en el tiempo. Tanaka y Sosa (2016) llaman la atención sobre la importancia del papel de las élites políticas y su capacidad para generar consensos y seguir lógicas de mediano plazo, independientemente de los niveles de desarrollo socioeconómico de un país; mientras que Dargent y Urteaga (2016) advierten sobre lo precarios e inestables que son los acuerdos que permiten la implementación de reformas institucionales a mediano y largo plazo. Y solo a mediano plazo es que, si los esfuerzos son consistentes y en la dirección correcta, podrán verse mejoras significativas en la representación política y en el funcionamiento del sistema político (Levitsky y Murillo 2014).

■ 2. AGENDA DE INVESTIGACIÓN 2017-2021

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.²⁰ Segundo, debemos considerar el funcionamiento del sistema político en todos sus niveles (nacional, regional, local) y en todo el territorio, dado que este funciona de maneras muy diferentes según esas dimensiones. Tercero, dado

¹⁸ Ver también, desde un marco comparado más amplio, Welp (2016).

¹⁹ Un trabajo muy útil para discutir estas cuestiones es el de Asencios (2016).

²⁰ Un ejemplo: evaluar qué consecuencias tendría la implantación de un sistema de elecciones primarias en Perú exigiría estudiar la experiencia reciente de Uruguay y Argentina. Al respecto, ver Gonzalez (2014) y Gallo (2010).

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 políticas, resulta que las redes de expertos y élites 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.²¹

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 élites que se involucran en el proceso de toma de decisiones de Estado y de política pública.²² Este conjunto incluye redes de expertos y tecnócratas, burocracias públicas, organismos internacionales y ONG, medios de comunicación y grupos de interés y de presión (que van desde el empresariado hasta organizaciones sociales), y llega 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, en su doble dimensión—como competidores en procesos electorales, y luego en sus funciones de gobierno y representación—, a los protagonistas principales del juego político: los partidos políticos nacionales, los movimientos regionales y las organizaciones políticas locales.

²¹ Es útil ver el texto de Sorj (2013), en el que sugiere una agenda de investigación sobre la dinámica política reciente en América Latina.

²² 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, Pepinsky et al. (2017) y Polga-Hecimovich y Trelles (2016).

- En cuanto a los partidos nacionales, hay todavía mucho por decir respecto a los partidos 'tradicionales'. Aun 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 y 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. Están marcados por el personalismo extremo, vínculos con grupos de interés particularista, con actores informales o abiertamente ilegales. Asimismo, las redes partidarias están asociadas 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 o relaciones con los actores nacionales. Existen algunos movimientos que merecen sin duda ser analizados, tanto aquellos con más consolidación (como Arequipa Tradición y Futuro –en 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. Además, en algunos distritos de Lima, como Chosica, Chorrillos, Magdalena o Los Olivos, y 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.²³

²³ Ver al respecto Joseph, Mahler y Auyero (eds.) (2007), como ilustración de un tipo de trabajo que hace falta en nuestro medio.

- 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 utilizan 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 cuáles 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 mandato 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, ONG 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 estudiando cómo se enlaza el ámbito nacional con el distrital. Este tipo de aproximaciones son prácticamente inexistentes en la literatura. Más trabajos de esta índole son necesarios. Se necesitan cubrir 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 aquellos de sectores populares, visiones o preferencias tecnocráticas o de redes de expertos, y en cuáles otros se imponen 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; otra, 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 y 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).

En segundo lugar, 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 de decisiones de Estado y de política pública, según un cierto perfil identitario y programático.

- Hemos visto cómo la relación de representación no se cumple realmente. Es importante profundizar en la relación de intermediación 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, élites tecnocráticas y asesores, articuladas por organismos internacionales, ONG 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 (motivados muchas veces por 'identidades negativas'), articulados a través de redes sociales y el uso de nuevas tecnologías en ámbitos urbanos, de gran relevancia en algunas coyunturas. ¿Se trata de fenómenos efímeros o estamos ante la gestación de nuevas formas de expresión política?²⁴ 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 defensa

²⁴ Sobre el tema ver, en términos generales, Sorj y Fausto (comp.) (2016), y Sorj y Faust (orgs.) (2015).

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.²⁵

- 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, 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.²⁶
- 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?²⁷

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

²⁵ Sobre los actores transnacionales en términos generales, desde diversos ángulos, ver Tarrow (2005) y Keck y Sikkink.

²⁶ Para el caso peruano, ver Loaiza (2013). En términos generales, ver Sieder et al. (eds.) (2005) y Couso et al. (eds.) (2010), entre otros.

²⁷ Sobre el tema, ver por ejemplo Dargent y Urteaga (2016a); Baraybar (2015).

- ¿Qué explica la lógica de las reformas ocurridas hasta el momento? ¿Qué efectos han tenido? ¿Por qué se cumplieron o no las expectativas puestas en las reformas? ¿Qué condiciones permiten la aprobación e implementación de las mismas? ¿De qué depende su éxito? ¿Cuál sería el alcance de una reforma política e institucional en el contexto de otras cosas que no cambian, como los actores, sus culturas y tradiciones políticas? ¿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’ y 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 y cómo defender al sistema político de actores e intereses ilegales.

■ 3. CONCLUSIONES Y REFLEXIÓN FINAL

¿En qué debe consistir la reforma política? ¿Cuáles deberían ser sus contenidos específicos? ¿Qué ha aportado y qué puede aportar la academia a esta discusión? Hemos visto que las respuestas a estas preguntas pueden ser múltiples. En este trabajo, hemos optado por hacer una revisión amplia de la producción académica referida al funcionamiento del sistema político en su conjunto, más allá del tema específico de la reforma política. Si bien tenemos sobre esa base una idea general de cómo funciona el sistema político, es necesario investigar mucho más. Solo sabiendo cómo funciona nuestro sistema ‘realmente existente’ es que podremos pensar de manera realista una reforma, yendo más allá de un ‘deber ser’ y de razonamientos voluntaristas en los que caen algunos analistas políticos o actores que participan en los debates sobre qué tipo de reforma política debería implementarse en el país. Y también ese conocimiento nos permitirá detectar qué propuestas de reforma responden a intereses inmediatos y cortoplacistas de actores específicos, que buscan obtener ventajas indebidamente en medio de un debate que debería apostar a fortalecer al sistema político en su conjunto.

El aporte de la academia a la comprensión de cómo funciona la política en el Perú (producida en el Perú por académicos peruanos, y fuera del Perú por peruanistas extranjeros) es relevante y, pese a lo mucho por hacer, ha sido

capaz de generar una imagen mínima de cuáles son sus características, sus problemas principales, y cierto sentido común sobre qué podría hacerse para mejorar en algo su funcionamiento. Un tema que a mi juicio debería discutirse más es la gran distancia que existe entre la producción académica y el juicio de los expertos de un lado, y del otro, los actores políticos y sociales. Los políticos en general miran con gran desconfianza y lejanía los aportes de los académicos y expertos, lo que dificulta el debate y la posibilidad de que la academia pueda aportar al debate público. Los políticos, en especial de los grupos mayoritarios, perciben que los expertos y académicos tendrían posiciones hostiles hacia ellos, y –además– mayoritariamente sesgos específicos hacia posiciones de centro izquierda. Por lo tanto, desconfían de propuestas que juzgan que buscan debilitarlos y fortalecer a sus rivales. De otro lado, los académicos y expertos suelen tener una actitud distante y bastante crítica respecto a la acción de los políticos, y escasa confianza en las posibilidades de que se constituyan en agentes de cambio. Confían más la presión desde fuera, de medios de comunicación y organizaciones sociales u ONG. Esto a su vez refuerza la desconfianza de los políticos, que se sienten presionados por entidades que juzgan como no representativas, y esa reacción confirma la distancia de académicos y expertos.

Sería muy importante dar pasos que apunten a mejorar la relación entre el mundo de la política y el mundo de la investigación académica, y este trabajo aspira a ser uno en esa dirección. Del mundo de la investigación, se necesita una aproximación mucho más guiada por la evidencia empírica y comparada, objetivos que apunten al fortalecimiento del sistema en su conjunto, al margen de preferencias políticas específicas. También es menester una actitud más profesional y una separación de esferas que evite o limite la ocurrencia de conflictos de interés. Se requiere, asimismo, una visión más respetuosa, comprensiva y realista, por así decirlo, de las múltiples dificultades que implica hacer política en un medio como el peruano, y del hecho de que se trata de un oficio desprestigiado, pero imprescindible. Al mismo tiempo, del mundo de la política, se requiere no renunciar a sus objetivos e intereses, por supuesto, pero sí tener miradas no tan cortoplacistas y circunscritas a metas de cortísimo plazo; así como la capacidad de responder cuando menos a los desafíos más urgentes que amenazan al sistema político, en particular la penetración de intereses mafiosos e ilegales, para lo cual medidas que hagan más transparente el funcionamiento del sistema resultan imposterables.

■ 4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **ADRIANZÉN, Alberto**
2009 *La transición inconclusa: de la década autoritaria al nacimiento del pueblo*. Lima: Otra Mirada.
- **AGUILAR, Francisco**
2015 *El proceso de institucionalización de un sistema de partidos subnacional. El caso de La Libertad. Ponencia presentada en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip)*. Lima: PUCP.
- **ARAGÓN, Jorge**
2012 «Participación y representación política indígena. Perfil electoral y orientaciones políticas de la población indígena en el Perú». En *Documento de trabajo n.º 1*. Lima: JNE.
2016 «Políticos en el Perú: lo que ves es lo que hay». En ARAGÓN, Jorge (ed.), *Participación, competencia y representación política. Contribuciones para el debate*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- **ARCE, Moisés**
2015 *La extracción de recursos naturales y la protesta social en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- **ARELLANO, Javier**
2015 *Minería sin fronteras. Conflicto y desarrollo en las regiones mineras del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- **ARÉVALO, Rosa**
2015 «¿Cuento contigo? La estabilidad en la gestión de César Álvarez (2006-2013)». En *Politai, año 6, segundo semestre, n.º 11*, pp. 111-125.
- **ASENCIOS, Dynnik**
2016 *La ciudad acorralada. Jóvenes y Sendero Luminoso en Lima de los 80 y 90*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- **ASENSIO, Raúl H.**
2016 *Los nuevos incas. La economía política del desarrollo rural andino en Quispicanchi (2000-2010)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- **AYALA, Henry**
2016 «Las oportunidades de estudio como incentivo: los jóvenes de Solidaridad Nacional y la militancia partidaria en el Perú contemporáneo». En *Politai, año 7, segundo semestre, n.º 13*, pp. 69-92.
- **BARAYBAR, Viviana**
2015 *Crimen y oro ilegal: impacto diferenciado del boom de los recursos natu-*

rales en Perú y Colombia". Ponencia presentada en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip). Pontificia Universidad Católica del Perú.

• **BARRANTES, Roxana; Ricardo CUENCA y Jorge MOREL**

2012 *Las posibilidades del desarrollo inclusivo: dos historias regionales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

• **BARRENECHEA, Rodrigo**

2014 *Beca, bases y votos. Alianza para el Progreso y la construcción partidaria subnacional en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

• **BARRENECHEA, Rodrigo y Paolo SOSA**

2104 «Perú 2013: la paradoja de la estabilidad». En: *Revista de Ciencia Política*, vol. 34, n.º 1.

• **BATLLE, Margarita y Jennifer CYR**

2013 «El sistema de partidos multinivel peruano: el cambio hacia la incongruencia y el predominio de nuevos partidos (1980-2011)». En *FREIDENBERG, Flavia y Julieta SUÁREZ CAO (eds.), Territorio y Poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

• **BORNSCHIER, Simon**

2016 «Historical Polarization and Representation in South American Party Systems, 1900-1990». En *British Journal of Political Science*.

• **BRITO, María Paula**

2012 «El Congreso de la República: una tiranía de la mayoría. Los límites en la actuación del Congreso en la derogatoria de los decretos legislativos de Bagua». En *Politai*, n.º 4, pp. 147-159.

• **CARRIÓN, Julio; Patricia ZÁRATE y Elizabeth ZEICHMEISTER**

2015 *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2014*. Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

• **CARRIÓN, Julio; Patricia ZÁRATE y Mitchell SELIGSON**

2012 *Cultura política de la democracia en Perú, 2012. Hacia la igualdad de oportunidades*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

• **COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO. GRUPO DE TRABAJO DEL ESTUDIO DE LA REFORMA ELECTORAL**

2016 *Informe 001-2016*. Congreso de la República, 6 de diciembre.

2017 *Informe final*. Congreso de la República, 11 de mayo.

• **COMISIÓN PRESIDENCIAL DE INTEGRIDAD**

2016 *Informe de la Comisión Presidencial de Integridad. Detener la corrupción, la gran batalla de este tiempo*. Lima: Comisión Presidencial de Integridad.

- **CORVETTO, Piero**
2014 «Gobiernos sin partido: el reclutamiento de personal en la relación entre el Gobierno y el partido de gobierno en el Perú (1980-2011)». En *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 1 (1), pp. 11-36.
- **COTLER, Julio**
2011 «Capitalismo y democracia en el Perú: la tentación autoritaria». En *PÁSARA, Luis (ed.), Perú ante los desafíos del siglo XXI*. Lima: PUCP.
2016 «La debilidad institucional del Estado y la democracia». En *TUESTA, Fernando (ed.), Partidos políticos y elecciones. Representación política en América Latina*. Lima: JNE.
- **COUSO, Javier; Alexandra HUNEEUS y Rachel SIEDER (eds.)**
2010 *Cultures of Legality. Judicialization and Political Activism in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- **CYR, Jennifer**
2011 «¿Por qué el APRA no muere?». En *MELÉNDEZ, Carlos (comp.), Post-candidatos: guía analítica de supervivencia hasta las próximas elecciones. 50+1*, pp.197-226. Lima: Mitin.
- **CYR, Jennifer y Carlos MELÉNDEZ**
2016 «Una exploración de la identidad (y la antidentidad) política a nivel sub-nacional: el fujimorismo y el chavismo en perspectiva comparada». En *TUESTA, Fernando (ed.), Partidos políticos y elecciones. Representación política en América Latina*. Lima: JNE.
- **DARGENT, Eduardo**
2014 *Technocratic and Democracy in Latin America. The Experts Running Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
2014a «Determinantes internacionales de la capacidad de las agencias estatales: lecciones a partir de Colombia y el Perú». En *Apuntes*, vol. *XLI*, n.º 74, primer semestre, pp. 9-40.
- **DARGENT, Eduardo y Paula MUÑOZ**
2016 «Peru: A Close Win for Continuity». En *Journal of Democracy*, vol. 27, n.º 4, pp. 145-158.
2012 «Perú 2011: continuidades y cambios en la política sin partidos». En *Revista de Ciencia Política*, vol. 32, n.º 1, pp. 245-268.
- **DARGENT, Eduardo y Madai URTEAGA**
2016 «Capacidad estatal y fuerzas sociales: explorando una relación compleja». En *GROMPONE, Romeo (ed.), Incertidumbres y distancias. El controvertido protagonismo del Estado en el Perú*, pp. 175-206. Lima: Instituto de Estudios peruanos.
2016a «Respuesta estatal por presiones externas: los determinantes del fortalecimiento estatal frente al boom del oro en el Perú (2004-2015)». En *Revista de Ciencia Política*, vol. 36, n.º 3, pp. 655-677.

- 2017 «The power of the seed: timing, quick structural change and genetically modified cropping regulations in the Andes». En *Documento inédito*.
- **DE ALTHAUS, Jaime**
2011 *La promesa de la democracia. Marchas y contramarchas del sistema político en el Perú*. Lima: Planeta.
 - **DE GRAMONT, Diane**
2006 «¿Se está quedando Lima detrás? Las elecciones regionales de noviembre de 2006 y el ascenso de los movimientos regionales en el Perú». En *Politai, Revista de Ciencia Política*, vol. 1, n.º 1, pp. 56-72.
 - **DEL AGUILA, Alicia y Beatriz LLANOS**
2008 «Cuotas, sistema electoral y prácticas partidarias. Claves de los avances y barreras a la participación política de la mujer en la región andina». En *FON-TAINE, Arturo et al. (eds.), Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: PNUD.
 - **DEL AGUILA, Alicia y Milagros SUI TO (eds.)**
2012 *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú. Aportes para el debate*. Lima: IDEA-JNE.
 - **DURAND, Francisco**
2012 «El debate sobre la captura del Estado peruano». En *TOCHE, Eduardo (comp.), Perú hoy. La gran continuidad*, pp. 19-56. Lima: DESCO.
2013 *Los Romero. Fe, fama y fortuna*. Lima: DESCO-El Virrey.
2016 *Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. Lima: Oxfam.
2016a «El que puede, puede: dinámicas informales e ilegales en los espacios rurales». En *DURAND, José; Jaime URRUTIA y Carmen YON (eds.), Perú: el problema agrario en debate*. Sepia XVI. Lima: Sepia.
 - **DURAND OCHOA, Úrsula**
2014 *The Political Empowerment of the Cocaleros of Bolivia and Peru*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
 - **ESPINOZA, Óscar**
2016 «Participación política de los pueblos indígenas amazónicos en los procesos electorales en el Perú». En *Participación, competencia y representación política. Contribuciones para el debate*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
 - **FERNÁNDEZ-MALDONADO, Enrique**
2015 *La rebelión de los pulpines: jóvenes, trabajo y política*. Lima: Otra Mirada.
 - **FOWKS, Jacqueline y Nicolás BELLO**
2011 «Los medios antes y después de las elecciones. Sesgo, desinformación y alerta: la campaña en la prensa de Lima». En *RODRÍGUEZ, María Ana y Omar*

CORONEL (eds.), *Perú debate. Los retos de la gran transformación. Política económica, ley de consulta previa y relación con los medios de comunicación*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales, PUCP.

• **FOXLEY, Alejandro**

2012 *La trampa del ingreso medio. El desafío de esta década para América Latina*. Santiago, Ciepplan.

• **FREIDENBERG, Flavia y Tomás DOSEK**

2016 «Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)». En CASAS-ZAMORA, Kevin et al. (eds.), *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*. Washington D. C.: OEA.

• **FREIDENBERG, Flavia (ed.)**

2016 *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015. Tomo 2. Cono sur y países andinos*. México D. F.: UNAM-IIJ.

• **GALLO, Adriana**

2010 «Primarias abiertas y doble vuelta electoral. Análisis de su aplicación concurrente en los comicios presidenciales del Uruguay». En DAAPGE, año 10, n.º 14, pp. 25-71.

• **GALLO, Máximo; Kristen SAMPLE y Gregory SCHMIDT**

2009 «Las elecciones legislativas peruanas en 2006: un caso exitoso de cuotas con voto preferencial». En RÍOS, Marcela (ed.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Quito: Flacso-IDEA Internacional.

• **GAÑOZA, Carlos, y Andrea STIGLICH**

2015 *El Perú está calato. El falso milagro de la economía peruana y las trampas que amenazan nuestro progreso*. Lima: Planeta.

• **GARCÍA, Luis**

2014 «La implementación contenciosa de los programas sociales: el empadronamiento del Programa del Vaso de Leche en Villa El Salvador (2002-2010)». En *Apuntes, vol. XLI, primer semestre*, pp. 41-70. Lima: CIUP.

2016 «'Cholo salvaje': el último round de Alejandro Toledo». En MELÉNDEZ, Carlos (comp.), *Anti-candidatos. El Thriller político de las elecciones 2016*. Lima: Planeta.

• **GARCÍA LLORENS, Mariel**

2011 «El Gran Show electoral. Las claves espectaculares de la política mediatizada». En MELÉNDEZ, Carlos (comp.) *Post candidatos. Guía analítica de supervivencia hasta las próximas elecciones*. Lima: Mitin eds.

• **GLAVE, Marisa**

2016 «Aciertos y limitaciones de una experiencia de gestión: tres intentos de reforma en la Municipalidad Metropolitana de Lima». En DDT n.º 228. Instituto de Estudios Peruanos.

- **GHEZZI, Piero y José GALLARDO**
 2013 *Qué se puede hacer con el Perú. Ideas para sostener el crecimiento económico en el largo plazo*. Lima: UP-PUCP.
- **GONZÁLEZ, Damián**
 2014 *Primarias abiertas simultáneas y obligatorias y estrategia electoral en la Argentina*. Ponencia presentada en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, 7-10 de octubre.
- **GROMPONE, Romeo**
 2016 «Lo que queda del día. Sobre partidos y sombras». En ARAGÓN, Jorge (ed.), *Participación, competencia y representación política*. Contribuciones para el debate. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- **HUBER, Ludwig; Raúl HERNÁNDEZ ASENSIO y Rómulo ZÚÑIGA**
 2011 «Políticas de la identidad, fragmentación y conflicto social en el Perú contemporáneo». En *Documento de trabajo n.º 166*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- **HURTADO, Verónica**
 2015 «El conflicto político como mecanismo de legitimación de alcaldes provinciales. Análisis de los casos de Arequipa (2002) y de Espinar (2012)». En *Politai*, vol. 6, n.º 10, pp. 85 – 102.
- **INCIO, José Luis y Carmen CHAVARRÍA**
 2015 *La ambición política en el nivel subnacional peruano. Ponencia presentada en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip)*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- **INCIO, José Luis y Rodrigo GIL**
 2016 «Enraizamiento electoral en ámbitos subnacionales. Análisis de las organizaciones político-electorales peruanas (1963-2014)». En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 25, n.º 1, julio, pp. 115-136.
- **JONES, Mark**
 2010 «Beyond the Electoral Connection: The Effect of Parties and Party Systems in the Policymaking Process». En *How Democracy Works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Washington D. C.: IADB.
- **JOSEPH, Lauren; Matthew MAHLER y Javier AUYERO (eds.)**
 2007 *New Perspectives in Political Ethnography*. NY: Springer.
- **JURADO NACIONAL DE ELECCIONES**
 2016 *Anteproyecto de código electoral*. Lima: JNE.
 2014 *En busca de la reforma electoral. Iniciativas legislativas*. Lima: JNE.
- **KECK, Margaret y Kathryn SIKKINK**
 1998 *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.

- **KOSTADINOVA, Tatiana y Barry LEVITT**
2014 «Toward a Theory of Personalist Parties: Concept Formation and Theory Building». En *Politics & Policy*, vol. 42, n.º 4, pp. 490-512.
- **LAMPADIA**
2016 *Empecemos a debatir la reforma política*. Disponible en <http://www.lampadia.com/analisis/politica/empecemos-a-debatir-la-reforma-politica/>
- **LEVITSKY, Steven**
2011 «A Surprising Left Turn». En *Journal of Democracy*, 22 (4), pp. 84-94.
2013 «Peru: The Challenges of a Democracy without Parties». En DOMÍNGUEZ, Jorge y Michael SHIFTER (eds.), *Constructing Democratic Governance in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 4a ed., pp. 282-315.
- **LEVITSKY, Steven y María Victoria MURILLO**
2014 «Building Institutions on Weak Foundations». En: BRINKS, Daniel et al., eds., *Reflections on Uneven Democracies. The Legacy of Guillermo O'Donnell*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- **LEVITSKY, Steven et al. (eds.)**
2016 *Challenges of Party-Building in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- **LEVITSKY, Steven y Mauricio ZAVALETA**
2016 «Why Not Party-Building in Peru?». En *Challenges of Party-Building in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- **LEVITT, Barry**
2012 *Power in Balance. Presidents, Parties, and Legislatures in Peru and Beyond*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- **LEÓN, Carlos**
2011 «Nosotros nos equivocamos menos. Vida, muerte y resurrección electoral de Ollanta Humala». En *Post candidatos. Guía analítica de supervivencia hasta las próximas elecciones*. Lima: Mitin eds.
- **LOAIZA, Pamela**
2013 «La judicialización de la política en el Perú: una observación del Tribunal Constitucional y sus decisiones frente a la píldora del día siguiente (2001-2010)». En *Politaj, año 4, segundo semestre, n.º 7*, pp. 179-195.
- **LOXTON, James**
2016 «Authoritarian successor parties worldwide: A framework for analysis. The Helen Kellogg Institute for International Studies». En *Working Paper n.º 411*. University of Notre Dame.
- **LYNCH, Nicolás**
2009 *El argumento democrático sobre América Latina. La excepcionalidad peruana en perspectiva comparada*. Lima: UNMSM.

- **MAINWARING, Scott y Aníbal PÉREZ-LIÑÁN**
2013 *Democracies and Dictatorships in Latin America. Emergence, Survival and Fall*. Cambridge: Cambridge University Press.
- **MCCLINTOCK, Cynthia**
2016 *Presidential-Election Rules and Democracy: The Superiority of Runoff to Plurality in Latin America*.
- **MELÉNDEZ, Carlos**
2012 *Partidos inesperados. La institucionalización del sistema de partidos en un escenario post colapso partidario. Perú, 2001-2011*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
2012a *La soledad de la política. Transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2000-2012)*. Lima: Mitin eds.
2014 «¿Is There a Right Track in Post-Party System Collapse Scenarios? Comparing the Andean Countries». En LUNA, Juan Pablo y Cristóbal ROVIRA (eds.), *The Resilience of the Latin American Right*. pp. 167-193. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- **MELÉNDEZ, Carlos (comp.)**
2011 *Post candidatos. Guía analítica de supervivencia hasta las próximas elecciones*. Lima: Mitin eds.
2011a *Anti-candidatos. Guía analítica para unas elecciones sin partidos*. Lima: Mitin eds.
2016 *Anti - Candidatos. El thriller político de las elecciones 2016*. Lima: Planeta.
- **MELÉNDEZ, Carlos y Paolo SOSA**
2013 «Perú 2012: ¿Atrapados por la historia?». En *Revista de Ciencia Política*, 33 (1), pp. 325-350.
- **MORGAN, Jana**
2011 *Bankrupt Representation and Party System Collapse*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- **MUJICA, Jaris**
2014 El lobby en un escenario de agendas fragmentadas. Consideraciones sobre los mecanismos de gestión de intereses en el Parlamento peruano». En *Revista de Ciencia Política*, año 1, n.º 1, pp. 37-54. Lima: Fondo Editorial PUCP.
2012 *El lobby y la negociación de intereses privados. Una mirada etnográfica sobre la estructura y la dinámica de gestión de intereses en el Parlamento peruano*. Ponencia presentada en el III Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Madrid.
- **MUÑOZ, Paula**
2014 «An Informational Theory of Campaign Clientelism: The Case of Peru». En *Comparative Politics*, vol. 47, n.º 1, octubre, pp. 79-98.

- 2016a** «Estado, clientelismo y partidos políticos. Una perspectiva comparada». En *Incertidumbres y distancias. El controvertido protagonismo del Estado en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- 2016b** «Clientelismo de campaña, obrismo y corrupción: baja accountability democrática en Perú». En *Participación, competencia y representación política. Contribuciones para el debate*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- 2016c** *Elites regionales en el Perú en un contexto de boom fiscal. Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000-2013)*. Lima: Universidad del Pacífico.
- **Muñoz, Paula y Andrea GARCÍA**

2011 «Balance de las elecciones regionales 2010: Tendencias, particularidades y perfil de los candidatos más exitosos». En María Ana RODRÍGUEZ y Omar CORONEL (eds.), *El nuevo poder en las regiones. Análisis de las elecciones regionales y municipales 2010*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales, PUCP.
 - **MUÑOZ, Paula y Eduardo DARGENT**

2016 «Patronage, Subnational Linkages, and Party-Building: The Cases of Colombia and Peru». En *Challenges of Party-Building in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
 - **MURAKAMI, Yusuke**

2013 «Desigualdad, conflictos sociales y el proceso electoral de 2011 en el Perú». En *América Latina en la era posneoliberal: democracia, conflictos y desigualdad*, pp. 177-218. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Center for Integrated Area Studies, Kyoto University.
 - **MURAKAMI, Yusuke y Rodrigo BARNECHEA**

2011 «Fuerzas y límites del fujimorismo sin (Alberto) Fujimori». En MELÉNDEZ, Carlos (comp.), *Anti-candidatos. Guía analítica para unas elecciones sin partidos*. Lima: Mitin eds.
 - **NAVARRO, Melissa**

2011 «Tras el líder. Oportunidades de un partido personalista para lograr la continuidad luego del alejamiento del líder fundacional: el caso del fujimorismo». En *Politaj*, vol. 2, n.º 3.
 - **OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES (ONPE)**

2017 *ONPE: iniciativas para la reforma y el debate electoral*. Lima: ONPE.
 - **ONPE, IDEA y Konrad ADENAUER STIFTUNG (eds.)**

2014 *Financiamiento de la política en el Perú*. Lima.
 - **PAJUELO, Ramón**

2016 *Un río invisible. Ensayos sobre política, conflictos, memoria y movilización indígena en el Perú y los andes*. Lima, Ríos profundos eds.
 - **PANFICHI, Aldo y Juan DOLORES**

2016 «La representación electoral sub-nacional en el Perú (2002-2014): ¿Fragmen-

tación o regionalización de la política?». En MAYORGA, Fernando (comp.), *Elecciones y legitimidad democrática en América Latina*, pp. 257-280. La Paz: Plural eds.

• **PAREDES, Maritza**

2015 *Representación política indígena. Un análisis comparativo subnacional*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

• **PEDRAGLIO, Santiago**

2011 «Un balance de la cobertura al proceso electoral. Perú 2011. Segunda vuelta, ediciones de Lima». En *Ponencia presentada en el seminario "Periodismo y elecciones 2011"*. Limal: PYS. Disponible en <https://es.scribd.com/doc/73755521/IPYS-Medios-y-Elecciones-24-11-2011-SPM>

2016 «El poder compartido. Perú: régimen político y entorno». En *Incertidumbres y distancias. El controvertido protagonismo del Estado en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

• **PEPINSKY, Thomas; Jan PIERSKALLA y Audrey SACKS**

2017 «Bureaucracy and Service Delivery». En *Annual Review of Political Science*, 20:13, pp.1-13.

• **POLGA-HECIMOVIICH, John y Alejandro TRELLES**

2016 «The Organizational Consequences of Politics: A Research Agenda for the Study of Bureaucratic Politics in Latin America». En *Latin American Politics and Society*, vol. 58, issue 4, pp. 56-79.

• **PONCE DE LEÓN, Zoila**

2012 «Decisiones de política pública en una democracia sin partidos: el caso del 'SOAT médico'». En *Politai*, vol. 3, n.º 5.

• **PUÉMAPE, Felix**

2013 «¿Imposibilidad o error estratégico? La poca competitividad electoral de los partidos políticos peruanos en la última década». En *Politai. Revista de Ciencia Política*, año 4, n.º 7, segundo semestre, pp. 119-132.

• **RAYMOND, Christopher y Moisés ARCE**

2011 «The politicization of indigenous identities in Peru». En: *Party Politics*, julio.

• **REJAS, Milagros**

2016 «Conflictos internos y construcción partidaria del fujimorismo». En *Revista Argumentos*, año X, n.º 2, junio.

• **REMY, María Isabel**

2016 «La participación y representación política desde las regiones». En *Participación, competencia y representación política. Contribuciones para el debate*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

• **REQUENA, José Carlos**

2016 *En (re)construcción. Partidos políticos en el Perú: ¿Instituciones o máquinas electorales?* Lima: IPESM-KAS.

- **ROBERTS, Kenneth**
2015 *Changing Course in Latin America. Party Systems in the Neoliberal Era*. Cambridge: Cambridge University Press.
- **ROJAS, José Carlos**
2015 «Construyendo estabilidad y éxito en una democracia sin partidos: el caso de Chim Pum Callao». En *Documento de investigación n.º 4*. Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya.
2016 «Pa' bravo yo. La historia exitosa de Chim Pum Callao en una democracia sin partidos». En *Anti-candidatos: el thriller político de las elecciones 2016*, pp. 207-234. Lima: Planeta.
- **ROMERO, Guiselle; Mavi RIVA CASTAÑEDA y Sara BENITES**
2016 «Crónica de una reforma desconocida. Experiencia de implementación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma». En *DDT n.º 229*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- **ROUSSEAU, Stephanie**
2016 «La participación y la representación política de las mujeres peruanas. Una perspectiva histórica y teórica». En *Participación, competencia y representación política. Contribuciones para el debate*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- **RUBIO, Julia María**
2016 «El sistema de partidos de Perú (1980-2015)». En *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015. Tomo 2. Cono sur y países andinos*. México D. F.: UNAM-IIJ.
- **SIEDER, Rachael; Schjolden LINE y Alan ANGELL (eds.)**
2005 *The Judicialization of Politics in Latin America*. Palgrave Macmillan.
- **SEAWRIGHT, Jason**
2012 *Party-System Collapse. The Roots of Crisis in Peru and Venezuela*. Stanford: Stanford University Press.
- **SEIFERT, Manuel**
2014 *Colapso de los partidos nacionales y auge de los partidos regionales. Las elecciones regionales y municipales 2002-2010*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- **SORJ, Bernardo**
2013 «La nueva dinámica política de América Latina: temas para una agenda de investigación». En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Nueva Época, año LVIII, n.º 217, enero-abril*, pp. 61-78.
- **SORJ, Bernardo y Sergio FAUSTO (comps.)**
2016 *Activismo político en tiempos de internet*. Sao Paulo, eds. Plataforma Democrática.

• **SORJ, Bernardo y Sergio FAUSTO (orgs.)**

2015 *Internet y movilizaciones sociales. Transformaciones del espacio público y de la sociedad civil*. Sao Paulo, eds. Plataforma Democrática.

• **SOSA, Paolo**

2014 «¿Todos los 'hombres' del presidente? Una mirada al Poder Ejecutivo a propósito de los ministros y ministras en el Perú post-Fujimori (2001-2014)». En *Politai*, año 5, n.º 9, pp. 31-59.

2016 «Desde adentro. Casos prácticos de gestión en el Estado peruano». En *DDT* n.º 227. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

• **TANAKA, Martín**

2007 *El sistema de partidos "realmente existente" en el Perú, los desafíos de la construcción de una representación política nacional, y cómo enrumbar la reforma política*. Lima: CIES.

2011 «A Vote for Moderate Change». En *Journal of Democracy* 22 (4), pp. 84-94.

2013 «Liderazgos y crisis de representación partidaria. ¿Cuándo son una variable política relevante? Una aproximación desde los países andinos». En *DIAMINT, Rut y Laura TEDESCO (coords.), Democratizar a los políticos. Un estudio sobre líderes latinoamericanos*, pp. 33-74. Madrid: Los libros de la Catarata.

2014 «En busca del eslabón perdido. Coaliciones sociales y procesos políticos en el desarrollo territorial rural». En *FERNÁNDEZ, M. Ignacia y Raúl H. ASENSIO (eds.), ¿Unidos podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina*, pp. 53-88. Lima: Instituto de Estudios Peruanos-RIMISP (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural).

2015 «Agencia y estructura, y el colapso de los sistemas de partidos en los países andinos». En *Sistemas de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable*, pp. 161-182. Barcelona: Anthropos editorial.

• **TANAKA, Martín y Yamilé GUIBERT**

2011 «Entre la evaporación de los partidos y la debilidad de los movimientos regionales. Una mirada a las elecciones regionales y municipales desde las provincias, 2002-2006-2010». En *El nuevo poder en las regiones. Análisis de las elecciones regionales y municipales 2010*, pp. 18-28. Lima: Departamento de Ciencias Sociales PUCP.

• **TANAKA, Martín y Carlos MELÉNDEZ**

2014 «The Future of Peru's Brokered Democracy». En *ABENTE, Diego y Larry DIAMOND (eds.), Clientelism, Social Policy, and the Quality of Democracy*, pp. 65-87. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

• **TANAKA, Martín y Paolo SOSA**

2016 «¿Se puede escapar de la 'trampa' estructural y de la 'larga duración'? Reforma institucional y capacidad estatal en América Latina». En *Incertidumbres y distancias*.

El controvertido protagonismo del Estado en el Perú, pp. 335-378. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

2016a «La política de otro mundo: la fallida reelección de Susana Villarán». En *Partidos políticos y elecciones. Representación política en América Latina*. pp. 419-435. Lima: JNE.

• **TANAKA, Martín; Rodrigo BARRENECHEA y Jorge MOREL**

2011 «La relación entre investigación y políticas públicas en América Latina: un análisis exploratorio». En *CORREA, Norma y Enrique MENDIZÁBAL (eds.), Vínculos entre conocimiento y política. El rol de la investigación en el debate público en América Latina*, pp. 35-81. Lima: CIES.

• **TANAKA, Martín; Patricia ZÁRATE y Ludwig HUBER**

2011 *Mapa de la conflictividad social en el Perú. Análisis de sus principales causas*. Lima: PREVCON-PCM.

• **TARROW, Sidney**

2005 *The New Transnational Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.

• **TRANSPARENCIA, ASOCIACIÓN CIVIL**

2016 *Propuesta de ley de reforma institucional para el fortalecimiento democrático*. Lima: Transparencia.

• **TRIVELLI, Carolina y Silvana VARGAS**

2014 «Entre el discurso y la acción. Desafíos, discusiones y dilemas en el marco de la creación del Ministerio de Inclusión Social». En *Documento de trabajo 208*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

• **TUESTA, Fernando**

2011a «Financiamiento: oportunidades e inequidades. Caso del Perú». En *INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (ed.), Nueva agenda electoral latinoamericana: logros, oportunidades y desafíos. Cuadernos de Capel, n.º 56*, pp. 7-183. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

2011b «El financiamiento de los partidos políticos en el Perú». En *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, pp. 445-482. México D. F.: Universidad Autónoma de México, IDEA Internacional, OEA.

2012 «Partidos políticos en el Perú: necesidad de una reforma». En *Democracia, humanismo y política. Homenaje a Pedro Planas*, pp. 67-94. Lima: Fondo Editorial Universidad de Lima.

2013 «Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú». En *Revista de Derecho Electoral, n.º 15, enero-junio*.

2014a «Las revocatorias en el Perú: entre la participación y la gobernabilidad local». En *TUESTA, Fernando (ed.), Una onda expansiva. Las revocatorias en el Perú y en América Latina*, pp. 41-66. Lima: JNE-Escuela de Gobierno y Políticas Públicas PUCP.

2014b «Perú: entre la participación y la gobernabilidad local (1997-2013)». En WELP, Yanina y Uwe SERDÜLT (coords.), *La dosis hace al veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, pp. 7-28. Quito: Instituto de la Democracia.

2015 «Un acto fallido: la reforma electoral en el Perú (1978-2012)». En *Revista de Derecho Electoral*, 1 (20), pp. 149-178.

2016a «Representación política: partidos por la mitad». En *Partidos políticos y elecciones. Representación política en América Latina*. Lima: JNE.

2016b «Una reforma sin plan: cuando los partidos peruanos se multiplican». En FRIEDENBERG, Flavia y Matilde MUÑOZ-POSSIGAN (eds.), *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)*, pp. 445-458. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

• **UCHUYPOMA, Diego**

2013 «El desborde local rural: ¿Qué pasó con los distritos rurales del Perú luego de las reformas participativas y descentralistas?». En *Argumentos*, n.º 2, mayo.

• **URRUTIA, Adriana**

2011 «Que la Fuerza (2011) esté con Keiko: el nuevo baile del Fujimorismo. El fujimorismo, su organización y sus estrategias de campaña». En MELÉNDEZ, Carlos (comp.), *Post-candidatos: guía analítica de supervivencia hasta las próximas elecciones*, pp. 91-120. Lima: Mitin y 50+1.

• **VARGAS, Silvana y Carolina TRIVELLI**

2014 «Transitando del discurso a la práctica: conexiones y reflexiones sobre desarrollo humano y política pública a partir de la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú». En *Cuaderno de Trabajo n° 19*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales-PUCP.

• **VELA, Estelí et al.**

2014 «La disciplina y efectividad de las bancadas de oposición en el Parlamento en los casos de interpelaciones durante los gobiernos de Toledo, García y Humala (2001-2013)». En *Politai, Revista de Ciencia Política*, año 5, primer semestre, n.º 8, pp. 99-128.

• **VERA, Sofía**

2011 «Volar sin paracaídas. Alejandro Toledo y su re-elección frustrada». En *Post candidatos. Guía analítica de supervivencia hasta las próximas elecciones*. Lima: Mitin eds.

• **VERGARA, Alberto**

2011 «¿Qué es el APRA (hoy)?». En MELÉNDEZ, Carlos (comp.), *Anti-candidatos. Guía analítica para unas elecciones sin partidos*. Lima: Mitin eds.

• **VERGARA, Alberto y Aarón WATANABE**

2016 «Peru since Fujimori». En *Journal of Democracy*, vol. 27, n.º 3, julio, pp. 148-157.

- **VERGARA, Alberto y Daniel ENCINAS**
2016 «Continuity by Surprise: Explaining Institutional Stability in Contemporary Peru». En *Latin American Research Review*, vol. 51, n.º 1, pp. 159-180.
- **WELP, Yanina**
2016 «Recall referendums in Peruvian municipalities: a political weapon for bad losers or an instrument of accountability?». En *Democratization* 23 (7), pp. 1162-1179.
- **WILLS-OTERO, Laura**
2015 *Latin American Traditional Parties, 1978-2006. Electoral Trajectories and Internal Party Politics*. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- **WURST, Alberto**
2014 «Castañeda, Villarán y dos maneras muy distintas de ver la gestión de obras en zonas populares de Lima». En *Revista Argumentos*, año 8, n.º 3.
- **ZAVALETA, Mauricio**
2014 *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

■ 5. ANEXOS

5.1 Resumen ejecutivo

En este trabajo, hacemos un balance de las principales publicaciones aparecidas en los últimos años respecto a temas asociados a la reforma política y electoral en el Perú. Se trata de un tema muy presente en los debates públicos, al punto que actores muy importantes –como los organismos electorales y algunas entidades de la sociedad civil– han presentado propuestas que deben enmarcar la discusión de estos asuntos. En cuanto a la investigación académica, encontramos diagnósticos generales y comparados que resaltan la extrema precariedad del sistema político peruano, y la dificultad de reconstruir un sistema de representación, que por lo general se gesta muy lentamente siguiendo complejos conflictos de larga duración. Así, no tendríamos formas de representación política propiamente dichas, lo que se expresa en diversas formas de exclusión y subordinación de diferentes sectores, así como en muy bajos niveles de legitimidad de todo el sistema político. En medio de esto, los actores políticos parecen más bien cumplir funciones de ‘intermediación’ antes que de representación. Los partidos políticos y movimientos regionales aparecen como muy débiles, sin cuadros o personal suficiente para desempeñar las funciones que se esperan de ellos, y resultan más bien vehículos en los que políticos sin partido intentan desarrollar carreras políticas. La debilidad de los actores políticos hace que funciones –que en otros contextos estos desempeñan– terminen siendo ocupadas por otros actores. Así, medios de comunicación, jueces, redes de expertos nacionales e internacionales, tecnócratas, ONG y otros grupos de presión, diversos grupos de interés formales, informales e ilegales terminan teniendo una gran importancia.

Existe cierta investigación también sobre la conveniencia de algunas iniciativas de reforma específicas, que deben ubicarse en el contexto concreto actual, en el que diferentes actores discuten sobre la necesidad de implementar una reforma política, y hay variadas iniciativas en debate en el Congreso de la República. Creemos que el aporte de la investigación académica debe tomar en cuenta este contexto específico, para que no resulte siendo excesivamente abstracto y tenga alguna capacidad de incidencia e impacto sobre el debate político concreto. Si bien existe un amplio consenso en torno a la necesidad de una reforma política profunda, no hay claridad entre los actores políticos respecto al contenido específico de esta. Además, si bien a los principales actores podría interesarles una reforma que apunte a

ordenar el escenario y a construir un sistema con menos actores pero más representativos, sus agudas disputas internas complican el panorama y explican cierta pasividad.

Creemos que la agenda de investigación académica hacia adelante debería centrarse en conocer mejor el funcionamiento del sistema político 'realmente existente' antes que cuánto funcionan modelos abstractos ideales. Sabemos que los partidos y las relaciones de representación no funcionan bien, pero no sabemos lo suficiente sobre a qué se dedican los partidos y políticos 'realmente', y quiénes y cómo están cumpliendo las funciones que en otros contextos cumplen los partidos. Esto implica mapear mejor el funcionamiento del sistema político y sus actores en todos los niveles de gobierno y en todo el territorio, explorando sus relaciones verticales y horizontales. En cuanto al ámbito nacional, están los partidos 'tradicionales', los más recientes –pero que cumplieron funciones de gobierno–, los partidos nuevos –más expresivos de las dinámicas recientes– y los movimientos regionales y organizaciones locales. Necesitamos saber más de sus lógicas internas, estilos de competencia, formas de gestión pública, relaciones entre niveles de gobierno, articulaciones en el territorio y formas de relación con la sociedad.

También es relevante estudiar las relaciones entre los principales actores políticos y sociales y las élites que se involucran en el proceso de toma de decisiones de Estado y de política pública. Estas incluyen redes de expertos y tecnócratas, burocracias públicas, organismos internacionales y ONG, grupos de interés y de presión que van desde el empresariado hasta organizaciones sociales. ¿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 lógicas más neta y directamente políticas? ¿Cuándo priman intereses de alcance nacional, regional o local? Estas serían algunas de las preguntas que deberían orientar esfuerzos de investigación.

Luego, es importante abrirse a temas relativamente nuevos para nuestro contexto, como la posible aparición de nuevas formas de expresión social y política marcadas por el uso de redes sociales y nuevas tecnologías en ámbitos urbanos, de gran relevancia en algunas coyunturas y motivados muchas veces por 'identidades negativas'. También es necesario investigar sobre la importancia de redes transnacionales de activistas, desde grupos conservadores hasta grupos progresistas, que explican gran parte de dinámicas que solemos considerar domésticas. Otro tema de estudio es 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. Entre ellos destacan los medios de comunicación masivos, los actores judiciales y actores informales e ilegales, que han ganado importancia durante los años del boom de crecimiento asociado al aumento en los precios internacionales de las materias primas.

Finalmente, otro tema de investigación relevante es la propia reforma política, su dinámica y condiciones de avance y estancamiento. Y un tema de reflexión general es cómo mejorar el diálogo y superar las barreras de comunicación y desconfianza entre el mundo de los políticos –protagonistas de las reformas políticas– y el mundo de los académicos, expertos y activistas. La reforma política es un tema en el que especialmente se manifiesta la existencia de una barrera que habría que buscar la forma de superar.

5.2 Introducción

Se ha generado en los últimos años cierto consenso entre diferentes líderes de opinión respecto a la necesidad de implementar una reforma política. Desde la orilla liberal, se reconoce que desde la década de los años 90 se avanzó mucho en implementar reformas económicas encaminadas a hacer funcionar una economía de mercado, lo que ayudó a lograr las altas tasas de crecimiento y la reducción en los niveles de pobreza ocurridos en los últimos años; sin embargo, esto coexistió con una institucionalidad estatal y con un sistema político extremadamente precarios. Hoy se asume que resulta insostenible a mediano plazo mantener la dinámica de crecimiento sin una reforma institucional profunda del Estado y sin una reforma política. Desde la orilla izquierda, se asume que si bien existe una democracia formal desde la caída del fujimorismo y la ‘transición democrática’, la expectativa de una democratización ‘sustantiva’ se vio trunca, de modo que persistió una forma de régimen elitista y excluyente, en la que los sectores populares no cuentan con una representación verdadera de sus intereses; estaría todavía pendiente la tarea de construir un régimen democrático, representativo, incluyente y participativo.²⁸

Este tema, que podría pensarse muy abstracto y alejado de la práctica política concreta, ha ido ganando espacio en los medios de comunicación masivos, conscientes de los muy bajos niveles de legitimidad de todos los acto-

²⁸ Del lado liberal ver por ejemplo De Althaus (2011); Ganoza y Stiglich (2015); Ghezzi y Gallardo (2013); desde la izquierda, Adriánzen (2009); Lynch (2009).

res políticos y de los potenciales efectos disruptivos que esto puede tener. Más recientemente, la implementación de cambios electorales improvisados, imprecisos, contradictorios y de última hora generaron problemas muy serios en las elecciones generales de 2016 (dos candidatos presidenciales importantes, César Acuña y Julio Guzmán, fueron retirados de la contienda por el Jurado Nacional de Elecciones por razones formales muy debatibles), por lo que la necesidad de implementar una reforma política quedó instalada como parte del sentido común. El problema es que no existe la misma claridad sobre el contenido de la misma.

¿En qué debe consistir la reforma política? ¿Cuáles deberían ser sus contenidos específicos? ¿Qué puede aportar la academia a esta discusión? El asunto es muy complicado, porque la reforma política tiene, de un lado, un aspecto voluntarista: cada actor tiene legítimas preferencias ideológicas o programáticas que quisiera llevar a la práctica, independientemente de lo que la investigación académica establezca. Y al ubicarse esta discusión en buena medida en el terreno del 'deber ser', es difícil contrastar las propuestas con resultados de investigación empírica. Una solución, que deberíamos procurar seguir, es acudir a la investigación comparada. ¿Qué nos enseña la experiencia de países similares al nuestro pero con instituciones políticas diferentes, o países diferentes pero con instituciones similares? De otro lado, algo que puede hacerse es analizar el sustento empírico que tiene el diagnóstico de un problema, y la coherencia que habría con su posible solución. Pero entonces, ¿cómo definir qué problemas son los relevantes dentro de la gran constelación de problemas que aparecen en el debate público? Finalmente, otra complicación está en definir con precisión qué debemos comprender cuando nos referimos a la reforma política. Queremos que la política funcione mejor, pero para ello se debe incidir en muchas cosas: la reforma del sistema electoral (la conversión de votos en cargos de elección popular), la organización de las elecciones mismas, las reglas del régimen político establecidas en la Constitución (que comprenden la conformación del Poder Ejecutivo, del Legislativo y sus relaciones), la reforma del propio Poder Ejecutivo y del propio Congreso en cuanto a su funcionamiento, la legislación que norma el funcionamiento de los partidos, entre muchas otras cosas. ¿Dónde poner el énfasis y dónde poner el límite?

En este trabajo partimos del diagnóstico de que el mal principal del sistema político peruano está en su carácter inestable e imprevisible. Hay niveles de fragmentación y volatilidad excesivamente altos, que generan mucha inestabilidad y hacen que los actores políticos desarrollen conductas

oportunistas, y que estén caracterizados por el personalismo excesivo, la inexperiencia, improvisación y cortoplacismo. Los intentos de reforma política deberían regirse por el criterio de intentar ordenar y hacer más previsible el sistema político, de modo que se cuente con un sistema de partidos con un número razonable de actores, que sean capaces de perdurar en el tiempo, con conductas y propuestas más previsible y con mejores niveles de representación de los diferentes intereses sociales en todo el territorio.

Este diagnóstico es, en términos generales, compartido por muchos actores, y de este se deducen muchas de las propuestas que se han presentado en los últimos años y que se discuten actualmente. Destacan el proyecto de Código Electoral del Jurado Nacional de Elecciones (JNE 2017) o las propuestas presentadas por el JNE, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) (JNE 2014), que incluyen una nueva *Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos* y una nueva *Ley de Partidos Políticos*. Además, hay propuestas desde la ONPE (2017) y organizaciones de la sociedad civil como la Asociación Civil Transparencia (Transparencia 2016), o la presentada por la página web *Lampadia* (2006), entre otras. De este conjunto amplio de iniciativas, en este trabajo pondremos más énfasis en aquellas que nos parecen más relevantes y significativas, que están en agenda en el contexto actual –marcado por la dinámica del Grupo de Trabajo del Estudio de la Reforma Electoral (Comisión de Constitución y Reglamento 2016)–, que su vez tendrá que evaluarse dentro de la Comisión de Constitución y Reglamento y según la opinión de los expertos entrevistados.

¿De qué manera puede contribuir la investigación académica? Creemos que deberían abordarse asuntos que permitan fundamentar mejor propuestas encaminadas a ordenar y hacer más previsible el sistema político, dentro de una agenda con alguna posibilidad de concreción práctica. En particular, 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 los diversos grupos que participan en el proceso de toma de decisiones de Estado y de política pública. Estos incluyen redes de expertos y tecnócratas, burocracias públicas, organismos internacionales y ONG, grupos de interés y de presión, que incluyen desde el empresariado hasta organizaciones sociales y llegan hasta actores en principio no políticos, como los actores de los procesos judiciales y actores vinculados a actividades informales e ilegales.

5.3 Percepciones de los expertos sobre diversos aspectos de la reforma del sistema político y electoral en el Perú, 2011-2016

Seleccionamos a un grupo de expertos, de diferentes perspectivas, para consultarles sobre qué temas les parecían más relevantes dentro de los debates actuales sobre la reforma política, así como sobre sus percepciones sobre las posibilidades de implementar las mismas en el contexto actual. Este contexto está marcado por la dinámica del Grupo de Trabajo del Estudio de la Reforma Electoral, presidido por la congresista Patricia Donayre, de Fuerza Popular, cuyo informe preliminar fue presentado el 6 de diciembre pasado (Comisión de Constitución y Reglamento 2016), y el informe final, el pasado 12 de mayo (Comisión de Constitución y Reglamento 2017). Sobre la base de este trabajo la comisión presentará luego diferentes iniciativas de reforma que podrían comprender cambios reglamentarios, legales y hasta constitucionales ante el Pleno del Congreso de la República.

¿Qué expertos nos parecieron relevantes? En primer lugar, los asesores principales tanto del Grupo de Trabajo del Estudio de la Reforma Electoral (Flor de María Bazán) como del presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento del actual periodo legislativo, Miguel Torres (Sandra Lindembert). Entrevistamos también a Percy Medina, jefe de Misión del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), organismo internacional que presta asistencia técnica al Grupo de Trabajo; así como a Carlos Meléndez y Fernando Tuesta, miembros del Comité Consultivo del Grupo de Trabajo del Estudio de la Reforma Electoral. Este último además es parte del Comité Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento (2017), y asesoró la redacción de la propuesta de reforma electoral del Jurado Nacional de Elecciones (2016). Otro miembro de ese comité entrevistado fue Fernán Altuve, quien tiene una perspectiva diferente. Entrevistamos también a Milagros Campos, experta en temas legislativos, y a Raúl Chanamé –actualmente representante del Colegio de Abogados de Lima en el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones (2016-2020)–, así como a Gerardo Távora, secretario general de la Asociación Civil Transparencia, organización que ha presentado ante la opinión pública y las autoridades competentes una propuesta de reforma institucional (Transparencia 2016). De esas entrevistas, hemos sacado un listado tentativo de temas que se perciben como importantes, que están en la agenda de discusión y que tienen alguna posibilidad de ser aprobados.

Creo que los temas relevantes pueden ser agrupados en tres grandes ejes. El primero está referido a las reglas generales que norman los procesos

electorales. El diagnóstico es que las normas actuales están caracterizadas por su dispersión, y que contienen pautas poco claras e incluso contradictorias entre sí; de allí que se proponga reunir toda la normativa electoral dispersa en una sola norma, asegurando su coherencia y una aplicación previsible. El resultado de esto es la iniciativa de aprobación de un código electoral y de un código procesal electoral; el JNE ha propuesto además que la normatividad electoral no pueda modificarse hasta un año antes de los procesos. En general, este tipo de propuestas busca hacer los procesos electorales menos contenciosos, más ordenados y previsibles, y reducir la ocurrencia de incidentes procesales que distraigan la atención de los ciudadanos de lo más importante: la comparación de las propuestas presentadas por los candidatos. Sin duda, la experiencia de las elecciones generales de 2016 –en las que el JNE terminó siendo un actor central en la competencia al tener que ocuparse de tachas e impugnaciones que llevaron incluso a excluir a candidatos importantes de la contienda, por infracciones que podrían considerarse menores– justifica este tipo de iniciativa. Sin embargo, debe quedar claro que ninguna de estas iniciativas ataca el problema de representación política.

El segundo eje agruparía iniciativas que rigen, de un lado, el cómo elegir a los candidatos a puestos de elección popular y, del otro, el cómo deben competir por ganar el voto ciudadano. En cuanto al cómo elegir, el objetivo sería tener mejores candidatos, que representen mejor las identidades y propuestas de los partidos, que mejoren la cohesión interna de los mismos y que tengan una mejor relación de representación con los votantes y ciudadanos. En el momento actual, el diagnóstico es que los partidos no cuentan con militantes y cuadros, por lo que sus candidatos terminan siendo personajes con intereses propios y escasa identidad con los partidos, que los usan solamente como vehículo para llegar al poder. Se trata de personajes regidos por intereses particulares, y que se valen del poder del dinero para llegar a sus posiciones. Se propone entonces, por ejemplo, como mínimo, establecer requisitos más exigentes a quienes postulen a cargos de elección popular: por ejemplo, estarían excluidos quienes hayan sido sentenciados por delitos graves. Pero la reforma más ambiciosa sería la realización de elecciones primarias simultáneas y obligatorias para todos los partidos políticos, lo que permitiría la anulación de la votación preferencial, diagnosticada como un mecanismo que debilita la cohesión partidaria, incentiva conductas individualistas y eleva los costos de las campañas. Un tema de debate asociado a este es cómo debe quedar la lógica de las cuotas, medidas de discriminación positiva o acción

afirmativa de obligarse a los partidos a presentar una lista cerrada y bloqueada en las elecciones. ¿Debe establecerse un principio de alternancia de género en las listas? ¿Qué decir de los jóvenes, quienes tienen una cuota mínima en las listas de regidores en las elecciones municipales? ¿O de la cuota indígena que funciona para la elección de consejeros regionales y consejos municipales?

La implementación de elecciones internas llevaría en principio, se asume, a un 'sinceramiento' de la situación real, del nivel organizativo y de la convocatoria de las organizaciones políticas, más allá de los requisitos actuales, excesivamente formales –firmas, existencia de comités, presentación de un ideario o programa–. Otro asunto muy importante es mantener la coherencia en el sistema político entre el nivel nacional, el regional y el local. Es consensual señalar que los tres niveles suelen funcionar sin mayores conexiones entre sí. Los partidos nacionales, muy debilitados, tienen el monopolio de la representación en ese ámbito, participan muy limitadamente en las elecciones regionales y locales, y cuando lo hacen, es estableciendo alianzas formales o informales con núcleos regionales. Estos núcleos conforman movimientos regionales que han desplazado a los partidos nacionales del ámbito regional, y también a las organizaciones locales del ámbito local. A pesar de ello, en las regiones prima también una alta volatilidad y fragmentación electoral, y los movimientos regionales tampoco han logrado construir relaciones fuertes de representación. El escenario es entonces uno de gran fragmentación y desarticulación horizontal en el territorio, y vertical entre niveles de gobierno. Si se proponen mayores y más exigentes requisitos a los partidos nacionales, lo mismo tendría que funcionar para los movimientos regionales y organizaciones locales, para no inclinar la balanza aún más en contra de los partidos nacionales.

Decíamos que otro tema de atención se refiere al cómo los actores políticos deberían competir para ganar el voto ciudadano. Al hablar de la realización de elecciones internas y de la eliminación del voto preferencial, se suele incluir también la preocupación por el rediseño de las circunscripciones electorales actuales. Circunscripciones más grandes hacen que la lucha por el lugar dentro de una lista involucre a más candidatos, mientras que en circunscripciones más pequeñas solo los primeros lugares, en una lista cerrada y bloqueada, mantienen opción de ser elegidos. Existe consenso en que la circunscripción de Lima es demasiado grande (36 representantes) y que debería ser dividida en ámbitos más pequeños; volveremos sobre este asunto más adelante. El otro gran tema referido a cómo deberían

competir los candidatos nos lleva al asunto del financiamiento de las campañas electorales. Existe consenso –más todavía a la luz de la evidencia de que empresas constructoras brasileñas, involucradas en escándalos de corrupción, hicieron aportes no declarados a campañas electorales– que hay mucho que hacer respecto a esto y que la legislación actual resulta totalmente limitada e insuficiente. Las propuestas implican aumentar el financiamiento público indirecto a las campañas electorales (por medio de la ampliación de la franja electoral) y hacer más transparentes los aportes privados a las campañas, con topes más altos para hacerlos más realistas (bancarizados, con información de los aportes que puedan compartir la ONPE y la Unidad de Inteligencia Financiera); pero sobre todo, que las violaciones a la normatividad tengan sanciones efectivas, que desincentiven realmente su incumplimiento. Se deberían incorporar sanciones a través de multas, pero en casos graves deberían llevar a la pérdida del registro electoral de los partidos, a implicar responsabilidades civiles y penales a las autoridades de los partidos y a los candidatos individuales que incurran en faltas. Luego, están las sanciones a los partidos y candidatos que incurran en faltas durante las campañas con lógicas clientelísticas y de compra de votos. Hace falta una mejor caracterización de las faltas y una gradualidad en las sanciones, que solo en casos extremos deberían llevar a la pérdida de registro de los partidos y exclusión de candidatos.

Un tercer eje temático nos lleva a asuntos relacionados al sistema de representación y a algunas reglas de funcionamiento del régimen político. Ya nos hemos referido a que el planteamiento de elecciones primarias en los partidos y la eliminación del voto preferencial lleva necesariamente a la discusión de la representación de mujeres y jóvenes. Pero también hay propuestas que atañen a la representación, aunque sobre la base del cambio de las circunscripciones electorales, para mejorar la relación entre electores y representantes y la representación de sectores cuyos intereses hoy no son tomados en cuenta suficientemente o que requieren políticas de discriminación positiva. Aquí podemos ubicar propuestas como la creación de una circunscripción electoral para peruanos en el extranjero (actualmente esos votantes votan por representantes de la provincia de Lima) o la creación de una circunscripción electoral para la población indígena. Todo esto implicaría cambiar la Constitución, para que el número de congresistas no tenga un número fijo y esté más bien regulado por la ley electoral. Esto permitiría además pensar en un rediseño más integral de las circunscripciones electorales, lo que nos lleva a otro tema, acaso el de mayor envergadura relacionado a estos asuntos: la vuelta al bicameralismo.

Según diferentes sectores, el retorno al bicameralismo implicaría, en primer lugar, volver a una situación de ‘normalidad’ más acorde a la tradición histórica y constitucional peruana, así como a una forma de representación más acorde al tamaño de nuestra población. El bicameralismo lograría varias cosas, como mejorar la representación de los electores –mediante la combinación de lógicas diferentes de elección (en diferentes circunscripciones)– y facilitar la llegada al Parlamento de políticos o personalidades con más experiencia. También permitiría mejorar el proceso legislativo, en tanto la existencia de dos cámaras obligaría a procesos legislativos más meditados y largos. Todo esto implicaría, en muchas de las propuestas de bicameralismo, un rediseño de las circunscripciones electorales. Para algunos, la Cámara de Diputados mantendría con correcciones una representación departamental (partiendo las más grandes en dos o más circunscripciones), mientras que en el Senado se tendría que pensar en nuevas unidades territoriales, que agrupen varias de las actuales regiones, o circuitos económicos. Algunas voces proponen que el Senado sea elegido en una circunscripción nacional.

La gran pregunta que cabe hacerse al final de esta revisión es cuán factible será que estos cambios lleguen efectivamente a ser implementados. Sobre este asunto comentamos en la sección siguiente.

5.4 Impacto de las investigaciones en políticas públicas

La investigación realizada en los últimos años en el ámbito académico ha tenido un impacto muy limitado sobre los temas asociados a la reforma del sistema político y electoral, por varias razones. En primer lugar, porque no se ha hecho una reforma ‘en serio’ en los últimos años, y porque cuando se han hecho cambios, como al final del Congreso 2011-2016, ellos fueron más bien en el sentido contrario al que el consenso experto aconsejaba. En general, podría decirse que, hasta el momento, entre quienes deberían aprobar las reformas (básicamente los políticos en el Congreso), estas se piensan desde el punto de vista de sus intereses políticos inmediatos, antes que desde la mejora de la representación de la ciudadanía o desde el fortalecimiento del sistema político en su conjunto. En segundo lugar, suele encontrarse entre los políticos una marcada desconfianza y distancia del mundo de la investigación social, percibido como crítico y cuestionador de su actuación, y además excesivamente politizado, parcializado e inclinado hacia la defensa de posiciones de izquierda o ‘políticamente correctas’ en general. Al mismo tiempo, es justo decir también que en el ámbito académico o experto suelen encontrarse posturas excesivamente críticas con los partidos existentes,

que en ocasiones hasta rondan con posturas antipolíticas y antipartido, y que en ese ámbito suelen primar simpatías y antipatías políticas en direcciones muy específicas, quedando otras relativamente ausentes.

Sin embargo, del lado positivo podría decirse que buena parte de las entidades que impulsan la reforma política muestran bastantes coincidencias y recogen consensos básicos generados desde la academia. Recientemente, organizaciones públicas como el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) y sus propuestas de reforma; organizaciones de la sociedad civil como la Asociación Civil Transparencia, Proética y el portal web Lampadía; organismos internacionales como el PNUD, IDEA Internacional, la Fundación Konrad Adenauer, entre otros, se muestran más receptivos a aportes provenientes desde el mundo de la investigación, aunque puedan diferir por supuesto respecto a las medidas específicas a implementar. Además, estas instituciones han servido de puente o espacio de encuentro entre expertos y políticos, facilitando el diálogo y reduciendo los recelos y desconfianzas mutuas. Otro factor importante es que esta discusión ha logrado trascender al mundo académico y especializado, para llegar a ser frecuentemente ventilada en los medios masivos de comunicación.

En el momento actual, resulta relevante detenerse en el examen de las posibilidades de implementar una reforma del sistema político y electoral que recoja aportes del mundo de la investigación social. Si bien existe un sentido común extendido en torno a la idea de que la situación actual es mala y de que 'algo' debe hacerse, no queda claro qué o cómo deben hacerse las reformas. Para empezar, debemos enmarcar toda esta discusión dentro del tiempo específico, del calendario político inmediato, y considerar que el actor central que debe diseñar y aprobar la reforma es el Congreso de la República, en donde Fuerza Popular es la fuerza política central. Así, el horizonte temporal está marcado por la proximidad de las elecciones regionales y municipales de 2018, y las un poco más lejanas elecciones generales de 2021. También es muy importante considerar que, en el Congreso, las propuestas de reforma deben ser aprobadas por la Comisión de Constitución y Reglamento, cuyo trabajo partirá de las recomendaciones del Grupo de Trabajo del Estudio de la Reforma Electoral. Luego, la Comisión de Constitución y Reglamento debe hacer una propuesta al Pleno del Congreso. El tema clave es que el periodo legislativo 2016-2017 termina en julio, y luego empezará el periodo 2017-2018, con nuevas presidencias en las comisiones. A pesar de que podemos contar con que Fuerza Popular seguirá presiden-

do la Comisión de Constitución y Reglamento, nada asegura que el próximo presidente continúe el trabajo de la comisión Donayre o las orientaciones del presidente actual, Miguel Torres. Considerando estos horizontes temporales, podría decirse que si la reforma política no se aprobó en junio de este año, probablemente no sea aprobada durante el periodo de gobierno 2016-2021.

En principio, una reforma política podría interesar a los partidos más consolidados, como ocurrió con la aprobación de la *Ley de Partidos* de 2003 (Tanaka 2007), en el sentido de que la reforma aspiraría a construir un sistema de partidos con pocos actores, pero más fuertes y representativos, dejando en el camino a los grupos más improvisados, personalistas y oportunistas. Sin embargo, a diferencia de 2003, los principales actores políticos hoy aparecen sometidos a graves tensiones y conflictos internos, que hacen más difícil para estos aceptar criterios más exigentes para la acción política. Esto parece incluir al propio fujimorismo como organización política, que no ha mostrado una postura clara respecto a estos temas.

Así, la lógica de los actores políticos parece estar motivada, como es esperable, en gran medida por el cálculo de qué efectos tendrían las reformas sobre sus posibilidades electorales. Por ejemplo, ante la proximidad de las elecciones regionales y municipales de 2018, un tema de debate es reintroducir la posibilidad de reelección inmediata, anulada por el Congreso anterior a finales de su mandato. Otro ejemplo es la eliminación de la votación preferencial, que sí podría interesar a los líderes de algunos partidos, pero no necesariamente a muchos de los actuales congresistas, por lo que esos líderes deben evaluar cuidadosamente el dilema entre el fortalecimiento partidario a mediano plazo y el mantener la cohesión en sus filas en el corto. También encontramos que los actores con registro político vigente simpatizan con la idea de elevar las barreras de entrada al sistema político, mientras que los que están fuera pretenden bajarlas. Ocurre asimismo que cuando algunos políticos integraban coaliciones o alianzas con registro estuvieron de acuerdo con elevar las barreras, pero después, al romper esos grupos y enfrentar la tarea de lograr la inscripción, se pronunciaron en contra.

Si es que la reforma política ha de avanzar, un papel decisivo tendrá que ser jugado por las organizaciones de la sociedad civil. Será resultado de la presión de los medios de comunicación y de la opinión pública. Afortunadamente, en los últimos tiempos se he generado un consenso importante alrededor de la necesidad de implementar una reforma política sustanti-

va, más todavía a la luz de los recientes escándalos asociados al descubrimiento de cómo empresas constructoras brasileñas hicieron contribuciones millonarias sin declarar a campañas políticas, a cambio de favores posteriores. La reforma es fundamental. Ella debe basarse lo más posible en la evidencia disponible, en la investigación empírica nacional y comparada, en el consenso experto; y debe ser capaz de concitar el más amplio consenso político y social. Luego de implementada la reforma, es vital la continuidad y persistencia en la misma, porque sus efectos solo serán evidentes con el paso del tiempo. Acaso uno de los grandes problemas y limitaciones de las experiencias de reforma es la modificación constante de las reglas, que impiden su consolidación. Por último, la reforma electoral es solo un componente que incide en la calidad de la representación y en el funcionamiento del sistema político. Si no cambian también la cultura política en general y las conductas de las elites políticas, las reformas no tendrán por sí solas los resultados esperados. Es necesario hacer un esfuerzo por romper la actual inercia.

5.5 Lista de personas entrevistadas

- **Fernán Altuve.** Abogado. Miembro del Comité Consultivo del Grupo de Trabajo de Reforma Electoral de la Comisión de Constitución.
- **Flor de María Bazán.** Abogada. Asesora del Grupo de Trabajo de Reforma Electoral de la Comisión de Constitución.
- **Milagros Campos.** Abogada y politóloga. Exasesora del grupo parlamentario Unidad Nacional. Ha sido miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso.
- **Raúl Chanamé.** Abogado. Exdecano del Colegio de Abogados de Lima (2012-2013), representante del Colegio de Abogados de Lima en el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones (2016-2020).
- **Sandra Lindembert.** Abogada. Asesora del presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento, Miguel Torres (2016-2017).
- **Percy Medina.** Jefe de Misión en el Perú del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional).
- **Carlos Meléndez.** Politólogo. Universidad Diego Portales, Chile.

- **Gerardo Távara.** Secretario general de la Asociación Civil Transparencia.
- **Fernando Tuesta.** Politólogo. Exjefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), 2000-2004. Exasesor de la propuesta de reforma electoral del Jurado Nacional de Elecciones (2016), consultor del Grupo de Trabajo de Reforma Electoral de la Comisión de Constitución, y miembro del Comité Consultivo de la Comisión de Constitución (2017).

Las entrevistas a Altuve, Bazán, Chanemé, Lindembert, Medina, Távara y Tuesta fueron realizadas entre el 16 y el 22 de febrero; a Campos y Meléndez, se les entrevistó entre el 5 y el 6 de abril de 2017.



DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL: BALANCE DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS 2011-2016 Y AGENDA DE INVESTIGACIÓN 2017-2021

GONZALO NEYRA¹

¹ **Gonzalo Neyra** es magíster en Economía y Gestión Regional por la Universidad Austral. Magíster en Políticas Públicas por la Universidad de Chile y experto con amplia trayectoria en desarrollo regional, economía urbana y descentralización fiscal. Ha sido consultor de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere) del Gobierno de Chile, el PNUD y la Cepal.

La descentralización ha significado la reforma política e institucional más importante del Perú en la década pasada, la cual ha tenido incidencia en el desarrollo regional. Pese a ello, muchos diagnósticos (OCDE 2016; CGR 2014) coinciden en reconocer que existe una desordenada implementación del proceso, y es necesario realizar una reingeniería de la descentralización, a fin de fortalecer la democracia local y la eficiencia en la provisión de servicios públicos a nivel descentralizado. El presente capítulo busca dar cuenta de la investigación realizada sobre la descentralización y el desarrollo regional en el Perú entre los años 2011 y 2016. También se establecen las prioridades para orientar los esfuerzos de investigación del CIES –durante los próximos años– en ambos campos, los cuales son de mucha relevancia para el país.

■ 1. BALANCE DE INVESTIGACIÓN 2011-2016

En los últimos cinco años, ha habido un avance relativo de la investigación en descentralización y desarrollo regional. Ambos temas, que están estrechamente relacionados, han sido abordados desde distintas aristas. La academia, el Gobierno y las organizaciones no gubernamentales se han interesado por diversos aspectos de la reforma. Sin embargo, existe aún una enorme brecha en la producción de conocimiento que sea susceptible de ser utilizado en la política pública.

Este documento presenta el balance de lo investigado en los últimos años y propone líneas de investigación. El informe se organiza en ocho subtemas que cubren los distintos campos de la descentralización y el desarrollo regional: i) descentralización administrativa; ii) descentralización política; iii) descentralización fiscal; iv) descentralización y participación ciudadana; v) crecimiento regional y disparidades regionales; vi) desarrollo de mercados regionales e infraestructura; vii) competitividad regional; y vii) desarrollo urbano.

1.1 Descentralización

1.1.1 Estudios generales sobre descentralización y desarrollo regional

Desde la implementación de la reforma y la instauración de los gobiernos regionales, diversas entidades –entre públicas y no gubernamentales– han realizado sendos balances evaluando los avances del proceso.² Estos estudios han tratado de analizar los avances en todas las aristas de la descentralización, y constituyen una sistematización de cómo ha evolucionado este proceso en el último quinquenio. El reciente documento de Molina (2016) representa un análisis comparativo de estas evaluaciones. Aunque no constituye un trabajo académico, su aporte al diseño de una nueva política de descentralización podría ser sustancial, dado que aborda de forma transversal todos los aspectos de esta reforma: lo positivo, lo ambivalente, lo negativo y aquello que no ha sido tomado en cuenta.

De un modo más integral, el estudio de la Contraloría General de la República (CGR 2014) sobre el estado del proceso de descentralización concluye que, más allá de establecer políticas nacionales de cumplimiento obligatorio para los gobiernos subnacionales, los ministerios (como entes rectores de la política nacional) han seguido actuando como entidades ejecutoras, desnaturalizando su función central de diseño, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. Esto ha alterado la jerarquía de las prioridades, distraído de lo fundamental y afectado la creación de capacidades en el nivel subnacional. Otro aspecto que resalta esta evaluación es en relación a la transferencia de competencias y funciones, describiéndola como incompleta y carente de un análisis claro de las distintas cadenas de valor de la provisión de bienes públicos. Así, a pesar de que el Estado ha realizado esfuerzos –remarca–, “no ha sido capaz de delimitar las competencias y distribuir funciones de las entidades públicas en tres niveles de gobierno en forma clara” (p. 205).

Por su parte, Alcalde (2016) va más allá del diagnóstico y establece pautas para la mejora de la política. Su trabajo constituye el documento propositivo más completo de la descentralización, al identificar los cuellos de botella del proceso y las prioridades para una nueva agenda. El documento parte de un diagnóstico sobre la base de los análisis realizados, y propone aplicar “una

² Destacan los informes anuales de Prodes (2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016); de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, y de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.

reingeniería institucional” de la conducción de la política de descentralización, “que permita abordar eficazmente la compleja agenda pendiente” como respuesta a un proceso institucionalmente debilitado, especialmente en su rectoría desde el Gobierno central.

1.1.2 Descentralización administrativa

Formalmente, la descentralización administrativa prácticamente ha sido culminada y sería el ámbito donde más se ha avanzado; no obstante, en la práctica constituye la parte más confusa del proceso. Problemas de coordinación, capacidades administrativas, superposición de funciones, entre otros, constituyen las principales barreras que no permiten una eficiente provisión de servicios descentralizados.

En relación al avance de la transferencia de funciones y competencias, Revesz (2013) hace dos observaciones: i) hay una transferencia de funciones desordenada, descoordinada y desfinanciada, lo que no hace diferencia cuando una función es descentralizada; y, de otro lado, ii) un incremento de los recursos a favor de los gobiernos subnacionales que “es, ante todo, un efecto de la bonanza fiscal, y no de la vinculación del financiamiento a las responsabilidades transferidas”.

En un estudio más específico, Legonia (2015) rescata las experiencias de dos gobiernos regionales amazónicos en la descentralización de las funciones de educación y salud. Sus conclusiones apuntan a una debilidad de las estrategias de descentralización que no han tomado en cuenta el aprendizaje de gobiernos locales. Asimismo, destaca, que no hay esfuerzos para articular y fortalecer las relaciones intergubernamentales, especialmente entre el nivel regional y local. Por su parte, Valdivia (2013) toma el caso de Ica y trata de explicar los problemas de gestión de los servicios de educación descentralizados al nivel regional. Identifica la ausencia de planificación efectiva y la falta de compromiso de parte de los políticos regionales. Las deficiencias en la dotación de recursos humanos junto a una notoria precariedad institucional constituyen otros puntos importantes del problema. Sin embargo, rescata los intentos de articulación con las políticas del nivel nacional.

Dentro del mismo campo, el documento de la ANGR (2015) sistematiza las experiencias exitosas de la gestión regional en relación a sus responsabilidades y competencias. Estos hallazgos (46 experiencias exitosas) son de sustancial relevancia para la política pública, dando la posibilidad de trasladar

el conocimiento de la gestión de aquellos gobiernos regionales exitosos a las regiones que tienen un rezago en la gestión de los mismos.

Otro campo también relevante y poco analizado son las capacidades de los gobiernos subnacionales para ejercer sus funciones. Especial interés constituyen aquellos que están recibiendo ingentes cantidades de recursos sin tener claro cuáles son sus responsabilidades. Al respecto, Crabtree (2014) evaluó las limitaciones administrativas e institucionales de los gobiernos locales para hacerse cargo de las enormes dotaciones de canon. Sus conclusiones apuntan a la ausencia de planificación y las presiones para gastar, que llevan inevitablemente a una ejecución ineficiente. Asimismo, identifica los efectos del canon en el desarrollo local del Cusco, región que está recibiendo grandes cantidades de estos recursos, y encuentra que los efectos estarían variando considerablemente en función de las cantidades de dinero recibidas, de las políticas adoptadas por los gobiernos locales y los niveles de participación ciudadana.

Desde una perspectiva general, el *Territorial Reviews Peru* de la OCDE (2016) encuentra que la ausencia de la planeación es un común denominador en los tres niveles de gobierno; asimismo, las relaciones entre los distintos niveles de gobierno carecen de una articulación que les permita mayor efectividad en la implementación de las políticas. Además, destaca la falta de articulación entre la planificación regional y la programación de los presupuestos. A nivel subnacional también existe un déficit de coordinación horizontal: las municipalidades no coordinan entre sí ante problemas comunes, y desperdician el uso de economías de escala para abordar determinados problemas, especialmente en las zonas urbanas.

1.1.3 Descentralización política

Luego de tres elecciones subnacionales consecutivas, la descentralización del poder político en el territorio es analizada a escala regional por Muñoz y García (2011). Ellos sostienen que las particularidades del sistema político peruano, y las especificidades de cada región, son parte del análisis que no se está considerando en el debate de la descentralización política. Tomando los resultados de las elecciones regionales del 2010, los autores concluyen que –a diferencia de los anteriores– este proceso muestra más continuidad al confirmar como problema la “ausencia de articulación política”, que al interior de gran parte de las regiones no está siendo abordada por los movimientos regionales ni por los líderes regionales que se están consolidando. En la misma línea que la investigación precedente, Muñoz (2012a) encuentra

una expansión de la corrupción local de la mano con la descentralización política, la cual viene acompañada de revocatorias y conflictos sociales. Pone énfasis en la debilidad de los partidos y movimientos regionales en el control de las autoridades. Frente al incremento exponencial del canon, la autora identifica una ausencia de control desde el nivel nacional.

Una de las principales preocupaciones de los *policy-makers* de la descentralización son las relaciones intergubernamentales que consolidan la reforma. El trabajo de Eaton (2015) muestra otra mirada al proceso, precisamente desde la perspectiva de la ciencia política, al documentar las tensiones entre el poder político del nivel nacional y de las regiones, las cuales responden a una alianza con los grupos de interés frente a las políticas de libre mercado establecidas, especialmente en el sur del país.

Los análisis de la competencia electoral en el nivel descentralizado constituyen otra arista relevante, de los estudios de la descentralización política, que está empezando a interesar a los investigadores. Córdova e Incio (2013) analizan la ventaja que tendrían las autoridades reeleccionistas en el ámbito local, tomando como periodo de análisis dos elecciones municipales. Los autores identifican el desempeño electoral de los candidatos municipales en dos momentos: cuando aún no son reeleccionistas y cuando ya lo son. Encuentran interesantes resultados, similares a los identificados en otros países en los que la reelección constituye una desventaja para los candidatos. En la misma línea, el trabajo de Aragón y Pique (2015) analiza la reelección municipal en relación a dos tópicos de sustancial relevancia en el ámbito descentralizado: los resultados de las políticas y el desempeño del gobierno. Hacen una comparación entre alcaldes reeleccionistas y los que no lo son en el nivel local peruano, y encuentran evidencia de que la continuidad política tiene un efecto significativo en la provisión de servicios locales y sobre la composición de los gastos. No obstante, los resultados no son relevantes en temas fiscales, como la recaudación de impuestos locales; asimismo, los alcaldes reeleccionistas tienen menos probabilidades de postularse y ganar la reelección. Estos hallazgos sugieren que la reelección, en el ámbito local, es importante, pero sus retornos están disminuyendo y su efecto es amortiguado por la baja responsabilidad electoral.

Por su parte, Vásquez (2013) evalúa qué factores tienen efectos sobre los niveles de inversión pública local, usando datos de panel sobre los gastos de los gobiernos locales. El estudio no encuentra efectos claros de las capacidades locales sobre la gestión del gasto; sin embargo, eventos inherentes a

la descentralización política –como las elecciones de las autoridades subnacionales y los años en que los nuevos alcaldes asumen sus cargos– sí tienen efectos importantes y significativos en los niveles de inversión pública.

Finalmente, en un trabajo reciente, Muñoz *et al.* (2016) analizan en varias regiones la composición y capacidades de las élites políticas y las características de su tejido empresarial. Los hallazgos de la investigación muestran que, en un contexto de precariedad institucional y *boom* económico regional, la estructura y el funcionamiento de la economía regional determinan el tipo de élites regionales que tienden a consolidarse, y se definen incentivos para su organización y participación política. Las economías regionales con mayor diversificación generan más incentivos económicos para la organización y el establecimiento de cooperación entre los actores regionales, lo que facilita establecer proyectos regionales más allá de sus intereses inmediatos. El estudio también concluye que las regiones con economías dinámicas reforzaron las posibilidades de acción de sectores empresariales diversificados y articulados.

1.1.4 Descentralización fiscal

La descentralización fiscal también ha sido un tema abordado por la literatura en estos años. Un primer trabajo es llevado a cabo por Martínez-Vázquez (2013), que analiza los avances de la descentralización fiscal. Encuentra que existen considerables avances en el marco legal. Asimismo, identifica que las limitantes del proceso residen principalmente en el diseño del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales, como los efectos negativos del canon (que han generado desbalances verticales y horizontales), los efectos niveladores parcialmente ausentes de las dos transferencias de este tipo (el Foncomun y el Foncor), la falta de un criterio de asignación de los recursos ordinarios para los gobiernos regionales y las mejoras pendientes en la tributación local.

Cheasty y Pichihua (2015) también analizan la descentralización fiscal de forma integral. Encuentran que los avances de la misma se han dado por el lado del gasto, y financiado –principalmente– con recursos del canon y las transferencias de recursos ordinarios. Asimismo, identifican baja capacidad de los gobiernos locales para absorber el canon y las potencialidades que existen para aumentar la recaudación de los impuestos locales. Los mismos problemas son analizados en un reciente estudio del Banco Mundial (2016). Este documento destaca por sus propuestas de política a fin de fortalecer la descentralización fiscal. Por un lado, propone continuar la descentralización

fiscal sobre la base de los actuales departamentos y dejar de lado la conformación de macrorregiones. A los gobiernos regionales definidos en un área geográfica, se les debería otorgar un espacio fiscal que se traduzca en la cesión de un impuesto nacional y el fortalecimiento del Foncor, para lo cual se utilizaría los recursos ordinarios. También propone una reforma al canon y al Foncomun, y hacer este último un instrumento realmente compensatorio. Finalmente, recomienda, al igual que el estudio de la OCDE (2016), enfrentar la fragmentación municipal.

En la línea propositiva para mejorar la descentralización peruana también se encuentran los trabajos desarrollados por el CIUP (2014). El documento de Casas (2014) alerta de los peligros de la corrupción asociada a la bonanza del canon minero, que es exógena y no forma parte de política alguna. Asimismo, resalta la ausencia del Estado en la asistencia técnica a los gobiernos subnacionales. En la misma línea, Aragón y Cruzado (2013) concluyen que los avances de los aspectos fiscales de la descentralización han sido escasos. Aunque los recursos fiscales gestionados por los gobiernos subnacionales se han incrementado, estos dependen en gran medida de la discrecionalidad del nivel nacional; asimismo, esto se debe a un conjunto de normas previas al proceso de descentralización, iniciado en el 2002 y no relacionado a una política de descentralización fiscal.

Por otro lado, destacan los estudios auspiciados por el BID, como el de Canavire-Bacarreza, Martínez-Vázquez y Sepúlveda (2012). Los autores analizan la recaudación de ingresos subnacionales en el país y proponen reformas para fortalecer el actual esquema. Entre los problemas más relevantes que identifica el estudio están las inequidades e ineficiencias asociadas a la coparticipación de ingresos derivados de las industrias extractivas. Estos ingresos se distribuyen sin tener en cuenta el criterio de las necesidades de gasto o la capacidad fiscal. Asimismo, resalta la ausencia de criterios de eculización de los recursos del Foncomun, teniendo en cuenta que es una transferencia niveladora.

Casas y Málaga (2013) buscan analizar la sensibilidad de los ingresos municipales –con respecto a cambios en los precios de los principales productos de exportación– para realizar una estimación de los niveles de volatilidad. Sus hallazgos muestran la existencia de una fuerte dispersión de las elasticidades por departamentos, por lo que un *shock* adverso a los términos de intercambio tendrá efectos diferenciados en el territorio. Dichos resultados llevan a plantear la necesidad de contar con mecanismos de estabilización, a fin de enfrentar las variaciones de estos ingresos, como el canon.

La descentralización fiscal puede constituir, si no es bien implementada, un peligro para la estabilidad macroeconómica (Jiménez 2016). Sobre este tema existe poca evidencia para el Perú, probablemente porque no ha constituido un problema como los observados en Argentina, Brasil y Colombia en décadas pasadas. No obstante, en un contexto como el peruano, donde la descentralización fiscal que se está consolidando se basa principalmente en el uso de transferencias, el estudio de Radics (2012) resulta de sustancial relevancia. Sus hallazgos muestran que, al ser estos recursos –las transferencias– derivados de la exportación de commodities y estar en función de los precios internacionales, podrían constituir un riesgo potencial para la estabilidad macroeconómica.

Un tema parcialmente abordado ha sido el impacto de los recursos derivados de las industrias extractivas y la descentralización en el desarrollo local. Corral, Henderson y Miranda (2016) evalúan el impacto del Fondo de Camisea para el Desarrollo Socioeconómico (Focam) y encuentran evidencia de efectos positivos en los gastos de capital municipal y en la infraestructura local. Al mismo tiempo, identifican impactos negativos, especialmente en los municipios con baja capacidad de absorción que han tenido que lidiar con el aumento inesperado de estos recursos, y reasignar su esfuerzo administrativo hacia la ejecución de inversión.

Loayza, Rigolini y Calvo-Gonzales (2014) intentan explicar por qué los gobiernos subnacionales que han gozado de una bonanza fiscal han tenido un desempeño decepcionante en la provisión de bienes públicos locales, especialmente respecto a la ejecución de inversión pública. Entre los factores que identifican está básicamente la ausencia de apoyo técnico en un país de municipios pequeños. Asimismo, concluye que la descentralización fiscal efectiva no es posible concretizarla si las asignaciones de recursos no están vinculadas con las necesidades locales; además de ello, es imprescindible vincularlas con las capacidades locales.

Otro aspecto relevante, abordado de forma exploratoria, es la relación entre el *boom* fiscal y las conductas corruptas en funcionarios locales. El documento de Maldonado (2011) intenta encontrar, aunque no de forma directa, en qué medida la bonanza fiscal en el ámbito municipal –inducida por los altos precios de los minerales– ha generado demandas por sobornos de parte de funcionarios municipales en el país. Aun cuando se tienen limitaciones en los datos, se encuentra que los resultados muestran efectos diferenciados dependiendo de la magnitud del shock. De esa forma, en promedio, los

municipios en donde se ubican las explotaciones mineras tienen menos probabilidad de ser requeridos a pagar un soborno a un funcionario municipal, mientras que en los municipios que no son productores, el efecto tiene signo contrario. Estos resultados sugieren que las transferencias tienen efectos diferenciados dependiendo de la magnitud del shock.

El efecto del *boom* minero en los conflictos a nivel local es abordado por McClintock y Ponce (2014), quienes se enfocan en los efectos que las transferencias de recursos fiscales están generando en el nivel local. El estudio confirma que el conflicto social, como efecto, es provocado tanto por las externalidades negativas de la actividad minera como por el *boom* de los ingresos derivados de esta actividad. También se demuestra que la capacidad institucional local es una variable relevante. Así, una mayor capacidad local puede enfrentar mejor los perniciosos efectos sociales de una maldición de los recursos. Orihuela, Huaroto y Paredes (2014) también analizan este tema y encuentran que la minería no está generando beneficios tangibles para la actividad agropecuaria; asimismo, existe una percepción negativa “fuertemente asociada” sobre la cantidad y la calidad del agua”. Al igual que McClintock y Ponce (2014), concluyen que hay una estrecha relación entre una mayor actividad minera y mayores niveles de conflicto.

Finalmente, en relación al gasto local financiado con canon, existe una crítica generalizada respecto al tipo de inversión que realizan los gobiernos locales. En particular, diversos estudios (Boza 2006; McClintock y Ponce 2014) han criticado a los gobiernos locales por utilizar irracionalmente estos recursos para embellecer sus comunidades, en lugar de mejorar los servicios de infraestructura, educación y salud o aliviar la pobreza. Vincent (2014) explica que las inversiones locales en este tipo de obras son de interés para la población local, especialmente en los ámbitos rurales, dado que estos proyectos fomentan las visitas de los habitantes que han migrado. Los habitantes y los migrantes son dependientes entre sí como resultado de estrategias de subsistencia –basadas en la agricultura y la minería explotada por las transnacionales–. Ante esta situación, los pobladores optan pragmáticamente por mantener relaciones con los migrantes que no residen en la comunidad, pero que tienen ingresos salariales o de pensión estables.

1.1.5 Descentralización y participación ciudadana

Los procesos de presupuesto participativo como instrumento de la descentralización también han sido objeto de análisis. Jaramillo y Alcázar

(2013) evalúan el vínculo entre los presupuestos participativos, instaurados con la descentralización para los gobiernos regionales y locales, y los indicadores de cobertura y calidad del servicio en el sector de agua y saneamiento. Los resultados muestran que no existe relación significativa entre dichas variables. Estos hallazgos son corroborados al usar metodología cualitativa: se encuentra que no existe efecto del presupuesto participativo en la provisión de agua potable y saneamiento. La principal causa reside en las evidentes debilidades de este instrumento “tanto en su proceso mismo como entre sus diferentes actores”. Otro hallazgo destacable es el hecho de que los pobres estarían enfrentando mayores costos de participación, lo que estaría generando resultados desiguales. El libro de McNulty (2011) también es ilustrativo sobre el desempeño de la participación como instrumento de la descentralización. Usando la metodología de casos de estudio, encuentra que las veces en que el proceso participativo funciona realmente, el mecanismo incrementa la rendición de cuentas de los políticos subnacionales. En otros casos, se encuentran situaciones donde la sociedad civil y otros actores son manipulados o ignorados por las autoridades locales. Los hallazgos ilustran la diversidad de resultados en un país tan heterogéneo como el Perú, así como la desconexión entre la ley y la práctica de estos mecanismos.

Otro trabajo posterior sobre este mismo tema (McNulty 2014) encuentra hallazgos más concretos. El estudio, desde la perspectiva de la ciencia política, documenta el éxito improbable del presupuesto participativo en el Perú. No tanto porque es una herramienta diseñada *top-down* por funcionarios nacionales que desconocen la lógica local, sino por la ausencia de apropiación del instrumento en el nivel local. El éxito del mismo se ve restringido también por la falta de credibilidad (dado que los proyectos aprobados en este proceso no llegan a ejecutarse nunca) y el tipo de participación. A diferencia de Brasil, el proceso peruano apunta a la participación de organizaciones y no de ciudadanos individuales. El análisis de Jaramillo y Wright (2015) arriba a similares conclusiones, tras analizar estos mecanismos participativos en el ámbito local. Los resultados dan cuenta de que su efectividad, como instrumento de política, depende de si estos mecanismos participativos son voluntarios u obligatorios. Los foros participativos voluntarios están fuerte y significativamente asociados con una política más activa y más eficaz (se toma como ejemplo a la política agraria). No obstante, los resultados son concluyentes cuando se examinan las instituciones obligatorias –como el mecanismo del presupuesto participativo impuesto por el Gobierno central–, que han mostrado poca efectividad en sus resultados.

1.2 Desarrollo regional

1.2.1 Estudios generales sobre descentralización y desarrollo regional

Esta línea de investigación ha sido aún poco trabajada en los últimos años en el país, a pesar de la creciente importancia que está teniendo las regiones. El reciente estudio realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en el marco del Programa País que tiene con el Perú, es uno de los más recientes y completos. El estudio presenta un análisis integral del desarrollo regional en el país. Destaca que las políticas de desarrollo regional constituyen, en particular para el Perú, instrumentos indispensables para gestionar un territorio escasamente conectado, y que muestra una brecha territorial en la provisión de servicios públicos y dotación de infraestructura regional. También establece las pautas para el diseño de políticas regionales, que apunten a asegurar condiciones que permitan que el proceso de descentralización en curso funcione –al fortalecer la coordinación intergubernamental y potencializar las ciudades y la competitividad regional–. Junto a ello, se desarrollan recomendaciones sobre cómo el país debe desarrollar un enfoque integral de la política urbana, incluyendo el fortalecimiento de los vínculos con las áreas rurales (OCDE 2016).

Otra publicación sobre desarrollo regional son los estudios editados por Revesz (2013). El libro busca responder interrogantes sobre la articulación del desarrollo nacional con el de las regiones, a partir de cuatro aristas del desarrollo regional: la descentralización, el desarrollo educativo, el desarrollo rural y el desarrollo agrario. Asimismo, el documento aborda los retos del Estado sobre la necesidad de que las políticas públicas con incidencia en el territorio concilien los criterios de eficiencia y equidad en sus intervenciones

1.2.2 Crecimiento regional y disparidades regionales

Existen varias investigaciones que se han centrado en el análisis de las disparidades del crecimiento regional. Un primer análisis es el realizado por Gallo-Rivera *et al.* (2013). Este estudio concluye que, a pesar del excelente desempeño del crecimiento en el país, los avances en términos del cierre de las disparidades entre regiones son limitados. Además, las diferencias regionales –geográficas, económicas y de integración– contribuyen a perpetuar la brecha territorial. El crecimiento urbano no ha sido capaz de bajar los niveles de pobreza rural; esta ausencia de una integración de las ciudades con su entorno rural está profundizando las inequidades territoriales. La fuerte

concentración de la actividad económica y los grandes niveles de inequidad regional han configurado un círculo vicioso, que requerirá sentar las bases del crecimiento con una integración a Lima –que use recursos públicos para promover la integración económica de las regiones y que permita, a su vez, aumentar la demanda interna y la sostenibilidad de su crecimiento en el largo plazo–.

En la misma línea, el documento de Adrianzén (2013) revisa evidencia empírica de las disparidades regionales. Analiza el crecimiento regional, los niveles de pobreza departamental y la convergencia regional tomando como referencia los estándares de vida en Lima. El autor encuentra que las regiones del interior del país crecen “de manera significativa, pero sistemáticamente menos que la capital”, y la convergencia de la mayoría de las regiones se ha estancado. Asimismo, muestra algunas “asociaciones sugestivas”: en primer lugar, la “fuerte asociación del crecimiento económico con el resto de regiones del país respecto al crecimiento limeño” y la “muy pobre correlación entre la inversión bruta fija pública (IBF) del Gobierno y el crecimiento de las regiones”. Otro trabajo destacado es el de Tello (2013), quien utiliza indicadores de la “red de espacio de productos”, al tiempo que realiza un análisis de la importancia de la dotación y extracción de los recursos naturales sobre el crecimiento económico, el peso de la PEA ocupada en actividades primarias y no primarias y el nivel de diversificación de la exportación regional. Sus hallazgos muestran que “la participación del capital natural del total de riqueza tangible y el capital natural per cápita han incidido, en promedio, positivamente en el crecimiento regional, el empleo relativo del sector primario y la concentración de los principales productos de exportación”.

También se han encontrado estudios que han analizado regiones en particular. Tomando dos casos regionales (Arequipa y Cajamarca), el documento desarrollado por Barrantes et al. (2013) tiene una importancia sustancial, dado que responde por qué dos regiones con potencialidades similares, bajo un mismo contexto nacional y en el mismo periodo de tiempo, muestran desempeños tan disímiles. La conclusión a la que arriban es que el desarrollo regional (basado en una dinámica económica interna, que explota sus ventajas comparativas junto a una provisión eficiente de bienes públicos regionales, una inversión en capital humano y una institucionalidad con políticas públicas regionales) gatilla un desarrollo regional inclusivo y posiblemente sostenido. La otra cara de la moneda es un crecimiento regional incapaz de absorber mano de obra en sectores de mayor productividad, o la desvinculación de la oferta educativa de la demanda de las potencialidades regionales.

De otro lado, un grupo de investigaciones centra su mirada en el análisis del crecimiento de economías regionales y explican las barreras al mismo. Este tipo de análisis se basa en la propuesta metodológica de Hausmann, Rodrik y Velasco (2005) para hacer diagnósticos del crecimiento económico, pero adecuada para los contextos subnacionales. Este abordaje del crecimiento regional constituye un ámbito de los estudios que en el Perú ha sido particularmente fértil. Además de los trabajos iniciales de Armendáriz, Jaramillo y Zegarra (2011) y Mendoza y Gallardo (2011), cuatro estudios regionales posteriores han abordado la problemática de diversas regiones del país. Destaca el trabajo realizado por Carranza, Gallardo y Vidal (2012) sobre el departamento de San Martín, el cual encuentra tres barreras que impiden el despegue económico de esta economía regional: la atomización de las tierras dedicadas al cultivo, considerando el potencial agroindustrial de este departamento; los altos costos del transporte y la energía; y la baja dotación de capital humano. Otro estudio en esta misma línea es el de Webb, Mendieta y Ágreda (2013) sobre Apurímac. El estudio identifica como cuellos de botella del crecimiento en esta región a la mala infraestructura –que no contrarresta las limitaciones impuestas por su geografía–, la baja dotación del capital humano y los problemas de coordinación y autodescubrimiento que no permiten mejorar los retornos sociales y la apreciabilidad de los mismos.

También en el marco analítico del diagnóstico de crecimiento, otros dos estudios se han realizado para regiones con altos niveles de pobreza como Ucayali y Huancavelica. Las barreras del crecimiento económico de Ucayali han sido analizadas por Mendoza, Leyva y Pardo (2015), quienes identifican tres brechas principales: los bajos retornos asociados a la escasa dotación de factores complementarios como la energía, la calidad de la infraestructura y los costos del transporte; la baja conectividad intrarregional que limita el desarrollo de mercados; y la baja capacidad institucional de las burocracias regionales, especialmente en el desarrollo forestal. El caso de Huancavelica ha sido abordado por Paredes y Cayo (2013), cuyo estudio muestra que esta región –que posee una geografía adversa y, probablemente, “las peores condiciones iniciales para el crecimiento económico entre todas las regiones del país”– tiene como principales limitantes el déficit tanto de capital humano como de infraestructura productiva y de conectividad. Además, se encuentran problemas estructurales como el minifundio y la informalidad.

Finalmente, el trabajo de Orihuela (2014) usa otra metodología (el criterio ‘inversión genuina’) y evalúa la sostenibilidad de la economía del departamento Junín. Sus hallazgos muestran que esta región “estuvo en la senda

del desarrollo sostenible durante los años 2005-2011”, periodo de análisis que constituye un caso atípico, dado que su acumulación de capital no fue a costa de su stock de riqueza natural.

1.2.3 Crecimiento regional, desarrollo de mercados e infraestructura

Otros estudios sobre el crecimiento regional han buscado explicarlo desde diversas aristas. Una primera investigación hace una evaluación del impacto de la expansión de los mercados financieros en el territorio; en particular, los efectos del microcrédito sobre el nivel de actividad económica regional (Aguilar 2013). Los hallazgos dan cuenta de la relevancia que las instituciones microfinancieras están logrando a escala regional. El impacto de la expansión del crédito sobre el crecimiento regional es positivo, lo que implica que la actividad microcrediticia “está contribuyendo a dinamizar la actividad económica regional al movilizar recursos financieros en mercados de capitales locales, permitiendo una mayor producción a pequeños negocios, pymes y un mayor consumo a los hogares de bajos ingresos”. Otro hallazgo relevante es el hecho de que el microcrédito tiene un efecto más sustancial sobre el crecimiento regional que el crédito de la banca comercial.

Otro aspecto muy ligado al desarrollo regional es la relación entre el crecimiento de las economías regionales y la dotación de infraestructura. En esta línea, Urrunaga y Aparicio (2012) usan un panel de datos de las regiones y –con información de infraestructura de carreteras, telecomunicaciones y energía eléctrica– encuentran que existen diferencias significativas en las repercusiones de la infraestructura en el producto per cápita de las regiones, las que “pueden atribuirse a las brechas en la calidad de la infraestructura regional”. No obstante, encuentran también que –en el largo plazo– existirían otros factores más relevantes –como el capital humano, el progreso tecnológico y el fomento productivo– que explicarían estas brechas, dado que la evidencia respecto a la incidencia de la infraestructura en el crecimiento regional de largo plazo no es robusta.

De un modo más específico, Castillo (2016) explora el impacto de la inversión pública sobre el nivel de actividad económica regional. Los resultados evidencian la existencia de un efecto positivo en la acumulación de capital público, resultado del flujo de inversiones en el ámbito de actividad económica (en particular, la inversión en infraestructura de transporte y comunicaciones y en infraestructura social relacionada a la formación de capital humano). También encuentra que el capital público es más productivo en algunas

regiones que en otras, y refiere diferencias que podrían ser explicadas por variables institucionales o de eficiencia de la inversión pública. En la misma línea, Fort y Paredes (2015) analizan la efectividad de la inversión pública rural. Desglosan la inversión rural y urbana, en el ámbito descentralizado, y buscan identificar mejoras en la productividad agrícola y/o reducción de la pobreza y el rol de la participación en el gasto subnacional. Sus hallazgos son interesantes y dan cuenta de efectos significativos en la reducción de la pobreza rural de las inversiones en riego, caminos, telecomunicaciones y programas de desarrollo productivo, a través de mejoras en la productividad agraria, la conectividad y acceso a mercados.

El análisis de la Contraloría General de la República (2016) es un diagnóstico completo de la efectividad de la inversión pública en el nivel subnacional, y constituye un punto de partida para futuras evaluaciones de impacto, especialmente en las zonas que han recibido canon. Dentro del mismo campo, el trabajo de Arpi (2015) muestra que la distribución de la inversión pública en infraestructura está concentrada en pocas regiones, e identifica el impacto de la misma en el crecimiento regional. Encuentra que la inversión en transporte y saneamiento tiene efectos positivos. Asimismo, precisa que la inversión en infraestructura de educación y energía, si bien tiene un efecto positivo en el crecimiento, es aún insuficiente para reducir la desigualdad de ingresos.

1.2.4 Competitividad regional

Durante la última década, la importancia económica creciente de los espacios regionales ha traído consigo un conjunto de análisis que buscan comparar los niveles de competitividad regional y establecen *rankings* entre las regiones peruanas, en base a indicadores departamentales. Destacan los trabajos realizados desde la academia como el Índice de Competitividad Regional (Incore), publicado por el Instituto Peruano de Economía (IPE) desde 2013, y el Índice de Competitividad Regional (ICR), basado en la propuesta metodológica de Benzaquen *et al.* (2010) y desarrollado por el Centro de Negocios de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Centrum), entidad que ha publicado informes consecutivamente desde 2011. Desde el sector público, el Consejo Nacional de Competitividad (CNC) también ha publicado sendos informes de competitividad regional. El común denominador de estos informes es la clasificación del grupo de regiones más competitivas y las que son menos competitivas. Existe una amplia coincidencia en los resultados: las regiones con mayores niveles de competitividad se encuentran

en la costa sur y Lima. En algunos años, regiones como Moquegua e Ica han superado a Lima en el *ranking*. En el otro extremo, es común que los informes reporten a regiones como Cajamarca, Huancavelica, Loreto y Huánuco como los espacios regionales menos competitivos del país.

El documento *Territorial Review Peru* (OCDE 2016) también aborda el tema de la competitividad regional en el país. Desde su perspectiva, el desarrollo regional debe ser visto como un incremento de la competitividad de los territorios basada en el despliegue de sus potencialidades. Los hallazgos dan cuenta de un divorcio entre la planificación regional y el marco fiscal para las regiones, y sugieren la materialización de mayor coordinación entre el Gobierno nacional y las regiones, para lo cual será necesario establecer agencias desconcentradas de entidades clave del nivel nacional y agencias de desarrollo regional. Desde una perspectiva propositiva, el documento de política desarrollado por Neyra y Sanchez (2015) plantea un conjunto de propuestas de política para los gobiernos regionales, a fin de promover la competitividad regional. Se sugiere concentrar los esfuerzos en infraestructura de transportes, la formación de capital humano, el desarrollo de ciudades intermedias y el desarrollo productivo, factores determinantes para promover la competitividad territorial.

Finalmente, la ubicación espacial de las regiones y sus limitaciones geográficas, junto a la ausencia de infraestructura de conectividad, condicionan su desempeño exportador y su competitividad. En un estudio para el país, el BID (2013) encuentra que estos factores tienen relación con la distribución de la actividad económica y la competitividad en el espacio nacional. Asimismo, existe una alta heterogeneidad entre las regiones peruanas, en términos del desempeño competitivo y del comercio exterior. Precisamente, las regiones más conectadas y mejor ubicadas (como la costa) muestran una marcada diferencia con respecto a regiones con escasa infraestructura de conexión, geografía difícil y escasa población (como la selva). De hecho, la costa expide casi dos tercios del total de las exportaciones y concentra los envíos internacionales de mayor sofisticación y mayor valor agregado, y casi la totalidad de la exportación de bienes de media y alta tecnología.

1.2.5 Desarrollo urbano

Este es uno de los ámbitos donde prácticamente no se han desarrollado estudios relevantes en el país. Una excepción es el trabajo que ha publicado el Banco Mundial (2016), un estudio que busca explicar por qué en el Perú,

a excepción de lo que sucede en otros países de América Latina, no se ha constituido un sistema de ciudades, y muestra los potenciales efectos negativos que esto podría tener en el crecimiento y la distribución del ingreso en el país. El documento indica que el territorio peruano está compuesto “por una suma débilmente conectada de ciudades, con mercados internos fragmentados debido a los altos costos del transporte, las divisiones espaciales en las normas que regulan el comercio y la heterogeneidad de la provisión de servicios básicos”. El estudio remarca que las asimetrías territoriales permanecen altas y la productividad baja. En este contexto, recomienda la promoción del desarrollo de las ciudades intermedias como una estrategia para la construcción de un sistema de ciudades más equitativo, “que genere un mercado interno más amplio y eficiente”.

El estudio de la OCDE (2016) también dedica un capítulo al análisis del desarrollo urbano en el país. Coincide en buena parte con el análisis anterior. Resalta que el desarrollo urbano tiene mucha relación con el tema de la informalidad, e identifica como el área urbana informal de Lima a aproximadamente el 70% del espacio que ocupa la ciudad. La informalidad es un tema preocupante, pues hace que la provisión de infraestructura y servicios sea más difícil y costosa. Asimismo, muestra que el marco institucional que regula a las ciudades, como a los ámbitos rurales, es fragmentado y con mecanismos de coordinación ausentes. La falta de una articulación entre la escasa planificación espacial y la asignación de recursos fiscales hace que las políticas urbanas estén prácticamente ausentes de la agenda nacional. Teniendo en cuenta la ausencia de las competencias y responsabilidades entre diferentes niveles de gobierno respecto a la política urbana, no queda claro quién está a cargo de la administración de las ciudades.

En conclusión, la investigación en estos dos ámbitos de la política pública ha sido relativamente escasa. Se cuenta con evidencia descriptiva y sistematización de los avances y retrocesos de la política de descentralización, así como detallados estudios del esquema fiscal que ha quedado en construcción. Los análisis de la gobernanza subnacional y los aspectos políticos de la descentralización están en déficit, lo que requerirá mayores esfuerzos para generar conocimiento en estas aristas de la política. De igual manera, el desarrollo regional en el país cuenta aún con un limitado stock de estudios para dar sustento a políticas transversales como la implementación de una política nacional de desarrollo regional. Asimismo, existe un severo déficit de estudios y políticas vinculados al desarrollo urbano y las ciudades.

■ 2. 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.

2.1 Descentralización

Los distintos análisis revisados en el balance dan cuenta de que el modelo de descentralización 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:

2.1.1 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, y dejó 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. Se debe migrar hacia uno más idóneo, 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. En ese sentido, las preguntas van en la siguiente línea:

- ¿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?

2.1.2 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 y generen una pereza fiscal, que tiene efectos negativos a nivel nacional, al afectar el equilibrio fiscal y también 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.

2.1.3 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 estos. Por lo tanto, tendrá mayor eficiencia a la hora de proveerlos en función de la dimensión de las demandas locales y en línea con las preferencias de sus habitantes. Luego de casi 15 años 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.

2.1.4 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 ámbito local?

Fuentes poco explotadas son las encuestas anuales de percepciones sobre corrupción que hace Transparencia Internacional en el Perú. Incluyen resultados a nivel descentralizado. La encuesta Enaho también contiene en el capítulo sobre gobernabilidad un acápite sobre corrupción.

2.2 Desarrollo regional

A nivel internacional, la nueva política regional intenta promover el potencial de cada región. Busca 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:

2.2.1 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 desde la perspectiva metodológica de Hausman y Rodrick (2009), adaptada a los ámbitos subnacionales, 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.

2.2.2 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, destacan 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 limitación, será necesario evaluar metodologías que hagan posible conocer esta problemática.

2.2.3 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, 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 coordina-

ción de los gobiernos locales. Ambas medidas claramente 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 estas nuevas jurisdicciones?
- ¿Cuáles serían los impactos en términos de provisión de servicios locales y el financiamiento de los mismos de una política de fusión municipal *top-down*?

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 15 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 apropiado 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.

■ 3. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **ADRIANZÉN, Carlos**
2014 «Mucho ruido y pocas nueces: Reflexiones sobre el crecimiento, reducción de la pobreza y convergencia de las regiones del Perú de 2001 a 2012». En *Revista de Economía y Derecho*, 10(40), pp. 7-48.
- **ALCALDE, Gonzalo**
2015 *Reingeniería de la conducción política de la descentralización*. Lima: CIES.
- **AGUILAR, Giovanna**
2014 «Microfinanzas y crecimiento regional en el Perú». En *Economía*, 36(72), pp. 143-173.
- **ARAGÓN, Fernando y Ricardo PIQUE**
2015 *Incumbency and Local Government Outcomes: Evidence from Peruvian Municipalities*.
- **ARPI, Roberto**
2014 *Inversión pública en infraestructura, crecimiento y desarrollo regional*. Lima: CIES.
- **ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES**
2015 *Los gobiernos regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional*. Lima: ANGR.
- **BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)**
2013 *Muy lejos para exportar: los costos internos de transporte y las disparidades en las exportaciones regionales en América Latina y el Caribe*. Washington: BID.
- **BANCO MUNDIAL**
2010 «Descentralización y presupuesto por resultados en Educación: balance de la última década». En *Reporte n.° 59771-PE*. Banco Mundial.
- **BARRANTES, Roxana; Ricardo CUENCA y Jorge MOREL**
2013 *Las posibilidades del desarrollo inclusivo: Dos historias regionales*. Lima: IEP.
- **BENZAQUEN, Jorge; Luis CARPIO, Luis ZEGARRA y Christian VALDIVIA**
2010 «Un índice regional de competitividad para un país». En *Revista CEPAL 102*, pp. 69-86.
- **BLAND, Gary y Luis CHIRINOS**
2014 «Democratization through Contention? Regional and Local Governance Conflict in Peru». En *Latin American Politics and Society*, 56(1), pp. 73-97.
- **BOZA, Beatriz**
2006 *Canon minero: ¿Caja chica o palanca para el desarrollo?* Lima: Ciudadanos al Día.
- **CANAVIRE BACARREZA, Gustavo; Jorge MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y Fernando SEPÚLVEDA**

- 2012 «Sub-national revenue mobilization in Peru». En *Andrew Young School of Policy Studies Research Paper Series*, pp. 12-22.
- **CARRANZA, Luis; José GALLARDO y Renzo VIDAL**
2012 *Las barreras al crecimiento económico en San Martín*. Lima: CIES, Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad de San Martín de Porres.
 - **CASAS, Carlos**
2014 *Propuestas para mejorar las finanzas subnacionales*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
 - **CASAS, Carlos y Alejandra MÁLAGA**
2013 «La importancia de los recursos naturales en la generación de recursos para el Estado y el sistema de transferencias intergubernamental peruano». En *Documento de Discusión 13/01*. Lima: Universidad del Pacífico.
 - **CASTILLO, Melissa**
2016 «El rol de la inversión pública en el desempeño económico regional del Perú: 2001-2014». En *Revista Estudios de políticas públicas*, 4, pp. 1-14.
 - **CHEASTY, Adrienne y Juan PICHIHUA**
2014 «Fiscal decentralization: progress and challenges for the future». En *Staying the Course of Economic Success*. Washington: IMF.
 - **CRABTREE, John**
2014 «Funding local government: use (and abuse) of Peru's canon system». En *Bulletin of Latin American Research*, 33(4), pp. 452-467.
 - **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.**
2014 *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima: Contraloría General de la República.
2016 *Efectividad de la inversión pública a nivel regional y local durante el periodo 2009 al 2014*. Lima: Contraloría General de la República.
 - **CÓRDOVA, Beatriz y José INCIO**
2013 «La ventaja del incumbente en el ámbito subnacional: un análisis de las dos últimas elecciones municipales en Perú». En *Papel político 18 (2)*, pp. 415-436.
 - **CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO**
2010 *Desarrollo local: hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones*. Caracas: CAF.
 - **CORRAL, Leonardo; Heath HENDERSON y Juan José MIRANDA**
2016 «Evidence from a Natural Experiment on the Development Impact of Windfall Gains: The Camisea Fund in Peru (N.º IDB-WP-687)». En *IDB Working Paper Series*.
 - **CRUZADO, Edgardo y Jorge ARAGÓN**
2013 «La construcción de la descentralización fiscal». En *Miradas cruzadas: Políticas públicas y desarrollo regional en el Perú*. Lima: IEP.

- **EATON, Kent**
2015 «Disciplining regions: subnational contention in neoliberal Peru». En *Territory, Politics, Governance*, 3(2), pp. 124-146.
- **FORT, Ricardo y Héctor PAREDES**
2015 *Inversión pública y descentralización: sus efectos sobre la pobreza rural en la última década*. Lima: GRADE.
- **GALLO-RIVERA, María; Rubén GARRIDO-YSERTE, Efraín GONZALES DE OLARTE y Juan DEL POZO-SEGURA**
2013 *The Paradox of Peruvian Growth: The Evolution of Territorial Disparities and Regional Policy*, pp. 495–521.
- **JARAMILLO, Miguel y Lorena ALCÁZAR**
2013 *¿Tiene el presupuesto participativo algún efecto en la calidad de los servicios públicos? El caso del sector del agua y saneamiento en el Perú*. Lima: GRADE.
- **JARAMILLO, Miguel y Glenn WRIGHT**
2015 «Participatory democracy and effective policy: Is there a link? Evidence from rural Peru». En *World Development*, 66, pp. 280-292.
- **JIMÉNEZ, Juan Pablo**
2016 «Macroeconomic Challenges of Fiscal Decentralization in Latin America: The Case of Argentina and Brazil. Principles and Practices of Fiscal Autonomy». En *Experiences, Debates and Prospects*, 13.
- **LEGONÍA, Emilio**
2013 *Descentralizar salud y educación. Responsabilidades, capacidades y articulación de gobiernos regionales y locales respecto a la salud y la educación en dos regiones amazónicas del Perú: San Martín y Loreto*. Lima: CIES.
- **LETÉLIER, Leonardo y Gonzalo NEYRA**
2013 «La economía política de las transferencias fiscales a los gobiernos regionales del Perú». En *Revista Cepal*.
- **LOAYZA, Nornan; Jamele RIGOLINI y Óscar CALVO-GONZÁLEZ**
2014 «More than you can handle: decentralization and spending ability of peruvian municipalities». En *Economics & Politics*, 26(1), pp. 56-78.
- **MALDONADO, Stanislao**
2011 «Boom minero y corrupción de funcionarios públicos de los gobiernos locales en el Perú: Evidencia de un experimento natural». En *Informe de investigación*. Lima: CEDEP, CIES.
- **MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge**
2013 «Fiscal decentralization in Peru: A perspective on recent developments and future challenges». En *Working paper*. Georgia: Sate University.
- **MCNULTY, Stephanie**
2012 «An unlikely success: Peru's top-down participatory budgeting experience».

En *Journal of Public Deliberation*, 8(2).

2014 *Voice and Vote: Decentralization and Participation in Post-Fujimori Peru*. Stanford: Stanford University Press.

• **MOLINA, Raúl**

2016 *Análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización*. Lima: Acuerdo Nacional.

• **MUÑOZ, Paula**

2014a *Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de coordinación institucional*. Lima: Universidad del Pacífico.

2014b *Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de baja calidad de la democracia*. Lima: Universidad del Pacífico.

• **MUÑOZ, Paula y Andrea GARCÍA**

2011 «Balance de las elecciones regionales 2010: tendencias, particularidades y perfil de los candidatos más exitosos». En *El nuevo poder en las regiones. Análisis de las elecciones regionales y municipales de 2010*, pp. 8-17. PUCP-Departamento de Ciencias Sociales.

• **MUÑOZ, Paula; Martín MONSALVE, Yamilé GUIBERT, César GUADALUPE y Javier TORRES**

2016 *Élites regionales en el Perú en un contexto de boom fiscal: Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000-2013)*. Lima: Universidad del Pacífico.

• **ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO**

2016 *Territorial Review Peru*. Paris: OCDE.

• **ORIHUELA, Carlos**

2012 *¿La región Junín ha estado en la senda del desarrollo sostenible? Evidencia del periodo 2005-2011*. Lima: CIES.

• **ORIHUELA, Juan Carlos; César HUAROTO y Maritza PAREDES**

2014 «Escapando de la maldición de los recursos naturales a nivel local: Conflictos socioambientales y salidas». En *Documento de investigación*. CIES.

• **PAREDES, Carlos y Juan CAYO**

2013 *Las barreras al crecimiento económico en Huancavelica*. Lima: CIES, Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad San Martín de Porres.

• **PONCE, Alado y Cynthia MCCLINTOCK,**

2014 «The explosive combination of inefficient local bureaucracies and mining production: Evidence from localized societal protests in Peru». En *Latin American Politics and Society*, 56(3), pp. 118-140.

• **RADICS, Axel**

2012 *On the effects of inter-governmental transfers on macroeconomic stability*. Doctoral dissertation.

- **REVESZ, Bruno**
2013 *Miradas cruzadas: Políticas públicas y desarrollo regional en el Perú*. Lima: IEP.
- **TELLO, Mario**
2013 *Recursos naturales, diversificación y crecimiento regional en el Perú*. Lima: CIES.
- **URRUNAGA, Roberto y Carlos APARICIO**
2012 «Infraestructura y crecimiento económico en el Perú». En *Revista CEPAL*.
- **VALDIVIA, Néstor**
2013 *La gestión educativa descentralizada en el Perú y el desarrollo de las funciones educativas de los gobiernos regionales: el caso de Ica*. Lima: GRADE.
- **VÁSQUEZ, María**
2015 «Local Governments and the Management of Resources Generated by Extractive Industries in Peru». En *Sanford Journal of Public Policy*, 6(2), pp. 15-32.
- **VINCENT, Susan**
2014 «Why beautify the plaza? Reproducing community in decentralized neoliberal Peru». En *Journal of Agrarian Change*, 14(4), pp. 522-540.
- **WEBB, Richard; Claudia MENDIETA y Víctor ÁGREDA**
2013 *Las barreras al crecimiento económico en Apurímac*. Lima: CIES, Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad San Martín de Porres.
- **WORLD BANK**
2016 *Peru: Building a More Efficient and Equitable Fiscal Decentralization System*. Washington D.C.

GESTIÓN PÚBLICA Y SERVICIO CIVIL: BALANCE DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS 2011-2016 Y AGENDA DE INVESTIGACIÓN 2017-2021

JUAN JOSÉ MARTÍNEZ ¹

¹ **Juan José Martínez Ortiz** es abogado por la Pontificia Universidad Católica. Es magíster en Derecho por la New York University School of Law y tiene un diplomado en Economía por la misma universidad. Es egresado del Doctorado en Derecho por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y es especialista en Derecho Administrativo Económico, Gestión Pública, Promoción de la Inversión Privada, Regulación de Servicios Públicos y Análisis Económico del Derecho. Se desempeña como profesor universitario en cursos de su especialidad (Universidad del Pacífico, Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad San Martín de Porres, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas y Universidad ESAN) y consultor del sector público, del sector privado y de la cooperación internacional en temas de su especialidad. Ha prestado servicios para la Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Economía y Finanzas, Osinergmin, Ositran, Servir y Proinversión; así como para proyectos y actividades de desarrollo promovidos por Usaid, GIZ, Fondo de Cooperación Hispano Peruano (Fonchip) y ACDI. Actualmente, es secretario general de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Proinversion).

Diversos estudios señalan que la calidad del servicio civil es una variable fundamental de la capacidad del Estado y de su desempeño frente a la ciudadanía. De la calidad del servicio civil dependen el diseño y la formulación de las políticas públicas.²

De ese factor (servicio civil) también depende la ejecución de los roles y funciones que le corresponden al Estado. Es por ello que, en los últimos años, se ha generado tanto interés en esta materia y se han promovido reformas en los países.

En este capítulo, se presentan los problemas recurrentes del servicio civil en el Perú. Además, se revisan las investigaciones que la academia peruana ha realizado sobre dicha materia, a través de instituciones asociadas a CIES en el periodo 2012-2016.³ Por último, se plantean algunas preguntas a modo de agenda de investigación.

■ 1. BALANCE DE INVESTIGACIÓN 2011-2016

El tema del servicio civil ha sido muy poco estudiado desde la academia peruana, por lo que existe un limitadísimo número de investigaciones al respecto.⁴ En ese contexto, no se ha logrado identificar un estudio que constituya una pieza trascendental, a partir del cual se hayan adoptado políticas públicas vinculadas al servicio civil. Los expertos consultados ratifican esto.⁵

² Véase: Velarde, La Fuente y Sanginés (2014), BM/FMI (2002) y CAF (2015).

³ Para una revisión de estudios anteriores sugerimos revisar Ugarte, Ángeles y Kantor (2012).

⁴ Para este documento se han buscado investigaciones nacionales realizadas sobre el servicio civil en el Perú de los centros asociados al CIES, publicadas en el periodo 2012-2017. El listado de documentos se presenta en la sección de referencias bibliográficas.

⁵ Se consultó a Jhonny Zas Friz, especialista en descentralización (Prodes); Mariana Ballén, especialista en modernización del Estado; Mayen Ugarte, secretaria de Gestión Pública; Juan Carlos Cortés, presidente de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir); Cinthya Su, gerente de Políticas de Gestión del Servicio Civil; Janeyri Boyer, asesora de la Presidencia de la Autoridad Nacional del Servicio Civil; Fernando Cuadros, profesional de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil; y Cinthya Arguedas, especialista en modernización del Estado y descentralización

Una razón que puede explicar la poca investigación en la materia es la falta de información y de fuentes sobre los diversos aspectos del servicio civil. Otra hipótesis es que el tema de servicio civil no es considerado relevante por la academia, dado que no parece estar incorporado en la agenda actual de los grupos políticos ni del Gobierno ni de las organizaciones de la sociedad civil.

La mayoría de estudios identificados proviene de las áreas del derecho, gestión pública y de la ciencia política. Los autores de tales estudios provienen de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir), o son académicos y profesionales vinculados en alguna medida a dicha institución o a otras entidades del sector público, o les preocupa la reforma de la gestión pública.

De los estudios identificados, un grupo es descriptivo. Se caracterizan por revisar la data recopilada o construida, y presentan las características del servicio civil en forma bastante general. Fundamentalmente, se presentan datos sobre el número de servidores, los regímenes a los cuales pertenecen, el gasto presupuestario que involucran, entre otra información. En este rubro podemos citar principalmente los estudios realizados por el propio Servir:

- *El servicio civil peruano: antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma* (diciembre 2011)
- *Características del servicio civil peruano* (febrero 2012)
- *El servicio civil peruano: antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma* (mayo 2012)
- *Características del servicio civil peruano* (julio 2012)
- *Características del servicio civil peruano* (febrero 2016)
- *Negociación colectiva en el sector público* (octubre 2016)

Otro grupo de estudios explica los problemas preexistentes en el servicio civil, así como los fundamentos y alcances de la reforma que condujo a la aprobación de la *Ley del Servicio Civil* (en el periodo 2011-2013). En este rubro podemos citar principalmente los siguientes estudios:

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

Otros documentos hacen referencia a los avances o logros obtenidos con las reformas implementadas en entidades estatales, por iniciativa del Servir. Se trata fundamentalmente de estudios de casos, a partir de situaciones específicas o estudios de caso. En este rubro podemos citar los siguientes estudios:

- *Aportes del cuerpo de gerentes públicos a la reforma del servicio civil en el Perú* (Corrales 2012)
- *Gerentes públicos. Sistematización de buenas prácticas* (Servir 2016)
- *Sistematización de las oportunidades de mejora de las entidades en tránsito al nuevo régimen del Servicio Civil* (Servir 2016)
- *Estudio sobre el nivel de implementación de los procesos del sistema administrativo de gestión de recursos humanos* (Servir 2016)

Se ha identificado también un grupo de documentos que presentan el proceso de tránsito que algunas entidades vienen realizando, bajo el nuevo marco legal. Se trata fundamentalmente de estudios de casos:

- *La coordinación interinstitucional en la implementación de la Reforma del Servicio Civil: el proceso de tránsito, en el Gobierno nacional, periodo 2014-2015* (Delgado 2016)
- *La implementación de la Ley Servir durante el periodo 2013-2016: un análisis de los factores que explican los avances en el proceso de tránsito de los ministerios* (Torres 2017)

Por otro lado, vale la pena mencionar tres estudios que se han planteado desde la perspectiva económica: Espinoza y Huaita (2012), Gabel-Shemuelia, Yamada y Dolanb (2013) y Jaramillo (2016). El estudio de Espinoza y Huaita pone énfasis en la aplicación de incentivos monetarios que estimulen el desempeño entre los servidores públicos, tema que no ha sido regulado en la reforma del servicio civil (*Ley del Servicio Civil*).

Por su parte, Gabel-Shemuelia, Yamada y Dolanb realizaron un estudio exploratorio, donde analizaron un grupo de servidores civiles, con la finalidad de determinar (preliminarmente) qué valores organizacionales influían en dichos servidores (los más importantes). Uno de los principales hallazgos es que los servidores civiles poseen sentido de compromiso, responsabilidad, civismo, servicio a la comunidad y satisfacción personal por el ejercicio de las funciones públicas. En función a ello, valores como crecimiento, optimismo y disciplina serían muy importantes para servidores con años de servicio.

Este documento es una aproximación importante, porque de la adecuada determinación de valores, depende un óptimo diseño de incentivos en el sector público.

El estudio de Jaramillo también se refiere a los incentivos para atraer personal idóneo en el sector público. Jaramillo sugiere que lo esencial es encontrar un mix de incentivos que integre aspectos no económicos (reconocimiento social, desarrollo de carrera, capacitaciones, fomento de especialización) y económicos (pagos monetarios).

Finalmente, entre los estudios específicos que vale la pena mencionar individualmente, encontramos el de Ugarte (2015). Esta autora utiliza la teoría de los *stakeholders* y la diversidad de intereses en juego (a favor y en contra), para explicar la dación de la *Ley del Servicio Civil* el año 2013. Ugarte señala que reformas como la del servicio civil requieren la coordinación y colaboración del Estado, así como el desarrollo de alianzas sostenibles en el tiempo, más allá de las coyunturas políticas específicas. Para ella, el análisis de los *stakeholders* permite explicar y predecir el camino que seguirá la reforma. También puede ser utilizado para construir plataformas de apoyo que sostengan las reformas en el tiempo.

Además de la importancia que tradicionalmente se asigna al Poder Ejecutivo y al Congreso, la autora plantea la importancia de otros actores individuales, como los activistas o emprendedores de políticas, los administradores políticos (que son intermediarios entre las esferas técnica y política y que son puntos nodales de redes) y las protoburocracias (que son sujetos con prestigio o reconocimiento para manejar temas de gobierno). Explica también que la adopción de reformas requiere de recursos financieros (presupuesto), de gestión (condiciones y capacidades como insumos para realizar las reformas) y técnicos (capacidad estratégica para prever y anticipar situaciones vinculadas a las reformas).

Finalmente, con carácter prospectivo señala que el éxito de la reforma del servicio civil dependerá de la capacidad de gestionar la coordinación y colaboración de los actores involucrados, para sostener alianzas a largo plazo, más allá de las coyunturas políticas y de los gobiernos.

A continuación, se presenta información de contexto sobre el servicio civil peruano, útil para comprender el balance de investigación realizado en esta sección.

1.1 La situación del servicio civil en el siglo XXI

Las actuales características del servicio civil peruano se fueron definiendo progresivamente, en los últimos 25 años (o desde antes), a partir de las reformas estructurales iniciadas por el régimen de Fujimori. Los diversos textos revisados hacen referencia –en diverso grado de detalle– a las reformas realizadas en la década de los 90.⁶

La explicación sobre la situación existente a comienzos del siglo XXI y su vinculación causal con decisiones tomadas en los años 70, 80 y 90 son presentadas en Ugarte (2015).

CUADRO 1

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

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

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

⁶ En este contexto, se pueden revisar Ugarte (2015), Esparch (2012), Morales (2013) y Servir (2011).

Siguiendo lo señalado por Ugarte, Alza y Esparch, en sus respectivas investigaciones, tenemos que en los 90, a fin de evitar el colapso de la capacidad de acción del sector público, se tomaron una serie de medidas para sostener la gestión de recursos humanos.

En primer lugar, se crearon nuevas entidades estatales, acordes con las reformas realizadas y el nuevo rol asumido por el Estado. A estas entidades, a las cuales se les denominó 'islas de eficiencia', se les asignó el régimen laboral privado,⁷ en la creencia de que esto les otorgaría mayor flexibilidad, mayor capacidad de gestión de personal y –potencialmente– mejores retribuciones.

Este problema se ha hecho más complejo en el tiempo, cuando –como consecuencia de diversos procesos de reorganización o reestructuración de entidades– se ha llegado a tener entidades con personal sujeto a dos regímenes diferentes: el público, regulado por el Decreto Legislativo N.º 276, y el privado, regulado por el Decreto Legislativo N.º 728.

Además, se generó la contratación –por la vía civil– de personal altamente calificado, a través de proyectos de inversión o de convenios con organismos internacionales (BID, Banco Mundial, PNUD). Asimismo, el Ministerio de Economía y Finanzas establece y administra un fondo especial denominado Fondo de Apoyo Gerencial (FAG), orientado a contratar –también por la vía civil– a personal directivo y a asesores altamente calificados.⁸

Las entidades utilizaron un mecanismo de provisión de servicios previsto en la legislación sobre contrataciones del Estado, con el objetivo de proveerse –en los hechos– de personal. De esta manera, las entidades evadieron las prohibiciones normativas existentes a la incorporación de personal, porque estos contratos formalmente no eran 'contratos de personal', sino contratos sujetos a las normas de contrataciones del Estado y a la legislación civil (de ahí su denominación de 'contratos de servicios no personales', también llamados 'locación de servicios').

⁷ A este régimen se le denomina 728, en alusión a la norma que lo regula (el Decreto Legislativo N.º 728).

⁸ Creado por Decreto Ley N.º 25650.

1.2 La persistencia de los problemas del servicio civil

En el año 2001, la comisión multisectorial encargada de estudiar y elaborar un informe sobre la situación del personal de la administración pública (designada por el Gobierno de Transición) identificaba estos problemas y hacía el diagnóstico correspondiente.

El informe de dicha comisión constituye el punto de inicio de los movimientos de reforma que se han querido emprender en el Perú, en los últimos 16 años. El informe de esta comisión debería ser un punto de referencia para cualquier investigador de los recursos humanos en el sector público peruano, dado que existe una identificación cabal de los problemas existentes a esa época. El informe de dicha comisión también debería ser utilizado para realizar un análisis a través del tiempo y evaluar la persistencia de las características y problemas presentes en el servicio civil peruano.

En esta sección se explican con más detalle los hallazgos y observaciones planteadas por la comisión. Además, se verá el devenir de tales elementos en el tiempo, así como la relativa eficacia de las acciones que se tomaron para enfrentarlos en los últimos 16 años en el Perú.

1.2.1 **El problema de la coexistencia de regímenes laborales distintos (público y privado) en el sector público**

La evaluación de la comisión sobre la inclusión del régimen laboral privado para los servidores del sector público es negativa. Se señala en el informe que la 'laboralización' no ha producido los resultados esperados de eficiencia y competitividad que se atribuyen al sector privado. De hecho, la comisión señala que el régimen privado ha mantenido niveles de eficiencia típicamente públicos, pero a costos del sector privado. Este es un aspecto que la comisión indica que debe analizarse a mayor detalle, pero que –hasta donde conocemos– no se ha abordado en ningún otro estudio.

En esa línea, la comisión señaló que el Estado no podía abdicar de su esencia de ente rector y regulador de la administración pública, concebida como un aparato orgánicamente estructurado. Señaló, además, que la ruptura de este concepto (la regulación unificada o la rectoría), a través de la atomización de la regulación entre las diversas entidades del sector público, había conducido al desorden y al caos identificado.

En adición a ello, la comisión señaló que el Estado no podía renunciar al ideal de formar y mantener cuadros altamente calificados y capacitados, adecuadamente remunerados y con vocación de permanencia. Como corolario de esta posición, la comisión propuso el establecimiento de una nueva carrera administrativa para el segmento que es considerado clave en la administración pública: los profesionales y especialistas.

Este razonamiento parece haberse impuesto en el transcurso de las reformas propuestas en el Perú, expresadas primero en la *Ley Marco de Empleo Público* (del año 2004), luego en la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil y los decretos legislativos vinculados a ella (del año 2008) y finalmente, en la Ley N.º 30057 (*Ley del Servicio Civil*), del año 2013. Esto significó la creación de un nuevo régimen de carrera, con reglas sobre ingreso, progresión, capacitación y evaluación del rendimiento.

La *Ley Marco del Empleo Público* solamente estableció principios uniformizadores generales de las relaciones de personal (sin importar el régimen) en el sector público. La ley de carrera que debía dictarse bajo esa legislación nunca llegó a aprobarse. La uniformización efectiva nunca llegó a darse.

Por el contrario, en el tiempo se ha mantenido la multiplicidad de regímenes, reglas y fuentes normativas entre los servidores civiles, lo que ha conllevado la coexistencia de servidores con diferentes condiciones en cuanto a ingreso al servicio, estabilidad en el empleo, despido y disciplina, inclusive dentro de una misma entidad.

A partir de la dación del Decreto Legislativo N.º 1023 (en el año 2008), queda claro que el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos es un sistema administrativo, que comprende el conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del sector público. Además, también se estableció que Servir es la entidad rectora de dicho sistema administrativo. En dicha condición puede dictar reglas para hacer efectivo el funcionamiento del citado sistema administrativo. Para el ejercicio de dichas funciones, el decreto legislativo dotó a Servir de atribuciones normativa, supervisora, sancionadora, interventora y de solución de controversias. Estas funciones y atribuciones fueron ratificadas en la *Ley del Servicio Civil* (Ley 30057).

Adicionalmente, los decretos legislativos del 2008 dictaron una serie de reglas en temas como capacitación y evaluación, que se aplicarían trans-

versalmente a todos los regímenes del servicio civil. En ejercicio de tales funciones, desde la Autoridad Nacional del Servicio Civil pudieron haberse dictado reglas o proponerse reformas a las existentes, estableciendo reglas básicas aplicables a todos los regímenes.

El último hito normativo se da con la *Ley del Servicio Civil*, aprobada el 2013 y en vigencia desde junio de 2014. Sin embargo, a la fecha, casi tres años después, no existe ningún servidor que haya transitado al nuevo régimen de carrera.⁹ En ese contexto, la uniformización de regímenes sigue siendo un tema pendiente.

1.2.2 El problema de los servicios no personales y otras formas contractuales (civiles) de vinculación en el sector público

Desde el año 2001, se señala que la existencia de diversos tipos de contratos civiles (de servicios no personales y de locación de servicios) resultaba inconveniente dado que no contaban con un marco jurídico claro (lo cual la hacía fuente de contingencias legales) y no contaban con ningún tipo de derechos. Esta situación también se describe en los documentos mencionados de Ugarte, Esparch o Alza.

Ya en aquella época, se propone la creación de una nueva categoría de contratación (el contrato administrativo de servicios o CAS) para el sector público, para sustituir y formalizar las diversas modalidades de prestación de servicios por personas naturales, que se realizaban a través de locación de servicios, contratos con organismos internacionales o el Fondo de Apoyo Gerencial (FAG). Este contrato (el CAS) sería un contrato propio del sector público, con derechos (remuneración mínima, jornada máxima, protección contra el despido, derechos colectivos, seguridad social, etc.).

El CAS fue finalmente creado años después, mediante el Decreto Legislativo N.º 1057, en la misma época que la Autoridad Nacional del Servicio Civil (junio 2008). En dicha norma se establecía la conversión de los contratos de servicios no personales en CAS. Además, se prohibía el uso de los contratos de servicios no personales, o de locación de servicios, para la provisión de servicios subordinados en las entidades estatales.

⁹ No consideramos a los ministros, viceministros y secretarios generales que 'formalmente' han transitado por mandato de la Ley N.º 30114, *Ley de Presupuesto* del año 2014 y del Decreto Supremo N.º 023-2014-EF. Este tránsito de servidores se ha realizado por mandato específico de dichas normas, sin haberse realizado el proceso de tránsito de sus respectivas entidades. El objetivo práctico de dicho tránsito fue lograr mayores compensaciones económicas para los funcionarios señalados.

A pesar de dicha prohibición, los contratos de locación de servicios se han seguido utilizando extensamente. Ante ello, el Reglamento General de la *Ley del Servicio Civil* reitera la prohibición del uso de dichos contratos. Sin embargo, el problema se mantiene vigente en la actualidad.

Según estimados de la propia Autoridad Nacional del Servicio Civil, a diciembre de 2015 existían no menos de 150.000 personas contratadas bajo la modalidad de locación de servicios. En el caso de los contratados CAS, del 2009 al 2016, su número pasó de 157.000 a 275.000.¹⁰

Tenemos aquí un ejemplo claro de falta de *enforcement* de las reglas del servicio civil. Por un lado, los contratados CAS han crecido sin mayor planificación y sin restricciones relevantes. Por otro, no se ha podido contener un tipo de contratación atípica (locación de servicios) que distorsiona el servicio civil.

1.2.3 El problema de la falta de consistencia en las retribuciones entre las entidades del sector público

También se identificó que, a pesar de la existencia de normas que establecían un sistema único –que homologaba las remuneraciones de todos los funcionarios y servidores públicos–, en la práctica muchas entidades burlaban el sistema. Así, según señala la comisión, se fueron creando diversos mecanismos de evasión, donde las entidades crearon una gran variedad de rubros remunerativos, bonificaciones y beneficios económicos.

Además de ello, esta complejidad fue exacerbada por la incorporación del régimen laboral privado (Decreto Legislativo N.º 728) para algunas instituciones y el uso de mecanismos de contratación, a través de proyectos de inversión, convenios de administración de recursos con organismos internacionales, FAG o de servicios no personales (como se indica en los documentos de Ugarte, Esparch o Alza).

Todo ello dio como resultado una gran diversidad y falta de consistencia interna (dentro de las entidades estatales) e intergubernamental (entre entidades estatales), respecto de los beneficios económicos otorgados a los servidores. Ya en el 2001, la comisión señala que la situación de las remuneraciones en el sector público es de ‘caos absoluto’.

¹⁰ Información obtenida de entrevistas a funcionarios de Servir, quienes señalan haber realizado un estudio sobre el número de locadores de servicios en el sector público. Este estudio se encuentra pendiente de publicación.

Frente a esta situación, se propusieron correctivos que se podrían realizar en dos etapas: primero, regularizar algunos pagos realizados de manera heterodoxa, y segundo, introducir criterios mínimos de homogeneización entre las diversas entidades. Además, se propuso prohibir cualquier otro pago fuera de lo establecido.

A partir de esta propuesta, en el 2001 se dictan normas para regular el Cafae¹¹ (Decreto Supremo N.º 170-2001-EF). Luego, en el 2004, la *Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto* regula el tema, hasta que finalmente, en el 2011, se dicta el Decreto de Urgencia N.º 003-2011. A la par de ello, en el 2004, en un esfuerzo por contener los incrementos remunerativos, la *Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto* establece que la aprobación o ajustes de compensaciones económicas serían realizados mediante decreto supremo del Ministerio de Economía y Finanzas.

Estas reglas, sin embargo, no lograron corregir la falta de consistencia interna e intergubernamental de los pagos y beneficios económicos. Así, tenemos un documento elaborado por Servir el año 2011 que muestra la dispersión remunerativa que existía en dicha época y que hoy en día se mantiene.

CUADRO 2

RANGO DE DISPERSIÓN DEL PROMEDIO DE LOS INGRESOS TOTALES MENSUALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS POR TIPO DE ENTIDAD

TIPO DE ENTIDAD	MÍNIMO	MÁXIMO	PROMEDIO
Ministerios	400	15.600	8000
OCAS	2137	27.117	14.627
Organismos públicos técnicos especializados	841	12.270	6555
Organismos públicos ejecutores	528	10.395	5462

FUENTE: Servir (2011)

¹¹ El Fondo de Asistencia y Estímulo (Cafae) está asociado al régimen del Decreto Legislativo N.º 276 (carrera administrativa). Es un fondo de apoyo que se constituía con los descuentos por las tardanzas e inasistencias de los servidores y por transferencias que las entidades podían realizar. En su origen, tales fondos eran destinados al financiamiento de actividades de recreación, de asistencia familiar o similares. En los 90, el Cafae se empezó a utilizar como un mecanismo de pagos complementario. A dichos pagos se les quitó la naturaleza remunerativa y pensionable. Estos pagos eran financiados mediante transferencias presupuestarias del Ministerio de Economía y Finanzas. Dicho mecanismo ha exacerbado las distorsiones retributivas, a tal punto que de los ingresos de los servidores del régimen del Decreto Legislativo N.º 276 (carrera administrativa), un porcentaje importante es el Cafae.

CUADRO 3

**REMUNERACIÓN MENSUAL PROMEDIO E INGRESOS
 TOTALES ANUALES EN SEIS MINISTERIOS**

PLIEGO	REMUNERACIÓN MENSUAL PROMEDIO	INGRESO TOTAL ANUAL PROMEDIO
Mininter	314	10.090
Minsa	121	27.847
Minag	316	35.676
Mincetur	598	43.369
Vivienda	813	36.919
Produce	383	50.044

FUENTE: Servir (2011)

CUADRO 4

**PORCENTAJE DEL CAFE EN EL INGRESO TOTAL POR NIVEL
 REMUNERATIVO EN DOS ENTIDADES DEL PODER EJECUTIVO**

ENTIDAD	NIVEL	REMUNERACIÓN	ASISTENCIA ECONÓMICA-CAFAE	TOTAL	% CAFE EN INGRESO TOTAL
Entidad 1	F-5	1031	3769	4800	79%
	F-4	991	3389	4380	77%
	F-3	929	3209	4138	78%
	F-2	806	2799	3605	78%
Entidad 2	F-5	1282	11.220	12.502	90%
	F-4	1237	9020	10.257	88%
	F-3	1263	8470	9732	87%
	F-2	1152	6502	7654	85%

FUENTE: Servir (2011)

La situación no ha mejorado con el tiempo. Por el contrario, las asimetrías retributivas se han extendido a entidades con personal sujeto al régimen del Decreto Legislativo N.º 728 y al personal sujeto al CAS. En adición a ello, la negociación colectiva descentralizada –desarrollada a nivel de entidades– también ha tenido su cuota en esta asimetría y del desorden.¹²

La dispersión remunerativa y de distorsión de remuneraciones es un tema que –luego del cierre del régimen pensionario del Decreto Ley N.º 20530–

¹² Servir señala que, en el periodo 2006-2014, el objeto de los convenios colectivos fue casi absolutamente de materias económicas, bajo las denominaciones de ‘asignación y/o bonificaciones por uniforme’, ‘bonificación por cierre de pliego de reclamos’, ‘asignaciones y/o bonificaciones por escolaridad’, ‘asignaciones y/o bonificaciones por refrigerio’, ‘aumento remunerativo general al obrero’, ‘aumento remunerativo general al empleado’ y ‘asignaciones y/o bonificaciones por fallecimiento del trabajador’.

podría haberse enfrentado con política o reglas generales, que en estricto no requerían la creación de un nuevo régimen de servicio civil. Este tema sigue estando pendiente en la administración pública del Perú.¹³

1.2.4 Inexistencia de un ente rector para los recursos humanos del sector público

Otro punto identificado era la inexistencia –en ese tiempo, a principios del presente siglo– de una entidad supervisora y rectora de los recursos humanos en el sector público.¹⁴ Para ese momento, dicho informe señalaba que toda decisión sobre el servicio civil se había descentralizado de manera absoluta, dejando al libre criterio –de cada entidad estatal– decisiones y la interpretación de las normas sobre perfiles de puestos, ingreso de personal, otorgamiento de beneficios económicos, negociación colectiva, capacitación, término de la relación de servicio, etc.

Esto evidentemente había generado arbitrariedad en las entidades estatales, pero también diferenciación indebida en la interpretación y aplicación de las normas sobre los diversos regímenes del servicio civil, así como múltiples abusos y aprovechamiento de parte de grupos de funcionario o servidores. Todo ello fue permitido por la falta de supervisión.

Ante esta situación, la comisión plantea la restitución de una entidad que ejerza la supervisión y gestión centralizada del personal del sector público central. También se propuso que esta instancia especializada tuviera un rol en la capacitación del personal, diagnosticando necesidades, diseño soluciones de capacitación y tercerizando su aplicación.

Finalmente, en esta materia propuso el establecimiento de un tribunal administrativo especializado, que revisara en segunda y última instancia administrativa las situaciones vinculadas a los servidores.

Posteriormente, esta propuesta se constituye en la base de la creación del frustrado Consejo Superior de Empleo Público (Cosep)¹⁵ y –posteriormente– de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir).

¹³ Si bien se ha dictado el Decreto Supremo N.º 138-2014-EF, Reglamento de Compensaciones de la Ley N.º 30057, *Ley del Servicio Civil*, sus disposiciones se aplicarán a las entidades y servidores que transiten al nuevo régimen.

¹⁴ El antiguo Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) había sido eliminado en los años 90.

¹⁵ El Consejo Superior de Empleo Público (Cosep) fue establecido por la *Ley Marco de Empleo Público*. Sin embargo, nunca llegó a funcionar.

El Decreto Legislativo N.º 1023 crea Servir como un organismo técnico especializado, con atribuciones de planificación y formulación de políticas, dictado de normas técnicas, propuesta de política remunerativa, entre otras. Esta es la entidad que ha tenido la responsabilidad de promover la reforma y corregir las distorsiones existentes en el servicio civil peruano.

Desde su creación, la Autoridad Nacional del Servicio Civil ha consolidado su funcionamiento, lo cual se expresa en el presupuesto y número de personal con que cuenta.

CUADRO 5

PRESUPUESTO ANUAL DE SERVIR (2009-2017)

AÑOS	PRESUPUESTO (EN MILES)	PERSONAL
2009	13.318	N. D.
2010	18.096	N. D.
2011	27.294	N. D.
2012	46.042	N. D.
2013	92.590	N. D.
2014	110.427	179
2015	107.012	296
2016	103.456	394
2017	107.758	372

FUENTE: SIAF. Elaboración propia.

1.2.6 El problema de las pensiones como un elemento colateral contributivo al desorden del servicio civil

El informe de la comisión señalaba que el sistema de cédula viva, del Decreto Ley N.º 20530 (sistema pensionario), afectaba cualquier modificación a los sistemas remunerativos que se establecieran para el personal activo. Esto, porque la cédula viva tomaba como espejo la remuneración del servidor activo, de modo que cualquier incremento en esta debía reflejarse instantáneamente en la pensión.

Como consecuencia de ello, cualquier incremento en la remuneración del servidor debía ser multiplicado, no por el número de servidores en actividad, sino que debía añadirse a cesantes y jubilados en dicho régimen. Esto generaba un alto impacto en las finanzas fiscales y constituía un freno a cualquier intento de mejora económica al personal.

El informe de la comisión señalaba que las listas de pensionistas del Decreto Ley N.º 20530 habían crecido exponencialmente a raíz de las normas de incorporación que se dictaron en la década de los 80. Este sistema generaba una situación altamente problemática, dadas las contingencias fiscales que provocaba.

En la explicación de la evolución del servicio civil peruano, es necesario hacer referencia al problema de las pensiones del sector público. Esta situación explica en gran medida el uso del régimen privado (Decreto Legislativo N.º 728)¹⁶ en el sector público y la restricción de las retribuciones y beneficios económicos para el personal del Decreto Legislativo N.º 276. Este problema también explica parcialmente los diversos pagos ‘no remunerativos’ y ‘no pensionables’ que en el tiempo se generaron en el sector público.

Dada la contingencia fiscal que este sistema del Decreto Ley N.º 20530 generaba, su reforma fue impulsada por el Ministerio de Economía y Finanzas; lo que finalmente se logra el año 2004. En este contexto, es interesante el estudio de Alza y Dyer, quienes relatan la historia del cierre del régimen pensionario del Decreto Ley N.º 20530 y lo explican a través de la teoría de los activistas o emprendedores de políticas.

Cerrado el régimen pensionario del Decreto Ley N.º 20530, podría haberse enfrentado la dispersión remunerativa y de distorsión de remuneraciones que se han venido presentando en el servicio civil peruano.

1.2.7 Limitado registro y fuentes de información sobre el servicio civil

Desde el 2001, la comisión identificó también problemas en las fuentes de información sobre diversos aspectos del servicio civil en el Perú. No existía información completa sobre el número de personas en el servicio, sus categorías, funciones, características en la práctica, los regímenes a los que pertenecían, los conceptos remunerativos existentes, los montos pagados, entre otros. Tampoco existían fuentes específicas que identificaran a las entidades del sector público (en sus diversas modalidades de organización).¹⁷

¹⁶ Eso ha hecho complicado identificar los diversos tipos de entidades y estructuras organizacionales existentes en el sector público, sus características, pero también su número.

¹⁷ Es probable que esta falta de información y de fuentes haya afectado el desarrollo de investigaciones académicas en temas de servicio civil.

Evidentemente, esta falta de información también ha afectado el proceso de toma de decisiones de las autoridades del sector público. Sin esa información, la formulación de políticas públicas se realiza sobre bases inciertas.

Estas deficiencias han sido enfrentadas en los últimos años, cuando la Autoridad Nacional del Servicio Civil empieza a presentar –anualmente– sus reportes sobre el servicio civil peruano. Estos reportes presentan información estadística consolidada (general) que permite caracterizar la situación de los servidores civiles en el Perú.

Sin embargo, para el propio Servir, generar dicha información sigue siendo una empresa complicada,¹⁸ aun hoy día. No existe una única fuente de información.¹⁹ Para sus reportes tiene que realizar análisis específicos y utilizar diversas fuentes de información. Esto genera que los estudios y los informes realizados muestren ‘rezagos’ y no reflejen necesariamente la realidad del momento.²⁰

Cada vez que realiza sus informes, recurre al Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas), a la Planilla Electrónica del Ministerio de Trabajo y a la Encuesta Nacional de Hogares, entre otras fuentes. No existe todavía una única fuente donde se pueda extraer información sobre las características y situación de los recursos humanos en el sector público.

1.2.8 Crecimiento inorgánico y no planificado del número de servidores y del gasto asociado a compensaciones económicas

En promedio, del 2004 al 2014, ingresaron cerca de 40.000 personas al año a trabajar al sector público. En dicho periodo, el gasto en personal aumentó en alrededor de S/1000 millones por año.

¹⁸ Es probable que esta falta de información y de fuentes haya afectado el desarrollo de investigaciones académicas en temas de servicio civil.

¹⁹ Además, siguen existiendo rubros en donde no existe información o esta es muy limitada. Por ejemplo, sobre gobiernos locales o sobre convenios colectivos en el sector público.

²⁰ Así por ejemplo, podemos ver que los estudios de Servir, sobre el número de servidores civiles y gasto en compensaciones económicas, no se presentan a la fecha del informe, sino con un año de rezago.

Mientras que el 2004 habían cerca de un millón de servidores civiles, para el 2014 ya existían un millón cuatrocientos mil. En el 2014, el gasto de personal fue superior a los S/38.000 millones, frente a casi S/22.000 millones en el 2009. Esto implica un crecimiento de más del 72% en cinco años.

Del 2009 al 2016, el número de servidores con CAS pasó de 157.000 a 275.000. En el mismo periodo, el gasto de las compensaciones económicas para este grupo de servidores pasó de S/2213 millones en el 2009 a S/7742 millones en el 2016. Por otro lado, a diciembre de 2015, los locadores de servicio eran no menos de 150.000.

Como se puede apreciar, las normas, políticas y acciones sobre el servicio civil no han tenido impacto en enfrentar el problema. Probablemente esto ha ocurrido porque no ha habido mayor planificación sobre el desarrollo general del servicio civil (en cuanto a número de servidores y gasto asociado), ni supervisión sobre las entidades, ni *enforcement* de las reglas de contención establecidas.

1.2.9 A modo de conclusión

Conforme a lo señalado, se puede apreciar que los problemas del servicio civil en el Perú persisten en el tiempo. Las diversas acciones de reforma no han funcionado y no han tenido mayor efecto en los problemas ya diagnosticados del servicio civil en el Perú.

Los esfuerzos para enfrentar los problemas del servicio civil en el Perú deberían darse a dos niveles. Se debería utilizar el marco normativo ya existente para ir enfrentando los problemas que ya están identificados, diagnosticados y analizados, incidiendo en la homogenización de reglas, en su expansión a todo el sector público y en su aplicación efectiva (*enforcement*). Siguiendo esta vía, se podrían ir resolviendo progresivamente parte de los problemas ya diagnosticados. Ello podría devolver el tema a la agenda pública y dar oxígeno al esfuerzo de largo plazo que constituye la reforma integral y la implementación del nuevo régimen.

■ 2. AGENDA DE INVESTIGACIÓN 2017-2021

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 sabemos cómo se organizan ni las características de muchas de estas entidades, sobre todo en los ámbitos regionales y locales.

Tampoco conocemos cómo se organiza el trabajo, cómo 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 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 o no. Por otro lado, se necesitan 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 que vaya 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 va 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 público de los gobiernos regionales o los gobiernos locales? Si hubiera 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 hacen para poder plantear mecanismos que impulsen un mejor desempeño de los servidores civiles.
- ¿Cuál es la productividad de las organizaciones estatales? ¿De qué factores dependen? ¿Cómo incide la cantidad de personal? Estas preguntas se plantean 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 per-

sonal 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.

■ 3. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **ALZA, Carlos y Henry DYER**
2016 «Capacidad y estrategia en la reforma del régimen pensionario del Decreto Ley N.º 20530 o 'cédula viva' en el Perú». En *Revista Apuntes*, volumen 43, n.º 79. Universidad del Pacífico.
- **BELTRÁN, Luisa**
2013 *Problemática de la existencia de distintos regímenes de contratación de personal en el Estado*. Lima. Disponible en <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/4508>
- **BONIFAZ, José Luis y Juan José MARTINEZ**
2015 *Reforma del Servicio Civil: momento de implementación*. Lima: CIES. Disponible en http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/eje_1_2dpcompleto_reforma_del_sc-jjmartinez_y_jlbonifaz_0.pdf
- **CAF**
2015 *Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas*. Bogotá.
- **CORRALES, Andrés**
2012 *Aportes del Cuerpo de Gerentes Públicos a la reforma del servicio civil en el Perú*. Cartagena: CLAD.
- **CORTES, Juan Carlos y Tracy PRIETO**
2015 *La reforma del servicio civil en el Perú: la profesionalización de la función pública*. Lima: CLAD..
- **DELGADO, Cintya**
2016 *La coordinación interinstitucional en la implementación de la reforma del servicio civil: el proceso de tránsito, en el Gobierno nacional, periodo 2014-2015*. Tesis PUCP. Disponible en <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/8196>
- **ESPARCH, Nuria**
2012 *Instituciones, innovación y regulación. Ventanas de oportunidad: el caso de la reforma del Servicio Civil*. (Avance de investigación n.º 3). Grade.
- **ESPINOZA, Henry y Franklin HUAITA**
2012 *Aplicación de incentivos en el sector público*. Lima: MEF. Disponible en https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/estudios/DGP_inventivos_fusionado.pdf
- **GABEL-SHEMUELIA, Rachel; Gustavo YAMADA y Simon DOLANB**
2013 «Lo que vale el trabajo en el sector público: estudio exploratorio del significado de los valores organizacionales en el sector público en Perú». En *Journal of Work and Organizational Psychology* N.º 29.

• **JARAMILLO, Miguel**

2016 «Instituciones, normas sociales y comportamiento». En *Investigación para el desarrollo en el Perú. Once balances*. Lima: Grade. Disponible en <http://www.grade.org.pe/publicaciones/investigacion-para-el-desarrollo-en-el-peru-once-balances/>

• **MARTÍNEZ, Juan José y Pablo LAVADO**

2016 «Lucha contra la corrupción: hacia una reforma de las Instituciones». En *Metas del Perú al Bicentenario*. Consorcio de Universidades. Disponible en <http://www.consorcio.edu.pe/metas-bicentenario/descargar/>

• **MORALES, Carlos**

2013 «La Ley del Servicio Civil: ¿Quién le pone el cascabel al gato?». En *Revista de Economía y Derecho*, volumen 10, n.º 39. UPC.

• **SERVIR**

2011 *El servicio civil peruano: Antecedentes, marco normativo actual y Desafíos para la reforma*. Lima. Disponible en <http://inst.servir.gob.pe/files/biblioteca/Web/Cieza%20%20EI%20Servicio%20Civil%20Peruano.pdf>

2012a *Características del servicio civil peruano*. Lima. Disponible en http://storage.servir.gob.pe/biblioteca/SERVIR-El_servicio_civil_peruano-Anx1.PDF

2012b *El servicio civil peruano. Antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma*. Lima. Disponible en <http://storage.servir.gob.pe/biblioteca/SERVIR%20%20EI%20servicio%20civil%20peruano.PDF>

2012c *Características del servicio civil peruano*. Lima. Disponible en <http://storage.servir.gob.pe/biblioteca/SERVIR%20%20EI%20servicio%20civil%20peruano%20-%20Anx1.PDF>

2016a *Gerentes públicos. Sistematización de buenas prácticas*. Lima. Disponible en <http://www.servir.gob.pe/gerencia-publica/publicaciones-gp/>

2016b *Características del servicio civil peruano*. Lima. Disponible en http://storage.servir.gob.pe/biblioteca/SERVIR-El_servicio_civil_peruano-Anx1.PDF

2016c *Modelo de gestión del grupo de directivos públicos del servicio civil peruano*. Lima. Disponible en http://storage.servir.gob.pe/publicacionessc/2016/Modelo_de_Gestion_Directivos_Publicos_Ago16.pdf

2016d *Sistematización de las oportunidades de mejora de las entidades en tránsito al nuevo régimen del servicio civil*. Lima. Disponible en http://storage.servir.gob.pe/serviciocivil/Oportunidades_Mejora_Entidades_en_Transito_Sep16.pdf

2016e *Negociación colectiva en el sector público*. Lima. Disponible en http://storage.servir.gob.pe/publicacionessc/2016/Negociacion_Colectiva_en_el_sector_publico_2016.pdf

2016f *Estudio sobre el nivel de implementación de los procesos del sistema administrativo de gestión de recursos humanos*. Lima.

- **TORRES, Víctor**
2017 *La implementación de la Ley Servir durante el periodo 2013-2016: un análisis de los factores que explican los avances en el proceso de tránsito de los ministerios*. Tesis PUCP. Disponible en <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/8124>
- **UGARTE, Mayen**
2015 *Análisis de los stakeholders respecto a la reforma del servicio civil*. Lima: CLAD.
- **UGARTE, Mayen; Nerina ÁNGELES y Alejandro KANTOR**
2012 «Modernización de la gestión pública». En *La investigación económica y social en el Perú. Balance 2007-2011 y agenda 2012-2016*. Lima: CIES. Disponible en <http://old.cies.org.pe/files/documents/DyP/LIBRO-BALANCE-2012.pdf>
- **VELARDE, Juan Carlos; Mariano LAFUENTE y Mario SANGINÉS**
2014 *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. Washington D. C.: BID.
- **WORLD BANK/INTERNATIONAL MONETARY FUND**
2002 *Civil Service reform: strengthening World Bank and IMF collaboration*. Washington D. C.



DERECHOS CIUDADANOS

■ EDUCACIÓN

Hugo Ñopo y Jostin Kitmang

■ SALUD

Janice Seinfeld y Vicente Benites

■ DERECHOS CIVILES Y DISCRIMINACIÓN

Jeanine Anderson

EDUCACIÓN: BALANCE DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS 2011-2016 Y AGENDA DE INVESTIGACIÓN 2017-2021

HUGO ÑOPO Y JOSTIN KITMANG ¹

¹ **Hugo Ñopo** es PhD en Economía por la Northwestern University (Evanston, Illinois). Tiene una maestría en Economía Matemática por el Instituto de Matemática Pura e Aplicada (Rio de Janeiro, Brasil) y dos grados universitarios, uno en Matemáticas, por la Pontificia Universidad Católica del Perú (Lima, Perú), y otro en Ingeniería de Sistemas por la Universidad Nacional de Ingeniería (Lima, Perú). Actualmente es investigador principal de Grade. Desde ahí ha desarrollado estudios para el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Unesco, PNUD y el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). Ha sido economista líder de la División de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y, previamente, investigador del Departamento de Investigación de la misma institución.

Jostin Kitmang es bachiller en Economía por la Universidad de Piura. Actualmente es asistente de investigación en Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade). Previamente, ha desempeñado labores como asistente de investigación en el Departamento de Economía de la Universidad de Piura. Su agenda de investigación se enfoca en fenómenos de segregación (socioeconómica y de género) en el sistema educativo peruano. Además, ha participado en equipos de trabajo y llevado adelante estudios de financiamiento de la educación, salud, mercados de trabajo y pobreza.

■ 1. BALANCE DE INVESTIGACIÓN 2011-2016

1.1 Factores asociados e insumos para el proceso pedagógico

Durante este periodo, la matrícula ha seguido creciendo, alcanzando 80,9% en inicial, 90,8% en primaria y 82,6% en secundaria. Sin embargo, el reto pendiente sigue siendo el de los aprendizajes de los estudiantes, algunos de ellos medibles y otros no. El rezago del sistema educativo peruano dentro de lo medible se refleja tanto en las pruebas nacionales (ECE) como en las internacionales (Terce y PISA). Según la ECE 2015, solamente el 27% y el 10% de estudiantes alcanzan un nivel satisfactorio en matemática en segundo de primaria y segundo de secundaria, respectivamente. En PISA 2015, uno de cada tres estudiantes de 15 años alcanza un nivel mínimo requerido en matemática. Si bien Perú ha sido uno de los países con mayor crecimiento en desempeños en esta prueba, los niveles son aún bajos. En este contexto, la producción académica ha contribuido a la comprensión de los factores asociados e insumos para el proceso pedagógico, según se discute en las próximas subsecciones.

1.1.1 Educación temprana y nutrición

Según la *Ley General de la Educación*, el Estado está obligado a proveer un servicio público de educación inicial, pese a que las familias no se encuentren obligadas a enviar a sus hijos a este servicio. Más allá de esta asimetría en la obligatoriedad, internacionalmente cada vez se cuenta con mayor consenso sobre los beneficios de esta etapa educativa. En un estudio para América Latina y el Caribe, Alcázar y Sanchez (2016) resaltan que Perú es el segundo país con mayor cobertura en inicial, y además está dentro de los que muestran mayor equidad en el acceso (esta equidad es medida como la razón entre la proporción de niños del quintil más alto que acceden a educación y aquellos del quintil más bajo que también acceden). En relación a los efectos del acceso a educación inicial, los estudios nacionales apuntan en la misma línea que la evidencia internacional. Lavado et al. (2015), utilizando datos de *Niños del Milenio*, encuentran que,

para niños de tres diferentes cohortes (7-9 años, 11-12 años y 14-15 años), el haber asistido a educación inicial incrementa en 7,5 puntos su nota escolar en vocabulario. Cueto *et al.* (2016a) encuentran efectos positivos y significativos de asistir a un jardín inicial en vocabulario, matemática y habilidades socioemocionales, pero no para quienes asistieron a un Pronoei. Asimismo, este efecto es mayor para los niños que no tuvieron retraso en el crecimiento en la edad temprana.

Por su lado, una mejor nutrición también lleva a mejores resultados cognitivos. Sánchez (2013) estudia la forma en que se adquieren las habilidades cognitivas y no cognitivas durante la transición de la niñez a la adolescencia, prestando especial atención al rol de la nutrición. Él encuentra que un cambio de una desviación estándar en el z-score de talla-edad (indicador de nutrición) está asociado a un aumento de 6% en la puntuación de una prueba de habilidades cognitivas en la adolescencia. Sin embargo, no encuentra evidencia de una mejora en habilidades no cognitivas. Por otro lado, Chong *et al.* (2014) muestran que la reducción de la deficiencia en hierro puede mejorar el rendimiento escolar de alumnos de secundaria en 0,4 desviaciones estándar durante un periodo corto de tres meses.

El Proyecto Regional de Indicadores de Desarrollo (Pridi), en un esfuerzo coordinado ambicioso e interesante, ha desarrollado indicadores comparables sobre desarrollo cognitivo, lingüístico, socioemocional y motriz en niños de 24 a 59 meses, en cuatro países (Costa Rica, Nicaragua, Paraguay y Perú). Como resultado, se cuenta ya con evidencia de la existencia de desigualdades marcadas en las diferentes dimensiones de desarrollo infantil, entre los países y al interior de los mismos. Los principales factores asociados a estas desigualdades son la riqueza, educación de la madre y el ambiente del hogar. Se resalta también que la calidad de la interacción adulto-niño puede mitigar las desigualdades presentes por factores socioeconómicos (Verdisco *et al.* 2015).

1.1.2 Infraestructura

La infraestructura educativa juega un rol importante en el proceso educativo. Sin embargo, según el Censo Escolar del 2015, solo una de cada seis instituciones educativas públicas de educación básica (EBR, EBE, EBA) declara que la totalidad de sus aulas están en buen estado, y menos de la mitad cuenta con los tres servicios básicos (red pública de agua potable, red pública de desagüe y electricidad). Frente a este panorama, se creó

en 2014 el Programa Nacional de Infraestructura Educativa (Pronied), con el objetivo de ampliar, mejorar, sustituir y construir infraestructura educativa. Así, la mejora de la infraestructura es una política priorizada por el Estado peruano para atender la problemática de la educación en el país. El diseño y la ejecución presupuestal de esta intervención pública han sido evaluados por el Ministerio de Economía y Finanzas (2013a).

En línea con las prioridades en infraestructura educativa, se han investigado los efectos del acceso a servicios básicos en resultados educativos en distintos niveles. En centros de educación inicial (CEI), Ponce de León y Alarcón (2013) encuentran una correlación positiva entre el acceso a agua tratada o potable y los logros de aprendizaje. Mientras que, en el nivel primario, Correa y Morocho (2014) encuentran efectos positivos y significativos en el rendimiento del acceso a saneamiento, electricidad y telecomunicaciones, en la región Piura. Por su lado, Dasso *et al.* (2015) explotan el incremento rápido de la cobertura de electricidad en zonas rurales para medir sus efectos en logros educativos. Sus resultados indican que las puntuaciones en lectura aumentan para todos los niños y las niñas en las zonas tratadas; pero en matemáticas, solo para los niños. En secundaria, Huaroto y Meléndez (2013) evalúan el efecto del acceso a los programas sociales de provisión de infraestructura en telecomunicaciones (Fitel) y electrificación (PER). Encuentran efectos positivos en la tasa de matrícula y la tasa de asistencia a este nivel en hogares menos educados. En relación a la importancia de la infraestructura, Campana *et al.* (2013) estudian el Programa de Recuperación de las Instituciones Educativas Emblemáticas y encuentran efectos positivos –pero pequeños– sobre el rendimiento en comprensión de textos y matemáticas.

1.1.3 Uso de la tecnología

En las últimas décadas, la incorporación de tecnologías de la información y comunicación (TIC) en diversos procesos productivos ha significado considerables ganancias en productividad. En este sentido, también ha sido importante su incorporación en los procesos educativos, en busca de mejorar los procesos pedagógicos.

En el 2007, Perú implementó, en escuelas primarias de zonas rurales, el programa Una Laptop por Niño (OLPC, por sus siglas en inglés), que gracias a su diseño ha sido ampliamente estudiado. Cristia *et al.* (2012) y Laura *et al.* (2011) evaluaron el impacto de este programa sobre el rendimiento en matemática y lenguaje. Dentro de un diseño experimental, no encontraron

diferencias significativas entre el grupo control y el grupo tratamiento. Sin embargo, en Cristia *et al.* (2012) se encontraron algunas diferencias en habilidades cognitivas medidas con las matrices progresivas de Raven, con un test de fluidez verbal y con una prueba de códigos. Para los autores, no se encontraron efectos en matemática y lenguaje porque para estas materias se requería de una instrucción de calidad y no de un aprendizaje por memorización.

En vista de los resultados obtenidos por el programa OLPC, surgen dos estudios que examinan los factores asociados a dichos resultados. El primero, de Wensjoe *et al.* (2014), encuentra que las habilidades del docente en el uso de las laptops es el principal predictor de los resultados en comprensión lectora, matemática, habilidades cognitivas y en habilidad de uso de las laptops XO. Este resultado nos puede dar un indicio de lo que faltó al implementarse el programa. En la misma línea, Yamada *et al.* (2015a) analizan dos potenciales canales para explicar por qué no se generaron los efectos deseados en el programa OLPC: el método de enseñanza del profesor y el tiempo destinado por los niños a actividades pedagógicas dentro del hogar. Los resultados evidencian que la entrega de laptops reduce la probabilidad del docente de aplicar un método centrado en el alumno, que a la vez generó un efecto negativo en los resultados en lenguaje. Este método implica que la distribución del trabajo en clases es tanto en parejas como en grupos para fomentar actividades colaborativas. Es así que este estudio puede concluir, para el curso de lenguaje, que el programa no fue efectivo debido al cambio en el método de enseñanza.

Adicionalmente, este programa dio la oportunidad de evaluar otros aspectos de la introducción de TIC en el proceso pedagógico. Cristia *et al.* (2014) evaluaron los efectos de la tecnología en las escuelas en la repetición, abandono y matrícula en instituciones públicas educativas de secundaria. No encontraron evidencia positiva para el programa en las variables medidas en primero de secundaria. A partir de un experimento aleatorizado y controlado –que consistía en la entrega de 1000 laptops XO, que se podían llevar a casa– a estudiantes de instituciones educativas primarias en Lima, Beuermann *et al.* (2012a) encuentran que los niños beneficiarios tienen mayores probabilidades de completar las tareas domésticas pero menores de leer un libro. Sin embargo, no se encontró efectos en habilidades, objetivas y autorreportadas, para usar una computadora con sistema *Windows* e internet, pero sí para el examen de competencia XO. Además, se encontraron efectos con las matrices progresivas de Raven para los niños que no tenían

una computadora en casa antes de la intervención. En contraste a los estudios mencionados, Bet *et al.* (2014) estudiaron el efecto del acceso de computadoras compartidas en secundaria en vez de computadores personales. El estudio encuentra un efecto positivo de 0,3 desviaciones estándar en las habilidades digitales, pero ninguno en matemática y lenguaje. Esto último se puede explicar porque no hubo un incremento en el número de horas de uso de las computadoras para estos cursos. Asimismo, los autores resaltan que los efectos encontrados son similares a la entrega de computadores personales, pero a un costo significativamente menor.

En una mirada más amplia, Balarin (2013) analiza las políticas TIC implementadas desde 1990 en el Perú, identificando que estas han sido de dos tipos: i) la provisión tecnológica, y ii) la búsqueda de articular y transversalizar las TIC a todas las instancias del sistema educativo. Si bien, en el periodo analizado, ha primado el primer tipo –con la esperanza de que por sí solo alcance cambios educativos–, en la actualidad, la perspectiva de gestión está centrada en estimular el segundo objetivo. En esa línea, Ames (2014) se pregunta por la forma en que la presencia masiva de TIC se traduce en el espacio escolar y cuáles son las perspectivas de los estudiantes de escuelas públicas respecto a ellas. Este estudio revela la precariedad en el acceso que los estudiantes tienen a tecnologías, a pesar de la presencia de estas en las escuelas, y su uso limitado en los procesos de aprendizaje de los estudiantes.

Por último, cabe mencionar que el cambio tecnológico y su incorporación en el proceso educativo ha generado una nueva forma de desigualdad: la brecha digital. Esta brecha es entendida como la falta de acceso a computadoras e internet que perjudica las oportunidades. Sin embargo, Warschauer y Niiya (2014) –a partir de la experiencia de OLPC– resaltan la importancia de considerar recursos físicos, digitales, humanos y sociales para una inclusión social que vaya más allá de la mera entrega de computadores y acceso a internet.

1.1.4 Matoneo, violencia doméstica y castigo docente

En los últimos años, tanto en el país como globalmente, la violencia escolar ha cobrado importancia en la agenda educativa. Se reconoce que esta tiene efectos tanto en el desempeño escolar como en la deserción escolar. El país ha implementado la plataforma web *SíseVe* (<http://www.siseve.pe/>), que permite reportar casos de violencia escolar. Además, este portal permite

contar con datos reales sobre los incidentes de violencia a diferentes niveles de desagregación. De la mano de esta iniciativa pública, se han desarrollado un conjunto de investigaciones en torno a las experiencias y efectos del matoneo, la violencia en el hogar y el castigo docente sobre resultados educativos.

Un primer grupo de estudios analiza el castigo por parte de los docentes. Rojas (2011) analiza las experiencias de un grupo de estudiantes que cursan la educación secundaria en una escuela pública, y encuentra que “el castigo docente es la piedra angular del régimen disciplinar que da forma a las relaciones sociales entre los estudiantes, docentes y padres de familia”. Además, menciona que, en este caso, la escuela reproduce relaciones jerárquicas que dan rienda suelta a la posibilidad de la imposición de la voluntad a través de agresiones físicas y verbales entre alumnos. En la misma línea, encontramos dos estudios cuantitativos que evalúan los efectos del castigo docente en el mediano plazo. Ogando y Pells (2015) encuentran que más de la mitad de estudiantes de 8 años declara haber sido víctima de castigo corporal por parte de los docentes en la semana anterior a la encuesta. Respecto a los efectos encuentran que el castigo corporal a los 8 años se asocia con peores puntuaciones en matemática, vocabulario y en una prueba de ‘autoeficacia’ a los 12 años. Miranda (2016), analizando estudiantes de la sierra del país, encuentra que, si bien los hombres son más propensos a ser víctimas de este tipo de violencia, son las mujeres las más perjudicadas en el mediano plazo. La autora argumenta que esto se debe a que las mujeres son más propensas a alejarse de su entorno debido al trauma que puede generar el ser víctima de violencia (Zona y Milan 2011).

Por último, en un estudio con metodología mixta para Etiopía, India, Perú y Vietnam, Ogando *et al.* (2016) examinan los predictores del acoso escolar en la adolescencia y los efectos asociados a resultados educativos de jóvenes. En el caso del Perú, encuentran que aquellos jóvenes que sufrieron agresión verbal tienen menos autoeficacia, autoestima y puntuación en la escala de relaciones con los padres a los 19 años. Asimismo, haber sufrido de agresión física o agresión indirecta está asociado con una menor relación de pares a los 19 años. Con otro enfoque, Guerrero y Rojas (2016) encuentran que los niños que están expuestos a violencia en el hogar también lo están en la institución educativa donde asisten. Así también, Alcázar y Ocampo (2016) encuentran que la violencia directa de los padres incrementa en 0,06 la probabilidad de repitencia para niños de 11 años.

1.1.5 La familia y relaciones al interior del hogar

La evidencia reciente muestra la influencia de las características de la familia en el rendimiento académico de los niños. Los factores más importantes son las características de la madre y las relaciones dentro del hogar. Entre ellos se ha estudiado la importancia del tiempo y la calidad de este en el desarrollo de habilidades en distintas edades.

El primer estudio, de Franco (2016), muestra que la participación de la familia se basa en la búsqueda de mejores condiciones de vida para sus hijos y en el desarrollo de habilidades en ellos. El objetivo es que los niños puedan continuar su formación, siguiendo una carrera profesional. En el segundo, Sarmiento y Zapata (2014) proponen un modelo conceptual validado en cuatro comunidades del Perú. Este modelo plantea que la participación de la familia debe ser entendida desde una perspectiva multidimensional, interrelacional y contextual. Multidimensional porque la participación de la familia comprende distintos espacios y no solo el ámbito escolar. Interrelacional porque la familia asume una responsabilidad compartida con la escuela y la comunidad. Por último, contextual dado que las características sociodemográficas influyen sobre la participación de las familias.

La importancia relativa del tiempo de la madre con respecto al del padre también ha sido materia de análisis. Beltrán (2014) encuentra que el tiempo de la madre es de mayor relevancia cuando los hijos están en primaria, mientras que la del padre lo es cuando ellos están en secundaria. En otro estudio, Youn *et al.* (2011) encuentran que el tiempo que la madre dedica al trabajo afecta al logro en matemáticas y lectura en niños de inicial hasta el tercer grado de primaria. Además, los niños cuyas madres trabajan a tiempo parcial mostraban una ventaja en el aprendizaje respecto a los niños cuyas madres trabajan a tiempo completo. En esa línea, Junyent (2015) reporta que la educación de la madre y el estatus socioeconómico permiten predecir el desempeño en vocabulario y comprensión de textos orales de los niños de 5 años. Por otro lado, Saldarriaga (2011) estudia el efecto del número de hijos y el tamaño de la familia en el retraso escolar. Encuentra que no existe un vínculo causal.

Asimismo, el crecimiento de los niños supone un aumento de las responsabilidades en la vida doméstica y productiva de las familias. Estas responsabilidades aumentan a partir de los 7 años, que es cuando los niños aprenden a realizar tareas por sí mismos. Partiendo de esa premisa, Rojas y Cussianovich

(2014), utilizando datos cualitativos del estudio *Niños del Milenio*, estudian cómo un grupo de niños entre 9 y 10 años utiliza su tiempo para asumir estas nuevas responsabilidades. Ellas encuentran que las actividades laborales, domésticas y de ocio se supeditan a las actividades escolares, y por tanto, no ponen en riesgo la permanencia y dedicación a la escuela. Se sugiere así que las actividades escolares son altamente valoradas por la familia. Desde otro enfoque, Ponce (2012) estudia los efectos del trabajo de los estudiantes en su formación de capital humano o desarrollo de habilidades cognitivas a partir de un análisis diferenciado por área geográfica. El estudio señala que en el área rural no hay efectos de una hora adicional de trabajo en actividades económicas, aunque sí hay efectos negativos por horas adicionales en actividades domésticas. Mientras que, en áreas urbanas, sí encuentra efectos negativos de horas adicionales de trabajo en actividades económicas. Estos resultados se pueden deber a que en zonas urbanas existe un trade-off entre el trabajo y la escuela mientras que, en zonas rurales, el trabajo en actividades económicas está más normalizado.

También existen estudios que identifican las relaciones dentro del hogar. Especialmente, los problemas que afectan a la madre parecen tener efectos negativos sobre resultados educativos. Los problemas que han sido estudiados son la violencia contra la madre y la depresión. Alcázar y Ocampo (2016) examinan los efectos de la violencia de género dentro del hogar sobre la probabilidad de repetir el año escolar. Ellos encuentran que, en promedio, la exposición a la violencia en el hogar aumenta en 3% la probabilidad de repetir el año escolar. Sin embargo, los efectos se desvanecen en el tiempo. A partir de los 11 años de edad, la violencia en el hogar ya deja de ser un determinante de su probabilidad de repetir. En otro estudio, Escobal y Benites (2016) exploran la relación entre la presencia de depresión de la madre y el bienestar del niño. Si bien encuentran correlaciones positivas entre la madre y el bienestar del niño, estas se desvanecen luego de controlar por otras variables relevantes.

1.1.6 Expectativas de los alumnos, padres y docentes

Otro campo estudiado son las expectativas. Ames y Rojas (2011) estudian la transición de los estudiantes de primaria a secundaria en el Perú. Los resultados indican que los alumnos reconocen los cambios en los nuevos contenidos curriculares, la distinta organización escolar y los diversos estilos de enseñanza, ya que existe un mayor número de profesores por curso. Asimismo, se encuentra que los docentes de secundaria muestran menos

interés en los alumnos y no suelen estar tan pendientes de ellos como en primaria. En esa misma línea, Guerrero (2014) reporta expectativas más bajas de los docentes en la secundaria. Esto se debe a que ellos no solo toman en cuenta la importancia de la educación en la vida de los estudiantes, sino también otros factores como el nivel socioeconómico de la familia o el nivel educativo de los padres. Caso contrario ocurre con las expectativas de los padres y alumnos, las cuales son congruentes y altas al inicio de la secundaria. También se encuentra que efectivamente la realización de las expectativas educativas de los jóvenes está ligada al apoyo, principalmente económico, de los padres. Es así que quienes logran acceder a la educación superior pertenecen a las familias que han apostado por invertir en la educación de sus hijos.

1.2 La labor docente y directiva

Por sus efectos directos en el proceso educativo, la labor docente es uno de los pilares de la política de Estado para mejorar la calidad educativa. Es así que este tema ha formado parte importante de la producción académica del país. Hemos encontrado cerca de 20 documentos de investigación que se relacionan con diferentes aspectos de la actividad del docente y, en algunos casos, del director. Estos estudios se agrupan en dos: por un lado, las condiciones laborales de los docentes –que abarcan desde el proceso de selección y abordan los salarios–; y por el otro, la evaluación, formación docente y acompañamiento pedagógico.

Cabe mencionar que en el Perú se han implementado diversas políticas y programas educativos relacionados a la labor docente y directiva. La más importante fue la *Ley de Reforma Magisterial N.º 29944*, en el 2012, orientada a establecer las condiciones necesarias para una adecuada selección, progresión y desarrollo profesional del docente. Esta ofrece la oportunidad de acceder a una carrera basada en méritos con mejores condiciones. También se implementaron las Rutas de Aprendizaje, que constituyen un apoyo al trabajo pedagógico. La Encuesta Nacional de Docentes (ENDO), gracias a un esfuerzo del Consejo Nacional de Educación, permite conocer la opinión de los docentes de instituciones educativas privadas y públicas sobre diversos temas. Por último, se aplicaron un conjunto de concursos: Concurso de Buenas Prácticas Docentes (2013), Concurso de Ascenso a la Segunda Escala Magisterial (2015) y los concursos de acceso a cargos directivos (2015). La información generada en estos concursos aún no ha sido explotada en todo su potencial. Aquí hay una veta interesante para generar mayor conocimiento.

1.2.1 Docentes y condiciones laborales: selección, salarios y evaluación

Un aspecto importante, que ha sido poco estudiado, es la selección de los docentes. Alfonso y Santiago (2010), utilizando datos del programa Enseña Perú, estiman un modelo de selección del docente y encuentran que las entrevistas son vitales para este proceso. Las entrevistas permiten identificar características personales –como el entusiasmo y la motivación– que son no observables en los *curriculum vitae*. De ahí concluyen que sería importante incorporar, en las políticas de reclutamiento, procesos que identifiquen liderazgo, alta motivación, compromiso social y conocimientos en las áreas que están relacionadas con el rendimiento educativo. Seleccionar a los docentes con estas características deseables, sin embargo, es un gran reto porque la profesión docente no goza del prestigio que merece.

Una de las señales más claras del deterioro de la profesión docente está en sus salarios. Mizala y Ñopo (2016) reportan que, entre los años de 1997 y 2007, Perú era uno de los países de Latinoamérica en donde los salarios de los docentes estaban más rezagados frente a los de otros profesionales y técnicos. Esta brecha salarial, medida después de controlar por características observables respecto a sus pares profesionales y técnicos, era la segunda más alta, solo después de Nicaragua. En un estudio más reciente, entre los años 2004 y 2014, Díaz y Ñopo (2017) reportan que ha habido un deterioro relativo del salario de los docentes. Los salarios relativos han pasado de estar en el percentil 30 de la distribución de salarios de profesionales y técnicos del país, a ubicarse en el percentil 20 en el mismo periodo. Cabe mencionar que esta tendencia se ha venido revirtiendo ligeramente en años recientes por el aumento del salario docente. Asimismo, en algunos estudios cualitativos, también se reportan las condiciones laborales respecto a sus pares latinoamericanos. Murillo y Román (2012) encuentran que los docentes de escuelas primarias en el Perú están más insatisfechos con su trabajo en comparación a sus pares latinoamericanos, y que a una mayor proporción le gustaría cambiar de escuela. Otros aspectos con los que están insatisfechos son los salarios y el apoyo de las autoridades educativas en temas pedagógicos. Por su parte, Bustamante (2016) –a partir de un estudio en un colegio de Villa el Salvador– reporta que los docentes enfrentan problemas generados por las condiciones laborales y las reglas institucionales.

En cuanto a la evaluación docente como herramienta para la mejora de la calidad, La Serna et al. (2014) analizan un caso específico, el de la Universidad del Pacífico. Ellos elaboran los argumentos a favor y en contra de evaluar el

desempeño de los docentes universitarios mediante encuestas aplicadas a sus estudiantes. Encuentran que el puntaje en la encuesta de evaluación docente no tiene impacto sobre el rendimiento académico en el curso analizado. Este hallazgo critica la validez de los cuestionarios de preguntas cerradas que evalúan a los profesores universitarios. Se argumenta que dichos cuestionarios pueden ser llenados indiscriminadamente por los estudiantes de bajo rendimiento.

Otro aspecto estudiado ha sido la movilidad en el mercado laboral docente. Jaramillo (2013), a partir de un estudio en dos regiones –Loreto y Lambayeque–, concluye que haber nacido en una provincia aumenta las probabilidades de obtener el primer empleo en esa misma provincia. Además, esta probabilidad aumenta cuando el docente concluyó la educación superior en la misma región. El autor concluye que la movilidad limitada a lo largo de la carrera docente está relacionada con factores institucionales, comodidad o restricciones de movilidad desde el lado de la demanda.

1.2.2 Formación docente y acompañamiento pedagógico

La formación docente y sus condiciones laborales son importantes factores a considerar en la reforma educativa, por el efecto que tienen en el rendimiento de los estudiantes. Sin embargo, como señala Cuenca (2014d), la formación de futuros docentes no debe solo proveer herramientas que los haga profesionales con capacidad técnica, sino que los haga profesionales valorados y reconocidos como profesionales de primer nivel por la sociedad. En este sentido, la producción académica comprendida busca, primero, entender las experiencias en formación docente.

En una mirada amplia, encontramos dos grupos de estudios que miran las experiencias y tendencias en formación docente. Por un lado, De Belaunde et al. (2013) estudia los diversos elementos que configuraron la experiencia del Plan Nacional de Capacitación Docente (Plancad). En la misma línea, Cuenca (2012a) estudia el desarrollo de tres políticas docentes durante el periodo 2010-2011: la formación en servicio, la evaluación del desempeño y la acreditación de instituciones formadoras de docentes. Por otro lado, Díaz (2015) examina las realidades y tendencias de la formación docente en el Perú e identifica algunos patrones a considerar para la proyección de demanda docente: la disminución de la oferta de egresados, la cantidad de docentes sin título pedagógico, el aumento de los docentes contratados y la disminución de la razón alumno/docente y de la matrícula.

Entre las iniciativas más importantes de formación docente, está el programa Acompañamiento Pedagógico (AP), que fue creado en el 2008. Sin embargo, a partir del 2011, pasó un periodo de revisión y rediseño que fue implementado a partir del 2013. En torno a esta política educativa se han desarrollado distintas investigaciones. Es así que, como instrumento de presupuesto por resultados, se evaluó el programa de Acompañamiento Pedagógico (AP) a cargo de Ministerio de Economía y Finanzas (2013b). En relación a los resultados en rendimiento, Sempé (2015) encuentra una relación positiva y significativa entre el acompañamiento y el rendimiento. Asimismo, evidencia que hay inconsistencias en el diseño, problemas de cobertura y ausencia de estándares claros en la organización. Mientras que Rodríguez *et al.* (2016) encuentran que haber recibido AP tiene un impacto promedio de 0,125 y 0,225 desviaciones estándar en comprensión de textos y matemática, respectivamente. La importancia de la capacitación también recae en la necesidad de hacer efectivos los programas educativos que se implementan. Es así que Eguren *et al.* (2012) resaltan su importancia para aumentar las probabilidades del buen uso del material provisto y lograr los resultados en aprendizajes deseados en el marco del programa Leer es estar Adelante.

Finalmente, tres estudios examinan el rol del director y su importancia en el rendimiento académico. Guerrero y León (2015) encuentran que no solamente el director es un agente fundamental para reducir el ausentismo docente a través de su propia conducta, sino que también ello está asociado con el rendimiento en matemática. Por su parte, Freire y Miranda (2014) estiman el efecto del liderazgo pedagógico del director sobre el rendimiento, tanto en comprensión lectora como en matemática. El estudio encuentra efectos significativos en ambas materias, pero al controlar por características de los estudiantes, el efecto en matemática se desvanece. Los autores argumentan que, para que el liderazgo del director pueda promover los aprendizajes de los estudiantes, se debe asegurar la existencia de ciertas condiciones en la escuela y de prácticas pedagógicas positivas al interior del aula. Así también, se debe fomentar el trabajo articulado entre los directores y docentes. Por último, Rivera (2014) analiza la importancia del director (en su rol de monitoreo y supervisión) en la efectividad de la escuela –medida como los puntajes en matemática y lenguaje de alumnos de cuarto de primaria– y encuentra un efecto entre 0,20 y 0,31 desviaciones estándar.

1.3 Provisión privada de servicios educativos

Otros factores importantes en discusión durante los últimos años son la provisión privada de servicios educativos, la calidad de estos y las percepciones de

los padres de familia sobre la educación de sus hijos. La matrícula privada empezó una senda creciente a partir del año 1996, cuando el Ministerio de Educación promulgó el DL 882, sobre promoción de la inversión en educación. En este periodo, la matrícula privada ha pasado de ser de 17% a 34% de la matrícula total en educación básica regular.

Es así que un grupo de estudios se ha enfocado en la oferta y demanda de servicios educativos. Cuenca (2013) da cuenta del desplazamiento de la matrícula escolar hacia la oferta privada y estima que, para el año 2021, la matrícula privada puede llegar a representar el 75% total de Lima. Además, menciona que la asistencia a una escuela privada es independiente de la calidad del servicio ofrecido. En esa línea, Sanz (2015) sostiene que la elección de lo privado responde a la formación de un *habitus*, que hace que esta opción sea tomada debido a una valoración ascendente en el estatus social. En ese sentido, resalta el valor de la escolaridad como un modo de progreso y movilidad social. Dentro de los criterios que las familias sopesan y someten a evaluación, al momento de elegir la escuela, destacan el costo, las características físicas de la escuela, las expectativas y los beneficios inmediatos.

Balarín (2015) describe el crecimiento del mercado de la educación privada como un proceso de privatización por defecto. Además, señala que este proceso ocurre en buena medida de espaldas al Estado. Respecto a las escuelas de bajo costo, la autora reporta que estas escuelas representan un tipo de esperanza y mayores oportunidades para las familias pobres. Sin embargo, la primera conclusión sugiere que las generalizaciones sobre el beneficio de la educación privada son simplistas y problemáticas.

En los últimos años, los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) nos muestran que la idea que dicta que lo privado es mejor que lo público se viene desplomando, al menos en primaria. En el 2007, solo 6,3% de estudiantes de segundo de primaria lograban un resultado satisfactorio en matemáticas en instituciones públicas, mientras que en privadas eran 11,1%. Esta diferencia se ha revertido, para el 2015 los resultados de la ECE muestran que 27,5% de los alumnos han obtenido un resultado satisfactorio en matemática en escuelas públicas y 24,6% en privadas. La evidencia sobre comprensión lectora es cualitativamente similar. Esto contrasta con los recientes resultados de la ECE de segundo de secundaria, en donde se constata mejores desempeños en los estudiantes de escuelas privadas. Frente a este panorama, se conoce muy poco sobre los procesos que pudieran explicar estas diferencias y las evoluciones de las mismas.

Respecto a las brechas público-privado, Sparrow y De León (2015) –a partir de un análisis cualitativo de siete instituciones educativas en Lima– encuentran que no hay evidencia que indique que las brechas en rendimiento puedan ser atribuidas al tipo de escuela. Sin embargo, encuentran que los padres perciben a la educación privada como mejor debido a una creencia generalizada de que así es. Entre las razones más importantes que reportan están la calidad de los docentes y la posibilidad de los padres de exigir mejores servicios porque están pagando por ello. En la misma línea, Miranda (2015) encuentra que asistir a una escuela privada tiene efectos positivos y significativos de 0,12 desviaciones estándar en matemática, pero no vocabulario (PPVT). Por su parte, Alarcón y Martínez (2015) examinan la relación entre la elección de la institución educativa y las inversiones educativas fuera del colegio en el ámbito urbano. Los autores encuentran una relación positiva y significativa, entre atenderse en una institución educativa privada y el número de horas de estudio dedicadas a actividades fuera de la escuela, para la cohorte más joven, pero no para la cohorte mayor de *Niños del Milenio*. Esto sugiere que al comienzo de la vida escolar, cuando los estudiantes están más influenciados por los padres, el tipo de escuela a la que asisten tiene efectos en la inversión educativa externa.

Por último, Ansión (2011) reporta que el concepto de educación pública se ha desarrollado por presión social. En este sentido, no ha logrado desarrollarse como bien público que busca una educación moral que crea valores cívicos comunes a todos, independientemente de los orígenes sociales, étnicos o culturales. Por el contrario, se piensa como una educación supletoria brindada por el Estado para quienes no pueden pagar otro tipo de educación.

1.4 Educación superior

En el periodo 2000 a 2015, la matrícula en educación superior ha pasado de una cobertura de 30% a 52,8% de los jóvenes entre 17 y 21 años. Este aumento ha sido en su totalidad debido a un aumento de la matrícula universitaria que pasó de 16,3% a 39,2%. Los institutos superiores, al contrario, vieron una matrícula que se mantuvo casi constante en el mismo periodo, en alrededor de 14%. Este crecimiento en la matrícula universitaria, a la vez, ha sido explicado por el crecimiento de la oferta universitaria privada, que ha pasado de 6,5% a 27,4% en el mismo periodo, según lo reportan Cuenca et al. (2016). Asimismo, el estudio menciona que las razones para la expansión de la educación superior en el Perú son varias, y responden a imaginarios sociales construidos alrededor del “poder” de la universidad en la mejora de la calidad de vida y la movilidad social (Lamas 2015; Vargas 2015; Benavides y Etesse 2012).

En este contexto, se inició el debate de la *Ley Universitaria*, que mostró el descuido de las universidades públicas, la heterogénea calidad de la oferta privada, un débil movimiento de estudiantes e intereses privados. La implementación de la *Ley de Reforma Universitaria* transformó tres dimensiones estructurales del sistema universitario: i) el Estado se haría cargo de liderar las políticas de educación superior; ii) la responsabilidad del Estado en la regulación de la calidad del servicio educativo, mediante la ley que formula la regulación de la calidad –a través de la creación de la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (Sunedu) y la reorganización del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace)–; iii) la reafirmación de la universidad como un espacio de construcción de conocimiento basado en la investigación.

De esta manera, la producción de conocimiento sobre la educación superior ha sido voluminosa. Es así que estos estudios se han podido dividir en dos grupos: aquellos que estudian el proceso de transición de los estudiantes hacia la educación superior y, por último, la calidad e inequidad presente en esta misma.

1.4.1 Transición a la educación superior y aspiraciones de los estudiantes, padres y docentes

Dentro de esta subsección, un primer grupo de estudios se enfoca en los factores que influyen en la decisión de acceder a la educación superior. León y Sugimaru (2013) encuentran que el logro educativo en la escuela y la asistencia a una escuela privada juegan un rol importante para que un estudiante acceda a educación superior. Más específicamente, Guerrero (2013) encuentra que son el apoyo institucional (*i. e.* orientación vocacional, talleres acerca de la postulación, preparación para exámenes universitarios, etc.) y la educación de los padres los principales factores en la decisión de acceder a la educación superior. Este último factor también es identificado por Sánchez y Singh (2016), pero añaden la riqueza como otro factor. Adicionalmente, Castro *et al.* (2011a) muestran que la fuerte correlación entre la matrícula universitaria y el ingreso familiar no es solo impulsada por restricciones de crédito, sino también por la poca preparación universitaria en términos de habilidades cognitivas y antecedentes educativos que afectan las preferencias educativas. Es así que los ingresos solo explican, aproximadamente, la mitad de la brecha en acceso a la universidad entre hogares pobres y no pobres. Cuenca y Patiño (2014) dan cuenta del limitado acceso de las mujeres a la educación superior. En este

caso, las madres también juegan un rol importante: primero, convenciendo a los padres de mandar a sus hijas a la secundaria, y luego, alentándolas a continuar con estudios superiores.

Por su parte, Villegas (2016) analiza las expectativas de un grupo de jóvenes del sur andino del Perú. Él encuentra que las expectativas y estrategias educativas están mediadas por una combinación de factores económicos, culturales y educativos que limitan las transiciones de los jóvenes. Asimismo, al igual que Sánchez y Singh (2016), encuentran que las mujeres tienen mayores restricciones para conducir su transición hacia la educación superior. Guerrero *et al.* (2016) identifican que los jóvenes de bajos ingresos suelen tener aspiraciones educativas altas, debido a la alta valoración de la educación por parte de ellos y sus familiares. Estas valoraciones están influenciadas por la historia, las experiencias educativas de sus apoderados, y cambian en el tiempo como respuesta a los cambios en la situación socioeconómica de la familia. Además de barreras psicológicas y económicas, se identificaron la falta de información y el limitado interés de las escuelas en el proceso de transición de sus alumnos a la educación superior.

Castro y Yamada (2016) estudian las decisiones de los estudiantes sobre estudios superiores y encuentran que pocos estudiantes reciben la orientación adecuada para tomar decisiones vitales durante la transición de la escuela a la universidad. Esto hace más difícil la elección de la carrera a estudiar, dada la rigidez de la mayoría de los sistemas de educación superior, que evita cambios laterales entre programas y trasposos de la educación técnica a la universitaria. En este sentido, el primer resultado es una consecuencia de un problema estructural dentro de la educación superior peruana: la falta de integración entre tipos de educación superior.

Además, es importante tomar en cuenta el desarrollo de habilidades psicosociales –en esta etapa– para un correcto desenvolvimiento en la educación superior. En esta línea, Fávora y Sánchez (2016) encuentran una correlación entre mayores aspiraciones sobre la educación superior a los 15 años y una menor probabilidad de beber y participar en actos criminales a los 19 años. Sin embargo, esta correlación se desvanece una vez que se controlan por características individuales no observables. Por otro lado, los autores encuentran que mayores niveles de autoestima a los 15 años están correlacionados negativamente con la posibilidad de asumir una conducta de riesgo.

Benavides y Etesse (2012) estudian la movilidad educativa intergeneracional y el acceso a la educación superior como medio de movilidad social. Los autores encuentran una importante movilidad educativa intergeneracional; sin embargo, la movilidad relativa es mayor entre los individuos urbanos, hombres y la cohorte más joven de su estudio (nacidos entre 1971 y 1980). En un caso más específico, Cuenca (2014b) analiza cómo la movilidad social y la inclusión social son percibidas por un grupo de profesionales, graduados de universidades públicas, y cuyas historias personales reflejan niveles de exclusión. Se documenta que la movilidad social y la inclusión social son procesos heterogéneos, la educación sigue siendo un medio de movilidad e inclusión y esta movilidad social coexiste con la desigualdad.

Finalmente, encontramos un estudio que explora la movilidad geográfica de los estudiantes universitarios. Wells *et al.* (2016) buscan entender cómo los patrones de movilidad dependen de las regiones e indicadores demográficos de desigualdad. Los resultados indican que alrededor del 13% de estudiantes universitarios se atiende en una institución educativa secundaria en una región diferente a la de origen, aunque esto varía considerablemente entre regiones. Los predictores de la movilidad son la movilidad previa y estar en una región distinta a Lima. Esto –en cierta medida– puede ser explicado por la menor oferta de la educación superior en estas regiones, que –a la vez– tienen menos probabilidades de movilidad social en base a indicadores de desigualdad. Asimismo, encuentran que la educación de los padres juega un rol importante en la movilidad geográfica para acceder a educación superior solo en las regiones con menor oferta y menor calidad de universidades.

1.4.2 Calidad e inequidad en la educación superior

La calidad e inequidad en la educación superior también han sido tema de discusión, a partir del crecimiento de la matrícula en este nivel y la poca regulación que tenía. En este contexto, se han identificado alrededor de 20 estudios. Entre ellos, algunos han reportado la baja calidad e inequidad presentes, mientras que otros han señalado los efectos de esta baja calidad en el empleo.

En una mirada al sistema universitario peruano, Rodríguez y Montoro (2013) indican que, a pesar de la expansión de la cobertura de la educación superior, la calidad de esta educación se está poniendo en tela de juicio. Una mirada al marco institucional sugiere que podría ser debido a una débil re-

gulación de la oferta de este nivel educativo. Esto además es mucho más complejo si se considera que no hay normas específicas sobre los contenidos curriculares. Vargas (2015) cuestiona lo poco democrático que ha resultado el acceso, puesto que no se han garantizado condiciones mínimas de equidad, calidad, reconocimiento y pluralidad. Asimismo, menciona que, a pesar de la mayor inclusión medida como acceso, la poca representatividad étnica evidencia la carencia de una democratización efectiva.

Cuenca (2014c) y Benavides *et al.* (2015) hacen mención de que no ha habido mayor equidad en el acceso a la educación superior producto de la expansión de la oferta educativa. Y más bien, según Yamada *et al.* (2014), esta expansión ha venido acompañada de un deterioro en las habilidades de los jóvenes que acceden a la educación superior, producto de la mayor flexibilización en los procesos de selección. Cuenca y Reátegui (2016) señalan tres hipótesis detrás de la decisión de liberalizar la oferta educativa: i) la primera consistió en que la participación privada permitiría ampliar la oferta educativa y, por lo tanto, la cobertura; ii) el acceso a la educación superior se democratizaría; y iii) se supuso que el mercado sería un regulador efectivo de la calidad de este servicio.

Benavides *et al.* (2015) encuentran segregación por costos de las universidades vinculada con la calidad de servicios educativos que ofrecen. El estudio señala que hay un grupo de universidades que están más segregadas, en términos de atender a una élite socioeconómica alta, y que ofrecen en general una mayor calidad; mientras que aquellas que están segregando en términos de atender a una población de menores recursos tienen una mayor heterogeneidad en cuanto a la selectividad y calidad de los servicios que ofrecen. Por su parte, Lamas (2015) realiza un estudio cualitativo, mediante un recuento etnográfico en una universidad privada de segunda generación (creadas posterior al DL 88.). Ella reporta que en estas universidades privadas se pretende inculcar una filosofía de éxito y emprendimiento a los alumnos por medio de cursos.

Yamada *et al.* (2015b) prestan atención a la calidad de la educación superior y exploran sus vínculos con el subempleo en el Perú. En el corto plazo, los autores identifican que existen brechas entre graduados de universidades de baja y alta calidad –términos de condiciones de trabajo: ocupaciones y ganancias–, mientras que en el largo plazo se incrementa la propensión a caer en el estado profesional de subempleo para aquellos graduados de universidades de baja calidad.

En la búsqueda de equidad e igualdad de oportunidades, el Estado ha implementado el programa Beca 18, que financia el acceso a educación superior a jóvenes de alto rendimiento provenientes de hogares pobres. Este programa, junto con varios otros, ha sido evaluado por el Ministerio de Economía (2014), lo cual ha permitido identificar ajustes necesarios en el diseño y ejecución del presupuesto. Entre ellos resaltan los problemas de focalización y la necesidad de mejorar la inserción laboral de los egresados de este programa. En relación a los problemas de focalización, Beltrán y Lavado (2015) encuentran que la filtración y la subcobertura son casi 1% y 30%, respectivamente. Sin embargo, mencionan que estos resultados están sujetos a la disponibilidad solo de información de los postulantes mas no del público objetivo. También mencionan que las mujeres y los postulantes a ciencias de salud y psicología tienen mayor filtración, mientras que la subcobertura es mayor para postulantes de provincias y postulantes a carreras de ingeniería y tecnología.

En relación a la inclusión étnica en la educación superior, encontramos varios estudios. El primero, de Sanborn y Arrieta (2011), menciona que los jóvenes de grupos étnicos minoritarios no han sido tomados en cuenta en la mayoría de políticas públicas relacionadas a la educación superior. Las pocas iniciativas que han sido implementadas han fracasado cuando no están acompañadas por mecanismos de identificación y selección de jóvenes con habilidades mínimas para realizar estudios superiores con éxito. Asimismo, es importante que las universidades se preparen y se adapten a estas minorías, buscando una verdadera interculturalidad. En esta línea, Cuenca y Ramírez (2015) se plantean el debate de la universalización de la educación superior en un entorno intercultural. En un estudio realizado con poblaciones indígenas en Perú y Bolivia, Cuenca (2014a) resalta cómo la educación superior es entendida como un hito especial, pues para ellos la educación superior es entendida como una excepción antes que una regla. Asimismo, menciona que los factores que más afectan al acceso a educación superior son las características familiares, en especial la labor de las madres, quienes son las mayores impulsoras de la formación y profesionalización de sus hijos.

Otros factores aislados han sido estudiados por La Serna y Zhang (2012). Ellos encuentran que la experiencia y los conocimientos previos del estudiante resultaron como los principales factores asociados al rendimiento en un curso de introducción a economía en la Universidad del Pacífico. Tres factores adicionales mejoran el rendimiento: haber estudiado en una escuela que no sea preuniversitaria, la procedencia de escuelas de un solo sexo y haber recibido preparación en economía durante los años escolares.

1.5 Desigualdad educativa

A pesar de los avances en acceso y logros educativos, la desigualdad educativa en el Perú ha persistido en los últimos años. Como señalan Escobal *et al.* (2012), esta falta de oportunidad ha sido sistemática y determinada por algunas circunstancias como el lugar de nacimiento, el género, la pertenencia a un grupo étnico, entre otros. Guadalupe *et al.* (2013) precisan que entre el 2007 y el 2012 se han intensificado las brechas mencionadas por Escobal *et al.* (2012), excepto la de género. Cuenca (2012b) subraya la importancia que debería tener la desigualdad en las agendas de políticas públicas. No combatirla atenta contra la mínima cohesión social necesaria para la convivencia y el funcionamiento de un país. Al respecto, De Belaunde (2011) añade que la desigualdad es un problema que se reproduce a lo largo de todos los niveles del sistema educativo (inicial, primaria, secundaria y superior) y que limita las posibilidades de los sectores empobrecidos.

1.5.1 Desigualdades de género

Las desigualdades de género son parte central de la agenda pendiente en el país. Tales desigualdades, dentro del sistema educativo, pese a mostrar progresos, aún son marcadas. Si bien las mujeres están obteniendo mejores resultados y tienen menor probabilidad que los varones de repetir en la primaria, ellas tienen mayores probabilidades de deserción en la transición de primaria a secundaria (Cavero *et al.* 2011).

En tal sentido, es importante entender las trayectorias de diferentes grupos de mujeres. En el periodo de análisis se han encontrado dos estudios. El primero es un estudio cualitativo de Rojas *et al.* (2016) que documenta que el género toma un rol importante en la trayectoria de los jóvenes en la edad adulta, especialmente, en contextos donde las familias tienen restricciones económicas. En familias más pobres, se suele priorizar la educación de los hombres, al término de la educación secundaria. Por el contrario, las familias con menos limitaciones buscan que ambos puedan acceder a una educación superior. A pesar de ello, sugieren que estudiar un grado, en el caso de las mujeres, supone posponer comenzar una familia. En esa misma línea, Ames (2013) sostiene que las jóvenes de zonas rurales mantienen nuevos discursos y prácticas que priorizan la educación sobre el matrimonio temprano y la maternidad; asimismo, identifica a la educación como camino para asegurar una mayor autonomía e independencia económica.

A pesar de que la brecha de género en aprendizajes prácticamente se haya cerrado, Novella y Olivera (2014) reportan que existe una importante diferencia de género –para personas adultas que viven en pobreza en el Perú– en habilidades cognitivas. Sin embargo, las mujeres no siempre suelen tener peores resultados. De acuerdo al estudio, las mujeres suelen ser mejores en memoria y en ejecutar órdenes, y los hombres en las medidas de orientación y dibujo.

1.5.2 Desigualdad por factores socioeconómicos

Según PISA (2015), Perú es uno de los países con mayor desigualdad por nivel socioeconómico dentro de los países evaluados en esta prueba. Esto ha llevado a que se desarrolle una gran variedad de estudios que busquen entender la magnitud del problema. Benavides *et al.* (2014) documentan que las posesiones en el hogar y el prestigio de las ocupaciones guardan relación más estrecha con la educación de los hijos que con el nivel educativo del hogar y con los recursos culturales de este. Resultados similares se mantienen en relación al nivel socioeconómico al año de nacido. Cueto *et al.* (2014a) reportan que este factor se asocia positivamente con el rendimiento en matemática a los 10 años. Así, parte importante de la desigualdad educativa se gesta fuera del sistema escolar, antes de que los estudiantes entren a él.

En la misma línea, Paredes (2015) encontró que, para los puntajes en las evaluaciones de matemática, lectura y ciencia, el efecto del nivel socioeconómico medio de la escuela es mayor al del nivel socioeconómico del hogar del estudiante. En un estudio similar, León y Youn (2016) encuentran que los estudiantes que asisten a una escuela, y que en promedio tienen un mayor nivel socioeconómico, obtienen mejores resultados. Estas diferencias se amplifican en escuelas donde los estudiantes mantienen una buena relación con los docentes. Por su parte, Cueto *et al.* (2016b) encuentran una asociación positiva entre la educación de los padres y dos medidas: el rendimiento en matemáticas y el sentido de pertenencia. López (2015) documenta –en un estudio en Etiopía, India, Perú y Vietnam– diferencias en vocabulario entre niños de hogares con alto y bajo nivel socioeconómico en dos momentos: antes y después de los primeros años escolares. López evidencia que Perú, entre los países del estudio, tiene la mayor diferencia entre el quintil más pobre y más rico, equivalente a 1,35 desviaciones estándar. Así también, es el país con mayor persistencia en el desarrollo cognitivo; es decir, la convergencia entre los ricos y los pobres ocurrirá a una velocidad más lenta. En esa línea, Pasquier-Doumer y Risso (2013) muestran que el progreso en

la adquisición de habilidades en lenguaje está relacionado con el nivel de aspiración, que a la vez está vinculado con el estatus socioeconómico.

En otros estudios, Cueto *et al.* (2014b) y Cueto *et al.* (2016c) sugieren que los estudiantes con menor nivel socioeconómico tienen menores oportunidades de aprendizaje, y de hecho, así sucede con el rendimiento de los estudiantes. Cueto *et al.* (2013) estudian las oportunidades de aprendizaje (ODA) y su relación con el nivel socioeconómico y el rendimiento. Los resultados muestran que existen diferencias en las ODA por nivel socioeconómico, principalmente en el número de ejercicios realizados y en el porcentaje de ejercicios correctos, y que el efecto de ODA (puntaje factorial) sobre el rendimiento es 0,23 desviaciones estándar.

Por último, Beteta y Del Pozo (2014) plantean una metodología de descomposición que permite una caracterización de la desigualdad intraanual e interanual para el sector de educación y salud. Estos autores encuentran que el acceso a centros educativos, para aquellos que tienen entre 6 y 17 años, se ha incrementado entre 2005 y 2012, de 66% a 77% a nivel nacional, pero ha beneficiado más a la población de mayor nivel socioeconómico. A pesar de ello, mencionan que la desigualdad ha disminuido en el periodo 2005 y 2012.

1.5.3 Desigualdad por localidad geográfica y etnia

En el Perú se ha visto que los estudiantes que asisten a escuelas rurales han obtenido bajos resultados. Los resultados de la ECE 2015 muestran que, en segundo de primaria, en zonas rurales, solo el 18,5% y 12% de los estudiantes obtuvo un resultado satisfactorio en lectura y matemática, respectivamente; mientras que esto alcanza 55,1% y 29,1% en zonas urbanas. Similares deficiencias se observan en diferentes grupos étnicos, en comparación a aquellos que tienen el castellano como lengua materna tanto en primaria como en secundaria.

Estas diferencias por localidad geográfica están claramente relacionadas con variables contextuales de la escuela donde estudian los niños. Un estudio de León y Youn (2016) indica que hay un efecto positivo y significativo en el rendimiento en matemática por estudiar en una escuela en una zona urbana. Por su parte, Rolleston y Castro (2015) encuentran que alrededor del 40% de la brecha urbano-rural en niños de 8 años está relacionada a diferencias en años de escolaridad y características de la escuela y el

profesor. Un detalle importante es que encuentran que estas brechas en habilidades cognitivas ya estaban presentes a los 5 años, lo cual sugiere que las escuelas están sirviendo para mantener las desigualdades ya presentes. Desde otro enfoque, Valdivieso (2015) encuentra que la localidad del hogar incrementa la probabilidad de riesgo de deserción, así como la condición socioeconómica.

En relación a las brechas étnicas, Castro *et al.* (2011b) reportan que los grupos quechua, amazónicos y afrodescendientes tienen mayores probabilidades de deserción que el grupo de blancos/mestizos. El estudio menciona que la brecha se explica en gran medida por las restricciones materiales para los quechuas; mientras que en afrodescendientes, en cambio, por factores estructurales relacionados al contexto familiar y educativo de la persona. Castro y Yamada (2014) sugieren que las brechas entre blancos/mestizos –en comparación a etnias amazónicas, quechua/aymaras y afrodescendientes– responden a mecanismos de discriminación y exclusión. Estos mecanismos operan con distinta intensidad entre los grupos étnicos. En esa línea, Arteaga y Glewwe (2014) muestran que, a los 5 años de edad, los niños indígenas están retrasados en relación a sus pares no indígenas en el vocabulario español. Los resultados indican que estos primeros tres años de educación aumentan las diferencias medias en 0,49 y 0,66 desviaciones estándar en matemática y vocabulario, respectivamente. Además, sugieren que esta brecha de vocabulario se debe en parte a los efectos comunitarios y no solo a la educación de los padres o la salud del niño como sugiere la literatura.

Respecto a los predictores de la brecha étnica, se encuentran dos estudios. Guzmán y Del Pozo (2012) cuantifican la relevancia de los factores que determinan las brechas educativas, entendidas como tasa de desaprobación, entre poblaciones indígenas amazónicas en un contexto de educación intercultural bilingüe (EIB). El estudio encuentra –como principales determinantes– las barreras geográficas y de acceso, la poca disponibilidad de recursos pedagógicos y la deficiente implementación operativa de la EIB. Adicionalmente, los resultados sugieren la existencia de discriminación dentro del sistema educativo. Esto debido a que la calidad de los recursos pedagógicos se habría deteriorado en las instituciones educativas rurales que cuentan con predominancia de alumnos indígenas amazónicos en términos relativos. El segundo estudio, de Arouri, Ben-Youssef y Nguyen (2016) –un estudio en Etiopía, India, Perú y Vietnam–, encuentra que el principal predictor de las brechas étnicas es la diferencia en dotaciones, entendidas como las características de los niños y sus familiares. Pasquier-Doumer y Risso (2013) encuen-

tran que el canal de persistencia de la brecha entre indígenas y no indígenas es el fracaso en objetivos de aspiración. Este fracaso afecta al proceso de toma de decisiones y conduce a que se opte entre comportamientos hacia el futuro, sobre todo en temas de inversión en educación.

En otro enfoque, Burga (2014) estima los efectos de la instrucción en castellano sobre la tasa de deserción y la repetición escolar para niños con lengua materna indígena. El estudio encuentra efectos de 0,92% y 1,23% en la tasa de deserción en tercero de primaria y la tasa de repetición en cuarto de primaria, respectivamente. Sin embargo, no encuentra efectos sobre la deserción escolar en cuarto ni quinto de primaria, y tampoco sobre la repetición de grado en tercero ni quinto de primaria. Por su parte, Rodríguez (2011) encuentra efectos positivos de contar con una lengua materna distinta al castellano en la probabilidad de abandonar los estudios. Particularmente, en uno de sus modelos encuentra efectos de 15,3% y 6,2% cuando considera los 11 años de educación básica y cuando considera solo primaria, respectivamente. De igual manera que los estudios anteriores, Cueto *et al.* (2012) muestran que los niños con una lengua materna indígena son más propensos a repetir el grado y abandonar la escuela. En este estudio mencionan que, a pesar de las migraciones de las poblaciones indígenas hacia zonas urbanas, alrededor de cuatro millones de personas en el Perú declaran tener una lengua materna indígena. En este sentido, es necesario implementar un programa intercultural bilingüe mejorado que se concentre en escuelas rurales y, en especial, en alumnos con lengua materna indígena.

Se ha desarrollado un conjunto de estudios, cualitativos y cuantitativos, evaluando distintos aspectos del programa de educación intercultural bilingüe y factores asociados. En ese sentido, es importante el trabajo de Cáceres *et al.* (2016), quienes han hecho un diagnóstico descriptivo de la situación de los pueblos originarios y de la política de educación intercultural bilingüe en el Perú. Asimismo, Alvarado (2013) describe el diseño y realiza una evaluación *ex ante* del programa en la región de Amazonas. Su estudio encuentra que, si bien este tipo de programas suelen ser caros por la baja densidad de la población en el país, los efectos de la implementación de un currículo bilingüe podrían generar retornos económicos interesantes para esta población.

En el marco del estudio *Niños del Milenio* se realizaron dos estudios, de Rosales y Cussianovich (2012) y, más recientemente, de Hynsjö y Damon (2016). El primero encuentra que la experiencia escolar de niños de tres escuelas

públicas en la región Áncash no se ajusta a las necesidades lingüísticas ni culturales de los niños. También muestra que la participación de los padres se limita a la intervención en cuestiones económicas y materiales de la escuela. El segundo estudio, de Hynsjö y Damon (2016), evalúa el efecto de la instrucción en quechua sobre el rendimiento. Se encuentra un efecto de 0,429 desviaciones estándar sobre el puntaje de matemática de los niños que se atienden en este tipo de escuela, en comparación a niños indígenas que se atienden en escuelas que enseñan en español. Sin embargo, no se encuentran efectos en el aprendizaje de lenguaje.

En un estudio para dos países en desarrollo (Perú y Vietnam), Glewwe *et al.* (2014) miden la brecha en aprendizajes para niños con ventaja versus niños en desventaja. Para ello, definen un niño con desventaja a partir de un análisis de las siguientes características: nivel de riqueza, bajo nivel cognitivo a los 5 años, género, minoría étnica, educación de la madre y estado nutricional. Los resultados muestran que las brechas de aprendizaje persisten en el tiempo.

Por último, se encontraron dos estudios publicados en la revista de la SIEP: Zavala (2012) y Valdiviezo (2013). Zavala examina cómo dos docentes de distintos pueblos construyen diversas concepciones de lectura en quechua, así como las actitudes de los estudiantes. Mientras un docente se posiciona a sí mismo como aquel que imparte y custodia el poder, el segundo incentiva a sus alumnos a valorar el conocimiento. Estas actitudes generan diferentes actitudes en los estudiantes. Por su parte, Valdiviezo (2013) examina la implementación de la política EIB en tres escuelas del sur rural andino, documentando que ella estuvo limitada por: i) la falta de capacitación en pedagogía intercultural; ii) el currículo EIB es excluyente de la cosmovisión y prácticas culturales indígenas; y iii) los representantes de la UGEL/MED no reconocen la inclusión de prácticas culturales en el currículo EIB.

1.6 Temas misceláneos

Finalmente, existen varios trabajos de investigación en temas para los que no hemos encontrado una masa crítica de estudios que nos permitan hacer una reseña temática como las de las secciones anteriores. Sin embargo, por la relevancia de los mismos, los listamos aquí con una finalidad doble. Primero, queremos resaltar estas contribuciones insulares con altos estándares metodológicos, y segundo, ellas nos servirán para delinear lo que creemos debería ser parte de una agenda de investigación para el próximo quinquenio.

Así como la labor del docente y del directivo ha jugado un rol protagónico en el proceso educativo, parece importante analizar también el rol que ha tenido la gestión educativa en lograr mejorar los rendimientos, tanto a nivel de institución educativa o jurisdicción educativa, en casos de éxito. En esta línea, encontramos dos estudios que analizan el éxito de los colegios Fe y Alegría, a partir de distintas metodologías. Mediante un estudio cualitativo, Alcázar y Valdivia (2014) encuentran distintos factores que están detrás del éxito de estas instituciones: manejo más independiente de recursos, un ambiente institucional favorable, supervisión, capacitación a profesores, mayor autoridad y autonomía de parte de los directores. Asimismo, son más selectivos en la selección de sus profesores al valorar más su motivación y actitud para trabajar. Adicionalmente, Lavado et al. (2014) –aprovechando el sorteo que se realiza para la aceptación de matrícula a esta institución educativa– implementan un cuasiexperimento que evidencia un efecto de 0,39 y 0,41 desviaciones estándar en los rendimientos en comprensión lectora y matemática. Otra experiencia de éxito es la Escuela Concertada Alto Trujillo, que brinda la oportunidad a estudiantes de contextos vulnerables de acceder a una educación de calidad. A partir de esta experiencia, Reymer (2012) menciona que el sistema educativo debe proponer tres acciones: i) repensar la organización de las instituciones educativas de manera que se identifique y comprenda las relaciones de poder y de sumisión; ii) la armonización de la gestión pedagógica con la gestión institucional, para asegurar la coherencia y cohesión en el proceso educativo; y iii) institucionalizar espacios de coordinación, reflexión y autoformación de la plana docente dentro de la jornada laboral.

En la misma línea, se ha analizado la experiencia de éxito de la región Moquegua, que ha obtenido buenos resultados en la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) en los últimos años. Mediante un estudio cualitativo, Sugimaru y León (2015) examinan cómo las variables de gestión e institucionales influyen en el logro de aprendizajes. Los resultados evidencian que Moquegua cuenta con un plan y visión a largo plazo en términos educativos. Además, se implementan evaluaciones semestrales en los que se establecen indicadores concretos que pretenden evaluar la mejora del aprendizaje. Asimismo, este sistema se articula con la participación de distintos actores, como el Gobierno Regional de Moquegua, miembros de empresas privadas, director, docentes, autoridades educativas y padres de familia. En este sentido, es importante la labor que toma un gobierno regional en la gestión educativa y cómo diferentes tipos de gestión pueden afectar los logros en aprendizaje. En un enfoque distinto, Guadalupe y Castillo (2014) encuentran

que las regiones con resultados más pobres se caracterizan por ser regiones de amplia extensión territorial, lo que dificulta las posibilidades de acompañamiento y supervisión de parte de las autoridades. Asimismo, reportan que tanto la ECE como el Bono Escuela pueden generar prácticas no deseadas basadas en la mejora de los resultados en pruebas.

Muñoz (2012) analiza la organización de dos municipalidades distritales en Piura. Ella argumenta que debe considerarse la importancia del análisis de la gestión edil para comprender el rol de las municipalidades en la educación. El estudio evidencia que manejar la gestión educativa a nivel local es complejo y problemático. Bajo este contexto de descentralización política, que implica las transferencias de funciones desde la gestión central a los gobiernos regionales y locales, Alcázar y Valdivia (2011) identifican que, en el ámbito local, las fuentes de financiamiento provienen del canon y sobrecanon, que cubren alrededor de 65% del gasto educativo. Además, argumentan que la política educativa a nivel local se traduce en dos acciones: i) infraestructura y ii) actividades culturales, deportivas y educativas no escolarizadas. Esta mayor participación del canon en el presupuesto educativo ha sido resultado de la *Ley del Canon*, implementada en el 2003. En ella, se establecieron transferencias de este tipo de fuentes de financiamiento a gobiernos provinciales, locales y universidades. Esta ley motivó un conjunto de estudios. Entre ellos, Agüero *et al.* (2016b) explotan estas transferencias para estimar sus efectos sobre el rendimiento de los estudiantes, y encuentran un efecto positivo de 0,23 desviaciones estándar en matemática, mas no en lectura. El estudio menciona que los mecanismos plausibles son la contratación de maestros permanentes, el aumento del empleo de los padres y la mejoras en la salud de los adultos y niños. En un caso más específico, para las regiones de Arequipa, Moquegua y Tacna, Manrique *et al.* (2016) encuentran que las transferencias por canon también disminuyen la tasa de atraso, la tasa de desaprobación y mejoran la calidad de la infraestructura. En esa línea, Valdivia (2013) identifica que, para el caso de Ica, el gobierno regional enfrenta restricciones en la gestión, en materia de planificación y ejecución de proyectos de inversión en educación. Dichas restricciones no son exclusivamente económicas. A esto, se suma la falta del plan estratégico institucional basado en indicadores medibles y factibles en el cumplimiento.

La educación financiera y de emprendimiento también ha sido un tópico tratado en este periodo. Si bien Perú es uno de los países con las tasas de inclusión financiera más bajas en Latinoamérica, Feijoo (2016) menciona que hay las condiciones necesarias para las microfinanzas, y encuentra que

hay 25 intervenciones de educación financiera en el país. La importancia de este tipo de programas recae en que permite a los hogares tomar mejores decisiones financieras que los encaminen a alcanzar mejores condiciones de bienestar. A pesar de ello, Karlan y Valdivia (2011) miden el impacto marginal de agregar capacitación de 30 a 60 minutos en negocios a un programa de préstamos a mujeres emprendedoras. Los resultados muestran que no hay impactos en los ingresos del negocio, en los beneficios netos o en el nivel de empleo, pero sí en conocimiento sobre negocios y en el ratio de retención de los clientes de la institución financiera. En otro estudio, Valdivia (2015) evalúa el impacto de un programa de desarrollo en servicios de negocio para microempresarias en Lima, y encuentra que el grupo tratado aumentó sus ventas en 15% dos años después de la intervención.

Finalmente, cabe mencionar dos estudios que han evaluado rigurosamente dos iniciativas educativas en cuestión de los logros educativos que los alumnos pueden alcanzar. En el 2015, se implementó la jornada escolar completa (JEC) en 1000 instituciones educativas públicas. Como parte de este programa, se aumentaron 10 horas pedagógicas a la semana y tres componentes complementarios: pedagógico, gestión y soporte. Este programa fue evaluado por Agüero (2016), quien encontró un efecto de entre 0,14 y 0,23 desviaciones estándar en las puntuaciones de matemática, y ningún resultado estable en lectura. Por su lado, Beuermann *et al.* (2012b) evalúan la implementación de una metodología innovadora para la enseñanza de ciencias y medio ambiente. Esta metodología consiste en un enfoque centrado en el alumno, que le permite presentar su solución ante un problema planteado. Los resultados indican que aquellos que recibieron este tratamiento obtuvieron un impacto de 0,18 desviaciones estándar en las pruebas estandarizadas.

■ 2. AGENDA DE INVESTIGACIÓN 2017-2021

A continuación, se proponen algunos de los temas a ser considerados en agenda para el periodo 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 el Minedu. Obviamente, la lista de temas aquí propuestos no pretende ser definitiva.

En primer lugar, destacan los temas macro o generales, tanto desde la esfera económico-financiera como de la sociopolítica. Dentro de la primera, des-

tacan 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 regionales (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 surge 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 son los correctos?

Lo que tal vez nos permita repotenciar la infraestructura de las escuelas son las 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 sociopolítica hay macropreguntas 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 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 socioeconómicas 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. Entonces, es importante responder:

- ¿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 de docentes y el ausentismo de los mismos. Entonces, las preguntas son:

- ¿Por qué se mantienen en niveles tan bajos los aprendizajes de los estudiantes en zonas rurales?

- ¿Cuáles son los incentivos necesarios para asignar los mejores profesores a las escuelas donde más se les necesita?
- ¿Qué ajustes en los materiales resultan pertinentes y efectivos?

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 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. Hay que entender 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, se debe 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, se 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 del 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 qué estándares evaluarla. De esa manera, se puede 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 necesaria la generación de conocimiento sobre la toma de decisiones, en base a evidencia y experiencias anteriores. En este sentido, es necesario el desarrollo de metaanálisis 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 reflatada. 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, y generar 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 a la población en el largo plazo.

■ 3. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **AGÜERO, Jorge**
2016 *Evaluación de impacto de JEC*. No publicado.
- **AGÜERO, Jorge; Hugo ÑOPO, Stanislao MALDONADO y Felipe BALCÁZAR**
2016b «Natural Resources, Redistribution and Human Capital Formation». En *Documento de trabajo n.º 192*. Rosario: Universidad del Rosario.
- **ALARCÓN, José y Joan MARTÍNEZ**
2015 «Undisclosed Effects of Privatization: School Choice and out of School Educational Investments in Urban Peru». En *Working Paper ESP-WP-n.º 71*. Lima.
- **ALCÁZAR, Lorena y Alan SÁNCHEZ**
2016 «El gasto público en infancia y niñez en América Latina y el Caribe: ¿cuánto y cuán efectivo?». En *Documento para discusión 448*. Washington D.C.: BID.
- **ALCÁZAR, Lorena y Néstor VALDIVIA**
2011 «Descentralización y presupuesto de la educación pública en el Perú: Avances y desafíos». En *Revista Peruana de Investigación Educativa*, n.º 3, pp. 7-51.
2014 «Fe y Alegria schools in Peru: analysis of the institutional management and pedagogy model and lessons for public education». En *Parra y Wodon (eds.): Faith-Based Schools in Latin America*, pp. 38-60. Washington: World Bank.
- **ALCÁZAR, Lorena y Diego OCAMPO**
2016 *Consecuencias de la violencia doméstica contra la mujer sobre el progreso escolar de los niños y niñas del Perú: Un estudio a nivel nacional diferenciando por género*. Lima: GRADE.
- **ALFONSO, Mariana y Ana SANTIAGO**
2010 «Selection into Teaching: Evidence from Enseña Perú». En *Inter-American Development Bank*.
- **ALVARADO, Betty**
2013 *Intercultural Bilingual Education Program for Better Performance in Schools The case of the Indigenous Children of the Amazon*. Lima: CIUP.
- **AMES, Patricia**
2013 *¿Construyendo nuevas identidades?: Género y educación en los proyectos de vida de las jóvenes rurales del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
2014 «Niños y adolescentes frente a las nuevas tecnologías: Acceso y uso de las tecnologías educativas en las escuelas peruanas». En *Revista Peruana de Investigación Educativa*, n.º 6, pp.145-172.
- **AMES, Patricia y Vanessa ROJAS**
2011 «Cambios y oportunidades: La transición de la escuela primaria a la secundaria en el Perú». En *Documento de trabajo n.º 63*. Lima: GRADE.

- **ANSIÓN, Juan**
 2011 «Volver a pensar la educación pública». En *Revista Peruana de Investigación Educativa*, n.º 3, pp. 52-73.
- **ARTEAGA Irma y Paul GLEWWE**
 2014 «Achievement Gap between Indigenous and Non-Indigenous Children in Perú». En *Working paper 130*. Oxford: Young Live.
- **BALARIN, Maria**
 2013 *Las políticas TIC en los sistemas educativos de América Latina: el caso Perú*. Buenos Aires: UNICEF.
 2015 «The Default Privatization of Peruvian Education and the Rise of Low-fee Private Schools: Better or Worse Opportunities for the Poor?». En *Working Paper Series*, 65. Lima: PRIDI.
- **BELTRÁN, Arlette**
 2014 «El tiempo de la familia es un recurso escaso: ¿Cómo afecta su distribución en el desempeño?». En *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, n.º 72, vol. 40, pp. 117-156.
- **BELTRÁN, Arlette y Pablo LAVADO**
 2015 *Filtraciones y subcoberturas en el Programa Beca 18 de Pronabec*. Lima: CIUP.
- **BENAVIDES, Martín y Manuel ETESE**
 2012 «Movilidad educativa intergeneracional, educación superior y movilidad social en el Perú: evidencias recientes a partir de encuestas a hogares». En *CUENCA, Ricardo (editor): Educación superior. Movilidad social e identidad*, pp. 51-92. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- **BENAVIDES, Martín; Juan LEÓN y Manuel ETESE**
 2014 «Desigualdades educativas y segregación en el sistema educativo peruano. Una mirada comparativa de las pruebas PISA 2000 y 2009». En *Avances de investigación, 15 [solo versión digital]*. Lima: GRADE
- **BENAVIDES, Martín; Juan LEÓN, Frida HAAG y Selene CUEVA**
 2015 «Expansión y diversificación de la educación superior universitaria y su relación con la desigualdad y segregación». En *Documento de investigación n.º 78*. Lima: GRADE.
- **BET, German; Julián CRISTIA y Pablo IBARRARÁN**
 2014 «The Effects of Shared School Technology Access on Students Digital Skills in Peru». En *IZA Discussion Papers 7954*. Institute for the Study of Labor (IZA).
- **BETETA, Edmundo y Juan Manuel DEL POZO**
 2014 «Aplicación de una metodología para el análisis de las desigualdades socioeconómicas en acceso a servicios de salud y educación en Perú en 2005-2012». En *Documento de trabajo 338*. Lima: PUCP.

- **BEUERMANN, Diether; Emma NÄSLUND-HADLEY, Inder RUPRAH y Jennelle THOMPSON**
 2012b *La pedagogía en ciencias y medio ambiente: Evidencias experimentales en Perú*. Washington: Inter-American Development Bank.
- **BEUERMANN, Diether; Julian CRISTIA, Yyannu CRUZ-AGUAYO, Santiago CUETO y Ofer MALAMUD**
 2012a «Home Computers and Child Outcomes: Short-Term Impacts from a Randomized Experiment in Peru». En *IDB Working Paper Series 382*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank. Disponible en http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?pub_id=IDB-WP-382
- **BURGA, Ramiro y Luis MAERTENS**
 2014 *Aprendiendo en lengua ajena: Una evaluación cuasi-experimental de los efectos académicos de la instrucción en castellano*. Lima: CIES.
- **BUSTAMANTE, Maite**
 2016 *Repensando los factores que afectan la práctica docente: el caso de doce docentes en un colegio de Villa El Salvador*. Lima: IEP.
- **CÁCERES, Raúl; Omar CAVERO y Diego GUTIÉRREZ**
 2016 *Diagnóstico descriptivo de la situación de los pueblos originarios y de la política de educación intercultural bilingüe en el Perú*. Lima: Ministerio de Educación.
- **CAMPANA, Yohnny; Dennis VELASCO, Julio AGUIRRE y Elmer GUERRERO**
 2013 *Inversión en infraestructura educativa: una aproximación a la medición de sus impactos a partir de la experiencia de los colegios emblemáticos*. Lima: CIES.
- **CASTRO, Juan y Gustavo YAMADA**
 2016 «Declining Higher Education Quality Affects Postsecondary Choices: a Peruvian Case». En *International Higher Education*, n.º 70, pp.26-28.
 2014 «Brechas étnicas y de sexo en el acceso a la educación básica y superior en el Perú». En *Documentos de discusión 11/04*. Lima: CIUP.
- **CASTRO, Juan; Gustavo YAMADA y Omar ARIAS**
 2011a «Higher Education Decisions in Peru: On the Role of Financial Constraints, Skills, and Family Background». En *Documento de discusión 11/14*. Lima: CIUP.
- **CASTRO, Juan; Gustavo YAMADA y Roberto ASMAT**
 2011b «Diferencias étnicas y de sexo en el progreso educativo en Perú: ¿Para quién y cuándo son los riesgos mayores?». En *Documentos de discusión 11/05*. Lima: CIUP.
- **CHONG, Alberto; Isabelle COHEN, Erica FIELD, Eduardo NAKASONE y Máximo TORERO**
 2014 «Are There Nutrient-based Poverty Traps? Evidence on Iron Deficiency and

Schooling Attainment in Peru». En *MPRA Paper 61301*. University Library of Munich, Germany.

• **CORREA, Humberto y Juan MOROCHO**

2014 Piura: Diagnóstico de la infraestructura básica en escuelas del ámbito rural y su relación con el rendimiento académico. Lima: CIES.

• **CRISTIA, Julian; Alejo CZERWONKO y Pablo GAROFALO**

2014 «Does technology in schools affect repetition, dropout and enrollment? Evidence from Peru». En *Journal of applied economics n.º 1, vol. 17, pp. 89-111*.

• **CRISTIA, Julian; Pablo IBARRARÁN, Santiago CUETO, Ana SANTIAGO y Eugenio SEVERÍN**

2012 «Technology and Child Development: Evidence from the One Laptop per Child Program». En *IDB Working Paper Series. IDB-WP-304*. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36706954>. También disponible como *IZA Discussion Paper n.º 6401*. Disponible en <http://ftp.iza.org/dp6401.pdf>. Washington D.C.

• **CUENCA, Ricardo**

2012a *¿Mejores maestros? Balance de políticas docentes 2010-2011*. Lima: Proyecto SUMA-USAID-PERÚ

2012b «Sobre justicia social y su relación con la educación en tiempos de desigualdad». En *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social, n.º 1, vol 1, pp.79-93*.

2013 «La escuela pública en Lima Metropolitana. ¿Una institución en extinción?». En *Revista de peruana de investigación educativa, n.º 5, pp. 73-98*.

2014a «Historias, trayectorias y contextos: la formación de profesionales indígenas en Bolivia y Perú». En R. Cuenca (ed.): *Etnicidades en construcción. Identidad y acción social en contextos de desigualdad, pp.167-216*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

2014b «An "Other" Social Mobility, Viewed from the Standpoint of Exclusion». En *Excellence in Higher Education, n.º 5, pp.14-25*.

2014c «La educación superior en el Perú: expansión, calidad e inclusión». En J.J. Brunner y C. Villalobos (eds.): *Políticas de educación superior en Iberoamérica, 2009-2013, pp. 481-510*.

2014d *Las múltiples identidades profesionales de la docencia*. Lima: IEP.

• **CUENCA, Ricardo y Alejandra RAMÍREZ**

2015 «¿Interculturalizar la universidad o universalizar la interculturalidad? sistema universitario y población indígena». En R. Cuenca (ed.): *La educación universitaria en el Perú: democracia, expansión y desigualdades, pp. 59-104*.

• **CUENCA, Ricardo y Luciana REÁTEGUI**

2016 «La (incumplida) promesa universitaria en el Perú». En *Documento de trabajo, 230. Serie Educación, 11*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- **CUENCA, Ricardo y Paola PATIÑO**
 2014 «Profesionalización femenina desde los márgenes. Trayectorias de mujeres indígenas hacia la educación superior». En S. Vargas (comp.): *Bajo el radar de Sofía. Oportunidades y barreras de las profesionales en el Perú*, pp. 77-107. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- **CUENCA, Ricardo; Sandra CARRILLO y Luciana REÁTEGUI**
 2016 «Desencuentros con la formación docente para la justicia social. Currículos y actitudes sobre democracia y ciudadanía». En *Revista internacional de educación para la justicia social* vol. 5, n.º 2, pp. 49-69.
- **CUETO, Santiago; Gabriela GUERRERO, Juan LEÓN, Mayli ZAPATA y Silvana FREIRE**
 2014a «The relationship between socioeconomic status at age one, opportunities to learn and achievement in mathematics in fourth grade in Peru». En *Oxford Review of Education*, n.º 1, vol. 40, pp.50 - 72.
- **CUETO, Santiago; Gabriela GUERRERO, Juan LEÓN, Mayli ZAPATA y Silvana FREIRE**
 2013 «¿La cuna marca las oportunidades y el rendimiento educativo? Una mirada al caso peruano». En *Documento de investigación* n.º 66. Lima: GRADE.
- **CUETO, Santiago; Gabriela GUERRERO, Juan LEÓN, Elisa SEGUIN y Ismael MUÑOZ**
 2012 «Explaining and Overcoming Marginalization in Education: Ethnic/Language Minorities in Peru». En Boyden, J. y Bourdillon, M. (eds.): *Childhood Poverty: Multidisciplinary Approaches*. Oxford: Young Lives.
- **CUETO, Santiago; Juan LEÓN, Alejandra MIRANDA, Kirk DEARDEN, Benjamin CROOKSTON y Jere BEHRMAN**
 2016a «Does pre-school improve cognitive abilities among children with early-life stunting? A longitudinal study for Peru». En *International Journal of Educational Research* n.º 75, pp. 102–114.
- **CUETO, Santiago; Juan LEÓN y Alejandra MIRANDA**
 2014b «Peru: Socioeconomic Conditions on Student Achievement». En SCHWARTZMAN, Simon (ed.): *Education in South America*, pp. 385-403. London: Bloomsbury Academic.
- **CUETO, Santiago; Juan LEÓN, Alejandra SORTO y Alejandra MIRANDA**
 2016b «Teachers' pedagogical content knowledge and mathematics achievement of students in Peru». En *Educational Studies in Mathematics*, pp. 1-17.
- **CUETO Santiago; Juan LEÓN, Ismael MUÑOZ y Elizabeth ROSALES**
 2016c «Conductas, estrategias y rendimiento en lectura en PISA: Análisis para el Perú». En *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, n.º 3, vol. 14, pp. 5-31.

- **DASSO, Rosamaría; Fernando FERNÁNDEZ y Hugo ÑOPO**
2015 «Electrification and Educational Outcomes in Rural Peru». En *Discussion Papers* n.º 8928. Bonn: Institute for the Study of Labor.
- **DE BELAUNDE, Carolina**
2011 «Profundizando las brechas. Una mirada a la desigualdad en los estudios sobre el sistema educativo peruano». En *Las desigualdades en el Perú: balances críticos*, pp. 273-329.
- **DE BELAUNDE, Carolina; Natalia GONZÁLEZ y Mariana EGUREN**
2013 «¿Lección para el maestro? Logros y limitaciones de los programas de capacitación docente en el Perú». En *Documento de trabajo* n.º 8. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- **DIAZ, Hugo**
2015 *Formación docente en el Perú: realidades y tendencias*. Lima: Santillana.
- **EGUREN, Mariana; Natalia CARRASCO y Carolina DE BELAUNDE**
2012 «Articulando recursos: mejorando el desempeño docente y la comprensión lectora a través de una intervención centrada en el uso de materiales educativos». En *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, n.º 3, vol. 5, pp. 64-80.
- **ESCOBAL, Javier y Sara BENITES**
2016 «Maternal depression symptomatology and child well-being outcomes: limited evidence for a causal relationship». En *Avances de Investigación*, n.º 23. Lima: GRADE
- **ESCOBAL, Javier; Jaime SAAVEDRA y Renos VAKIS**
2012 *¿Está el piso parejo para los niños en el Perú? Medición y comprensión de la evolución de las oportunidades*. Lima: Banco Mundial y GRADE.
- **FÁVARA, Marta y Alan SÁNCHEZ**
2016 «Psychosocial Competencies and Risky Behaviours in Peru». En *Young Lives Working Paper*, 154.
- **FEIJOO, Ana Rosa**
2016 «Sistematización de iniciativas de educación financiera en el Perú». En *Misceláneos* 39. Lima: IEP y Proyecto Capital.
- **FRANCO, Ignacio**
2016 «Mecanismos y factores asociados a la participación parental en la educación en zonas rurales». En *Revista Peruana de Investigación Educativa*, n.º 8, pp. 71-98.
- **FREIRE, Silvana y Alejandra MIRANDA**
2014 «El rol del director en la escuela: el liderazgo pedagógico y su incidencia sobre el rendimiento académico». En *Avances de investigación*, 17 [solo versión digital]. Lima: GRADE.
- **GLEWWE, Paul; Sofya KRUTIKOVA y Caine ROLLESTON**
2014 «Do Schools Reinforce or Reduce Learning Gaps between Advantaged and Disadvantaged Students?». En *Working paper* 133. Oxford: Young Lives.

- **GUADALUPE César, Juan LEÓN y Santiago CUETO**
2013 «Charting progress in learning outcomes in Peru using national assessments». En *EFA Global Monitoring Report vol. 4*.
- **GUADALUPE, César y Luis CASTILLO**
2014 «Diferencias regionales en políticas de apoyo al aprendizaje y su posible impacto sobre los niveles de logro». En *Documento de discusión, 1412*. Lima: CIUP.
- **GUERRERO, Gabriela**
2013 «¿Cómo afectan los factores individuales y escolares la decisión de los jóvenes de postular a educación superior?: Un estudio longitudinal en Lima, Perú». En *Documento de investigación n.º 69*. Lima: GRADE.
2014 «Yo sé que va a ir más allá, va a continuar estudiando” Expectativas educativas de estudiantes, padres y docentes en zonas urbanas y rurales del Perú». En *Documento de investigación, 74*. Lima: GRADE; Niños del Milenio.
- **GUERRERO, Gabriela y Juan LEÓN**
2015 «Ausentismo docente en Perú: Factores asociados y su efecto en el rendimiento». En *Revista Peruana de Investigación Educativa, n.º 7*, pp. 31-68.
- **GUERRERO, Gabriela y Vanessa ROJAS**
2016a *Understanding children’s experiences of violence at home in urban and rural Peru: A qualitative longitudinal study*. Manuscrito no publicado. Oxford: Young Lives.
- **GUERRERO, Gabriela; Claudia SUGIMARU, Alexandra CUSSIANOVICH, Beike DE FRAINE y Santiago CUETO**
2016b «Education Aspirations among Young People in Peru and their Perceptions of Barriers to Higher Education». En *Working Paper n.º 148*. Oxford: Young Lives.
- **GUZMÁN, Esther y César DEL POZO**
2012 *Determinantes de las brechas de la educación intercultural bilingüe entre poblaciones indígenas amazónicas en el Perú: un análisis de descomposiciones*. Lima: CIES.
- **HUAROTO, César y Guido MELÉNDEZ**
2013 *Evaluando las complementariedades de proyectos de infraestructura rural. El Impacto conjunto de Electrificación y Telecomunicaciones en el bienestar del hogar y la formación de capital humano*. Lima: CIES.
- **HYNSJÖ, Disa y Amy DAMON**
2016 «Bilingual education in Peru: Evidence on how Quechua-medium education affects indigenous children’s academic achievement». En *Economics of Education Review vol. 53*, pp. 116–132.
- **JARAMILLO, Miguel**
2013 «Apego al terruño: La geografía espacial de los mercados laborales de docentes». En *Documento de investigación n.º 68*. Lima: GRADE.

- **JUNYENT, Andrea**
 2015 *Identificación de predictores del desempeño en la comprensión de textos orales y escritos*. Lima: CIES.
- **KARLAN, Dean y Martin VALDIVIA**
 2011 «Teaching Entrepreneurship: Impact of Business Training on Microfinance Clients and Institutions». En *Review of Economics and Statistics*, vol. 93, n.º 2, pp. 510-527.
- **LA SERNA, Karlos y Ana María BECERRA**
 2014 «La relación de las encuestas de evaluación docente con el rendimiento académico: La evidencia empírica en la Universidad del Pacífico». En *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, n.º 2e, vol. 7, pp. 105-115.
- **LA SERNA, Karlos y Hongru ZHANG**
 2012 «La explicación del rendimiento en los cursos introductorios de economía. ¿Cuánto influye el profesor?: un estudio en la Universidad del Pacífico». En *Documento de discusión 12/07*. Lima: CIUP.
- **LAMAS, Leonor**
 2015 «La universidad privada en la construcción de subjetividades juveniles emprendedoras». En *Revista Peruana de Investigación Educativa*, n.º 7, pp. 127-151.
- **LAURA, Carlos; Luis ALMANZA y Enrique SOSA**
 2011 *Evaluación del impacto del programa OLPC: impacto de la computadora portátil sobre los procesos de mejoramiento de la educación pública y criterios para la toma de decisiones*. Lima: CIES.
- **LAVADO, Pablo; Luciana DE LA FLOR y Ana FRANCO**
 2015 *El efecto de la educación inicial sobre las habilidades cognitivas y socioemocionales en Etiopía, India y Perú*. Lima: CIUP.
- **LAVADO, Pablo; Santiago CUETO, Gustavo YAMADA y Micaela WENSJOE**
 2014 «El efecto de Fe y Alegría sobre el desempeño escolar en segundo de primaria: explotando el sorteo en el ingreso como experimento natural». En *Documento de investigación 1405*. Lima: Universidad del Pacífico.
- **LEÓN, Juan y Claudia SUGIMARU**
 2013 «Entre el estudio y el trabajo: Las decisiones de los jóvenes peruanos después de concluir la educación básica regular». En *Avances de investigación*, n.º 11. Lima: GRADE.
- **LEÓN, Juan y Min-Jong YOUN**
 2016 «El efecto de los procesos escolares en el rendimiento en matemática y las brechas de rendimiento debido a diferencias socioeconómicas de los estudiantes peruanos». En *Revista Peruana de Investigación Educativa*, n.º 8, pp.149-180.
- **MANRIQUE, Gonzalo; Álvaro CONTRERAS y Natalia GUERRERO**
 2015 *Transferencias de canon minero en los resultados educativos Arequipa, Moquegua y Tacna*. Lima: CIES.

- **MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF)**
 - 2013a *Evaluación de Diseño y Ejecución de Presupuesto (EDEP) del Programa Nacional de Infraestructura Educativa (Pronied)*. Panelista: Teodoro Sanz. Lima: MEF.
 - 2013b *Evaluación de Diseño y Ejecución de Presupuesto (EDEP) de la Intervención Pública Evaluada (IPE): "Acompañamiento Pedagógico"*. Panelistas: José Rodríguez, Pilar Sanz y Luis Soltau. Lima: MEF.
- **MIÑÁN, Erick; Carlos LAVALLE y José M. DÍAZ-PUENTE**
 - 2012 «Relevance Evaluation of Engineering Master's Program in Peru». En *Procedia-Social and Behavioral Science Journal*, vol. 46, pp. 1557-1564.
- **MIRANDA, Alejandra**
 - 2015 «Asociación entre el tipo de gestión escolar y el rendimiento de los estudiantes en zonas urbanas». En *Revista Peruana de Investigación Educativa*, n.º 7, pp. 153-178.
 - 2016 «El uso del castigo físico por parte del docente, y el rendimiento de los estudiantes en la sierra peruana». En *Avances de investigación*, 21. Lima: GRADE.
- **MIZALA, Alejandra y Hugo ÑOPO**
 - 2016 «Measuring the relative pay of school teachers in Latin America 1997-2007». En *International Journal of Educational Development*, vol. 47, pp. 20-32.
- **MUÑOZ, Fanni**
 - 2012 «¿De qué gestión educativa local hablamos? Gestión de la educación en dos municipalidades piuranas». En *Revista peruana de investigación educativa*, n.º 4, pp. 138-171.
- **MURILLO, Javier y Marcela ROMÁN**
 - 2012 «Formación, motivación y condiciones laborales de los docentes de primaria en Perú». En *Revista Peruana de Investigación Educativa*, n.º 4, pp. 7-42.
- **NOVELLA, Rafael y Javier OLIVERA**
 - 2014 *Gender differences in cognitive abilities among the elderly poor of Peru*. Bélgica: Ku Leuven.
- **OGANDO, Maria José; KIRRILY PELLIS, Patricia ESPINOZA y UNICEF**
 - 2016 *Experiences of Peer Bullying among Adolescents and Associated Effects on Young Adult Outcomes: Longitudinal Evidence from Ethiopia, India, Peru and Vietnam*. Florencia, Italia: UNICEF.
- **OGANDO, Maria José y KIRRILY PELLIS**
 - 2015 *Corporal Punishment in Schools - Longitudinal Evidence from Ethiopia, India, Peru and Viet Nam*. Florencia, Italia: UNICEF.
- **PAREDES, René Paz**
 - 2015 *Nivel socioeconómico, tipo de escuela y resultados educativos en el Perú: el caso de PISA 2012*. Lima: CIES y FORGE.

- **PASQUIER-DOUMER, Laure y Fiorella RISSO**
 2013 «Aspiration failure: a poverty trap for indigenous children in Peru?». En *World Development*, vol. 72, pp. 208-223.
- **PONCE DE LEÓN, Eva y Fernando Alarcón**
 2014 *Efectos del acceso a servicios básicos en los logros de aprendizaje de los y las niñas en educación inicial en zonas rurales del Perú*. Lima: CIES.
- **PONCE, Carmen**
 2012 «Efectos heterogéneos del trabajo infantil en la adquisición de habilidades cognitivas». En *Avances de investigación* n.º 2 [solo versión digital]. Lima: GRADE.
- **REYMER, Ángela**
 2012 «Escuela Concertada "Alto Trujillo" Perú. Experiencia que renueva las prácticas pedagógicas y desafía a las instituciones educativas». En *Revista latinoamericana de educación inclusiva*, vol. 6, n.º 2, pp. 91-110.
- **RIVERA, Jairo**
 2014 *Palo y Zanahoria: La administración como fuente de efectividad en la escuela*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- **RODRÍGUEZ, Efraín**
 2011 «¿Barreras lingüísticas en la educación? La influencia de la lengua materna en la deserción escolar». En *Documento de trabajo* n.º 324. Lima: PUCP.
- **RODRÍGUEZ, José y Lisset MONTORO**
 2013 «La educación superior en el Perú: situación actual y perspectivas». En *Documento de trabajo* n.º 370. Lima: Departamento de Economía, PUCP.
- **RODRIGUEZ, Jose; Janneth LEYVA y Alvaro HOPKINS**
 2016 *El efecto del acompañamiento pedagógico sobre los rendimientos de los estudiantes de escuelas públicas rurales del Perú*. Lima: FORGE.
- **ROJAS, Vanessa**
 2011 «"Prefiero que me peguen con palo... las notas son sagradas". Percepciones sobre disciplina y autoridad en una secundaria pública en el Perú». En *Documento de trabajo* n.º 70. Lima: GRADE.
- **ROJAS, Vanessa y Alexandra CUSSIANOVICH**
 2014 «Creciendo en el Perú: una mirada longitudinal al uso del tiempo de los niños y las niñas en el campo y la ciudad». En *Avances de Investigación*, 14 [solo versión digital]. Lima GRADE; Niños del Milenio.
- **ROJAS, Vanessa; Gabriela GUERRERO y Jimena VARGAS**
 2016 «Gendered Trajectories Through Education, Work and Parenthood in Peru». En *Working papers* 157. Oxford: Young Lives.
- **ROLLESTON, Caine y Juan CASTRO**
 2015 «Explaining the Urban-Rural Gap in Cognitive Achievement in Peru». En *Working paper* 139. Oxford: Young Lives.

- **ROSALES, Elizabeth y Alexandra CUSSIANOVICH**
 2012 «¿Educación intercultural para todos? La experiencia escolar de niños indígenas en tres contextos educativos en Áncash». En *Revista Peruana de Investigación Educativa*, n.º 4, pp. 105–137.
- **SALDARRIAGA, Victor**
 2011 «Número de hermanos, orden de nacimiento y resultados educativos en la niñez: evidencia en Perú». En *Avances de investigación n.º 1*. Lima: GRADE.
- **SANBORN, Cynthia y Alonso ARRIETA**
 2011 *Universidad y acción afirmativa: balance y agenda pendiente*. Lima: CIUP.
- **SÁNCHEZ, Alan y Abhijeet SINGH**
 2016 «Accessing Higher Education in Developing Countries: Panel Data Analysis from India, Peru, and Vietnam». En *Working Paper*, 150. Oxford: Young Lives.
- **SÁNCHEZ, Alan**
 2013 «The structural relationship between nutrition, cognitive and non-cognitive skills: evidence from four developing countries». En *Working Paper*, 111. Oxford: Young Lives.
- **SANZ, Pilar**
 2015 «El tránsito de la escuela pública a la escuela privada en el sector emergente de Lima Metropolitana: ¿Buscando mejor calidad?». En *Revista Peruana de Investigación Educativa*, n.º 7, pp. 95-125.
- **SARMIENTO, Paola y Mayli ZAPATA**
 2014 «Modelo conceptual sobre la participación de la familia en la escuela: un estudio cualitativo en cuatro localidades del Perú». En *Avances de investigación n.º 16* [solo versión digital]. Lima: GRADE.
- **SEMPÉ, Lucas**
 2015 «Balance de la Estrategia de Acompañamiento Pedagógico en Áreas Rurales de Perú en la Lógica del Presupuesto de Resultados». En *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, n.º 4, vol. 13, pp. 35-60.
- **SPARROW, Bárbara y Marcela PONCE DE LEÓN**
 2015 «Gaps in Cognitive and Socio-Emotional Development between Public and Private School Children in Peru's Urban Areas». En *Working Paper ESP-WP-n.o 70*. Lima.
- **SUGIMARU, Claudia y Juan LEÓN**
 2015 «El éxito educativo de la región Moquegua, un análisis de la gestión pedagógica e institucional en tres niveles: regional, local y de institución educativo». En *Silex: Revista Interdisciplinaria*, n.º 5, pp.19-37.
- **VALDIVIA, Martín**
 2015 «Business training plus for female entrepreneurship? Short And medium-term experimental evidence from Peru». En *Journal of Development Economics* vol. 113, pp. 33-51.


- **VALDIVIA, Néstor**
 2013 «La gestión educativa descentralizada en el Perú y el desarrollo de las funciones educativas de los gobiernos regionales: el caso de Ica». En *Avances de investigación* n.º 12 [solo versión digital]. Lima: GRADE.
- **VALDIVIESO, Patricio**
 2015 *Survival Analysis: Exploring the Drop-out Motives in a Panel of Peruvian Children, using the Young Lives program dataset*. Oxford: Young Lives.
- **VERDISCO, Aimee; Santiago CUETO, Jennelle THOMPSON y Oliver NEUSCHMIDT**
 2015 «Urgencia y posibilidad: una primera iniciativa para crear datos comparables a nivel regional sobre desarrollo infantil en Latinoamérica». En *Programa Regional de Indicadores de Desarrollo Infantil*. Washington, D.C.: BID.
- **VILLEGAS, Melissa**
 2016 «Jóvenes rurales y transiciones postsecundarias: Expectativas y estrategias para el acceso a la educación superior». En *Revista Peruana de Investigación Educativa*, n.º 8, pp. 41-70.
- **WARSCHAUER, Mark y Melissa NIIYA**
 2014 «Medios digitales e inclusión social». En *Revista Peruana de Investigación Educativa*, n.º 6, pp. 9-32.
- **WELLS, Ryan; Ricardo CUENCA, Gerardo BLANCO y Jorge ARAGÓN**
 2016 *Geographic Mobility and Social Inequality among Peruvian University Students*. Washington: American Educational Research Association.
- **YAMADA, Gustavo; Juan CASTRO, José BACIGALUPO y Luciana VELARDE**
 2014 «Educación superior e ingresos laborales: estimaciones paramétricas y no paramétricas de la rentabilidad por niveles y carreras en el Perú». En *Apuntes* n.º 72, pp. 7-32.
- **YAMADA, Gustavo; Pablo LAVADO y Guadalupe MONTENEGRO**
 2015a *El efecto de One Laptop per Child en las prácticas de enseñanza y en la distribución del tiempo en el hogar*. Lima: CIUP.
- **YAMADA, Gustavo; Pablo LAVADO y Joan MARTÍNEZ**
 2015b «An Unfulfilled Promise? Higher Education Quality and Professional Underemployment in Peru». En *Discussion Paper* n.º 9591. Bonn: IZA.
- **YOUN, Min-Jong; Juan LEÓN y Kristen LEE**
 2011 «The influence of maternal employment on children's learning growth and the role of parental involvement». En: *Early Child Development and Care* n.º 182, pp. 1227-1246.
- **ZAVALA, Virginia**
 2012 «Dilemas ideológicos en torno a la educación intercultural bilingüe: el caso de la lectura en quechua». En *Revista Peruana de Investigación Educativa* n.º 4, pp. 77-104.

SALUD: BALANCE DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS 2011-2016 Y AGENDA DE INVESTIGACIÓN 2017-2021

JANICE SEINFELD Y VICENTE BENITES¹

¹ **Janice Seinfeld** es directora ejecutiva y fundadora de Videnza Consultores, consultora especializada en el diseño y desarrollo de políticas de salud basadas en evidencias, y doctora y magister en Economía por la Universidad de Harvard. Tiene una investigación postdoctoral en Economía de la Salud en el National Bureau of Economic Research (NBER). Es licenciada y bachiller en Economía por la Universidad del Pacífico, institución donde por 10 años se desempeñó como investigadora y docente. Consultora de organizaciones nacionales e internacionales en temas relacionados con políticas públicas en el Perú, en las áreas de salud y educación. Es coautora de los libros *Repensando la salud en el Perú* (2007) y *La trampa educativa en el Perú* (2012), y coeditora del libro *Gasto en la mira: evaluando el gasto público* (2012). Está afiliada a la Global Network for Health Equality (GNHE) y a la Evidence-Based Policy in Development Network (EBPDN).

Vicente Benítez es médico epidemiólogo con maestría en Investigación Epidemiológica de la Universidad Peruana Cayetano Heredia. Es auditor médico basado en la evidencia. Tiene experiencia en el sector público y privado en los rubros de analista de datos clínicos y datos en salud pública. Es investigador y evaluador de tecnologías sanitarias en el Instituto Nacional de Salud (INS), Fondo Intangible Solidario en Salud (Fissal) y Superintendencia Nacional de Salud (Susalud). Es miembro del cuerpo editorial de *Journal of Solid Tumors* y árbitro de publicaciones científicas en revistas nacionales y extranjeras



La investigación en salud es fundamental para el debate sobre políticas públicas. Permite que los gestores tomen decisiones basadas en evidencia, y que se utilicen los resultados de las investigaciones para diseñar intervenciones o políticas públicas que sean exitosas y sostenibles en el tiempo. Es decir, contribuyen a valorar y rectificar las políticas públicas para lograr mejores condiciones sanitarias a nivel nacional.

El Ministerio de Salud (Minsa), por intermedio del Instituto Nacional de Salud (INS), elaboró las prioridades de investigación en salud para el quinquenio 2010-2014. Dicho documento fue fruto de un esfuerzo que buscó alinear los temas a nivel regional con las prioridades sanitarias nacionales (Cabezas *et al.* 2011; Caballero *et al.* 2010). Posteriormente, el INS publicó el documento que describe el proceso y la metodología que llevaría a cabo con actores y decisores en políticas públicas para identificar las prioridades regionales de investigación para el periodo 2015-2021 (Instituto Nacional de Salud 2015).

Es importante también el papel del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Concytec), institución que otorga financiamiento para becas de estudios y fondos para realizar investigaciones alineadas con las prioridades del país; entre ellas, la salud. Gracias a sus aportes y a los de otras instancias extranjeras, instituciones académicas –como universidades públicas y privadas– se han beneficiado de las becas y los fondos que se brindan. El objetivo del presente estudio es efectuar un balance de las investigaciones del último quinquenio y proponer la agenda de investigación para los próximos cinco años, alineada con las principales prioridades del país.

El documento tiene tres secciones. La primera contiene una revisión de las investigaciones en salud del 2011 al 2016, divididas en cinco ejes temáticos que para –facilitar la comparación– son los mismos que los empleados en el balance del CIES 2007-2011: enfermedades prioritarias, oferta de servicios, rectoría y regulación, financiamiento y aseguramiento. En la segunda sección, se propone la agenda de investigación 2017-2021, donde se presentan las prioridades nacionales de investigación en salud. En la tercera, se exponen las conclusiones. En los anexos, se presentan las percepciones recogidas

por los expertos en el tema, así como el impacto de las investigaciones en las políticas públicas.

■ 1. BALANCE DE LA INVESTIGACIÓN 2011-2016

Las investigaciones que se presentan a continuación fueron encontradas como resultado de una búsqueda bibliográfica. Se hallaron 955 estudios y artículos en la base de datos Alicia, del Concytec. La mayor parte (60%) se llevó a cabo entre los años 2014 y 2016, mientras que el porcentaje restante fue realizado entre el 2011 y el 2013. Dicha base de datos utiliza, como fuentes de información, artículos, reportes y libros, así como tesis de grado, maestrías y doctorados. Cabe señalar que las instituciones integrantes de dicha base de datos incluyen a las principales universidades en materia de salud a nivel nacional.

Además, se revisó la base de datos PubMed, donde se encontraron 1038 investigaciones sobre salud en el Perú para el periodo establecido. Esta comprende más de 26 millones de citas sobre literatura biomédica de Medline, revistas académicas de ciencia y libros digitales.

En ambas bases de datos se realizó una búsqueda específica sobre los cinco temas o ejes abordados: enfermedades prioritarias, oferta de servicios, rectoría y regulación, financiamiento y aseguramiento. Para hacerlos comparables, se utilizó el enfoque del balance del CIES 2007-2011. Asimismo, se revisaron las investigaciones realizadas por el Estado y las organizaciones no gubernamentales. A continuación, se presentan las principales investigaciones encontradas.²

² La fórmula de búsqueda utilizada fue (Perú) AND [(enfermedades prioritarias) OR (VIH) OR (neumonía) OR (influenza) OR (desnutrición) OR (enfermedades diarreicas) OR (enfermedades no transmisibles) OR (salud materno neonatal) OR (cáncer) OR (salud mental) OR (tuberculosis) OR (VIH sida) OR (accidentes de tráfico) OR (enfermedades transmisibles) OR (nivel socioeconómico) OR (género) OR (etnicidad) OR (educación) OR (vivienda) OR (laboral) OR (agua) OR (saneamiento) OR (acceso a servicios de salud) OR (política de salud) OR (equidad) OR (atención primaria de salud) OR (corrupción) OR (medicamentos y drogas) OR (tecnología) OR (obesidad) OR (hipertensión) OR (diabetes mellitus) OR (enfermedades oncológicas)] para la sección de enfermedades prioritarias. Para oferta de servicios se usó (Perú) AND [(cobertura) OR (calidad) OR (impacto) OR (efectos) OR (satisfacción) OR (acceso) OR (medicamentos) OR (infraestructura) OR (recursos humanos)]. Las investigaciones de la sección de rectoría y regulación se utilizaron [(salud) AND (Perú)] AND [(rectoría) OR (regulación) OR (descentralización) OR (reforma) OR (políticas públicas) OR (normativa)]. En la siguiente sección se utilizó (Perú) AND [(financiamiento) OR (costos) OR (riesgos operacionales) OR (gasto de bolsillo) OR (costo efectividad) OR (impacto presupuestario) OR (presupuesto) OR (tecnología)]. La última sección utilizó la siguiente fórmula de búsqueda: (Perú) AND [(aseguramiento) OR (AUS) OR (seguros) OR (riesgos)]. Los tipos de investigación tomados en cuenta fueron ensayos clínicos, revisiones, reportes, tesis de grado, tesis de maestría, tesis de doctorado, libros y publicaciones científicas. También se utilizó esta fórmula con términos en inglés.

1.1 Enfermedades prioritarias

Las enfermedades prioritarias son unos de los principales focos de atención en materia de investigación de salud pública. Aquellas a revisar se definieron a partir de los programas del presupuesto por resultados, los objetivos estratégicos del sector y los objetivos del milenio; entre estas, se encuentran la neumonía, la influenza, la tuberculosis, el VIH y la desnutrición. Las investigaciones aportan a la comprensión de factores condicionantes, determinantes, respuesta del sistema y servicios de salud, entre otros temas. Los estudios que se reseñan a continuación comprenden varios puntos relativos a la situación de salud en el país, la carga de enfermedad y la situación epidemiológica.

a. Determinantes de la salud

Para evaluar la situación de salud del Perú, la Dirección General de Epidemiología del Minsa (Valdez *et al.* 2013) analizó los determinantes demográficos, ambientales y otros relacionados con la oferta del sistema de salud. El estudio concluyó que el cambio de la composición poblacional, la carencia de servicios adecuados de agua y saneamiento y la contaminación ambiental tienen un impacto negativo en los indicadores de mortalidad, morbilidad y esperanza de vida. Dichos causantes urgen al sistema de salud a ofrecer un mejor servicio sanitario, además de determinar los problemas sanitarios que necesitan priorizarse (Valdez *et al.* 2013).

b. Carga de enfermedad

Las investigaciones sobre carga de enfermedad son una parte esencial de los estudios de salud. El estudio de Wu *et al.* (2015) analizó los factores de riesgo y la carga de enfermedad del virus sincicial respiratorio y el metaneumovirus humano, entre los niños que viven en zonas rurales remotas. Utilizó un estudio prospectivo con cohortes de niños menores de tres años que habitan en comunidades rurales remotas en San Marcos, Cajamarca. La evidencia presentada muestra que las enfermedades respiratorias agudas en la niñez, como las mencionadas anteriormente, tienen una mayor morbilidad que el resto de enfermedades respiratorias agudas causadas por otros virus. Algunos de los factores de riesgo encontrados son la edad, la presencia de un fumador en el hogar, el vivir en lugares de mayor altitud y si el jefe del hogar se encuentra empleado o no.

El estudio de Valdez y Miranda (2014) busca estimar la carga de enfermedad en el Perú durante el año 2012. Utiliza el indicador de años de vida saludable perdidos (Avisa), que se calcula agregando los años perdidos por muerte prematura (AVP) y los vividos con discapacidad (AVD). Se estimó la carga de enfermedad en el Perú para el 2012 en 5.800.949 años saludables perdidos, y se tuvo como principal grupo de enfermedad a las no transmisibles: 60,5%. Las categorías de enfermedades con mayor carga fueron las neuropsiquiatrías, seguidas de las lesiones no intencionales, las condiciones perinatales y las enfermedades cardiovasculares.

c. Tuberculosis

La Dirección General de Epidemiología del Minsa presenta un documento, elaborado por Soto y Chávez (2016), sobre la situación epidemiológica de la tuberculosis en el país. Los estudios nacionales que estiman el riesgo anual de infección por tuberculosis –realizados en los últimos 30 años– muestran cambios en los patrones de transmisión: en los 90 se fortaleció el programa de control de dicha enfermedad hasta el 2003; en el 2014 se reportaron 27.000 casos nuevos, con una incidencia de 88,8 casos nuevos por cada 100.000 habitantes. Esto demuestra una tendencia casi estacionaria, con una caída promedio anual de 2%. Con los datos recogidos gracias a la vigilancia epidemiológica, se pudieron identificar ciertos factores de riesgo. Los principales fueron el contacto con pacientes con tuberculosis, los antecedentes de tratamiento, el consumo de alcohol y/o drogas y el tener un récord delincuencial o haber estado encarcelado. También se resalta que la resistencia a los fármacos anti-tuberculosos es un problema emergente pero no nuevo, pues desde los años 90 se observaba ya un incremento del fracaso al tratamiento. La tuberculosis representa 1,4% de la carga de enfermedad en el país.

En esta misma línea de investigación, Villegas *et al.* (2016) estudian la prevalencia de monorresistencia a los medicamentos más utilizados para el tratamiento de la tuberculosis y los factores de riesgo asociados. Empleando una metodología observacional –sobre una muestra de adultos con el primer episodio de tuberculosis– en 34 instituciones prestadoras de salud en Lima, se determina que 8,2% eran casos con monorresistencia a la isoniazida. De estos, 53% habían desarrollado alta resistencia, mientras que el resto tenía baja resistencia. Asimismo, se encontraron 2,3% de casos con monorresistencia a la rifampicina y 6,6% de casos con tuberculosis multidrogo resistente. Sin embargo, no se encontraron diferencias entre los dos tipos de resistencia en los resultados del tratamiento. Se debe recalcar que ambos

mostraron mayor riesgo de muerte. Además, se confirmó una relación débil entre la mayor resistencia al tratamiento de tuberculosis y la coinfección de VIH. Dado que el manejo de este virus está centralizado y los pacientes deben asistir regularmente a las instituciones especializadas, tienen mayor riesgo de contagio de una cepa de tuberculosis con alta resistencia.

El estudio de Culqui *et al.* (2012) se enfocó en la adherencia al tratamiento de la tuberculosis (TBC), para lo cual se planteó como objetivo identificar los factores asociados con la falta de cumplimiento del tratamiento convencional para la tuberculosis en el Perú. Los resultados mostraron que los principales factores asociados fueron el sexo masculino, malestar durante el tratamiento y antecedentes de consumo de drogas ilegales. Los factores que se asocian con adherencia al tratamiento son el poder acceder a los servicios de salud dentro de las horas de oficina y contar con información adecuada de la enfermedad.

d. Papiloma humano

El estudio de Goldie *et al.* (2012) buscó estimar los beneficios, la costo-efectividad y los costos financieros de las vacunas contra el virus del papiloma humano (VPH) en el programa de detección del cáncer de cuello uterino en el Perú. Para ello, utilizó datos de un proyecto de vacunación contra el VPH, junto con datos epidemiológicos de un modelo matemático empírico. Según los autores, manteniendo el nivel de cribado de cáncer que posee el programa de detección de cáncer de cuello uterino bajo (10%), los riesgos de desarrollar cáncer se redujeron en 11,9%. Además, la evidencia mostró que, al añadir la vacunación a niñas preadolescentes al programa de detección de cáncer de cuello uterino, se redujo el riesgo de padecer cáncer en 46,1%. Adicionalmente, el análisis muestra que incluir a las niñas a la cobertura aumenta los indicadores de costo-efectividad. Finalmente, los autores concluyen que el aumento de vacunación de niñas preadolescentes podría prevenir dos de cada tres muertes por cáncer cervical. A pesar de que los costos financieros requieren de inversión, los potenciales beneficios son lo suficientemente altos como para motivar mecanismos nuevos de financiamiento para poder otorgar dicho servicio.

e. Obesidad y desnutrición

Dentro de las enfermedades prioritarias que aquejan a la población peruana está la obesidad. A continuación, se presentan los principales hallazgos en esta categoría. El primero es el estudio de Poterico *et al.* (2012), que examinó la relación entre estatus socioeconómico (SES) y obesidad, usando dos indicadores:

educación y posesión de activos. El estudio demuestra que el SES es un importante predictor de la obesidad en el país, aunque la dirección del efecto difiere según el SES. En general, mayores activos de posesión y menores niveles de educación se asocian con mayores probabilidades de obesidad, y estos efectos son aún más fuertes para zonas rurales.

La obesidad infantil es un problema global en cuya presencia influyen factores sociodemográficos y culturales. El estudio de Hernández-Vásquez *et al.* (2016) analizó las disparidades en la prevalencia de la obesidad infantil en el Perú, y concluyó que esta predomina en la costa y en las zonas urbanas del país, mayoritariamente en las regiones de Tacna, Moquegua y El Callao. Asimismo, el estudio de Nam *et al.* (2015) tuvo como objetivo determinar la prevalencia de obesidad e hipertensión arterial y su relación entre los adolescentes que asisten a la escuela, así como evaluar la necesidad de programas escolares que promuevan la salud en el área de estudio. Determinaron que dicha prevalencia en el área de estudio es relativamente alta, y que el sobrepeso y la obesidad están fuertemente asociados con el estado de la presión arterial entre los adolescentes. En consecuencia, los programas escolares que promueven la salud pueden reducir las cargas de la obesidad y la hipertensión entre los adolescentes escolarizados.

Por su parte, el estudio de Loret de Mola *et al.* (2014) buscó describir los cambios nutricionales en niños menores de cinco años y en mujeres en edad reproductiva, en el Perú, durante un periodo de 15 años de rápido desarrollo económico y mejoramiento de la política social. Los resultados mostraron que hay debilitamiento y retraso en el crecimiento en los niños de menos de cinco años, especialmente en entornos urbanos. Y si bien los niveles de sobrepeso se redujeron, esta reducción se detuvo en los entornos urbanos desde el 2005. En cuanto a las mujeres en edad reproductiva, su índice de masa corporal (IMC) aumentó en el periodo de estudio y la obesidad se duplicó en aquellas mayores de 19 años.

El estudio de Chaparrol y Estrada (2012) buscó mapear las diferentes etapas de la transición nutricional de cada departamento del Perú, y determinar sus necesidades de políticas nutricionales. Los resultados evidencian que el país está pasando por una transición nutricional, con cada departamento enfrentando diferentes tasas de subnutrición y sobrenutrición. En general, los más pobres siguen enfrentando altas tasas de retraso del crecimiento, mientras que la mayor parte del país muestra altas tasas de sobrepeso y obesidad.

El documento sobre enfermedades prioritarias, titulado *Línea de base de desnutrición y condiciones de vida de los niños menores de cinco años para los distritos de Talavera, San Jerónimo y Andahuaylas, provincia Andahuaylas, región Apurímac*, realizado por Baltazar, Escate y Yepes en el 2014, buscó evidenciar la situación del estado nutricional y las condiciones de vida de la población infantil menor de cinco años. Se realizó un estudio cuantitativo, en donde el componente cuantitativo se forma a partir de un cuestionario para hogares y niños menores de cinco años, mientras que el cualitativo comprende la construcción del mapa de actores y la recolección de las percepciones. La evidencia mostró que el 99% de las madres tuvo un embarazo controlado y el 78% de estos controles fue adecuado. Además, 98% de los niños nacieron en un establecimiento de salud. Con respecto al estado nutricional de los niños, reveló que la prevalencia de desnutrición crónica es de 34%, mientras que la desnutrición aguda tiene una prevalencia de 2%, valores que difieren de lo reportado en la Endes 2012 para Apurímac. Además, se encontró que el 55% de los niños presenta anemia. Por último, la evidencia en cuanto a la situación de servicios de salud muestra que no se cuenta con personal con competencias para la atención infantil.

f. VIH-SIDA

Respecto al VIH-SIDA, el estudio de Salinas et al. (2013) presentó el impacto de múltiples mediciones de la adherencia al tratamiento antirretroviral (ARV) en la efectividad del ARV en el Perú. Los autores concluyen que parámetros relacionados a la adherencia al tratamiento, como los días con medicamentos ARV dispensados/días de persistencia en el régimen de primera línea, se relacionan con la efectividad del tratamiento ARV (Salinas et al. 2013).

El estudio de Silva-Santisteban et al. (2013) evaluó si la provisión de atención médica a las personas que viven con VIH era equitativa, así como los factores asociados a un menor acceso a los servicios de salud. Para ello, se encuestó a 863 personas de cuatro ciudades del Perú. La mayoría (96%) reportó tener acceso a algún tipo de servicio de salud relacionado con el VIH, y el 85% de estos recibían el servicio en una instalación pública. Alrededor del 85% recibía información de acceso a la atención de tratamiento ARV. El 17% de los que no recibían tratamiento ya tenían fecha para iniciarlo. Además, entre los que reciben antirretrovirales, el 36% informó de gastos de bolsillo en el último mes. A largo plazo, se espera que el acceso al cuidado del VIH, así como sus determinantes sociales, tengan un impacto en

las tasas de morbilidad y mortalidad entre los afectados por la epidemia del VIH-SIDA (Silva-Santiesteban *et al.* 2013).

1.2 Oferta de servicios

Las investigaciones incluidas en este grupo se enfocan en la discusión sobre calidad y cobertura de los servicios de salud. La cobertura universal de salud, entendida como asegurar el acceso a los servicios de salud, es una tendencia a nivel mundial, por lo que existe un aumento notable de investigaciones, experiencia y evidencia al respecto (Seinfeld y Montañez 2012). Además, forma parte de las políticas públicas del Acuerdo Nacional y de los objetivos del Plan Bicentenario 2021.

Las siguientes investigaciones comprenden aspectos tales como el impacto de estrategias y/o programas, factores relacionados al control y la prevención de enfermedades y factores relacionados a la calidad de los servicios.

a. Impacto de intervenciones y programas

El estudio de la Universidad de San Martín de Porres (USMP) titulado *Impacto de la vacuna hepatitis B sobre los indicadores de morbimortalidad en el Perú 2000-2014* fue de tipo cuantitativo y observacional. Utilizó las bases de los registros de datos con las variables de estudio, que fueron otorgadas a la Dirección General de Epidemiología y a la Oficina General de Estadística e Informática del Minsa. La evidencia muestra que la cobertura de vacunación, a nivel nacional, en la mayoría de los años del periodo se mantuvo por encima del 90%, sin llegar a 95%. Los resultados sugieren que la estrategia de universalización de la vacuna está logrando un avance en el control de la hepatitis B en el Perú (Ubillús 2015).

De otro lado, el *Estudio de impacto de la estrategia de Atención Integral de Salud a Poblaciones Excluidas y Dispersas (Aisped) en la región Ayacucho* (Bautista Prado 2011) tuvo un enfoque cuasi experimental. Tras recolectar datos objetivos de los hogares que participaban en la estrategia (grupo de tratamiento) y los que no participaban (grupo de control), se comprobó que no se ha logrado ampliar el acceso a los servicios de salud ni mejorar el estado de salud. La principal limitación es la insuficiente implementación de oferta de servicios de salud, tanto para salud sexual y reproductiva como para la atención integral de salud del niño. Se encontró que los servicios de salud eran precarios, desorganizados, ineficaces e inequitativos, lo cual inci-

de en los altos índices de morbilidad y mortalidad, entre otros indicadores. Concluye que la implementación de la estrategia Aisped en Ayacucho no responde a las necesidades de la población, de forma que se puede reformular o eliminar dicha intervención (Bautista Prado 2011).

Por su parte, el estudio *Efectos del programa de transferencias condicionadas Juntos en el peso al nacer de los niños* (Díaz y Saldarriaga 2014) evaluó los efectos de este programa a partir del peso al nacer y la prevalencia del bajo peso al nacer, así como si Juntos ha incentivado a mejorar los cuidados prenatales de madres gestantes. Para ello, se utilizó una metodología de dobles diferencias, efectos fijos para la madre y variables instrumentales. Los autores no pudieron concluir que el programa contribuye a incrementar el peso al nacer o a reducir la prevalencia del bajo peso al nacer. Sin embargo, sí hubo evidencia de impactos positivos en los indicadores de cuidados de salud prenatal. Dado que Juntos activa la demanda por salud, este programa debe ser acompañado de la provisión de servicios de salud de calidad, a través del sistema público (Díaz y Saldarriaga 2014).

Otro estudio sobre el impacto del programa Juntos, a cargo de Jaramillo y Sánchez (2012), midió el impacto nutricional de los participantes. Para ello, utilizó técnicas no experimentales. La primera es el emparejamiento y doble diferencia con dicho emparejamiento, mientras que la segunda usa estimaciones con efectos fijos aplicados a submuestras de unidades elegibles. La evidencia muestra que el programa ha reducido la incidencia de desnutrición crónica extrema en 7,9 puntos porcentuales (p. p.) en los hogares de Juntos, mientras que el grupo control tuvo un ligero aumento de desnutrición crónica (0.6 p. p.) No obstante, el estudio evidencia que hay efectos heterogéneos que sugieren que hogares con menor dotación de activos se estarían beneficiando menos (Jaramillo y Sánchez 2012).

b. Acceso a servicios

La atención primaria es clave para lograr mayor eficiencia en el sistema de salud. Niveles altos de hospitalizaciones, en cambio, pueden reflejar problemas en el modelo de atención, en los recursos disponibles y en el sistema de referencias. En esta línea, Arrieta (2012) llevó a cabo un estudio para valorar hospitalizaciones evitables por condiciones sensibles a atención primaria (CSAP). Las altas tasas de hospitalización por CSAP son indicativas de fallas en el modelo de atención primaria en el sistema de salud y son elementos que permiten valorar el desempeño y acceso al

sistema de atención primaria. El estudio evaluó las hospitalizaciones por CSAP tomando en cuenta enfermedades crónicas: diabetes, deficiencia nutricional, anemia por deficiencia de hierro, hipertensión, insuficiencia cardiaca congestiva, angina de pecho, enfermedades pulmonares obstructivas crónicas y asma. Las hospitalizaciones fueron tomadas de EsSalud y del sistema privado de entidades prestadoras de salud (EPS). Identificó que las hospitalizaciones evitables son más elevadas y más resistentes a la disminución en el sector privado que en EsSalud. El autor opina que la razón de este fenómeno son los incentivos en contra de la atención primaria en el sector privado. Finalmente, concluyó que es posible implementar indicadores de desempeño del sistema de atención primaria basados en hospitalizaciones CSAP.

Por su parte, Curioso, Pardo y Valeriano (2013) elaboraron un estudio que describe el uso de los servicios de salud y los factores asociados a este en los establecimientos del Minsa. La metodología incluyó un diseño de estudio ecológico³ con información de los atendidos en los centros de salud a nivel nacional del 2009 al 2011. Los resultados muestran un mayor uso por pobladores del sexo femenino, en el grupo de edades de 0 a 29 años, y por los residentes de la zona sur del país. Sin embargo, se encontró que el uso de los servicios de salud no está asociado al incremento en el número de centros de salud ni al acceso a los seguros de salud. No obstante, los hallazgos muestran que los factores individuales o del sistema de salud deben ser evaluados en estudios posteriores.

El estudio de Reyes (2014) buscó determinar los factores asociados a la ausencia de realización del tamizaje para VIH en mujeres gestantes atendidas en establecimientos del Minsa. Para ello, el autor efectuó un estudio observacional analítico centrado en las gestantes atendidas en establecimientos del Minsa a nivel nacional. Concluyó que los principales factores asociados a no realizar el tamizaje para VIH son la falta de acceso a atención prenatal, el no brindar información a la gestante y la falta de disponibilidad de la prueba rápida. Cabe resaltar que este hecho no se asocia a edad, procedencia, nivel educativo, estado civil o afiliación al Seguro Integral de Salud (SIS).

Brierley *et al.* (2014) evalúan el acceso a la atención médica, las percepciones de salud y las creencias de la población indígena a lo largo de los ríos

³ Por estudio ecológico se entiende aquel en donde las unidades de análisis no son individuos sino poblaciones enteras.

Ampiyacu y Yaguasyacu, en el noreste del Perú. Los hallazgos indican que el acceso a la atención médica y la educación para la salud siguen siendo deficientes en la remota Amazonía peruana. Esto, combinado con la pobreza y sus secuelas, hacen a esta población vulnerable a las enfermedades.

c. Acceso a medicamentos

El estudio de Mezones *et al.* (2014) tuvo por objetivo estimar la prevalencia de acceso ineficaz a medicamentos en las farmacias de los centros de salud, así como sus factores asociados, en pacientes que reciben recetas médicas en los servicios de consulta externa en el Perú. Para ello, se analizaron los datos secundarios de la Encuesta Nacional de Satisfacción de Usuarios de Servicios de Salud (Ensusalud 2014).

El estudio poblacional, llevado a cabo en centros de salud de los gobiernos regionales, de Essalud, de las Fuerzas Armadas y Policía y del sector privado, encontró que 30% de los participantes presentaban acceso ineficaz a medicamentos.

En lo que respecta al acceso a medicamentos, se tiene el estudio de Otero *et al.* (2015) que busca determinar el tiempo transcurrido entre el diagnóstico y el inicio de tratamiento de la tuberculosis multidrogorresistente en Lima. Los resultados muestran que el tiempo promedio es mayor a 30 días para el 35% de los pacientes. El 27% de los pacientes espera más de 30 días entre su última dosis de un régimen susceptible a fármacos y el nuevo régimen. La conclusión más resaltante es que el tratamiento y el cambio de tratamiento de tuberculosis multirresistente siguen retrasados en la capital del país.

d. Calidad y satisfacción

En cuanto a la calidad de los servicios de salud, se revisó el documento *Estudio comparativo del grado de satisfacción entre los usuarios y no usuarios del Seguro Integral de Salud hospitalizados en el servicio de obstetricia del Hospital Nacional Docente Madre Niño San Bartolomé* (Ramírez 2016), que analizó y comparó la percepción de la calidad de atención de los dos tipos de usuarios. La evidencia no muestra asociación entre el grado de satisfacción de las usuarias hospitalizadas del SIS y las usuarias hospitalizadas que no están afiliadas al SIS. Tampoco se encontraron diferencias significativas en todas las variables sociodemográficas y el índice de satisfacción general (Ramírez 2016).

Otro estudio sobre los factores asociados a la calidad, publicado por Herrera (2015), identificó el grado de satisfacción frente a la calidad de atención que percibió el usuario en el Servicio de Emergencia del Hospital Sergio E. Bernaldes, durante el año 2015, y determinó los principales factores asociados al mismo. Los resultados arrojan grados muy bajos de satisfacción con la calidad de atención. Solo el 9,9% de la población encuestada quedó satisfecha con el servicio. Dentro de los factores asociados a la calidad, se encuentran la condición del encuestado, su sexo, edad, grado de instrucción y tipo de seguro, y el tipo de paciente.

El estudio de Cabello y Chirinos (2012) busca validar y evaluar la aplicabilidad de encuestas, para medir la satisfacción de los usuarios en consulta externa y emergencia de un hospital. Fue un estudio descriptivo transversal que utilizó la encuesta SERVQUAL. Los hallazgos muestran que el 88,9% de la varianza de las variables de consulta externa y el 92,5% de emergencia podían explicar los cinco elementos de la calidad. La satisfacción de los usuarios en consulta externa fue de 46,8%, y en emergencia fue de 52,9%. En cuanto a las variables que mostraron mayor insatisfacción entre los usuarios, estas fueron: difícil acceso a citas, demora para la atención en farmacia, caja, módulo SIS y trato inadecuado.

e. Equidad

El estudio de Petrerá *et al.* (2013) evaluó si las tendencias económicas positivas y las políticas de salud para la población pobre han resultado en mayor equidad en la salud. Los resultados muestran un bajo nivel de desigualdad en las medidas del estado de salud, siendo ligeramente favorable a los pobres en problemas de salud autoinformados y especialmente en enfermedades crónicas. La desigualdad en el uso de servicios curativos disminuyó significativamente entre los años 2004 y 2008, mientras que la inequidad en el uso de servicios preventivos aumentó ligeramente. El mejoramiento de la equidad en el uso de los servicios de salud curativos puede explicarse por varios factores positivos, que ocurrieron simultáneamente durante el análisis: aumento del ingreso promedio de los hogares, reducción de la desigualdad económica, el programa de transferencias condicionadas Juntos y la expansión gradual del seguro público de salud, Seguro Integral de Salud (SIS) (Petrera *et al.* 2013).

El estudio de Williamson, Ramírez y Wingfield (2015) buscó comprender las desigualdades en salud en Loreto y plantear medidas de asistencia sanitaria local. A diferencia del estudio antes mencionado, estos autores encontraron

desigualdad en este contexto debido a las largas distancias que se deben realizar para poder acceder a los establecimientos de salud y a los prolongados tiempos de espera, factores que limitan el acceso a la asistencia sanitaria. El estudio también encontró la existencia de una brecha negativa entre la educación sanitaria y el deseo de conocimiento de la población, lo cual genera un incremento en la desigualdad, ya que los pacientes no comprenden los diagnósticos que reciben.

f. Recursos humanos

La investigación de Huicho *et al.* (2015) exploró las percepciones de los estudiantes de las profesiones de salud sobre la elección de carrera, expectativas de trabajo, motivaciones e incentivos potenciales para trabajar en un área rural. Los resultados muestran que los factores que influyeron en la elección de carrera son la solidaridad, las mejores expectativas de ingresos, el reconocimiento profesional y personal, la experiencia de vida temprana y los modelos familiares. Los estudiantes también expresaron altruismo, voluntad de elegir un trabajo rural después de la graduación y potencial respuesta a los incentivos para practicar en las áreas rurales. Los de enfermería y obstetricia mostraron una mayor disposición a trabajar en zonas rurales que los médicos, lo que fue más evidente en los estudiantes de origen rural. Los autores concluyen que el estudio resulta útil para mejorar la focalización y la selección de estudiantes de pregrado, estimular su inclinación a escoger un trabajo rural al graduarse y reorientar los programas escolares hacia la producción de profesionales de la salud socialmente comprometidos. Los formuladores de políticas también deberían considerar el uso de estos resultados al planificar e implementar intervenciones para mejorar el despliegue de profesionales de la salud en el ámbito rural.

Otro estudio sobre recursos humanos, Miranda *et al.* (2012), investigó las preferencias declaradas por los médicos para empleos en zonas rurales. Los principales incentivos para elegir un área rural fueron los aumentos salariales y los puntos de bonificación por especialización, mientras que el mayor desincentivo fue el aumento en el número de años necesarios para obtener un empleo permanente. Se concluye que los médicos son cinco veces más propensos a favorecer un trabajo en áreas urbanas que en entornos rurales. Esta fuerte preferencia debe ser superada por las futuras políticas dirigidas a mejorar la situación de escasez de médicos rurales. Algunos incentivos, solos o combinados, parecen factibles y sostenibles, mientras que otros pueden suponer una carga fiscal elevada.

El estudio de Huicho *et al.* (2012) tuvo el propósito de identificar incentivos de atracción y retención en zonas rurales y distantes de Ayacucho. La metodología incluyó entrevistas a profundidad con 80 profesionales de la salud de las zonas más pobres y 11 funcionarios. Se encontró que los principales incentivos, en orden de importancia, son las mejoras salariales, las oportunidades de formación y capacitación, la estabilidad laboral y el nombramiento, las mejoras en infraestructura y equipos y el incremento del personal. Además, se mencionaron mejoras de vivienda y alimentación, mayor cercanía con su familia y reconocimiento por el sistema de salud. En consecuencia, es necesario que las iniciativas del Estado incluyan procesos rigurosos de monitoreo y evaluación para asegurar que tendrán el impacto deseado.

1.3 Rectoría y regulación

La reforma del Estado y la descentralización son prioridad en la agenda política del país. En este contexto, las instituciones rectoras del sector salud juegan un rol primordial para garantizar el ejercicio de su autoridad sanitaria. En consecuencia, urge fortalecer la capacidad de conducción, regulación y desarrollo de funciones esenciales de salud pública por parte de la autoridad en salud. Las investigaciones incluidas en este grupo se enfocan en la discusión sobre descentralización, interculturalidad y el papel rector del Minsa en las políticas de recursos humanos en salud.

El estudio de Mezones *et al.* (2016) buscó exponer el desarrollo de las juntas de usuarios de los servicios de salud (JUS) y del Programa de Acciones Integradas para la Promoción de los Derechos en Salud (Paipdes-Susalud). Las primeras son espacios de encuentro entre Susalud, usuarios, instituciones administradoras de fondos de aseguramiento en salud (lafas) e instituciones prestadoras de servicios de salud (Ipress) que buscan mejorar los servicios de salud. Al permitir la incorporación de las opiniones del ciudadano, fomentan su participación. De otro lado, el Paipdes-Susalud fortalece las competencias para la promoción del ejercicio de los derechos en salud (DES) en los ciudadanos, usuarios y operadores del sistema de salud público. Se trata de acciones dirigidas a construir habilidades cognitivas para la coordinación entre entidades públicas, instituciones privadas y de la ciudadanía. El estudio reveló que la implementación de las dos intervenciones resultó en indicadores positivos, tanto a nivel de proceso como de resultado. Estos hallazgos reflejan un aumento de casi tres veces del número de quejas y reclamos por parte de los usuarios de los servicios de salud, lo cual podría ser el reflejo de una mejora de los niveles de empoderamiento de los ciudadanos cuando sienten

que se vulneran sus DES. Por lo tanto, se encuentra que, tanto las JUS como el Paipdes-Susalud, son programas que defienden el accionar agregado de múltiples sectores estatales, estamentos privados y de la sociedad civil. Su implementación promueve el desarrollo de alianzas entre los sectores, niveles de gobierno, financiadores, prestadores y usuarios.

El estudio *Avances, desafíos y oportunidades hacia la construcción de una política de salud intercultural en el Perú* (Aliaga 2014) buscó determinar los retos a superar en el corto y largo plazo, así como las oportunidades que permitan acelerar el proceso de esta política social hacia la consecución de sus resultados programados. Para ello, utilizó una metodología cualitativa que consistió en un proceso descriptivo e inductivo. Además, se realizaron entrevistas en profundidad, y con la muestra se efectuó un análisis documental. Finalmente, se analizaron los datos obtenidos, utilizando el método inductivo de cada entrevista realizada. La muestra del estudio fue no probabilística, formada por 31 personas entre hombres y mujeres de diversas profesiones –que participan o han participado en la construcción de la PSI en el Perú– y consultores y representantes de la sociedad civil. El autor afirma que la práctica intercultural en salud, o lo que se entiende por ella, va del Estado (Minsa) hacia los pueblos indígenas que, por un limitado ejercicio y organización ciudadanos, no llegan a retroalimentar el proceso de la política social. Sin embargo, sí se aprecia una disposición del Estado para dialogar con las comunidades indígenas, aunque existen diferencias en la capacidad de negociación. A pesar de este esfuerzo, todavía se necesita evaluar el posible impacto de la implementación de una estrategia intercultural, como la adecuación cultural del parto o las casas de espera maternas, a fin de superar un indicador de salud negativo como es la mortalidad materna y neonatal. Asimismo, se sugiere investigar los tipos de articulación que existen, entre la medicina oficial y la medicina tradicional, en los distintos niveles de atención: desde el central al local, desde lo urbano a lo rural, en comunidades indígenas y no indígenas.

De otro lado, el documento *Descentralizar salud y educación. Responsabilidades, capacidades y articulación de gobiernos regionales y locales respecto a salud y educación en dos regiones amazónicas del Perú: San Martín y Loreto*, de Legonía (2015), se encargó de identificar cómo los gobiernos regionales y los gobiernos locales vienen asumiendo nuevas funciones en los sectores salud y educación desde las gerencias de desarrollo social. En otras palabras, se buscó conocer comparativamente cómo se cumplen las responsabilidades y funciones que ahora se han transferido a los gobiernos

subnacionales. Para ello, se usó una metodología cualitativa: 30 entrevistas semiestructuradas a funcionarios de diferentes niveles de gobierno (nacional, regional y local). Los hallazgos muestran que en el nivel central no hay esfuerzos para articular y fortalecer la relación entre los gobiernos regionales y los locales. Las capacitaciones y asistencia técnica en nuevas funciones de los gobiernos locales deben corresponder a los regionales, no al nivel central. Asimismo, en el nivel regional, se presenta un mecanismo para establecer acuerdos mediante la sensibilización de candidatos a los gobiernos regionales y locales, para que continúen con las políticas de desarrollo regional a través de programas. Se hizo manifiesta una significativa brecha de recursos humanos profesionales capacitados, principalmente para distritos rurales o zonas alejadas. En el Gobierno Regional de Loreto se observa un limitado interés en salud, pues su prioridad son los temas ambientales. No hay especialistas en salud, por lo que no se tiene la capacidad de generar políticas. En San Martín, en cambio, los entrevistados manifiestan preocupación por los avances de salud y se cuenta con especialistas para implementar políticas en salud y trabajar de manera articulada con los gobiernos locales. La principal limitación a nivel local es la falta de presupuesto y de recursos para contratar personal profesional que no migre luego de haber recibido capacitaciones. Mientras que en San Martín el personal está capacitado para generar planes distritales, en Loreto existe un vacío en este sentido.

El estudio de Salazar *et al.* (2013), titulado *El Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas en el control del cáncer en el Perú*, destaca la descentralización de los servicios de atención oncológica especializada con la creación de Institutos Regionales de Enfermedades Neoplásicas (IREN). Además, señala la integración de los ejes estratégicos básicos para una atención integral en la población de menores recursos gracias al Plan Esperanza. Los autores comprobaron así la importancia del INEN en el manejo del cáncer como problema de salud pública en el Perú.

1.4 Financiamiento

Lograr el aseguramiento universal en salud implica necesariamente un adecuado financiamiento. Sin embargo, las entidades que lo otorgan suelen tener un acercamiento poco alineado con las prioridades sanitarias y con los planes de salud nacionales. Este alineamiento permitiría lograr un financiamiento efectivo que solucione problemas sanitarios (Cabezas *et al.* 2011). Siguiendo esta línea, se presentan investigaciones que abordan, a continua-

ción, temas vinculados a la sostenibilidad financiera, los principales desafíos de financiamiento del sector, la carga económica de enfermedades clave y los costos sanitarios.

a. Rentabilidad y sostenibilidad

El documento de la Organización Internacional del Trabajo (2012) busca evaluar la sostenibilidad financiera de dos seguros manejados por EsSalud: el seguro regular y el seguro de salud agrario. Analiza los desafíos permanentes para la institución, tales como el aumento de la población adulta mayor y la caída de las tasas de natalidad y mortalidad. La situación financiera del seguro regular está en superávit, mientras que el fondo del seguro de salud agrario muestra un déficit ocasionado por el nivel de aportes de la población cubierta. Los aportes del seguro agrario son menores que el de los asegurados por el seguro regular. Las proyecciones indican que la cobertura de EsSalud aumentará considerablemente para el año 2021, por lo que para mantener la sostenibilidad financiera, se necesitará incrementar la prima media general de ambos seguros. Además, se debe tomar en cuenta que EsSalud se encarga de subsidiar la cobertura de los pensionistas del sistema público de pensiones, con ingresos bajos o nulos, por la ausencia de una pensión mínima de aportación. Tampoco se puede obviar la evasión de pago de aportes, que afecta el financiamiento de la carga de prestaciones de salud. Todos estos problemas agravan la situación financiera de EsSalud, tanto en el corto como en el mediano plazo.

En esta línea, resulta relevante el estudio *Cuentas nacionales de salud: Perú 1995-2012* (Ministerio de Salud 2015), que reveló que los hogares se mantuvieron como el principal agente de financiamiento de los servicios de salud en el país. Si bien este aumentó en términos reales, su participación porcentual pasó de 45,8% a 37%. Además, el porcentaje del gasto familiar dedicado a salud se incrementó de 5% en el 2005 a 5,8% en el 2012. Los quintiles de menores recursos económicos también elevaron la proporción de gasto destinado a salud. El estudio muestra evidencia sobre los destinos de estos pagos según prestador y tipo de gasto. Asimismo, el gasto en salud de las familias se incrementó en el sector privado, privilegiando a prestadores privados. Tanto el gasto en clínicas privadas como en farmacias mostró una tendencia creciente hasta el 2011; sin embargo, el año siguiente tuvo una caída en ambos. En cuanto a los medicamentos, estos continúan siendo la principal causa de gasto en salud (Ministerio de Salud 2015). En este mismo documento, hay evidencia de que el aseguramiento en salud

no garantizó el acceso de los afiliados a los prestadores que forman parte de cada seguro. A pesar de los aumentos de la población asegurada, sobre todo al SIS, posiblemente hubo una restricción de oferta que causó una disminución porcentual de los atendidos en establecimiento de salud públicos (Ministerio de Salud 2015).

b. Carga económica, costos y efectividad

Diversos estudios se enfocan en la carga económica de algunas enfermedades importantes en el país. El de Salmon-Mulanovich *et al.* (2015) analizó la proporción de ingreso del hogar que se destina a gastos relacionados con el dengue, y comparó estos gastos entre migrantes y residentes de Puerto Maldonado, en Madre de Dios. La evidencia mostró que cada episodio de dengue cuesta en promedio 105 dólares, de los cuales el 49% son costos directos, cerca del 35% son costos indirectos y el resto son costos no médicos como el transporte. Asimismo, se encontró que no existen diferencias significativas entre los costos en los que incurren migrantes y residentes. Cabe anotar que el costo total gastado en cada episodio de dengue equivale a aproximadamente un cuarto del ingreso del hogar mensual.

En esa misma línea, se publicó una investigación sobre la carga económica de la influenza en el Perú. Esta determinó los costos directos e indirectos autorreportados de la automedicación, atención ambulatoria, cuidado de urgencias y hospitalizaciones. Los resultados mostraron que el costo proyectado nacional de la influenza varía entre 83 y 85 millones de dólares. Además, los costos por cada episodio representan el 14% del ingreso mensual de un hogar perteneciente al cuartil más bajo, mientras que solo representan el 3% del ingreso mensual para el cuartil más alto. Se concluyó que los costos de tratar la influenza son particularmente importantes para las familias más pobres. En consecuencia, una política de prevención con vacunas podría reducir drásticamente el riesgo de contagio y la carga económica de este virus (Tinoco *et al.* 2016).

El siguiente estudio (Eyzaguirre 2015) se encargó de establecer la brecha de costos de las atenciones de hemodiálisis de pacientes asegurados al SIS, bajo la aplicación del tarifario de procedimientos médico-quirúrgicos y estomatológicos del SIS, en el Hospital Regional de Loreto Felipe Arriola Iglesias. Para ello, se utilizó una metodología cuantitativo-observacional, no experimental. Además, se recolectó información mediante la revisión de las historias clínicas, procedimientos de los requerimientos solicitados

y las planillas de pago de los profesionales y técnicos. El estudio estableció una brecha de costos de las atenciones de hemodiálisis, donde los costos promedio por sesión llegan a S/543, mientras que la cobertura del SIS asigna solo S/304. Esta brecha de costos mensuales de hemodiálisis y la cobertura otorgada corresponde a un 45,7%, pues el SIS solo cubre el costo si no se asignan remuneraciones de los profesionales de salud. Este ejemplo de un hospital en Loreto muestra claramente que el SIS necesita realizar el ajuste de costos de los procedimientos –a nivel nacional– utilizando el índice de dispersión poblacional distrital, para disminuir la brecha de costo generada por el gasto de adquisición de insumos por compra directa regional.

Dentro de los estudios de costos, se deben mencionar los de costo-efectividad. El estudio de Gómez *et al.* (2013) analizó la rentabilidad de tres vacunas antineumocócicas conjugadas (PCV) diferentes. Sin vacunación, la neumonía se asoció con la mayor carga económica para la salud: el 90% de los años de vida ajustados por calidad (QALY) perdidos y el 63% de los costos médicos directos de toda la vida. En cuanto a la otitis media aguda (AOM), esta fue responsable del 1% de QALY perdidos y del 25% de los costos médicos directos. Se estimó que todas las vacunas son rentables para el Perú, siendo el PHiD-CV la más rentable. Los resultados de este estudio de modelización predicen que los PCV probablemente son una estrategia rentable para ayudar a aliviar la carga epidemiológica y económica asociada con las enfermedades neumocócicas y NTHi pediátricas para el Perú.

Otro estudio sobre costo-efectividad es el de Zelle *et al.* (2013), que buscó determinar la rentabilidad de diferentes intervenciones de control del cáncer de mama relevantes para el contexto peruano. Los resultados muestran que el programa actual de cáncer de mama en el Perú (US\$8426 por dispositivo de asistencia ventricular aguda o AVAD evitado) podría mejorarse mediante la implementación de estrategias trienales o bienales. Estas parecen ser las más rentables en el Perú, particularmente cuando se aplica mamografía móvil (desde US\$4125 por AVAD evitado), o cuando se combinan el cribado CBE y el cribado mamográfico (de US\$4239 por AVAD evitado). Para el estadio avanzado, el tratamiento con trastuzumab y las estrategias de detección anual son los menos rentables. La conclusión más importante de esta investigación sugiere que el control del cáncer de mama en el Perú debe orientarse hacia la detección temprana, mediante la combinación trianual de mamografía fija y móvil (edades 45 a 69).

El estudio de Cárdenas *et al.* (2015) buscó estimar los costos económicos del pie diabético en pacientes de alto riesgo –en el Perú, en el 2012– y modelar la rentabilidad de una estrategia preventiva, considerando que las complicaciones del pie diabético son muy costosas y en gran medida prevenibles. Los costos directos de prevención y manejo con atención subóptima, para diabéticos de alto riesgo en el Perú, ascienden a US\$74,5 millones en un solo año, lo que disminuye a US\$71,8 millones para la atención estándar y aumenta a US\$96,8 millones para atención estándar y monitoreo de la temperatura. La implementación de una estrategia de atención estándar evitaría 791 muertes y permitiría un ahorro de costos en comparación con la atención subóptima. Las estrategias de prevención más intensivas, como la incorporación de monitoreo de la temperatura, también pueden ser rentables.

1.5 Aseguramiento

El acceso limitado a la seguridad social ha impulsado diversas acciones para reformar el sistema. Así, se ha buscado incrementar el acceso a la salud, como derecho fundamental de la persona.

Ahora existen nuevas experiencias de aseguramiento público, que introducen sistemas de financiamiento solidario y focalizado para ampliar el acceso a los servicios de salud a personas que viven en la pobreza (Alfageme 2011). En este contexto, se promulga la Ley N.º 29344, que enmarca el aseguramiento universal en salud (AUS) y su reglamento. Esta tiene el propósito de garantizar el derecho pleno de la población a la seguridad social; además, norma el acceso y las funciones de regulación, financiamiento, prestación y supervisión del aseguramiento. Las investigaciones descritas a continuación incluyen estudios sobre la implementación de AUS y el SIS.

El estudio *Fortalecimiento del rol rector de la Sunasa en la implementación del aseguramiento universal en salud, respecto a la supervisión y vigilancia de las Ipress, en el marco del intercambio prestacional del SIS, EsSalud y los gobiernos regionales de Ayacucho, Apurímac y Huancavelica* (Seinfeld, Paredes y Besich 2014) se encargó de mostrar los resultados del diagnóstico situacional del AUS, intercambio prestacional (IP) y el modelo de supervisión del AUS, con énfasis en las regiones priorizadas de Apurímac, Ayacucho y Huancavelica. Para ello, se realizaron estimaciones de las características sociodemográficas de la población –a nivel departamental– para analizar la situación de los indicadores relacionados a los compromisos del AUS. Además, se utilizó la matriz poder/interés, que clasifica a los actores invo-

lucrados en cuatro categorías, y se realizaron entrevistas semiestructuradas y grupos focales (Seinfeld, Paredes y Besich 2014). El estudio concluyó que el alto porcentaje de asegurados en estas regiones se debe parcialmente a que en ellas se inició el proceso de AUS en el año 2009, mientras que los aún elevados índices de pobreza de estas regiones hacen que el SIS tenga una activa participación, asegurando a más del 60% de la población. Por su parte, EsSalud asegura en promedio al 10% de la población en cada una de estas regiones. Este bajo porcentaje, que a nivel nacional es del 24%, se explicaría por los altos índices de pobreza y la alta informalidad. En la medida que las personas puedan obtener trabajo para adquirir seguros contributivos y estar en EsSalud, el SIS debería quedar exclusivamente para la gente pobre y vulnerable.

A pesar de estos elevados porcentajes, el AUS enfrenta retos para lograr una cobertura universal: existe un déficit de infraestructura, recursos humanos e insumos estratégicos. Esto explicaría por qué, si bien el AUS facilita las condiciones y promueve el aseguramiento en salud, aún no logra garantizar servicios adecuados (Seinfeld Paredes y Besich 2014).

Las razones principales para la falta de eficacia del IP fueron la preocupación por una eventual mayor demanda de servicios, la poca extensión de oferta a Ipress y prestaciones, las dificultades para los asegurados de EsSalud de acceso a la oferta de servicios primarios de los gobiernos regionales, la limitada estandarización de los procesos prestacionales que brindan las Ipress de EsSalud y los gobiernos regionales, y la escasa articulación de los procesos de prestación y financiamiento en la red EsSalud.

En línea con el estudio anterior, Portocarrero (2013) realiza la investigación titulada *Apurímac: hacia el aseguramiento público en salud*, en la cual busca comprender el proceso de implementación del SIS para que los sectores pobres de Apurímac accedan a los servicios públicos de salud durante el periodo 2007-2010. En el estudio, se utilizó una metodología que combina métodos cuantitativos y cualitativos, para lo cual se empleó la Enaho 2007-2010. Este estudio señala que el proceso de aseguramiento de Apurímac ha sido fuertemente activado por el crecimiento de la afiliación al SIS, que ha reducido significativamente la barrera económica. A pesar de las complicaciones que existieron para sustentar las solicitudes al SIS y los retrasos en los desembolsos en el balance anual, se puede apreciar que el financiamiento por asegurado ha ido incrementándose. Sin embargo, se han encontrado barreras no escritas para los asegurados del SIS en ambos hospitales del

gobierno regional. Estas barreras de dan porque tienen que identificarse como asegurados SIS, lo que se traduce en un impedimento para conseguir cita para el mismo día.

El documento *Aseguramiento universal en salud de jóvenes peruanos: avances y limitaciones según el análisis de casos en los distritos de Callería, El Porvenir y Vilcashuamán* (Cabrera, Baltazar y Alcántara 2014) realiza un estudio cuantitativo y cualitativo de los avances y las limitaciones de la implementación del AUS en jóvenes. Además, buscó identificar los cambios en la normatividad del AUS y su especificación en el grupo de interés, determinar los factores asociados al AUS en los jóvenes de 15 a 29 años de edad, identificar la percepción de los actores clave y determinar el proceso de atención de salud y afiliación, identificando las barreras, las limitaciones y las potencialidades. Asimismo, buscó hallar la relación entre la percepción de los usuarios y no usuarios y el proceso de atención y aseguramiento en los establecimientos de salud. El estudio utilizó herramientas metodológicas cualitativas, revisó la normatividad y analizó fuentes secundarias. La evaluación se realizó mediante el desarrollo de un flujo de cadena de valor que siguió una secuencia desde la gestión. Para ello, se seleccionaron establecimientos de salud del nivel 1, ya que más del 80% de las atenciones se realizan en ellos.

La investigación de Cabrera, Baltazar y Alcántara (2014) concluye que –gracias a la aplicación del AUS– se han incrementado las posibilidades de acceso al aseguramiento para los jóvenes. Sin embargo, los funcionarios entrevistados mencionaron que ha existido una desprogramación en la entrega de fondos y un desabastecimiento de medicamentos, causado por errores de planificación. Esta tendencia en el incremento en la afiliación de los jóvenes se ha acentuado particularmente en la sierra y en la selva, regiones en las cuales la proporción de jóvenes entre 15 y 29 años supera al 50% de los afiliados. Las tendencias de afiliación de la población pobre y no pobre muestra que los niveles de afiliación son mayores en los jóvenes en situación de pobreza y pobreza extrema. Finalmente, el estudio concluye que los gestores pueden aprovechar la información de fuentes secundarias disponibles en las estadísticas nacionales, y que la normatividad del aseguramiento está claramente definida en las lufas SIS.

■ 2. 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 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 Romani *et al.* (2016) 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–, y predominaron 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.

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 (ver Anexo 1). La presentamos para el quinquenio 2017-2021, de acuerdo a los temas tratados en el balance.

2.1 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, se requiere investigar intervenciones que mejoren la adherencia al tratamiento de TBC y VIH, así como formas de disminuir la resistencia de estos gérmenes a los medicamentos. Por ello, se plantean las siguientes preguntas de investigación, las cuales están orientadas al desarrollo 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 antituberculosos 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?

2.2 Oferta de servicios

En el último quinquenio, la producción de estudios científicos 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 y financiarlas?

- ¿Cómo avanzar hacia una estrategia eficiente de redes integradas que mejore la promoción, prevención, el diagnóstico, el tratamiento, la gestión de enfermedades, la rehabilitación y los cuidados paliativos en el sistema de salud peruano?
- ¿Cómo mejorar eficiente y articuladamente la infraestructura y el equipamiento en los establecimientos de salud a nivel nacional?
- ¿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 de los pacientes que las padecen?
- ¿Cuáles son las mejores estrategias para estimular que los estudiantes de pregrado de ciencias de la salud escojan trabajar en entornos rurales del interior del país?
- ¿Cuál es la efectividad de una intervención basada en mejoras salariales, oportunidades de formación y capacitación, estabilidad laboral y nombramiento para incentivar que trabajen en zonas rurales, del interior del país, 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?

2.3 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 llegar a tener un buen 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 será 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?

2.4 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, 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 resultado de un análisis de 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 para lograr el desarrollo de medicamentos basados en plantas medicinales oriundas del Perú?

2.5 Aseguramiento

Se evidenció que la mayoría de estudios –en los últimos cinco 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. 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 estratégica?
- ¿Cuáles son los mejores mecanismos para disminuir la evasión del pago de aportes al seguro social por parte de las empresas?

■ 3. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Luego de presentar un balance de los principales estudios elaborados en el periodo 2011-2016, de las percepciones de gestores e investigadores respecto de la investigación en salud y de ofrecer una propuesta de la agenda de investigación en salud, para el periodo comprendido entre los años 2017 al 2021, en las siguientes líneas se exponen las principales conclusiones y una reflexión final.

En el balance de las enfermedades prioritarias se evidencia un aumento en la producción científica orientada a identificar daños, mas no estudios con financiamiento público o privado que busquen diseñar intervenciones para mejorar los daños identificados. Urgen intervenciones para mejorar los servicios de agua y saneamiento, y para disminuir la resistencia a los medicamentos contra la tuberculosis, la obesidad y la desnutrición infantil. El Estado podría asumir un rol financiador de estos estudios e incluso se podrían involucrar fondos internacionales y contar con el apoyo de universidades y organizaciones locales para el desarrollo de estos procesos.

En cuanto al balance de la oferta de servicios de salud, este nos muestra una diversidad de problemas asociados a una escasez de oferta, inadecuada distribución y gerencia, que limitan el acceso a los servicios de salud. Entre los principales retos a solucionar están justamente la falta de oferta de servicios, el ineficaz acceso a medicamentos prescritos y la carencia de recursos humanos en salud. Dicho escenario plantea la necesidad de valorar los procesos operativos y de soporte, mediante investigación operativa dentro de los establecimientos de salud, a fin de mejorar su gestión y con ello la calidad de la oferta de servicios de salud. Asimismo, es clave retomar el tema de redes integradas de salud que permitan el uso de todos los servicios de salud –públicos y privados– y fomentar el desarrollo del primer nivel de atención. Esto es fundamental para resolver hasta un 80% de los problemas de salud, así como para contener los costos del sistema.

En relación a los recursos humanos, es posible llevar a cabo y evaluar intervenciones, usando incentivos económicos y de capacitación en profesionales de salud, con la finalidad de estimular el trabajo en el interior del país. Un aporte importante es el de la herramienta SERVQUAL, validada en el contexto peruano para la medición de la satisfacción de los usuarios de consulta externa. Esto es muy valioso, pues se podrían hacer comparaciones válidas entre los establecimientos de salud e incluso entre los subsistemas de salud con los que cuenta el Perú. Finalmente, los expertos en gestión manifestaron su preocupación por saber si la oferta de medicamentos genéricos y biosimilares tiene la misma bioequivalencia que sus contrapartes de marca, un elemento fundamental para garantizar un adecuado tratamiento de las enfermedades.

En el balance de la rectoría y regulación no se identificaron nuevas investigaciones. No obstante, se encontró aportes interesantes como la constatación de una falta de articulación entre los gobiernos regionales y los gobiernos locales para la gestión de salud. En este aspecto, el Estado, a través del Minsa, debe asumir un rol más protagónico, presentándose como un facilitador de canales de comunicación y mesas de trabajos, entre ambas instancias, para hacer posible una mejor gestión en salud a nivel regional. Por otro lado, se presenta el rol rector del INEN en la descentralización de la atención del cáncer en el Perú, aunque para el próximo quinquenio es necesaria una medición de impacto, a fin de valorar sus resultados e ir afinando dicha política. La auditoría médica de los procesos operativos y de soporte también se presenta como una herramienta para la mejora continua de la calidad.

El balance del financiamiento evidencia estudios de costo-efectividad de algunas intervenciones para enfermedades prioritarias para el país. Sin embargo, se trata de simulaciones con diversos escenarios creados. Lo que corresponde es ser consecuentes con dichos resultados e implementar las intervenciones más costo-efectivas. Luego, se debería medir el impacto presupuestario y el nivel de la calidad de vida de las personas beneficiadas con dichas intervenciones, a fin de valorar la sostenibilidad del financiamiento por parte del Estado.

En el balance del aseguramiento, las investigaciones abordaron el tema de la cobertura de aseguramiento en zonas de extrema pobreza financiera, y confirmaron que aún existe una brecha por cubrir. A su vez, es clara la necesidad de ser más eficientes en el proceso de aseguramiento para los

regímenes subsidiados por el Estado; mientras que los seguros contributivos deben mejorar sus procesos de afiliación y recaudación, por parte de los empleadores. Estos hallazgos invitan a desarrollar intervenciones que puedan garantizar un adecuado proceso de aseguramiento y recaudación por parte de las lafas.

Un punto de reflexión importante son las escasas coincidencias respecto a los tópicos a estudiar entre gestores e investigadores, lo que plantea la necesidad de organizar una agenda de investigación común. Probablemente, la falta de interacción entre dichos actores clave sea una de las causas por las cuales las investigaciones en salud no forman parte de las herramientas que utilizan los gestores para la generación y la implementación de políticas públicas. En consecuencia, para lograr esta sinergia, son fundamentales los espacios de conversación y generación de acuerdos colaborativos entre gestores e investigadores. Se podrían iniciar estos esfuerzos de acercamiento desde las universidades y organizaciones que realicen investigación; luego, se podría conseguir el efecto multiplicador replicando dichos esfuerzos con otras universidades y formando para ello equipos regionales de investigación que se ocupen de las agendas locales.

■ 4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **ALFAGEME, A.**
2011 *Algunas reflexiones sobre la Ley de Aseguramiento Universal en Salud en el Perú*. Lima: BCRP.
- **ALIAGA, G.**
2014 *Avances, desafíos y oportunidades hacia la construcción de una política de salud intercultural en el Perú*. Lima: UNMSM.
- **ÁNGELES et al.**
2012 «Salud». En *La investigación económica y social en el Perú, 2007-2011*, pp. 287-324. Lima: CIES.
- **ARRIETA, A.**
2012 «Serie sobre hospitalizaciones evitables y fortalecimiento de la atención primaria en Salud». En *El Caso de Perú*. BID.
- **BALTAZAR, G.; J. ESCATE y L. F. YEPES**
2014 *Línea de base de desnutrición y condiciones de vida de los niños menores de 5 años para los distritos Talavera, San Jerónimo y Andahuaylas, provincia Andahuaylas, región Apurímac*. Lima.
- **BAUTISTA PRADO, C.**
2011 *Estudio de impacto de la estrategia de Atención Integral de Salud a Poblaciones Excluidas y dispersas –Aisped– en la región Ayacucho* (tesis para optar grado académico de magister en Economía de la Salud). Lima: UNMSM.
- **BRIERLEY, C.; N. SUÁREZ, G. ARORA y D. GRAHAM**
2014 «Healthcare access and health beliefs of the indigenous peoples in remote amazonian Peru». En *J. Trop. Med. Hyg.*, pp. 180-183.
- **CABALLERO, P.; M. YAQUI, M. Espinoza, T. Castilla, A. GRANADOS, A. VELÁSQUEZ y C. CABEZAS**
2010 «Prioridades regionales y nacionales de investigación en salud, Perú 2010-2014». En *Rev. Perú Med. Exp. Salud Pública*, pp. 398-411.
- **CABELLO, E. y J. CHIRINOS**
2012 «Validación y aplicabilidad de encuestas SERVQUAL modificadas para medir la satisfacción de usuarios externos en servicios de salud». En *Rev. Med. Hered.*
- **CABEZAS, C.; M. YAGUI et al.**
2011 *Prioridades de investigación en salud en el Perú 2010-2014*. Lima: Instituto Nacional de Salud.
- **CABRERA, J.; G. BALTAZAR y W. ALCÁNTARA**
2014 *Aseguramiento universal en salud de jóvenes peruanos: avances y limitaciones según el análisis de casos en los distritos de Callería, El Porvenir y Vilcashuamán*. Lima.

- **CÁRDENAS, M. K.; A. MIRELMAN, C. GALVIN, M. LAZO-PORRAS. J. PINTO, J. MIRANDA y R. GILMAN**
 2015 *The cost of illness attributable to diabetic foot and cost-effectiveness of secondary prevention in Peru*. BMC Public health.
- **CHAPARRO, M. P. y L. ESTRADA**
 2012 «Mapping the nutrition transition in Peru: evidence for decentralized nutrition policies». En *Rev. Panam. Salud Pública*, pp. 241-244.
- **CHECKLEY, W. et al.**
 2015 «25-hydroxy vitamin D levels are associated with childhood asthma in a population-based study in Peru». En *Clin. Exp. Allergy*, pp. 273-282.
- **CULQUI, D.; C. MUNAYCO, C. GRIJALVA, J. CAYLA, O. HORNA-CAMPOS, K. ALVA y L. SUÁREZ**
 2012 «Factores asociados al abandono de tratamiento antituberculoso convencional en Perú». En *Archivos de Bronconeumología*, pp. 150-155.
- **CURIOSO, W.; K. PARDO y L. VALERIANO**
 2013 «Uso de los establecimientos de salud del Ministerio de Salud del Perú, 2009-2011». En *Rev. Perú. Med. Exp. Salud Pública*.
- **DÍAZ, J. y V. SILDARRIAGA**
 2014 *Efecto del programa de transferencias condicionadas Juntos en el peso al nacer de los niños*. Lima: CIES, GRADE.
- **EYZAGUIRRE, D. M.**
 2015 *Brecha de costos de la hemodiálisis bajo la aplicación del tarifario del Seguro Integral de Salud*. Hospital Regional de Loreto 2015. Lima: Universidad de San Martín de Porres.
- **GOLDIE, S. et al.**
 2012 «Health and economic impact of human papillomavirus 16 and 18 vaccination of preadolescent girls and cervical cancer screening of adult women in Peru». En *Rev. Panam. Salud Pública*, pp. 426-434.
- **GOMEZ, J. A.; J. C. TIRADO, A. NAVARRO, M. M. CASTREJÓN y O. TOPACHEVSKIY**
 2013 *Cost-effectiveness and cost utility analysis of three pneumococcal conjugate vaccines in children in Peru*. BMC Public Health.
- **HERNÁNDEZ-VÁSQUEZ, A.; G. BENDEZÚ-QUISPE, M. SANTERO y D. AZAÑEDO**
 2016 «Prevalence of childhood obesity by sex and regions in Peru, 2015». En *Rev. Esp. Salud Pública*, pp. 1-10.
- **HERRERA, O.**
 2015 *Factores asociados a la calidad de atención en el servicio de emergencia hospital Sergio E. Bernales 2015*. Lima: Repositorio Académico USMP.

- **HUICHO, L.; F. D. CANSECO, C. LEMA, J. MIRANDA y A. LESCANO**
2012 «Incentivos para atraer y retener personal de salud de zonas rurales del Perú: un estudio cualitativo». En *Cad. Saude Publica* 28(4), pp. 729-739.
- **HUICHO, L.; C. MOLINA, F. DIEZ-CANSECO, C. LEMA, J. MIRANDA, C. HUAYNAU-ESPINOZA y A. LESCANO**
2015 «Factores behind job preferences of peruvian medical, nursing and midwifery students». En *Human resources for Health*.
- **INSTITUTO NACIONAL DE SALUD**
2015 *Prioridades nacionales de investigación en salud 2015-2021*. Lima: INS.
- **JARAMILLO, M. y A. SÁNCHEZ**
2012 «Impacto del programa Juntos sobre nutrición temprana». En *Documento de investigación. Salud y desarrollo humano* (61).
- **LANGFORD, R. et al.**
2014 «The WHO Health Promoting School framework for improving the health and well-being of students and their academic achievement (Review)». En *The Cochrane Library* 2014, Issue 4, pp. 1-268.
- **LEGONÍA, E.**
2015 *Descentralizar salud y educación. Responsabilidades, capacidades y articulación de Gobiernos regionales y locales respecto a salud y educación en dos regiones amazónicas del Perú: San Martín y Loreto*. Lima: GRADE.
- **LORET DE MOLA, C.; R. QUISPE, G. VALLE y J. POTERICO**
2014 *Nutritional transition in children under five years and women of reproductive age*. PLOS.
- **MEZONES, E. et al.**
2016 «Promoción de los derechos en salud en Perú: una aproximación desde la perspectiva de acción de la superintendencia nacional de salud». En *Rev. Perú Med. Exp. Salud Publica*, pp. 520-28.
- **MEZONES, SOLÍS et al.**
2014 «Diferencias institucionales en el insuficiente acceso efectivo a medicamentos prescritos en instituciones prestadoras de servicios de salud en Perú: Análisis de la Encuesta Nacional de Satisfacción de Usuarios de los Servicios de Salud». En *Susalud, Rev. Perú Med. Exp. Salud Pública* 33(2), pp. 205-214.
- **MINISTERIO DE SALUD**
2015 *Cuentas nacionales de salud, Perú 1995 - 2012*. Lima: Ministerio de Salud.
- **MIRANDA, J.; F. DIEZ-CANSECO, C. LEMA, A. LESCANO, M. LAGARDE, D. BLAAUW y L. HUICHO**
2012 *Stated references of doctors for choosing a job in rural areas of Peru*. Lima. NAM et al.

2015 «Obesity and Hypertension among School-going Adolescents in Peru». En *J Lifestyle Med. Sep. 5(2)*, pp. 60-67.

• **ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO**

2012 *Estudio financiero actuarial del Seguro Social de Salud del Perú (EsSalud)*. Lima: OIT/Oficina de la OIT para los Países Andinos.

• **ORBEGOSO et al.**

2015 «Time to initiation of multidrug-resistant tuberculosis treatment and its relation with outcome in a high incidence district in Lima, Peru». En *Tropical Medicine & International Health*, vol. 20, Issue 3, pp. 322-325.

• **PETRERA, M.; M. VALDIVIA, E. JIMÉNEZ y G. ALMEIDA**

2013 «Equity in health and health care in Peru 2004-2008». En *Rev. Panam. Salud Pública*, pp.131-6.

• **PORTOCARRERO, A. M.**

2013 *Apurímac: hacia el aseguramiento público en salud La implementación del Seguro Integral de Salud en Apurímac 2007-2010*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

• **POTERICO, J.; S. STANOJEVIC, P. RUIZ, A. BERNABÉ-ORTIZ y J. MIRANDA**

2012 *The Association between socioeconomic status and obesity in peruvian women*. National Institute of Health.

• **RAMÍREZ CÁRDENAS, J. I.**

2016 *Estudio comparativo del grado de satisfacción entre los usuarios y no usuarios del Seguro Integral de Salud hospitalizados en el servicio de obstetricia del Hospital Nacional Docente Madre Niño San Bartolomé* (tesis para optar el grado de magister en Gerencia de Servicios de Salud). Lima: UNMSM.

• **REYES, M.**

2014 *Factores asociados a la no realización del tamizaje para VIH durante la gestación en gestantes atendidas en establecimientos del Ministerio de Salud*. Lima: UNMSM.

• **ROMANI, ROQUE, VÁSQUEZ, MORMONTOY y VÁSQUEZ**

2016 «Análisis bibliométrico de la producción científica sobre las agendas nacionales de investigación en el Perú 2011-2014». En *Fac. Med.* 77(3), pp. 241-9.

• **SALAZAR, M. R.; R. REGALADO-RAFAEL, J. M. NAVARRO, D. M. MONTANEZ, J. E. ABUGATTAS y T. VIDAURRE**

S. d. *El INEN en el control del cáncer en el Perú*.

• **SALINAS, J. et al.**

2013 *Medication possession ratio predicts antiretroviral regimens persistence in Peru*. PLOS.

• **SALMON-MULANOVICH, G.; D. BLAZES, A. LESCANO, D. BAUSCH, J. MONTGOMERY y W. PAN**

2015 «Economic Burden of Dengue Virus Infection at the Household Level among

Residents of Puerto Maldonado, Peru». En *American Society of Tropical Medicine and Hygiene*, pp. 684-690.

• **SEINFELD, J.; R. PAREDES y N. BESICH**

2014 *Fortalecimiento del rol rector de la Sunasa en la implementación del aseguramiento universal en salud, respecto a la supervisión y vigilancia de las Ipress, en el marco del intercambio prestacional del SIS, EsSalud y los gobiernos regionales de Ayacucho*. Lima.

• **SILVA-SANTIESTEBAN, A.; E. SEGURA, C. SANDOVAL, M. GIRÓN, M. PE-
TRERA y C. CÁCERES**

2013 *Determinants of unequal HIV care access among people living with HIV in Peru*. Globalization and health.

• **SOTO, M. G. y A. M. CHÁVEZ**

2016 *Análisis de la situación epidemiológica de la tuberculosis en el Perú*. Lima: Ministerio de Salud.

• **TINOCO, Y. et al.**

2016 *A population-based estimate of the economic burden of influenza in Peru, 2009-2010*.

• **UBILLÚS, G.**

2015 *Impacto de la vacuna hepatitis B sobre los indicadores de morbimortalidad en el Perú 2000-2014*. Lima: Repositorio USMP.

• **VALDEZ, W. y J. A. MIRANDA**

2014 *Carga de enfermedad en el Perú. Estimación de los años de vida saludables perdidos 2012* Ministerio de Salud.

• **VALDEZ, W.; E. O. NAPANGA, A. OYOLA, J. C. MARIÑOS, A. VILCHEZ, J.
MEDINA y M. BERTO**

2013 *Análisis de situación de salud del Perú*. Lima: Ministerio de Salud.

• **VÁSQUEZ-SILVA, L.; R. TICSE, L. ALFARO-CARBALLIDO y F. GUERRA-CASTA-
ÑÓN**

2015 «Acceso, uso y preferencias de las tecnologías de información y comunicación por médicos de un hospital general del Perú». En *Rev. Perú Med. Exp. Salud Pública*, pp. 289-293.

• **VILLEGAS, L.; L. OTERO, T. STERLING, M. HUAMÁN, P. VAN DER STUYFT, E.
GOTUZZO y C. SEAS**

2016 *Prevalence, Risk Factors, and Treatment Outcomes of Isoniazid- and Rifampicin- Mono-Resistant Pulmonary Tuberculosis in Lima, Peru*. Texas A&M University.

• **WILLIAMSON, J.; R. RAMIREZ y T. WINGFIELD**

2015 «Health. Healthcare access and use of traditional versus modern medicine in Remote peruvian amazon communities». En *J. Med. Hyg.*, pp. 857-864.

- **WOO NAM, E. et al.**
2015 «Obesity and hypertension among School-going adolescents in Peru». En *Journal of Lifestyle Medicine*, pp. 60-67.
- **WU, A. P. et al.**
2015 *Incidence and Risk Factors for Respiratory Incidence and Risk Factors for Respiratory Infections among Children in the Remote Highlands of Peru.*
- **ZELLE, S. et al.**
2013 *Cost-effectiveness analysis of breast cancer control interventions in Peru.*

■ 5. ANEXOS

ANEXO 1. Percepciones de los expertos sobre diversos aspectos de la salud en el Perú, 2011-2016

Para recoger las percepciones de expertos en salud, se llevaron a cabo entrevistas grupales, divididas en dos grupos. El primero tenía como criterios de inclusión ser profesional de la salud con estudios de postgrado en gestión de servicios de salud y/o salud pública, haber laborado en puestos de dirección y/o gerencia en Iafas o Ipress del ámbito público o privado. El segundo grupo de expertos contaba con revistas científicas indizadas y/o trabajaba como docente investigador en universidades públicas o privadas.

Se buscó recoger sus opiniones sobre las áreas a priorizar –en el ámbito de la investigación en salud– para el próximo quinquenio. Adicionalmente, se preguntó acerca de las barreras para llevar a cabo investigaciones en salud. Para ello, se utilizó la metodología de entrevista grupal basada en una guía de preguntas de elaboración propia. Las opiniones se presentan a continuación por grupos de expertos.

Grupos de gestores: áreas a priorizar en investigación

a. Recursos humanos en salud

Los gestores coincidieron en que la investigación en recursos humanos debe continuar realizándose en los próximos cinco años. Concretamente, los temas deberían orientarse a disminuir la escasez de recursos humanos calificados en el interior del país, intervenciones para evitar que los profesionales de salud necesiten realizar múltiples trabajos, e investigaciones orientadas a mejorar la percepción del usuario, respecto de la calidad de atención por parte del personal de salud.

b. Gestión de los servicios de salud

Los especialistas consultados resaltaron la importancia de la investigación operativa de los servicios de salud, propusieron llevar a cabo estudios para mejorar los procesos operativos y de soporte de los servicios de salud, a fin de tener procesos más eficientes e impactar en la calidad de la atención en salud, y plantearon iniciar este tipo de estudios operativos mejorando los procesos de disponibilidad de camas en Minsa y EsSalud. Asimismo,

propusieron dar mayor énfasis a los estudios de auditoría médica para la mejora de la calidad de los procesos de atención, investigaciones que deberían partir de las oficinas de calidad que tienen las Ipress

c. Políticas públicas y programas de salud

Otro aspecto de vital importancia, considerado por los gestores entrevistados, fueron los estudios que miden el impacto de las políticas y los programas de salud en la población. Advirtieron que existen muchos programas sociales subvencionados por el Estado que deben ser evaluados en su eficiencia e impacto; mencionaron los programas de presupuesto por resultado y la necesidad de su evaluación. Sin embargo, para hacer factibles estas mediciones de impacto, es necesario que al inicio de cada política o programa de salud se construya una línea de base, de manera que posteriormente se pueda medir su efecto en las poblaciones favorecidas por estas políticas. Más aún, hay que investigar por qué existen intervenciones o programas que no se ejecutan, sobre todo a nivel regional.

d. Evaluaciones económicas y financieras

Según los gestores entrevistados, hacen falta estudios que estandaricen los costos a nivel de todo el sistema de salud, a fin de poder facilitar los intercambios prestacionales. También son importantes las evaluaciones de costo-efectividad de las nuevas tecnologías sanitarias. Se debe considerar el impacto de dichas tecnologías en la sostenibilidad del sistema de salud para poder instaurarlas como una política pública. Adicionalmente, sugirieron investigaciones sobre el manejo presupuestario a nivel de los principales hospitales del Perú, para contar con análisis de eficiencia en el uso de los recursos. Finalmente, subrayaron la necesidad de realizar investigaciones relacionadas a los mecanismos de pago y reembolso entre prestadores y financiadores, para hacerlos más eficientes.

e. Telemedicina

Dentro de las prioridades de investigación para los siguientes cinco años se consideró a la telemedicina, tecnología que permitiría llegar a grupos poblacionales que no tiene un adecuado acceso a los servicios de salud. Los gestores hicieron notar su importancia como una intervención a ser implementada en el corto a mediano plazo.

f. Guías de práctica clínica

Se discutió la necesidad de desarrollar guías de práctica clínica basadas en la mejor evidencia científica disponible. Los expertos resaltaron su importancia para mejorar el diagnóstico y el tratamiento de los pacientes, pues son un instrumento que permite la auditoría para la mejora de la atención de salud, así como planear el abastecimiento de los insumos y materiales necesarios para la correcta atención de los pacientes.

Grupo de investigadores: áreas a priorizar en investigación

a. Ensayos clínicos controlados

Uno de los principales temas mencionados por los expertos encuestados fue la disminución del número de ensayos clínicos realizados en el país en los últimos años. Teniendo en cuenta que en ese mismo periodo el número de investigaciones aumentó, esta tendencia no es consistente. Los cambios en el reglamento de ensayos clínicos, hechos por el INS, han generado una disminución en las investigaciones correspondientes. Involucrar a pacientes peruanos en ensayos clínicos multicéntricos permite estar a la vanguardia de la investigación. Agregaron que no solo son necesarios mayores estudios, sino mayores ensayos clínicos contextualizados a los problemas de salud locales.

b. Estudios de intervención en la comunidad

Los entrevistados mencionaron que la gran mayoría de los estudios realizados se enfocan en describir los problemas de salud –como los estudios de prevalencia y riesgos de algunas enfermedades–, pero existe poca investigación sobre intervenciones o acciones para solucionar los problemas identificados con base empírica. En ese contexto, anotaron que deben realizarse estudios para probar intervenciones a nivel de la comunidad y contextualizarla a nivel local, lo que permitiría generar políticas públicas con base en información primaria local.

c. Bioequivalencia de fármacos genéricos y biosimilares

Los medicamentos genéricos y biosimilares son una de las áreas prioritarias en investigación para los próximos años. Los entrevistados refirieron que, a la fecha, casi no existe investigación en dichos tópicos y se desconoce si el actual mercado de medicamentos genéricos cumple con los estándares de calidad

necesarios. Del mismo modo, se hizo referencia a que existen diversas copias de medicamentos biotecnológicos que no han sido sometidas a estudios de bioequivalencia. Los expertos consideraron que el liderazgo de este tema lo debe asumir el INS, a través de su Centro de Nacional de Control de Calidad.

d. Plantas medicinales

Otra de las prioridades mencionadas fue impulsar los estudios basados en los compuestos extraídos de plantas medicinales o estudios fitosanitarios. Se indicó que es necesario estudiar los procesos para que estos compuestos sean incluidos dentro del tratamiento efectivo de enfermedades. Si estos fueran presentados como una oportunidad comercial a los patrocinadores de la industria farmacéutica, se podría conseguir financiamiento de manera más fácil y oportuna.

e. Barreras y facilitadores de la investigación en salud en el Perú

Una barrera identificada por los entrevistados fue la escasez de financiamiento para hacer investigación. Se mencionó que, si bien el Concytec otorga fondos para llevar a cabo proyectos de investigación, dentro de sus prioridades de financiamiento –en el campo de la salud– solo se encuentra la biotecnología. Debido a ello, muchos investigadores concursan a fondos del extranjero, que son más difíciles de obtener y que los obligan a abordar temas de investigación que muchas veces no están alineados con las prioridades de investigación del Perú.

Respecto a la realización de ensayos clínicos, los expertos opinaron que una gran barrera son los largos procesos administrativos que se necesitan realizar para conseguir los permisos y aprobaciones éticas de ley dentro del INS. Todo ello incrementa los costos, aumenta la duración de todo el proyecto y desincentiva la investigación.

Otro punto importante es la transparencia de los datos. Según los expertos, se requiere de una cultura de investigación que incentive compartir resultados y las bases de datos de los estudios. Las instituciones públicas y privadas en el sector salud deberían poder compartir su información para que sea utilizada para desarrollar investigaciones. Este intercambio de datos debería hacerse guardando la ética sobre la confidencialidad de la identidad de los participantes en el estudio. Todo ello generaría un sector de investigación en salud más eficiente y mejor coordinado.

Finalmente, los expertos en investigación se refirieron a las dificultades para poder publicar artículos científicos en revistas indizadas a Scopus o PubMed. En el Perú existen solo dos revistas científicas con estas características, que realizan exhaustivos procesos de revisión por pares y que son consideradas para elaborar la clasificación de instituciones que hacen investigación a nivel mundial. Con la creación de nuevas revistas en investigación, de buen nivel, se permitiría que los hallazgos de los estudios allí publicados puedan llegar con mayor facilidad a los gestores y tomadores de decisión en salud.

ANEXO 2. Impacto de las investigaciones en políticas públicas de la salud en el Perú, 2011-2016

El número de investigaciones sobre enfermedades prioritarias –aquellas con mayor prevalencia en el país, como la tuberculosis, las enfermedades oncológicas, las enfermedades transmisibles, entre otras– han aumentado a través de los años. Además, los documentos sobre salud materna neonatal también muestran un incremento. Por el contrario, los estudios sobre determinantes sociales de la salud –como género, nivel socioeconómico, educación, laboral, acceso a agua y saneamiento, etnia, vivienda y acceso a servicios de salud– fueron escasos durante el periodo evaluado. Las investigaciones revisadas se han enfocado en la descripción y la situación actual de dichas enfermedades; es decir, en el problema, y en menor escala en desarrollar abordajes para el control de dichas enfermedades, su prevención y manejo. Esto es especialmente importante dado que este tipo de investigaciones son clave para la generación de políticas públicas o programas de salud pública a nivel nacional o en poblaciones priorizadas.

Adicionalmente, existen escasas evaluaciones de impacto de las políticas públicas vigentes, dirigidas hacia la reducción de los principales problemas sanitarios del país. Es imprescindible contar con este tipo de evaluaciones de impacto, dado que permiten a los tomadores de decisiones realizar cambios en los programas, de tal manera que mejoren su impacto o, incluso, puedan eliminar determinadas políticas y pensar en otro tipo de abordaje de los problemas de salud.

A partir del estudio de Soto y Chávez (2016), se debería proponer políticas de profilaxis de los contactos de tuberculosis (TBC) y de manejo de poblaciones vulnerables a contraer TBC, y en consecuencia, de resistencia a las medicinas. Por su parte, el estudio de Villegas et al. (2016) llama a políticas para vigilar la resistencia a la TBC asociada a la coinfección con VIH.

Se necesita generar políticas que incidan sobre los factores que se asocian en la adherencia al tratamiento de TBC.

El estudio de Goldie *et al.* (2012) apoyó, junto a otros estudios técnicos del INS, la generación de una política de vacunación en niñas de entre 9 y 11 años contra el VPH, a fin evitar la posibilidad de padecer cáncer de cuello uterino en la adultez. Sin embargo, para lograr un impacto sobre la disminución del cáncer de cuello uterino es necesario reforzar la vacunación con otras estrategias, tales como el diagnóstico temprano y su tratamiento oportuno.

En cuanto a los resultados encontrados en los estudios sobre obesidad revisados, estos se deberían traducir en intervenciones y políticas públicas para promover entornos escolares saludables. Específicamente, el estudio de Woo Nam *et al.* (2015) encuentra evidencia de que los programas sociales que promueven salud podrían reducir la frecuencia de obesidad. El estudio de Chaparrol y Estradall (2012) ofrece evidencia sobre la necesidad de políticas públicas que prioricen las altas tasas de retraso del crecimiento, al igual que la obesidad en los niños. En este contexto, las escuelas son el ámbito perfecto para desarrollar intervenciones exitosas en cuanto a la disminución del índice de masa corporal, junto con un aumento de la actividad física, así como prevenir la desnutrición en los estudiantes, como lo han demostrado ya diversos estudios (Langford *et al.* 2014).

Con respecto a los estudios sobre VIH, la investigación de Silva-Santiesteban *et al.* (2013) muestra la necesidad de políticas que protejan financieramente a los pacientes con VIH para evitar el gasto de bolsillo. A pesar de que en el Perú existe una política de aseguramiento universal y un programa presupuestal del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para VIH, se necesitan conocer los factores asociados a la presencia de gasto de bolsillo en esta población.

Los estudios que tratan sobre el acceso a los servicios de salud reportan los factores asociados a su uso. Por ello, estos hallazgos deberían utilizarse como insumo para la planificación de la gestión de dichos servicios. Por otro lado, los estudios sobre recursos humanos son pocos, pero existe cierta persistencia a través de los años. Entre los revisados, no se reportan intervenciones orientadas a mejorar la disponibilidad de los recursos humanos en salud.

En cuanto a los estudios sobre acceso a medicamentos, estos evidencian una falta de acceso adecuado a la prescripción hecha por el médico, a nivel

nacional, sobre todo en los establecimientos de salud del Minsa. Ello revela la necesidad de mayor investigación para mejorar el acceso de medicamento en general. Del mismo modo, se encontró un retraso en el acceso a los medicamentos en pacientes que presentan tuberculosis multidrogorresistente. Si bien existe una política pública instaurada sobre el manejo de tuberculosis, es necesario tener en cuenta estos resultados a fin de poder mejorar el acceso a medicamentos en dichos pacientes.

Dentro de los estudios revisados, se evidencia la evaluación de dos programas del Estado destinados a mejorar la oferta de servicios en departamentos pobres del Perú. El estudio de los programas Atención Integral de Salud a Poblaciones Excluidas y Dispersas (Aisped) y Juntos no evidencia resultados que muestren una mejora de los objetivos perseguidos por ambos. Estos resultados deberían orientar a los gestores de estas intervenciones a replantear las estrategias implementadas en dichas zonas, para mejorar la oferta y el acceso a servicios de salud. Por otro lado, uno de los temas ausentes –dentro de las investigaciones revisadas sobre acceso a servicios de salud– fue el de infraestructura y equipamiento. Son necesarios estudios en este campo para plantear políticas públicas. Al igual que con el tema de las enfermedades prioritarias, la mayoría de investigaciones en acceso a los servicios de salud se centran en la descripción del problema y no se enfocan en la evaluación de intervenciones o soluciones para generar políticas públicas.

Acerca de los estudios sobre rectoría y regulación, los temas abordados estuvieron relacionados a la rectoría del Minsa en la capacitación de gestores y salubristas para generar un mecanismo de monitoreo de las políticas de salud en las regiones. Los estudios también evidenciaron la capacidad de Susalud de empoderar a los usuarios para ejercer la protección de sus derechos en salud, a través de la formación de juntas de usuarios. Del mismo modo, se reportó el rol rector y regulador que debería asumir el Minsa para mejorar la salud de las poblaciones indígenas, dentro de un marco de salud intercultural. Frente a estos hallazgos, urge hacer investigación en dichas poblaciones, a fin de generar políticas públicas con enfoque intercultural.

Los estudios encontrados sobre rentabilidad financiera evidencian, entre otras cosas, que EsSalud debería adoptar una mejor política de gestión financiera y sanitaria, a fin de nivelar el déficit de recursos económicos del seguro agrario. Otra investigación encuentra una disminución, en términos porcentuales, del gasto de bolsillo en salud por parte de las familias peruanas, que se deriva de la política de AUS. Sin embargo, esta misma


investigación mostró que estar afiliado a un seguro de salud no garantizó el acceso a los servicios de salud ni evitar el gasto de bolsillo, por lo cual se deben diseñar políticas orientadas a conseguir ese objetivo. También se menciona la carga de enfermedad de infecciones virales como el dengue y la influenza, lo que hace evidente la necesidad de generar políticas de Estado que disminuyan el gasto de bolsillo para las familias. Otro estudio hizo mención a que el Estado debe generar una política de unificación de precios –respecto a los insumos, materiales y recursos humanos– para sanear las brechas de costos que existen entre los hospitales y el pago que realiza el SIS por el servicio de hemodiálisis. Por otro lado, se encontraron estudios de costo-efectividad que mostraron resultados favorables para el uso de vacunas conjugadas para evitar la neumonía, siendo hoy una política pública su uso en el calendario de vacunación peruana. En esa misma línea, un estudio encontró costo-efectiva la estrategia de detección temprana de cáncer de mama, al utilizar la mamografía fija y móvil. Aunque estos hallazgos refuerzan la actual política de cribado de cáncer de mama con mamografía que se ofrece en los establecimientos de salud, debe también iniciarse una política de uso de mamografía móvil. Asimismo, se evidencia que la mejor estrategia para disminuir la carga económica del pie diabético es la política de prevención.

Sobre el aseguramiento universal en salud, los estudios revisados evidenciaron un aumento de este en regiones de extrema pobreza, como Ayacucho, Apurímac y Huancavelica. No obstante, al momento del estudio existía aún una brecha importante de personas en pobreza por asegurar, además de la falta de una oferta adecuada de servicios de salud. Actualmente, sigue vigente la política de AUS por parte del Estado, aunque para tener una buena cobertura, esta debe ir de la mano con una política de mejora en la oferta de servicios de salud de calidad.

DERECHOS CIVILES Y DISCRIMINACIÓN: BALANCE DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS 2011-2016 Y AGENDA DE INVESTIGACIÓN 2017-2021

JEANINE ANDERSON ¹

¹ **Jeanine Anderson** es antropóloga con PhD de la Universidad de Cornell en Nueva York, EE. UU. Desde 1992 hasta 2012 formó parte de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Ha realizado investigaciones en el campo de la familia, la niñez y la salud, la organización de los cuidados y la política social.



El presente documento contiene una revisión de la producción de estudios sobre la discriminación y el recorte de los derechos civiles en el Perú en el último quinquenio. Para ello, se hizo una revisión bibliográfica y una extrapolación de las prioridades de investigación en torno al tema. Conocer diferentes formas de discriminación y limitación de los derechos civiles de diferentes grupos sociales nos ayuda a entender mejor cómo combatirlas. Por lo mismo, las conclusiones y la agenda de investigación sugerida para los siguientes años emergen de las lecturas y de una síntesis de preguntas de investigación. El fin es llegar a estudios en favor de la construcción de una sociedad plenamente democrática como el Perú aspira a ser.

■ 1. BALANCE DE INVESTIGACIÓN 2011-2016

La discriminación es un problema que afecta a todas las sociedades modernas. Se pueden señalar algunos de los factores que la alimentan, tales como la masividad de las sociedades contemporáneas, la competencia por recursos y reconocimiento, la diversidad de prácticas y convicciones de la ciudadanía, y la heterogeneidad de las poblaciones donde nunca falta un 'otro'.

La investigación del último quinquenio comprueba la plena vigencia de la discriminación étnica, racial, socioeconómica y de género en el Perú. Se han estudiado sus efectos en entornos de los servicios (salud, educación, otros), el mercado laboral y la organización de los cuidados. Algunas prácticas de discriminación se debilitan, pero aún no se ha visto en el Perú la aplicación de una estrategia fuerte de acción afirmativa. Las investigaciones también comprueban el surgimiento de nuevos ejes de discriminación; por ejemplo, contra minorías religiosas, la comunidad LGBT y las personas que se desenvuelven en actividades que conllevan el estigma y la tacha moral.

No obstante, por más extendida que sea la discriminación en el Perú, no siempre se nombra como tal ni se hace el foco de investigaciones específicas. Lo

usual es encontrar referencias al maltrato y al recorte de derechos y libertades al final de una descripción sobre distintos segmentos poblacionales o situaciones de encuentro entre diferentes. Por lo mismo, las estrategias usuales de búsqueda de bibliografía a través de palabras clave no fueron empleadas en el balance que sigue, sino que se adoptó una estrategia de ‘bola de nieve’. Comenzando por estudios conocidos sobre la situación de las mujeres, la población afroperuana, los indígenas andinos y amazónicos y otros grupos susceptibles de discriminación, se revisó la bibliografía consignada en cada texto para construir una cadena hacia otros estudios. Algunos estudios fueron sugeridos por colegas que trabajan sobre problemáticas como la ‘indigenidad’ o la discapacidad. La búsqueda se facilitó debido a que determinados autores e investigadores están identificados con cuestiones como la desigualdad social en el país y han realizado múltiples estudios al respecto.²

Cabe señalar que sigue siendo el caso que no todos los textos revisados nombran el concepto de ‘discriminación’ ni problematizan los derechos civiles de la población o de un segmento particular de ella. Este hecho determinó la organización del balance en dos grandes secciones. La primera (ver apartado 1.2) examina las categorías de personas que son calificadas como víctimas de discriminación o, bajo otro nombre, del menoscabo de sus derechos y libertades. La segunda se dirige a las situaciones, contextos e instituciones donde se produce tal discriminación o menoscabo. Nuevamente, no siempre queda clara la intención de discriminar o maltratar a quienes sufren el recorte de sus oportunidades y condiciones de vida. La intención de discriminar resultó un factor útil de organización de las fuentes para esta segunda sección (ver apartado 1.3). El balance termina con un examen de la ‘interseccionalidad’ o la ‘multideterminación’ de la discriminación reflejada en la investigación peruana reciente.

1.1 La fenomenología de la discriminación

Al margen de todo lo que puede analizarse sobre su contexto, dinámica y causas, la discriminación nace en la experiencia: la del victimario-discriminador y, sobre todo, la de su víctima. Las anécdotas nos permiten ingresar en la subjetividad de los actores y conocer los sentimientos asociados a actos

² Agradezco las sugerencias y propuestas de numerosas personas que fueron consultadas en el curso de preparar el balance: Blanca Figueroa, Susana Chávez, Gabriel Velasco, Rocío Muñoz, Renato Constantino, Renata Bregaglio, Rosa Dierna, así como del apu Bernabé Impi, Carlos Lima y varios otros integrantes de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesep).

hirientes. Es apropiado iniciar esta revisión de la literatura con referencias tomadas de algunos de los estudios que registran cómo se experimenta la discriminación en el país y quién la experimenta. Las situaciones donde se observa una discriminación palpable, así como su interpretación y procesamiento subjetivo por parte de sus víctimas, proveen la data para las investigaciones de otra índole, directa o indirectamente.

Las etnografías de la discriminación en el Perú son pocas; más bien, hallamos etnografías de lugares propicios donde la discriminación es uno entre muchos fenómenos registrados en el curso de un trabajo de observación. Así, las etnografías de la escuela recogen incidentes de *bullying* y burla a niños y niñas en medio de actividades con un contenido de cooperación y amistad (Ames y Rojas 2012; Rojas 2011; León Zamora 2014). Las etnografías de la familia y estudios sobre la violencia doméstica reconstruyen escenas muy variadas, donde la discriminación puede aparecer en distintos momentos y formas. (Alcalde 2014; Benavides y León 2013; Benavides, Riso y Etesse 2011; Boesten 2014), Los incidentes de discriminación en contra de niños y niñas de la calle abundan en las descripciones de escenarios de trabajo infantil (Cavagnoud 2011), sobre todo en lugares donde los intereses de los adultos chocan con los intereses de los niños y niñas en un mismo espacio (Cavagnoud y Mujica 2011).

Estudiar la discriminación etnográficamente depende de recoger lo hablado (o no hablado) junto con lo actuado (o no actuado), ya que sale en primera plana en muchos episodios de discriminación el uso de determinados palabras, apodos, insultos y amenazas. El estudio de Huayhua (2010, 2013) sobre las interacciones que se producen entre campesinos, campesinas, profesores, personal de salud y otros mestizos en vehículos de transporte público que van entre un pueblo rural y la ciudad de Cusco es un precioso aporte en esa línea. Las conversaciones que surgen en el trascurso de disputas por asientos, y por el derecho mismo de abordar una combi, dan una entrada no solo a las etiquetas y estereotipos que se aplican entre unos u otros, sino que evidencian los razonamientos que se esgrimen en defensa de privilegios, o para cuestionarlos o rechazarlos.

Las narrativas de discriminación asumen prominencia en el estudio de Zavala y Bariola (2012: 204-205) sobre los beneficiarios de becas para estudios superiores en un programa de acción afirmativa que tuvo el apoyo de la Fundación Ford (analizado en Sanborn y Arrieta 2012). Todos/as los becarios tenían que narrar sus experiencias de discriminación como parte del proceso de selección. Los

autores analizan la dimensión discursiva y los relatos de interacciones verbales. Las narraciones abundan en referencias como "burla", "miedo", "sufriendo", "menoscar", "exclusión", "dificultades", "chocante", "desventaja", "limitante", "obstáculo", "huérfano", "menosprecio", "despectivamente", "recriminados" y "castigados".

Lugares como las tiendas, bancos, discotecas y, en general, lugares donde se produce una transacción económica entre personas desconocidas son propicios para la ocurrencia de actos discriminatorios (Indecopi 2015). Las variantes de los actos forman parte de la casuística que Indecopi compila a partir de denuncias. Puede consistir en ignorar la presencia de la persona, dar prioridad en la atención a otra, no proporcionar información, dar un trato irrespetuoso (por ejemplo, utilizando sobrenombres) o negar la entrada (alegando la falta de higiene, ruido excesivo, indumentaria inapropiada, entre muchas otras razones).

Algunos estudios observan las consecuencias de la discriminación y cómo se crea una presión en las víctimas de conformarse ante las normas supeuestamente violadas. Procuran convertirse en la clase de persona que no merece ser discriminada. En esa línea, existen estudios antiguos sobre las personas de origen rural y pobre que se emplean como personal de servicio en hogares de situación socioeconómica holgada. Allí serán resocializadas en los usos y costumbres, incluida la forma de hablar, caminar y vestirse en la ciudad. Anderson (2010) descifra proyectos de vida de los inmigrantes rurales en los asentamientos populares de Lima, que apuntan a mimetizarse con la población citadina. Para mujeres, implican dejar solo para la casa su lengua autóctona, adoptar estrategias para superar el analfabetismo, y asistir a cuanto cursillo se presente para ensayar nuevas prácticas de cocina y educación de los niños. Para los hombres, y para desgracia de sus esposas, implican abandonar ciertos hábitos de colaboración en las tareas domésticas y adoptar nuevos estilos de sociabilidad masculina. Janampa (2015), en una peluquería costosa de barrio residencial, observa los esfuerzos de la clientela por teñirse el pelo (más rubio, mejor), y los esfuerzos de las peluqueras por hacerle entender los límites de lo posible y creíble en sus intentos de transformación. Drinot (2011), en un análisis histórico que se construye sobre cientos de incidentes, interpreta el proyecto de industrialización del país como un proyecto de las élites de "mejoramiento de la raza". Se trataba de volver a los grupos subordinados en una fuerza laboral y clase social ordenadas, disciplinadas, puntuales y 'desindianizadas'.

Los incidentes de discriminación pueden ser sumamente dramáticos e incluso involucrar una violencia extrema. Se dificulta la investigación, sin embargo, debido a la tendencia de las personas de reprimir la memoria de tales eventos, de normalizarlos o interpretarlos como caprichos de un individuo y un momento. En la línea de investigación que ha seguido Grade sobre la población afroperuana, se constata esta tendencia, la que produce inconsistencias en las encuestas que dependen del recuerdo de eventos de discriminación y su interpretación como tal (en concordancia con lo que los investigadores definen). Benavides, Valdivia y Torero (2006: 10; citado en EEPA 2015: 79) sugieren que esta reticencia de la población afroperuana a reconocer la discriminación que experimenta “podría estar relacionada a un mecanismo de defensa u ‘olvido’ de los individuos frente a estas conductas”.

Las ciudades y sus áreas públicas –que acarrean de competencia por espacios y bienes, y debido a los encuentros frecuentes y transitorios que se producen entre extraños– son lugares especialmente propicios a los incidentes de discriminación (Benavides et al. 2015). Los lugares donde jefes y jefas de familia encuestados para el *Estudio especializado sobre la población afroperuana* han experimentado discriminación, según ellos la perciben y definen, son múltiples.

«Según los resultados de nuestra encuesta, los principales espacios donde el jefe o jefa de hogar ha sufrido discriminación son la calle, combis u otro transporte público (19,6%), durante la postulación a un empleo (14,3%), en el centro de estudios (13,8%), espacios familiares y entre amigos (12,5%), en el centro de trabajo (9,2%), en restaurantes, discotecas o tiendas (9,6%) y en hospitales (7,5%). Cabe señalar que no se observan diferencias significativas entre hombres y mujeres al observar estas situaciones de discriminación». (Benavides et al. 2015: 79)

El barrio donde se vive se convierte en motivo de discriminación, jerarquizada como está la geografía urbana. Se disputa el acceso, además de la forma de presentación y las actividades que pueden realizarse en calles, parques y esquinas de diferentes zonas de las ciudades. Ucelli y García Lloréns (2016) registran múltiples escenas donde jóvenes de los asentamientos periféricos de Lima circulan por zonas fuera de su ámbito usual. Para algunos, tomarse la libertad de visitar lugares identificados con otros sectores sociales representa una conquista y el ejercicio de un derecho. John, que se pone sus zapatillas de moda y otros marcadores de joven moderno en su ropa, va de Villa El Salvador a pasear por Miraflores:

«A todos creo que nos ha afectado la discriminación en algún momento. Cuando salimos por Miraflores, estamos caminando y nos ven así, de pies a cabeza. A veces nos sentimos mal, pero a mí me rebota si me discriminan o no. No me afecta» (Ucelli y García Lloréns 2016: 240).

Concluyen las autoras: para adolescentes y jóvenes de los barrios populares, el acceso al consumo no les salva de experimentar la discriminación. “No basta con vestirse bien, con tener un trabajo formal o con asistir a una universidad privada para no ser discriminado en ciertos espacios de la ciudad” (Ucelli y García Lloréns 2016: 242).

Este breve esbozo de la fenomenología de la discriminación en el Perú sugiere varios de los temas recurrentes en la literatura que se revisa a continuación. Afecta a determinados grupos, pero una gran cantidad se expresa en actos y palabras. La discriminación refleja la distribución de poder, recursos y oportunidades en la sociedad actual.

1.2 Categorías y esquemas sobre derechos civiles y discriminación

La investigación sobre la discriminación depende de las categorías que se usan para clasificar a los sujetos (individuos y grupos), así como de los marcos de referencia empleados. En este caso, a comparación de otros campos del saber, ambos elementos son especialmente contenciosos. Las categorías se adaptan del lenguaje común y suelen tomar la forma de categorías emparejadas o polares (Tilly 2000; Reygadas 2008). Los problemas se centran en la dificultad de aplicarlas consistentemente cuando su utilidad en la interacción social es precisamente su flexibilidad. Pueden servir para expresar cercanía emocional (Berg y Ramos-Zayas 2015; Sinervo 2013), como mera descripción o como arma de menosprecio y provocación.

La centralidad de las categorías (etiquetas, sistemas de clasificación) viene del carácter de las sociedades masivas modernas, caracterizadas por la movilidad social y geográfica. Las transacciones económicas y sociales demandan evaluaciones rápidas entre actores: qué recursos tienen, qué pautas guían su conducta, qué interés tienen como aliado u oponente. De allí surgen los estereotipos, asociados a las categorías, que llevan al empleo de guiones que predeterminan el desarrollo de gran parte de las interacciones. Desde el estudio de la discriminación, las grandes preguntas son: ¿Hasta qué punto las categorías son un reflejo válido de la realidad, cuán justificados son los estereotipos?, ¿cuánto daño e injusticia fluye de los guiones?,

¿cómo se empobrece la vida social con prácticas de este tipo, que cortan la posibilidad de interactuar como personas individuales?

Las categorías trabajadas en investigaciones realizadas en el último quinquenio pueden organizarse en cuatro grandes grupos: i) categorías fuertemente estructurantes de la sociedad peruana; ii) categorías de vulnerabilidad; iii) categorías ancladas en esquemas morales; y iv) categorías transgresoras. No obstante, muchas prácticas de discriminación apelan a cuestiones asociadas a más de una categoría a la vez. Este es el reto de la 'interseccionalidad', que se discute al final de la sección.

1.2.1 Las categorías susceptibles a discriminación

a) Categorías fuertemente estructurantes de la sociedad peruana

La mayoría de estudios en el Perú se organizan alrededor de una lista corta de categorías, que incluyen raza, etnicidad, género, edad/generación, y 'clase social' o posición socioeconómica. Sulmont (2012) presenta una discusión particularmente útil acerca de su origen, su despliegue especialmente en los grandes censos y encuestas que se realiza en el país, y los intentos de darles cierta estabilidad como instrumento facilitador de comparaciones entre un estudio y otro. Concluye en que eso es imposible, dada su íntima relación con la práctica social y lingüística de la población peruana, que está permanentemente en flujo.

La mayoría de estudios apelan a las etiquetas que los sujetos aplican a sí mismos o al autorreporte sobre su lengua materna o lugar de origen. No obstante, un proyecto regional (PERLA: *Project on Ethnicity and Race in Latin America*, basado en la Universidad de Princeton, EE. UU.) es notable por haber utilizado una medida objetiva (Telles, Flores y Urrea-Giraldo 2015). Se trata de una paleta de 11 tonos graduados –desde blanco a negro– que fue aplicada en ocho países latinoamericanos, Perú entre ellos. Los resultados sustentan la persistencia del color de la piel como factor central en la discriminación, al tiempo que sugieren divergencias importantes entre la autoidentificación étnica-racial y el color –medido no solamente con el instrumento, sino también en la percepción de los demás actores sociales–. En esta conexión, el estudio de Golash-Boza (2011), realizado en un pueblo rural de Piura –comúnmente identificado como parte de la zona que congrega a los descendientes de esclavos africanos en el norte del país– resulta desafiante. La autora demuestra cómo los

y las habitantes se describen como ‘negros’ en base al color de su piel, sin conectar la etiqueta con una historia de esclavitud (que apenas asoma en los estudios escolares de unas cuantas personas), ni con el continente africano como un origen compartido con otros ‘negros’ en las Américas, ni necesariamente con experiencias de opresión. Les sirve para diferenciarse de los serranos, considerados más blancos, pero también más atrasados que los negros, y de los cholos, que viven en otras localidades de la costa y tienen distintas costumbres.

Por otro lado, las categorías que intentan captar la realidad de la población indígena son particularmente problemáticas, debido a las asociaciones de términos como ‘indio’ con situaciones históricas de ‘subalternidad’ (Nugent 2014; Thorp y Paredes 2011). Las encuestas nacionales y el censo del 2007 utilizan una pregunta que apela a los antepasados y costumbres de las personas (Grade 2014; Comité Técnico Interinstitucional de Estadísticas de Etnicidad en el Perú). El potencial de una aplicación discriminatoria de las categorías está siempre presente. Se constata en el ámbito de la salud, donde la estadística epidemiológica depende fuertemente de poder asociar grupos poblacionales con la prevalencia de enfermedades, además de comportamientos de cuidado de la salud (Epstein 2007; Valdivia 2012; Defensoría del Pueblo 2015).

Otras de las categorías fundamentales y estructurantes en el Perú no han recibido la misma atención con respecto a su definición como categorías o instrumentos de clasificación. Luego de años de debate, se ha llegado a cierto consenso sobre los sistemas de género, su construcción sociocultural y sus categorías básicas: hombre/mujer. Respecto a las categorías de edad y generación, la mayoría de investigadores en el Perú aceptan su base biológica y cronológica, sin mayor problema. Respecto al *status* socioeconómico (SSE), la clase social o las categorías que se usan para estudiar las clases sociales en el Perú, se ha llegado a una cierta tregua que admite del uso de distintos criterios de diferenciación, según las necesidades de cada estudio y cada población.

b) Categorías de vulnerabilidad, minoridad o discapacidad

Pobre/no pobre. Se suele apelar a los criterios utilizados por el Midis y el MEF, que califican a las personas u hogares para la participación en los programas sociales. Estos incorporan criterios de diferenciación entre la población urbana y rural.

Hábil/no hábil. Población con discapacidad. La discapacidad afecta al 16,4% de hogares a nivel nacional y se asocia a la edad avanzada (41,4%), enfermedades crónicas (28,9%), y condiciones congénitas (18,2%) (INEI-MIMP 2014). Hay que diferenciar entre formas de discapacidad (física, comunicacional, mental), reconocer la capacidad de autovalía, y cuestionar la mirada piadosa que convierte en discriminación la buena voluntad del actor (Tovar y Fernández 2006).

Trastornos mentales. Neurotípico/no neurotípico. Personas que padecen diferentes enfermedades mentales: depresión, esquizofrenia, déficit de atención, entre otras. En contradicción a la resistencia que otros colectivos pueden tener a asumir clasificaciones ‘marcadas’, los ‘aspies’ (personas con el síndrome de Asperger y parte del espectro autista) pueden experimentar un alivio al momento de recibir su diagnóstico, porque eso les permite dar un nombre a sus particularidades, en lugar de vivirlas como conductas raras sin explicación (Ipince 2011).

Los extremos del ciclo vital: infante o niño-a/adulto mayor. Las categorías que se refieren a etapas del ciclo de vida tienen una doble función. Clasifican a las personas en bolsones que corresponden a un trato específico bajo la ley (sobre todo, el pase a los 18 años cronológicos: de la minoría a la mayoría de edad), diferentes obligaciones legales (para unos, asistir a la escuela; para otros, pagar impuestos) y diferente acceso a servicios públicos. Al mismo tiempo, estas categorías hacen referencia una relación entre las generaciones, que involucra poder, autoridad y acceso diferencial a recursos.

c) Categorías ancladas en esquemas morales

Religión católica/no católica; creyente/no creyente. Las divisiones creadas por profesar una fe religiosa, afiliarse a una iglesia u otra, realizar determinadas prácticas religiosas, o mantenerse al margen de la religión en un país predominantemente cristiano y católico, pueden acarrear discriminación. La Constitución peruana garantiza la libertad de conciencia, rechaza la persecución y consagra el derecho a mantener reserva sobre las convicciones religiosas (Abad Yupanqui 2012). La vigencia de estos principios es puesta en duda por el estudio de Cáceres et al. (2013), que analizó las opiniones de una muestra de personas en Ayacucho, Lima y Pucallpa, además de indagaciones con servidores de salud y operadores de justicia en las mismas ciudades. Muchos estudios de comunidades rurales andinas y amazónicas

actuales describen pueblos divididos entre católicos y evangélicos (Del Pino *et al.* 2012; Ames 2013), con riesgos de discriminación, marginación y el acaparamiento del poder por unos u otros.

Homosexual/heterosexual. Straight/LGBT. El lenguaje popular posee un frondoso vocabulario que se refiere a la conducta, identidad y orientación sexual (Vásquez del Águila 2014; Yon 2014; Huerta-Mercado 2011), oponiendo lo normativo a lo no normativo. Las asociaciones con profundos sentimientos de aprobación o desaprobación moral son claras y llevan a que la discriminación en este ámbito frecuentemente tome formas violentas (Cáceres y Salazar 2013). Vásquez del Águila (2014) analiza la vinculación entre las categorías aplicadas a hombres no heteronormativos en el Perú y en la diáspora peruana en los EE. UU., así como la discriminación asociada. Encuentra numerosos casos en que la homofobia que experimentaron en el Perú fue el motivo de la emigración.

d) Categorías transgresoras

Algunas categorías ubican a las personas en una posición de marginalidad extrema, bajo amenaza de perder toda posibilidad de trato digno y respetuoso. Son categorías teñidas de ilegalidad, de operar en la penumbra, de surgir de actos fuertemente reprobados como la pedofilia o la violación de menores. Para algunos, son categorías de oprobio y hasta abyección. Incluyen a criminales (con algunas excepciones para criminales de cuello blanco), personas encarceladas (Portocarrero 2007), jóvenes pandilleros (Yon 2014, Strocka 2008) e infractores juveniles, personas con severos problemas de salud que pueden ser achacados a su propia elección (alcoholismo o drogadicción), trabajadoras y trabajadores sexuales. Huerta-Mercado (2011) analiza las contradicciones, en el mundo de las vedettes, entre una imagen pública de escándalo y sexo transaccional y la vida privada de madres e hijas que luchan por sacar a sus familias de la pobreza. Ciertas aficiones populares corren el peligro de colocar a sus practicantes en entornos de abyección; así, Huerta-Mercado (2015) contribuye con un estudio sobre los espectáculos de lucha libre en barrios populares de Lima. La investigación en este ámbito explora el daño causado por ciertos estereotipos; por ejemplo, cuando se asocia a los hombres afroperuanos con la delincuencia y la criminalidad, y a las mujeres afroperuanas con una sexualidad desbordante (Benavides *et al.* 2015a). Algunos estereotipos tienen una larga persistencia histórica, en particular la asociación de los indígenas andinos con la inciviliación y traición (Thorp y Paredes 2011: 248).

1.2.2 Categorías, guiones y procesos de cambio

La existencia de categorías ‘marcadas’, susceptibles de discriminación, toma fuerza cuando las categorías se elaboran en esquemas que abarcan un razonamiento histórico, biológico u otro que supuestamente justifica la discriminación, además de un conjunto de asociaciones y predicciones acerca de la conducta que se puede esperar de las personas referenciadas. A partir de las categorías y esquemas, se desarrollan guiones que canalizan la actuación de las personas frente a un individuo o grupo al que se aplica la etiqueta en cuestión. Existen guiones, por ejemplo, que se elaboran a partir de las supuestas aptitudes de todas las mujeres en actividades que involucran al cuidado de personas vulnerables: niños, personas mayores y enfermos. Su estudio ocupa mucha de la literatura sobre el género de las últimas décadas. Tales guiones están implícitos en muchos de los estudios sobre los programas sociales en el Perú (Boesten 2010; Chávez y Juárez 2015; Ewig 2012; Rousseau 2012), pese a que no se nombran en esos términos.

La investigación en el Perú no hace mucho uso de los conceptos de esquemas y guiones para analizar sistemáticamente las secuencias de acciones, pautadas socialmente, que se pueden desatar frente a las víctimas de discriminación.³ Una excepción es el estudio de Galarza, Kogan y Yamada (2012), que examinó el uso de esquemas evaluativos en la contratación de trabajadores profesionales, técnicos y no calificados en Lima Metropolitana. Los detonantes de esquemas evaluativos fueron hojas de vida, nombres y apellidos y fotografías que aludían a distintos géneros e identidades étnico-raciales. El estudio sugiere la complejidad de los guiones de los responsables de contrataciones, en entidades que colocan avisos de oferta de trabajo en periódicos como El Comercio. Lo masculino y blanco no es lo preferido para todos los puestos.

Existe una tendencia creciente a reconocer la flexibilidad de las categorías, y por tanto, los esquemas y guiones que fluyen de ellas, como construcciones sociales y culturales. Los cambios se producen a nivel de los referentes (a quién se aplica la etiqueta), el contenido (qué criterios sirven para diferenciarlo) y los límites entre un grupo y otro (cuán tajantes son las separaciones y las reglas que pautean las relaciones con portadores de otras etiquetas). Ames (2011) se basa en investigaciones y marcos elaborados por una larga lista de estudiosos anteriores para argumentar a favor de la flexibilidad de

³ Su uso probablemente sea más común en la psicología que en las ciencias sociales. No se ha podido explorar exhaustivamente la producción de investigaciones sobre discriminación desde la psicología en esta ocasión. Queda como tarea pendiente

las categorías étnico-raciales que se esgrimen en el Perú. Sulmont (2012: 66) identifica el mismo dinamismo y adecuación a los cambios intergeneracionales en el hecho que, aunque cada vez menos peruanos hablan un idioma no-español como primera lengua, el porcentaje de la población que se identifica con lo indígena no disminuye.

Los discursos sobre la etnicidad y el racismo se adaptan continuamente a nuevas condiciones y relaciones entre grupos, incluso disputas por el poder, privilegio y reconocimiento. El caso paradigmático es el término 'cholo'. Sulmont (2012: 56) señala su resignificación, en tanto identidad de orgullo, como el paso más reciente en el proceso que fue remarcado por Aníbal Quijano hace cuatro décadas, y que llevó al desarrollo de una línea de estudios del proceso de 'cholíficación' en el Perú (referido también en Thorp y Paredes 2011: 162). Para Quinteros (2011), en un estudio sobre el cine andino o provinciano, la producción de filmes sobre la realidad cotidiana en ciudades y el campo de los Andes, que revisan las vivencias del conflicto armado interno y trabajan con elementos míticos como el jarjacha o el tunche amazónico, estaría convirtiendo la pantalla grande en una "zona de debate cultural donde se disputa el valor de lo andino, lo nacional, lo regional y lo público" (Quinteros 2011: 415). Los medios masivos aparecen como lugares de emergencia de imágenes afirmativas en reemplazo de imágenes que en el pasado invitaban a la burla y la humillación, también en el estudio de Huerta-Mercado (2011) sobre vedettes.

«En los medios de comunicación, 'cholo' ha sido, a la vez, una categoría para definir una otredad que podía ser aproximada con agresión (estereotipos raciales en telenovelas), con humor (tanto victimizando al migrante como reivindicándolo) o con afán reivindicativo. Por su parte, los estereotipos ligados no al cholo sino a la chola han circulado de manera notable a través de representaciones lúdicas, que de alguna manera confirmaban la distancia que demostraban, y generalmente a través de travestis. La imagen humorística de la chola aparecía más bien como contraposición a la idea de mutismo, distancia y seriedad; con cholas trasgresoras, alegres y desafiantes» (Huerta-Mercado 2011: 398).

Quinteros (2011: 422) relaciona estos desarrollos con el fortalecimiento de contrapúblicos subalternos⁴ en condiciones de rechazar los viejos estereotipos étnicos, raciales, de género y potencialmente de otra índole en el Perú. Sulmont (2012: 70) resume el argumento: "Las etiquetas que intentan des-

⁴ El concepto fue propuesto por Nancy Fraser en su análisis filosófico del problema del reconocimiento.

cribir o identificar a las personas étnica o racialmente representan más bien prácticas sociales que entidades ontológicas”.

1.3 El problema de la intencionalidad

Lo icónico de la discriminación es el acto intencional (Bregaglio 2015). Para quien lo comete, tiene la finalidad de humillar y desmovilizar a su víctima, quitarle un bien o recurso, reducir sus posibilidades de acceder a un puesto, ingreso o condición de reconocimiento. Incluso, la discriminación puede traer como consecuencia la automarginación de la víctima. Esta deja de aspirar a más o de oponerse a los actos de quien lo discrimina. Sin embargo, la intención de herir, desarmar o privar de recursos y oportunidades a otro individuo o grupo no siempre es clara. Mucha investigación alrededor de la discriminación reconoce dos formas: la discriminación interpersonal y la discriminación estructural. Aun así, pretender aislar factores estructurales es siempre difícil y tiene resultados discutibles.

Considerando el corpus de estudios en el caso peruano, parece más apropiado aplicar un criterio de intencionalidad para imponer cierto orden. En algunos estudios, los responsables de la discriminación se identifican con relativa facilidad y sus propósitos también son claros. En otros, las intenciones de quienes pusieron en movimiento los procesos que llevaron a consecuencias discriminatorias están perdidas en la historia; incluso, es prácticamente imposible identificar quién hizo qué, desenredando víctimas y victimarios. En otros casos, no existe un agente humano. Es así que este acápite se organiza en tres secciones: ‘Discriminación sin querer’, ‘Sin querer queriendo’, y ‘Discriminar queriendo’. En el primer caso, es casi imposible asignar culpas. En el segundo caso, los culpables pueden designarse (si bien con controversia), pero son combinaciones de actores cuyas intenciones no siempre son claras o convergentes. En el tercer caso, hay claros culpables con claras intenciones de excluir, hacer daño o anular a un rival.

1.3.1 Discriminación sin querer

La organización geográfica y espacial del Perú lleva a muchas situaciones de discriminación y recorte de los derechos civiles de las personas, sin que sea posible demostrar que esa fue la intención de unos, o que necesariamente estuvo bajo el control de los agentes involucrados en decisiones sobre las inversiones públicas o el funcionamiento de los mercados. Thorp y Paredes (2011) resaltan la importancia fundamental de la dinámica de relación entre

la costa y la sierra andina desde el régimen colonial hasta hoy. Yamada, Lizarzaburu y Samanamud (2012) constatan la persistencia de las brechas étnicas en el mercado laboral peruano. Señalan la presencia de discriminación en contra de las poblaciones de minorías étnicas en su acceso a la educación, y por tanto, a empleos más rentables y productivos. El factor clave sería la baja inversión en infraestructura básica en las zonas rurales, donde se concentra la población indígena (Yamada, Lizarzaburu y Samanamud 2012: 85-86). La decisión de invertir y el diseño y aplicación de las inversiones no serían cuestiones tan arbitrarias, sin embargo, en un país de recursos limitados y capacidades ejecutoras y administrativas también limitadas, puesto que se enfrentan situaciones extremas de dispersión, poblamiento ralo y 'geografía hostil' (Thorp y Paredes 2011: 142). Tales discusiones siguen una línea de indagación sobre los efectos de la infraestructura rural en el combate a la pobreza y la marginación. Al respecto, las investigaciones de Escobal y coautores han sido fundamentales (Escobal 2005; Escobal, Saavedra y Vakis 2012; Aldana y Escobal 2014; Escobal y Ponce 2016).

En este panorama, la decisión de migrar de pequeños poblados hacia las zonas rurales se convierte en la posibilidad de escapar de la discriminación, pese a que esta última no es planteada en esos términos para la gran masa de migrantes internos del siglo XX. Ames (2011: 24-30) rescata una serie de estudios que vinculan las jerarquías materiales e imaginadas con la geografía. La migración del campo a la ciudad 'desindianiza' al habitante de los Andes y cambia los ejes de su potencial marginación o discriminación. Ames cita al lingüista Vich (2010: 27-28) cuando explora las asociaciones con la sierra que rondan por el imaginario de gran número de peruanos: atemporalidad, terquedad, resistencia al cambio, inamovilidad, degradación (moral y ambiental), violencia y atraso.

La imbricación de la discriminación con la migración –y la dinámica de relación entre la costa, sierra y selva del Perú– no termina ahí. La reducción de la población y el desplazamiento de sus actividades económicas debilitaron el orden sociopolítico en la sierra, y frustraron un proceso incipiente de modernización que pudo haber reducido las brechas sociales (Thorp y Paredes 2011: 142). La migración masiva a las ciudades de la costa acercó a los despreciados 'indios' a sus rivales y abrió la puerta a una democratización de las relaciones que continúa hasta hoy.

La geografía y la distribución de recursos naturales en el país conducen a lo que en otros medios se estudia como 'racismo ecológico'. Se trata de la ubi-

cación en el espacio de obras de infraestructura y actividades económicas que implican riesgos para las poblaciones humanas que están asentadas en las cercanías.⁵ Esto abarca, en el Perú, desde represas e infraestructura vial hasta zonas de cultivo de coca y actividades extractivas legales e ilegales. Aunque podrían analizarse como problemas de discriminación, la tendencia entre los investigadores peruanos es estudiar estas situaciones desde la privación del derecho de participación y consulta, y producidas las consecuencias, protección y reparación de la salud, el ambiente y la economía local (Urrutia y Díez 2016: 273-278; Ardito 2015; Barriga 2016; F. Durand 2016; Pinedo 2016). Anahí Durand (2011) incorpora, en su argumento sobre la exclusión política, las percepciones de los dirigentes indígenas sobre un Estado que discrimina en la medida en que siempre da la razón a las empresas y actores poderosos.

1.3.2 Sin querer, queriendo

El grueso de la investigación del último quinquenio, que tiene relevancia para la discriminación, cabe en el conjunto intermedio con respecto a las intenciones que están detrás de los patrones hallados: es posible identificar ciertos intereses, de ciertos perpetradores, que devienen más o menos directamente en situaciones discriminatorias para otros. Se trata de grandes grupos y generalmente existe en el fondo una cuestión de competencia: por puestos de trabajo, por las atenciones del Estado, por bienes que implican inversión y gasto, por el éxito en el sistema educativo –incluso en los niveles más altos en las instituciones de educación superior–. La sección se organiza alrededor de estos ejes.

a) Salud

La salud es otro ámbito donde el peso relativo entre la posibilidad de discriminación y otros factores resulta difícil de precisar (Yon 2016). La desnutrición crónica infantil está concentrada en la sierra andina y la Amazonía rural (Escobal, Saavedra y Vakis 2012; Del Pino, Mena y Torrejón 2012; Portugal, Yon y Vargas 2016), mientras que las infecciones diarreicas producidas por agua contaminada son una amenaza particularmente fuerte en la Amazonía mestiza y nativa. La parasitosis es excepcionalmente prevalente entre la población indígena tanto andina como amazónica (Hurtado et al. 2005). Hay motivos para

⁵ Una respuesta a los riesgos en los Estados Unidos son los movimientos NIMB: *Not in my backyard* (no en mi traspatio). Su objetivo es desplazar las obras hacia zonas de población en menores posibilidades de protestar, muchas veces de nativos norteamericanos, migrantes, pobres rurales y afroamericanos.

pensar que condiciones como la diabetes e hipertensión están sobrerepresentadas en la población afrodescendiente (Benavides *et al.* 2015a). Condiciones como el estrés, los trastornos mentales, el abuso del alcohol (Seinfeld y Galarza 2014), las enfermedades crónicas, el suicidio en menores de edad (Tuesta 2012), accidentes y violencia (Benavides, Risso y Etesse 2011) y el síndrome de déficit de atención infantil están asociadas a diferentes grupos poblacionales, donde se entremezclan posibles factores genéticos y biológicos con las condiciones ambientales, laborales y sociales, además de la inversión en saneamiento y servicios de salud. Se extrañan los estudios interdisciplinarios, entre científicos sociales e investigadores biológicos y médicos, que ayudarían a esclarecer los determinantes de muchas de estas situaciones.

La investigación existente se concentra en las desigualdades en la provisión de servicios de salud y la presencia de prácticas discriminatorias en la entrega (por ejemplo, los estudios recogidos en Barrantes y Busse 2014). Valdivia (2012: 105) distingue los maltratos abiertos –gritar, insultar– de los leves –invisibilizar, no oír, no responder preguntas ni dar explicaciones–. Incluye el maltrato que llama “solapado”: el tratar cariñosamente (“mamita”, etc.) “con visos de autoritarismo, falta de respeto, recriminaciones y agresiones simbólicas”.

Los problemas más analizados tienen que ver con las deficiencias de servicios en zonas de población indígena, andina y amazónica, y la falta de aplicación de una política clara de interculturalidad en el diseño y la prestación de servicios (Defensoría del Pueblo 2015; Yon 2016). Existen vacíos importantes en la cobertura del Seguro Integral de Salud (SIS), frecuentemente por falta de documentos de identidad o partida de nacimiento –particularmente en las zonas rurales y de población indígena–. Los especialistas comunitarios en salud, incluso parteras, cuyos servicios pueden ser requeridos en ausencia de cualquier alternativa, suelen ser marginados, y las llamadas enfermedades culturales, no reconocidas como tales por el sistema oficial, pueden hacerse motivo de burla y negación por los servidores en establecimientos de la red del Minsa (Defensoría 2015; Portocarrero 2015). De 64 universidades que forman profesionales en medicina humana, solo 16 incluyen el enfoque de interculturalidad como uno de sus ejes (Defensoría 2015: 97).

b) Educación

La educación probablemente haya concentrado la mayor cantidad de investigación que se refiere explícitamente a la discriminación o que trata de

categorías susceptibles de ser víctimas. Aunque el acceso a la educación básica ha aumentado para toda la población peruana, las brechas entre grupos étnicos se han abierto (Castro, Yamada y Asmat 2012). La brecha por género tiende a desaparecer mas no así entre los indígenas quechuas o amazónicos. Los riesgos de abandonar la escuela precozmente son especialmente altos entre los afroperuanos. En cambio, para los indígenas amazónicos, es el tránsito al nivel secundario lo que produce mayor abandono. Además de las barreras sociales, subsisten barreras materiales relacionadas con la oferta educativa y la disponibilidad de recursos en las familias (Castro, Yamada y Asmat 2012: 48-49). Vásquez, Chumpitaz y Jara (2013: 201) encuentran evidencia en el sentido de que las familias gastan menos en la educación escolar de sus hijas mujeres a comparación de sus hijos varones, una forma de discriminación de género de larga data en el Perú. Sanborn y Arrieta (2012) resumen la situación actual al señalar que la pobreza sigue cumpliendo un papel central entre los obstáculos que impiden el acceso universal a la educación primaria y secundaria. Las mujeres rurales e indígenas permanecen al final de la cola.

El acceso a la educación básica de personas con discapacidad merece atención especial, puesto que influye de manera decisiva en su acceso posterior al trabajo, principal reclamo de esta población (Tovar y Fernández 2006: 103). Pese a la existencia de una política de inclusión, menos de la cuarta parte de niños y niñas con discapacidad acceden a la escuela (Constantino, Bregaglio y Cueva 2016). Cuando lo hacen, sus posibilidades de recibir un trato y servicios complementarios acordes con su situación son mínimas. Los presupuestos no alcanzan, los profesores no reciben la formación que requieren, la infraestructura no está diseñada para la accesibilidad, y no se contemplan necesidades como la movilización hacia los centros educativos, que recaen sobre las familias (Tovar 2015).

El proceso educativo, así como la vivencia de alumnos y alumnas en las aulas y patios escolares y preescolares, encierra sus propios riesgos de discriminación (Huayhua 2010; León Zamora 2014; Ames y Rojas 2012; Rojas 2011; Moromizato 2011), e incluye la posibilidad de ser víctima de castigos corporales e insultos –que pueden tomar formas racistas– por parte de los pares, profesores, autoridades y aun personal de servicio (Ogando-Portela y Pells 2015). En el caso de estudiantes con discapacidad, los actos de omisión salen al frente: la exclusión del grupo, la exclusión de actividades como los deportes, el sentirse invisible en el aula, la imposibilidad de comunicarse con los compañeros y autoridades (Constantino, Bregaglio y Cueva 2016).

La frontera actual de la investigación sobre la desigualdad y discriminación educativas se halla en la educación superior. Se ha producido una expansión explosiva de la oferta, lo cual ha promovido el acceso de grupos históricamente excluidos (varios autores en Cuenca 2012). No obstante, los saltos largos –de un *status* educativo en la generación de los padres a otro en la generación actual– siguen siendo casi negados (Benavides y Etesse 2012: 70). El proyecto más sostenido de acción afirmativa en la educación superior –el programa de becas de la Fundación Ford, que operó a lo largo de la primera década del siglo XXI– ha producido varios estudios sobre logros y también dificultades, reunidos en el libro editado por Cuenca (2012; ver también Sanborn y Arrieta 2012). Los criterios de discriminación que calificaron a los y las candidatas para las becas fueron, en orden descendiente: pobreza, ser indígena, género, profesión, otros, preferencia política, violencia, discapacidad, religión (Cuenca 2012: 106). Villacorta (2012) analiza la poca preparación que tienen las universidades nacionales para recibir con éxito a los becarios, además de participantes en programas como Hatun Ñan, dirigido a la integración de estudiantes indígenas en la educación superior (ver Hatun Ñan 2011, para una iniciativa para contrarrestar los daños y desventajas). El tema es tratado con detenimiento en el estudio de Sanborn y Arrieta (2012), donde el examen del potencial de las estrategias de acción afirmativa en las universidades peruanas lleva a conclusiones mixtas.

c) Otros servicios

El estudio de Montero y Yamada (2012) agrega dimensiones novedosas al análisis de la discriminación en los servicios públicos en el Perú. Considera una gama amplia de prestadores de servicios (Policía, sistema de justicia, gobiernos municipales, empresas de electricidad, agua y telecomunicaciones, aduana y migraciones) y toma en cuenta la corrupción como fuente de discriminación. Se examinan los efectos de la identidad étnica-racial sobre el acceso a los servicios, la probabilidad de tener que hacer pagos indebidos (coima) y la posibilidad de culminar exitosamente el trámite emprendido.

El modelo teórico sobre el cual se basa el estudio señalaría que la pobreza, falta de educación y tendencia a dejarse amilanar de los étnicamente marcados los expone a prácticas corruptas y a la desidia de las y los operadores de los servicios; es decir, sufren un doble o triple daño. Los efectos negativos de hablar una lengua indígena emergen con particular claridad (Montero y Yamada 2012: 235), especialmente en relación con el sistema judicial, los ministerios, la Policía y servicios como agua, luz y telecomunicaciones. Aunque el acceso

a servicios y la culminación de los trámites muestran tasas menores para los indígenas y afroperuanos que el resto de la población, el cuadro se confunde con la ruralidad de muchos de estos ciudadanos. Los autores concluyen que la pobreza y los bajos niveles de educación de los indígenas y afroperuanas explican su exclusión antes que la discriminación. Incluso, los indígenas tienen un acceso desproporcional a servicios como los de salud y educación básica (Montero y Yamada 2012: 240-244). Su vulnerabilidad a pagos 'informales' por servicios o la facilitación de sus trámites no es mayor que el resto de la población, pero –dados sus bajos ingresos– el impacto puede ser más grave. Su acceso a determinados servicios públicos tiene que ser evaluado en relación con la calidad de dichos servicios. Los segmentos de población no indígena tienen a su disposición servicios privados de mejor calidad.

d) Empleo

La discriminación basada en la lengua, lugar de origen (urbano o rural, costeño o andino) y la identificación étnica es antigua y persistente en el mercado laboral peruano. Yamada, Lizarzaburu y Samanamud (2012: 84) estiman en 11% a 22% la brecha salarial entre minorías étnicas y el resto de trabajadores que puede achacarse a la discriminación étnica. Etnicidad y raza interactúan con la ruralidad de los hogares y las dotaciones educativas. El retorno monetario de la educación superior va en aumento, mientras que el retorno para quienes solo tienen una educación primaria disminuye; miembros de las minorías étnicas difícilmente acceden a estudios superiores, mientras que 42% de ellos poseen una educación primaria. La pobre calidad de la educación pública rural, única opción para muchos niños y jóvenes indígenas, contribuye a estas brechas. Los autores consideran que la situación amerita intervenciones en programas de discriminación positiva.

Las brechas por género a nivel de salarios y oportunidades laborales también son antiguas en el Perú. Constituyen el foco de una larga línea de investigación dentro del país y en comparaciones con otros países de América Latina. Aunque importantes brechas persisten, sin explicación salvo los estereotipos y la discriminación, Ñopo (2012) encuentra una tendencia regional hacia un panorama más igualitario. A 2009, las mujeres en la fuerza laboral peruana en promedio sobrepasaban a los varones con respecto a su educación y capital humano (Ñopo 2012: 87). Sin embargo, en la última década, la brecha de ingresos fluctuaba alrededor del 21% a favor de los hombres, considerando a la remuneración por hora en promedio de trabajadores y trabajadoras. La brecha salarial aumenta durante los años reproductivos de

las mujeres –en las ciudades, a diferencia del campo–, a mayores niveles de educación y entre las ocupaciones mejor remuneradas (Ñopo 2012: 88-89). Las oportunidades y limitaciones que afectan a las mujeres como actores económicos, en el campo, suscitan una atención creciente de la comunidad investigadora. Diversos estudios comprueban las desventajas que sufren para acceder al crédito, para la participación y el goce de los beneficios de la asociatividad, y frente a la capacitación y la tecnología (Tello 2012; Asensio y Trivelli 2014; Del Pozo 2015). Se suele presumir que la conducción del predio corresponde al hombre residente, sea padre, marido o hijo. Entre los motivos de la situación de desventaja de las mujeres conductoras, destaca la dotación inferior de activos (educación, tierras, animales); y entre sus consecuencias, se registran trabas para contar con garantías legales mediante títulos de propiedad, seguros y la bancarización.

Un problema notorio en el mundo laboral es la baja percepción que tienen los empleadores acerca de sus prácticas, cuando estas pueden ser vividas como discriminatorias por los y las postulantes o integrantes de la fuerza laboral. La limitada exposición de prácticas de discriminación en las empresas concuerda con la tendencia de la población, en general, a subestimar o soslayar los incidentes de victimización. Ambas tendencias son comentadas en el estudio de Kogan, Kámiche y Lay (2012) sobre una población de graduados de la Universidad del Pacífico. Continúa la línea de indagación iniciada en el 2011 (Kogan, Fuchs y Lay) sobre empresas pequeñas, medianas y grandes de Lima Metropolitana. Se confirma la tendencia de constituir grupos de trabajo entre “gente como uno/a”; es decir, encaminar las contrataciones hacia la homogeneidad de los grupos, con el efecto de reservar puestos de alta gerencia para personas altas, masculinas y blancas, y puestos técnicos para otras categorías étnico-raciales, fenotípicas y de género. Dice un entrevistado: “Ingresar a la empresa es ingresar a un club (...) donde todos son culturalmente homogéneos” (Kogan, Kámiche y Lay 2012: 188).

e) La organización del cuidado

La desigualdad y la discriminación por género en el mercado laboral están íntimamente relacionadas con el trabajo que forma parte de la economía, la organización social y la atención a los hogares y los cuidados prestados a personas dependientes (Tello 2012). La Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, realizada en el 2010 (INEI/MIMP 2012), da cuenta del dramático desbalance entre el tiempo que las mujeres dedican a estas actividades y el tiempo mucho menor que dedican los hombres. La especialización de

las mujeres en las labores domésticas y actividades de cuidado, y especialización de los varones en el trabajo para el mercado, comienzan en la niñez (Rojas y Cussianovich 2013) y persisten a lo largo de la vida. La Encuesta Nacional de Uso del Tiempo no ha dado lugar a un número importante de análisis secundarios como ocurre con otras encuestas nacionales, y no se ha producido aún un conjunto de estudios sobre patrones de asignación de las labores de cuidado en entornos domésticos y comunitarios, como ha ocurrido en otros países. El tema figura en algunos estudios de la migración internacional, ya que el Perú es exportador de mujeres que dejan sus puestos como cuidadoras en sus hogares para tomar trabajos como niñeras, enfermeras, ayudantes en cunas infantiles y cuidadoras de ancianos y enfermos crónicos en España, Italia y otros países (Anderson 2012; Ansión, Mujica y Villacorta 2008). La gran inversión de tiempo y esfuerzo de las mujeres en tareas domésticas y de cuidado es un subtema en estudios sobre el funcionamiento de los programas sociales, que dependen de la participación de madres de familia para la entrega de sus beneficios y para alcanzar sus objetivos (Jones y Villar 2014; Ulfe y Málaga 2015; Villar 2015). Las responsabilidades familiares de las mujeres son un factor que contribuye a una tendencia de trabajar en horarios reducidos, en el sector informal, y con interrupciones que afectan su acceso a seguros de salud y pensiones de vejez.

1.3.3 Discriminación, queriendo

Algunos de los actos de discriminación abierta y claramente intencionada ocurren en el mundo infantil, entre niños y niñas que están en el proceso de aprender a actuar sobre las jerarquías sociales presentes en el mundo adulto. Mientras sus expresiones en manos de adultos pueden ser indirectas y solapadas, los niños y niñas no dominan estas sutilezas ni sienten la misma necesidad de esconder actitudes socialmente desaprobadas. Es así que el *bullying* en las escuelas se ha vuelto un tema que atrae la atención de investigadores (Ucelli y García Lloréns 2016; Ames y Rojas 2012), además de la violencia en los hogares (Benavides y León 2013; Kohrt, Barrueco y Pérez 2015). Ambos guardan relación con dificultades académicas y pueden, por tanto, contribuir a la discriminación educativa y laboral. Carrillo et al. (2011) analizan lo que llaman "*bullying* racista" en escuelas con presencia de alumnado afroperuano.

Por otro lado, Velarde (2011) estudia el trato que recibe la población transexual, lesbiana y gay en los servicios de salud, constatando que "el estigma y la discriminación (son) ejes gravitantes" (2011: 16) para dicha población en diferentes ámbitos de sus vidas. Se temen los prejuicios del personal de salud y estos

temores, agregados a la violencia que pueden sufrir en casa, en los intentos de 'corregir' su orientación sexual, agudizan los riesgos de alcoholismo y tabaquismo, depresión y la tendencia a incurrir en comportamientos de riesgo. De las tres ciudades donde se realizó el estudio (Iquitos, Lima, Arequipa), las mayores resistencias frente a la diversidad sexual se encontraron en la sierra sur.

La violencia se usa para hacer valer la división sexual del trabajo aludida en la sección anterior (Alcalde 2014; Blitchtein-Winicki y Reyes-Solari 2012; Chávez y Juárez 2015; Franco y González 2009; Mitchell 2013; Nóblega 2012). Varios de los casos estudiados por Alcalde (2014: 31) de mujeres víctimas de la violencia de sus parejas contienen elementos de discriminación y racismo. Las mujeres son humilladas por los maridos por no vestirse a la usanza urbana, sino mantener ciertas costumbres provincianas y serranas en su forma de presentarse, de criar a los hijos, de cocinar y manejar el hogar. Los hombres que se saben discriminados por sus rasgos físicos vuelcan los mismos prejuicios en contra de sus esposas, y utilizan sus preferencias por las mujeres más blancas y menos 'indias' para herir y violentar (Alcalde 2014: 107).

1.4 La interseccionalidad

La discriminación sobre un eje con mucha frecuencia se combina con discriminación planteada sobre otro eje. Las interacciones entre diferentes formas de discriminación –el 'trenzado' de múltiples discriminaciones– se analiza en términos de 'interseccionalidad', concepto que nació en los estudios de género para llamar la atención sobre la imbricación de la discriminación de género con la discriminación étnica y racial.

Siguiendo a Thorp y Paredes, las mujeres indígenas, habiendo sido marginadas en la escuela durante mucho tiempo, son marginadas nuevamente por el empleo en los pueblos, que está más bien al alcance de los varones indígenas. Las mujeres se quedan en el campo a cargo de los predios agropecuarios, con el riesgo de tener que apoyarse en la colaboración de sus hijas, quienes –a su turno– sufren de una discriminación parecida. Combinaciones similares de factores impiden que las mujeres urbanas monten defensas efectivas de instituciones como los comedores (Thorp y Paredes 2011: 255). Combinaciones similares de factores afectan a las mujeres afroperuanas (Benavides *et al.* 2015a), agudizadas por la pobreza.

Las conexiones entre distintas motivaciones para discriminar pueden reforzar estereotipos que ofrecen excusas para no intervenir.

«Justificar el padecimiento y la miseria de otros, asociando el sufrimiento con la diferencia cultural, es una forma de esencialismo; sin embargo, a menudo esta esencialización no se cuestiona (...), incluso cuando se transforma en racismo. En el Perú, el dicho racista y sexista ‘más me pegas, más te quiero’ es popularmente utilizado entre las clases socioeconómicas urbanas para referirse al amor serrano, y se ve facilitado por la regionalización de la raza y la cultura. La idea detrás de este dicho es que la violencia física, psicológica y sexual, infligida por la pareja íntima contra las mujeres de la sierra, no tiene por qué ser abordada por las políticas estatales, ya que estas prácticas se basan en las costumbres y tradiciones. Esta frase implica que las serranas disfrutan de la violencia en razón de su raza y cultura. De acuerdo con esta lógica, las mujeres son cómplices de su propio sufrimiento como miembros de una raza y cultura atrasadas vinculadas a una región específica, la sierra» (Alcalde 2014: 48).

Aun cuando resaltan motivaciones de un tipo u otro, la mayoría de investigaciones terminan mostrando que toda discriminación tiene múltiples determinantes. Sin embargo, no hallamos intentos de medir con precisión los componentes del problema que deben asignarse a una fuente u otra, un rasgo u otro atribuido a las víctimas discriminadas. Tal ejercicio sería sumamente complicado y probablemente inútil, si recordamos la fluidez que se señaló al inicio de este acápite en el manejo de las categorías y las situaciones cambiantes donde se produce la discriminación. Sin embargo, eso no es disculpa para muchas omisiones que se detectan en la literatura; sobre todo, el ‘olvido’ frecuente de las desigualdades socioeconómicas o de clase, y la ausencia de referencias que diferencien entre hombres y mujeres. Las interacciones entre la discriminación de género y otras formas de discriminación permean la literatura nacional e internacional sobre la situación de las mujeres. Su ausencia en muchas investigaciones en el Perú refleja el poco hábito de desagregar los datos por sexo o género, y es un problema que atraviesa la investigación social y económica en el país en general.

Abordar las conexiones entre distintas formas de discriminación y negación de derechos se complica debido al riesgo de interpretaciones equivocadas (*misrecognition*, en los escritos de la filosofía del reconocimiento) de las asociaciones. La discapacidad afecta a ricos y pobres, y los tipos y grados de impedimento son muy diferentes. No obstante, se suele contemplar a personas con discapacidad con una actitud asistencial, de pena, frecuentemente desestimando sus posibilidades materiales y exagerando sus limitaciones físicas, sensoriales o mentales. Tales equivocaciones llevan a un tipo de discriminación que niega

a la víctima la posibilidad de afirmar, desarrollar y demostrar su capacidad para ser autónoma y autovalente. En contextos escolares, llevan a la ‘promoción social’, que hace avanzar de grado en grado sin asegurar el dominio de la materia cuando ese dominio estuvo al alcance del estudiante, dados los apoyos apropiados. Es así que –entre los reclamos de las personas con discapacidad– está el derecho a la vida independiente (Tovar y Fernández 2006: 102-109) y la participación en las decisiones sobre su condición en la familia, la sociedad civil y las políticas públicas (Astorga 2015).

Pese a los avances, la concreción de derechos y el reconocimiento de la dignidad de todas las personas por igual, siguen siendo metas lejanas.

«En un estudio de opinión, realizado en el 2005, encontramos que menos del 15% de los entrevistados consideraban que los indígenas logran hacer valer sus derechos siempre o casi siempre en nuestro país; en contraste con cerca de un 50% que opinaba que los mestizos podían hacerlo; mientras que más del 80% de los entrevistados pensaba que un blanco era capaz de hacer valer sus derechos siempre o casi siempre» (Sulmont 2015: 67).

Las investigaciones sobre la discriminación en todas sus formas y a todas sus escalas se constituyen en un recordatorio de tareas no solamente incumplidas, sino batallas probablemente interminables y que necesitan de una vigilancia permanente. Los estudios realizados en el Perú suelen no llegar al fondo del problema de procesos inherentes de conflicto y competencia en las sociedades masivas modernas. Se quedan, por lo general, en las causas mediatas y próximas. Sin embargo, acumulativamente, permiten entender que la discriminación nace de dinámicas estructurales e institucionales que afectan a todas las sociedades contemporáneas. Se construyen de conglomerados de “extraños” (Appiah 2006) que deben convivir en medio de valores, proyectos de vida y puntos de partida diversos y discrepantes.

Ninguna investigación, ni las personas consultadas, descartan el papel del Estado y las políticas públicas como potencial fuente de remediación de las situaciones injustas y abusivas que la investigación revela. Más bien, insisten en la necesidad de promover las condiciones para que el Estado intervenga positivamente. Esto pasa por identificar las trabas actuales. No pocos estudios señalan los errores y desconexiones entre las políticas y programas bien intencionados que tienen efectos débiles o hasta contraproducentes.

A continuación, se señalan algunos de los temas prioritarios, relacionados con el funcionamiento del Gobierno peruano, que afectan su capacidad para actuar

positivamente en defensa de los derechos civiles y derecho a la dignidad de toda la ciudadanía.

■ 2. AGENDA DE INVESTIGACIÓN 2017-2021

La mayoría de investigaciones en el Perú deja en suspenso una teoría general de la discriminación y se concentra 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.

2.1 Los métodos y abordajes

El corpus de estudios revisados obliga a considerar cuestiones de método, e incluso en qué espíritu se realizan investigaciones sobre la discriminación y los derechos civiles de sus víctimas. A continuación, se señalan algunos de los dilemas más saltantes:

- La actitud de empatía y comprensión que se exige de quien investiga. Para avanzar del estudio a la acción, y a políticas eficaces, hay que promover la comprensión de la discriminación, creando empatía en quienes observan actos discriminatorios y una disposición hacia la identificación con las víctimas. Los estudios etnográficos y casuísticos tienen grandes ventajas en ese sentido. Permiten, además, registrar la discriminación y sus secuelas, y no solamente reportes y recuerdos sobre incidentes. Otras alternativas metodológicas se hallan en los estudios biográficos. Agüero (2015) hace uso de la autoetnografía e historia de vida. López (2012: 133-171) aboga a favor de la autobiografía como herramienta pedagógica en programas como la educación intercultural bilingüe en Puno, EIB-Andes y becas de acción afirmativa. El corpus revisado contiene una cantidad desproporcional de estudios que utilizan metodologías de encuesta, considerando que las encuestas son una forma de abordaje poco confiable, especialmente tratándose de personas marginadas que tienen motivos para esconder sus actos y pensamientos ('poblaciones escondidas'⁶).

⁶ El concepto pertenece a Merrill Singer, antropólogo que ha hecho sendos estudios en los EE. UU. sobre poblaciones de drogadictos y otros marginados.

- La necesidad de permanente revisión de las categorías. Epstein (2007) argumenta lo mismo en su discusión sobre la investigación y práctica médica: ni siquiera las categorías biológicas son fijas.⁷ *Implicit bias* (sesgos inconscientes) de los investigadores son un riesgo permanente. Sulmont (2012) recomienda usar combinaciones de indicadores diagnósticos (lugar de nacimiento, lengua materna, lengua de los padres, lengua de uso cotidiano en el hogar, ubicación en categorías étnico-raciales, prácticas y costumbres), ya que producen resultados más consistentes y acordes con otras encuestas. No obstante, el vocabulario de la discriminación utilizado por los investigadores tiene limitaciones. Algunas categorías reconocibles por investigadores sociales quedan descartadas porque son ajenas al lenguaje y la experiencia de quienes responden las encuestas. El número y la cantidad de categorías alternativas que se ofrecen influyen en la tendencia a autoubicarse en determinadas categorías (Sulmont 2012: 63).
- Superar los temores frente a la politización o el uso político de los resultados de investigación. Hemos constatado cómo muchas situaciones de discriminación no son reconocidas o estudiadas como tales por los investigadores. En algunos casos, el desconocimiento bordea el negacionismo. Se omiten referencias a la discriminación, cuando parecería evidente que tenía que haberse considerado entre las causas de las situaciones halladas. En otros casos, se muestra un respeto desmedido por las instituciones (iglesias, por ejemplo) cuyas motivaciones supuestamente no podrían incorporar rasgos discriminatorios. Existe la tendencia en algunas investigaciones (corrientes, escuelas, instituciones) a denegar la posibilidad misma de la discriminación por un exceso de cautela.
- Promover el uso del lenguaje inclusivo y otras prácticas que afirman la no discriminación en el trascurso de realizar y difundir las investigaciones. Entre lo revisado, hay informes que contienen únicamente pronombres masculinos. Algunos utilizan metáforas discriminatorias: 'negro' u 'oscuro' para referirse a hechos ilegales o sospechosos; 'primitivo', 'tradicional' o 'ancestral' para referirse a prácticas contemporáneas que pueden o no tener raíces en el pasado.

⁷ Epstein, Steven (2007). *Inclusion. The Politics of Difference in Medical Research*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.

2.2 Las preguntas

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

Justificación. 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: 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.

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 las que corren mayor riesgo de ser víctimas en estos lugares y situaciones?
- Frente a distintas ofensas discriminatorias, y por parte de distintas clases de víctimas, ¿cuáles son las rutas que tienen que recorrerse para llevar a cabo las denuncias de discriminación y negación de derechos civiles?
- ¿Qué puede aprenderse del estudio comparativo entre estas distintas ofensas, víctimas y rutas de resolución de quejas?

Disponibilidad de información:

- Estudios etnográficos, históricos y legales, así como metaanálisis de los mismos.
- Compilaciones de denuncias en las instituciones encargadas.

2.2.2 Los impactos relativos de la discriminación ejercida sobre distintas w categorías y colectivos (MIMP, Minedu, Mintra, MEF)

Justificación. 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.

Se proponen las siguientes preguntas de investigación:

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

Disponibilidad de información:

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

2.2.3 Colaboración Estado-sociedad civil en defensa de los derechos y contra la discriminación (Minjus)

Justificación. 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 autodefensa 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. Falta conocer la eficacia de estos esfuerzos, sus interacciones y 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.

■ 3. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **ABAD YUPANQUI, Samuel B.**
2012 *¿Es el Perú un Estado laico? Análisis jurídico desde los derechos sexuales y derechos reproductivos*. Lima: Católicas por el Derecho a Decidir, Perú.
- **ADRIANZÉN MERINO, Alberto y COLABORADORES**
2010 *El Estado en debate: múltiples miradas*. Lima: PNUD Perú.
- **AGÜERO, José Carlos**
2015 *Los rendidos. Sobre el don de perdonar*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- **ALCALDE, M. Cristina**
2014 *La mujer en la violencia. Pobreza, género y resistencia en el Perú*. Lima: IEP/ Fondo Editorial PUCP.
- **ALDANA, Úrsula y Javier ESCOBAL**
2016 «Los efectos de la migración interna entre el 2007 y el 2014 en el Perú, un análisis a nivel provincial». *Serie Documentos de trabajo n.º 203. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo*. Santiago de Chile: RIMISP.
- **ALDANA, Úrsula; Patricia AMES, Mercedes CRISÓSTOMO y Sarita ORÉ**
2015 *La violencia infantil y el entorno doméstico: puntos de partida para una propuesta de prevención en Huancavelica*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- **ALFARO, David y Elmer GUERRERO**
2013 «Brechas de género en el ingreso: una mirada más allá de la media en el sector agropecuario» *Informe final*. Lima: CIES.
- **AMES, Patricia**
2011 «Discriminación, desigualdad y territorio: nuevas y viejas jerarquías en definición (Perú)». En *Desarrollo, desigualdades y conflictos sociales. Una perspectiva desde los países andinos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
2013 *Entre el rigor y el cariño. Infancia y violencia en comunidades andinas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- **AMES, Patricia y Vanessa ROJAS**
2012 *Podemos aprender mejor. La educación vista por los niños*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- **ANDERSON, Jeanine**
2010 "Incommensurable Worlds of Practice and Value: A View from the Shantytowns of Lima". En *GOOTENBERG, Paul y Luis REYGADAS (compiladores). Indelible Inequalities in Latin America*, pp. 81-105. Durham, NC: Duke University Press.
2012 *La migración femenina peruana en las cadenas globales de cuidados en Chile y España. Transferencia de cuidados y desigualdades de género*. Santo Domingo, República Dominicana: ONU Mujeres.

- **ANDERSON, Jeanine y Helen PALMA PINEDO**
 2013 «Los ciudadanos y ciudadanas menores del Perú». En LOBATO, Mirta Zaida y Sofía VENTUROLI (compiladoras). *Formas de ciudadanía en América Latina*, pp. 105-125. Madrid y Frankfurt am Main: AHILA (Asociación de Historiadores Latinoamericanistas Europeos).
- **ANSIÓN, Juan; Luis MUJICA y Ana María VILLACORTA**
 2008 *Los que se quedan. Familias de emigrados de un distrito de Lima*. Lima: CISEPA, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- **ARBILDO RUÍZ, Silvia**
 2014 «Articulando esfuerzos para combatir la trata de personas y la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en la región Loreto». En *Propuestas de políticas para los gobiernos regionales 2015-2018*. Lima: CIES.
- **ARDITO VEGA, Wilfredo**
 2012 «La experiencia de la mesa contra el racismo». En SANBORN, Cynthia (compiladora). *La discriminación en el Perú: balance y desafíos*, pp. 295-318. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
 2015 «Políticas públicas contra la discriminación en las regiones». En *Propuestas de políticas para los gobiernos regionales 2015-2018*. Lima: CIES.
- **ASENSIO, Raúl y Carolina TRIVELLI**
 2014 *La revolución silenciosa. Mujeres rurales jóvenes y sistemas de género en América Latina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- **ASTORGA, Luis Fernando**
 2015 «La consulta a las personas con discapacidad». En SALMÓN, Elizabeth y Renata BREGAGLIO (compiladoras). *Nueve conceptos clave para entender la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Lima: IDEH-PUCP/Pontificia Universidad Católica del Perú.
- **BARRANTES, Roxana; Peter BUSSE y COMPILADORES**
 2014 *Salud, vulnerabilidades, desigualdades*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- **BARRIGA, Paola**
 2016 «Proceso de ‘comunalización’ del territorio awajún: estudio del caso de la Comunidad Nativa Urakusa». En DURAND, José Francisco; Jaime URRUTIA y Carmen YON (editores). *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA XVI*, pp. 327-358. Lima: SEPIA.
- **BENAVIDES, Martín et al.**
 2015a *Estudio especializado sobre población afroperuana*. Lima: GRADE/Ministerio de Cultura.
 2015b «Expansión y diversificación de la educación superior universitaria». En *Documento de investigación n.º 78*. Lima: GRADE.

- **BENAVIDES, Martín y Manuel ETESE**
 2012 «Movilidad educativa intergeneracional, educación superior y movilidad social en el Perú: evidencias recientes a partir de encuestas a hogares». En CUENCA, Ricardo (compilador). *Educación superior. Movilidad social e identidad*, pp. 51-92. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- **BENAVIDES, Martín y Juan LEÓN**
 2013 *Una mirada a la violencia física contra los niños y niñas en los hogares peruanos. Magnitudes, factores asociados y transmisión de la violencia de madres a hijos e hijas*. Lima: GRADE.
- **BENAVIDES, M; J. LEÓN y M. ETESE**
 2014 «Desigualdades educativas». En *Avances de investigación* n.º 15. Lima: GRADE.
- **BENAVIDES, Martín; F. RISSO y M. ETESE**
 2011 *Violencia infantil, enfermedades y desnutrición en la niñez afroperuana*. Lima: GRADE/Fundación Van Leer.
- **BENAVIDES, Martín; Paloma BELLATÍN, Paola SARMIENTO y Silvio CAMPAÑA**
 2015 *Violencia familiar y acceso a la justicia en el mundo rural: estudios de caso de cuatro comunidades*. Lima: GRADE.
- **BENAVIDES, Martín; Juan LEÓN, Frida HAAG y Selene CUEVA**
 2015 *Expansión y diversificación de la educación superior universitaria, y su relación con la desigualdad y la segregación*. Lima: GRADE.
- **BERG, Ulla y Ana RAMOS-ZAYAS**
 2015 «Racializing Affect: A Theoretical Proposition». En *Current Anthropology* 56(5), pp. 654-677.
- **BLITCHTEIN-WINICKI, Dora y Esperanza REYES-SOLARI**
 2012 «Factores asociados a violencia física reciente de pareja hacia la mujer en el Perú, 2004-2007». En *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública* 29(1), pp. 35-43.
- **BOARRIOS, E.**
 2013 «Two decades later: The resilience and post-traumatic responses of Indigenous Quechua girls and adolescents in the aftermath of the Peruvian armed conflict». En *Child Abuse and Neglect* 37(2-3 feb-mar), pp. 200-10.
- **BOESTEN, Jelki**
 2010 *Intersecting Inequalities: Women and Social Policy in Peru, 1990-2000*. University Park: Pennsylvania State University Press.
 2014 *Sexual Violence during War and Peace: Gender, Power, and Post-Conflict Justice in Peru*. New York: Palgrave-MacMillan.
- **BREGAGLIO, Renata**
 2015 «El principio de no discriminación por motivo de discapacidad». En

SALMÓN, Elizabeth y Renata BREGAGLIO (compiladoras). *Nueve conceptos clave para entender la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. pp. 73-98. Lima: IDEHPUCP/Pontificia Universidad Católica del Perú.

• **CÁCERES, Carlos F. et al.**

2013 *Religión, sexualidad y política: explorando saberes y actitudes*. Ayacucho, Lima y Pucallpa. Lima: Católicas por el Derecho a Decidir Perú.

• **CÁCERES, Carlos; Ximena SALAZAR y COMPILADORES**

2013 «"Era como ir todos los días al matadero..." El bullying homofóbico en instituciones educativas públicas de Chile, Guatemala y Perú». En *Documento de trabajo*. Lima: Universidad Peruana Cayetano Heredia, Instituto de Estudios en Salud, Sexualidad y Desarrollo Humano.

• **CARRILLO, M.; C. CARRILLO y M. REYNOSO**

2011 *Diagnóstico sobre la problemática de género y la situación las mujeres afro-descendientes en el Perú*. Lima: MIMP.

• **CANESSA, Andrew**

2012 *Intimate Indigenities: Race, Sex, and History in the Small Spaces of Andean Life*. Durham: Duke University Press.

• **CAVAGNOUD, Robin**

2011 *Entre la escuela y la supervivencia: trabajo adolescente y dinámicas familiares en Lima*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos/Instituto Francés de Estudios Andinos/Fundación Telefónica.

• **CAVAGNOUD, Robin y Jaris MUJICA**

2011 «Mecanismos de explotación sexual de niñas y adolescentes en los alrededores del puerto fluvial de Pucallpa». En *Antropológica* 29. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

• **CEDEMUNEP**

2011 «Más allá del perdón histórico». En *Informe sobre los derechos humanos del pueblo afroperuano*. Lima: Centro de Desarrollo de la Mujer Negra Peruana/Global Rights Partners for Justice.

• **CHÁVEZ, Claudia; Carmen YON y Cynthia CÁRDENAS**

2015 «El aporte de los egresados del Programa de Formación de Enfermeros Técnicos en Salud Intercultural Amazónica de AIDSESP a la salud intercultural. Estudio de casos en dos comunidades amazónicas». En *Documento de Trabajo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

• **CHÁVEZ, Susana y Elisa JUÁREZ**

2015 «Historias de vida para no olvidar. La violencia como factor asociado a la muerte materna de adolescentes». En *Un estudio cualitativo. Perú 2012-2014*. Lima: PROMSEX.

- **CHAUMEIL, Jean-Pierre; Óscar ESPINOSA, Manuel CORNEJO CHAPARRO y COMPILADORES**
 2011 *Por donde hay soplo: estudios amazónicos en los países andinos*. Lima: IFEA/Pontificia Universidad Católica del Perú.
- **CONSEJO CONSULTIVO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE LA COMUNIDAD ANDINA**
 2010 *Derechos de los Pueblos Indígenas ONU-OIT. Cuadro comparado*. Lima: Secretaría General de la Comunidad Andina.
- **CONSTANTINO, Renato; Renata BREGAGLIO y Selene CUEVA**
 2016 *Al final del salón: Un diagnóstico de la situación de la educación de personas con discapacidad en el Perú*. Lima: Paz y Esperanza.
- **CUENCA, Ricardo**
 2012a «¿Una 'otra' movilidad social? Una mirada desde la exclusión». En CUENCA, Ricardo (compilador). *Educación superior. Movilidad social e identidad*, pp. 93-115. Lima Instituto de Estudios Peruanos.
 2012b *Educación superior. Movilidad social e identidad*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- **CUENCA, Ricardo y Ramón DÍAZ**
 2010 *Ciudadanía de papel. La niñez indocumentada en el Perú*. Lima: CIES/Instituto de Estudios Peruanos.
- **DEFENSORÍA DEL PUEBLO, GOBIERNO DEL PERÚ**
 2015 «La defensa del derecho de los pueblos indígenas amazónicos a una salud intercultural». En *Serie Informes defensoriales n.º 169*.
- **DEL PINO, Ponciano; Mena MAGRITH y Sandra TORREJÓN**
 2012 *Repensar la desnutrición. Infancia, alimentación y cultura en Ayacucho, Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- **DEL POZO LOAYZA, César**
 2015 *Brechas de género en el valor económico de las unidades agropecuarias en el Perú. Informe final*. Lima: CIES.
- **DRINOT, Paulo**
 2011 *The Allure of Labour. Workers, Race, and the Making of the Peruvian State*. Duke University Press.
- **DURAND, Anahí**
 2011 «La conflictividad irresuelta (Perú)». En *Desarrollo, desigualdades y conflictos sociales. Una perspectiva desde los países andinos*, pp. 167-184. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- **DURAND, Francisco**
 2016 «El que puede puede. Dinámicas informales e ilegales en los espacios rurales». En DURAND, José Francisco; Jaime URRUTIA y Carmen YON (editores). *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA XVI*, pp. 21-86. Lima: SEPIA.

- **ESCOBAL, Javier; Carmen PONCE y EDITORES**
2016 *Combinando protección social con generación de oportunidades económicas*. Lima: GRADE.
- **ESCOBAL, Javier; Jaime SAAVEDRA y Renos VAKIS**
2012 *¿Está el piso parejo para los niños en el Perú? Medición y comprensión de la evolución de las oportunidades*. Lima: Banco Mundial/GRADE.
- **ESPINOSA DE RIVERO, Óscar**
2014 *¿Indigenismos, ciudadanías?: Nuevas miradas (1.a ed.)*. Lima: Ministerio de Cultura.
- **EWIG, Christina**
2010 «Health Policy and the Historical Reproduction of Class, Race, and Gender Inequality in Peru». En GOOTENBERG, Paul y Luis REYGADAS (compiladores). *Indelible Inequalities in Latin America*, pp. 53-80. Durham, NC: Duke University Press.
2012 *Neoliberalismo de la segunda vía: género, raza y reforma del sector salud en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- **FRANCO VALDIVIA, Rocío y María Alejandra GONZÁLEZ LUNA**
2009 *Las mujeres en la justicia comunitaria: víctimas, sujetos y actores*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- **FRANCO, Rolando; Arturo LEÓN y Raúl ATRIA (coordinadores)**
2007 *Estratificación y movilidad social en América Latina. Transformaciones estructurales de un cuarto de siglo*. Santiago: CEPAL.
- **GALARZA, Francisco (compilador)**
2012 *Discriminación en el Perú. Exploraciones en el Estado, la empresa y el mercado laboral*. Lima: Universidad del Pacífico.
- **GOLASH-BOZA, Tanya**
2011a *Yo soy negro: Blackness in Peru*. Gainesville, FL: University Press of Florida.
2011b «Had They Been Polite and Civilized, None of This Would Have Happened. Racial Discourses in Multicultural Lima». En *Latin American and Caribbean Ethnic Studies* 6(1).
- **GONZÁLEZ CUEVA, Eduardo**
2015 «Que la verdad demuestre su poderío». En *Políticas en justicia transicional. Miradas comparativas sobre el legado de la CVR*, pp. 191-198. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- **GRADE**
2014 «El impacto de la investigación en políticas nacionales de etnicidad e inclusión social: el caso de la creación del Comité Técnico Interinstitucional de Estadísticas de Etnicidad en el Perú». En *Diálogos entre la investigación y las políticas públicas 1*. Lima: GRADE.

- **GREENE, Shane**
2007 «Entre lo indio, lo negro, y lo incaico: The spatial hierarchies of difference in multicultural Peru». En *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology* 12(2), pp. 441-474.
- **HATUN ÑAN**
2011 «Ama usuchisqa kanapaq, runayananchikpaq. Para ser ciudadanos y no ser discriminados». En *Documento de trabajo. Ayacucho: Taller de Ciudadanía Intercultural Hatun Ñan*. UNSCH-PUCP.
- **HUBER, Ludwig y Ponciano DEL PINO (compiladores)**
2015 *Políticas en justicia transicional. Miradas comparativas sobre el legado de la CVR*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- **HUAYHUA, Margarita**
2010 *Runama Kani icha Alquchu?: Everyday Discrimination in the Southern Andes*. Doctoral Dissertation, University of Michigan.
2013 «Racism and social interaction in a southern Peruvian combi». En *Ethnic and Racial Studies*, DOI: 10.1080/01419870.2013.809129.
- **HUERTA-MERCADO, Alexander**
2011 «Imagen que nos mira: vedettes peruanas convocando significados sociales». En *CÁNEPA, Gisela (compiladora). Imaginación visual y cultura en el Perú*, pp. 383-412. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
2015 «Paladines y villanos: corporalidad, identidad, risas y llantos en la lucha libre de espectáculo». En *KOGAN, Liuba (compiladora). Belleza, musculatura y dolor. Etnografías de cuerpos en Lima*, pp. 49-88. Lima: Universidad del Pacífico.
- **HURTADO, Magdalena; Carol LAMBOURNE, Paul JAMES, Kim HILL, Karen CHEMAN y Keely BACA**
2005 «Human Rights, Biomedical Science, and Infectious Diseases Among South American Indigenous Groups». En *Annual Review of Anthropology*, vol. 34, pp. 639-665.
- **ILIZARBE PIZARRO, Carmen**
2015 «Memoria, olvido y negacionismo en el proceso de recomposición política en el Perú de la posguerra del siglo XXI». En *HUBER, Ludwig y Ponciano DEL PINO (compiladores). Políticas en justicia transicional. Miradas comparativas sobre el legado de la CVR*, pp. 231-259. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- **INDECOPI**
2015 *Discriminación en el consumo y trato diferenciado ilícito en la jurisprudencia de Indecopi*. Lima: Indecopi, Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor.
- **INEI/MIMP**
2014 *Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad 2012*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Gobierno del Perú.

- **IPINCE PETROZZI, Alessandra**
 2011 «¿Ser o tener Asperger? Sentido de normalidad e identidad en cinco adultos diagnosticados con síndrome de Asperger». En *Tesis para optar el grado de licenciatura en antropología*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- **JANAMPA, Ana Sofía**
 2015 «Rubias 'al pomo' o el blanqueamiento de la belleza en sectores altos de Lima». En *Belleza, musculatura y dolor. Etnografías de cuerpos en Lima*, pp. 153-181. Lima: Universidad del Pacífico.
- **JARAMILLO, Miguel y Bárbara SPARRO**
 2011 «Segmentación del empleo 2001-2011». En *Documento de investigación 72*. Lima: GRADE.
- **JONES, Nicola y Eliana VILLAR MÁRQUEZ**
 2014 «Is cash the answer? Lessons for child protection programming from Peru: The Juntos (Together) program has the potential to improve children's care and protection». En *Child Abuse & Neglect 38(3)*, pp. 383-394.
- **KOGAN, Liuba**
 2012 «Desestabilizar el racismo: el silencio cognitivo y el caos semántico». En *SANBORN, Cynthia (compiladora). La discriminación en el Perú: balance y desafíos*, pp. 29-49. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- **KOGAN, Liuba (compiladora)**
 2015 *Belleza, musculatura y dolor. Etnografías de cuerpos en Lima*. Lima: Universidad del Pacífico.
- **KOGAN, Liuba; Joanna KÁMICHE y Patricia LAY**
 2012 «¿El origen socioeconómico y la raza pagan? Un estudio interdisciplinario sobre la discriminación racial y socioeconómica en el ámbito empresarial limeño. El caso de los egresados de la Universidad del Pacífico». En *GALARZA, Francisco (compilador). Discriminación en el Perú. Exploraciones en el Estado, la empresa y el mercado laboral*, pp. 137-217. Lima: Universidad del Pacífico.
- **KOGAN, Liuba; Rosa María FUCHS y Patricia LAY**
 2011 *Sistemas abiertos y/o encubiertos de discriminación en el entorno laboral de pequeñas, medianas y grandes empresas en Lima Metropolitana*. Lima: Universidad del Pacífico.
- **KOVRT, B.; S. BARRUECO y C. PÉREZ**
 2015 «Domestic violence as a threat to maternal and child well-being in an urban migrant community in Peru». En *Revista Panamericana de Salud Pública 37(4-5)*, pp. 265-272.
- **LA RESTINGA**
 2013 «"Anda, corre y cuenta". Proyecto piloto para la intervención frente a la violencia contra niños, niñas y mujeres en Pueblo Libre de Belén». En *Informe de Línea de base*. Iquitos: La Restinga.

- **LEÓN ZAMORA, Eduardo**
2014 *Docencia, interculturalidad y educación inicial*. Lima: MINEDU/TAREA.
- **LÓPEZ, Luis Enrique**
2012 «Viajes de autodescubrimiento: autobiografías y procesos de transformación identitaria con estudiantes indígenas». En *CUENCA, Ricardo (compilador). Educación superior. Movilidad social e identidad*, pp. 133-171. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- **LUCIANO, José Carlos**
2012 *Los afroperuanos: racismo, discriminación e identidad*. Lima: Centro de Desarrollo Étnico.
- **LUTTRELL-ROWLAND, Mikaela**
2012 «Ambivalence, Conflation, and Invisibility: A Feminist Analysis of State Enactment of Children's Rights in Peru». En *Signs* 38(1), pp. 179-202.
- **MARTÍNEZ, Marta; Javier URBINA y Rossana MENDOZA**
2011 *Ser niña y ser niño. Diagnóstico participativo en primera infancia desde un enfoque de derechos. Una experiencia de coinvestigación sobre la situación de la infancia en dos caseríos en la ribera del río Itaya. Belén Iquitos*. Lima: Instituto de Formación de Adolescentes y Niños Trabajadores/Bernard van Leer Foundation.
- **MIMDES/INEI**
2011 *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo. Principales resultados*. Lima: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.
- **MITCHELL, Rhoda**
2013 «Domestic violence prevention through the Constructing Violence-free Masculinities programme: an experience from Peru». En *Gender and Development* 21(1 March), pp. 97-109.
- **MONTALVO CIFUENTES, José**
2001 «Detrás de la puerta angosta: marginalidad, discriminación y violencia en el Centro de Lima». En *BRACAMONTE ALLAÍN, Jorge (ed.). De amores y luchas. Diversidad sexual, derechos humanos y ciudadanía*, pp. 265-282. Lima: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.
- **MONTERO, Ricardo y Gustavo YAMADA**
2012 «Exclusión y discriminación étnica en los servicios públicos en el Perú». En *GALARZA, Francisco (compilador). Discriminación en el Perú. Exploraciones en el Estado, la empresa y el mercado laboral*, pp. 219-278. Lima: Universidad del Pacífico.
- **MORALES, Álvaro y Prakarsh SINGH**
2014 «The Effect of Civil Conflict on Child Abuse: Evidence from Peru». En *HiCN (Households in Conflict Network) Working Paper 187*. U.K.: University of Sussex, Institute of Development Studies.

- **MORENO, Martín y R. OROPESA**
2012 «Ethno-racial identification in urban Peru». En *Ethnic and Racial Studies* 35(7).
- **MOROMIZATO, Ruth**
2011 «Niños de la Amazonía. Una experiencia de trabajo conjunto por una mejor educación para los niños y las niñas asháninkas de la selva central del Perú». En *Educación* 20(39 Sep), pp. 73-92.
- **MUJICA, Jaris**
2015 *Patrones de victimización en casos de violación sexual a mujeres adolescentes en el Perú*. Lima: PROMSEX/ANESVAD.
- **MUJICA, Jaris y Robin CAVAGNOUD**
2013 *Estudio de estimación e impacto de la violencia sexual contra mujeres adolescentes en un distrito de la Amazonía Peruana*. Lima: PROMSEX/AECID/Interacts/Inagruv.
- **NÓBLEGA MAYORGA, Magaly**
2012 «Risk and Protective Factors for Physical and Emotional Intimate Partner Violence Against Women in a Community of Lima, Peru». En *Journal of Interpersonal Violence* 27(December), pp. 3644-3659.
- **ÑOPO, Hugo**
2012 *New Century, Old Disparities. Gender and Ethnic Earnings Gaps in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank / World Bank.
- **OGANDO-PORTELA, María-José y Kirrly PELLIS**
2015 «Risk factors and effects associated with the use of corporal punishment in schools. Longitudinal evidence from Ethiopia, India, Peru and Vietnam». En *Working paper*. Sussex, UK: Young Lives Longitudinal Study.
- **OTÁROLA PEÑARANDA, Fredy**
2012 *La inclusión social como desafío de la democracia. Diversidad cultural, igualdad y Ley de Consulta Previa*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- **QUINTEROS, Alonso**
2011 «Entretejidos de imágenes: encuentros, brechas y memorias latentes en el nuevo Cine Andino». En CÁNEPA, Gisela (compiladora). *Imaginación visual y cultura en el Perú*, pp. 413-426. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- **PASTOR, Susana y Rocío TRIGOSO (editores)**
2014 *La calle es el cielo. La Lima de Daniel Pajuelo*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- **PINEDO, Donaldo**
2016 «Estrategias del Estado peruano frente a las dinámicas informales e ilegales: la extracción de oro aluvial en la Amazonía sur». En DURAND, José Francisco; Jaime URRUTIA y Carmen YON (editores). *Perú: el problema agrario en debate*. SEPIA XVI, pp. 171-200. Lima: SEPIA.

- **PORTOCARRERO, Julio**
 2007 *Un juego de preguntas y respuestas: tuberculosis, narrativas de aflicción y el encuentro médico en dos penales del Perú*. Tesis de licenciatura en Antropología, Pontificia Universidad Católica del Perú.
 2015 *Hacia una epidemiología de padecimientos invisibles. Variaciones en la interpretación y respuesta frente a los síndromes culturales en dos comunidades quechuas de la provincia de Churcampá, región Huancavelica*. Tesis de maestría en Antropología, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- **PORTUGAL, Tamia; Carmen YON y Rocío VARGAS MACHUCA**
 2016 «Los retos para enfrentar la desnutrición infantil: 'saber y no poder'». Un estudio de caso en Vilcas Huamán». En *Documentos de trabajo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- **ROJAS ARANGOITIA, Vanessa**
 2011 «"Prefiero que me peguen con palo... las notas son sagradas". Percepciones sobre disciplina y autoridad en una secundaria pública en el Perú». En *Documento de Trabajo 70*. Lima: GRADE/Niños del Milenio.
 2016 *¿Cómo perciben los niños, niñas y adolescentes el rol del Estado? Reflexiones a partir de los servicios de educación y salud*. Lima: GRADE.
- **ROJAS, Vanessa y Alexandra CUSSIANOVICH**
 2013 *Creciendo en el Perú: una mirada longitudinal al uso del tiempo de los niños y las niñas en el campo y la ciudad*. Lima: GRADE.
- **ROUSSEAU, Stéphanie**
 2012 *Mujeres y ciudadanía. Las paradojas del neopopulismo en el Perú de los noventa*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- **RUIZ-BRAVO, Patricia; Pepi PATRÓN y Pablo QUINTANILLA (compiladores)**
 2009 *Desarrollo humano y libertades. Una aproximación interdisciplinaria*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- **SALAZAR, Ximena y Carlos CÁCERES et al.**
 2005 «Vulnerability and Sexual Risks: Vagos and Vaguitas in a Low Income Town in Peru». En *Culture, Health & Sexuality 7(4)*, pp. 375-387.
- **SALMÓN, Elizabeth y Renata BREGAGLIO (compiladoras)**
 2015 *Nueve conceptos claves para entender la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Lima: IDEHPUCP/Pontificia Universidad Católica del Perú.
- **SANBORN, Cynthia (compiladora)**
 2012 *La discriminación en el Perú: balance y desafíos*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- **SANBORN, Cynthia y Alonso ARRIETA**
 2012 «Universidad y acción afirmativa: balance y agenda pendiente». En SANBORN, Cynthia (compiladora). *La discriminación en el Perú: balance y desafíos*, pp. 227-266. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

- **SEINFELD, Janice y Francisco GALARZA**
 2014 «Understanding underage drinking in Peru: Determinants of its frequency and Intensity». En *Economía* 37(73), pp. 47-74.
- **SINERVO, Aviva**
 2011 «Connection and Disillusion: The Moral Economy of Volunteer Tourism in Peru». En *Childhoods Today* 5(2), pp. 1-23.
 2013 «'No somos los pobrecitos': Negotiating stigma, identity, and need in constructions of childhood poverty in Cusco, Peru». En *Childhoods Today*. Mayo, 2013.
- **STROCKA, Cordula**
 2008 *Unidos nos hacemos respetar. Jóvenes, identidades y violencia en Ayacucho*. Lima: UNICEF/Instituto de Estudios Peruanos.
- **SULMONT, David**
 2012 «Raza y etnicidad desde las encuestas sociales y de opinión: dime cuántos quieres encontrar y te diré qué preguntar». En *SANBORN, Cynthia (compiladora). La discriminación en el Perú: balance y desafíos*, pp. 51-74. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- **TELLES, Edward; René FLORES y Fernando URREA-GIRALDO**
 2015 «Pigmentocracies: Educational inequality, skin color and census ethnoracial identification in eight Latin American countries». En *Research in Social Stratification and Mobility* 40, pp. 39-58.
- **TELLO, Mario**
 2012 *Cerrando brechas de género en el campo: limitantes de la productividad laboral de mujeres emprendedoras agropecuarias en el Perú*. Lima: Movimiento Manuela Ramos.
- **THORNE, Cecilia; Jozef CORVELEYN, César PEZO DEL PINO, Tesania VELÁZQUEZ y Raúl VALDEZ**
 2011 *Buenas prácticas en la prevención y atención de la violencia social. Sistematización de la labor realizada por instituciones y organizaciones peruanas*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Psicología.
- **THORP, Rosemary y Maritza PAREDES**
 2011 *La etnicidad y la persistencia de la desigualdad. El caso peruano*. (Dos capítulos en coautoría con Adolfo Figueroa, dos capítulos en coautoría con Carlos Contreras). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- **TOVAR, Teresa**
 2015 «El modelo de educación inclusiva». En *SALMÓN, Elizabeth y Renata BRIGAGLIO (compiladoras). Nueve conceptos clave para entender la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, pp. 119-145. Lima: IDEH-PUCP/Pontificia Universidad Católica del Perú.

- **TOVAR SAMANEZ, Teresa y Patricia FERNÁNDEZ CASTILLO**
 2006 *Las voces de los otros. Consulta nacional sobre discapacidad*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- **TUBINO, Fidel**
 2012 «La universidad frente a los retos de la diversidad cultural en América Latina». En CUENCA, Ricardo (compilador). *2012 Educación superior. Movilidad social e identidad*, pp. 117-131. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- **TUESTA, Irma et al.**
 2012 «Perú: oportunidad para los niños y el suicidio continuado de jóvenes de la Nación Awajún en el noroeste peruano». En *Suicidio adolescente en pueblos indígenas. Tres estudios de casos*, pp. 26–110. Lima: Unicef.
- **UCCELLI, Francesca y Mariel GARCÍA LLORENS**
 2016 *Solo zapatillas de marca. Jóvenes limeños y los límites de la inclusión desde el mercado*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- **ULFE, María Eugenia y Ximena MÁLAGA SABOGAL**
 2015 «Los nuevos solicitantes del Estado peruano: las víctimas y el Programa Integral de Reparaciones (PIR)». En HUBER, Ludwig y Ponciano DEL PINO (compiladores). *Políticas en justicia transicional. Miradas comparativas sobre el legado de la CVR*, pp. 169-189. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- **URRUTIA, Jaime y Alejandro DIEZ**
 2016 «Organizaciones y asociatividad. Gobernanza y gestión colectiva del espacio rural». En DURAND, José Francisco; Jaime URRUTIA y Carmen YON (editores). *Perú: el problema agrario en debate*. SEPIA XVI, pp. 233-294. Lima: SEPIA.
- **VALDIVIA, Néstor**
 2012 «La discriminación en el Perú y el caso de los servicios de salud: resultados de un estudio cualitativo en el Valle del Mantaro». En SANBORN, Cynthia (compiladora). *La discriminación en el Perú: balance y desafíos*, pp. 85-111. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
 2013 *Las organizaciones de la población afrodescendiente en el Perú*. Lima: GRADE.
 2014 «“Negro soy, color bonito”: el papel de la “raza” en la identidad de los afrodescendientes en el Perú». En *Debates de Sociología* 29:73-128. CISEPA/PUCP.
- **VARGAS, Silvana y Jhonathan CLAUSEN**
 2016 *Institucionalizar para incluir: Análisis y opciones de política orientadas a la implementación efectiva del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (Sinadis)*. Lima: CIES.
- **VÁSQUEZ DEL AGUILA, Ernesto**
 2014 *Being a Man in a Transnational World. The Masculinity and Sexuality of Migration*. *Routledge Advances in Feminist Studies and Intersectionality*. New York: Routledge.

- **VÁSQUEZ, Enrique; Annie CHUMPITAZ y César JARA**
 2012 «La inclusión de la niñez indígena: repotenciando la educación intercultural bilingüe en el Perú». En SANBORN, Cynthia (compiladora). 2012 *La discriminación en el Perú: balance y desafíos*, pp. 185-224. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- **VELARDE RAMÍREZ, Chaska**
 2011 *La igualdad en lista de espera. Necesidades, barreras y demandas en salud sexual, reproductiva y mental en población trans, lesbiana y gay*. Lima: PROMSEX.
- **VICH, Víctor**
 2010 «El discurso sobre la sierra del Perú: la fantasía del atraso». En *Crítica y Emancipación* 3, pp. 155-168.
- **VILLACORTA, Ana María**
 2012 «La universidad pública desde la mirada de los estudiantes». En CUENCA, Ricardo (compilador). 2012 *Educación superior. Movilidad social e identidad*, pp. 173-195. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- **VILLAR MÁRQUEZ, Eliana**
 2015 «Políticas de Igualdad de género en las regiones». En *Propuestas de políticas para los gobiernos regionales 2015-2018*. Lima: CIES.
- **WADE, Peter**
 1997/2010 *Race and Ethnicity in Latin America*. London: Pluto Press.
- **YON, Carmen**
 2014 *Sexuality, Social Inequalities, and Sexual Vulnerability among Low-Income Youth in the City of Ayacucho, Peru*. Tesis para obtener el grado de doctorado en Ciencias Sociomédicas, especialidad de Antropología Médica. Nueva York: Columbia University. Disponible en <http://academiccommons.columbia.edu/catalog/ac:197049>
 2016 «Salud, nutrición, medio ambiente y desarrollo rural: cambios, continuidades y desafíos». En DURAND, José Francisco; Jaime URRUTIA y Carmen YON (editores). *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA XVI*, pp. 485-574. Lima: SEPIA.
- **ZAVALA, Virginia y Nino BARIOLA**
 2012 «'Jerónimo con la beca Ford es otra cosa y Jerónimo sin la beca Ford hubiese sido otro tema': discurso e identidad en un programa de acción afirmativa para grupos excluidos». En CUENCA, Ricardo (compilador). *Educación superior. Movilidad social e identidad*, pp. 197-227. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.



POLÍTICA ECONÓMICA

■ MACROECONOMÍA

Diego Winkelried

■ INSERCIÓN EN ECONOMÍA

INTERNACIONAL, CRECIMIENTO
Y DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA

Mario Tello

■ EMPLEO E INFORMALIDAD

Pablo Lavado y Daniela Campos

MACROECONOMÍA: BALANCE DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS 2011-2016 Y AGENDA DE INVESTIGACIÓN 2017-2021

DIEGO WINKELRIED QUEZADA¹

¹ **Diego Winkelried Quezada** es profesor asociado y jefe del Departamento Académico de Finanzas de la Universidad del Pacífico. Es licenciado en Economía por la Universidad del Pacífico, y máster y PhD en Economía por University of Cambridge (Reino Unido). Su experiencia en investigación incluye temas de política monetaria, evaluación de impacto, economía del desarrollo y métodos cuantitativos. Ha publicado artículos para el *Journal of Development Economics*, *Journal of International Money and Finance*, *International Journal of Central Banking*, entre otras revistas especializadas. Por sus investigaciones, ha sido acreedor de distinciones y premios internacionales, donde destacan varias ediciones del Premio Rodrigo Gómez, del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. Ha sido jefe del Departamento de Modelos Macroeconómicos del Banco Central de Reserva del Perú. También ha sido becario de la Bill and Melinda Gates Foundation y *scholar* de St. John's College, Cambridge.

Este capítulo presenta una revisión de la investigación macroeconómica desarrollada en el Perú –o sobre el Perú– y publicada, tanto en medios locales como internacionales, durante el periodo de 2011 a 2016.² Asimismo, propone una agenda de investigación que, en opinión de varios expertos,³ debería guiar los esfuerzos de investigación en temas macroeconómicos de cara al Bicentenario, de 2017 a 2021.

En la recopilación bibliográfica, se ha procurado incluir documentos y estudios que hayan sido sometidos a algún tipo de evaluación de pares (monografías, artículos académicos publicados en revistas reconocidas o documentos de trabajo de series que sigan estas prácticas) o que, a pesar de no necesariamente cumplir con este criterio, hayan tenido cierto impacto sobre el debate público.

Los grandes temas macroeconómicos de interés para el diseño de políticas públicas, en una economía emergente como la peruana (los temas ‘estructurales’), difícilmente varían de manera sustancial en el lapso de un lustro o una década. Por ello, muchos de los tópicos destacados en los dos últimos balances elaborados por el CIES, primero en Cuba (2008) y luego en Cuba *et al.* (2012), siguen vigentes para esta área temática.

² Deseo expresar mi gratitud a Michel Canta, Paul Castillo, Erick Lahura, Manuel Luy, Karl Melgarejo, Carlos Montoro y Marco Vega por sus sugerencias para la elaboración de este capítulo, así como por sus comentarios a versiones anteriores. Espero que nuestro intercambio y su visión de investigación se vean plenamente reflejados en este balance. Agradezco, además, los comentarios de los participantes del Taller de Validación, realizado en el Ministerio de Economía y Finanzas, en abril de 2017, así como el apoyo institucional recibido por parte de Cynthia Sanborn y Gustavo Yamada. Finalmente, destaco la minuciosa labor de Renzo Chávez y Sebastián Silva en la recopilación bibliográfica. Las opiniones acá vertidas son personales y no son necesariamente las del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, ni de las personas mencionadas. Asimismo, cualquier error u omisión es de mi entera responsabilidad.

³ Los entrevistados son: Michel Canta Terreros, presidente del Fondo de Seguro de Depósitos y asesor de la Alta Dirección, Superintendencia de Banca, Seguros y AFP; Paul Castillo Bardález, gerente de Política Monetaria, Banco Central de Reserva del Perú (BCRP); Erick Lahura Serrano, intendente nacional de Estudios Económicos y Estadística, Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (hasta 2016); Manuel Luy Molinié, gerente de Estudios Económicos, Superintendencia de Banca, Seguros y AFP; Carlos Montoro Llamosas, director de Estudios Macrofiscales, Consejo Fiscal del Perú; y Marco Vega De la Cruz, subgerente de Investigación, BCRP.

No obstante, el énfasis y la orientación de la investigación, como la macroeconomía misma, son cíclicos y coyunturales. Así, buena parte de la bibliografía se ha encargado de analizar el extraordinario episodio de auge de la economía peruana durante casi toda la década de 2000 e inicios de la década de 2010, impulsado por condiciones externas volátiles, pero excepcionalmente favorables; así como de estudiar las razones y políticas económicas que explicarían el desenvolvimiento de la economía peruana, razonablemente auspicioso, tras la crisis financiera internacional (CFI) de 2007/2008. Mientras que Parodi (2011) explica, en perspectiva histórica, las causas y efectos inmediatos de la CFI, en los estudios de Mendoza (2013), Parodi (2014) y González Izquierdo (2016) encontramos una narrativa general de la experiencia peruana reciente.

Es innegable que el país ha experimentado avances tangibles en varios frentes. No solo el ingreso del peruano medio se ha incrementado y la pobreza se ha reducido, con claros indicios de mejora en la distribución del ingreso, sino que se han dado al menos tres pasos cruciales para consolidar una economía más competitiva y próspera. Primero, se han adoptado con éxito regímenes de política que protegen mejor al país de eventos externos adversos (tras conseguir niveles de obligaciones externas que pueden ser honrados cómodamente con recursos propios) y que dan suficiente espacio para la implementación de políticas contracíclicas (tras lograr niveles estables y sostenibles de inflación y de deuda pública). Segundo, se ha profundizado y fortalecido el sistema financiero, sobre todo el de los mercados de capitales en soles, brindando mejores oportunidades de fondeo no solo al sector corporativo tradicional, sino también a empresas pequeñas y a personas naturales. Tercero, hay una mayor apertura e integración comercial y financiera.

Sin embargo, también es innegable que el Perú enfrenta retos, varios de ellos formidables, para sostener las tasas de crecimiento que redunden en un mayor bienestar de la población. Ello es particularmente cierto hoy por hoy, donde ya observamos las primeras señales de una desaceleración de la actividad económica y enfrentamos perspectivas del contexto externo bastante menos auspiciosas: términos de intercambio a la baja, normalización de la política monetaria en EE. UU. y desaceleración de la economía china. Urgen reformas para mejorar el clima de negocios y la habilidad del Gobierno para promover una sociedad más eficiente y equitativa. La falta de progreso en estas áreas, naturalmente, podría traducirse en frustración contra el esquema de responsabilidad macroeconómica alcanzado y sus logros.

Es necesario modernizar e impulsar la calidad de los servicios del Estado y promover la independencia de las autoridades económicas. La agenda trata de identificar cómo la investigación académica podría contribuir con tal fin.

El balance que se hace a continuación se divide en cinco secciones, que agrupan varios temas: crecimiento económico y productividad, políticas monetarias y macroprudenciales, política fiscal, sistema financiero y *big data*. Se concluye con la agenda de investigación propuesta.

■ 1. BALANCE DE INVESTIGACIÓN 2011-2016

1.1 Crecimiento y productividad

El fin último de la investigación macroeconómica es asistir a la promulgación de políticas de toda índole que ayuden a fomentar, en el mediano y largo plazo, un crecimiento económico sostenible. Clasificamos la investigación hecha al respecto en el Perú en cuatro bloques: auge reciente y contraste con la experiencia previa, crecimiento de la productividad y sus perspectivas, sincronización de ciclos económicos y análisis de largo plazo.

1.1.1 Auge y contraste

Desde el año 2002 hasta 2013, el PBI peruano creció a una tasa de aproximadamente 6% al año, marcando así el periodo de mayor crecimiento continuo en la historia reciente. Este resultado, de acuerdo con Rossini y Santos (2015), no hubiera sido posible sin la estabilidad económica promovida por arreglos institucionales, como la adopción del esquema de metas de inflación, por parte del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), y del marco de responsabilidad fiscal, por parte del Gobierno. Véase, además, Parodi (2014). Adicionalmente, es sabido que durante este periodo las condiciones externas fueron sumamente favorables para el Perú (esto es, altos términos de intercambio y bajas tasas de interés internacionales), las cuales, de acuerdo con Castillo y Salas (2012), habrían contribuido con alrededor de dos puntos porcentuales anuales del crecimiento registrado.

Paz y Urrutia (2015) muestran que, durante esta expansión, el PBI por trabajador (una medida de productividad laboral) creció a una tasa de cerca de 2,5% anual, una evolución que no se vio reflejada en el salario real medio, que se mantuvo prácticamente constante. Estos autores encuentran que –detrás de esta cifra agregada– los salarios reales de los trabajadores más

jóvenes y menos educados se incrementaron sustancialmente, mientras que los de individuos con mayor experiencia y más calificados se vieron reducidos. De no haberse registrado esta caída en los retornos a la experiencia y a la educación, Paz y Urrutia (2015) calculan que los salarios reales agregados habrían crecido, precisamente, en 2,5% al año. Tal heterogeneidad es consistente con la conclusión de Yamada *et al.* (2012) de que el prolongado crecimiento ha sido 'inclusivo', al haber sido acompañado de sostenidas reducciones en la tasa de pobreza y en la desigualdad de los ingresos. A nivel departamental, Delgado y Rodríguez (2015) presentan evidencia de convergencia económica, lo que implica que, con pocas excepciones, el crecimiento fue experimentado en todas las regiones del país.

El contraste con el desastroso desempeño de la economía peruana en décadas anteriores, sobre todo las de 1970 y 1980, no puede ser más marcado. Llosa y Panniza (2015) muestran que el PBI per cápita en 2004 alcanzó los niveles de 1976, después de haber experimentado lo que estos autores denominan 'las tres décadas perdidas del Perú', en alusión a la conocida 'década perdida de América Latina'. Durante estas, el país registró la primera y la cuarta recesiones más profundas, en términos de magnitud y de duración, registradas en todas las economías en América Latina desde 1960. Al buscar una explicación a tan extraordinaria dinámica, Llosa y Panniza (2015) encuentran una 'tormenta perfecta' de factores perjudiciales para el crecimiento: condiciones externas desfavorables (caída en los términos de intercambio), inestabilidad política y macroeconómica y, avalando las conclusiones de Thorp y Bertram (2013), la inhabilidad del sector corporativo para innovar y del Gobierno para implementar políticas que promuevan prácticas empresariales eficientes. En otras palabras, se trata de una profunda crisis de productividad.

1.1.2 Productividad y perspectivas

La productividad total de factores (PTF) es el valor producido por unidad de insumo (o un índice que agrupa las contribuciones de diversos factores de producción) y es una medida de la eficiencia e incidencia de economías de escalas en el proceso productivo. Estimaciones independientes en Sánchez y Mendoza (2013), Loayza (2016) y Céspedes *et al.* (2016c) indican que el crecimiento de la PTF explica buena parte de la debacle en décadas pasadas, y habría contribuido por lo menos con dos puntos porcentuales anuales del crecimiento del PBI en el periodo de 2002 a 2013. De hecho, son las mejoras en productividad las únicas que podrían sostener a me-

diano plazo las tasas de crecimiento necesarias para aspirar a un mayor desarrollo.

Son varios los determinantes del crecimiento de la PTF. Castillo y Rojas (2014) estudian el rol de los términos de intercambio. Concluyen que si bien estos han afectado positivamente la dinámica de la PTF, al contribuir con una mayor capacidad de inversión en tecnología en el sector privado y en infraestructura en el caso del sector público, factores de origen interno serían más relevantes. Entre estos se encuentran aquellos asociados con 'políticas de estabilización', como la volatilidad de la inflación y el ciclo económico, y aquellos vinculados con 'políticas estructurales', como la acumulación de capital humano, profundización financiera, apertura comercial y el mejoramiento y expansión de la infraestructura productiva. Céspedes *et al.* (2016c) encuentran que el efecto de las políticas estructurales es mayor que el de las políticas de estabilización.

Para dar una idea de los órdenes de magnitud involucrados, Sánchez y Mendoza (2013) realizan un interesante ejercicio de simulación. Específicamente, utilizando información hasta 2012, predicen el crecimiento del PBI para el periodo de 2013 a 2023, considerando que las condiciones externas son neutrales, la estabilidad macroeconómica se mantiene en el horizonte de proyección y las variables de políticas estructurales evolucionan de acuerdo con tres posibles escenarios. En el escenario más optimista, los niveles de capital humano, profundización financiera, apertura comercial e infraestructura del Perú alcanzan los niveles, considerablemente superiores, de Chile en 2012. El resultado es una auspiciosa tasa de crecimiento de 6,5% anual. En el escenario intermedio, estas variables siguen sus tendencias de 2002 a 2012, lo que resulta en una tasa de crecimiento de 5%. Finalmente, en el escenario pesimista, las variables de políticas estructurales se mantienen en sus niveles de 2012, lo que reditúa un modesto crecimiento de 3,5%.

Los resultados del escenario pesimista de Sánchez y Mendoza (2013), que corresponde a la situación actual, son consistentes con el diagnóstico presentado en Loayza (2016). Este autor muestra que, en términos de estabilidad macroeconómica, el Perú es comparable con economías emergentes exitosas como Chile y Corea del Sur. No obstante, el país queda notoriamente rezagado cuando se trata, precisamente, de los motores de productividad mencionados. Son varios los factores detrás de estos déficits, pero destacan la alta tasa de informalidad en la economía, así como la limitada inversión, tanto privada como pública, en ciencia e innovación. Véase, además, Tello (2015).

1.1.3 Sincronización de ciclos

El ritmo de alto crecimiento fue interrumpido brevemente por la CFI. En 2008, el PBI creció aproximadamente 9%; en 2009, cerca de 1%; y en 2010, algo más de 8%, para mantenerse en un promedio cercano a 6%, de 2011 a 2013. Dada la magnitud de la CFI, no llama la atención la drástica reducción en el crecimiento de 2009; lo notable, no obstante, fue la rápida recuperación.

Corbo y Schmidt-Hebbel (2013), así como Montoro y Rojas-Suárez (2015), argumentan que las autoridades latinoamericanas, entre ellas las peruanas, aprendieron las principales lecciones de crisis pasadas y supieron responder rápida y correctamente al choque externo. Ello fue posible gracias a una buena gestión macroeconómica durante el periodo de bonanza previo a la crisis, de altos términos de intercambio e importantes entradas de capitales. Estimaciones en Rojas-Suárez (2016) muestran que, entre muchas economías emergentes, el Perú se mostraba como una de las más preparadas para enfrentar choques externos adversos: superávit externo, que refleja poca necesidad de financiamiento externo; una reducida deuda pública como porcentaje del PBI, junto con un superávit fiscal, que sugiere suficiente espacio para llevar a cambio una política fiscal contracíclica; una reducida deuda externa en comparación con las reservas internacionales, que se interpreta como una adecuada capacidad del país de enfrentar sus obligaciones externas, entre otros factores.

También se ha argumentado, por ejemplo en Parodi (2011), que uno de los principales canales de transmisión de la crisis fue el comercial, y el casi nulo crecimiento de 2009 se debe al colapso del comercio global. Tras la CFI, se hizo evidente, en palabras de Izquierdo y Tavi (2011), un 'nuevo orden económico global', caracterizado por el mayor protagonismo de grandes economías emergentes, notablemente China, en la escena global, y el 'desacoplamiento' de los ciclos económicos de economías emergentes de los ciclos de países desarrollados en recesión. De hecho, China se convirtió en el principal destino de las exportaciones peruanas. Winkelried y Saldarriaga (2013b) documentan que, a inicios de la década de 1990, cerca de 27% de las exportaciones peruanas se destinaban a EE. UU., 30% a Europa y Japón, y solo 6% a China; mientras que, hacia 2010, China representaba cerca de 20% de nuestras exportaciones; Europa y Japón, 20%; y EE. UU., 16%. Como argumenta Tello (2012), este redireccionamiento del comercio internacional incrementa la exposición del Perú a choques en China, posiblemente en desmedro de otros socios comerciales. Así, Winkelried y Saldarriaga (2013a)

muestran que en la década de 1990 un incremento de 1% en el crecimiento en China explicaba, a mediano plazo, un incremento de 0,2% en el crecimiento peruano; hacia 2010, este efecto se habría más que triplicado a más de 0,6%.

A pesar de esta evolución, Flores (2016) encuentra que el Perú, junto con otras economías latinoamericanas, mantiene una significativa exposición al desempeño económico de EE. UU. no solo a través de un canal comercial, sino principalmente a través de uno financiero.

1.1.4 Largo plazo

En 2015, se publicaron dos monografías excepcionales, tras décadas de investigación, con una visión de largo plazo de la economía peruana. Ambas recopilaron información, tanto a nivel nacional como regional, sobre la actividad económica y la población, la procesaron cuidadosamente y la pusieron a disposición del público para su difusión y uso futuro.

La primera es el libro de Gonzales de Olarte (2015), que utiliza las tablas insumo-producto disponibles desde la década de 1950 hasta la de 2000 (la última corresponde a 2007) y, a pesar de las distintas metodologías con las que cada tabla fue elaborada, las vuelve comparables para el análisis. Se diferencian dos regímenes económicos, ambos primarios exportadores. El primero, hasta 1990, tiene al Estado como el principal inversor y el principal empresario; el segundo, desde 1990, da predominancia al libre mercado y tiene como segundo eje al sector servicios, gracias a inversiones en telecomunicaciones y banca, entre otros. Un hallazgo especialmente interesante es que, a pesar de las marcadas diferencias entre los dos regímenes, la heterogeneidad de las productividades sectoriales son bastante comparables: los sectores más productivos son los orientados a la minería y generación de energía, mientras que los menos productivos son ciertas manufacturas y el agrícola. Una excepción es la banca, que se tornó un sector de alta productividad.

Gonzales de Olarte (2015) concluye que –durante las seis décadas analizadas– no se ha conseguido eslabonar adecuadamente a un sector primario de alta productividad, con un sector industrial articulador y con servicios que complementen a los otros sectores para generar el mayor valor agregado posible. A pesar de la indiscutible prioridad, lograr esta articulación es una reforma aún pendiente.

La segunda es el monumental libro de Seminario (2015), quien construye, desde 1700 (en algunos casos, 1600), las series de PBI real, agregado y por industrias, más extensas de América. Armado con estos datos, el autor explora la evolución de la economía peruana desde la Colonia (la Audiencia de Lima), y llega a una larga lista de resultados que invitan a la discusión. Destacan la identificación de superciclos de un promedio de 50 años duración, 30 en fase expansiva y 20 en fase contractiva, desde el siglo XVIII, y el reconocimiento de periodos de auge (entre otros, las Reformas Borbónicas de Carlos IV, el boom del guano y la República Aristocrática) y depresión (entre otros, las Reformas Borbónicas bajo Felipe V, la Guerra de Independencia y la Guerra del Pacífico). Las primeras décadas del auge actual, iniciado en 1992, lo destacan como el que mayor crecimiento ha generado en ese lapso (véase la ilustración II-20). Asimismo, por su intensidad, las crisis peruanas son comparables con eventos extremos como la Gran Depresión en EE. UU. o la Segunda Guerra Mundial en Alemania.

Quizá el aporte más interesante de Seminario (2015) es develar el rol que han tenido los eventos poco frecuentes y catastróficos en el desempeño de largo plazo de la economía peruana. Son muchas las comparaciones que realiza entre el Perú y otras regiones virreinales (hoy, los países sudamericanos) o los países europeos, y en todas ellas se aprecia cómo estos eventos, como la Guerra del Pacífico, deterioraron la posición relativa del Perú y generaron diferenciales que hasta la actualidad no han sido revertidos. El resultado más intrigante, no obstante, se deriva de una simulación que calcula el crecimiento excluyendo las catástrofes y muestra que en este escenario el nivel de ingreso medio del Perú sería comparable, hoy en día, con el de España o Reino Unido. Concluye que, históricamente, el problema del Perú no ha sido su desempeño promedio, sino su fragilidad: una exagerada exposición a resultados desfavorables.

1.2 Políticas monetarias y macroprudenciales

La investigación en temas de política monetaria, y recientemente política macroprudencial, es muy activa en el Perú, en buena parte por el rol del BCRP en fomentarla. Esta involucra una variedad de temas organizados en los siguientes seis bloques: dinámica de la inflación, traspaso del tipo de cambio, intervención cambiaria, reservas internacionales, políticas macroprudenciales y mecanismos de transmisión.

1.2.1 Dinámica y medición de la inflación

La adopción de un esquema de metas de inflación –en 2002– marca el inicio de un régimen de estabilidad monetaria caracterizado, de acuerdo con hallazgos en Castillo *et al.* (2012), por una inflación baja y predecible. Armas (2016) muestra, además, que desde entonces la inflación en Perú ha sido la más baja y menos volátil de América Latina. De acuerdo con Rossini *et al.* (2016), quizá la principal razón detrás de esta auspiciosa evolución es que la gestión de la política monetaria se ha orientado a mantener un ancla nominal creíble: el rango meta anunciado por el BCRP sirve como referencia para la formación de expectativas privadas de inflación, incluso, como se ilustra en Winkelried (2016b), durante episodios donde la inflación se ubica fuera del rango meta.

La meta del BCRP corresponde a la inflación del índice de precios al consumidor (IPC) de Lima Metropolitana; es decir, el agregado de los precios de una canasta representativa. Siguiendo a Winkelried (2013), una práctica conveniente para el análisis de la inflación es entenderla como la suma de dos procesos. Primero, la inflación no subyacente que recoge variaciones de corto plazo que escapan de la zona de influencia de la política monetaria, ya que se vinculan con condiciones de oferta y no con presiones de demanda. Segundo, la inflación subyacente que alude a un componente más persistente y predecible en el IPC agregado, asociado estrechamente con el incremento generalizado de precios.

La inflación subyacente marca la tendencia de la inflación, y por tanto, es un indicador útil para orientar las acciones de política monetaria a mediano plazo. Armas *et al.* (2011) evalúan las bondades de medidas alternativas de inflación subyacente y concluyen que la variación del IPC subyacente elaborado por el BCRP, que excluye los rubros más volátiles del IPC y se basa en una canasta que representa el 63% del IPC, presenta buenas propiedades como medida de inflación tendencial. Véase, además, Winkelried y Ramos (2016). Esta medida, además de ser transparente y fácil de replicar, ya que únicamente excluye rubros de una canasta, se compara muy favorablemente con alternativas más elaboradas, como el análisis factorial desarrollado en Humala y Rodríguez (2012).

Por otro lado, la medida de inflación utilizada por el BCRP ha sido siempre la variación del IPC de Lima, en lugar de un agregado nacional como ocurre en otros países. Además del alto grado de centralización de la economía peruana,

un motivo práctico y operativo para esta elección es que, como describen Armas *et al.* (2011), la cifra del IPC de Lima siempre se ha publicado de manera definitiva (sin revisiones) el primer día hábil del mes posterior, una práctica adoptada para las inflaciones regionales y nacional recién en 2012. Winkelried y Gutierrez (2015) investigan cuáles habrían sido las implicancias para la inflación nacional de que el BCRP haya implementado metas inflacionarias con relación a Lima. A través de un modelo dinámico, en el que las inflaciones de todas las regiones del país interactúan entre sí, estos autores encuentran que un choque en la inflación de Lima se transmite rápidamente y de manera permanente a las inflaciones de las otras regiones del Perú; en cambio, los choques de inflaciones regionales se transmiten también con rapidez a la inflación de Lima, pero generando solo efectos de muy corta duración. Así, concluyen que al monitorear la inflación en Lima, el BCRP habría contribuido con la estabilidad de la inflación en todo el país.

1.2.2 Traspaso del tipo de cambio

En toda economía abierta, el tipo de cambio afecta directamente las decisiones de fijación de precios, el denominado 'efecto traspaso'. Una depreciación no solo incrementa el precio en soles de los productos importados incluidos en la canasta del IPC, sino que también incrementa el costo de bienes producidos localmente que utilizan insumos importados, lo que, a la larga, podría generar presiones inflacionarias. La magnitud de este efecto depende de la capacidad de los importadores y los productores de mantener sus márgenes de ganancias y, finalmente, de traspasar los incrementos de costos al consumidor. Asimismo, está ampliamente documentado, por ejemplo en Pérez Forero y Vega (2016) y Rossini *et al.* (2016), que el efecto traspaso puede ser asimétrico y depende del signo y el tamaño de la depreciación, siendo mayor cuando el choque es positivo y grande.

La evidencia empírica provista en Maertens *et al.* (2012) y Winkelried (2014) sugiere que, en el caso peruano, el efecto traspaso es, hoy por hoy, reducido: aproximadamente 10% de una depreciación se traspasa a la inflación. En particular, estos trabajos concluyen que, dado que resulta más sencillo traspasar costos a los consumidores en un entorno de inflación alta y volátil, la adopción del esquema de metas de inflación habría cerrado un círculo virtuoso al reducir el efecto traspaso, lo que a su vez otorgaría una mayor efectividad a la política monetaria. De manera consistente con este hallazgo, BCRP (2015) estima que del desvío de 1,5% de la inflación respecto al punto medio del rango meta registrado en 2015, 1,3% podría ser atribuido a la depreciación acumulada de cerca de 15% registrada ese año.

1.2.3 Intervención cambiaria

Conceptualmente, existen dos razones por las que la intervención cambiaria podría ser una práctica deseable en una economía como la peruana. La primera es la existencia de un alto efecto traspaso, que pareciera no ser el caso en el Perú. La segunda razón, más relevante para el caso peruano, es la existencia del denominado ‘efecto hoja de balance’, documentado en Armas (2016) y Ramírez-Rondán (2016). En una economía dolarizada es posible, y de hecho frecuente, que las empresas registren descaldes de monedas en sus balances, al mantener activos denominados en soles junto con pasivos denominados en dólares. Como se discute en Carranza *et al.* (2011), esta situación supone una condición de vulnerabilidad, ya que una depreciación elevada e impredecible, al incrementar el costo de la deuda, podría deteriorar el grado de solvencia de las empresas. Ello, a su vez, contraería sus niveles de inversión e incluso podría llevarlas a la bancarrota. Véase, también, Arrieta y Guillen (2012). Más aún, una insolvencia generalizada en el sector productivo incrementa la morosidad agregada, perjudicando la situación financiera de sus acreedores y, en el extremo, comprometiendo el correcto funcionamiento del sistema de pagos. Como señalan Quispe y Rossini (2011), el efecto hoja de balance se manifestó de forma dramática durante la crisis rusa de 1998, y conllevó la racionalización y posterior contracción del crédito, seguidas de una prolongada recesión.

Ante ello, Rossini *et al.* (2011) y Rossini *et al.* (2013) describen un marco de política monetaria basado en la tasa de interés de referencia como meta operativa, pero atendiendo, a través de la intervención cambiaria, a las vulnerabilidades que enfrenta una economía con altos niveles de dolarización financiera. Dado el énfasis en la gestión del riesgo cambiario, el propósito de la intervención cambiaria es el reducir la volatilidad del tipo de cambio nominal, sin alterar su tendencia, para así promover la estabilidad financiera y, como se analiza en Montoro y Ortiz (2016), defender los canales de transmisión de la política monetaria.

El comportamiento del mercado cambiario peruano y, sobre todo, la efectividad de las intervenciones del BCRP han sido ampliamente estudiados. Humala y Rodríguez (2013) documentan ciclos de volatilidad en el mercado cambiario que, al ser también comunes al mercado bursátil, estarían reflejando la incertidumbre macroeconómica en general. Por su parte, utilizando datos de alta frecuencia, Lahura y Vega (2013) concluyen que las intervenciones cambiarias son más efectivas en reducir la volatilidad cambiaria ante

presiones depreciatorias (cuando el BCRP vende dólares) que ante presiones apreciatorias (cuando los compra), una conclusión que es confirmada en Adler y Tovar (2014). Asimismo, Lock y Winkelried (2015) muestran que, en línea con la teoría de microestructura de mercado, los flujos de órdenes de compras netas intradiarios, que incluyen las intervenciones del BCRP, son predictores relevantes de la dinámica del tipo de cambio.

Por otro lado, Ventura y Rodríguez (2015) encuentran que las intervenciones cambiarias pueden ser explicadas, entre otros factores, por el desvío del tipo de cambio respecto a una tendencia móvil de largo plazo. Más aún, tanto Rodríguez y Winkelried (2011) como Tashu (2015) analizan la evolución del tipo de cambio real en las últimas décadas, sin encontrar desalineamientos significativos respecto a sus fundamentos, lo que sugiere que las intervenciones cambiarias, en efecto, apuntan a 'ir en contra de la corriente' sin alterar la tendencia del tipo de cambio. Véase, además, Rossini *et al.* (2013), Carrera (2015) y Durán-Vanegas (2016).

1.2.4 Reservas internacionales

Además de reducir la volatilidad del tipo de cambio, las intervenciones cambiarias se orientan a mantener un nivel adecuado de reservas internacionales netas (RIN). Ello permite al BCRP inyectar dólares a la economía en episodios de estrés financiero y salida de capitales, reduciendo los efectos adversos que estos choques puedan tener sobre la liquidez y solvencia del sistema financiero. En este sentido, como sostiene Dancourt (2013), el saldo de RIN actúa como un seguro que protege a la economía de los vaivenes de los mercados financieros internacionales. Es bueno mencionar, no obstante, que se trata de una estrategia de autoseguro costosa, ya que las RIN se mantienen en activos muy líquidos y seguros, y por tanto, con retornos muy por debajo de otras alternativas de inversión.

Como en muchas economías emergentes, las intervenciones cambiarias en el contexto de las presiones apreciatorias después de la CFI se tradujeron en una acumulación de RIN sin precedentes: estas se incrementaron de algo menos de 20% del PBI en 2006 a más de 30% del PBI en 2015. Según BCRP (2016), este saldo de RIN podría pagar más de tres veces la suma del saldo de la deuda externa de corto plazo más el déficit en cuenta corriente. Una pregunta válida es si, dados los costos, estos niveles son excesivos. Rossini *et al.* (2014) muestran que, además de la intervención cambiaria, una fuente importante de acumulación de RIN fueron los depósitos del tesoro en el

BCRP (10% del PBI en 2015), esencialmente de los dólares obtenidos en las colocaciones de bonos globales, lo que indica que parte importante del saldo de RIN es el reflejo de una sólida posición fiscal. En BCRP (2016), se muestra, además, que aunque los niveles de RIN del Perú son los más altos de América Latina, son comparables con los niveles de economías emergentes en Asia y Europa del Este. Finalmente, Calvo *et al.* (2013) abordan el tema con profundidad y encuentra que, tanto antes como después de la CFI, estos niveles de RIN son muy cercanos al 'óptimo', que balancea los beneficios de reducir los costos económicos esperados de episodios de salida de capitales con el costo de oportunidad de mantener una estrategia de inversión de bajo retorno.

1.2.5 Otras políticas macroprudenciales

Como describen Izquierdo y Talvi (2011) y Carrera *et al.* (2014, 2015), la reducción de las tasas de interés de corto plazo a niveles cercanos a cero en países desarrollados, junto con las agresivas políticas de expansión monetaria (*quantitative easing*) como respuesta a la CFI, promovieron un prolongado episodio de considerables entradas de capitales hacia economías como la peruana. La abundancia de capital extranjero, naturalmente, genera presiones apreciatorias, así como una aceleración en el crédito interno. Ello configura, a su vez, una situación de riesgo, ya que una corrección de esta tendencia, en la forma de una abrupta salida de capitales seguida de una fuerte depreciación y un racionamiento crediticio, podría conllevar una crisis financiera o bancaria doméstica. Como se muestra en Kapp y Vega (2014) y León *et al.* (2015), por la magnitud y persistencia de sus efectos, estas crisis constituyen los eventos más perjudiciales para el crecimiento económico a largo plazo. Además, como sostienen Montoro y Moreno (2011) y Moreno (2012), la entrada masiva de capitales supone un reto para la autoridad monetaria, ya que la política 'convencional' de elevar la tasa de interés para frenar la aceleración del crédito podría, paradójicamente, atraer flujos de capitales adicionales, incrementando aún más la vulnerabilidad del sistema financiero.

Por este motivo, las autoridades monetarias en economías emergentes recurrieron al uso de instrumentos alternativos y complementarios a la tasa de interés, orientados a preservar la estabilidad financiera, lo que hoy en día se conoce como un objetivo 'macroprudencial'. Choy y Chang (2014) proveen un recuento muy completo de las medidas macroprudenciales adoptadas por las autoridades peruanas desde la CFI. En general, muchos de los instru-

mentos utilizados ya formaban parte del repertorio de los bancos centrales y los reguladores financieros de economías emergentes, aunque su uso no era necesariamente macroprudencial. Véase Rossini (2016). A pesar de ello, y del hecho de que pronto se cumplirá una década de uso cotidiano y extensivo de estas medidas, se les sigue refiriendo como ‘no convencionales’.

Más allá de la intervención cambiaria y la acumulación de reservas internacionales, las medidas macroprudenciales más emblemáticas a cargo del BCRP se asocian con la gestión activa de los requerimientos de encaje; es decir, de las reservas de activos líquidos que los intermediarios financieros deben mantener en el BCRP. Como señalan Tovar *et al.* (2012), el encaje es, en esencia, un impuesto a la intermediación financiera: dada la tasa de interés, un mayor encaje reduciría el ritmo de crecimiento del crédito, mientras que –dado el crédito– un mayor encaje se traduciría en una mayor tasa de préstamos o una menor tasa de depósitos. Montoro y Moreno (2011) y Tovar *et al.* (2012) presentan evidencia de que los encajes en América Latina fueron efectivos en reducir, a través de los canales mencionados, los efectos expansivos de la entrada de capitales sobre la demanda agregada. Armas *et al.* (2014) proveen mayor evidencia en esta línea para el caso peruano.

Armas *et al.* (2014) describen también el uso macroprudencial de políticas de encaje diferenciadas por monedas. En particular, la tasa de encaje para las obligaciones en dólares, siempre más alta que la tasa de encaje en soles, constituye una fuente importante de acumulación de RIN. Más aún, Han (2015) encuentra que la reducción en la dolarización del crédito tendría un efecto mucho más relevante, desde una perspectiva macroprudencial, que el suavizar las fluctuaciones del tipo de cambio a través de las intervenciones cambiarias. Por ello, las políticas de encaje diferenciadas buscan además fomentar la desdolarización del crédito, al incrementar los costos financieros de la colocación de créditos en dólares. Estas habrían sido efectivas, de acuerdo con hallazgos en Castillo *et al.* (2016).

Entre otras políticas macroprudenciales aplicadas en el Perú, esta vez a cargo de la SBS, Choy y Chang (2014) destacan el uso de provisiones procíclicas, diseñadas con el fin de reducir la correlación positiva entre el crecimiento de los créditos del sistema financiero y el ciclo económico, que emerge por la propensión de otorgar créditos de manera más flexible en fases expansivas. Este requerimiento es obligatorio desde 2008 y sigue un esquema complejo pero transparente de activación y desactivación, basado en indicadores de crecimiento del PBI observables. Véase Contreras (2011).

Cabe también mencionar el uso de requerimientos de patrimonio o capital por tipo de crédito o por riesgo. Aunque no existe aún evidencia empírica para el Perú sobre los efectos macroeconómicos de estas acciones, varios resultados teóricos apuntan a que, en general, serían efectivas. Galindo (2011) encuentra que cuando estos requerimientos son contracíclicos (menores requerimientos de capital durante desaceleraciones) pueden ser instrumentos efectivos para amortiguar choques reales. Además, Canta (2011) y Ribeiro (2015) encuentran que el canal de transmisión de tasas de interés de la política monetaria sería más potente ante la presencia de estos requerimientos. Finalmente, Ortiz (2016) muestra que, en un contexto donde las firmas enfrentan restricciones de colateral para el endeudamiento, es altamente deseable el uso de un instrumento macroprudencial relacionado, la fijación del ratio de préstamo a valor (*loan-to-value*), toda vez que este reaccione exclusivamente ante movimientos en variables financieras y que sea independiente de la tasa de interés de política monetaria.

1.2.6 Mecanismos de transmisión de la política monetaria

Desde la adopción de la tasa de interés de referencia como instrumento de política monetaria, se ha investigado la existencia del denominado 'canal tradicional de tasas de interés' en el Perú. Este opera de la siguiente manera: un incremento en la tasa de interés de referencia se transmite a las tasas de interés de mercado. En un contexto de rigidices de precios, las expectativas de inflación no responden inmediatamente a este choque, por lo que el incremento de las tasas de mercado viene acompañado de un incremento similar en la tasa de interés real. Ello, a su vez, afecta las decisiones de gasto y, en particular, contrae la demanda agregada y la producción. Finalmente, la demanda deprimida genera presiones deflacionarias y la inflación responde, con algunos rezagos, al choque.

Mendoza (2011) muestra que este canal se ve reforzado si el compromiso del BCRP con su meta de inflación es percibido como creíble por los agentes privados. Asimismo, Lahura (2012) presenta evidencia de que un incremento inesperado en la tasa de interés del BCRP conlleva una disminución temporal en el PBI y en el nivel de precios, un año después de ocurrida la sorpresa. En una economía abierta, el incremento de la tasa de interés de corto plazo viene acompañado de una apreciación, ya que inversionistas extranjeros, en busca de mayores retornos, demandarían una menor cantidad de dólares y una mayor cantidad de soles, reduciendo así el tipo de cambio. La apreciación, en principio, contraería la demanda agregada al disminuir las exportaciones netas,

lo que refuerza el mecanismo. Pérez Forero (2016) identifica este mecanismo de transmisión en varias economías latinoamericanas, incluida la peruana.

El modelo de proyección del BCRP (MPT), documentado en Winkelried (2013), contempla este canal de transmisión. No obstante, considera también varias extensiones importantes para el análisis de la política monetaria en el Perú. Una de ellas es la presencia de dolarización financiera, donde los activos, básicamente préstamos, en soles pueden ser sustituidos por activos en dólares. A pesar de ello, el canal de transmisión sigue operando: un incremento en la tasa de interés en soles –acompañado de una apreciación nominal– genera una depreciación esperada que incrementa la tasa de interés real en dólares. En esta línea, Han (2015) y Mendoza *et al.* (2016) estudian cómo un indicador que combina tasas de interés reales en ambas monedas puede ser utilizado para medir el carácter expansivo o contractivo de la política monetaria. Otra extensión se vincula con la introducción de encajes bancarios. Estos afectan directamente las tasas de mercado y son tratados como medidas complementarias a la tasa de interés de referencia.

Entre otras investigaciones relevantes para la realidad peruana, Castillo y Montoro (2012) se preguntan cómo la presencia de un gran sector informal afecta la dinámica de la inflación y los mecanismos de transmisión de la política monetaria. En un mundo donde las empresas pueden contratar trabajadores formales productivos y, a un menor costo, trabajadores informales de baja productividad, encuentran que durante fases expansivas resulta muy costoso contratar a trabajadores formales, optándose por contratar trabajadores informales. Ello introduce un mecanismo de corrección automático que deshace el estímulo inicial, debilitando el canal de tasas de interés y restando potencia a la política monetaria.

Por su parte, Castillo *et al.* (2013) desarrollan y estiman dos modelos de equilibrio general para describir la economía peruana. El primero presenta dolarización parcial; el segundo la ignora. Como se esperaba, los datos peruanos son mejor representados por el modelo con dolarización. Además, la respuesta de agregados reales a un choque de política monetaria se reduce a la mitad tras incorporar los efectos de la dolarización parcial. El canal de tasas de interés se debilita.

Finalmente, Vega (2016) analiza una economía pequeña, abierta, con mercados financieros incompletos y dolarización financiera, para evaluar cómo la dolarización afecta los canales de transmisión de la política monetaria. El en-

lace entre el ahorro y las necesidades de financiamiento es el sistema bancario, que opera en un contexto de asimetría de información: solo las firmas que toman un préstamo, en cualquier moneda, conocen la probabilidad de honrar sus deudas. En el agregado, esta asimetría de información incrementa el margen entre precios y costos de producción, por lo que emerge un canal adicional de generación de inflación. Además, el autor encuentra que, toda vez que una depreciación podría afectar la salud financiera de las firmas, así como incrementar sus costos marginales, suavizar las fluctuaciones del tipo de cambio resulta ser un mecanismo efectivo para la estabilización de la actividad económica y la inflación.

1.3 Política fiscal

Aunque por su importancia la política fiscal tiene un rol protagónico en el debate público, el volumen de investigación en temas fiscales en el Perú es comparativamente reducido, posiblemente, por no existir algún organismo público que la promueva. Se espera, sin embargo, que esta situación cambie para bien tras la puesta en marcha del Consejo Fiscal a inicios de 2016. Como se documenta en Céspedes *et al.* (2016b), este consejo tiene diversas funciones de índole técnica (la evaluación del desempeño de la política fiscal y la realización de proyecciones, por ejemplo), una labor que requiere guiarse de los resultados de la investigación académica. El balance en temas fiscales se divide en dos bloques: el efecto de la política fiscal sobre la economía y el marco institucional sobre el cual opera.

1.3.1 Multiplicadores fiscales

Una pregunta central en el análisis de la política fiscal es cuál es el efecto que los agregados fiscales, ingresos y gastos del Gobierno, tienen sobre la demanda agregada. Usualmente, esta efectividad se calcula en la forma de un 'multiplicador'; es decir, como la razón entre el aumento del PBI debido a un incremento del gasto público o una reducción en los ingresos (se entienden, por una reducción en la tasa de impuestos).

Sánchez y Galindo (2013) encuentran que puede atribuirse un 34% de la volatilidad del ciclo económico a los choques fiscales, siendo más importantes los choques en el gasto público: 22% versus 12% proveniente de cambios en los ingresos. Más interesante aún es el hallazgo de que estos multiplicadores son no lineales y dependen de la fase del ciclo económico en la que se encuentra la economía. Así, se encuentra que –en

fase expansiva– un incremento del gasto público en un sol se traduce, a la larga, en un estímulo equivalente a 0,55 soles sobre la demanda agregada; este efecto se refuerza notoriamente si el incremento ocurre en una fase recesiva, donde un sol adicional de gasto público estimula la demanda agregada en 1,30 soles. El multiplicador de ingresos resulta ser sustancialmente menor: una reducción de impuestos durante un auge no tendría mayor efecto sobre la demanda agregada, mientras que una reducción de un sol en los ingresos del Gobierno durante recesiones incrementaría la demanda agregada hasta en 25 centavos.

BCRP (2012) extiende este análisis considerando la desagregación del gasto público en gasto corriente e inversión pública. Se confirma que ambos tipos de gasto ejercen una mayor influencia sobre la actividad económica durante recesiones, y se encuentra, además, que el multiplicador del gasto en inversión pública es mayor: mientras que el multiplicador del gasto corriente es de 0,28 soles en auge y de 0,92 soles en recesión, el multiplicador de la inversión pública asciende, respectivamente, a 0,73 y 1,42 soles. Vtyurina y Leal (2016) y Casas (2016) presentan estimaciones muy similares.

Por otro lado, Lahura y Castillo (2016) cuantifican el efecto de cambios tributarios basados en un enfoque narrativo, donde estudian la evolución de la actividad económica después de cambios en la legislación tributaria. Se encuentran, nuevamente, efectos significativos pero de poca magnitud: la elasticidad del PBI respecto a la presión tributaria (ingresos del Gobierno como porcentaje del PBI) es de 0,22% y una disminución de los ingresos tributarios de 1% del PBI incrementa, a la larga, la recaudación tributaria en hasta 0,50% del PBI. Así, estos autores concluyen que si bien la reducción de impuestos tiene un efecto positivo sobre la actividad económica, dicho efecto no sería suficiente para recuperar la recaudación (en términos del PBI) que se sacrificaría inicialmente.

La evidencia para el caso peruano apunta, en resumen, a que el instrumento fiscal más efectivo para dinamizar la demanda en una fase de crecimiento débil es el gasto público, sobre todo la inversión pública.

1.3.2 Marco institucional y relación con el ciclo

Ha sido ampliamente documentado, por ejemplo en Segura (2015) y Casas (2016), que desde la promulgación de la leyes de prudencia, responsabilidad y transparencia fiscal a inicios de la década de 2000, la política fiscal se ha orien-

tado al manejo prudente de las cuentas fiscales con los objetivos de fomentar la institucionalización y transparencia de las decisiones fiscales, consolidar la posición fiscal del país e incluir consideraciones contracíclicas en el diseño de la política fiscal. Para implementar este marco y para limitar la discrecionalidad del Gobierno en el manejo fiscal, se incorporó el uso de reglas en la forma de metas para el déficit fiscal y límites en el crecimiento del gasto público no financiero. El alcance y la calibración de estas reglas han ido variando con el tiempo, en un proceso de aprendizaje descrito detalladamente en Berganza (2012), Carranza *et al.* (2014) y Melgarejo y Montoro (2016).

Varios de los objetivos planteados han sido conseguidos con este marco. Destaca el de consolidación fiscal, donde la deuda pública se redujo a niveles sostenibles, alargando su vencimiento y mejorando su composición de monedas. Ganiko *et al.* (2016) encuentran que el Perú goza en la actualidad de amplio 'espacio fiscal', incluso superior al de otras economías emergentes con mejores *ratings* soberanos: podría aproximadamente doblar su nivel de deuda pública sin entrar en una situación insostenible. Rossini *et al.* (2012) explican, además, cómo esta situación ha facilitado la esterilización de las intervenciones cambiarias (al proveer la principal fuente de acumulación de RIN) y ha promovido el desarrollo del mercado de capitales en soles (al crear curva de rendimiento para los bonos soberanos).

Por otro lado, no existe consenso si el marco fiscal ha conseguido volver contracíclica a la política fiscal. La evidencia es mixta. Carranza *et al.* (2014), por ejemplo, hacen referencia a la notable expansión de la inversión pública una vez desatada la CFI, mientras que Rossini *et al.* (2012) muestran que este estímulo, inicialmente necesario, se mantuvo varios años después de que la economía se recuperó. Por su parte, Frankel *et al.* (2013) estudian qué factores explican que la política fiscal pase de ser procíclica a contracíclica, y encuentran como principal determinante la calidad institucional (perfil de inversión, percepción de corrupción, cumplimiento de leyes y calidad de la burocracia): así, califican al Perú como una economía aún en transición, al igual que Colombia; a diferencia de Chile, cuya política fiscal es famosamente contracíclica. En cambio, los resultados en Céspedes y Velasco (2014) indican que si la política fiscal se evalúa contra el ciclo de precios de *commodities* en lugar del ciclo de la economía, la política fiscal peruana ha actuado contracíclicamente.

La evidencia débil de contraciclicidad se atribuyó, en parte, al hecho de que la política fiscal debía operar bajo reglas en términos de indicadores ajustados tanto por el ciclo económico como por el efecto sobre los

ingresos de las fluctuaciones en los precios de *commodities*. Es decir, reglas que establezcan límites para el déficit fiscal 'estructural' y que utilicen estimaciones del crecimiento 'potencial' (tendencial) para establecer límites al crecimiento del gasto. Granda *et al.* (2012) y Liendo (2015) discuten varios aspectos metodológicos y describen los refinamientos de la regla fiscal para incorporar estos ajustes. Así, en el transcurso de lo que va de la década de 2010 se aprobaron leyes y modificaciones que incorporaban formalmente el monitoreo y el mandato de seguir una regla estructural. En 2016, el nuevo Gobierno modificó el marco para volver a utilizar el déficit observado. Retomamos esta discusión en la agenda.

Otro elemento de proclividad es, finalmente, la capacidad del Estado de ejercer los niveles de gasto que sus reglas indican, ya que existe un rezago, muchas veces considerable, entre el momento en que se realizan las decisiones de gasto y el momento en que se ejecutan. En particular, ha sido amplio el debate en los medios sobre la poca capacidad que tienen los gobiernos subnacionales para gastar. Loayza *et al.* (2014) investigan el tema formalmente, explorando los determinantes de la tasa ejecución del gasto corriente y la inversión pública (gasto de capital) a nivel municipal. Entre varios factores, dos merecen atención: primero, el tamaño del presupuesto asignado, concluyéndose que cuanto mayor es el presupuesto, menor la tasa de ejecución; segundo, la capacidad de gestión municipal, encontrándose que una burocracia subnacional más calificada se asocia con mayores tasas de ejecución. Así, al combinar las grandes cantidades de recursos que obtienen los gobiernos regionales con la poca calificación de sus funcionarios, se verifica el cuello de botella.

1.4 Sistema financiero

Al conectar las necesidades de financiamiento de los agentes económicos con un uso productivo del ahorro de agentes superavitarios, un sistema financiero sólido es esencial para el correcto funcionamiento de una economía moderna. Exponemos la investigación peruana relacionada en cinco bloques: evolución del sistema financiero nacional, cómo este interactúa con la actividad real, el sistema de pensiones, la desdolarización de la economía y la inclusión financiera.

1.4.1 Evolución del sistema financiero

El sistema financiero peruano ha crecido considerablemente. De acuerdo con Rossini y Quispe (2015), la intermediación financiera –que incluye crédito

bancario y no bancario, así como el financiamiento por bonos– pasó de 28% del PBI en 2004 a 51% del PBI en 2014. El crédito bancario, que sigue siendo la principal fuente de financiamiento del sector privado, lo hizo de 20% a 41% del PBI.

Poggi *et al.* (2015) presentan un completo recuento de la experiencia peruana, cuya dinámica refleja una serie aspectos: primero, el crecimiento de la economía; segundo, la entrada de capitales; y tercero, la labor de un regulador –la SBS–, cuyas medidas han redundado en una mayor solidez de las empresas financieras. Relacionado con el último punto, Castro (2015) muestra que el riesgo sistémico generado por la CFI se incrementó en el agregado por la influencia de subsidiarias de bancos internacionales, cuyas matrices se vieron seriamente afectadas; no obstante, este fue un efecto de muy corta duración, lo que evidencia un sistema fortalecido.

Por otro lado, Choy *et al.* (2015) presentan un extensivo estudio sobre los determinantes de las tasas de interés activas, y encuentran que el riesgo de crédito es el principal factor detrás del nivel y la disparidad de las tasas observadas en el mercado. Ello ocurre porque un riesgo mayor acarrea mayores costos para las instituciones financieras, en la forma de una mayor reserva necesaria para absorber la pérdida por impagos y de los mayores costos operativos que genera su monitoreo. Asimismo, aunque el sistema financiero aún está altamente concentrado en pocas entidades, se ha registrado un incremento en la competencia, en especial en el segmento de pequeñas y microempresas y en el de créditos de consumo. Así, las entidades financieras se han visto en la necesidad de aumentar su eficiencia reduciendo costos, antes que incrementar las tasas de interés para mantener sus márgenes de ganancia.

Más allá del crédito bancario, se ha registrado un mayor dinamismo en el mercado de bonos en soles. Rossini y Quispe (2015) indican que este se inicia con el programa de creadores de mercado por parte del Gobierno, en 2003. Este permitió al Gobierno colocar papeles a plazos nunca antes observados (de hasta 50 años), e incrementar además el saldo de los bonos soberanos como porcentaje del PBI de 1,2 en 2004 a 7,0 en 2014. Ello sienta las bases para el desarrollo del mercado en deuda corporativa en soles, al ya haberse generado una curva de rendimientos soberanos referente. En el mismo periodo, el saldo de bonos globales en dólares se redujo de 7,4% del PBI en 2004 a 4,8% del PBI en 2014, reduciendo significativamente la dolarización de la deuda pública y la exposición del tesoro al riesgo cambiario.

No obstante, como señalan Castillo *et al.* (2015), las grandes corporaciones aún prefieren colocar deuda en los mercados internacionales, básicamente por su liquidez y el acceso a una mayor cartera de inversionistas y a una mayor variedad de instrumentos de cobertura. Por supuesto, esta deuda (que creció de 3,8% del PBI en 2004 a 7,2% del PBI en 2014) es colocada en dólares, pero Castillo *et al.* (2015) concluyen que, al tratarse de operaciones cubiertas, este segmento no representa una fuente de riesgo significativa.

1.4.2 El sistema financiero y la economía

La evidencia internacional es inequívoca al asociar sistemas financieros más desarrollados con mayores niveles de ingresos. En efecto, Lahura y Vargas (2016) revelan una relación de largo plazo positiva entre el volumen de negociación en la bolsa de valores, el crédito bancario y el PBI. Más aún, presentan evidencia de que el crecimiento de la economía y del volumen negociado en el mercado de valores son variables que anteceden a los movimientos del crédito bancario.

Con más énfasis en el corto plazo, Lahura y Vega (2011) exploran la relación entre el ‘impulso crediticio’, que es la aceleración del crédito (el crecimiento del crecimiento del crédito), y el PBI. Encuentran que el impulso crediticio sería un indicador adelantado de actividad económica, a diferencia del crédito mismo que pareciera ser un indicador atrasado.

Finalmente, Lahura y Vega (2016) muestran que el volumen negociado en la bolsa de valores y la capitalización bursátil tienen un efecto positivo aunque, dado el desarrollo del mercado de valores en el Perú, aún reducido sobre la actividad productiva. No obstante, las variables del mercado de valores resultan ser predictores del crecimiento.

1.4.3 Sistema de pensiones

Las medidas de reforma del sistema privado de pensiones (SPP) en 2012 –que se enfocaron en reducir las comisiones administrativas cobradas por las administradoras de fondos de pensiones (AFP) y las firmas de seguro en el SPP– fomentaron la investigación sobre su efecto y, más importante aún, sobre propuestas para mejorar el sistema actual.

Alonso *et al.* (2014) realizan proyecciones de las pensiones percibidas por aportantes provenientes de un gran número de segmentos poblacionales (catalogados por edad, género, nivel de educativo, entre otros) y no

encuentran mayores impactos de la reforma, en toda su complejidad, en los niveles de cobertura, tasas de sustitución y el valor de las pensiones de los aportantes. Chávez-Bedoya y Ramírez-Rondán (2016) confirman esta conclusión e incluso sugieren que las pensiones se verían ligeramente reducidas al adoptar el esquema de comisiones por flujo en lugar de comisiones por saldo.

En el curso de su investigación, Alonso *et al.* (2014) observan que la manera sostenible de garantizar pensiones adecuadas en el futuro es fomentar el ahorro de quienes actualmente trabajan, y procurar una secuencia regular de aportes frecuentes. En ese sentido, las proyecciones para trabajadores informales, que en el mejor de los casos son cotizantes irregulares, son desalentadoras. En opinión de los autores, tal y como está planteado, el sistema de pensiones sociales –introducido también en la reforma y orientado a los trabajadores de la microempresa– no alteraría significativamente este prospecto.

En un análisis similar, Cruz-Saco *et al.* (2014) proponen dos medidas. La primera es la creación de un sistema de pensión no contributiva universal, para así garantizar que toda persona mayor a 65 años reciba una pensión mínima, independientemente de su calidad de cotizante en el SPP o no. Indican que los costos fiscales de tal esquema no serían onerosos. Segundo, remover la obligatoriedad de las contribuciones, una medida orientada a introducir un elemento de competencia entre las AFP que redunde en menores comisiones y costos administrativos.

Con una visión similar, Olivera (2016) propone un esquema ligeramente distinto. El punto de partida es que el SPP exagera desigualdades, por dos razones: primero, la dispersión de las pensiones no solo refleja la desigualdad del ingreso, sino que la rentabilidad acumulada sería menor, por la infrecuencia de sus aportes, para cotizantes irregulares (precisamente, los de menores ingresos); segundo, la desigualdad de pensiones se incrementa al no garantizarse una pensión mínima. Ante ello, propone un sistema único donde, para todos los aportantes, una fracción del aporte se destina a capitalizar un fondo común para el financiamiento de una pensión mínima.

1.4.4 Desdolarización

Uno de los desarrollos macroeconómicos más notables de las dos últimas décadas ha sido la gradual y sostenida desdolarización de la economía peruana. Por ejemplo, el porcentaje del crédito bancario otorgado en dólares se redujo de aproximadamente 80% a inicios de la década de 2000 a menos de 40% en 2015.

Esta evolución es cuidadosamente documentada en García-Escribano (2011), Armas (2016) y Rossini *et al.* (2016). En particular, Armas (2016) y Rossini *et al.* (2016) muestran que la reducción no solo ha ocurrido en la dolarización financiera (de depósitos y créditos), sino también en la dolarización real (la fijación de precios de bienes no transables en dólares). Ello provee evidencia empírica a la predicción teórica –desarrollada en Castillo y Montoro (2016)– de que la dolarización financiera causa a la real.

Al explorar las razones detrás de la desdolarización, Armas (2016) sostiene que el sol habría recuperado las funciones dinerarias, que perdió con la hiperinflación de la década de 1980 y comienzos de la década de 1990. Ello es el resultado de haber adoptado políticas monetaria y fiscal orientadas a la estabilidad y transparencia económica. Primero, el sol emerge como medio de pago en un contexto de inflación baja y predecible, sobre todo después de la adopción del esquema de metas de inflación. Segundo, el sol hace las veces de depósito de valor, en un contexto de profundización financiera donde las opciones para ahorrar y solicitar créditos en soles se expandieron considerablemente. Véase Rossini y Quispe (2015) y Poggi *et al.* (2015). Al adoptar el esquema de metas de inflación en 2002, el BCRP adoptó la tasa de interés de corto plazo como meta operativa, reduciendo inmediatamente el nivel y, sobre todo, la volatilidad de las tasas de interés interbancarias y de otras tasas de ahorro y préstamos. El Gobierno, asimismo, jugó un rol fundamental al colocar, sobre todo a partir de la segunda mitad de la década de 2000, bonos soberanos en soles a plazos nunca antes registrados, lo que facilitó la construcción de una curva de rendimientos que sirva de referencia para la fijación de tasas en el sector privado.

Catão y Terrones (2016) argumentan que si bien es cierto que la economía peruana no fue la única que se desdolarizó desde 2000, lo hizo con destacable rapidez y profundidad. Encuentran que factores globales –como bajas tasas de interés internacionales y elevados precios de *commodities*– fomentaron la desdolarización. Sin embargo, concluyen que los factores internos, en especial la introducción y compromiso con el esquema de metas de inflación, serían más importantes para explicar la desdolarización. García-Escribano (2011) añade a esta lista el uso de medidas macroprudenciales, como mayores tasas de encajes a créditos en dólares o la introducción de mayores provisiones a préstamos en dólares, y el desarrollo del mercado de capitales en soles. Finalmente, Castillo *et al.* (2016) muestran que las políticas diferenciadas de encaje en soles y dólares han jugado un rol importante en acelerar la desdolarización del crédito, especialmente desde 2010.

1.4.5 Inclusión financiera

Otro desarrollo notable ha sido que la mayor profundidad financiera se ha visto reflejada en el acceso a servicios financieros formales de grandes sectores de la población, típicamente rezagados. Por ejemplo, Rossini y Quispe (2015) muestran que el número de deudores catalogados como ‘pequeñas y microempresas’ se incrementaron en cerca de 40% entre 2010 y 2014, mientras que los deudores catalogados como ‘medianas empresas’ lo hicieron en ¡19 veces! Asimismo, Fuentes-Dávila (2016) muestra que la participación del microcrédito en el crédito total pasó de 3% en 2000 a alrededor de 10% en 2013, uno de los motivos por los que *The Economist Intelligence Unit* consideró al Perú, por seis años consecutivos (de 2008 a 2013), como el país con las mejores condiciones de negocios para las microfinanzas en el mundo. Véase, además, Poggi et al. (2015).

El interés en inclusión financiera es creciente, por el tremendo potencial que tiene sobre las condiciones de vida de los grupos más vulnerables de la población, y se concreta en el lanzamiento, en 2015, de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF), de la que participan varios ministerios, la SBS, el BCRP y el Banco de la Nación. La ENIF propone objetivos hacia el año 2021 sobre el acceso, uso y la calidad de los servicios financieros.

La evidencia empírica sobre los determinantes del uso de servicios financieros formales, aunque también creciente, es aún incipiente. A nivel macroeconómico, Aparicio y Jaramillo (2014) encuentran que la inclusión financiera tiende a ser menor en países con condiciones geográficas desfavorables, con marcos institucionales débiles –respecto a los derechos legales de los prestamistas y prestatarios– y con poca difusión de la información crediticia en el mercado. A nivel microeconómico, Cámara y Tuesta (2015), utilizando encuestas a hogares, hacen un análisis para hogares y empresas; el resultado más llamativo es que son las empresas formales las que utilizan más estos servicios. Talledo (2015) vuelve a enfatizar el rol de la geografía y encuentra que la proximidad física al punto de servicio es un determinante de gran importancia.

Cabe mencionar que detrás de los logros en materia de inclusión financiera se encuentran iniciativas de la SBS para promover, entre otros, la operatividad de cajeros corresponsales (en bodegas o farmacias) y del uso de dinero electrónico. Véase Aparicio y Huayta (2015). En perspectiva internacional, Claessens y Rojas-Suarez (2016) recogen la experiencia de muchos países

en desarrollo para dar los lineamientos hacia un marco regulatorio dirigido al fomento de la inclusión financiera. Destacan al Modelo Perú, el 'ecosistema' de pagos móviles basado en dinero electrónico desarrollado tras estas iniciativas regulatorias.

1.5 *Big data*

A mediados de 2014, el Banco de Inglaterra organizó una conferencia internacional que seguramente marcará el inicio de una tendencia en investigación macroeconómica: el uso intensivo de *big data* (Bholat 2015). Con *big data* nos referimos a bases de datos grandes, muy desagregadas ('granulares') y, si involucran series de tiempo, de alta frecuencia.

Durante el periodo de 2011 a 2016 se han realizado investigaciones en varios temas con *big data* peruana. Como se mencionó, Lahura y Vega (2013) utilizan datos intradiarios para estudiar los efectos de la intervención cambiaria sobre el tipo de cambio, mientras que Lock y Winkelried (2015) utilizan datos a nivel de transacciones para determinar si las órdenes de compras en el mercado cambiario predicen el tipo de cambio.

Por otro lado, Céspedes *et al.* (2014) accedieron a los registros de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat) y pudieron estimar funciones de producción sectoriales utilizando información de todas las empresas que tributan en el país, además de explorar los determinantes microeconómicos de la productividad de las empresas. Céspedes *et al.* (2016a) extienden el análisis y encuentran un incremento de hasta 12% en la productividad de las empresas, producto de la entrada en vigencia de los tratados de libre comercio, en especial con EE. UU.

Paravisini *et al.* (2014) cruzan información de Sunat-Aduanas, a nivel de firma exportadora, producto exportado y país de destino, con información de la SBS de los estados financieros de los bancos con quienes las firmas exportadoras financian sus operaciones. Identifican un 'canal crediticio'; es decir, un efecto positivo y significativo del crédito otorgado sobre el volumen exportado.

Garmaise y Natividad (2016a) utilizan el Reporte Crediticio de Deudores de la SBS, donde pueden identificarse los saldos de préstamos mensuales de los clientes de los bancos. Encuentran un efecto positivo de la cantidad de información provista por el cliente al banco sobre el volumen de crédito

otorgado. Con los mismos datos, Garmaise y Natividad (2016b) encuentran un efecto negativo y persistente sobre el flujo de crédito recibido cuando la clasificación crediticia de un cliente se deteriora. Este es el efecto intencionado de los sistemas de historial crediticio, pero podría ser perjudicial en recesiones, cuando la reducción en la clasificación es el resultado de ‘mala suerte’ y es generalizada.

Finalmente, Lahura (2016a) utiliza información del Reporte Crediticio Consolidado de la SBS y de registros de Sunat para catalogar a los clientes del sistema financiero como ‘formales’ o ‘informales’, y luego aproximar la tasa de informalidad de los clientes (por entidad financiera y por tipo de crédito) y el grado de evasión tributaria. Entre sus resultados destacan que –en 2014– aproximadamente el 20% de clientes del sistema financiero y 10% de los bancos comerciales eran informales. Además, entre el 20% y 25% del crédito de cajas rurales, Edpymes y financieras es otorgado a informales. Claramente, ser informal no es una limitación para acceder al sistema financiero, revelando así una compleja disyuntiva entre inclusión financiera e informalidad.

■ 2. 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 debe ser previsor 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, sobre todo 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.

2.1 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 punto, surgen las preguntas:

- ¿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?
- ¿Qué hay de desarrollar una estrategia nacional de desarrollo de la infraestructura? Este punto se retoma en secciones posteriores.

Por otro lado, también conviene preguntarse 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 de si pueden periodos prolongados de un ciclo económico débil reducir la tasa de crecimiento a largo plazo (el crecimiento ‘potencial’), y si es así, 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 crecien-

to 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*). Ante ello, surgen las preguntas:

- ¿Y si, de acuerdo con la 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 *et al.* (2012) 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, son interesantes temas de investigación a futuro.

2.2 Políticas monetarias y macroprudenciales

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. Surgen las siguientes preguntas:

- ¿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, o 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. Ante ello:

- ¿Jugarán algún rol las cantidades (crédito y otros agregados monetarios)?
- ¿Cuál es ese 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. 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 como operan los encajes del BCRP que afectan las tasas de mercado sin necesidad de alterar la tasa de referencia? De otro lado, ¿cuáles son los principales mecanismos de transmisión de la política monetaria en una economía pequeña y abierta como la peruana?

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.

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. Antes esto:

- ¿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. Conviene preguntar 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, dificultan 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 el debate sobre los efectos de la dolarización sobre la economía si, en efecto, se redujo el efecto hoja de balance?

2.3 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, es necesario preguntarse:

- ¿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

mantiene el supuesto (implícito) de que las variables ajustadas por el ciclo son observables. Ante ello, conviene preguntar:

- ¿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 contraciclicidad) 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). Queda abierta la pregunta 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. En este sentido, la estructura de la deuda pública, ¿podría ser usada también como una herramienta de política contracíclica?

2.4 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, conviene indagar 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 Morgan Stanley Capital International 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. Ante ello, es necesario estudiar:

- ¿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 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*) –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?

2.5 *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, vale la pena responder:

- ¿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, vale la pena saber:

- ¿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 ‘clave’ 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 manos 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 conozcan las características de este ruido (por ejemplo, su media y su varianza), mas no su realización, se podrían 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.

■ 3. COMENTARIOS FINALES

En macroeconomía, un campo donde las autoridades enfrentan entornos cambiantes, la interacción entre la investigación y la toma de decisiones de política es compleja. Las primeras medidas de política típicamente son implementadas antes de que se encuentren disponibles los trabajos de investigación que permitan medir con precisión sus impactos sobre

la economía. Por ello, 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 cumple con el rol fundamental de validar las políticas adoptadas, o buscar las maneras de corregirlas o recalibrarlas.

La investigación macroeconómica en el periodo de 2011 a 2016 ha procurado identificar las causas detrás del periodo de auge registrado en la última década, y sobre todo entender el rol de la política macroeconómica en esta dinámica. Tras las primeras señales de desaceleración, la investigación en el periodo de 2017 a 2021 se ha de orientar a impulsar el debate sobre las reformas y acciones necesarias para garantizar un crecimiento económico sostenible, que redunde en un mayor bienestar de la población de cara al Bicentenario.

■ 4. BIBLIOGRAFÍA

• **ADLER, G. y C. TOVAR**

2014 «Foreign exchange interventions and their impact on exchange rate levels». En *Monetaria*, II (1), pp. 1-48. México D.F.: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.

• **ALONSO, J.; A. ARELLANO y D. TUESTA**

2016 «Pension fund investment in infrastructure and global financial regulation». En MITCHELL, O. S.; R. MAURER y J. ORSZAG, *Retirement System Risk Management: Implications of the New Regulatory Order*, pp. 186-211. Oxford University Press.

• **ALONSO, J.; R. SÁNCHEZ y D. TUESTA**

2014 «Un modelo para el sistema de pensiones en el Perú: Diagnóstico y recomendaciones». En *Revista Estudios Económicos*, 27, pp. 81-98. Banco Central de Reserva del Perú.

• **APARICIO, C. y K. HUAYTA**

2015 «Using electronic money through the mobile phone as the key instrument to improve financial inclusion in Peru». En *Revista de Temas Financieros/Journal of Financial Issues*, volumen XI. Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú.

• **APARICIO, C. y M. JARAMILLO**

2014 «Determinantes de la inclusión al sistema financiero: ¿Cómo hacer para que el Perú alcance los mejores estándares a nivel internacional?». En *Revista de Temas Financieros/Journal of Financial Issues*, volumen X. Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú.

• **ARMAS, A.**

2016 «Dolarización y desdolarización en el Perú». En YAMADA, G. y D. WINKELRIED (eds.), *Política y estabilidad monetaria en el Perú*, capítulo 3, pp. 61-94. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

• **ARMAS, A.; P. CASTILLO y M. VEGA**

2014 «Inflation targeting and quantitative tightening: Effects of reserve requirements in Peru». En *Economía*, 15(1), pp. 133-175. Latin American and Caribbean Economic Association.

• **ARMAS, A.; L. VALLEJOS y M. VEGA**

2011 «Indicadores tendenciales de inflación y su relevancia como variables indicativas de política monetaria». En *Revista Estudios Económicos*, 20, pp. 27-56. Banco Central de Reserva del Perú.

- **ARRIETA, A. y J. GUILLEN**
 2012 «Currency-induced credit risk in a dollarized economy». En *Emerging Markets Finance and Trade*, 48(5), pp. 105-114.
- **BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ (BCRP)**
 2012 «Multiplicadores fiscales contingentes al estado de la economía». En *Reporte de inflación: Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2012-2014*, diciembre, recuadro 4.
 2015 «¿Qué explica el desvío de la inflación? Un análisis de descomposición histórica». En *Reporte de inflación: Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2015-2017*, setiembre, recuadro 4.
 2016 *Reporte de inflación: Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2015-2017*, marzo, gráfico 31.
- **BERGANZA, J. C.**
 2012 «Fiscal rules in Latin America: A survey». En *Documentos ocasionales 1208*. Banco de España.
- **BLANCHARD, O.; J. D. OSTRY, A. R. GOSH y M. CHAMON**
 2015 «Are capital inflows expansionary or contractionary? Theory, policy implications, and some evidence». En *IMF Working Paper 15/226*.
- **BOHLAT, D.**
 2015 «Big Data and central banks». En *Quarterly Bulletin*, q1, pp. 86-93. Bank of England.
- **CALDERÓN, W. y J. MENDOZA**
 2016 *Gasto militar en el Perú: 1950-2015*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- **CALVO, G.; A. IZQUIERDO y R. LOO-KUNG**
 2013 «Optimal holdings of international reserves: Self-insurance against sudden stops». En *Monetaria*, XXXV (1), pp. 1-35. México DF: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- **CÁMARA, N. y D. TUESTA**
 2015 «Factors that matter for financial inclusion: Evidence from Peru». En *AESTIMATIO The IEB International Journal of Finance*, 10, pp. 10-31.
- **CANTA, M.**
 2011 «Macroeconomic effects of banking regulation in emerging markets». En *Revista de Temas Financieros/Journal of Financial Issues*, volumen VII. Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú.
- **CARRANZA, L.; C. DAUDE y A. MELGUIZO**
 2014 «Public infrastructure investment and fiscal sustainability in Latin America: Incompatible goals?». En *Journal of Economic Studies*, 41(1), pp. 29-50.

- **CARRANZA, L.; J. GALDON-SANCHEZ y J. GOMEZ-BISCARRI**
2011 «The relationship between investment and large exchange rate depreciations in dollarized economies». En *Journal of International Money and Finance*, 30(7), pp. 1265-1279.
- **CARRERA, C.**
2015 «Tracking exchange rate management in Latin America». En *Review of Financial Economics*, 25, pp. 35-41.
- **CARRERA, C.; F. PÉREZ FORERO y N. RAMÍREZ-RONDÁN**
2014 «Effects of the U.S. quantitative easing on the Peruvian economy». En *Documento de trabajo 2014-017*. Banco Central de Reserva del Perú.
2015 «Effects of U.S. quantitative easing on Latin American economies». En *Documento de trabajo 35*. Asociación Peruana de Economía.
- **CASAS, C.**
2016 *Política Fiscal, Proyecto "Elecciones Perú 2016: Centrando el debate electoral"*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- **CASTILLO, P.; A. HUMALA y V. TUESTA**
2012 «Regime shifts and inflation uncertainty in Peru». En *Journal of Applied Economics*, 15(1), pp. 71-87.
- **CASTILLO, P. y C. MONTORO**
2012 «Inflation dynamics in the presence of informal labour markets». En *Journal Economía Chilena (The Chilean Economy)*, 15(1), pp. 4-31.
2016 «Income distribution and endogenous dollarization». En YAMADA, G. y D. WINKELRIED (eds.), *Política y estabilidad monetaria en el Perú, capítulo 9*, pp. 237-268. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- **CASTILLO, P. e Y. ROJAS**
2014 «Términos de intercambio y productividad total de factores: Evidencia empírica de los mercados emergentes de América Latina». En *Revista Estudios Económicos*, 28, pp. 27-46. Banco Central de Reserva del Perú.
- **CASTILLO, P. y J. SALAS**
2012 *The Terms of Trade as Drivers of Economic Fluctuations in Developing Economies: An Empirical Study. Premio de Banca Central "Rodrigo Gómez" 2010*. México D.F.: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- **CASTILLO, P.; V. TUESTA y C. MONTORO**
2013 «An estimated stochastic general equilibrium model with partial dollarization: A Bayesian approach». En *Open Economies Review*, 24(2), pp. 217-265.
- **CASTILLO, P.; H. VEGA y M. LUNA**
2015 «Tendencias de las emisiones de bonos en el exterior de empresas en América Latina». En *Revista Estudios Económicos*, 30, pp. 57-72. Banco Central de Reserva del Perú.

- **CASTILLO, P.; H. VEGA, E. SERRANO y C. BURGA**
 2016 «De-dollarization of credit in Peru: The role of unconventional monetary policy tools». En *Documento de trabajo 2016-002*. Banco Central de Reserva del Perú.
- **CASTRO, C.**
 2015 «Riesgo sistémico en el sistema financiero peruano». En *Revista Estudios Económicos*, 29, pp. 77-90. Banco Central de Reserva del Perú.
- **CATÁO, L. y M. TERRONES**
 2016 «Financiar de-dollarization: A global perspective and the Peruvian experience». En YAMADA, G. y D. WINKELRIED (eds.), *Política y estabilidad monetaria en el Perú*, capítulo 5, pp. 121-144. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- **CÉSPEDES, L. F. y A. VELASCO**
 2014 «Was this time different?: Fiscal policy in commodity republics». En *Journal of Development Economics*, 106, pp. 92-106.
- **CÉSPEDES, N.; M. AQUIJE, A. SÁNCHEZ y R. VERA TUDELA**
 2014 «Productividad sectorial en el Perú: Un análisis a nivel de firmas». En *Revista Estudios Económicos*, 28, pp. 9-26. Banco Central de Reserva del Perú.
 2016a «Productividad y apertura comercial en el Perú». En CÉSPEDES, N.; P. LAVADO y N. RAMÍREZ RONDÁN (eds.), *Productividad en el Perú: Medición, determinantes e implicancias*, capítulo 5, pp. 125-144. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- **CÉSPEDES, N.; R. HUARCA y W. RAMÍREZ**
 2016b «El Consejo Fiscal peruano». En *Revista Moneda*, 167, pp. 20-24. Banco Central de Reserva del Perú.
- **CÉSPEDES, N.; P. LAVADO y N. RAMÍREZ RONDÁN**
 2016c «La productividad en el Perú: Un panorama general». En CÉSPEDES, N.; P. LAVADO y N. RAMÍREZ RONDÁN (eds.), *Productividad en el Perú: Medición, determinantes e implicancias*, capítulo 1, pp. 9-40. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- **CHÁVEZ-BEDOYA, L. y N. RAMÍREZ RONDÁN**
 2016 «Comparación de comisiones por flujo y por saldo en sistemas de pensiones con cuentas individuales de capitalización». En *Revista Apuntes*, 38(78), pp. 61-88. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- **CHOY, M. y G. CHANG**
 2014 «Medidas macroprudenciales aplicadas en el Perú». En *Revista Estudios Económicos*, 27, pp. 25-50. Banco Central de Reserva del Perú.
- **CHOY, M.; E. COSTA y E. CHURATA**
 2015 «Radiografía del costo del crédito en el Perú». En *Revista Estudios Económicos*, 30, pp. 25-55. Banco Central de Reserva del Perú.

- **CLAESSENS, S. y L. ROJAS-SUÁREZ**
2016 *Financial Regulations for Improving Financial Inclusion*. Washington D.C.: Center for Global Development.
- **CONTRERAS, A.**
2011 «Buffers de capital y provisiones procíclicas». En *Revista Moneda*, 148, pp. 17-20. Banco Central de Reserva del Perú.
- **CORBO, V. y K. SCHMIDT-HEBBEL**
2013 «The international crisis and Latin America». En *Monetaria*, 1(1), pp. 37-62. Mexico D.F.: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- **CRUZ-SACO, A.; J. MENDOZA y B. SEMINARIO**
2014 «El sistema previsional del Perú: Diagnóstico 1996-2013, proyecciones 2014-2050 y reforma». En *Documento de discusión 14/11*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- **CUBA, E.**
2008 «Crecimiento y política macroeconómica». En *La investigación económica y social en el Perú, 2004-2007: Balance y prioridades para el futuro, diagnóstico y propuesta 40, capítulo 2*, pp. 21-56. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- **CUBA, E.; E. JIMÉNEZ y E. ZULOETA**
2012 «Macroeconomía y crecimiento». En *La investigación económica y social en el Perú: Balance 2007-2011 y agenda 2012-2016, diagnóstico y propuesta 53, capítulo 2*, pp. 59-92. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- **DANCOURT, O.**
2013 «Reglas de política monetaria y choques externos en una economía semidolarizada». En *Revista Economía*, 36(72), pp. 91-116. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- **DELGADO, A. y G. RODRÍGUEZ**
2015 «Structural breaks and convergence in the regions of Peru: 1970-2010». En *Review of Development Economics*, 19(2), pp. 346-367.
- **DURÁN-VANEGAS, J.**
2016 «Un análisis de la efectividad de las intervenciones cambiarias en el Perú». En *Revista Estudios Económicos*, 31, pp. 45-57. Banco Central de Reserva del Perú.
- **FLORES, J.**
2016 «Transmisión de choques de política monetaria de Estados Unidos sobre América Latina: Un enfoque GVAR». En *Revista Estudios Económicos*, 32, pp. 35-54. Banco Central de Reserva del Perú.
- **FRANKEL, J. A.; C. A. VEGH y G. VULETIN**
2013 «On graduation from fiscal procyclicality». En *Journal of Development Economics*, 100, pp. 32-47.

- **FUENTES-DÁVILA, H.**
 2016 «Determinantes del margen en el sector microfinanciero: El caso peruano». En *Revista Estudios Económicos*, 32, pp. 71-80. Banco Central de Reserva del Perú.
- **GALINDO, H.**
 2011 «Requerimiento de capital bancario y ciclos económicos en un modelo DSGE». En *Revista de Temas Financieros/Journal of Financial Issues*, volumen VII. Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú.
- **GANIKO, G.; K. MELGAREJO y C. MONTORO**
 2016 «Estimación del espacio fiscal en economías emergentes: El caso peruano». En *Documento de investigación 001-2016*. Consejo Fiscal del Perú.
- **GARCÍA-ESCRIBANO, M.**
 2011 «Factores que impulsan la desdolarización en el Perú». En *Revista Estudios Económicos*, 21, pp. 23-40. Banco Central de Reserva del Perú.
- **GARMAISE, M. J. y G. NATIVIDAD**
 2016a «Spillovers in local banking markets». En *Review of Corporate Finance Studies*, 5, pp. 139-165.
 2016b «Consumer default, credit reporting and borrowing constraints». En *Journal of Finance* (en prensa).
- **GONZALES DE OLARTE, E.**
 2015 *Una economía incompleta. Perú 1950-2007: Análisis estructural*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- **GONZÁLEZ IZQUIERDO, J.**
 2016 *Teoría y política económica: La experiencia peruana*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- **GOODHART, C. A. E.**
 2011 «¿Es un sistema financiero menos procíclico una meta alcanzable?». En *Revista Estudios Económicos*, 21, pp. 9-22. Banco Central de Reserva del Perú.
 2013 «La autoridad macroprudencial: Poderes, alcance y rendición de cuentas». En *Revista Estudios Económicos*, 25, pp. 9-28. Banco Central de Reserva del Perú.
- **GRANDA, A.; C. LIENDO y C. ROJAS**
 2012 *El indicador de balance estructural. Una herramienta analítica de la política fiscal*. Ministerio de Economía y Finanzas.
- **GUILLÉN, A. y G. RODRÍGUEZ**
 2014 «Trend-cycle decomposition for Peruvian GDP: Application of an alternative method». En *Latin American Economic Review*, 23(1), pp. 1-44.

- **HAN, F.**
2015 «Measuring external risks in Peru: Insights from a macroeconomic model for a small, open, and partially dollarized economy». En *WERNER, A. y A. SANTOS (eds.), Peru: Staying the Course of Economic Success, capítulo 22, pp. 367-384*. International Monetary Fund.
- **HUMALA, A. y G. RODRÍGUEZ**
2012 «A factorial decomposition of inflation in Perú: An alternative measure of core inflation». En *Applied Economics Letters, 19(14), pp. 1331-1334*.
2013 «Some stylized facts of return in the foreign exchange and stock markets in Peru». En *Studies in Economics and Finance, 30(2), pp.139-158*.
- **IZQUIERDO, A. y E. TALVI**
2011 *One Region, Two Speeds? Challenges of the New Global Economic Order for Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank.
- **KAPP, D. y M. VEGA**
2014 «Real output costs of financial crises: A loss distribution approach». En *Spanish Journal of Economics and Finance, 37(103), pp. 13-28*.
- **LAHURA, E.**
2012 «Midiendo los efectos de la política monetaria a través de las expectativas de mercado» En *Revista Estudios Económicos, 23, pp. 39-52*. Banco Central de Reserva del Perú.
2016a «Sistema financiero, informalidad y evasión tributaria en Perú». En *Revista Estudios Económicos, 32, pp. 55-70*. Banco Central de Reserva del Perú.
2016b «Evasión tributaria en las rentas del trabajo: Evidencia de la Encuesta Nacional de Hogares». En *Documento de trabajo 2016-016*. Banco Central de Reserva del Perú.
- **LAHURA, E. y G. CASTILLO**
2016 «Measuring the effect of tax changes on economic activity in Peru». En *Documento de trabajo 2016-010*. Banco Central de Reserva del Perú.
- **LAHURA, E. y M. P. VARGAS**
2016 «Sector bancario, mercado de capitales y actividad real en el Perú: Un análisis de causalidad empírica». En *Revista Estudios Económicos, 31, pp. 59-69*. Banco Central de Reserva del Perú.
- **LAHURA, E. y M. VEGA**
2011 «El impulso crediticio y el PBI en el Perú: 1992-2009». En *Documento de trabajo 2011-011*. Banco Central de Reserva del Perú.
2013 «Asymmetric effects of FOREX intervention using intraday data: Evidence from Peru». En *Working Paper 430*. BIS.
2016 «Stock market development and real economic activity in Peru». En *Empirical Economics (en prensa)*.

- **LEÓN, M.; A. VARGAS y D. WINKELRIED**
 2015 «Crisis bancarias como eventos infrecuentes». En *Revista Estudios Económicos*, 30, pp. 73-90. Banco Central de Reserva del Perú.
- **LIENDO, C.**
 2015 «Evolution of fiscal rules in Peru». En WERNER, A. y A. SANTOS (eds.), *Peru: Staying the Course of Economic Success*, capítulo 6, pp. 85-98. International Monetary Fund.
- **LLOSA, L. G. y U. PANIZZA**
 2015 «La gran depresión de la economía peruana: ¿Una tormenta perfecta?». En *Revista Estudios Económicos*, 30, pp. 91-117. Banco Central de Reserva del Perú.
- **LOAYZA, N.**
 2016 «La productividad como clave del crecimiento y el desarrollo en el Perú y el mundo». En *Revista Estudios Económicos*, 31, pp. 9-28. Banco Central de Reserva del Perú.
- **LOAYZA, N.; J. RIGOLINI y O. CALVO-GONZÁLEZ**
 2014 «More than you can handle: Decentralization and spending ability of Peruvian municipalities». En *Economics and Politics*, 26(1), pp. 56-78.
- **LOCK, E. y D. WINKELRIED**
 2015 «Flujos de órdenes en el mercado cambiario y el valor intrínseco del Nuevo Sol». En *Revista Estudios Económicos*, 29, pp. 33-54. Banco Central de Reserva del Perú.
- **MAERTENS, L. R.; P. CASTILLO y G. RODRÍGUEZ**
 2012 «Does the exchange rate pass-through into prices change when inflation targeting is adopted? The Peruvian case study between 1994 and 2007». En *Journal of Macroeconomics*, 34(4), pp. 1154-1166.
- **MELGAREJO, K. y C. MONTORO**
 2016 «Reglas fiscales en el Perú». En *Nota de discusión 002-2016*. Consejo Fiscal del Perú.
- **MENDOZA, W.**
 2011 «Dinámica macroeconómica con metas de inflación y déficit fiscal». En *El Trimestre Económico*, LXXVIII(2), pp. 469-486.
 2013 «Milagro peruano: ¿Buena suerte o buenas políticas?». En *Revista Economía*, 36(72), pp. 35-90. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- **MENDOZA, W.; R. CERMEÑO y G. GANIKO**
 2016 «Los determinantes del índice de condiciones monetarias (ICM) en una economía parcialmente dolarizada: El caso del Perú». En *Documento de trabajo 425*. Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

- **MONTORO, C. y M.ORTIZ**
2016 «Foreign exchange intervention and monetary policy design: A market microstructure analysis». En *Documento de trabajo 2016-008*. Banco Central de Reserva del Perú.
- **MONTORO, C. y R. MORENO**
2011 «The use of reserve requirements as a policy instrument in Latin America». En *Quarterly Review*, march 2011, 53-65. BIS.
- **MONTORO, C. y J. ROJAS-SUAREZ**
2015 «Credit in times of stress: Lessons from Latin America during the Global Financial Crisis». En *Review of Development Economics*, 19(2), pp. 309-327.
- **MORENO, R.**
2012 «La formulación de políticas desde una perspectiva macroprudencial en economías emergentes». En *Revista Estudios Económicos*, 22, pp. 21-40. Banco Central de Reserva del Perú.
- **OLIVERA, J.**
2016 «Welfare, inequality and financial effects of a multi-pillar pension reform: The case of Peru». En *Journal of Development Studies*, 52(10), pp.1401-1414.
- **ORIHUELA, C.**
2013 *Incluyendo el agotamiento de los recursos naturales en las cuentas nacionales: Evidencia peruana del periodo 1994-2011*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- **ORTIZ, M.**
2016 «Cyclical effects of credit conditions in a small open economy: The case of Peru». En YAMADA, G. y D. WINKELRIED (eds.), *Política y estabilidad monetaria en el Perú*, capítulo 6, pp. 147-176. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- **PARAVISINI, D.; V. RAPPAPORT, P. SCHNABL y D. WOLFENZON**
2014 «Dissecting the effect of credit supply on trade: Evidence from matched credit-export data». En *Review of Economic Studies*, 82(1), pp. 333-359.
- **PARODI, C.**
2011 *La primera crisis financiera del siglo XXI*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
2014 *Perú 1995-2012: cambios y continuidades*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- **PAZ, P. y C. URRUTIA**
2015 «Economic growth and wage stagnation in Peru: 1998-2012». En *Review of Development Economics*, 19(2), pp. 328-345.
- **PECHO, M.; F. VELAYOS y L. ARIAS**
2016 *Política Tributaria, Proyecto "Elecciones Perú 2016: Centrando el debate electoral"*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

- **PÉREZ FORERO, F.**
 2016 *Comparing the Transmission of Monetary Policy Shocks in Latin America: A Hierarchical Panel VAR*, Premio de Banca Central "Rodrigo Gómez" 2015. México D.F.: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- **PÉREZ FORERO, F. y M. VEGA**
 2016 «Asymmetric exchange rate pass-through: Evidence from nonlinear SVARs». En *Documento de trabajo 63*. Asociación Peruana de Economía.
- **POGGI, J.; L. ROMERO, M. LUY y N. SOTOMAYOR**
 2015 «The Peruvian financial system from 1990-2014: Balancing development and financial stability». En WERNER, A. y A. SANTOS (eds.), *Peru: Staying the Course of Economic Success*, capítulo 15, pp. 241-262. International Monetary Fund.
- **QUISPE, Z. y R. ROSSINI**
 2011 «Monetary policy during the global financial crisis of 2007-09: The case of Peru». En *BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (ed.), The Global Crisis and Financial Intermediation in Emerging Market Economies*, BIS Papers 54, pp. 299-316.
- **RAMÍREZ-RONDÁN, N.**
 2016 «Balance sheet and currency mismatch: Evidence for Peruvian firms». En *Documento de trabajo 85*. Asociación Peruana de Economía.
- **RIBEIRO, J.**
 2015 «Medidas macroprudenciales y manejo de política monetaria en una economía pequeña y abierta». En *Revista Estudios Económicos*, 29, pp. 55-76. Banco Central de Reserva del Perú.
- **RODRÍGUEZ, D. y WINKELRIED, D.**
 2011 «¿Qué explica la evolución del tipo de cambio real de equilibrio en el Perú?». En *Revista Moneda*, 147, pp. 9-14. Banco Central de Reserva del Perú.
- **ROJAS-SUÁREZ, L.**
 2016 «La resiliencia macroeconómica de economías emergentes ante shocks externos». En YAMADA, G. y D. WINKELRIED (eds.), *Política y estabilidad monetaria en el Perú*, capítulo 4, pp. 95-119. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- **ROSSINI, R.**
 2016 «La política monetaria del Banco Central de Reserva del Perú en los últimos 25 años». En YAMADA, G. y D. WINKELRIED (eds.), *Política y estabilidad monetaria en el Perú*, capítulo 1, pp. 23-35. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- **ROSSINI, R. y Z. QUISPE**
 2015 «Evolution of bank and non-bank corporate funding in Peru». En *BANK FOR*

INTERNATIONAL SETTLEMENTS (ed.), *What Do New Forms of Finance Mean for EM Central Banks?*, BIS Papers 83, pp. 273-292.

• **ROSSINI, R. y A. SANTOS**

2015 «Peru's recent economic history: From stagnation, disarray, and mismanagement to growth, stability, and quality policies». En WERNER, A. y A. SANTOS (eds.), *Peru: Staying the Course of Economic Success*, capítulo 2, pp. 9-33. International Monetary Fund.

• **ROSSINI, R.; A. ARMAS y Z. QUISPE**

2014 «Global policy spillovers and Peru's monetary policy: Inflation targeting, foreign exchange intervention and reserve requirements». En BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (ed.), *The Transmission of Unconventional Monetary Policy to the Emerging Markets*, BIS Papers 78, pp. 241-264.

• **ROSSINI, R.; Z. QUISPE y J. LOYOLA**

2012 «Fiscal policy considerations in the design of monetary policy in Peru». En BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (ed.), *Fiscal Policy, Public Debt and Monetary Policy in Emerging Market Economies*, BIS Papers 67, pp. 253-267.

• **ROSSINI, R.; Z. QUISPE y D. RODRÍGUEZ**

2011 «Capital flows, monetary policy and forex intervention in Peru». En BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (ed.), *Capital Flows, Commodity Price Movements and Foreign Exchange Intervention*, BIS Papers 57, pp. 261-274.

• **ROSSINI, R.; Z. QUISPE y E. SERRANO**

2013 «Foreign exchange intervention in Peru». En BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (ed.), *Sovereign Risk: A World without Risk-Free Assets?*, BIS Papers 73, pp. 243-262.

• **ROSSINI, R.; M. VEGA, Z. QUISPE y F. PÉREZ FORERO**

2016 «Expectativas de inflación y dolarización en el Perú». En *Revista Estudios Económicos*, 31, pp. 71-84. Banco Central de Reserva del Perú.

• **SÁNCHEZ, W. y H. GALINDO**

2013 *Efectos simétricos y asimétricos de la política fiscal en el Perú (1980-2011)*. Proyecto Breve Abierto. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

• **SÁNCHEZ, W. e I. MENDOZA**

2013 *Perspectivas del crecimiento potencial de la economía peruana*. Proyecto Breve Cerrado. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

• **SEGURA, A.**

2015 «Some thoughts on fiscal policy and the unfinished agenda». En WERNER, A. y A. SANTOS (eds.), *Peru: Staying the Course of Economic Success*, capítulo 24, pp. 401-416. International Monetary Fund.

• **SEMINARIO, B.**

2015 *El desarrollo de la economía peruana en la Era Moderna. Precios, población, demanda y producción desde 1700*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

• **TALLEDO, J.**

2015 «Access to and use of financial services: Evidence from Peru». En *Revista de Temas Financieros/Journal of Financial Issues*, volumen XI. Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú.

• **TASHU, M.**

2015 «Drivers of Peru's equilibrium real exchange rate: Is the Nuevo Sol a commodity currency?». En WERNER, A. y A. SANTOS (eds.), *Peru: Staying the Course of Economic Success*, capítulo 20, pp. 343-366. International Monetary Fund.

• **TELLO, M.**

2012 «Perú: Integración, especialización sectorial y sincronización de los ciclos internacionales del producto». En *Revista CEPAL*, 106, pp. 95-113.

2015 «Firms' innovation, public financial support, and total factor productivity: The case of manufactures in Peru». En *Review of Development Economics*, 19(2), pp. 358-374.

• **THORP, R. y G. BERTRAM**

2013 *Perú 1890-1977: Crecimiento y políticas en una economía abierta*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

• **TOVAR, C. E.; M. GARCÍA-ESCRIBANO y M. VERA MARTIN**

2012 «El crecimiento del crédito y la efectividad de los requerimientos de encaje y otros instrumentos macroprudenciales en América Latina». En *Revista Estudios Económicos*, 24, pp. 45-64. Banco Central de Reserva del Perú.

• **VEGA, M.**

2016 «Monetary policy, financial dollarization and agency costs». En YAMADA, G. y D. WINKELRIED (eds.), *Política y estabilidad monetaria en el Perú*, capítulo 8, pp. 209-236. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

• **VENTURA, E. y G. RODRÍGUEZ**

2015 «Explaining the determinants of the frequency of exchange rate interventions in Peru using count models». En *Applied Economics Quarterly*, 61(3), pp. 261-292.

• **VTYURINA, S. y Z. LEAL**

2016 «Fiscal multipliers and institutions in Peru: Getting the largest bang for the Sol». En *Working Paper 16/144*. IMF.

• **WINKELRIED, D.**

2013 «Modelo de proyección trimestral del BCRP: Actualización y novedades». En *Revista Estudios Económicos*, 26, pp. 9-60. Banco Central de Reserva del Perú.

2014 «Exchange rate pass through and inflation targeting in Peru». En *Empirical Economics*, 15(9), pp. 111-128.

2015 «Unit roots, flexible trends and the Prebisch-Singer hypothesis». En *Documento de trabajo 2015-007*. Banco Central de Reserva del Perú.

2016a «Piecewise linear trends and cycles in primary commodity prices». En *Journal of International Money and Finance*, 64(C), pp. 196-213.

2016b «Inferring inflation expectations from fixed-events forecasts». En *International Journal of Central Banking*, 13(2), pp. 1-32.

• **WINKELRIED, D. y J. GUTIERREZ**

2015 «Regional inflation dynamics and inflation targeting. The case of Peru». En *Journal of Applied Economics*, 18(2), pp. 199-224.

• **WINKELRIED, D. y M. RAMOS**

2016 «Tendencias comunes en el índice de precios al consumidor». En *Revista Estudios Económicos*, 31, pp. 29-44. Banco Central de Reserva del Perú.

• **WINKELRIED, D. y M. A. SILDARRIAGA**

2013a «Trade linkages and growth in Latin America: An SVAR analysis». En *International Economics*, 135-136, pp. 13-28.

2013b *Latin American Growth Partners, Premio de Banca Central "Rodrigo Gómez" 2012*. México D.F.: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.


• **YAMADA, G.; J. CASTRO y J. BACIGALUPO**

2012 «Desigualdad monetaria en un contexto de rápido crecimiento económico: el caso reciente del Perú». En *Revista Estudios Económicos*, 24, pp. 65-77. Banco Central de Reserva del Perú.

INSERCIÓN EN ECONOMÍA INTERNACIONAL, CRECIMIENTO Y DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA: BALANCE DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS 2011-2016 Y AGENDA DE INVESTIGACIÓN 2017-2021

MARIO D. TELLO ¹

¹ **Mario D. Tello** es profesor principal del Departamento de Economía de la PUCP. Es máster por la University of Ottawa (Canadá) y PhD por la University of Toronto (Canadá). Experto en las áreas de desarrollo económico nacional y local; comercio y negociaciones comerciales; políticas sectoriales y de comercio exterior; desarrollo de *clusters* y cadenas globales de valor; matrices insumo producto; modelos computables de equilibrio general; competitividad, innovación y productividad; políticas en ciencia, tecnología e innovación, tecnologías de la información y comunicación; regulación; competencia; estudios del mercado de trabajo; instrumentos de contingencia y otras restricciones comerciales; y métodos cuantitativos y econométricos. Profesor e investigador en diversas universidades de los Estados Unidos, Reino Unido, Puerto Rico, Nicaragua, Bolivia y Perú. Consultor internacional y asesor de gobierno en proyectos financiados por organismos internacionales, tales como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Cepal, USAID, Naciones Unidas, FAO, APEC, ILO, Red Sur. Director de proyectos de investigación con fuentes nacionales e internacionales diversas, tales como IDRC de Canadá, Fundación Ebert y Ford, DAI-PUCP y ministerios (Produce, MTPE, PCM, MEF, Mincetur, etc.). Cuenta con innumerables publicaciones de libros y artículos científicos en diversas editoriales de Estados Unidos, Nicaragua, Argentina, España, México, Chile, Puerto Rico y Perú.



El presente trabajo tiene dos objetivos principales. El primero es realizar un balance de una muestra de estudios relacionados a la inserción en la economía internacional, el crecimiento y la diversificación productiva en el Perú durante el periodo 2011-2016. El segundo objetivo, derivado del primero, es proponer una agenda de investigación para el periodo 2017-2021, que nutra y soporte las políticas económicas en los tres temas analizados. El balance y agenda tienen como insumo adicional las respuestas de seis expertos en los temas abordados. La conclusión principal que se deriva del balance y agenda es que se requiere un redireccionamiento de las investigaciones nacionales hacia temas que contribuyan al proceso de desarrollo económico que requiere la economía peruana para iniciar con éxito el bicentenario del país.

■ 1. BALANCE DE INVESTIGACIÓN 2011-2016

Las evidencias descritas en las conclusiones muestran que el principal problema del Perú es su bajo nivel de desarrollo económico y social. Buscando ser consecuentes con dichas evidencias, la presente sección sintetiza los estudios auspiciados por el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) y una muestra selecta de estudios nacionales e internacionales en el área del comercio internacional, crecimiento y diversificación productiva bajo este marco de subdesarrollo de la economía peruana actual. Como se demuestra en los resúmenes de los 17 estudios del cuadro 1, de los dos grupos de estudios –estando el primero conformado por los cuatro estudios auspiciados por el CIES, y el segundo, por los restantes 13–, el primero es consistente con el enfoque teórico factorial del crecimiento, mientras que el segundo tiene un enfoque teórico más amplio, relacionado al desarrollo económico y social de un país. Además de esta sistematización de los trabajos bajo los enfoques ‘factorial de crecimiento’ y de ‘desarrollo económico y social’, estos también se dividen en el cuadro 1 en términos de las áreas temáticas que son sujeto del presente capítulo: economía internacional, crecimiento, y diversificación productiva.

Las investigaciones promovidas por el CIES, en el periodo 2011-2016, han enfatizado los aspectos sociales y ‘locales’ (particularmente de regiones o

departamentos) y la gestión de los recursos y el medio ambiente. Los estudios 'nacionales' sobre el sector externo, crecimiento y diversificación han estado fuera de la agenda de investigación del CIES. Así, en la web de investigaciones, solo se registran dos proyectos del 2011 en el área de economía internacional y dos del 2012 en el área de crecimiento económico. De otro lado, la mayoría de investigaciones en el área de diversificación productiva han estado asociadas al crecimiento de las regiones. En contraste con lo anterior, los documentos en materia de diagnóstico y propuestas de política económica sí han sido abordados por el CIES, usualmente en periodos de elecciones como una forma de presentar alternativas u opciones de política a los diversos grupos políticos.²

Los 11 estudios internacionales abordan temas no tocados, por lo menos no directamente, en las investigaciones nacionales, y están relacionados a diversos aspectos del desarrollo económico y social de los países; entre otros: i) las diferencias entre industrialización, diversificación productiva, de exportaciones y de bienes y servicios al interior de las firmas, y la relevancia de incrementar el valor agregado de productos basados en materias primas;³ ii) los instrumentos y/o políticas que inciden en la internacionalización de las empresas pequeñas, medianas y multinacionales peruanas; iii) el acceso a mercados de destino de las exportaciones peruanas; y iv) las perspectivas para América Latina, incluyendo el Perú, con respecto a la inserción de las cadenas globales de valor (CGV) en las actividades de exportación de los países de la región.

² Para fines de información del lector, y de acuerdo a los temas señalados por el CIES, el presente trabajo requería focalizarse en el balance de las investigaciones producidas por los centros asociados del CIES y otros investigadores a nivel nacional del periodo 2011-2016, y una propuesta de agenda de investigación sobre inserción en la economía internacional, crecimiento y diversificación productiva a nivel nacional. El autor ha ampliado el balance incorporando una muestra selecta de investigaciones internacionales y nacionales de relevancia y aporte a las áreas señaladas, para complementar los estudios auspiciados por el CIES. De otro lado, existen muchos estudios resumidos en Tello (2016e) que abordan el tema de las barreras al crecimiento 'regional' (o de los departamentos) del Perú. Solo dos de ellos han sido incluidos en el presente estudio, debido al 'enfoque nacional' de los trabajos y a que complementan en buena forma al presente estudio. La lista completa de estos estudios regionales es analizada en el capítulo sobre descentralización y desarrollo regional. El desarrollo y crecimiento económico regional (o local) y el nacional son conceptos interrelacionados pero distintos en sus análisis conceptuales (detalles en Tello 2010).

³ Definir estas diferencias demanda una serie de investigaciones. Los trabajos de Ciccone (2002), Harada (2015), Joya (2015) y Mitton (2012), y la extensa lista de trabajos citada en Tello (2017), presentan algunas ideas sobre estas diferencias. Para fines del presente capítulo, suficiente es mencionar que: i) el concepto moderno de industrialización (no necesariamente ligado al sector manufacturero) requiere relaciones interindustriales y eslabonamientos para su éxito; ii) una economía puede incrementar productos y/o sectores productivos sin que estos sean competitivos a nivel internacional, pudiendo ampliarse la diversificación productiva sin exportaciones; y iii) las firmas pueden diversificar productos dentro de una o más clasificaciones industriales. De otro lado, los incrementos en valor agregado en productos basados en materias primas no necesariamente explotan las ventajas internacionales o generan crecimiento.

Los cuatro trabajos auspiciados por el CIES⁴ se distinguen de los 11 trabajos internacionales en que las conclusiones de los mismos son consistentes con el *statu quo* de las investigaciones y políticas económicas que están insertadas en la academia, centros de investigación y entidades públicas y privadas del Perú sobre el crecimiento, la diversificación productiva y la estructura del sector transable. Dicho *statu quo* se resume en la siguiente afirmación: para crecer, el Perú requiere capital humano, infraestructura pública, mejoras de las instituciones públicas, profundidad financiera, apertura comercial e inversión.

Dos trabajos adicionales nacionales completan los 17 estudios resumidos en el cuadro 1.⁵ Estos trabajos, conjuntamente con otros descritos en el cuadro 1, abordan los aspectos de diversificación de exportaciones y el desarrollo económico. Sobre el primer aspecto, dichos trabajos amplían el concepto de diversificación de exportaciones (entendida como 'añadir valor agregado a las materias primas'). Sobre el segundo aspecto, los trabajos distinguen, por un lado, el desarrollo del crecimiento económico, y sugieren, de otro lado, que el nivel de desarrollo económico (nacional y local) es el 'problema económico' central de la economía peruana.

Debido a la especificidad de los trabajos analizados, los resúmenes del cuadro 1 no discuten el nivel de sofisticación de las distintas metodologías en dichos estudios, ni tampoco establecen comparaciones entre estos. Cabe señalar que todas estas investigaciones y sus respectivas conclusiones pueden ser sujeto de mejoras metodológicas y probablemente del reforzamiento o rechazo de las conclusiones alcanzadas.

⁴ Estos trabajos son el 2.3, 2.4, 2.6 y 3.2 del cuadro 1.

⁵ Estos trabajos son el 4.1, 4.2 y 2.1 del cuadro 1.

CUADRO 1

TRABAJOS SELECCIONADOS EN LAS ÁREAS DE ECONOMÍA INTERNACIONAL, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA

N.º	AUTOR	DESCRIPCIÓN Y RESULTADOS
1.1	Cardoza, Fornes, Farber, González, y Ruiz (2016)	<p>1. ECONOMÍA INTERNACIONAL⁶</p> <p>Bajo la perspectiva de la teoría institucional, este estudio investiga la interacción entre las políticas públicas y la expansión internacional de 465 empresas pequeñas y medianas (PME), ubicadas en Brasil, Colombia y Perú. Cuatro áreas son analizadas: acceso a financiamiento público, acceso a compras públicas, regulación adversa y conocimiento de los mercados. Los resultados del estudio señalan: i) las PME de los cuatro países que pertenecen a grupos económicos parecen tener una tendencia más marcada a expandirse internacionalmente, pero sus dos principales barreras son las regulaciones domésticas y la pobre información de los mercados externos; ii) cuando el Gobierno ha sido un consumidor de los productos de la PME, esta experiencia ha facilitado a las firmas en la expansión internacional; iii) el ambiente de negocios doméstico también resultó una limitante para la expansión internacional de las PME; iv) las PME que tienen acceso a financiamiento privado, información y a mano de obra calificada están en mejor posición de expandirse internacionalmente.</p>
1.2	Fugazza y McLaren (2014)	<p>El análisis de exportadoras peruanas muestra que las mejores condiciones en el acceso a los mercados influyen de forma significativa el desempeño y sobrevivencia de las firmas exportadoras del Perú. Así, los márgenes comerciales con el Mercosur explican la quinta parte del incremento de las exportaciones hacia dicha región.</p>
1.3	Peña-Vinces y Urbano (2014)	<p>Basándose en un análisis de una muestra de 100 pequeñas y medianas empresas multinacionales (PMEMN) del Perú, el estudio concluye que el Gobierno es un agente central que incide en la 'competitividad internacional' de estas empresas. Dicha competitividad también depende de las interrelaciones de las PEMMN</p>

⁶ Estudios sobre los acuerdos internacionales firmados por el Perú desde el 2009 hacia adelante no han sido sujetos de estudios nacionales en el periodo 2011-2016. Sin embargo, en el balance de las investigaciones del periodo 2007-2011 y en la agenda 2012-2016 del CIES (2012), se realiza un análisis exhaustivo de las investigaciones sobre los impactos de estos acuerdos. Igualmente, una lista de estudios sobre temas internacionales, incluyendo acuerdos internacionales para el periodo 2004-2014, es presentado en Tello (2016f).

N.º	AUTOR	DESCRIPCIÓN Y RESULTADOS
		de la misma industria. Los centros de investigación y universidades no tienen un efecto positivo en dicha competitividad.
2.1	Tello (2016a)	<p>2. CRECIMIENTO ECONÓMICO</p> <p>El trabajo estima la productividad total factorial (PTF) agregada del Perú (periodo 1950-2015) y de 24 departamentos del Perú (periodo 1980-2015) con el método del residuo de Solow. Los resultados a nivel de Perú y de los departamentos indican que la acumulación del capital ha sido la principal fuente de crecimiento económico del Perú y de sus departamentos o regiones. Las notables diferencias de los índices de PTF y de asignación de recursos entre departamentos sugieren que la asignación de los recursos entre estas áreas geográficas ha sido ineficiente. En general, la PTF no ha contribuido en el crecimiento del Perú y sus departamentos en el periodo 1980-2015.</p>
2.2	Arpi (2015)	<p>El estudio identifica la tendencia y concentración de la inversión pública en infraestructura y la brecha por cubrir en las regiones del Perú, y determina el impacto sobre el crecimiento regional y la desigualdad de ingreso entre mujeres y hombres. Los resultados sugieren que la inversión pública en infraestructura muestra una tendencia creciente con estacionalidad en el último mes de cada año, excepto en comunicaciones, sector que tiene un comportamiento irregular. Esta inversión se concentra en pocas regiones y la brecha de acceso a los servicios de infraestructura continúa alta en regiones ubicadas en la sierra y selva del país. La inversión en infraestructura de transporte y saneamiento tiene un impacto positivo en el crecimiento, y a la vez contribuye en la reducción de la desigualdad de ingreso entre mujeres y hombres. Al mismo tiempo, la inversión en infraestructura de educación y energía, si bien ha logrado un impacto positivo en el crecimiento, todavía es insuficiente en reducir la desigualdad de ingresos. La inversión en infraestructura de salud y comunicación todavía no logra el resultado esperado; la inversión en infraestructura de riego reduciría la desigualdad. Se identifica, además, una diferencia de ingresos entre hombres y mujeres de más de 50%.</p>

N.º	AUTOR	DESCRIPCIÓN Y RESULTADOS
2.3	Calderón, Camacho y Cox (2014)	Basado en la metodología de Hausmann, Rodrik y Velasco (2005), los autores identifican cuatro factores que limitan el crecimiento de largo plazo en La Libertad. Estos son: el bajo nivel del capital humano; una deficiente provisión de infraestructura; el crimen y la inseguridad ciudadana; y la fragilidad institucional del sector público.
2.4	Orihuela (2014)	El estudio evalúa la sostenibilidad de la economía del departamento de Junín durante el periodo 2005-2011, bajo el criterio de 'inversión genuina' (que se basa en cambios de la riqueza y sus principales componentes). En la medida en que esta inversión genuina fue positiva en el periodo, se concluye que Junín ha estado en la senda del desarrollo sostenible en ese periodo. ⁷
2.5	Navarro de la Cruz (2013)	Aunque en la última década el 'impresionante' crecimiento económico ha permitido cumplir con dos de los objetivos de desarrollo del milenio (el de reducción de la pobreza extrema y la desnutrición crónica), la anemia infantil sigue creciendo, la calidad de la educación continúa siendo deficiente y los niveles de desigualdad se mantienen altos. El desafío del Perú, según el autor, es cambiar el modelo económico primario exportador por uno de acumulación de capital, producción industrial descentralizada y distribución más equitativa de los ingresos. Para ello, necesitamos instituciones capaces de invertir en la diversificación de la estructura productiva, ciencia, educación, infraestructura y en la calidad de otros servicios del Estado, de tal manera que la población pueda acceder y gozar de los derechos universales.
2.6	Sánchez y Mendoza (2013)	Las simulaciones de los autores para la próxima década (2013-2023) indican un crecimiento potencial de 3,5% en un escenario pesimista, 5,0% en un escenario base y 6,5% en un escenario optimista. La materialización de cada escenario depende de la evolución de la productividad. Los autores argumentan que los factores que contribuyeron positivamente al crecimiento durante la última

⁷ Datos recientes de Tello (2016) señalan que Junín, en el periodo 2005-2011, tuvo un crecimiento del valor agregado real per cápita de 3,0%, del capital de 3,2%, de la productividad laboral de 1,9% y de la productividad total factorial del 1,0%.

N.º	AUTOR	DESCRIPCIÓN Y RESULTADOS
		<p>década ya no serán favorables en la próxima década. La velocidad del crecimiento dependerá principalmente de la implementación de reformas para elevar los niveles de educación, infraestructura, profundidad financiera y apertura comercial.</p>
3.1	Joya (2015)	<p>3. DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA Y DE EXPORTACIONES El autor analiza si países ricos en recursos naturales (RR. NN.) pueden compensar los efectos negativos de la volatilidad (medida por los efectos de los RR. NN. sobre la varianza del PBI de los países) diversificando su estructura productiva, lo cual es distinto a diversificar la estructura de la oferta exportable. Basado en una muestra de 123 países, incluyendo el Perú, para el periodo 1991-2011, el autor encuentra que la diversificación productiva efectivamente compensa los efectos negativos de los efectos de volatilidad de los RR. NN. La diversificación de exportaciones, contrariamente, no compensa dichos efectos.</p>
3.2	Camacho, Cox y Guillén (2014)	<p>El artículo estima el efecto de las actividades minero-energéticas sobre la diversificación productiva del Perú a nivel de regiones, usando información de los censos económicos de 1994 y 2008, los censos de población y vivienda de 1993 y 2007, y los censos agropecuarios de 1994 y 2012. Controlando por correlación espacial, y a través de diferentes métodos de emparejamiento, los resultados señalan un impacto positivo sobre la diversificación productiva. Sin embargo, este efecto no es robusto.</p>
3.3	Parra y Argote (2014)	<p>El artículo analiza si existió o no relación entre la tasa de empresariedad informal y el nivel de diversificación productiva en 12 países de Latinoamérica, incluyendo al Perú. Se encontró que a pesar de que las correlaciones encontradas no son fuertes, no se puede descartar una relación inversa entre empresariedad informal y diversificación productiva para la mayoría de los países analizados.</p>
3.4	Regolo (2013)	<p>El trabajo estima la relación entre la diversificación de exportaciones y los mercados de destino de estas para un panel de 102 países socios comerciales de 4998 partidas arancelarias del sistema armonizado de seis dígitos en el periodo 1995-2007.</p>

N.º	AUTOR	DESCRIPCIÓN Y RESULTADOS
		<p>Los resultados muestran que: i) las exportaciones de países de similares dotaciones (tales como países sur-sur o norte-norte) son más diversificadas que las exportaciones de países de diferentes dotaciones (sur-norte o norte-sur); ii) los bajos costos en el comercio bilateral (de dos países) generan una mayor diversificación de exportaciones.</p>
3.5	Mitton (2012)	<p>Basado en un muestra de 500.000 firmas en 46 países (incluyendo Perú), el autor encuentra que una mayor diversificación de productos dentro de la firma está asociada a una productividad laboral más baja. Esta asociación es más fuerte en países con mejores desarrollos en el sector financiero y en industrias intensivas en capital. Incluso, la relación negativa parece ser explicada más por una inadecuada asignación del capital que por un uso ineficiente de la fuerza laboral.</p>
3.6	Szirmai (2012)	<p>El artículo examina los argumentos teóricos y la evidencia (en 67 países en desarrollo, incluyendo al Perú, y 21 países avanzados) de la tesis de que 'la industrialización actúa como un motor de crecimiento' (la industrialización es tomada como una 'forma' de diversificación o de 'transformación' productiva). Si bien el autor encuentra que el sector manufacturero ha tenido un rol sobre el crecimiento de los países en desarrollo, las expectativas de dicho rol no se manifestaron en todos los países. Históricamente, sin embargo, la tesis de la industrialización sí se plasma en los países. El autor, además, argumenta que, a excepción de India en los sectores de servicios informáticos, ningún país en desarrollo desde 1950 ha sido exitoso en el 'desarrollo económico' sin la industrialización. Los sectores turismo o de exportaciones primarias no han tenido similar rol al de la industrialización.</p>
4.1	Tello (2015a)	<p>4. ÁREAS MIXTAS INCLUYENDO CADENAS GLOBALES DE VALOR (CGV)</p> <p>Basado en la red de espacio de productos de exportación, este trabajo muestra las principales características de la composición de productos de exportación del Perú y sus regiones. Entre ellas, la de ser altamente concentrada en pocos produc-</p>

N.º	AUTOR	DESCRIPCIÓN Y RESULTADOS
		<p>tos intensivos en el uso de recursos naturales (RR. NN.), muy distantes unos de otros, de altos niveles de productividad internacional relativos al valor agregado real per cápita de cada región y de la economía en general, y de un enorme potencial de exportación todavía no explotado o descubierto. De otro lado, se analiza la validez de la hipótesis de la maldición de los efectos de los RR. NN. sobre el crecimiento y, complementariamente, sobre el empleo y la diversificación de los productos de exportación a nivel regional. La evidencia, relativamente robusta estadísticamente, indica que la participación del capital natural del total de riqueza tangible y el capital natural per cápita han incidido, en promedio, positivamente en el crecimiento regional, el empleo relativo del sector primario y la concentración en pocos productos de exportación. La ‘maldición’ radica en la dependencia de las regiones en los RR. NN. para crecer, retardando así el desarrollo regional, debido a los efectos no significativos sobre el empleo secundario y terciario y el proceso de diversificación de exportaciones.</p>
4.2	Tello (2017, 2015b)	<p>El estudio presenta una serie de indicadores que señalan que la inserción potencial de los productos de exportación intensivos en el uso de recursos naturales en las CGV de los países de la región (particularmente Bolivia, Ecuador, Perú, Chile, Colombia, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, República Dominicana y México) ofrece una serie de oportunidades con probables impactos positivos sobre el crecimiento, empleo, diversificación y generación de eslabonamientos productivos. Sin embargo, las perspectivas de aprovechamiento de estas oportunidades y potencialidades de inserción en las CGV en la región no son del todo claras. En general, esta inserción demanda un rediseño de las actuales políticas, en sus múltiples ámbitos, para promover la participación en las CGV y reducir los costos de transacción y otros impedimentos de los flujos comerciales que existen a lo largo de la cadena.</p>

FUENTE: Lista de referencias. Elaboración propia.

1.1 Impacto de las investigaciones en políticas públicas

Las cuatro investigaciones auspiciadas por el CIES descritas en el cuadro 1 no han tenido impacto en las políticas públicas del país, más allá de consolidar el *statu quo* sobre los determinantes estándar del crecimiento en el Perú. El resto de investigaciones, que abordan aspectos diversos del desarrollo económico nacional y local de los países, tampoco han tenido impacto en las políticas públicas del Perú.

El cuadro 2 resume un grupo de estudios producidos en el periodo 2011-2016 que están directamente asociados a la política pública en las tres áreas analizadas en el presente trabajo: crecimiento económico y productividad, diversificación productiva y promoción de exportaciones. El supuesto implícito en estos estudios de políticas es que estas contribuirán al crecimiento de la economía. Sin embargo, desde la perspectiva del autor, por un lado, no están claras las asociaciones o causalidades entre las políticas documentadas en el cuadro 2 y el crecimiento económico. De otro lado, en la última sección del presente estudio se listan una serie de 'evidencias' o 'hechos estilizados' que sustentan la tesis de que el fundamental 'problema económico del Perú' es su bajo nivel de desarrollo económico. Lograr el desarrollo económico del país implica, entre otras cosas, tasas de crecimiento económico sostenidas y sustentables, promedio de ingresos per cápita similares al de los países industrializados, ausencia de corrupción, segmentos laborales insertados en sectores de alta productividad, sin habitantes en situación de pobreza y con pleno acceso a los servicios básicos (agua, luz, salud, educación, vivienda, seguridad ciudadana, etc.).

Si bien los objetivos de las políticas descritas en el cuadro 2 (a excepción del artículo de Produce 2014) no son de crecimiento o de desarrollo económico, no existen estudios nacionales convincentes que demuestren que los objetivos de competitividad, diversificación productiva, diversificación de exportaciones y la consolidación de la presencia de las empresas exportadoras peruanas en el exterior –descritos en el cuadro 2– aporten al proceso de desarrollo económico de la economía peruana. Los estudios internacionales señalados en el cuadro 1 indican que, para una serie de países y en distintos periodos de tiempo, dichos objetivos no han contribuido al crecimiento económico (ver, por ejemplo, el trabajo de Joya 2015). En ese sentido, se requieren investigaciones de mayor sofisticación académica y técnica que indaguen los mecanismos mediante los cuales estos objetivos de política contribuyen al desarrollo económico del país y de sus regiones o departamentos. Un segundo 'problema' de los objetivos de política del cuadro 2 es la confusión conceptual del

término 'diversificación productiva' –un concepto distinto al de 'diversificación de exportaciones'–. Además, estudios internacionales muestran que estos dos conceptos pueden tener efectos diferentes sobre la economía (por ejemplo, el de Joya 2015). Se requieren estudios que no solo precisen estos términos y otros relacionados (dar mayor valor agregado a las materias primas, transformación productiva, industrialización, cadenas globales de valor, etc.), sino que analicen las contribuciones o no al proceso de desarrollo económico.

En el caso de las políticas de Produce (2014), cuyo objetivo implícito es el del desarrollo económico nacional y local (regional o departamental), no solo se confunde el concepto de la 'diversificación productiva' –como política– con 'diversificación de exportaciones', sino que además, en los avances del plan (Ghezzi 2016), la 'diversificación' se ha concentrado (al menos en parte) en productos intensivos en recursos naturales (RR. NN.), como por ejemplo el forestal y acuícola. El estudio de Tello (2015a) argumenta que estos productos, o mejor dicho la explotación de los RR. NN., si bien contribuyeron al 'crecimiento' de las regiones, no lo hicieron en términos del desarrollo económico de las mismas.

Finalmente, Tello (2016d) recientemente ha analizado las políticas de exportaciones a nivel nacional (Mincetur 2015) y regional (descritos en los planes estratégicos regionales de exportación, Mincetur 2016). La primera característica de la política regional descrita en los 'planes estratégicos' es el énfasis en la dotación de los recursos naturales que sustentan los principales productos y sectores (intensivos en el uso de estos recursos) que generan el desarrollo de las áreas locales. La segunda característica es el sesgo hacia la oferta de productos de exportación intensivos en el uso de recursos naturales. La tercera característica, asociada al marco metodológico o teórico de las estrategias regionales, es el enfoque de competitividad o de *clusters* (incluyendo parques industriales o tecnológicos) de Porter (1990). La cuarta característica es que los desarrollos económicos locales siguen el mismo patrón del desarrollo económico a nivel nacional. Como consecuencia, se enfatizan los temas sociales de pobreza y de bajos ingresos, y las deficiencias de los servicios públicos (como educación, salud, saneamiento) y de infraestructura productiva. La 'herencia geográfica' de las dotaciones de los recursos naturales disponibles en los departamentos, así como el enfoque de 'competitividad' que domina muchas de las políticas del Gobierno central y los subnacionales en los planes regionales, han sesgado el análisis hacia dichos aspectos y hacia la priorización de productos intensivos en dichos recursos. Algunos de los estudios resumidos en el cuadro 1 señalan las limitaciones del énfasis en estos productos para el desarrollo económico nacional y local de los países en desarrollo.

CUADRO 2

PROPUESTAS DE POLÍTICA ECONÓMICA RELACIONADAS AL COMERCIO INTERNACIONAL, CRECIMIENTO Y DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA

N.º	AUTOR	DESCRIPCIÓN Y RESULTADOS
1	<p>Banco Mundial (2016), World Bank Group (2015)</p>	<p>OBJETIVO: Elevar la productividad, la competitividad y la diversificación productiva.</p> <p>ASPECTO CLAVE: Alianza y diálogo entre los entes reguladores, los gobiernos nacionales y subnacionales y el sector privado.</p> <p>POLÍTICAS HORIZONTALES: i) Promoción de la competencia y disminución de los costos de cumplir con la regulación mediante reformas regulatorias; ii) reducción de las rigideces en el mercado laboral y fortalecer las habilidades de la fuerza laboral; y iii) facilitación del comercio exterior.</p> <p>POLÍTICAS VERTICALES: i) Ayudar a las empresas a innovar; ii) resolver fallas de mercado para la diversificación; y iii) buscar activamente inversión (en particular la extranjera) que participe en cadenas de valor globales.</p>
2	<p>Ghezzi (2016)</p>	<p>AVANCES DEL PLAN DE DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA: i) Se han formado mesas ejecutivas que buscan eliminar las barreras al crecimiento que están enfrentando cinco sectores económicos: forestal, acuícola, textil, gastronómico y de industrias creativas; ii) se ha desarrollado una forma de trabajo sin precedentes en la forma de hacer políticas públicas en el Perú, basada en una coordinación público-privada; iii) se continúa creando la red de Centros de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica (CITE), tanto públicos como privados,⁸ que –mediante herramientas como la innovación, las capacitaciones, las transferencias de tecnología, la difusión de información y articulación de mercados– ayudan a cerrar la brecha productiva que hay entre nuestras empresas más pequeñas y las más grandes, y con respecto al mundo (el modelo CITE es quizá único en el mundo y enfocado en la realidad peruana); iv) deducción tributaria para la inversión en I+D; y v) se está implementando el Sistema Nacional de Calidad, el de modernos parques industriales y medidas que reduzcan el costo de financiamiento de las Mipyme.</p>

⁸ Ejemplos: CITE forestal de Pucallpa, CITE acuícola de la U. Cayetano Heredia.

N.º	AUTOR	DESCRIPCIÓN Y RESULTADOS
3	Produce (2014)	<p>OBJETIVOS: i) Lograr tasas de alto crecimiento económico que sean sostenibles en el largo plazo; ii) acentuar la transformación productiva necesaria para transitar hacia el nivel de ingresos medios-altos y reducir la dependencia de la economía peruana en los recursos naturales; iii) reducir las brechas regionales de productividad; y iv) aumentar el empleo formal y de calidad, al reducir la informalidad.</p> <p>POLÍTICAS: i) Promover la diversificación productiva vía la ampliación de la canasta exportadora de la economía, usando como ‘instrumentos de política’ el corregir las fallas de mercado sustantivas en sectores donde existe una importante potencialidad exportadora de bienes y servicios; ii) adecuación de regulaciones y simplificación administrativa; iii) expansión de la productividad, reduciendo la heterogeneidad vía: a) programas de difusión tecnológica para las Mipyme (micro, pequeña y medianas empresas) y ampliar la oferta de los CITE, b) programas de desarrollo de proveedores para Mipyme –que facilitarán la articulación vertical entre empresas mediante la mejora de las capacidades técnicas y administrativas de las empresas proveedoras de insumos–, c) promoción e implementación de parques industriales para facilitar el acceso ordenado de los productores a una zonificación industrial con bajos costos de bienes raíces, así como a servicios públicos de mejor calidad y menor precio (banda ancha, electricidad), y d) mejoras en las opciones de financiamiento para las Mipyme, con esquemas como el <i>factoring</i> y las sociedades de garantía recíproca (SGR).</p>
4	Mincetur (2015)	<p>OBJETIVO: Consolidación de la presencia de empresas exportadoras peruanas en el exterior.</p> <p>OBJETIVOS ESTRATÉGICOS: i) Profundizar la internacionalización de empresas y diversificación de mercados; ii) incrementar de manera sostenible y diversificada las exportaciones de bienes y servicios con valor agregado; y iii) mejorar la competitividad del sector exportador, facilitando el comercio exterior, la eficiencia de la cadena logística internacional y la consolidación de una cultura exportadora.</p>

FUENTE: Lista de referencias. Elaboración propia.

■ 2. AGENDA DE INVESTIGACIÓN 2017-2021

Esta sección se basa en las sugerencias listadas por los ocho expertos encuestados.⁹

Por las especificidades de las experiencias y conocimientos profesionales y académicos de los expertos, sus percepciones con respecto a los tres temas del estudio fueron diversas.

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

- Un primer grupo de expertos, perteneciente al Poder Ejecutivo de la gestión anterior, señala que los tres ejes fundamentales para el crecimiento (que fueron, por cierto, enfatizados por el Gobierno anterior) son: capital humano, provisión de la infraestructura productiva y diversificación productiva. Un experto de este grupo considera como erróneo 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'.¹⁰
- 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 periodo 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

⁹ La lista de expertos incluye a Piero Ghezzi, José Gallardo, Bruno Giuffra (colaboradores Maggy Manrique y Marco Velarde), Patricia Tovar, Juan Mendoza y Angela Guerra.

¹⁰ El estudio 2.3 del cuadro 1 es un ejemplo de este tipo de estudios. Otros trabajos realizados bajo esta técnica de diagnóstico regional son los trabajos de Webb, Mendieta y Agreda (2012), Carranza, Gallardo-Llanos y Vidal (2012), y Mendoza y Gallardo (2011). La lista completa de estos estudios se presenta en Tello (2016e).

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 periodo 2011-2016,¹¹ 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.

2.1 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*).¹²
- 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.
- 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.

¹¹ Estos trabajos son el 2.3, 2.4, 2.6 y 3.2 del cuadro 1.

¹² Desarrollado por Schliesser (2009) a nivel subnacional.

- 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.

2.2 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 y destino.
- Analizar los instrumentos comerciales potenciales que permitan fortalecer las capacidades del sector empresarial, y apoyar a su internacionalización.

2.3 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.

2.4 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.

Otros 'temas sueltos', propuestos por los expertos, que se relacionan indirectamente a las áreas analizadas en el presente documento son:

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

■ 3. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES¹³

Una primera reflexión sobre lo descrito en las secciones precedentes es que existen innumerables evidencias que señalan que el principal problema económico de la economía peruana es el desarrollo económico (nacional y local). El crecimiento y la reducción de la pobreza no necesariamente pueden lograr dicho desarrollo. Así, cifras oficiales del 2015 (BCRP 2016; INEI 2016a, b y 2014) indican que en el Perú: i) el producto bruto interno (PBI) per cápita mensual fue de US\$515; ii) el 68% del valor exportado fue de productos primarios, de los cuales el 81% fueron de productos mineros;¹⁴ iii) la incidencia de la pobreza alcanzó al 21,8% de la población y el de la pobreza extrema al 4,1%; iv) el 50% de la población del Perú tuvo ingresos per cápita promedio menores o iguales a US\$185 (cerca de la tercera parte del PBI per

¹³ El tema de la informalidad se destaca en esta última sección para evidenciar que el crecimiento económico (si bien indispensable para la economía) no es el problema principal de la economía. Más bien, desde nuestra perspectiva, el tema central es del desarrollo económico nacional y local, donde la informalidad es la expresión más importante del nivel de desarrollo económico alcanzado por la economía peruana. El capítulo sobre empleo e informalidad discute los estudios realizados sobre el tema.

¹⁴ Solo 11 productos (petróleo crudo, líquido de gas natural, gas natural, cobre, oro, zinc, plata, hierro, plomo, estaño y molibdeno) explican más del 90% de estos productos mineros.

cápita), y el 70% menores o iguales a la remuneración mínima vital mensual de US\$267 (cerca de la mitad del PBI per cápita); v) todo ello implicó una desigual distribución de los ingresos correspondiente a un coeficiente de Gini de 44%;¹⁵ vi) de acuerdo con cifras del 2012, tres de cada cuatro trabajadores de la población económicamente activa ocupada se desempeñaban en un empleo informal (74%), el 57% lo hacía en un empleo informal¹⁶ dentro del sector informal (9 millones de trabajadores)¹⁷ y 17% en un empleo informal fuera del sector informal (3 millones de trabajadores). Además, estimaciones de Tello (2015c) indican que el ingreso promedio per cápita de los empleos formales fue de US\$552 en el 2014 y el del empleo informal fue de US\$169.¹⁸

Estas cifras, conjuntamente con las evidencias sobre 'informalidad' presentados por La Porta y Shleifer (2014)¹⁹ y Tello (2016b), sugieren que el proceso de desarrollo económico y la informalidad son expresiones del mismo problema:²⁰ el cómo 'equilibrar' los niveles de ingresos entre los diferentes grupos 'laborales' y el cómo hacer para que los ingresos de los diferentes grupos laborales aumenten sostenida y sustentablemente a través del tiempo, de tal manera que el acceso a los servicios básicos (educación, salud, vivienda, etc.) sea permanente y completo para dichos grupos. Las investigaciones nacionales en el periodo 2011-2015 han enfatizado estudios 'factoriales de crecimiento económico e inclusión social', aunados a temas de gestión de recursos y de medio ambiente. De igual manera, las prescripciones de política económica, a excepción de la política de diversificación productiva, han tenido el mismo

¹⁵ En términos intuitivos, este Gini implica que el 1% de la población más rica del Perú recibe el 45% de los ingresos del Perú.

¹⁶ El empleo informal se refiere a aquellos empleos que no gozan de beneficios estipulados por ley, como seguridad social, gratificaciones, vacaciones pagadas, etc.

¹⁷ El sector informal se refiere a las unidades productivas no constituidas en sociedad y que no se encuentran registradas en la administración tributaria.

¹⁸ Cifras oficiales para el 2007 (INEI 2014) indicaban que el promedio de ingreso per cápita en hogares con 100% de empleo informal fue de US\$79 por mes, mientras que el respectivo ingreso en hogares con 100% de empleo formal fue de US\$333 por mes.

¹⁹ Estos son: i) un alto porcentaje de la fuerza laboral (en muchos casos, superando el 50%) de los países pobres realiza actividades informales; ii) la productividad (laboral o productividad total factorial) es extremadamente baja comparada con los trabajadores o firmas formales (las firmas informales son típicamente pequeñas e ineficientes y sus 'dueños' tienen bajo nivel de educación); iii) aunque la ausencia de impuestos y regulaciones es una razón importante para generar informalidad, la productividad de las firmas es demasiado baja para que puedan desarrollarse en el sector formal (la reducción de los costos de entrada a las actividades formales ni atrae a muchos a integrarse a la formalidad ni genera crecimiento económico); iv) las actividades informales no están muy relacionadas a las actividades formales (las firmas informales raramente se movilizan a las actividades formales y pueden permanecer informales por largos periodos de tiempo); y v) en la medida que los países 'crecen y se desarrollan', las actividades informales se reducen hasta el punto que en toda la economía la formalidad domina.

²⁰ Tello (2016b) presenta un modelo respaldado por evidencias que relacionan la informalidad con el desarrollo económico.

énfasis y se han complementado con el enfoque 'factorial de la competitividad' de los planes regionales.

Desafortunadamente, eslóganes simplistas, como, por ejemplo, el de incrementar los 'factores' de infraestructura pública, capital humano, reducción de costos burocráticos, etc., por sí solos no son suficientes para el crecimiento y mucho menos para el proceso de desarrollo económico que requiere la economía peruana. Si el 'problema' del Perú es su proceso de desarrollo económico (lo que incluye además temas de corrupción, inseguridad ciudadana, gobernanza, etc.) y su otra 'cara' –las 'actividades informales'–, entonces se requiere dirigir el enfoque actual de las investigaciones nacionales hacia estudios que provean información sobre los mecanismos e instrumentos (públicos y privados) que generen o aporten al proceso de desarrollo económico y/o a la integración de las actividades informales a las actividades estándar de los sectores económicos. 'Resolver' o alcanzar el desarrollo económico proveerá información sobre otros temas prioritarios de investigación en el Perú.

Una segunda reflexión es que la mayoría de estudios propuestos en la agenda están encaminados hacia la dirección correcta de investigaciones, que deben proveer información sobre el proceso de desarrollo nacional y local del Perú. Así, los conceptos desarrollistas como transformación productiva, cambio estructural, diversificación productiva, diversificación de exportaciones, 'dar valor agregado a las materias primas', 'industrialización' y concentración sectorial se han considerado como sinónimos cuando en esencia estos conceptos son distintos.²¹ De allí que se requiera, por un lado, distinguirlos, y de otro lado, investigar cuál de ellos u otros del mismo género requiere la economía peruana para alcanzar el desarrollo económico. Al respecto, Szirmai (2012) argumenta que países exitosos en 'desarrollo económico' se basaron en la 'industrialización' de su estructura productiva. Joya (2015), por su parte, enfatiza la 'diversificación productiva' sobre la 'diversificación de exportaciones': mientras el primer tipo de 'diversificación' atenúa los efectos nocivos de la volatilidad de las exportaciones de materias primas, el segundo no los atenúa. Por último, de la literatura de las 'etapas de diversificación y desarrollo', promovidas por Imbs y Wacziarg (2003), en el análisis que Clark y Sawyer (2014) hacen de las 'etapas de diversificación' para 17 países de América Latina (incluyendo el Perú) encuentran que la curva 'U' de concentración sectorial e ingreso per cápita se sostiene en la

²¹ Ver nota a pie de página n.º 4.

región en el periodo 1963-2009. La era de políticas ISI (de las siglas en inglés de *import substitution industrialization*) promovió una excesiva diversificación de manufacturas. La reespecialización en actividades con ventaja comparativa en países de relativos altos niveles de ingresos per cápita coincidió con políticas orientadas hacia el mercado.

De otro lado, la diversificación productiva y de exportaciones no solo requiere de productos competitivos internacionalmente en costos, precios y calidad, sino fundamentalmente requiere de formas de ‘venderlos’ continua y exitosamente en los mercados. De allí que estudios sobre acceso a los mercados y la internacionalización de las empresas (de todo tamaño) son necesarios para el desarrollo económico de la economía peruana.²² De la misma manera, la diversificación en ‘etapas del proceso productivo’ a través de las CGV, si bien el comercio involucrado en las CGV ha sido dominante en el volumen comercial mundial (Tello 2015b), no es muy claro si la proliferación de estas cadenas en el Perú puedan o no contribuir en el desarrollo económico del país. Además, si lo que se desea es la proliferación de las CGV, también se requerirá de un cambio radical en la política comercial (detalles en Tello 2015b). Son necesarios estudios ‘micro’ para indagar la relevancia de las CGV en el desarrollo económico del país.

Un tema de enorme importancia para el crecimiento y desarrollo económico local y nacional son los referentes a la productividad total factorial. Existen innumerables estudios de medidas de la productividad total factorial del Perú (Tello 2016a), y todos ellos llegan a la misma conclusión de que el motor de crecimiento en la economía peruana ha sido la acumulación de capital (particularmente de industrias extractivas). Dada las limitaciones teóricas de crecer vía capital, se hacen indispensables no solo los estudios microeconómicos del cómo ‘incentivar’ el incremento sostenido de la PTF en la unidades de producción de los sectores económicos, sino fundamentalmente identificar los mecanismos que permiten a la ciencia, la tecnología y la innovación incidir en la PTF de las unidades productivas. Finalmente, dada la dotación de recursos naturales del Perú y sus regiones, si bien estudios sobre los mecanismos o instrumentos que ‘incrementen’ las inversiones extranjeras en el Perú son necesarios, también lo son, y de mayor importancia, los estudios sobre inversiones en industrias extractivas que sean pro desarrollo económico. Un reciente estudio del autor (Tello 2016c) concluye que estas industrias (en particular de 11 productos mineros) generan poco empleo, y su composición es dominada por empleo de alto o mediano nivel de calificación.

²² Ejemplos de estos estudios a nivel internacional son los descritos en el cuadro 1, parte 1.

■ 4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **ARPI, Roberto**
2015 «Perú, 2004-2013: Inversión pública en infraestructura, crecimiento y desarrollo regional». En *Proyecto mediano CIES-IDRC-DFATD-Fundación M. J. Bustamante, informe final*.
- **BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ**
2016 *Estadísticas económicas*. Disponible en www.bcrp.gob.pe
- **BANCO MUNDIAL**
2016 «Productividad, competitividad, y diversificación productiva». En *CIES, Elecciones Perú 2016: centrandolo el debate electoral*.
- **CAMACHO, Abel; Álvaro COX y Ángel GUILLÉN**
2014 «Impactos de la actividad minero-energética en el desarrollo socio-económico y en la diversificación productiva del Perú». En *Informe CIES*.
- **CALDERÓN, A.; A. CAMACHO y A. COX**
2014 *Las barreras al crecimiento económico en La Libertad. Proyecto breve A1-PBLaLib-T14-03-2013*. Lima: CIES.
- **CARDOZA, Guillermo; Gastón FORNES, Vanina FARBER, Roberto GONZÁLEZ y Jaime RUIZ**
2016 «Barriers and public policies affecting the international expansion of Latin American SMEs: Evidence from Brazil, Colombia, and Peru». En *Journal of Business Research* 69, pp. 2030–2039.
- **CARRANZA, L; J.P. GALLARDO-LLANOS y R. VIDAL**
2012 «Las barreras al crecimiento económico en San Martín». En *Serie Estudios regionales* n.º 3. Lima: CIES-BID-USMP.
- **CICCONE, Antonio**
2002 «Input Chains and Industrialization». En *The Review of Economic Studies* vol. 69, n.º 3, pp. 565-587.
- **CIES**
2012 *La investigación económica y social en el Perú: Balance 2007-2011 y agenda 2012-2016*.
- **CLARK, Don y W. Charles SAWYER**
2014 «Stages of diversification in Latin America». En *Applied Economics Letters* vol. 21, n.º 13, pp. 893–897.
- **FUGAZZA, Marco y Alain MCLAREN**
2014 «Market Access, Export Performance and Survival: Evidence from Peruvian Firms». En *Review of International Economics*, 22(3), pp. 599–624.

- **HARADA, Tsutomu**
2015 «Changing Productive Relations, Linkage Effects, and Industrialization». En *Economic Systems Research*, 27:3, pp. 374-390.
- **IMBS, J. y R. WACZIARG**
2003 «Stages of diversification». En *American Economic Review*, 93, pp. 63-86.
- **INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA**
2014 *Producción y empleo informal en el Perú: Cuenta satélite de la economía informal 2007-2012*.
2016a *Estadísticas*. Disponible en www.inei.gob.pe
2016b *Informe técnico de la pobreza 2015*.
- **JOYA, Omar**
S. f. «Growth and volatility in resource-rich countries: Does diversification help?». En *Structural Change and Economic Dynamics* 35, pp. 38–55.
- **MENDOZA, W. y J. GALLARDO**
2011 «Las barreras al crecimiento económico en Cajamarca». En *Serie Estudios regionales n.º 2*. Lima: CIES-JICA.
- **MINCETUR**
2015 *Plan Estratégico Nacional Exportador 2025*.
2016 *Plan Estratégico Regional de Exportaciones*. Disponible en:
<http://ww2.mincetur.gob.pe/comercio-exterior/plan-estrategico-nacional-exportador/penx-2003-2013/planes-regionales/>
- **MITTON, Todd**
2012 «Inefficient Labor or Inefficient Capital? Corporate Diversification and Productivity around the World». En *Journal of Financial and Quantitative Analysis* vol. 47, n.º 1, pp. 1–22.
- **NAVARRO DE LA CRUZ, Julio**
2013 «Impacto del crecimiento en el logro de los objetivos de desarrollo del milenio en el Perú». En *Revista Educación y Desarrollo Social, julio-diciembre*, pp. 42-55.
- **ORIHUELA, Carlos**
2014 «¿El departamento Junín ha estado en la senda del desarrollo sostenible? Una aplicación basada en el enfoque de sostenibilidad débil». En *CIES, informe final*.
- **PARRA, León y Milenka ARGOTE**
2014 «Diversificación productiva y empresariedad informal: América Latina en 2000 y 2010». En *Perfil de Coyuntura Económica n.º 24, diciembre*, pp. 109-133. Colombia.
- **PRODUCE**
2014 *Plan Nacional de Diversificación Productiva*. Ministerio de la Producción.

• **PEÑA-VINCES, Jesús y David URBANO**

2014 «The Influence of Domestic Economic Agents on the International Competitiveness of Latin American Firms: Evidence from Peruvian Small and Medium Multi-national Enterprises». En *Emerging Markets Finance and Trade* 50-6, pp. 229-248.

• **REGOLO, Julie**

2013 «Export diversification: How much does the choice of the trading partner matter?». En *Journal of International Economics*, 91, pp. 329-342.

• **SZIRMAI, Adam**

2012 «Industrialization as an engine of growth in developing countries, 1950-2005». En *Structural Change and Economic Dynamics* 23, pp. 406-420.

• **SÁNCHEZ, William e Ismael MENDOZA**

2013 «Perspectivas del crecimiento potencial de la economía peruana». En *PB25-2012. Informe final*, CIES.

• **SCHLIESSER, R.**

2009 *Aplicación de la metodología de diagnóstico de crecimiento en el ámbito subnacional*. Mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo.

• **TELLO, Mario D.**

2010 «Del desarrollo económico nacional al desarrollo local: aspectos teóricos». En *Revista de la Cepal*, 102, diciembre, pp. 51-67.

2012 «Inserción en la economía internacional». En *La investigación económica y social en el Perú: Balance 2007-2011 y agenda 2012-2016, capítulo 3*. CIES.

2015a «Recursos naturales, diversificación y crecimiento regional en el Perú». En *Revista Economía PUCP* vol XXXVIII, n.º 75, pp. 41-100. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/economia/article/view/13733/14357>

2015b «Las cadenas globales de valor: la maldición de los recursos naturales revisada». En *Revista Integración-Comercio* n.º 39, pp. 171-177.

2015c «¿Es la informalidad una opción voluntaria o la última alternativa de empleo en el Perú?». En *Informe final*, CIES.

2016a «La productividad total de factores agregada del Perú: nacional y departamental». En *INEI, reporte final*.

2016b *Informalidad y desarrollo económico*. Mimeo preparado para la Oficina Internacional del Trabajo, Lima Perú.

2016c «Eslabonamientos y generación de empleo en industrias extractivas del Perú». En *Informe final Redsur, Red Sudamericana de Economía Aplicada*. Montevideo, Uruguay.

2016d *Mapa de potencialidades económicas y productivas. Producto final*, Ministerio de Economía y Finanzas.

2016e *Mapa de potencialidades productivas: metodologías y prueba piloto experimental*. INEI, abril.

2016f «Contribuciones del Departamento de Economía en temas de desarrollo económico nacional y local, y economía internacional: 2004-2014». En A. Fairlie, *El Perú visto desde las Ciencias Sociales*. Fondo Editorial PUCP.

2017 «Cadenas globales de valor en las exportaciones de productos intensivos en el uso de recursos naturales y países de América Latina y el Caribe: 1994-2011». En *Notas técnicas del BID*, IDB-TN-1241. Disponible en:

<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8137/Cadenas-globales-de-valor-en-las-exportaciones-de-productos-intensivos-en-recursos-naturales-en-America-Latina-y-el-Caribe-1994-2011.pdf?sequence=4>.

• **WEBB, R.; C. MENDIETA y C. AGREDA**

2012 «Las barreras al crecimiento económico en Apurímac». En *Serie Estudios regionales* n.º 4. Lima: Agencia Suiza para el Desarrollo, CIES, BID, USMP.

• **WORLD BANK GROUP**


2015 «Peru: Building on Success Boosting Productivity for Faster Growth». En *Report n.º 99400-PE*, World Bank. Washington D.C.

EMPLEO E INFORMALIDAD: BALANCE DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS 2011-2016 Y AGENDA DE INVESTIGACIÓN 2017-2021

PABLO LAVADO Y DANIELA CAMPOS ¹

¹ **Pablo Lavado** es doctor en Economía y máster en Economía y Finanzas por el Centro de Estudios Monetarios y Financieros (Cemfi, España), y licenciado en Economía por la Universidad del Pacífico. Actualmente es viceministro de Prestaciones y Aseguramiento en Salud. También es profesor del Departamento Académico de Economía de la Universidad del Pacífico e investigador del Centro de Investigación (CIUP). Ha realizado consultorías para las siguientes instituciones: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Organización Internacional del Trabajo, Pronabec, Fondoempleo, Ministerio de Educación, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Daniela Campos es economista por la Universidad del Pacífico. Ha sido asistente de investigación en el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) y consultora externa de la Organización Internacional del Trabajo. Sus áreas de interés incluyen economía laboral, migraciones y los procesos de desarrollo sociales y económicos.



El mercado laboral peruano aún no brinda las condiciones adecuadas para todos los trabajadores, y persisten fenómenos como el subempleo y la informalidad. En ese sentido, en este capítulo se revisa la literatura relacionada al empleo durante el último quinquenio, con énfasis en cuatro temas: i) productividad laboral; ii) formalización y consolidación de las MYPE; iii) el análisis del marco normativo del trabajo; y iv) las condiciones de empleo para diferentes grupos poblacionales. Se propone, además, una agenda de investigación para el periodo 2017-2021, compuesta de cuatro grandes temas: informalidad; calidad del empleo; desarrollo productivo y mercado laboral; y futuro del trabajo.

■ 1. BALANCE DE INVESTIGACIÓN 2011-2016

La última agenda de investigación del tema del empleo fue planteada por Gustavo Yamada y José L. Bacigalupo (2012). Los autores plantean cinco temas: aumentos sostenidos de la productividad laboral; mayor formalidad y consolidación de las micro y pequeñas empresas (MYPE); mejores leyes para un mejor empleo; empleo digno, decente, adecuado; y desarrollos teóricos y empíricos acordes con la literatura internacional. Debido al carácter transversal de este último tema y a la poca producción relacionada al mismo, no se desarrollará de manera separada, sino que se incorporarán los avances que se hayan realizado dentro de los otros temas mencionados.

1.1 Aumentos sostenidos de la productividad laboral

En el balance previo ya se encontraban investigaciones que documentaban los incrementos en la productividad laboral desde inicios de la década de 1990. La literatura en este último quinquenio ha buscado abordar este tema desde dos amplios enfoques: la medición y los determinantes de la productividad laboral. Con respecto a la medición, se encuentran dos estudios que han buscado nuevas formas de medir la productividad laboral y cuantificar su participación en el crecimiento económico. Los estudios de los determinantes de la productividad desde los factores de demanda

han sido escasos. En contraste, los relativos a los factores de oferta son más abundantes. Estos últimos analizan las brechas entre la educación formal y la demanda laboral, problemática que se mantiene como una constante en los análisis del mercado laboral peruano. También se han encontrado otros trabajos que estudian fuentes alternativas de productividad, como el gasto público, el racionamiento de los recursos ante eventos de frío extremo y la capacitación. Finalmente, se ha evidenciado el crecimiento de una nueva rama de investigación, la cual ha buscado vincular las habilidades no cognitivas o socioemocionales al desempeño de los jóvenes y adultos en su carrera laboral.

En la segunda mitad de 2016, Céspedes, Lavado y Ramírez (2016) presentaron una colección de estudios sobre la productividad en el Perú. En el primer capítulo, los editores revisan las principales características de la productividad laboral en el Perú, corroborando el hecho estilizado de que esta se ha incrementado de manera sostenida por más de 20 años, aunque, en términos promedio, representa el 72% de la productividad de América Latina y el Caribe. Destacan que esta brecha se sustenta en una deficiente infraestructura (como en transporte y comunicaciones), baja inversión en capital humano en las tres etapas de la vida y diferencias institucionales (como la baja ejecución y coordinación de los gobiernos regionales).

Un primer aspecto fundamental para estudiar la productividad es medirla. Así, Céspedes y Ramírez (2016) estiman la productividad total de factores (PTF) a partir de los métodos primal y dual, los cuales asumen una correcta medición del factor trabajo. Los autores incorporan de manera conjunta los cambios en la calidad y el stock de los factores de producción para el primer método, y diversas aproximaciones a las productividades marginales de los mismos para el segundo método. Encuentran que el capital físico ha sido el factor que más ha contribuido al crecimiento económico, seguido del empleo y de la PTF. En un nivel más específico, Céspedes *et al.* (2016) caracterizan las firmas formales durante 2002 y 2011 a partir de su PTF y productividad laboral. Con respecto a este último factor, muestran que su participación ha mostrado una tendencia creciente entre el inicio y fin de la década estudiada. A nivel de sectores, la productividad laboral, en promedio, es mayor en minería y electricidad, mientras que en el otro extremo del espectro se encuentran la agricultura y pesca.

Galarza y Díaz (2016) dan ciertas luces sobre los factores explicativos de la baja productividad en el sector agrícola. El estudio estima una función de producción agrícola, lo cual permite calcular la productividad como un re-

siduo, y concluyen que el acceso a infraestructura básica (servicios de agua potable, electricidad y carreteras) tiene un efecto sustancialmente mayor –de aproximadamente cinco puntos porcentuales– que la educación sobre la productividad. Algunos investigadores, como Richard Webb y Javier Escobal, apoyan la idea de que la inversión en infraestructura, sobre todo en transporte y telecomunicaciones, no solo incrementa la productividad y competitividad de los trabajadores agrícolas, sino que complejiza sus estrategias de diversificación de ingresos. Un análisis extensivo y multimétodo de estos factores se puede encontrar en Webb (2013). Una evidencia de cómo algunos programas, como Haku Wiñay, pueden contribuir al desarrollo rural se puede encontrar en Escobal y Ponce (2016).

El bajo crecimiento de la productividad se puede explicar por factores de demanda y oferta. Los estudios que analizan los factores de demanda, desde una perspectiva macroeconómica, son pocos. Se puede destacar el trabajo de Gonzales de Olarte (2015), quien analiza la economía peruana a partir de cinco tablas de insumo-producto entre 1950 y 2007. Esta perspectiva permite entender, a partir del análisis de tres modelos de desarrollo, la estructura productiva del Perú, lo cual hace posible tener una aproximación a la división de trabajo y la productividad y empleo de la fuerza laboral. El principal mensaje es que en todo el periodo estudiado no se ha podido constituir una economía con sectores articulados, sino que se encuentra una persistente y extrema desigualdad y dispersión sectorial en productividades que no generan una robusta demanda de fuerza de trabajo, independientemente del tipo de modelo de desarrollo. Así, los sectores más productivos, los cuales son intensivos en capital y poco intensivos en mano de obra, son casi los mismos. Además, estos sectores se encuentran muy vinculados con la exportación de productos primarios, de gran escala productiva, que requieren elevadas inversiones en capital –principalmente importadas–, que tienen bajos multiplicadores de empleo y que no contribuyen a la difusión tecnológica a otros sectores. Tello (2016) calcula los multiplicadores de empleo y producción para las industrias extractivas.

Távora, Gonzales de Olarte y Del Pozo (2014) muestran que, a pesar de que la heterogeneidad entre sectores se ha agudizado durante los últimos 50 años, la estructura del empleo se ha mantenido estable: los sectores de alta productividad generaron menos del 10% del empleo total; mientras que los de baja productividad, entre 70% y 80%. A nivel de tamaño de empresa, la historia es similar: más de la mitad del valor agregado se genera en empresas grandes, las cuales procesan gran parte de los bienes intermedios

y emplean solamente al 15% de todos los trabajadores. De manera similar, Infante, Chacaltana e Higa (2014) encuentran que, debido al carácter heterogéneo de la estructura productiva y del mercado laboral, el patrón de crecimiento tuvo efectos muy diferenciados sobre la producción, el empleo y la distribución de los ingresos. Esto se sustenta en la falta de integración del aparato productivo, lo cual no permite que el dinamismo de los sectores de alta productividad se traslade a los de baja productividad, y por lo tanto, solo un reducido número de trabajadores se benefició de este incremento en la productividad. Lo anterior desemboca en una mayor desigualdad de ingresos y una reducción en la participación de los ingresos en el valor agregado, lo que tiene como consecuencia una limitada expansión del mercado interno. Así, entre 2000 y 2011, la masa de ingresos laborales creció 4,4% (2,9% del empleo remunerado y 1,5% del ingreso por ocupado), cifra inferior al crecimiento de 5,8% del PBI durante dicho periodo. De ahí que la participación de las remuneraciones del trabajo en el producto haya pasado de 35,2% al 28,7%.

Tello (2012) analiza, a nivel de 39 sectores y 23 ramas de empresas manufactureras, la dinámica de la productividad laboral en el Perú entre 1997 y 2007. Encuentra que, a nivel de sectores, los cambios en la productividad laboral están más explicados por la migración de trabajadores entre sectores que por los cambios en la productividad intrasectorial. También encuentra que el crecimiento de la productividad laboral en el sector manufacturero entre 2002 y 2007 se explica principalmente por el crecimiento de la productividad laboral en las empresas medianas y grandes.

Dentro de los trabajos que estudian los factores de oferta, la fuente de productividad laboral más estudiada ha sido la educación. Lavado, Martínez y Yamada (2016) buscaron medir la magnitud de los diferenciales salariales que surgen a partir de la heterogénea calidad de la educación superior en el Perú. Usando datos de la Encuesta Nacional de Hogares, encuentran que los ingresos de los egresados de universidades de buena calidad son, en promedio, 80% mayores que los de sus pares de una institución de menor calidad, prima salarial que se mantiene independientemente de la carrera estudiada. Siguiendo la misma línea, Yamada, Lavado y Oviedo (2016) descomponen el retorno de la educación superior en la calidad de la universidad y la autoselección de los propios estudiantes. También calculan el valor social del observatorio *Ponte en carrera*, portal web de información pública sobre los sueldos en el sector formal de profesionales graduados recientes. Bajo distintos escenarios,

encuentran que su valor se encuentra entre 4,5 y 112,6 millones de soles para el primer año de difusión.

En un nivel más agregado, Paz y Urrutia (2016) muestran que, entre 1998 y 2012, el salario real promedio permaneció constante. Muestran que los cambios en la composición de la fuerza laboral en términos de edad y educación representan 0,7 puntos porcentuales de la tasa de crecimiento de los ingresos laborales promedio; sin embargo, este impacto positivo se ha visto compensado por la disminución de los retornos a la educación, explicada por el aumento en la oferta de trabajadores con un mayor nivel educativo. Esta idea también es explorada por Yamada y Oviedo (2016), quienes revisan la literatura teórica y empírica internacional, y sugieren que el aumento masivo de profesionales egresados en países en desarrollo estaría ejerciendo presión sobre el mercado laboral, disminuyendo los retornos a la educación superior y provocando fenómenos como el subempleo y la sobreeducación. Siguiendo la misma línea, Rodríguez (2016) explora en qué medida la sobreeducación contribuye a explicar la brecha salarial entre trabajadores sobreeducados (trabajadores cuyo nivel educativo es superior al requerido por la ocupación que desempeñan) y sus pares adecuadamente empleados en el Perú. Para ello, calcula la sobreeducación con cuatro indicadores distintos y, además de describir el perfil de los trabajadores sobreeducados, encuentra que los salarios de dichos trabajadores son aproximadamente 13 puntos porcentuales menores.

También se encuentran estudios que exploran fuentes alternativas de productividad laboral. Por ejemplo, Ventura (2012) sugiere la existencia de un efecto negativo, aunque menor al 1% del gasto público (en promoción, salud y educación), sobre los retornos a la educación. El autor sugiere que el gasto modifica la oferta laboral al incrementar el capital humano de la región en una magnitud superior al incremento de la demanda laboral. Con una mirada de más largo plazo, Beuermann y Sánchez (2010) evaluaron el impacto de la exposición a temperaturas bajas durante los primeros años de vida en el ingreso, educación y nivel de bienestar alcanzado en la etapa adulta por cohortes nacidas en la sierra peruana entre 1960 y 1990. Los efectos encontrados son negativos sobre las tres variables estudiadas y, en particular, el efecto negativo sobre los ingresos es más fuerte para las mujeres. Así, la exposición a temperaturas por debajo del promedio histórico del distrito de nacimiento por 4,33 meses durante los primeros 36 meses de vida reduce en 2,7% los años de educación y en 2,2% (7,4% para las mujeres) los ingresos totales anuales durante la adultez. Lo anterior puede ser explicado

por un racionamiento de recursos ante choques climáticos adversos de manera diferenciada entre las mujeres y los hombres.

Otro aspecto muy relacionado a la productividad laboral es la capacitación. En una publicación para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Chacaltana, Díaz y Rosas-Shady (2015) reflexionan sobre la formación para el trabajo, haciendo énfasis en las limitaciones relacionadas al acceso, calidad y pertinencia de la misma. Proponen una hoja de ruta para mejorar el sistema de formación para el trabajo y convertirlo en un modelo de formación continua basado en tres pilares: nueva arquitectura institucional, acceso y financiación, y el mejoramiento de la calidad y la pertinencia. Adicionalmente, Lavado, Rigolini y Yamada (2016) coinciden en que el sistema de capacitaciones en el Perú es ineficiente y poco óptimo, puesto que los trabajadores cargan con la mayor parte de los costos y eligen instituciones de baja calidad. También encuentran que el retorno a la capacitación laboral en el Perú es de aproximadamente 16%, y es heterogéneo al nivel de centro de estudios y nivel educativo del trabajador (entre 10% y 30%). En este sentido, notan que los cursos tomados en el mismo centro de trabajo son los de menor duración y mayor retorno. La explicación residiría en que este es el único tipo de capacitación financiado completamente por la empresa y que asegura desarrollar las habilidades que ella necesita. De un modo similar a Chacaltana, Díaz y Rosas-Shady (2015) proponen un esquema de subsidios a la formación continua.

El Gobierno peruano ha realizado esfuerzos para promover programas de capacitación, como es el caso de Projoven (ahora llamado Jóvenes Productivos) e Impulsa Perú. Si bien existen diversas evaluaciones de impacto de Projoven, se puede destacar la realizada por Díaz y Rosas-Shady (2016), puesto que es el primer estudio experimental del programa y el primero que evalúa los efectos a largo plazo del mismo (tres años después de terminado el programa). Encuentran un efecto positivo sobre el empleo formal –entre 17% y 20%–, con cierta heterogeneidad entre poblaciones distintas, y ningún efecto significativo sobre las habilidades socioemocionales de los participantes.

Una ruta que se ha ido abriendo en la literatura laboral es la incorporación de elementos cognitivos y no cognitivos para explicar los diferenciales de productividad. Un documento del Banco Mundial (2011) indica que los trabajadores necesitan una multiplicidad de habilidades, las cuales se acumulan a lo largo del ciclo de la vida: cognitivas, socioemocionales y técnicas.

Al respecto, Díaz, Arias y Vera Tudela (2016) estiman los retornos de las habilidades cognitivas y socioemocionales para la población urbana en edad de trabajar en el Perú. Encuentran que las habilidades cognitivas tienen un retorno de 9% sobre los ingresos laborales, mientras que la perseverancia en el esfuerzo genera un retorno de 8% sobre el mismo indicador. Además, notan que, al agregar la escolaridad, su retorno se reduce pero no desaparece. Finalmente, Yamada *et al.* (2016) desarrollan un modelo para poder estimar el efecto de las habilidades cognitivas y socioemocionales sobre los salarios del primer trabajo y la duración de búsqueda de empleo. Haciendo uso de la Encuesta Nacional de Habilidades, encuentran que, tanto las habilidades cognitivas como socioemocionales, incrementan los salarios; sin embargo, este efecto es diferenciado dependiendo del nivel educativo del individuo. Así, el efecto derivado de las habilidades cognitivas es mayor para los que tienen un mayor nivel educativo (un incremento de 32,5% para los universitarios versus 9,6% para los que tienen secundaria completa), mientras que el efecto derivado de las habilidades socioemocionales es mayor para los de menor nivel educativo (un incremento de 11,6% para los que tienen secundaria incompleta versus 2,5% para los universitarios). Los efectos son opuestos para la probabilidad de encontrar empleo.

1.1 Mayor formalidad y consolidación de las MYPE

La informalidad ha sido una de las líneas de estudio más exploradas en este último quinquenio. La mayoría de esta literatura se ha enfocado en caracterizar la informalidad de manera descriptiva; en particular, sobre la magnitud del fenómeno y sus determinantes. También es numerosa la literatura orientada a generación, destrucción y crecimiento de las MYPE, precisamente por su estrecho vínculo con la informalidad y porque concentran la mayor parte del empleo peruano.

Díaz (2014) cuantifica el empleo no registrado haciendo uso de diversos registros administrativos, como el padrón de contribuyentes a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat), asegurados en el Seguro Social de Salud (EsSalud), cotizantes activos en el Sistema Privado de Pensiones y en el Sistema Nacional de Pensiones, trabajadores independientes con Registro Único de Contribuyentes (RUC) e información de empleo registrado tomado a partir de la planilla electrónica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). Nota que la formalidad empresarial y laboral habría aumentado a partir del bienio 2003-2004, pero muy pocas de estas empresas se habrían acogido a la Ley MYPE. También llama a

atención sobre la distribución de la productividad, entre diferentes sectores y estratos de la economía, como una de las principales dificultades para generar empleo formal. Además, destaca la expansión económica como uno de los factores que más contribuyó a reducir la informalidad.

Se debe destacar el esfuerzo del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) por la elaboración de la Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2015. Esta permite conocer la participación del sector informal en el producto interno bruto (PBI), y permite cuantificar y caracterizar el empleo informal. Si bien el empleo informal se ha reducido entre 2007 y 2015, pasando de 79,9% a 73,2%, la participación del sector informal en el PBI se ha incrementado de 18,7% a 19,2% en los mismos años. El empleo informal en 2015 se distribuyó del siguiente modo: trabajadores por cuenta propia (43%), asalariados (39%), trabajadores familiares auxiliares (15%) y empleadores (3%), y el 80% se encuentra en empresas de uno a cinco trabajadores. De los ocho millones de unidades productivas que existen en el Perú, seis millones se encuentran en el sector informal. De estas últimas, dos millones son productores agropecuarios. De los cuatro millones de productores no agropecuarios, 47,5% indica que no se formaliza porque no lo considera necesario, 34,3% porque su negocio es pequeño o produce poco y 10,2% porque su trabajo es eventual.

A nivel macro, Machado (2014) calcula que el tamaño de la economía informal fluctuó entre 30% y 40% del PBI durante los años 1980-2011. Además, buscó identificar los principales determinantes de la informalidad, destacando que un incremento de 1% en el PBI real per cápita reduciría el tamaño de la economía informal en 0,31%; un incremento de 1% en la tasa de matrícula en educación terciaria reduciría su tamaño en 0,11%; mientras que una reducción de 1% en el IGV lo reduciría solamente 0,02%. No encuentra ningún efecto significativo de cambios en la tasa del impuesto a la renta corporativa o personal ni del salario mínimo, aunque sostiene que sí es posible –pero no logra demostrarlo– que cambios en otros costos laborales tengan algún efecto sobre el tamaño de la economía informal.

La relación entre algún agregado macroeconómico y el empleo también ha sido explorada por Céspedes (2012), quien estima que, durante el periodo 2002-2013, la probabilidad de encontrar empleo en el transcurso de un mes fue de 40%, y de perderlo, 8,2%. Con respecto al caso particular de la informalidad, la dinámica de creación y destrucción de empleo es más dramática: la probabilidad de encontrar empleo en el sector informal es 3,6 veces la del sector formal, y de perderlo es 3,2 veces superior que su contraparte

formal. Asimismo, nota que estos indicadores se relacionan con el ciclo económico: la probabilidad de encontrar empleo tiene una correlación de 0,96 con el PBI (procíclica) y la probabilidad de perderlo tiene una correlación de -0,25 con el PBI (contracíclica). Tello (2011) analiza las características de las empresas que generan y destruyen empleo en el sector manufacturero durante los años 2002-2007. Muestra que dicha dinámica depende en gran medida de los cambios positivos y negativos de la producción; que los cambios porcentuales del empleo son de menor magnitud que los de la producción; y que las empresas intensivas en capital relativo al uso de mano de obra tienen una menor probabilidad de generar empleo.

Pero, ¿cuál es el canal que relaciona las fluctuaciones macroeconómicas con la informalidad? Céspedes (2015) estudia la relación de la informalidad laboral con el crecimiento económico a nivel regional. Para esto, utiliza el consumo de energía eléctrica como aproximación a la actividad económica de cada región y provincia. Su principal hallazgo es que la elasticidad informalidad-crecimiento es baja –entre 0,018 y 0,11, según la definición utilizada–, por lo cual la contribución del crecimiento a la reducción de la informalidad es pequeña y repercute en ella a través de la creación neta de empleos formales y de mayor productividad. También nota que la brecha salarial entre los empleos formales e informales se viene reduciendo desde el 2010, lo cual disminuye los incentivos a la formalización. Chacaltana (2016) extiende esta literatura mostrando que no solo se debe tomar en cuenta el crecimiento, sino cómo se crece; en otras palabras, la composición del crecimiento –entendida como el crecimiento en los sectores intensivos en empleo– explica la mayor parte del proceso de formalización.

Tello (2011) estudia la incidencia del crecimiento peruano –durante 2005 y 2009– sobre el desempeño económico del sector informal en las regiones: el ‘efecto goteo’. Encuentra que el crecimiento económico ha producido efectos goteo en el sector informal vía el incremento de las exportaciones, el crecimiento de la demanda agregada y la inversión en servicios públicos, pero que no han permitido una reducción drástica de la diferencia de productividades laborales entre los sectores modernos y formales y los tradicionales e informales. Incluso, los efectos goteo entre los sectores formales e informales han sido de tipo complementario en lugar de sustituto, y no han generado un incremento sustancial de los ingresos.

A nivel micro, Tello (2014) buscó verificar estadísticamente la hipótesis de la informalidad como última alternativa de empleo; en otras palabras,

determinar si la informalidad se genera por una decisión voluntaria o porque los trabajadores no han tenido otra opción que laborar “involuntariamente” en este sector. Para esto, utilizó la metodología de Günther y Launov (2012), con la cual es posible determinar los segmentos laborales endógenamente. A diferencia de otros métodos en los que los segmentos laborales son determinados de acuerdo a definiciones expresas de cada uno, con esta metodología los trabajadores deciden en qué segmento desean trabajar, y maximizan el valor esperado de sus ingresos a partir de sus características individuales. Muestra que entre el 27,6% y el 79,8% –dependiendo del segmento considerado– de la población económicamente activa ocupada percibe como último recurso laboral al sector informal. En la misma línea, Chahuara y Baldeón (2010) buscaron probar la hipótesis de si el microempresario decide pertenecer al sector informal por motivos de escape o por motivos de exclusión. Los autores definen los motivos de escape como la decisión voluntaria de pertenecer al sector informal debido a los mayores beneficios; en contraste, los motivos de exclusión se relacionan a las barreras de entrada, el racionamiento del mercado laboral y la economía dual. Los resultados sugieren que no se puede rechazar la hipótesis nula de que la informalidad en microempresarios está asociada a motivos de exclusión; dicho de otro modo, las características del sector informal les permiten operar con menores costos. Una discusión similar fue realizada por Baldárrago (2014) para el sur del Perú.

Verdera (2014) se pregunta, de manera más general, si existen límites al crecimiento de la informalidad urbana en América del Sur. Evalúa el periodo 1970-2009 para tener una mirada de largo plazo de los orígenes del fenómeno. Así, identifica dos grandes periodos comunes a los países de la región: el crecimiento acelerado de las tasas de informalidad entre 1970 a 1991, explicado en gran parte por el crecimiento demográfico; y la reducción de dichas tasas entre 1992 y 2008, explicada principalmente por las altas tasas de crecimiento en un contexto de recuperación de los precios de exportación de bienes primarios. En ninguno de estos periodos se redujo el tamaño absoluto del sector informal. Arguye que el crecimiento de este segmento se debe a dos factores: primero, el incremento sostenido de la fuerza laboral, especialmente urbana; segundo, la absorción limitada de los grandes incrementos de la población económicamente activa (PEA) en trabajo formal asalariado, debido a un estancamiento de la actividad económica. Lo anterior se acentuó con la crisis de la década de 1980. Después de evaluar estos factores, indica que el empleo informal decrecerá si la PEA se reduce, como consecuencia de reducciones en la población en edad de trabajar

(PET) y consolidación de las tasas de participación femeninas; si el producto interno bruto urbano se incrementa más que la productividad laboral en el sector formal, lo que permitirá una mayor absorción de la PEA; y si el sector formal se sigue incrementando para absorber el exceso de oferta laboral.

Son pocos los estudios en el Perú que incorporan modelos que consideren diversas fricciones en el mercado laboral. Se puede destacar el trabajo de Lavado *et al.* (2016), en el cual se plantea un modelo de búsqueda de empleo para poder evaluar políticas que permitan reducir la informalidad en el país. En particular, evalúan los costos de búsqueda, las tasas impositivas sobre la planilla y los cambios en la distribución de la productividad. Encuentran que la reducción en los costos de búsqueda ayuda a reducir la informalidad en menor medida que reduciendo las tasas impositivas sobre la planilla, aunque este último tipo de medidas puede incrementar el desempleo. Los cambios en la distribución de la productividad tienen efectos importantes sobre la reducción de la informalidad y el desempleo. Más específicamente, para el año 2015, la informalidad laboral se habría reducido 5, 10 y 20 puntos porcentuales ante las reducciones en los costos de búsqueda, en los impuestos salariales y ante aumentos de la productividad (aproximada por los años de educación), respectivamente.

Con respecto a las MYPE, diversos trabajos han centrado sus miradas en analizar su relación con pobreza, informalidad y los medios que utilizan para consolidarse, ya sea a partir del uso de tecnologías o del acceso a un mejor financiamiento. Herrera e Hidalgo (2014) examinan el vínculo entre el mercado laboral y la pobreza, enfocándose en la dinámica de las microempresas. Notan que es más probable que las unidades productivas fracasen si son conducidas por mujeres jóvenes que viven en grandes hogares y tienen poca experiencia laboral. El valor agregado de las empresas que sobreviven es 27% mayor al de aquellas que fracasan. Además, las personas que cierran sus empresas tienen una probabilidad de 42% de caer en la pobreza, y les resulta un 16% más difícil escapar de la pobreza que a quienes mantuvieron su empresa.

Bardales (2012) examina la fase de entrada o generación de empresas manufactureras durante el periodo 2009-2011, con especial énfasis en los factores que las coadyuvan y obstaculizan. Nota que la tasa bruta de creación de empresas formales (cociente del número de empresas creadas en el año entre el total de empresas existentes el mismo año) fue de 5,6%. También nota que existe heterogeneidad en el tejido empresarial a nivel sectorial y

geográfico. Así, los sectores manufactureros de baja intensidad tecnológica presentan las tasas más elevadas de creación de empresas; las macrorregiones del sur y norte del Perú son las que presentan las tasas más altas, y en la zona centro del país –así como parte de la región selva– se presentan las tasas más bajas. El principal coadyuvante en la creación de empresas son las ganancias esperadas, aproximadas por el crecimiento sectorial y el margen de ganancias. Por el contrario, los principales obstáculos son las economías de escala, la concentración del mercado y las condiciones subyacentes del conocimiento.

Raunelli, Power y Galarza (2016) caracterizan, mediante experimentos de campo, el comportamiento de los emprendedores que tienen un negocio por necesidad en Lima. Encuentran que estos son adversos al riesgo y que tienden a sobreestimar sus habilidades, lo cual puede ser una hipótesis de por qué los emprendedores abandonan el mercado tan rápidamente.

Con respecto al vínculo entre informalidad y microempresas, Jaramillo (2013) realizó un experimento en el Centro de Lima en el que motivaba a un grupo aleatorio de empresas a formalizarse subsidiándoles el costo completo de una licencia de operación y ofreciéndoles acompañamiento en el proceso de obtenerla. Encuentra que, a pesar de que la mayoría de los empresarios reportan más desventajas que ventajas por ser informal, solo una de cuatro empresas obtuvo la licencia. En base a este mismo experimento, Alcázar y Jaramillo (2012) estimaron el impacto que tiene la licencia municipal sobre diferentes variables relacionadas con el desempeño de la microempresa. Encontraron que no hay evidencia de un efecto significativo sobre ninguna de las variables evaluadas: ventas, ventas por trabajador, número de empleados, acceso al crédito e inversión en infraestructura y maquinaria.

Uno de los mecanismos más importantes de consolidación de una MYPE es el acceso al sistema financiero. León, Sánchez y Jopen (2016) analizaron el acceso y uso de los servicios financieros por parte de las MYPE. Encuentran que es más probable que las mujeres soliciten un crédito, aunque no que lo obtengan; al menos uno de cada dos conductores de microempresas desea solicitar un crédito; y el acceso al crédito varía mucho entre los sectores. La literatura relacionada a las microfinanzas es bastante amplia y excede el objetivo de esta sección. Otro mecanismo importante es el uso de tecnologías, como internet. Por ejemplo, Huaroto (2010) encuentra que un incremento en el índice de adopción de internet tiene un efecto promedio de cuatro céntimos de sol por hora. Valdivia (2015) muestra la importancia de la ca-

pacitación y asistencia técnica a mujeres microempresarias. Los resultados muestran que las ventas se incrementaron hasta en 15%, lo cual sugiere que hay bastante espacio de mejora con herramientas de este tipo.

1.2 Mejores leyes para un mejor empleo

No existen muchos estudios que analicen de manera rigurosa el impacto de la legislación laboral sobre las variables que busca fortalecer. Uno de los temas más destacados dentro de este marco ha sido y sigue siendo la remuneración mínima vital (RMV). Entre los años 2011 y 2016, se han decretado cuatro aumentos nominales del salario mínimo, que lo llevaron de 600 a 850 soles. La discusión en esta materia ha girado en torno al nivel que debiera tener y en los potenciales efectos que podría tener sobre los ingresos y el empleo; en particular, sobre su contribución al empleo informal. A partir de los análisis de los segmentos formales e informales, el estudio de Tello (2014) destaca que la política de incrementos de la RMV probablemente no afecte al empleo en la mayoría de los segmentos laborales. El único segmento sobre el cual podría tener un efecto es el de los trabajadores informales independientes, el cual disminuye al elevarse la RMV, debido a que este incremento puede funcionar como un incentivo para que se trasladen al sector formal.

Jaramillo (2012) profundiza sobre los efectos del salario mínimo en los ingresos y el empleo durante la década de 2000, periodo que comprende cinco incrementos de la RMV. Muestra que la RMV no cumple un efecto 'faro'; es decir, no tiene ningún rol importante sobre la distribución de los salarios, puesto que solo tiene un efecto sobre grupos determinados, como el de los asalariados formales que tienen un ingreso cercano al salario mínimo. Con respecto al empleo, encuentra que los aumentos de la RMV incrementan el precio relativo de los trabajadores menos calificados, y por lo tanto, no es una política efectiva para promover la inclusión social. Díaz (2014) analiza la evolución de este instrumento y su cumplimiento entre 2000 y 2011. Utilizando el salario por mes, nota que el incumplimiento en 2011 se concentra en los asalariados privados de jornada parcial, seguido de los asalariados de jornada completa y los de 'sobrejornada'. Si se utiliza el salario por hora, el incumplimiento se concentra en los asalariados de 'sobrejornada'. En relación a la evolución del incumplimiento, se habría incrementado entre 2000 y 2004 y reducido hacia 2011. Sin embargo, el incumplimiento en este último año sigue siendo significativo, pues alcanzó el 39% en el ámbito nacional, 64% en zonas rurales y 35% en zonas urbanas, según los salarios por mes.

Martínez (2012) evalúa si existe una relación causal del desempleo sobre el nivel o magnitud del salario durante 2007-2011, tomando en cuenta si la procedencia del empleo es formal o informal. Usando un modelo con datos de panel dinámico, encuentra que la reducción del desempleo en un punto porcentual genera un incremento promedio de 13% en el espectro salarial total de Lima Metropolitana. También encuentra que la curva de salarios –que mide la sensibilidad de los salarios frente al desempleo– es más inelástica para el empleo formal (9%) que para el informal (30%). De un modo similar, Reyna y Céspedes (2016) hacen uso del método de estimación de paneles dinámicos para calcular la elasticidad de la oferta laboral intensiva para el Perú, considerando el periodo 2004-2012. Esta elasticidad relaciona las horas trabajadas con la variación de los salarios. El parámetro es 0,257, lo cual implica que un incremento de 10% en los salarios aumenta las horas trabajadas en 2,5%. Este parámetro es decreciente en el periodo analizado, lo cual podría sugerir que el ajuste de los trabajadores frente a choques de productividad sería mayor por el lado de los salarios y menor por el lado de las horas de trabajo.

Otro punto a destacar es el de los costos y flexibilidad laboral. Toyama (2014) indica que, desde el 2002, el Perú muestra una tendencia marcada hacia la rigidez laboral. Esta se refleja en la poca flexibilidad para contratar y despedir personas, la posibilidad de suscribir contratos flexibles o de plazo temporal, entre otros. Asimismo, señala que los costos laborales (CTS, gratificaciones, utilidades, entre otros) también son bastante altos. Puntriano (2013), por el contrario, señala que la legislación laboral no es tan rígida, sino que el problema reside en la mala aplicación de las normas por parte de algunos magistrados.

Por último, puede resultar muy útil la reflexión de Jaramillo (2016) sobre la regulación del mercado laboral peruano. En este artículo, el autor propone realizar un análisis económico de las normas del derecho laboral con el fin de generar un balance entre la asignación eficiente de recursos y la protección a los derechos de los trabajadores. Así, destaca la poca participación que han tenido los economistas en la formulación de la normativa laboral peruana, tal como es el caso de la nula presencia de los mismos en la elaboración del proyecto de la *Ley General del Trabajo*. Algunas consideraciones importantes que desarrolla se refieren a la distribución de los costos laborales, los efectos indirectos de la legislación y los costos de cumplir con la ley, así como al uso de instrumentos como las normas de protección del empleo y los beneficios sociales obligatorios.

1.3 Empleo digno, decente, adecuado

Un tópico que ha generado abundante literatura ha sido el de la discriminación laboral. Esto cobra relevancia porque las actitudes individuales y estructurales de las personas pueden atentar contra otras en sus relaciones laborales. Esta literatura desembocó en tres libros y varios artículos. En el primero de los libros, *Discriminación en el Perú: exploraciones en el Estado, la empresa y el mercado laboral*, editado por Francisco Galarza (2012), se encuentran cinco capítulos que abordan el problema de la discriminación en tres ámbitos principales: la educación, el acceso a servicios públicos y el mercado laboral. En el segundo capítulo, Yamada, Lizarzaburu y Samanamud (2012) buscan explicar las brechas remunerativas entre grupos étnicos en un periodo de 12 años, las cuales representan entre el 11% y el 22% del total de ingresos.

Mediante un experimento, en el cual se realizaron más de 4000 envíos de currículos de vida (CV) ficticios para puestos profesionales, técnicos y no calificados en Lima Metropolitana, Galarza, Kogan y Yamada (2012) encuentran discriminación por belleza, raza y sexo. La discriminación –en la primera fase de reclutamiento laboral (envío de CV)– por belleza es el doble de la sexual y 1,5 veces la racial. Estas brechas se acentúan en los empleos profesionales. En el caso de los profesionales universitarios, Kogan, Kámiche y Lay (2012) exploran cuánto influye la raza o el nivel socioeconómico en la historia profesional de egresados universitarios. A partir de un análisis cuantitativo a una muestra de una universidad y de un análisis cualitativo, concluyen también que ser hombre, de raza blanca y el haber pagado la pensión más alta de la universidad aumentan la probabilidad de acceder a un cargo máximo.

Los dos libros siguientes están vinculados a un grupo en particular: los afroperuanos. En *Empleo y discriminación racial: afrodescendientes en Lima, Perú*, editado por Galarza, Yamada y Zelada (2015), se extiende el experimento de envíos de CV para documentar los diferenciales en las oportunidades de acceso al mercado laboral por parte de los afroperuanos. En los empleos profesionales, los afroperuanos reciben 38% menos llamadas que los peruanos de origen blanco. Estas dificultades para el desempeño profesional de los afroperuanos también son mostradas en el tercer libro: *Profesionales afroperuan@s en el Perú: un drama anunciado*, escrito por Liuba Kogan (2015). Para esto, reúne dos investigaciones, en las cuales se revisa la experiencia de 28 jóvenes universitarios afroperuanos. También entrevista a 15 reclutadores de medianas y grandes empresas, así como a cinco

headhunters independientes, para indagar sobre la contratación de estos profesionales. Evidencia que los afroperuanos sufren de exclusión social: no son motivados en la escuela, no aparecen de modo positivo en los libros de texto escolares, se les orienta hacia profesiones u oficios estereotipados. Además, su acceso a educación superior es escaso, lo que dificulta su desarrollo en profesiones intelectuales. Esto se interseca con prácticas discriminatorias en el mercado laboral y se forman barreras para las expectativas de cada uno.

Moreno *et al.* (2012) exploran el rol del género y la raza para explicar diferencias en contratación a personas de determinadas ocupaciones. Para esto, utilizan información del servicio de intermediación laboral del MTPE y comparan los resultados relativos en la búsqueda de empleo de mestizos que son heterogéneos en términos de características raciales, pero homogéneos en características observables –como edad, nivel educativo y experiencia–. Encuentran un tratamiento discriminatorio solo cuando se comparan grupos con características observables muy distintas, como es el caso de mujeres indígenas que aplican a posiciones de secretarías.

Con respecto a la calidad del empleo, Garavito (2009) analiza la vulnerabilidad en el empleo –entendida como la probabilidad de perder el empleo y salir al desempleo o hacia la inactividad, o la probabilidad de continuar trabajando en un empleo de baja calidad– y busca si hay algún tratamiento diferenciado según género y etnicidad. Encuentra que la vulnerabilidad en el empleo afecta más a las mujeres y jóvenes con menos años de estudios, los trabajadores mayores de 45 años, los trabajadores indígenas pobres, los trabajadores que no son jefes de hogar y los trabajadores que disponen de un mayor ingreso no laboral. La existencia de brechas de género en el ingreso es bien conocida (véase, por ejemplo, Ñopo 2012), pero no se ha explorado mucho la focalización de las mismas. En este sentido, se puede destacar el trabajo de Alfaro y Guerrero (2013), el cual documenta dicha brecha en el ámbito rural agropecuario. Muestran que la brecha es heterogénea entre los diferentes cuantiles (mayor en los de menor ingreso) y que dicha brecha se ha incrementado entre 2004 y 2011.

Monge y Flores (2014) analizan la situación actual del sistema de protección social del Perú, en base a la iniciativa del Piso de Protección Social de la OIT. También calculan el costo fiscal de cerrar las brechas en el acceso a seguros de salud y pensiones de jubilación. Esta iniciativa establece cuatro garantías: i) el acceso a un conjunto de servicios de atención de salud esenciales; ii) el

acceso de los niños a un nivel de seguridad en los ingresos; iii) el acceso a un mínimo de seguridad de los ingresos para la población en edad de trabajar; y iv) el acceso a seguridad de los ingresos en la vejez o en caso de invalidez.

En el caso del Perú, la heterogeneidad productiva trae como consecuencia el surgimiento de segmentos poblacionales desprotegidos. Solo 30% de la población peruana en 2011 se encontraba afiliada a un sistema de jubilación; y el 60%, a un seguro de salud (principalmente por la introducción del Seguro Integral de Salud). Tomando en cuenta las garantías del Piso de Protección Social, casi el 61% de las personas peruanas presentaría algún tipo de desprotección social, con mayor incidencia en las personas adultas, seguidas de los niños y adultos mayores. Identifican que una de las principales brechas para lograr la garantía ii, en el marco del nivel de protección social contemplado en la legislación peruana, es la ausencia de un seguro de desempleo, en vista de que la compensación por tiempo de servicios no tendría ningún efecto significativo para detener el deterioro del bienestar de los hogares ante la pérdida del empleo. Además, el problema en este caso no es la ley, sino la baja aplicabilidad, puesto que solo abarca al 24% de los empleados.

Las condiciones de empleo para las mujeres y los jóvenes distan aún de ser las adecuadas en el Perú. En el caso de las mujeres, más allá de la discriminación y las brechas mencionadas, todavía no se han implementado instrumentos que ayuden a lidiar con los efectos indirectos de la fertilidad, lo cual lleva a que muchas mujeres decidan tener menos hijos o no tenerlos. Al respecto, Jaramillo (2016) nota que el 27% del incremento del empleo femenino en el mercado laboral –entre 1993 y 2007– se atribuye a la reducción en las tasas de fertilidad.

El esfuerzo conjunto del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) y el INEI permitió llevar a cabo la primera Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT), en 2010. Esta encuesta hace posible conocer la distribución del tiempo de mujeres y hombres en distintas actividades, y en particular, permite visibilizar el tiempo dedicado al trabajo doméstico no remunerado (TDNR). Esta encuesta posibilita, además, dar un paso más allá del entendimiento de la división social del trabajo para poder pensar en la división sexual del trabajo, con lo cual salen a la luz –en términos estadísticos– y se reconocen las distintas valoraciones a las trayectorias y jornadas laborales de mujeres y hombres. Entre los hallazgos, destaca que las mujeres dedican 13 horas con 43 minutos semanales a la actividad culinaria, mientras

que los hombres le dedican cuatro horas con dos minutos; las mujeres dedican 12 horas con 14 minutos semanales y los hombres cinco horas con 49 minutos al cuidado de bebés, niños, niñas y adolescentes; entre otros.

Con la elaboración de la ENUT, el MIMP y el INEI impulsaron la inclusión del trabajo doméstico no remunerado en las cuentas nacionales y la elaboración de una cuenta satélite al respecto. Como fruto de este trabajo, ahora es posible conocer el valor generado por el trabajo no remunerado de hombres y mujeres en el hogar. Así, para el año 2010, se encuentra que el valor del tiempo dedicado al TDNR ascendió a 84 mil 964 millones de soles (que equivale a 20,4% del PBI de ese año), del cual 14,1% fue generado por las mujeres y 6,3% por los hombres. En ese mismo año se contabilizan 645 millones de horas a la semana de trabajo pagado y 545 millones de horas a la semana de trabajo no pagado.

En este punto también se debe hacer mención a una categoría ocupacional que no ha recibido mucha atención y se compone principalmente de mujeres: el trabajo doméstico remunerado. Este, además, es un grupo desvalorizado por la 'interseccionalidad' del género, estatus migratorio y bajo nivel educativo. Un estado de la cuestión puede encontrarse en Pérez (2015).

Se debe destacar la creación del Grupo Sofía, el cual busca llamar la atención sobre las problemáticas de género en el mundo académico de las ciencias sociales y promover una mayor participación femenina en dicho ámbito. Así, en 2014 presentaron un libro titulado *Bajo el radar de Sofía: oportunidades y barreras de las profesionales en el Perú*. El libro se dedica a dos líneas relevantes: las dinámicas y trayectorias en el mercado laboral y en la educación superior.

En el caso del empleo juvenil, Chacaltana (2012) muestra que la generación joven en el Perú consiste de más de ocho millones de jóvenes en el Perú y es heterogénea. En el libro, documenta los retos del empleo juvenil como la maternidad o paternidad no planificada, las transiciones educativas, la baja calidad de la educación postsecundaria, la importancia de los primeros empleos (trabajo asalariado, trabajo por cuenta propia, trabajadores familiares sin remuneración y trabajo doméstico) y las migraciones. Propone un esquema de políticas a dos niveles: agregado (condicionantes macro) y específicos (transición hacia la paternidad/maternidad, de la escuela a la educación postsecundaria, y de la escuela al empleo, al emprendimiento y a la migración). El empleo juvenil está caracterizado por altas tasas de desempleo (representan dos tercios de los desempleados a nivel nacional) y

baja calidad del empleo: de los 8,2 millones jóvenes que residen en el Perú, cinco millones trabajan y cuatro millones lo hacen en malas condiciones. Asimismo, los jóvenes que no trabajan y estudian representan el 16% de los jóvenes, de los cuales el 18% está buscando empleo.

Garavito (2015) analiza los factores determinantes de que una persona joven, que vive en casa de sus padres en el Perú urbano, se mantenga en el sistema educativo, aun cuando también se encuentre trabajando. Plantea un modelo de negociación entre los padres y los hijos y estima un *logit* multinomial en el que evalúa cuatro opciones: solo trabaja, solo estudia, estudia y trabaja y no estudia ni trabaja. Encuentra que un mayor poder de negociación –aproximado por los ingresos no laborales de los jóvenes–, un mayor ingreso de los padres y más años de educación de estos incrementan la probabilidad de que los jóvenes se mantengan en el sistema educativo. Con respecto a la transición de la escuela al trabajo, Lavado y Martínez (2014) estudian el mercado laboral de las personas jóvenes en zonas urbanas sin estudios superiores. En particular, buscaron medir la magnitud en que los factores de oferta, tales como las características individuales y educativas, dan una mayor o menor posibilidad de insertarse en la actividad laboral, e identificar aquellos sectores económicos en los que la probabilidad para estos jóvenes de obtención de empleos adecuados (remuneración y contratos adecuados, y seguro de salud) sea mayor. Muestran que los jóvenes que han recibido capacitaciones laborales en los últimos 12 años tienen 3,2 veces mayor probabilidad de encontrarse adecuadamente empleados. La obtención del empleo a través de círculos familiares o amigos incrementa dicha probabilidad en 0,3 veces, y a través de contacto directo con la misma empresa incrementa la probabilidad de tener un salario superior al mínimo en 7,9 veces. También muestran que los sectores con mayor absorción son Comercio, Servicios y Manufactura o Transportes y Comunicaciones.

Málaga, Oré y Tavera (2014) analizan las particularidades de las personas jóvenes que no estudian, no trabajan ni se encuentran en capacitación laboral (NINI), características que representan al 17,94% de los jóvenes entre 15 y 29 años que residen en zonas urbanas. Este grupo se encuentra principalmente compuesto por mujeres (74,09%). Así, los factores determinantes para que una mujer se encuentre en condición NINI son la tenencia de hijos, que la pareja trabaje o haya varios jóvenes en el hogar y que tenga un bajo nivel educativo. Boyd (2014) estudia las decisiones de inserción laboral de los jóvenes que viven en zonas rurales. Para esto, utiliza la Encuesta Nacio-

nal de la Juventud (2011), que es la primera encuesta que permite tener representatividad del grupo estudiado. Nota que las tasas de participación son mayores para los que viven en zonas rurales que entre los que viven en zonas urbanas, y hay una gran presencia del trabajo familiar no remunerado (39%), sobre todo en el caso de las mujeres (42,3%). Encuentra que el principal motivo por el cual se reduce la probabilidad de ingresar al mercado laboral es el de ser trabajador familiar no remunerado (una reducción de 57%) y, en menor medida, la asistencia a un centro educativo (reducción de 23%). Entre los factores que incrementan la probabilidad de inserción se encuentran: ser hombre (aumento de 16%), habitar en la costa o en la sierra (aumento de 12% y 18%, respectivamente), ser líder de algún grupo social y tener celular (aumento de 9%). Arguye que una explicación detrás de esto es que la decisión de trabajar y estudiar se toma a nivel del hogar y no de manera personal.

Otro punto relevante es el impacto que han tenido los programas iniciados en el gobierno anterior sobre el mercado laboral. Torres y Salinas (2014) presentan una evaluación de impacto del programa Pensión 65 –programa social creado en 2011 con el fin de otorgar una transferencia monetaria mensual a adultos mayores en condición de extrema pobreza– sobre las horas trabajadas de la población adulta mayor. A partir de distintas metodologías, no encuentran una disminución de la jornada laboral en la semana para toda la población de adultos mayores beneficiarios; sin embargo, sí encuentran evidencia de un impacto heterogéneo del programa dependiendo del sexo, ubicación geográfica y estatus de pobreza del beneficiario. Así, la mayor reducción se concentra en las mujeres de zonas urbanas, las cuales reducen entre cinco a siete horas a la semana su jornada laboral como consecuencia del programa.

■ 2. 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. También se consideraron 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 el 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.

2.1 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, dicha 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. ¿Entendemos la informalidad en función de 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 laboran en microempresas de uno a cuatro 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 buscan

subsistir. 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 cinco tienen éxito como emprendedores.

Entonces, ¿todo se debe a baja productividad y causas institucionales de exclusión? Las causas económicas, derivadas de 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. Además, está basada 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 países como Perú y República Dominicana, las microempresas informales perciben mayores beneficios al 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 contracíclica.

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; le siguen 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 empre-

sarios 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 sirve 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 microemprendedores 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 Projovent, 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 pueden 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 auto-empleo?
- ¿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.?
- Sobre la relación entre la informalidad y la eficiencia de los trabajadores, ¿existen *trade-offs*?
- En cuanto a la relación entre la informalidad y la flexibilidad de las firmas, ¿es la relación simple o compleja?
- Respecto a la informalidad y el ciclo económico, ¿es la informalidad contracíclica, y sirve como un *safety net* para los trabajadores?
- Sobre mecanismos de formalización, ¿son necesarias varias políticas complementarias o una solución específica?

2.2 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.

2.2.1 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 puede 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?

2.2.2 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, 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. Inciden 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 socioemocionales 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 en el 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 reinsertarse al mercado laboral? ¿Esta capacitación debe ir acompañada de otros programas complementarios?

2.2.3 Subempleo y formación para el trabajo

Según datos del INEI, al inicio del milenio, la población subempleada representaba alrededor del 65% de la PEA, porcentaje que se incrementó hasta 73% en 2005. A partir de ese año, el subempleo 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 se 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 socioemocionales?

2.3 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. Aun 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 10 años; no obstante, muchos de estos nuevos no pobres enfrentan vulnerabilidad en los ingresos y otro tipo de riesgos, y se encuentran en condición de informalidad laboral. 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 genera 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.

2.4 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, los cuales son tan relevantes que incluso algunos llaman a este periodo 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 incidirán 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. Además, 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 autoaprendizaje 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?

2.5 Reflexiones finales

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 ocho 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 subempleo 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 inten-

sivos en mano de obra, sino que tienen bajos multiplicadores de empleo y no contribuyen a la difusión tecnológica a otros sectores. Se destacan 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 han 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. 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.

■ 3. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **ALBRECHT, J.; L. NAVARRO y S. VROMAN**
2009 «The Effects of Labour Market Policies in an Economy with an Informal Sector». En *The Economic Journal*, pp. 1105-1129. Disponible en <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0297.2009.02268.x/abstract>
- **ALCÁZAR, L. y M. JARAMILLO**
2012 *El impacto de la licencia municipal en el desempeño de las microempresas en el Cercado de Lima*. GRADE.
- **ALFARO, D. y E. GUERRERO**
2013 *Brechas de género en el ingreso: Una mirada más allá de la media en el sector agropecuario*. CIES.
- **BALDÁRRAGO, E.**
2014 *Informalidad laboral en el Sur del Perú: Determinantes y brecha salarial entre formales e informales*. CIES.
- **BANCO MUNDIAL**
2011 *Perú en el umbral de una nueva era. Lecciones y desafíos para consolidar el crecimiento económico y un desarrollo más influyente*. Lima: Banco Mundial.
2016 *World Development Report 2016: Digital Dividends*. Disponible en <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2016>
- **BARDALES, J.**
2012 *Generación de empresas formales en el Perú: magnitud, coadyuvantes y barreras a nivel sectorial y regional*. CIES.
- **BEUERMANN, D. y A. SÁNCHEZ**
2010 *Los efectos de choques transitorios en resultados de largo plazo: efectos adversos del clima en la acumulación de capital humano en los Andes peruanos*. CIES.
- **BID (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO)**
2016 *Empleos en tiempos inciertos*.
- **BOYD, C.**
2014 «Decisiones de inserción laboral: el caso de los jóvenes rurales peruanos». En *Revista Economía*, pp. 9-40.
- **BRUHN, M.**
2008 *License to Sell: The Effect of Business Registration Reform On Entrepreneurial Activity in Mexico*. Banco Mundial.
- **CÁRDENAS, M. y S. ROZO**
2007 *Análisis de la informalidad empresarial en Colombia*. Fedesarrollo.
- **CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE)**
2016 *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. CEPAL.

- **CÉSPEDES, N.**
2012 *Creación y destrucción de empleos en economías informales*. CIES.
2015 *Crecer no es suficiente para reducir la informalidad*. BCRP.
- **CÉSPEDES, N. y N. RAMÍREZ**
2016 «Estimación de la productividad total de los factores en el Perú: enfoque primal y dual». En *N. Céspedes, P. Lavado y N. Ramírez Productividad en el Perú: medición, determinantes e implicancia*, pp. 43-68. Lima: Universidad del Pacífico.
- **CÉSPEDES, N.; M. AQUIJE, A. SÁNCHEZ y R. VERA TUDELA**
2016 «Productividad sectorial en el Perú: un análisis a nivel de firmas». En *Productividad en el Perú: medición, determinantes e implicancias*, pp. 69-92. Lima: Universidad del Pacífico.
- **CÉSPEDES, N.; P. LAVADO y N. RAMÍREZ**
2016 «La productividad en el Perú: un panorama general». En *Productividad en el Perú: medición, implicancias y determinantes*, pp. 9-40. Lima: Universidad del Pacífico.
- **CHACALTANA, J.**
2012 *Transiciones juveniles y trayectoria laboral: el caso peruano*. Lima: OIT.
2016 «Perú, 2002-2012: crecimiento, cambio estructural y formalización». En *Revista Cepal*, pp.47-68.
- **CHACALTANA, J.; J. DÍAZ y D. ROSAS-SHADY**
2015 *Hacia un sistema de formación continua de la fuerza laboral en el Perú*. BID y OIT.
- **CHAHAD, J. y R. MACEDO**
2003 «A evolução do emprego no período 1992-2001 e a ampliação do mercado formal brasileiro desde 1999». En *Mercado de Trabalho no Brasil - padres de comportamento e transformações institucionais*. São Paulo: Editora LTR.
- **CHAHUARA, P. y H. BALDEÓN**
2010 *La informalidad en el microempresario peruano: determinantes, costos e implicancias de política 2007-2009*. CIES.
- **CHONG, A.; J. GALDO y J. SAAVEDRA-CHANDUVI**
2008 «Informality and Productivity in the Labor Market: Peru 1986-2011». En *Journal of Economic Policy Reform*, pp. 229-245.
- **DE PAULA, A. y J. SCHEINKMAN**
2009 *The Informal Sector: An Equilibrium Model and Some Empirical Evidence from Brazil*. Disponible en <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1517201>
- **DEL VALLE, M.**
2009 *Impacto del ajuste de la remuneración mínima vital sobre el empleo y la informalidad*. BCRP.

- **DÍAZ, J.**
2014a «Formalización empresarial y laboral». En *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Perú*, pp. 173-260. Santiago de Chile: CEPAL y OIT.
- 2014b «Leve mejoría en el cumplimiento, pero limitado por la alta informalidad». En *Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina: el peso de los factores económicos e institucionales*, pp. 173-230. Santiago de Chile: OIT.
- **DÍAZ, J. y D. ROSAS-SHADY**
2016 *Impact Evaluation of the Job Youth Training Program Projooven*. BID.
- **DÍAZ, J.; O. ARIAS y D. VERA TUDELA**
2016 «Los retornos de las habilidades cognitivas y socioemocionales en el Perú». En *Productividad en el Perú: medición, determinantes e implicancias*, pp. 195-220. Lima: Universidad del Pacífico.
- **ESCOBAL, Javier y Carmen PONCE (Eds.)**
2016 *Combinando protección social con generación de oportunidades económicas: una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay*. Lima: GRADE.
- **FARRELL, D.**
2006 *Tackling the informal economy*. McKinsey.
- **FLÓREZ, L.**
2014 *The Search and Matching Equilibrium in an Economy with an Informal Sector: A Positive Analysis of Labor Market Policies*. Bogotá: Banco de la República.
- **FORUM, W. E.**
2016. *The Future of Jobs: Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*. Disponible en <http://reports.weforum.org/future-of-jobs-2016/>
- **GALARZA, F. y G. DÍAZ**
2016 «Infraestructura y productividad de la agricultura a pequeña escala en el Perú». En *Productividad en el Perú: medición, determinantes e implicancias*, pp. 93-122. Lima: Universidad del Pacífico.
- **GALARZA, F.; L. KOGAN y G. YAMADA**
2012 «Detectando discriminación sexual y racial en el mercado laboral de Lima». En *Discriminación en el Perú: exploraciones en el Estado, la empresa y el mercado laboral*, pp. 103-136. Lima: Universidad del Pacífico.
- **GALARZA, F.; G. YAMADA y C. ZELADA**
2015 *Empleo y discriminación racial: afrodescendientes en Lima, Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.
- **GAMERO, J.**
2012 *Determinantes de la productividad laboral en el país*. Lima: INEI y BID.
- **GARAVITO, C.**
2009 *Vulnerabilidad en el empleo: género y etnicidad*. CIES.

- **GARAVITO, C.**
2014 «Educación y trabajo juvenil en el Perú urbano». En *Revista Economía*, pp.117-148.
- **GONZALES DE OLARTE, E.**
2015 *Una economía incompleta. Perú 1950-2007*. Análisis estructural. Lima: PUCP, IEP.
- **HERRERA, J. y N. HIDALGO**
2014 «Dynamics of informal microenterprises and poverty in Peru: a panel approach». En *The Informal Economy in Developing Countries*. Oxford y Nueva York: Routledge.
- **HUAROTO, C.**
2010 *Efecto de la Adopción del Internet en la Productividad de las MYPE en el Perú*. CIES.
- **INEI**
2011 *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2010: principales resultados*. Lima: INEI y MIMP.
2016a *Producción y empleo informal en el Perú. Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2015*. INEI.
2016b *Cuenta Satélite del Trabajo Doméstico No Remunerado*. Lima: INEI y MIMP.
- **INFANTE, R.; J. CHACALTANA y M. HIGA**
2014 «Aspectos estructurales del desempeño macroeconómico del Perú. Situación actual, perspectivas y políticas». En *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Perú*, pp. 97-172. Santiago de Chile: CEPAL y OIT.
- **JARAMILLO, M.**
2012 *Ajustes del mercado laboral ante cambios en el salario mínimo: La experiencia de la década de 2000*. GRADE.
2013 *Is there demand for formality among informal firms? Evidence from microfirms in downtown Lima*. GRADE.
2016a *Effects of fertility on women's working status*. GRADE.
2016b «La perspectiva económica de la regulación laboral y la legislación laboral peruana». En *Laborem*, pp. 29-43.
- **KOGAN, L.**
2015 *Profesionales afroperuan@s en Lima: un drama anunciado*. Lima: Universidad del Pacífico.
- **KOGAN, L.; J. KÁMICHE y P. LAY**
2012 «¿El origen socioeconómico y la raza pagan? Un estudio interdisciplinario sobre la discriminación racial y socioeconómica en el ámbito empresarial limeño. El caso de los egresados de la Universidad del Pacífico». En *Discriminación en el Perú: exploraciones en el Estado, la empresa y el mercado laboral*, pp. 137-218. Lima: Universidad del Pacífico.

- **LAVADO, P. y D. CAMPOS**
2017 *Characterizing the Informal Economy in Peru: Measurement, Heterogeneity and Policies*. Mimeo.
- **LAVADO, P. y J. MARTÍNEZ**
2014 «La transición de la escuela al trabajo: análisis de la oferta y demanda de empleo de jóvenes sin estudios superiores universitarios en zonas urbanas». En *Revista Economía*, pp. 41-94.
- **LAVADO, P.; J. MARTÍNEZ y G. YAMADA**
2016 «Calidad de la educación superior y desigualdad en los retornos en el Perú, 2012». En *Productividad en el Perú: medición, determinantes e implicancias*, pp. 221-250. Lima: Universidad del Pacífico.
- **LAVADO, P.; J. RIGOLINI y G. YAMADA**
2016 «Dándole al Perú un impulso de productividad: hacia un sistema de educación continua y capacitación laboral». En *Productividad en el Perú: medición, determinantes e implicancias*, pp. 277-304. Lima: Universidad del Pacífico.
- **LAVADO, P.; G. YAMADA, A. GUILLÉN y S. SOLÍS**
2016 *Efectos de costo de despido, impuesto a la renta y productividad sobre la informalidad: un modelo de búsqueda de empleo para el Perú*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- **LEÓN, J.; M. SÁNCHEZ y G. JOPEN**
2016 *Determinantes del acceso y uso de servicios financieros de las microempresas en el Perú*. PUCP.
- **LEVY, S.**
2008 *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- **LOAYZA, N.**
2008 *Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú*. BCRP.
- **LOAYZA, N. y J. RIGOLINI**
2006 *Informality Trends and Cycles*. Banco Mundial.
- **MACHADO, R.**
2014 «The Informal Economy in Peru: Magnitude and Determinants, 1980-2011». En *Apuntes*, pp.191-227.
- **MÁLAGA, R.; T. ORÉ y J. TAVERA**
2014 «Jóvenes que no trabajan ni estudian: el caso peruano». En *Revista Economía*, pp. 95-132.
- **MARTÍNEZ, I.**
2012 *El rol del desempleo en la determinación del salario: evidencia empírica para Lima Metropolitana*. CIES.

- **MONGE, A. y S. FLORES**
2014 «Pisos de protección social en el Perú: evaluación y políticas». En *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Perú*, pp. 173-260. Santiago de Chile: CEPAL y OIT.
- **MORENO, M.; H. ÑOPO, J. SAAVEDRA y M. TORERO**
2012 «Detecting Gender and Racial Discrimination in Hiring Through Monitoring Intermediation Services: The Case of Selected Occupations in Metropolitan Lima, Peru». En *World Development*, pp. 315-328.
- **NAVARRO, L. y M. TEJADA**
2015 *On the Interaction between Public Sector Employment and Minimum Wage in a Search and Matching Model*. LACER-LACEA.
- **ÑOPO, H.**
2012 «New Century, Old Disparities: Gender and Ethnic Earnings Gaps in Latin America and the Caribbean». En *World Bank Publications, The World Bank*, number 11953, December.
- **OCDE (ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO)**
2015 *The Future of Productivity*. OCDE.
- **PAZ, P. y C. URRUTIA**
2016 «Crecimiento económico y evolución de los salarios en el Perú: 1998-2012». En *Productividad en el Perú: medición, determinantes e implicancias*, pp. 251-276. Lima: Universidad del Pacífico.
- **PÉREZ, L.**
2015 *¿Al fondo del escalafón? Un estado de la cuestión sobre el trabajo doméstico remunerado en el Perú*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- **RAUNELLI, J.; M. POWER y F. GALARZA**
2016 «Why do entrepreneurs leave the market? An explanation from experimental economics in Peru». En *Revista Economía*, pp. 187-228.
- **REYNA, D. y N. CÉSPEDES**
2016 *La oferta laboral en Perú*. BCRP.
- **RODRÍGUEZ, E.**
2016 «Sobreeducación en el mercado laboral: determinantes y consecuencias en el Perú, 2001-2011». En *Revista Economía*, pp.33-101.
- **RONCONI, L. y J. COLINA**
2011 *Simplificación del registro laboral en Argentina: Logros obtenidos y problemas pendientes*. Inter-American Development Bank.
- **SANTA MARÍA, M., y ROZO, S.**
2008 *Informalidad empresarial en Colombia: alternativas para impulsar la productividad, el empleo y los ingresos*. Fedesarrollo.

- **SCHWAB, K.**
2016 *The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond*. WEF.
- **TÁVARA, J.; E. GONZALES DE OLARTE y J DEL POZO**
2014 «Heterogeneidad estructural y articulación productiva en el Perú: evolución y estrategias». En *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Perú*, pp. 39-96. Santiago de Chile: CEPAL y OIT.
- **TELLO, M.**
2011 *Los efectos goteo (trickle down effects) del crecimiento: un análisis del desempeño económico del sector informal a nivel de regiones en el Perú, 2005-2009*. Disponible en <http://files.pucp.edu.pe/departamento/economia/LDE-2011-02-04.pdf>
2012 «Labor Productivity in Peru: 1997-2007». En *Journal of Centrum Cathedra*, pp. 115-142.
2014 *¿Es la informalidad una opción voluntaria o la última alternativa de empleo en el Perú?* CIES.
2016 *Eslabonamientos y generación de empleo de productos en industrias extractivas del Perú*. Disponible en PUCP: <http://files.pucp.edu.pe/departamento/economia/DDD421.pdf>
- **TODD, P. y C. JOUBERT**
2011 *Impacto de la reforma previsional de Chile de 2008 sobre la participación de la fuerza laboral, el ahorro previsional y la equidad de género*. Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos, Gobierno de Chile.
- **TORRES, J. y C. SALINAS**
2014. *Impacto laboral potencial del acceso a Pensión 65: un primer análisis*. CIES.
- **OIT (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO)**
2014 *Panorama laboral temático: Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT (Oficina Regional para América Latina y el Caribe).
2015 *Iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo*. OIT.
2016a *Panorama laboral 2016 de América Latina y el Caribe*. OIT.
2016b *Non-standard employment around the world: understanding challenges, shaping prospects*. OIT.
2016c *Desarrollo productivo, formalización laboral y normas del trabajo: áreas prioritarias de trabajo de la OIT en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT.
- **TELLO, M.**
2011 «Creación y destrucción de empleos en el sector manufacturero del Perú: 2002-2007». En *Revista Economía*, pp. 64-108.
- **TOYAMA, J.**
2014 «La rigidez laboral peruana». En *Revista Poder*.
- **VALDIVIA, M.**
2015 «Business training plus for female entrepreneurship? Short and medium-

term experimental evidence from Peru». En *Journal of Development Economics*, pp. 33-51.

• **VARGAS, S. (Comp.)**

2014 *Bajo el radar de Sofía. Oportunidades y barreras de las profesionales en el Perú*. Lima: IEP.

• **VENTURA, E.**

2012 *Análisis de la heterogeneidad en los retornos a la educación en función del gasto público regional*. CIES.

• **VERDERA, F.**

2014 «Do limits exist to informality growth in South America? A preliminary exploration». En *The Informal Economy in Developing Countries*. Oxford and New York: Routledge.

• **WEBB, R.**

2013 *Conexión y despegue rural*. Lima: Instituto del Perú-USMP.

• **YAMADA, G. y J. BACIGALUPO**

2012 «Empleo». En *La investigación económica y social en el Perú» Balance 2007-2011 y agenda 2012-2016*, pp. 167-210. Lima: CIES.

• **YAMADA, G. y N. OVIEDO**

2016 *Educación superior y subempleo profesional: ¿una creciente burbuja mundial?* Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

• **YAMADA, G.; P. LAVADO y N. OVIEDO**

2016 *La evidencia de rendimientos de la educación superior a partir de "Ponte en Carrera"*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

• **YAMADA, G.; P. LAVADO, A. FRANCO y E. ABUSADA**

2016 *First impressions matter for life: the contribution of skills for the first job*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

• **YAMADA, G.; A. LIZARZABURU y K. SAMANAMUD**

2012 «La persistencia de las brechas étnicas en el mercado laboral peruano». En *Discriminación en el Perú: exploraciones en el Estado, la empresa y el mercado laboral*, pp. 61-102. Lima: Universidad del Pacífico.

■ 4. ANEXOS

4.1 Percepciones de los expertos sobre diversos aspectos del empleo e informalidad en el Perú, 2011-2016

Con el fin de complementar la información recogida en la literatura revisada y obtener una visión más completa de la agenda para el próximo quinquenio, se entrevistó a nueve investigadores –afiliados a distintas instituciones– con alguna vinculación al tema del empleo (ver lista de entrevistados al final de esta sección). Los temas explorados estuvieron relacionados a la producción académica sobre el empleo, el vínculo entre la academia y el sector público, sus apreciaciones sobre el empleo informal y las medidas para reducirlo, el empleo rural, entre otros. A continuación, se resumirán algunos puntos de consenso y otros de discusión.

4.2 Entre la academia y el sector público

El tema del empleo y la informalidad es una de las áreas más amplias e interesantes de estudiar por la complejidad de dimensiones que abarca y por su vinculación a la agenda del Gobierno. Por ello, llama la atención que los especialistas en el tema sean pocos, aun reconociendo que la academia en el Perú es bastante pequeña. También llama la atención que el impacto de la investigación sobre las políticas públicas sea bastante reducido. De ahí que algunos investigadores sugieran que el enfoque no debería estar en la lista de temas por investigar, sino en la formación de especialistas. A diferencia de otras áreas de estudio, no se ha dado una continuidad en la formación de especialistas, y por lo tanto, no existe una comunidad institucionalizada.

Esta discusión se vuelve relevante por dos motivos. Primero, permite dar luces sobre el tipo de apoyo que instituciones como el CIES pueden brindar a este tipo de especialistas. Se requiere, asimismo, de una política de fondos para investigaciones de más largo plazo que pueden ser cofinanciadas con el sector privado a través de distintas modalidades. Existe también la percepción de que la *Ley de Promoción de la Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación Tecnológica* no ha resultado beneficiosa por la complejidad de sus requisitos. Segundo, permite entender que la articulación entre la academia y el sector público sería más provechosa y eficiente si se convoca a algunos investigadores para que piensen sobre una serie de temas en particular y puedan exponer sus ideas al sector público relevante. La idea detrás de esto es que a veces el sector público no sabe

formular preguntas de investigación; la academia tiene poco conocimiento sobre cómo aplicar e implementar políticas, haciendo que muchas de sus propuestas de política sean inviables; y existe un espacio para aprovechar la producción de datos desde la misma gestión del Estado. Este tipo de estrategias resultarían beneficiosas porque, a un bajo costo, la academia podría tener un mayor conocimiento de los procesos y obstáculos que enfrenta el sector público, y este último se vería beneficiado de ideas innovadoras.

Otro aspecto que se destaca es el de la producción de datos. No existen datos con frecuencia no muy espaciada que sean buenos y representativos a nivel nacional. Los datos de frecuencia regular son de empresas formales y grandes, lo cual nos da información sesgada sobre el mercado de trabajo a nivel geográfico y a nivel productivo (solo muestra la punta más moderna). Por ello, las estadísticas que usen este tipo de datos deben ser tratadas con cuidado y no hacer inferencias con ellos. Este problema se presenta para el análisis del empleo y de los salarios. La distribución salarial es heterogénea entre el sector moderno y el de las microempresas, y al interior de dichos sectores también hay bastante variabilidad. Si estos datos no son correctos, no va a ser posible, por ejemplo, elaborar políticas de impuestos sobre ingresos laborales.

Algunos puntos de colaboración entre ambas partes podrían ser los siguientes:

- a. El Consejo Nacional de la Competitividad y Formalización (CNCF) está elaborando una estrategia de formalización. Se podría identificar puntos de la propuesta y estudiarlos tanto teórica como empíricamente.
- b. El INEI ha elaborado unas medidas de informalidad laboral y productiva, a nivel regional y nacional: ¿qué tan rigurosas son conceptualmente?, ¿qué tan robustas son empíricamente?
- c. Ampliar el conocimiento sobre el sector privado: encuestas de firmas, distintos tamaños, propensión a la informalidad, incentivos tributarios y regulatorios. El trabajo puede ser en conjunto con el INEI, pero con guía académica.

4.3 Informalidad

Las percepciones sobre el tema de la informalidad son muy diversas, llevando a que algunos incluso prefieran evitar el uso del término. No obstante, existen dos puntos de consenso entre todos los entrevistados: tenemos que

aproximarnos a la informalidad no como un fenómeno único, sino múltiple; y debemos pensar en la formalidad como un punto de llegada. Las causas y las medidas de política para cada tipo de informalidad son muy distintas. No tomar esto en consideración puede llevarnos a incurrir en la discusión sobre un indicador estadístico sin un significado claro, lo cual podría conducir a la implementación de políticas (sobre todo, de corto plazo) poco útiles. Por ejemplo, podría llevar a pensar que la informalidad es tanto un problema de recaudación, como de acceso a seguridad social y cumplimiento de la normativa laboral. Definiciones con motivos en común, pero que requieren de miradas distintas.

¿Qué ha permitido la reducción de la informalidad? Si bien se destaca el crecimiento económico como uno de los medios más importantes para reducirla, se ha probado que su elasticidad es bastante baja. En otras palabras, para las tasas a las que ha crecido el Perú, la reducción de la informalidad ha sido irrisoria. También se ha notado que los subsidios a la oferta, como es el caso del Nuevo RUS, el fortalecimiento de Sunafil, entre otros, no han resultado ser muy efectivos. Lo que aún no se ha probado son esquemas de incentivos tales como el acceso a mayor financiamiento.

Otro punto a tomar en cuenta, y sobre el que no se ha explorado mucho, es el factor cultural. Esto exige estudios de carácter interdisciplinario, puesto que se requieren las perspectivas de otras disciplinas de las ciencias sociales, ya sea como estudios de caso u otras metodologías, para aproximarnos a la complejidad del escenario. Las explicaciones de carácter cultural deben verse por el lado de oferta y demanda, dado que no es únicamente la reproducción intergeneracional y los efectos de pares los que influyen en la decisión de ser formal, sino que los consumidores también valoran los bienes y servicios producidos de manera informal por diversos motivos (adaptabilidad, rapidez, comodidad, bajos precios, etc.). Además, hay una demanda por bienes informales por parte de un segmento de bajos ingresos, lo que corresponde a una distribución de ingresos desigual. Esto lleva a que algunos consideren los bienes producidos de manera informal como bienes inferiores (una relación inversa entre la demanda por el bien y los ingresos). Tomando en cuenta todo lo anterior, lo que se debe hacer es identificar nichos de informalidad y hacer políticas específicas.

Una primera distinción es entre formalidad empresarial y laboral. Con respecto a este último tipo de informalidad, se sugiere que no es únicamente cuestión de reducción de costos. Una primera explicación reside en obser-

var las dinámicas o trayectorias de las microempresas. Dicho proceso tiene una primera etapa de incremento del valor agregado, luego de la cual recién se realizaría la transición del trabajador familiar no remunerado a un trabajador asalariado, y luego al cumplimiento de la normativa laboral. El cumplimiento de la normativa tributaria y laboral en las primeras etapas de este proceso es muy difícil, puesto que las MYPE presentan una alta vulnerabilidad a los choques del mercado y una esperanza de vida bastante corta, y no ven ningún beneficio en registrarse ni registrar a sus empleados. En este punto en particular, se podría entender que la formalización de las MYPE se daría como consecuencia del desarrollo de las mismas y no al contrario. Así, el pago de impuestos a la renta por parte de las microempresas no debería capturar toda nuestra atención, sino la elaboración de incentivos dinámicos con promesas de crecimiento. Esto último debe venir acompañado de un análisis sobre en qué medida se pueden bajar los impuestos sin causar desequilibrios fiscales, y sopesar si para este grupo de personas nos interesa más la inclusión o la recaudación.

Entonces, se reconoce que existe heterogeneidad en la estructura productiva del país, e incluso a nivel de microempresas. Así, la tarea pendiente es la de potenciar la capacidad productiva mediante el fortalecimiento de las MYPE que tengan proyectos viables. Estas no requieren únicamente cambio de leyes y disminución de costos a la formalización, sino incentivos financieros (mediante microcréditos, créditos, depósitos, *factoring* y el fortalecimiento de instituciones como el Cofide) y no financieros (capacitación técnica, incentivos tributarios). Un incentivo no tributario que tiene bastante espacio de mejora es el de brindar información, por ejemplo, a partir de ruedas de negocios que funcionen bien, o recibir la ayuda del Estado para reducir costos de transacción (como el acceso a la exportación, traducciones de y a otros idiomas para facilitar la comunicación y el comercio, etc.).

Una segunda distinción es pensar qué es informalidad en el caso de los independientes. Se arguye que el punto relevante aquí no es la informalidad laboral (entendida como el acceso a seguridad social), sino la tenencia de un número RUC y emitir alguna boleta. Para este grupo en particular, podrían funcionar algunas medidas como la inclusión financiera y el uso de tecnologías (como aplicaciones móviles) para monitorearlos. Además, este grupo debe sentir que existe algún incentivo para formalizarse. Por esta razón, la labor de instituciones como la Sunat debería ser de apoyo en lugar de fiscalización. Entonces, debe quedar claro que, a riesgo de so-

bresimplificar, podemos ver a los trabajadores informales independientes en dos grandes grupos (el *missing middle*): los de sobrevivencia y aquellos que tienen la capacidad de crecer desde sus propias empresas. Los primeros son los que tienen una productividad tan baja que no podrían ser fácilmente empleados en trabajo asalariado y se vuelven autoempleados. Una forma de ayudarlos sería facilitar su inserción, a través de capacitaciones y otros programas, al trabajo asalariado. Los segundos son los que requieren de políticas de inclusión financiera, inserción en cadenas productivas y otros incentivos.

Otro punto a destacar es que el argumento del bienestar social –esto es, el registro en planilla para acceder a la protección social– puede resultar débil para muchos trabajadores, porque no consideran tan importante el aseguramiento en salud o pensiones. Por ejemplo, Levy (2008) sostiene, para el caso de México, que los costos asociados a la seguridad y protección social llevan a la segmentación del mercado laboral. Propone un sistema de seguridad social universal, financiado por los impuestos al consumo. El efecto negativo, que se podría generar por el incremento de un impuesto regresivo, se compensaría con transferencias directas. Más allá de las propuestas del libro mencionado, el autor revisa los factores que determinan la valorización de la seguridad social por parte de un trabajador. El argumento es que, aun cuando el trabajador pueda costear un seguro público o privado, puede suceder que no quiera hacerlo, que no quiera adquirir todos en el mismo momento o en las mismas proporciones. Esto implica que los objetivos del Gobierno no son necesariamente los mismos objetivos de los trabajadores. Incluso, la valorización de estos bienes o servicios por parte del trabajador puede no coincidir con sus costos monetarios.

4.4 Empleo rural

El empleo rural ha sido muy poco estudiado en los últimos años, pues la discusión en el mundo rural ha girado en torno a la productividad, los ingresos y la diversificación. Existe consenso sobre un incremento en la productividad agrícola, el aumento del dinamismo del mundo rural y la modernización de la agricultura. Entre los factores destacados se encuentra la conexión (en transportes y telecomunicaciones), lo cual ha permitido una mayor salida de los productos, así como también una mayor adquisición de insumos. También se destacan las mejores prácticas agrícolas, sobre todo en ganadería. Es interesante notar que gran parte de la adopción de nuevas técnicas está asociada al aprendizaje que se da por medio de los proveedores y la cercanía a centros poblados. No obstante, se distinguen cuatro problemas en

el mundo rural: problemas de escala, problemas de gerencia, aversión al riesgo y aversión a la incertidumbre.

Si bien se observa una modernización del mundo rural, también se han modificado las aspiraciones. Esto genera un problema de comparabilidad en periodos de largo plazo y resulta muy difícil elaborar un indicador de bienestar. Por ejemplo, no se ha encontrado una buena manera de realizar deflataciones de largo plazo puesto que, para el mundo rural, la canasta relevante ya no es la misma y los índices de precios al consumidor (IPC) no son comparables. Un ejemplo notable es que, en la década de 1980, la electricidad y la gasolina no eran partes del IPC, elementos que sí deben tenerse en consideración actualmente. Entonces, a grandes rasgos, las condiciones de vida en el mundo rural han mejorado y empeorado en algunas situaciones. Han aumentado la productividad y la competitividad, pero aún más de la mitad de los caminos rurales se encuentra en mal estado, persisten altos niveles de pobreza y precariedad y, lo que es más importante, existe alta vulnerabilidad en los ingresos. La transición entre pobre y no pobre no asume una seguridad en los ingresos; por lo cual, si los activos no se encuentran consolidados, los *shocks* catastróficos pueden hacer caer a estas personas rápidamente en la pobreza.

Con respecto a las condiciones de empleo, debe notarse que, a diferencia del mundo urbano, en el rural, la unidad de análisis ya no es el individuo, sino el hogar. Esto conlleva estrategias colectivas, ya sea en manejo de riesgos o en diversificación de las fuentes de ingreso, y que no se piense en términos de empleo formal o informal. Dicho esto, el trabajo familiar no remunerado se vuelve un tema pendiente por estudiar por diversos motivos. Para comenzar, no se tiene un buen entendimiento del trabajo familiar no remunerado como categoría estadística, si no se conocen las dinámicas de poder de decisión 'intrahogar', ¿quién toma las decisiones de inversión, ahorro y producción en el hogar? Además, tampoco se han estudiado las transiciones a otras categorías ocupacionales, las cuales pueden tener un sesgo muy diferenciado entre hombres y mujeres.

Las estrategias de diversificación de ingresos son tópicos muy interesantes y que no terminan de ser comprendidos por su complejidad. Entre estos, se encuentra que las migraciones temporales y las personas que reportan tener más de un trabajo se han casi duplicado entre 1994 y 2012. De este modo, lo que se observa es un balance entre las ventajas de la diversificación y la especialización. Se puede demarcar una primera etapa de diversificación

hasta un punto de corte (usualmente alrededor de la línea de pobreza) y una segunda etapa de mayor especialización.

Las estrategias de diversificación son diversas. Un primer componente es el del empleo rural no agropecuario (ERNA). Este puede ser de varios tipos, los cuales demandan distintas políticas: es el empleo de aquellos que lo utilizan como estrategia de sobrevivencia; el que busca generar empleo a partir de creación de pequeños negocios, como se evidencia con el programa Haku Wiñay; y otros prefieren abandonar la agricultura por cuenta propia para pasar a ser trabajadores remunerados, aunque también en la agricultura. Otra estrategia es la de la migración temporal. La expansión de las telecomunicaciones y de los caminos ha incrementado el menú de opciones, lo cual ha llevado a estrategias familiares más completas, como es el caso de la diversificación geográfica (doble residencia).

Con respecto al manejo de riesgos (evento con variabilidad conocida) y de incertidumbre (distribución desconocida), la discusión de política es distinta. En el primer caso, se necesita de seguros; en el segundo, de información. La aversión a ambos afecta las ganancias por innovar: a medida que el agricultor es más pobre, enfrenta riesgos más altos y prefiere no innovar. Otra fuente de productividad es la ganancia de economías de escala (reducción de los costos medios debido al incremento de la producción), las cuales, teóricamente, se pueden alcanzar de dos modos: dinamizando el mercado de tierra y generando asociatividad. Dinamizar el mercado de tierras es complicado porque en el campo las tierras no solo son un activo productivo, sino que funcionan como una pensión. Así, cabe preguntarse el efecto de programas, como Pensión 65, sobre el mercado de tierras. Existen casos de éxito con las asociaciones, pero se observa un problema de desconfianza y de resistencia a trabajar con otros. Las razones detrás de esto se sustentan en la historia y en la ausencia de mecanismos institucionales para solucionar problemas comunes.

Las estrategias de diversificación de ingresos en el mundo rural llevan a una estructura del empleo bastante particular. Partiendo del punto en que la unidad de análisis no es el trabajador, sino el hogar, ¿cómo podemos pensar los derechos laborales? Más aun, y reconociendo que el origen del fenómeno es urbano, ¿cómo podemos pensar la informalidad laboral en el trabajo agropecuario? Si esta es definida como la tenencia de determinados derechos laborales, la informalidad agrícola se encuentra a niveles alrededor del 90%, pero existen varios matices que merecen ser explicados.

Primero, si como elemento inicial para la formalización consideramos a los contratos escritos, muchos opinan que la extensión de los mismos no es algo viable porque es una cultura muy oral. Segundo, la formalización no tiene ningún beneficio inmediato para los hogares de alta vulnerabilidad. En estos casos, más allá de la recolección de un monotributo, lo que se vuelve relevante es establecer algún tipo de relación con el fin de obtener información. Para esto, se debe establecer formas de formalizar de facto, tales como inclusión financiera, incentivos para que los pagos sucedan a través de plataformas, generar algún registro por medio de los comerciantes de insumos –ofreciendo algún tipo de seguro agropecuario–, generar asociatividad entre productores (crear estructuras de incentivos para aprovechar los beneficios de las economías de escala y ámbito, manteniendo la individualidad de los productores) y mejoras en el manejo de riesgos e incertidumbre. La idea sería entender a la formalidad como consecuencia de la mayor competitividad, potenciada a partir de los cuatro problemas base descritos anteriormente. Tercero, notar que el grupo de pequeños productores que no está obligado a pagar impuesto a la renta tampoco tiene acceso a crédito tributario. Sin embargo, sí paga otro tipo de impuestos, como el IGV, por medio de la compra de insumos. En casos como estos, la carga tributaria puede ser más alta que la de un productor formal, por lo cual se podría pensar en mecanismos como la recuperación de las cadenas de IGV.

4.5 Otros temas

La capacitación puede resultar útil para aliviar algunos problemas del empleo. Sin embargo, visto que hay pocas evaluaciones –de impacto y de procesos de gestión– relacionadas con este tipo de programas, no es claro cuánto se puede conseguir ni qué tan rápido. En el caso de las MYPE, cuya tasa de mortalidad es alta, la capacitación empresarial podría ser útil, aunque teniendo en cuenta la sostenibilidad y viabilidad de sus proyectos. Es importante enfatizar sobre la pertinencia de la capacitación y el puente con las empresas. Otros mecanismos útiles podrían ser los sistemas de becas, reducción de impuestos y la secundaria técnica. En el caso particular de los jóvenes, hay poco conocimiento sobre sus expectativas (y esto explica parcialmente por qué la *Ley de Empleo Juvenil* no funcionó) y sobre si realmente funciona como mecanismo de inserción. También se destaca que mejorar la oferta laboral mediante capacitaciones puede ser dañino si no hay cambios en la demanda. Lo anterior lleva a algunos a decir que no existe un conocimiento muy claro de la estructura productiva del Perú, en la cual

hay muchas MYPE. También se nota que existe poco interés en promover empleo a las empresas más grandes, y debemos pensar en cómo facilitar el traslado de microempresas a trabajar con empresas más grandes.

Otro punto sobre el que se discutió fue la productividad; en particular, sobre por qué no han subido tanto los salarios en los últimos años. Entre las dos fuentes principales de productividad, educación y rotación laboral, se indica que esta última no ha sido muy estudiada en el Perú. Se observa que los trabajadores no se mantienen mucho tiempo en un empleo. ¿Cuánto capital humano se destruye y cuánta productividad se pierde por movimientos muy frecuentes? ¿Qué tipos de movimientos son los más relevantes y a qué tipo de trabajadores afecta más? Esto tiene relación con los tipos de contratos, sobre todo los de corto plazo. ¿Por qué los empleos ahora duran menos? ¿Por qué la productividad no crece desde sus factores?

4.6 Lista de personas entrevistadas

NOMBRE	INSTITUCIÓN
Nikita Céspedes	BCRP
Juan Chacaltana	OIT
Javier Escobal	GRADE
Javier Herrera	IRD-Francia
Janina León	PUCP
Norman Loayza	Banco Mundial
Miguel Jaramillo	GRADE
Carolina Trivelli	IEP
Richard Webb	Instituto del Perú-USMP



POBREZA Y DESARROLLO

■ **POBREZA, DESIGUALDAD Y POLÍTICAS SOCIALES**

Javier Herrera y Ángel Cozzubo

■ **DESARROLLO RURAL**

Silvana Vargas

POBREZA, DESIGUALDAD Y POLÍTICAS SOCIALES: BALANCE 2011-2016 Y AGENDA DE INVESTIGACIÓN 2017-2021

JAVIER HERRERA Y ANGELO COZZUBO ¹

¹ **Javier Herrera** es director de investigación en el Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD) e investigador *senior* (y exdirector) en el DIAL. Tiene un doctorado en Economía de la Universidad de París, máster en Economía de la New School University y es bachiller en Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha realizado trabajos de consultoría con el Banco Mundial, PNUD, OIT, UNFPA, PAHO y gobiernos de países en desarrollo. Fue miembro del Grupo de Río sobre estadísticas de la pobreza. Sus temas de investigación han tratado sobre la dinámica de la pobreza, trampas espaciales de pobreza, medición de la pobreza, bienestar subjetivo, pobreza multidimensional, transiciones del mercado laboral y la vulnerabilidad, el impacto del terremoto de Haití en las condiciones de vida. Actualmente participa en el proyecto europeo NOPOOR, investigando sobre el impacto de la segregación residencial en inseguridad, mercado laboral y los resultados educativos.

Ángelo Cozzubo es bachiller y licenciado en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente se desempeña como asistente de investigación en el IRD-Francia y como asistente de docencia en el Departamento de Economía de la PUCP. Ha sido investigador junior del Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Sus temas de interés son microeconomía aplicada, desigualdad, pobreza y políticas públicas.

El presente balance da cuenta de la producción académica resultante de la investigación sobre pobreza, desigualdad y políticas sociales en el Perú en el periodo 2011-2016.

Por producción académica entendemos los artículos publicados en revistas, libros o capítulos de libros, documentos de trabajo, ensayos, tesis universitarias; así como las investigaciones producidas o encargadas por los Ministerios de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), entre otros. La exigencia de disponer de evaluaciones de impacto para la apreciación del éxito o fracaso de las políticas públicas de reducción de la pobreza ha suscitado, por un lado, la realización de encuestas estadísticas y recojo de información cualitativa, así como de una literatura 'gris' destinada casi exclusivamente al uso de los decisores de políticas públicas y poco accesible a los investigadores académicos y público en general.

Sin embargo, se han excluido los artículos de opinión o editoriales en diarios o revistas no académicas por considerarse que, a menudo, refieren a un estudio académico ya incluido en la revisión, o por tratarse de argumentos, que por el formato mismo, no pueden ser desarrollados ni sustentados con el rigor exigido en revistas y otras publicaciones. Tampoco se han incluido, salvo de existir un aporte específico a la temática del balance, los informes de organismos multilaterales que cubren un gran número de países abordados del punto de vista puramente estadístico-descriptivo, sin un acento particular sobre el Perú.

El balance presentado pone especial énfasis en lograr, por un lado, la mayor exhaustividad posible en la producción nacional, y por otro, incluye una revisión del conjunto de revistas internacionales. Para ello, se utilizaron herramientas automatizadas de búsqueda en las distintas bases bibliográficas internacionales (ver anexo 1), incluyendo el repositorio de tesis sustentadas en universidades extranjeras, en particular norteamericanas y peruanas. El barrido de las páginas web de las instituciones asociadas al

CIES, los resultados de investigaciones financiadas por el CIES, así como los catálogos de bibliotecas universitarias, han permitido cubrir un gran número de investigaciones realizadas en el país. Adicionalmente, se procedió a contactar a un cierto número de destacados investigadores cuyas publicaciones han tenido un impacto tanto en el debate académico como en el diseño de políticas.

Tratándose de un balance de la investigación económica y social relativa a temáticas que han sido abordadas desde distintas disciplinas, se torna ineludible incluir los trabajos realizados a partir de las distintas disciplinas de las ciencias sociales. Esperamos que esta apertura disciplinaria más allá de la economía permita mostrar la fecundidad del diálogo entre las perspectivas antropológicas, sociológicas, politológicas y de la economía, por citar algunas de ellas. Una de las evoluciones importantes en la investigación sobre pobreza y desigualdad ha sido el reconocimiento de su naturaleza multidimensional y la necesidad de estudiar las interacciones entre las distintas dimensiones. Por su parte, las políticas sociales comportan cada vez más, en su diseño, objetivos e implementación enfoques pluridisciplinarios. Ahora bien, con el fin de evitar –en la medida de lo posible– redundancias entre el balance expuesto en este capítulo y los presentados en otros capítulos de este libro, se han considerado aspectos de salud, educación y empleo únicamente en la medida que dichas dimensiones han sido enmarcadas: sea como parte de las distintas dimensiones del bienestar y la desigualdad o bien sea como parte de objetivos de la política social y la evaluación de la misma.

■ 1. BALANCE DE INVESTIGACIÓN 2011-2016

1.1 Pobreza

Nuestras formas de entender y medir la pobreza han experimentado cambios importantes en los últimos 15 años. Quizás el punto de quiebre más notable fue inspirado por los trabajos de Amartya Sen, a partir de los cuales se dejó de conceptualizar y medir la pobreza en términos de la disponibilidad de medios que permitan acceder a bienes y servicios de mercado (pobreza monetaria), sino en términos de las capacidades y funcionamientos de las personas. La libertad para elegir y los logros efectivos (funcionamientos) reflejan más estrechamente el bienestar humano.

Sostener que el enfoque unidimensional es suficiente ya que existiría una alta correlación entre pobreza monetaria y las diferentes dimensiones de la

pobreza es un supuesto negado por la evidencia empírica, pues se constata que la correlación entre las diferentes dimensiones de la pobreza está lejos de ser perfecta. Por consiguiente, las políticas que combaten únicamente la pobreza monetaria serán relativamente ineficaces en reducir las privaciones en las dimensiones no monetarias.

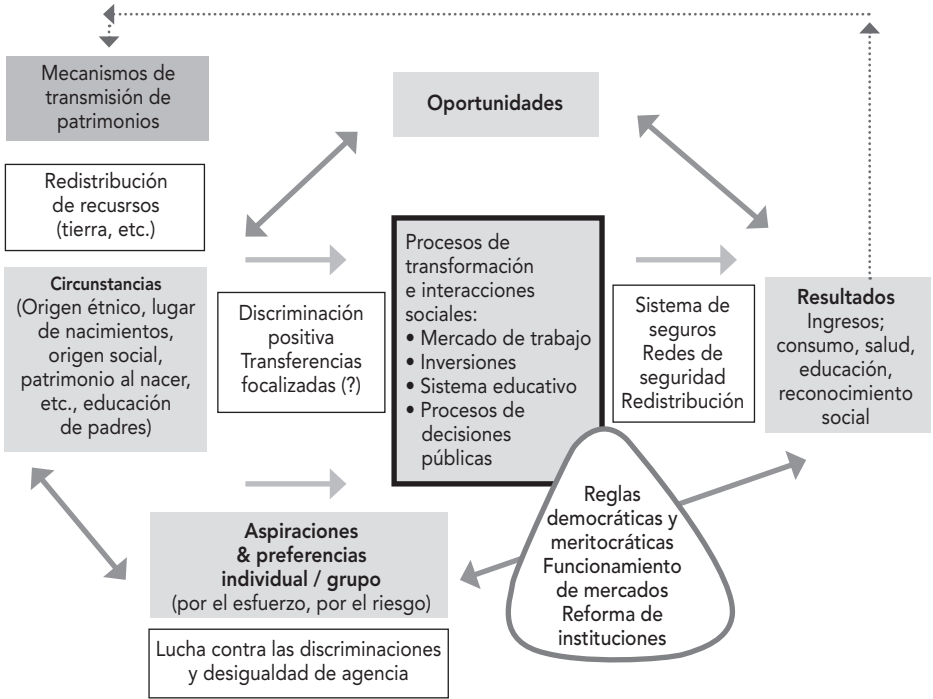
Si bien es cierto que existe amplio consenso acerca de la naturaleza multidimensional de la pobreza, hay mucho menos acuerdo sobre cómo medir la pobreza multidimensional. Dos enfoques parecen oponerse uno al otro. Por un lado, Alkire y Foster han propuesto sintetizar las diferentes dimensiones en un índice único (el índice de pobreza multidimensional o IPM), y por otro lado, tenemos el enfoque de economistas como Ravallion, que favorecen un enfoque de 'tablero de bordo', en el cual las múltiples dimensiones de la pobreza son consideradas una a una, por separado. El IPM de Alkire y Foster todavía no da una respuesta a las preguntas centrales para la construcción del mismo; en particular, cómo definir los umbrales y las ponderaciones de cada dimensión, pues el considerar las dimensiones de manera independiente unas de otras, implica ignorar las interacciones vinculadas a la distribución conjunta de privaciones para el mismo individuo u hogar (Duclos *et al.* 2006).

Ante ello, resulta necesario entender mejor las interacciones y correlaciones entre las diferentes dimensiones de la pobreza. Implícitamente, este enfoque ya fue defendido por Kanbur y Squire (2001) cuando afirmaron que una de las principales innovaciones –en la formulación de políticas– fue el reconocimiento de que aquellos programas que combinan diferentes objetivos son más efectivos en la reducción de la pobreza que otros donde se ataca cada dimensión por separado. Así, la desnutrición infantil puede ser reducida más eficazmente, si al mismo tiempo se atacan tres dimensiones: las condiciones sanitarias del hogar, la educación de la madre a prácticas saludables y la provisión de servicios de salud de proximidad.

Entender las correlaciones e interacciones entre las dimensiones de la pobreza requiere repensar la pobreza dentro de un marco más amplio, en el que se distinguen diferentes formas de privación relacionadas a diferentes dimensiones. Más allá del reconocimiento de la naturaleza multidimensional de la pobreza, es necesario estudiar los efectos compuestos de múltiples privaciones y su vinculación con la exclusión social, así como los factores de transmisión de la pobreza vinculados a la desigualdad de circunstancias y oportunidades.

Inspirado en trabajos de Bourguignon *et al.* (2007), Roemer (1998), Walton y Rao (2004) y Cling *et al.* (2006), presentamos –en el gráfico 1– un esquema del marco conceptual que nos servirá para ordenar e interrelacionar las temáticas del presente balance. En el diagrama se hace una distinción entre las condiciones de la desigualdad de oportunidades y desigualdad de resultados. La desigualdad de oportunidades está relacionada con las desigualdades que emergen como resultado de las condiciones iniciales, más allá del control (agencia) de las personas. El lugar de nacimiento (en zonas rurales remotas y sin servicios públicos, por ejemplo), el origen étnico, la riqueza familiar, el capital social de los padres, entre otros, son factores importantes que condicionan los resultados que pueden lograr alcanzar los hogares.

GRÁFICO 1
MECANISMOS DE TRANSMISIÓN ENTRE DESIGUALDADES DE OPORTUNIDADES, DE RESULTADOS Y DE AGENCIA



FUENTE: Diagrama inspirado en Cling *et al.* (2006).

Por otra parte, entre las circunstancias, las desigualdades y privaciones en los resultados, hay que considerar las mediaciones que operan el funcionamiento de los mercados, los procesos de interacción social y las desigualdades de agencia/aspiraciones. Las privaciones en los resultados pueden estar determinadas por las interacciones sociales, las instituciones y los procesos (por ejemplo, discriminación en mercados) que operan en la transformación de dotaciones en resultados. Dichas privaciones en los resultados pueden a su vez ser distinguidas entre aquellas que se refieren a medios para lograr funcionamientos y capacidades, y aquellas que se refieren directamente a dichos funcionamientos y capacidades. Las causalidades no son unidireccionales en la medida que, por ejemplo, las limitaciones en las aspiraciones puedan inducir una menor capacidad para transformar los medios en funcionamientos. Las privaciones en los resultados pueden –a su vez– ser amplificadas o corregidas/atenuadas dependiendo del papel igualador o no de las políticas públicas. Como veremos, las trasferencias del Estado hacia la población más pobre y el papel redistributivo fiscal son aún insuficientes en el Perú.

Es necesario pensar este marco interpretativo en términos dinámicos y de manera intergeneracional, y no solo intrageneracional (pobreza crónica, pobreza transitoria). Las desigualdades y la pobreza pueden también transmitirse de una generación a otra, a través de las desigualdades de agencia y aspiraciones (las preferencias individuales de riesgo, esfuerzo, educación y aspiraciones de trabajo, etc.), lo cual refiere también al mismo grupo social que sufren las desigualdades de oportunidades (probablemente existe una doble causalidad entre las desigualdades de oportunidades y agencia/aspiraciones, que se refuerzan mutuamente). Los procesos y las instituciones también cuentan en los resultados, en particular aquellos que están directamente relacionados con la generación de ingresos. Las reglas de funcionamiento de los mercados de trabajo son, a menudo, desfavorables a la población con múltiples privaciones (la prevalencia de la discriminación y el capital social en lugar de reglas meritocráticas son un fenómeno generalizado en los mercados laborales de los países en desarrollo). El acceso al crédito formal es muy limitado para los microempresarios informales y la calidad de los sistemas educativos públicos también es generalmente pobre. Las distintas dimensiones de privaciones son el resultado de condiciones iniciales y de procesos distintos, y por ende, requieren de políticas específicas. El funcionamiento de los mercados, por ejemplo, puede actuar acentuando las desventajas iniciales a través de acceso restringido al crédito formal o mediante prácticas discriminatorias.

Este marco conceptual nos servirá para jerarquizar, priorizar y ordenar las investigaciones realizadas sobre Perú durante el periodo 2011-2016. A pesar del barrido exhaustivo de las investigaciones realizadas, hemos privilegiado reseñar, dadas las limitaciones de espacio, únicamente aquellos trabajos que iluminan los distintos componentes del esquema conceptual presentado líneas arriba. Dar cuenta del conjunto de publicaciones (alrededor de 380) hubiera, no solamente requerido un informe mucho más extenso, sino que no hubiera permitido resaltar con claridad los aportes en cada uno de los elementos conceptuales.

Los temas abordados en esta sección son seis, a saber: la medición de la pobreza, herramientas de análisis y diseño de políticas, pobreza multidimensional, aspiraciones, vulnerabilidad y la expansión de la clase media y dinámicas regionales de condiciones de vida.

1.1.1 La medición de la pobreza

Desde el año 2007, la Comisión Consultiva para la Estimación de la Pobreza ha centrado sus trabajos en la revisión de los aspectos metodológicos más importantes asociados a la medición de la pobreza monetaria realizada por el INEI. Como producto de dichos trabajos, en marzo del 2012, se realizaron cambios importantes en las estimaciones de pobreza (INEI 2016). El INEI estimó nuevas series para el periodo 2004-2010, lo cual permite tener una serie continua –con la nueva metodología– para todo el periodo desde 2004 hasta la fecha. Varias razones motivaron los cambios. Las líneas de pobreza utilizadas hasta entonces tenían como año base a 1997. Dados los profundos cambios demográficos, sociales y económicos experimentados, las estructuras de consumos que revelaba la Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares 2008-2009 hicieron necesaria la actualización de la canasta básica de consumo que define las líneas de pobreza. La realización del Censo de Población y Vivienda del año 2007 permitió actualizar la estructura de la población urbana/rural que databa del censo de 1993. En lugar de tener un 65% de la población en área urbana y el 35% restante en área rural, el censo del 2007 arrojaba un 72% en el área urbana y 28% en el área rural. Ello significaba una ligera sobreestimación de la pobreza total, al ser la incidencia de la pobreza rural mayor que la urbana.

Otras mejoras importantes son las relativas al cálculo de los requerimientos calóricos y de la ingesta aparente de calorías, lo que ha redundado en una estimación más precisa del déficit calórico aparente. En las nuevas

estimaciones, se consideraron las nuevas normas internacionales. La nueva tabla de requerimientos calóricos consideró las recomendaciones sobre requerimientos calóricos publicados por la FAO/WHO/UNU (2001). Dichos requerimientos fueron calculados para cada individuo, considerando las características específicas del poblador peruano, como talla, peso y nivel de actividad física. Para ello, el Cenari diseñó un cuestionario que permitió recoger información antropométrica individual (peso y talla). Los requerimientos calóricos (tasa de metabolismo basal) fueron ajustados con coeficientes que reflejen los distintos niveles de actividad. Anteriormente, ante la falta de información, se consideraba que toda la población mayor de 10 años de edad realizaba una actividad física moderada, sin importar si residía en área urbana o rural. Utilizando los resultados de la encuesta aplicada a nivel nacional por el Cenari 2009-2010 –en la que se recogieron datos sobre la actividad física de la población–, se obtuvieron los coeficientes de ajuste según nivel de actividad física, aplicando la metodología IPAQ (cuestionario internacional de actividad física). A través de este procedimiento, se determinó por grupo de edad, sexo y área geográfica el nivel de actividad física de la población. Ello ha hecho posible estimar el requerimiento calórico propio de la población peruana que pertenece a la población de referencia.

El valor de la línea de pobreza extrema está anclado en la satisfacción de los requerimientos calóricos de la población de referencia. Para ello, es necesario convertir las cantidades de alimentos –adquiridos en calorías– mediante una tabla de conversión proporcionada por el Cenari. En el caso de los alimentos consumidos fuera del hogar, siendo este un grupo heterogéneo, la Enaho capta valores monetarios mas no cantidades. En la medida que una proporción creciente del gasto en alimentos se realiza fuera del hogar, los errores de medición tendrán una mayor incidencia sobre las estimaciones de la ingesta calórica aparente y el costo por caloría, y por consiguiente afectará las estimaciones de la línea de pobreza.

El INEI –en la última revisión metodológica– aportó una mejora en la estimación de este componente del gasto, utilizando la información proveniente de la propia encuesta para asignar las cantidades. Para ello, los alimentos consumidos fuera del hogar fueron desagregados según los dominios geográficos, los cuartiles de ingreso y el lugar de consumo (ambulante-mercado, restaurante, bodega y otros). Con la anterior metodología, se utilizaba una asignación fija de cantidades con el fin de obtener el monto total de calorías que representaba dicho consumo. El impacto de considerar o no los gastos en alimentos consumidos fuera del hogar, sobre la incidencia de

pobreza y la desigualdad, ha sido estudiado por Farfan *et al.* (2015) para el periodo 2010-2013. Ellos estiman, por un lado, los gastos deduciendo los gastos en alimentos fuera del hogar, y por otro, reestiman las líneas de pobreza extrema y total, deduciendo dichos gastos. Los efectos sobre las líneas resultan contradictorios: la línea de pobreza disminuye sin los gastos en alimentos fuera del hogar, mientras que la línea de pobreza moderada (no alimentos) disminuye. En el caso de los gastos, la inclusión del mismo en alimentos fuera del hogar implica naturalmente un mayor nivel de gasto. El efecto final es un incremento en 1,1 puntos porcentuales en la pobreza extrema y una disminución de seis puntos en la pobreza moderada (18% y 16% en términos relativos, respectivamente). El coeficiente de Gini, por su parte, disminuye de 38,5 a 37,1. Otros resultados notables son los cambios en la posición relativa en la distribución (el 41% de la población se ubicaría en un decil distinto del gasto) y el hecho de que el perfil de la pobreza también sería distinto, en particular para los pobres no extremos.

Desde otra perspectiva, Inchauste, Olivieri, Saavedra y Winkler (2012) analizan la contribución de los distintos factores a la reducción de la pobreza observada entre 2004 y 2010. Para ello, construyen una distribución contrafactual. Los autores encuentran que la disminución de la pobreza se debió, en mayor medida, al crecimiento de los ingresos por trabajo, producto de mayores dotaciones de los atributos generadores de ingresos en los hogares. Así, se observa un fuerte aumento en la dotación de educación de la mano de obra, a la par de una caída en los retornos a la mano de obra calificada, debido a su creciente abundancia relativa. Los autores encuentran para este periodo que la retribución de los cambios demográficos (edad, género y área) es mínima; mientras que las transferencias públicas y las donaciones pueden dar cuenta solamente de un 9% del total de la reducción de pobreza.

Desde una perspectiva similar, Robles y Robles (2016) realizan una investigación sobre los cambios en el bienestar del caso peruano entre los años 2004 y 2013. Para ello, utilizan información de encuestas de corte transversal para los 10 años en estudio, realizando simulaciones contrafactuales –a través de descomposiciones no paramétricas– con el fin de analizar los principales factores que afectaron la reducción de pobreza y desigualdad de ingresos en el Perú, utilizando el método de descomposición aplicado por Azevedo *et al.* (2013). Tras este ejercicio, los autores encuentran que el mayor factor de reducción de la incidencia de pobreza ha sido el cambio en los ingresos laborales.

1.1.2 Herramientas de análisis y diseño de políticas

La mayor parte de los programas sociales son programas focalizados en la población más pobre. Sin embargo, para la implementación de dichos programas, no basta con poder identificar quién está o no en situación de pobreza, sino que además es necesario saber cómo se distribuye espacialmente la población pobre. Tanto por razones de optimización de la focalización como de implementación misma de dichos programas, se requieren estimados a nivel de áreas menores; ante lo cual, el INEI (2015) publicó el nuevo *Mapa de pobreza a nivel distrital para el año 2013*. Más recientemente, las políticas de subvención a la conexión de gas y las políticas diferenciadas de tarifas eléctricas han requerido afinar aún más la desagregación geográfica, a un nivel de manzanas o conjunto de manzanas, en las principales ciudades del país. El INEI ha respondido esta demanda a través de la elaboración del *Mapa estratificado de ingresos a nivel de manzanas 2013 para Lima Metropolitana*. Aunque estos productos son similares a los anteriores mapas, comportan en realidad dos innovaciones que tendrán implicancias sobre la agenda de investigación. La primera de ellas es de naturaleza metodológica, y está relacionada a su vez a una mejora en la precisión de las estimaciones, gracias al aprovechamiento –en el modelo predictivo– de las observaciones georreferenciadas provenientes de la Enaho (método *empirical best* de estimación para áreas menores) y a la disponibilidad de bases censales –igualmente georreferenciadas– que combinan datos de encuestas, administrativos y censales. El conjunto de los microdatos de dichas bases empalmadas ha sido puesto en acceso libre por el INEI, lo cual es un aporte valioso para futuras investigaciones.

Respecto a los algoritmos de focalización, Karlan y Thuysbaert (2013) han examinado para el caso de Perú y Honduras la eficiencia de diversos métodos. En este trabajo, se compara la eficiencia de un método híbrido, en dos etapas, que combina un *ranking* participativo de la riqueza de los hogares con una encuesta de hogares con fines de verificación respecto a dos variantes del *proxy-mean test* (uno para el índice de progreso fuera de la pobreza y un índice relativo a la vivienda). Los autores concluyen que los distintos métodos tienen un buen desempeño, en particular cuando se trata de identificar a los hogares en los dos extremos de la distribución (los más pobres y los más ricos), aunque presentan resultados mediocres en el segmento medio de la distribución.

1.1.3 Pobreza multidimensional

El reconocimiento de la importancia de considerar las múltiples dimensiones de pobreza es unánime entre los investigadores. Los indicadores no específicos (como el PBI) o referidos a la dimensión monetaria son considerados como insuficientes en la medida que no reflejan las reales condiciones de vida de la población. En el caso de la pobreza monetaria, se considera como pobres a aquellos hogares que no tienen los medios suficientes para adquirir una canasta básica de bienes y servicios considerados como socialmente necesarios. Este indicador no mide si efectivamente el hogar adquirió dicha canasta ni considera si, en la eventualidad que dichos bienes fuesen adquiridos, los hogares tuvieron la misma capacidad para transformarlos en satisfactores de dichas necesidades y permitir logros en distintas dimensiones de bienestar. Dicho de otro modo, la pobreza monetaria no mide realizaciones, sino más bien la disponibilidad de medios para adquirir bienes transados en los mercados o producidos para el autoconsumo.

La implementación empírica de este enfoque ha sido posible gracias a la riqueza de la Enaho, en la medida que en sus diferentes módulos se recoge información sobre vivienda, educación, salud, empleo, ingresos y gastos. Asimismo, a partir de 2002, se incluyó el módulo de ‘governabilidad, democracia y transparencia’ con el propósito de medir dimensiones del bienestar que no pasan por el mercado, como la gobernabilidad, corrupción, respeto de la libertad de expresión, igualdad ante la ley, libertad política y otras dimensiones no monetarias; además de registrar la percepción del hogar sobre su propio bienestar, el de su localidad, vulnerabilidad a choques naturales, violencia, etc.

Aunque el indicador de pobreza monetaria ha cobrado un importante protagonismo, ello no debe ocultar el hecho de que el INEI viene, desde hace mucho tiempo, publicando un indicador compuesto que intenta captar distintas necesidades básicas insatisfechas (NBI), e igualmente, presenta indicadores sobre las privaciones en varias dimensiones del bienestar, como nutrición infantil, analfabetismo, logros educativos, vivienda, etc. Lo que distingue a los trabajos de investigación recientes sobre este tema es que se enmarcan dentro del enfoque conceptual de capacidades –desarrollado por Amartya Sen–, y pasan de una visión agregada de múltiples dimensiones de pobreza a una en la que se identifican a los hogares en situación de pobreza multidimensional. El indicador de NBI es sin duda el antecedente más cercano de la medición e identificación de pobres multidimensionales, aunque

no presenta las propiedades de un indicador sintético de pobreza como el propuesto por Alkire y Foster.

Los trabajos sobre pobreza multidimensional han estado centrados esencialmente en la aplicación al caso peruano del índice sintético de pobreza multidimensional propuesto por Alkire y Foster (IPM). Tanto los trabajos de Castro *et al.* (2012) como de Vásquez (2012) siguen esta línea. Ellos buscan contrastar la evolución y nivel de la incidencia de pobreza monetaria con el IPM, y en particular, se interrogan si dichos indicadores identifican a los mismos pobres. Es una preocupación importante de ambos estudios la potencial filtración o exclusión de pobres multidimensionales, aunque difieren en cuanto al número de dimensiones y el contenido de las mismas. Mientras que Vásquez considera tres dimensiones (educación, salud y condiciones de la vivienda), Castro, Baca y Ocampo incluyen esas mismas tres dimensiones en el cálculo del IPM y añaden otras tres (nutrición, solvencia monetaria y vulnerabilidad). Al igual que la mayoría de las mediciones del IPM, las dimensiones, las ponderaciones y los umbrales que identifican a los hogares en situación de pobreza multidimensional son considerados como dados; mientras que los indicadores que reflejarían las privaciones en cada una de las dimensiones son indicadores preexistentes y regularmente publicados individualmente por el INEI. Las conclusiones de los dos estudios coinciden en señalar las discordancias entre, por un lado, los niveles de pobreza multidimensional y la pobreza monetaria (3,5 millones de pobres 'invisibilizados', debido al hecho de adoptar la pobreza monetaria, según el estudio de Vásquez) como criterio de identificación de la población en situación de privación y, por el otro, su evolución (la reducción de la pobreza monetaria entre 2004 y 2008 en 12 puntos porcentuales no fue acompañada de un incremento en el acceso a activos importantes para el bienestar de los individuos).

El trabajo de Clausen y Flor (2014) se desmarca de los anteriores en el sentido que no intenta contrastar los criterios monetarios y no monetarios de identificación de los hogares en situación de pobreza, sino más bien centrarse sobre una propuesta de medición de pobreza multidimensional basada en una lectura, que los autores califican de 'estricta', del enfoque de capacidades propuesto por Sen. En la aplicación del IPM, adoptan un criterio de identificación ligeramente distinto al propuesto por Alkire-Foster, pues en lugar de basarse en los indicadores se basan en las dimensiones en donde ocurren las privaciones; mientras que el resto de procedimientos es idéntico a los propuestos por Alkire-Foster, tomando información de las Enaho 2004, 2008 y 2012. El IPM está compuesto por siete dimensiones (vida, educación,

ciudadanía, participación en la sociedad, seguridad y control, empleo y ciudadanía y hábitat humano) aproximadas a través de 19 indicadores, con lo cual constatan una reducción de la pobreza multidimensional a lo largo del tiempo, consistente con la reducción en la pobreza monetaria.

Una línea de investigación novedosa es la que inauguran Olivera y Tournier (2015), pues estudian ya no la pobreza multidimensional para el conjunto de la población, sino que identifican las múltiples dimensiones de bienestar relevantes para un subgrupo específico: los adultos mayores. Los autores citados no se limitan a la construcción del IPM siguiendo la propuesta de Alkire-Foster, sino que extienden su interés a los determinantes del ‘envejecimiento exitoso’. Se alejan de una visión dicotómica (éxito/fracaso) para considerar un conjunto de dimensiones de bienestar específicos a esta categoría de población. Para ello, consideran las dimensiones de salud física, salud emocional, satisfacciones con la vida, funcionamientos y capacidad cognitiva; todas ellas aproximadas a través de nueve indicadores. Este estudio se basa en una muestra de 4151 adultos mayores –entre 65 y 80 años– de la Encuesta de Salud y Bienestar del Adulto Mayor (Esban), realizada por el INEI en 2012, y que sirvió de línea de base para la evaluación del programa Pensión 65. Los resultados del estudio muestran que la seguridad alimentaria, la calidad de la nutrición y la autoestima son los principales factores que pueden ser medidos y monitoreados fácilmente y sobre los cuales las políticas públicas pueden incidir sobre el envejecimiento exitoso. Otros factores asociados son el empoderamiento, sexo masculino, alfabetismo, la condición de no fumador, presión arterial normal, ausencia de discapacidades y la frecuencia de contacto con el entorno social.

Gonzales (2014) adopta una perspectiva distinta, pues analiza ya no la acumulación de privaciones a nivel individual, sino más bien a un nivel regional. Se propone un índice de integración para la inclusión humana (IIIH), que trata –según el autor– de agregar en un solo índice los diferentes factores que facilitan la integración de las personas y familias a la sociedad, y de esta manera contribuyan a su inclusión social. Dicho índice cubre tres dimensiones: la integración física, económica y estatal. La integración física es medida a su vez por tres indicadores de acceso (vial, electricidad y teléfono), la integración económica incluye los indicadores de participación en el mercado de trabajo y en el mercado de crédito. La integración con respecto al Estado es medida a través del pago de impuestos y el gasto público recibido. Los índices son calculados a nivel de unidades administrativas (regiones), y luego combinados en un solo índice, asumiendo una ponderación homogénea.

Gonzales de Olarte muestra que el índice de integración al Estado es el que menos está correlacionado con los otros índices a nivel regional.

De acuerdo a Escobal (2012a), la pobreza multidimensional y la desigualdad de oportunidades son conceptos estrechamente interconectados. La igualdad de oportunidades nivela el campo de juego para que circunstancias fuera del control de un niño –tales como género, etnia, ubicación geográfica o los antecedentes familiares– no influyan en sus oportunidades en la vida. Esto significa que si se logra la igualdad de oportunidades, un niño tendrá una mayor capacidad de superar las privaciones y la pobreza multidimensional. Utilizando la información recogida durante las dos primeras rondas del estudio longitudinal del proyecto de Niños del Milenio, el autor describe cómo la pobreza multidimensional y la desigualdad de oportunidades cambian a medida que los niños crecen. Los resultados muestran que, aunque los índices escalares de pobreza multidimensional, privaciones o desigualdad de oportunidades pueden ser instrumentos muy útiles de abogacía en favor de una mayor atención a las privaciones múltiples, también son susceptibles de ocultar importantes heterogeneidades.

1.1.4 Dinámicas regionales de condiciones de vida

Aunque hay un consenso sobre la importancia de abordar la pobreza desde un enfoque dinámico, existen aún pocos estudios sobre las trayectorias de los niveles de vida de los hogares, las características específicas de los hogares en situación de pobreza crónica y transitoria, así como sobre los factores de riesgo de caída y oportunidades de escape de la situación de privación. Una de las razones que ha frenado tales estudios es que no se contaba con información longitudinal que cubriera un periodo largo, con un número de observaciones suficientes, como para garantizar la robustez de los resultados obtenidos. Por un lado, el diseño panel de la Enaho con un horizonte de cinco años, y por el otro, el desarrollo de una nueva línea de investigación centrada en la construcción de paneles sintéticos, sobre periodos que van más allá que los paneles observados, han permitido analizar trayectorias sobre periodos extendidos.

El obstáculo de la no disponibilidad de verdaderos paneles de hogares –en muchos países en desarrollo– ha llevado a Dang y Lanjouw (2013) a desarrollar un método de estimación de un panel simulado ('sintético') de hogares, basado en la metodología de estimación de pobreza en áreas menores. Ello permite el estudio de trayectorias de los ingresos o los gastos sobre un pe-

riodo extendido. La aplicación de dicha metodología requiere de repetidas encuestas en corte transversal y del cumplimiento de dos condiciones: i) que la población muestreada sea la misma en las diferentes ruedas de la encuesta, de suerte que se puedan utilizar las características de los hogares invariantes en el tiempo; y ii) que la correlación de los errores de las estimaciones econométricas en dos periodos sucesivos no sea negativa.

Respecto a la investigación sobre dinámicas de la pobreza, pueden identificarse dos grandes ejes: i) los estudios que examinan las dinámicas regionales y nacionales de la pobreza durante la última década; y ii) los trabajos que se interrogan acerca de cuán sostenible ha sido la fuerte reducción de la pobreza registrada en el país. La preocupación apunta tanto al análisis de la expansión de la llamada clase media y su consolidación, como a un examen de la vulnerabilidad de los hogares frente al riesgo de caer en pobreza. En ambos ejes de investigación se han hecho uso tanto de los paneles observados como de los paneles simulados, mediante el método de paneles sintéticos.

No obstante, al igual que todo método de simulación o de extrapolación, es necesario poder evaluar el grado de error o sesgos que dichas estimaciones puedan implicar. En el caso de los paneles sintéticos, ello es posible confrontando los resultados obtenidos mediante paneles sintéticos con los resultados obtenidos de los paneles observados. Es este enfoque el que adoptan Cruces *et al.* (2011) para el caso de Perú, Chile y Nicaragua, países en donde existen datos de panel de hogares de buena calidad recogidos por encuestas a hogares. Los resultados obtenidos logran predecir bastante bien las tasas de transición entre los distintos estados de pobreza, y dichos hallazgos son robustos ante diferentes especificaciones de los modelos de estimación. Sin embargo, los resultados son menos concluyentes en cuanto al perfil de los hogares que experimentan alguna transición de pobreza. Los autores exploran tres direcciones hacia las cuales pueden ser extendidos los análisis de paneles sintéticos: i) las comparaciones entre indicadores de bienestar basados en los ingresos y los gastos; ii) el examen de cuán robustas son las simulaciones para periodos más largos; y iii) la robustez de considerar dos umbrales de transiciones en lugar de uno solo.

A partir de esta misma metodología, Canavire-Bacarreza y Robles (2016) encuentran que las entradas y salidas de la pobreza dependen de la duración de la pobreza y de la secuencia de los episodios de pobreza. Una mayor cantidad de periodos previos en situación de pobreza se encuentran asociados a una menor probabilidad de salida de la misma e, inversamente,

mientras más tiempo fuera de la pobreza permanezca el hogar, menor será la probabilidad de que caiga en ella. De esta manera, los autores sostienen que –en la última década de rápido crecimiento– la probabilidad de mantenerse fuera de la pobreza o de salir de ella fue más elevada que la de mantenerse en dicha situación o la probabilidad de caer en ella. Se concluye de su investigación que la situación experimentada en el pasado por los hogares puede tener gran importancia en la predicción de su futuro estatus de pobreza.

La fuerte reducción de la pobreza durante los últimos 15 años, con su fases de fuerte crecimiento y seguida desaceleración, han suscitado varios trabajos que examinan la elasticidad de las variaciones de pobreza ante cambios en las tasas de crecimiento del PBI y su heterogeneidad regional; asimismo, estudios que intentan identificar cuáles han sido los principales componentes de los ingresos detrás de los cambios en los niveles de pobreza y desigualdad. Entre los primeros, figura el estudio de Garrido (2013), quien calcula que la elasticidad de la relación crecimiento económico-pobreza ha sido de 0,67 durante el periodo 2007 y 2012. Estimaba que para lograr reducir la pobreza a un nivel de 15% para el 2016, el crecimiento de la economía entre 2012 y 2016 debía ser de 17%.

Cruces *et al.* (2015) centran su análisis igualmente sobre el periodo de fuerte crecimiento (2002-2012), y examinan en particular la resiliencia de la economía peruana a la crisis internacional ocurrida en 2008, a comparación del resto de países de la región. Según las estimaciones de los autores, los únicos indicadores del mercado laboral que sufrieron un impacto fueron la estructura del empleo, según niveles de educación, y la tasa de empleo formal. En suma, el efecto fue soportado por el sector formal moderno antes que el sector informal; por lo cual las consecuencias no se propagaron con la misma intensidad al resto de la economía.

Varios autores han analizado en qué medida el crecimiento ha favorecido a las regiones y se han interrogado si se dio un escenario de convergencia o, por el contrario, las disparidades regionales se han acentuado. Así, Adrianzen (2013) revisa la evidencia empírica sobre el crecimiento, reducción de la pobreza regional y la convergencia regional (hacia estándares de vida limeños) en las regiones peruanas de 2001 a 2012. El autor destaca que la evolución agregada de las regiones peruanas se ha dado en un contexto de crecimiento nacional sostenido, incremento de las exportaciones, un flujo históricamente inusual de capitales privados en la cuenta financiera externa

y términos de intercambio favorables. Aunque las regiones experimentaron fuertes tasas de crecimiento, estas crecieron menos que la capital; por lo cual, el índice de convergencia de la mayoría de las regiones peruanas se ha mantenido estancado o ha disminuido ligeramente. El autor deja abiertas preguntas como por qué las regiones crecen relativamente menos o por qué estas no convergen a los estándares capitalinos.

Otros estudios examinan el caso específico de algunas regiones, intentando identificar los factores que explican a nivel local las condiciones de vida observadas. El presupuesto de gobiernos locales en varias regiones del país se incrementó significativamente, en particular, en aquellas ligadas a las industrias extractivas. El *boom* de los *commodities* en la década del 2000 y la fuerte expansión de las inversiones y exportaciones mineras, tanto como de los ingresos de los gobiernos locales por concepto del canon, han llevado a interrogantes sobre los impactos económicos locales de dicho auge. Aragón y Rud (2013) examinan el impacto en la sierra norte de la mina Yanacocha, combinando datos sobre los ingresos de los hogares provenientes de la Enaho para el periodo 1997-2006 y datos extraídos de los informes de la empresa minera. Para cuantificar el grado de exposición a las actividades de la mina, los autores calculan la distancia de cada hogar respecto a la ciudad de Cajamarca; mientras que la expansión de las actividades de la mina es medida a través de la masa salarial, las compras locales y la producción total. La demanda de la mina en insumos locales es estimada como la suma de la masa salarial y las compras locales. Los autores encuentran un efecto positivo de la demanda local de la mina sobre los ingresos reales de los hogares, aun controlando por los efectos del canon minero. Estos efectos se manifiestan únicamente en las áreas aledañas y alcanzan a los trabajadores no calificados en ramas distintas a la minería. Según los autores, estos resultados subrayan el potencial de los eslabonamientos productivos de las industrias extractivas para crear efectos positivos en los países en desarrollo.

Loayza y Rigolini (2016) se preguntan igualmente si el *boom* minero ha tenido un efecto benéfico sobre la población en los distritos mineros respecto a los distritos no mineros, únicamente en los 17 departamentos (1364 distritos en total) en donde existe actividad minera. Para responder a ello, se emplean los datos del *Mapa de pobreza a nivel distrital*, elaborado por el INEI –en base al censo del 2007– con datos sobre producción minera y transferencias hacia gobiernos locales. Los autores utilizan diversos indicadores (tasa de analfabetismo, años de educación, etc.) construidos sobre la base de los censos de 1993 y 2007. Encuentran que los distritos mineros

tienen mayor consumo promedio per cápita y menores tasas de pobreza que los distritos similares. Estos impactos positivos, sin embargo, disminuyen drásticamente con la distancia geográfica y administrativa respecto a los centros mineros. Por otra parte, la desigualdad de consumo dentro de distritos mineros es mayor que en los distritos no mineros comparables. Los autores argumentan que este doble efecto se explica por el hecho de que la actividad minera atrajo inmigrantes con mayores niveles de educación y por los empleos obtenidos –por la población local– en las industrias y servicios relacionados a la minería. Los autores examinan en qué medida los efectos de la actividad minera se extienden hacia los distritos vecinos de los distritos mineros. Los resultados obtenidos indican que los efectos de la actividad minera no se extienden a los distritos vecinos sino que se confinan a los distritos mineros. En cuanto a los efectos del canon, los autores no encuentran efectos significativos (ni positivos ni negativos), aunque señalan que ello se puede deber a que los efectos han sido estimados luego de transcurridos tan solo cinco años luego del inicio del canon y a la débil capacidad de los gobiernos locales.

Precisamente, en una investigación previa, Loayza et al. (2014) intentan explicar los determinantes de la capacidad de gasto de los gobiernos locales. Entre dichos determinantes, los autores consideran la capacidad institucional, las características estructurales y la economía política local. Para ello, emplean datos primarios combinando registros administrativos (Renamu, SIAF y JNE) y el censo de 2007, además de fuentes secundarias que comprenden el *Mapa de pobreza distrital 2007* y el indicador de capacidad fiscal, que capta el potencial de ingresos de cada distrito, elaborado por Canavire-Bacarreza y Martínez-Vázquez (2012). Las estimaciones econométricas son realizadas por la técnica de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) y regresiones de cuantiles sobre una muestra efectiva de panel de 1688 distritos para tres años consecutivos (2007-2009). La variable dependiente en este modelo econométrico fue el porcentaje de presupuesto asignado y efectivamente gastado por la municipalidad en el periodo 2007-2009; mientras que las variables independientes incluyen el tamaño del presupuesto, el proceso de asignación, la capacidad local de gasto, las necesidades locales y variables sobre la economía política (alcalde titular, porcentaje de votos obtenidos por el alcalde).

De esta forma, se encuentra que uno de los factores causantes de la heterogeneidad en las trayectorias de los niveles de vida distritales sería su capacidad de gasto. Sin embargo, dicha relación depende, a su vez, de la capacidad de gasto de las autoridades locales. Los autores citados encuentran

que la tasa de ejecución del presupuesto es menor para aquellos distritos que disponen de un mayor presupuesto y que las capacidades de gestión juegan un papel significativo (poblaciones más educadas y un personal más calificado en la municipalidad tienen efecto positivo). Esta relación no es lineal, pues la magnitud de los impactos varía a lo largo de la distribución de los valores de la tasa de ejecución presupuestal, siendo estos más fuertes cuando las tasas de ejecución del presupuesto son menores. Estos resultados, en cierto modo esperados, implicarían que el impacto del canon minero –sobre la divergencia de las trayectorias distritales– se ve atenuado por la menor capacidad de gasto de los distritos que reciben los montos más importantes. Asimismo, los autores resaltan el impacto de factores políticos, muy poco abordado en los estudios de dinámicas regionales. En efecto, las localidades que registran mayores tasas de pobreza, con menos población dispersa y en donde las autoridades fueron elegidas con mayor votación exhiben una mayor tasa de ejecución del presupuesto.

Estos resultados llevan a concluir que la mejora única del monitoreo –y no de las capacidades de los gobiernos locales– no incrementará la efectividad de la descentralización y conllevará a menores niveles de gasto. Es por ello que el tamaño del presupuesto, la proporción de dicho presupuesto –cuya fuente son las actividades extractivas–, la población del distrito y la capacidad local resultan ser las mayores restricciones en la ejecución de los presupuestos de los gobiernos distritales.

Por su parte, Escobal y Armas (2015) exploran la relación existente entre los cambios en la estructura agraria y las dinámicas de pobreza de las provincias rurales en el Perú. Usan para ello un panel provincial que abarca el periodo 1994 y 2012. Los resultados descriptivos muestran claramente que las provincias con reducciones importantes en las tasas de pobreza rural son aquellas cuyas unidades agropecuarias tenían, al inicio del periodo, una mayor cantidad de tierra agrícola –en equivalente de riego–, una estructura de propiedad menos fragmentada, una distribución de la tierra más equitativa y una mayor proporción de productores con capacidad de innovación tecnológica. Por su parte, los resultados econométricos sugieren que un importante determinante de la dinámica de pobreza rural observada en el periodo analizado es el tamaño de la propiedad y no la estructura agraria. El tamaño promedio de la unidad agropecuaria no solo tiene un efecto lineal sobre el ratio de bienestar o pobreza rural, sino que también existe una importante no linealidad. Adicionalmente, los autores muestran que las provincias que presentan una tasa de emigración más alta y una tasa de inmigración más baja son las que

registran un mayor incremento de la pobreza rural. Finalmente, los autores constatan un impacto positivo del grado de diversificación de la actividad productiva sobre las posibilidades de generar dinámicas de reducción de la pobreza en áreas rurales, aun considerando los factores que determinan accesos diferenciados a los mercados.

La investigación realizada por León (2012) busca comprobar si la hipótesis de que las economías nacionales crecen consistentemente con la distancia a la línea ecuatorial se cumple en el caso del territorio peruano para espacios subnacionales. Para ello, se utilizan coordenadas GPS, datos de cuestionarios, archivos climáticos e información proveniente de la Endes; con lo cual se estiman modelos llamados *moderated multiple regression* para comprobar el efecto de la latitud del clúster sobre variables de riqueza del hogar y educación de las mujeres. Tras controlar por un set de variables climatológicas y geográficas del clúster, así como sociodemográficas del hogar, el autor encuentra que el índice de activos del hogar crece de norte a sur, según las regiones ecológicas de Brack de orientación latitudinal estudiadas, especialmente para los ámbitos rurales. Por su parte, la educación de la mujer presenta este mismo efecto, aunque solo para las tres primeras regiones ecológicas.

1.1.5 Aspiraciones

La importancia crucial de la agencia en el complejo vínculo que une las capacidades a los funcionamientos ha sido resaltada por Sen. La reflexión sobre el papel de la agencia en la perpetuación de la pobreza fue planteado desde la antropología por Appadurai (2004), quien otorga una atención particular a los factores asociados a las autolimitaciones de las aspiraciones por las circunstancias y las normas sociales. Califica tal limitación como una dimensión misma de las privaciones pues, siguiendo al autor, existe un estrecho vínculo entre las aspiraciones y la agencia de los individuos. Los 'esfuerzos' individuales, que generalmente son considerados en la literatura como exógenos y que revelan el dominio de las preferencias, estarían en realidad también determinados por las circunstancias y las normas sociales que modelan las aspiraciones. Así, aspiraciones limitadas llevan a considerar que el dominio de lo que es posible alcanzar en la vida es reducido por el solo hecho de pertenecer a un grupo social discriminado o relegado socialmente. De esta manera, se limitan los esfuerzos y se cae en una suerte de trampa de pobreza (Bourguignon et al. 2007; Ray 2004; Walton y Rao 2004).

En el periodo 2011-2016, gracias a la acumulación de varias rondas de las encuestas realizadas dentro del marco del proyecto Niños del Milenio (*Young Lives*, por su denominación en inglés) varios estudios han sido realizados sobre la existencia de brechas de las aspiraciones entre grupos y su impacto sobre diferentes variables de resultados en el caso peruano. En la medida que el proyecto *Young Lives* comprende cuatro países (Vietnam, India, Etiopía y Perú), permite resaltar diferencias y continuidades entre países con instituciones y normas bastante contrastadas.

El estudio de Dercon *et al.* (2011) utiliza los datos de niños en edades de 8, 12 y 15 de Niños del Milenio, y se interroga acerca de la existencia de brechas de género sobre un conjunto de indicadores de resultados –entre los cuales figuran nutrición, educación, aspiraciones, bienestar subjetivo y competencias psicosociales–. Dentro de las competencias psicosociales, incluye un indicador de agencia, distinguiéndolo así de las aspiraciones. En el caso del Perú, las brechas de género en favor de los hombres en los test cognitivos y de rendimiento observadas a una temprana edad (8 años) dejan de ser significativas para las otras cohortes (12 y 15 años). Por su parte, las aspiraciones de los padres respecto al nivel de educación de los hijos juegan en favor de las niñas de 8 años, y las diferencias dejan de ser significativas para los otros grupos de edad. Las aspiraciones de los niños sobre el nivel de educación que desearían alcanzar tampoco muestran diferencias de género. Interactuando la variable de género con el nivel de educación de la madre, con el área de residencia y con pobreza, no se observan impactos de género sobre las aspiraciones de los padres o de los niños sobre la agencia de los niños en ninguna de las variables de interacción y ninguna de las cohortes. Las diferencias de género sí son significativas y desfavorables a las niñas en el caso de la matrícula escolar, pero dicho efecto solo es observado para la cohorte de 12 años.

Utilizando la misma encuesta, Doman y Pells (2015) constatan que las niñas y los niños tienen elevadas aspiraciones para su futuro. Para la cohorte de 12 años de edad, el 92% aspiraba a alcanzar la formación profesional o universitaria. Sin embargo, durante la adolescencia, las diferencias sociales iniciales se manifiestan en menores tasas de escolaridad para los más pobres respecto a los menos pobres (con una diferencia de 25 puntos porcentuales y un poco más de 30 puntos para los adolescentes de 15 y 19 años). En el caso de los más pobres, los costos de oportunidad son más elevados en la medida que la escuela compite con la necesidad de trabajar y conlleva reducir sus aspiraciones educativas hacia metas más realistas. Se abandona así la idea

de una formación universitaria por la de una educación técnica, que significa un nivel educativo mayor al alcanzado por la mayoría de los padres.

En otro estudio sobre las aspiraciones de los Niños del Milenio, Boyden (2013) analiza –bajo un enfoque cualitativo– la asociación entre educación formal, movilidad social y migración infantil independiente en los cuatro países cubiertos por la encuesta. Boyden sostiene que entre las poblaciones de escasos recursos, la migración infantil cumple la función de reforzar las relaciones de parentesco entre generaciones y los hogares, así como facilitar la progresión de los niños a través del curso de vida, cumpliendo un papel fundamental en la reproducción social. La educación ha adquirido un valor simbólico como el principal medio para escapar de la pobreza y la realización de las aspiraciones de movilidad social. Como tal, elevadas aspiraciones educativas se combinan con carencias del sistema educativo para estimular la selección de escuela, las transferencias de escuela y la migración de niños escolares. El artículo concluye examinando las implicaciones para los niños, para la reproducción social y política.

El vínculo entre aspiraciones y migraciones es igualmente explorado con un enfoque biográfico por Crivello (2015). El autor examina las aspiraciones de jóvenes peruanos y el papel de la migración en sus futuros imaginados, desde una perspectiva generacional con datos de Niños del Milenio. El objetivo es profundizar la comprensión de los contextos sociales en que se generan aspiraciones por y para los niños, prestando atención a las historias de la migración familiar, los contextos familiares y las redes de migración de los niños. El autor concluye que las aspiraciones representan mucho más que futuros abstractos, pues orientan acciones y comportamientos en el presente y permiten una mirada más compleja de las desigualdades y las condiciones de privación actuales de los niños.

Vakis et al. (2016) sugieren que existe una suerte de “contagio” entre las aspiraciones de los niños respecto a sus pares, el cual operaría a través del aprendizaje sobre las experiencias positivas de otros niños. Los autores encuentran, en un primer análisis exploratorio, que los niños que viven en comunidades en donde las aspiraciones de logro educativo de sus compañeros son altas también tienen aspiraciones más altas (y viceversa). Esto sugeriría que las interacciones sociales pueden provocar cambios positivos en el proceso de toma de decisiones de los niños respecto a su futuro.

Desde otro ángulo, Risso y Pasquier-Doumer (2015) se interrogan sobre el papel de las aspiraciones en la persistencia en la pobreza y la reproducción de las

desigualdades –en el caso de la población indígena– utilizando los datos de Niños del Milenio. En lugar de centrarse, como los estudios precedentes, en las aspiraciones respecto al nivel de educación deseado (pues existe una casi unanimidad en cuanto a las aspiraciones por alcanzar el nivel de educación superior), las autoras focalizan su atención sobre las aspiraciones ocupacionales y sobre los rendimientos escolares. De esta forma, se distingue un canal interno y un canal externo, a través de los cuales operaran las limitaciones en las aspiraciones. El canal interno consiste en la interiorización por parte de los niños indígenas de sentimientos de inferioridad, derivados de estereotipos discriminatorios (lo que Bourdieu ha calificado como “violencia simbólica”), cuya génesis puede remontarse al periodo colonial. Por su parte, el canal externo operaría de manera indirecta: el niño no aspirará a ocupaciones prestigiosas, pues sabe que es muy poco probable que ello sea posible debido a los pocos recursos con que cuenta su hogar. Las autoras destacan igualmente el papel que puede cumplir un grupo de referencia restringido al ámbito local, igualmente pobre, en el modelado y acentuación de la limitación de las aspiraciones.

El análisis descriptivo de los datos de la encuesta revela que los niños indígenas tienen menores aspiraciones –que los niños no indígenas– en cuanto al tipo de ocupación que desearían tener cuando sean adultos. Sin embargo, una vez controladas las diferencias socioeconómicas, mediante la estimación econométrica, dichas diferencias ya no resultan significativas. Ello significa, siguiendo a las autoras, que los niños indígenas no han internalizado los esquemas raciales acerca de sus oportunidades, y que el nivel socioeconómico del hogar y el nivel educativo de los padres predicen el nivel de aspiraciones ocupacionales de los niños. Esto, a su vez, repercute negativamente sobre los rendimientos educativos. Las autoras precisan que, aun cuando en el presente la discriminación étnica no sea significativa en la formación de las aspiraciones de los niños indígenas, dicha discriminación ha moldeado en el largo plazo la estratificación socioeconómica que determina las actuales aspiraciones profesionales de los niños.

En cuanto al efecto de las aspiraciones sobre los rendimientos educativos, se constata que mientras más modestas sean las aspiraciones de los niños, más limitado será el progreso en los logros lingüísticos. La limitación en las aspiraciones es así un canal adicional que explica la persistencia de las desigualdades entre los grupos étnicos y que refuerza el efecto del entorno socioeconómico sobre el rendimiento escolar. En efecto, según las autoras, el entorno socioeconómico de los niños indígenas afecta directamente a su aprendizaje en la escuela, pero también de manera indirecta en la medida que moldea las aspiraciones de las cuales dependen sus esfuerzos académicos.

1.1.6 La vulnerabilidad a la pobreza y expansión de la clase media

En la última década, el Perú ha atravesado por un periodo de rápido crecimiento económico, acompañado de una espectacular reducción de la pobreza de 37 puntos porcentuales. Sin embargo, la desaceleración observada en los últimos cuatro años ha llevado a interrogarse si dicho crecimiento ha permitido consolidar una clase media librada definitivamente del riesgo de caer nuevamente en pobreza o si, por el contrario, aquellos hogares que dejaron la pobreza volverían a ella en un contexto macroeconómico menos favorable.

La vulnerabilidad está asociada no solamente al alto riesgo de caer en la pobreza en un periodo futuro, sino también a la incertidumbre sobre si el día de mañana se podrán cubrir las necesidades más esenciales. El vivir en la zozobra y el temor que un choque adverso pueda llevar a alimentarse mal, no poder curarse ni escolarizar a los niños, entre otros, es una dimensión de bienestar en sí misma, con valor intrínseco para los hogares, la cual ha sido largamente ignorada. A diferencia de los enfoques tradicionales estáticos –que se limitan a constatar la ocurrencia de la pobreza y actuar una vez ocurrida ella–, un enfoque dinámico permite identificar cuántos y quiénes son los hogares vulnerables y permite diseñar políticas sociales específicas a esta población. Por ello, se torna necesario centrarse en un análisis dinámico que considere el halo de pobreza para poder determinar cuántos y quiénes son los hogares pobres. En otras palabras, no basta con saber quiénes son los pobres en un momento dado, sino considerar también a los que acaban de escapar de la situación de privación tanto como aquellos con alta probabilidad de caída en la misma. Así, la vulnerabilidad se define como el riesgo *ex ante* de que un hogar fuera de la pobreza pase a encontrarse inmerso en ella para el siguiente periodo temporal.

Higa (2011), en un examen del periodo 2002-2006, busca determinar en qué medida el *boom* de la economía peruana ha contribuido a disminuir la incidencia de la pobreza, pero no la vulnerabilidad a la caída en la misma. Los resultados de sus estimaciones sugieren que los hogares se han vuelto más vulnerables durante los últimos años del ciclo expansivo de la economía. Higa estima que el consumo del hogar peruano promedio debe incrementarse en 35% para compensarle por vivir en una situación en donde existe desigualdad e incertidumbre. Este hogar es vulnerable un 78% debido a la pobreza y un 22% por la incertidumbre, siendo la incertidumbre específica al hogar de mayor relevancia que la que afecta igualmente a su entorno. En suma, aunque los pobres son los más vulnerables, existen también hogares con mayores niveles de ingreso que también presentan una alta vulnerabilidad.

López-Calva y Ortiz-Juárez (2014) se proponen identificar y cuantificar a la 'clase media' para tres países (Chile, México y Perú). La definen como aquella población no pobre y no vulnerable, que no pertenece a la élite económica. Así, la población no vulnerable será aquella que tiene un riesgo mínimo de caer en la pobreza. En el caso del Perú, los autores calculan la probabilidad de caer en la pobreza utilizando el panel de la Enaho para 2002 y 2006. Con ello, obtienen 260 observaciones para las entradas en pobreza y 1261 combinando entradas y permanencias en pobreza, sobre un total de 3142 hogares presentes en ambos años. De esta forma, se estima una línea de vulnerabilidad 'condicional', pues utiliza el ingreso predicho de una estimación de Mincer basada en los atributos del hogar para calcular el valor de dicha línea. Examinando las transiciones de pobreza observadas, los autores sugieren fijar un umbral de 10% de probabilidad de caer en la pobreza, por ser un valor que corresponde al promedio de caída en pobreza de los hogares y por representar una muy pequeña probabilidad de caída. Los autores muestran que ha habido un crecimiento significativo de la clase media (de 23% a 42,3% entre 1997 y 2010) a la par de la persistencia de un grupo considerable de hogares que aún enfrentan la posibilidad de volverse pobres.

Ferreira *et al.* (2012), contrariamente a estudios precedentes, adoptan un enfoque distinto para definir quiénes componen la clase media. Abandonan la idea de un umbral monetario que los autores consideran como arbitrario. El enfoque adoptado se basa en la percepción subjetiva de los hogares acerca de su pertenencia a la clase media, y el umbral monetario es definido como aquel nivel de ingresos que corresponde al nivel mínimo para el cual los individuos se consideran miembros de la clase media. En el caso del Perú, dicho valor es de US\$10,5 en paridad de poder de compra (PPP), no muy lejos de la línea de vulnerabilidad estimada según el enfoque de López-Calva y Ortiz-Juárez (2014), de quienes retoman igualmente el umbral máximo (\$50 en PPP) que separa la clase media de la élite. Según las estimaciones de Ferreira *et al.* (2012), la clase media (y la élite) en el Perú representaba el 26% de la población en 2004 y un 30% de ella en 2006. La población que pasó a formar parte de la clase media presenta mayores niveles de educación, vive en zonas urbanas y cuenta con una mayor proporción de empleo formal respecto al promedio del grupo del cual provienen.

Herrera y Cozzubo (2016), basándose en los paneles de la Encuesta Nacional de Hogares 2004-2014, estiman un índice de vulnerabilidad definido como la probabilidad de que un hogar no pobre se vuelva pobre en el siguiente periodo. Para identificar a los vulnerables, utilizan la estrategia desarrolla-

da por Dang y Lanjouw (2014), con lo cual se genera una base de datos que apila los nueve paneles bianuales del periodo 2004-2014. Se obtiene una muestra de más de 55 mil observaciones, la cual incluye un número importante de observaciones de entradas en pobreza (4206 hogares). Así, los autores estiman una línea de vulnerabilidad tomando la correspondiente al nivel de gastos o ingresos asociados a los hogares con una probabilidad de caída en pobreza del 10%.

A partir de la línea de vulnerabilidad y las líneas de pobreza extrema y no extrema, los autores analizan la evolución de los hogares vulnerables. Encuentran que la población vulnerable se ha expandido de 20% a 33% entre 2004 y 2014, al mismo tiempo que la pobreza se redujo en 37 puntos. La desaceleración del crecimiento, particularmente en los dos últimos años, se ha traducido en un incremento del índice de vulnerabilidad, rompiendo así la tendencia decreciente observada durante el periodo de rápido crecimiento. Herrera y Cozzubo sugieren que la vulnerabilidad en el Perú es de naturaleza 'estructural', pues se relaciona directamente con las características de la inserción laboral, generadoras de muy fuerte inestabilidad de ingresos. A ello se agrega la vulnerabilidad asociada al tipo de hogares y al ciclo de vida (hogares extendidos con una mayor proporción de miembros dependientes y hogares jóvenes). El entorno geográfico –estrechamente asociado a la densidad del Estado y que define, en cierto modo, las oportunidades productivas– también juega un papel importante en la vulnerabilidad estructural. Los autores encuentran que los choques adversos, que han sido tradicionalmente considerados como factores distintivos de los vulnerables, solo mostraron tener un impacto significativo cuando se trata de choques mayores (catástrofes naturales) o al presentarse de manera acumulada. Por último, las estrategias empleadas por los hogares para atenuar o neutralizar el impacto de un choque adverso presentan resultados contrastados; por un lado, la utilización del ahorro permite reducir la vulnerabilidad a la pobreza en casi un tercio; por el otro, el recurrir al endeudamiento resulta un factor agravante de la vulnerabilidad.

Díaz y Valdivia (2012) estudian el impacto sobre los gastos provocados por choques de salud (definidos como la ocurrencia de una nueva enfermedad crónica en el hogar). En este trabajo, los autores encuentran que un incremento en los gastos de bolsillo en salud no se traduce en una reducción equivalente de los otros gastos del hogar –exceptuando el caso cuando el principal perceptor de ingresos es afectado por un *shock* de salud, donde los resultados muestran que los hogares peruanos parecen poder suavizar el impacto sobre los ingresos por

trabajo y los otros gastos–. Ello implicaría, según los autores, que los hogares utilizan sus activos acumulados o las redes sociales para mitigar la carga financiera que provocan los choques de salud. Sin embargo, dicha estrategia no es sostenible en el tiempo y podría perpetuar una transmisión intergeneracional de la pobreza, al obligar a los hogares a sacrificar gastos en educación y alimentación con el fin de satisfacer las necesidades de gasto corriente. Estos efectos pueden ser atenuados en la medida que las familias puedan recurrir a redes informales de seguridad (familias extendidas, organizaciones comunitarias) para hacer frente a los costos financieros de los choques de salud.

1.1.7 Pobreza urbana, pobreza rural

Durante el periodo 2004-2015, se registró en el Perú un de las más importantes disminuciones de la pobreza de la región y ciertamente en su historia. A pesar de que dicha reducción fue más importante en el área rural (38,2 puntos) que en el área urbana (33,7 puntos), el peso creciente de la población urbana ha significado que en 2015 el número de pobres en áreas urbanas sea ligeramente superior al de los pobres rurales (aunque la diferencia no es estadísticamente significativa). En cierto modo, la pobreza en el Perú se ha venido ‘urbanizando’.

Mitlin (2013) destaca que la pobreza urbana está estrechamente vinculada a la inserción de los hogares al mercado de trabajo, pues predomina el empleo informal y el subempleo en los hogares pobres. La violencia, el déficit de servicios básicos y la inseguridad en la tenencia de la vivienda caracterizan igualmente a la pobreza urbana. El autor se interroga sobre el papel que juegan los movimientos sociales en las políticas de lucha contra la pobreza. Destaca el impacto de los comedores populares, los comités de Vaso de Leche y –de manera general– los movimientos sociales que presionan al Estado en favor de la provisión de bienes de consumo colectivos.

1.2 Desigualdad

Los estudios sobre la desigualdad han cobrado importancia en un contexto de fuerte caída de las tasas de pobreza y moderada reducción de la desigualdad monetaria. La persistencia de elevados niveles de desigualdad implica que, para lograr reducir la pobreza, se requieren tasas promedio de crecimiento más altas respecto a un contexto de menor desigualdad. Sin embargo, las perspectivas macroeconómicas son poco propicias como para poder alcanzar tasas de crecimiento similares a las del periodo 2004-2012.

Dos líneas de investigación han buscado precisar el diagnóstico sobre los niveles y la evolución de la desigualdad de los ingresos. La primera de ellas se ha centrado en una evaluación crítica de las estimaciones del coeficiente de Gini, considerando la subestimación de los altos ingresos. El punto de partida de dichos estudios es la discrepancia existente entre las estimaciones del agregado del ingreso en cuentas nacionales y las estimaciones provenientes de la encuesta de hogares Enaho, que no recogen correctamente los altos ingresos debido a la subdeclaración por parte de los hogares entrevistados. Por razón del diseño de la muestra, dicho segmento de altos ingresos presenta una probabilidad muy baja de ser seleccionado, además de tener una alta probabilidad de no respuesta a la encuesta. La segunda línea de investigación ha analizado la contribución de los distintos componentes de los ingresos a la evolución observada de los índices de desigualdad.

Más allá del diagnóstico sobre las desigualdades monetarias, diversas investigaciones –retomando en cierto modo las preguntas planteadas por Sen (¿desigualdad entre quiénes?, ¿desigualdad de qué?)– abordan las diversas dimensiones de las desigualdades horizontales y focalizan su atención sobre la desigualdad de oportunidades antes que sobre la desigualdad de resultados de mercado.

1.2.1 La medición de la desigualdad monetaria

Por un lado, Yamada y Castro (2012) señalan que las estimaciones de desigualdad a partir de la Encuesta Nacional de Hogares está sesgada, debido principalmente al subreporte de los hogares ricos. Ante ello, los autores reemplazan el consumo promedio de la Enaho con su contraparte de las cuentas nacionales, asumiendo una forma log-normal para las variables de interés (ingresos y gasto). Encuentran que el índice de Gini corregido aumenta considerablemente, con discrepancias de hasta 20 puntos, lo cual interpretan como una suerte de umbral máximo. Pese a que un punto clave de la metodología empleada por Yamada y Castro es la forma log-normal, asumida para las variables dependientes, los autores no logran demostrar que la distribución de ellas siguiera esa distribución empírica. No obstante, la forma funcional asumida permite efectuar análisis sobre la elasticidad de la pobreza con el crecimiento y la desigualdad.

Por su parte, Yamada *et al.* (2012) analizan la evolución de la desigualdad monetaria en el Perú entre los años 1997 y 2010. Los autores parten de la intuición que “si las cuentas nacionales capturan todo el ingreso nacional ge-

nerado y el consumo agregado realizado, sus diferencias con los agregados estimados a partir de las encuestas de hogares identifican los subreportes que faltan para completar las distribuciones de ingresos y gastos” (2012: 71). De este modo, asumiendo una distribución log-normal de los gastos e ingresos, como en el caso previamente citado, los autores las relacionan mediante identidades matemáticas con la línea de pobreza, la incidencia de pobreza y el coeficiente de Gini. Para algunos casos, se encuentra una discrepancia, pues la desigualdad aumenta según las cuentas nacionales, mientras que se ve una reducción según los resultados de la Enaho.

Escobal y Ponce (2012) también coinciden en que las encuestas de hogares tienden a subestimar la desigualdad al no capturar a la población más rica; por lo cual, proceden a ajustar los coeficientes de Gini por las cuentas nacionales. Ellos muestran que –entre 1981 y 2007– la desigualdad del gasto per cápita entre individuos tuvo una tendencia a la baja, aunque las desigualdades horizontales se vieron incrementadas. Aunque no detallan la metodología empleada, los autores asumen una distribución log-normal del gasto per cápita, y afirman que con otras distribuciones de colas más anchas (del tipo Singh-Maddala o Dagum) se encuentran resultados similares. Los índices de Gini recalculados muestran una reducción mucho menor de la desigualdad con relación a la trayectoria del indicador obtenido de las encuestas de hogares.

En el caso del trabajo de Lopez-Calva y Ortiz-Juárez (2012), los autores proponen un índice novedoso de desarrollo humano al usar la familia de índices de Foster, el cual penaliza la desigualdad al ser sensible a la forma funcional de la distribución. Para ello, utilizan indicadores de ingreso, salud y educación de encuestas con representatividad nacional, e indicadores de mortalidad mediante data censal a nivel municipal. Propuesto este índice multidimensional, los autores realizan un ejercicio de aplicación empírica para México, Nicaragua y Perú. Encuentran que las pérdidas en desarrollo humano por desigualdad están cerca del 29% para el caso peruano, siendo el componente educativo el más sensible al ajuste por la desigualdad.

1.2.2 Tendencias y descomposición de la desigualdad

En general, el panorama que se observa en Perú y Latinoamérica es de una mejora considerable en la dotación de educación de la mano de obra, una distribución menos concentrada de los años de educación y una mayor oferta de mano de obra calificada. Esto propicia una reducción en los retornos

relativos a la educación (*premium*), que ahora no son un activo tan escaso en la sociedad. El análisis del caso peruano es de especial cuidado, pues son conocidas las fuertes raíces de la desigualdad en el país. Tal como señalan Jaramillo y Saavedra (2010), el Perú ha mostrado como tendencia de largo plazo una reducción de la desigualdad desde 1991, claramente marcada por una distribución más equitativa de la tierra y de la educación. Sin embargo, Lima sigue presentando los mayores niveles de desigualdad, mientras que la reducción en la inequidad de los ingresos ha ocurrido primordialmente por la reducción de la desigualdad en las áreas urbanas y una pequeña contribución en áreas rurales.

La descomposición de los factores asociados con la reducción de la desigualdad, presentada por Jaramillo y Saavedra, muestra que el cambio en la estructura educativa de la mano de obra y los retornos a la experiencia laboral fueron los principales contribuyentes de la reducción de la desigualdad entre 1997 y 2006. Por otro lado, el papel de las rentas, el número de horas trabajadas y los retornos a la educación incrementaron la desigualdad de los hogares. Por su parte, el papel de las políticas públicas presenta un rol igualador, aunque de poca capacidad, a través de transferencias monetarias directas (transferencias condicionadas a hogares pobres y pensiones no contributivas), transferencias en bienes y aumento en la provisión de servicios públicos como educación y salud. Para el periodo analizado, se observan efectos a través del premio a la educación, pues este disminuye en el caso de los trabajadores calificados, mientras que se observa una mayor equidad en el acceso y los años de educación. Asimismo, se produce un cambio demográfico, por el cual aumenta la proporción de adultos dentro de los hogares. El efecto sobre los retornos a la educación superior se genera principalmente por el crecimiento de la oferta de mano de obra calificada, que sobrepasa los niveles de demanda. Este escenario es opuesto al de décadas anteriores, donde la mayor demanda de este factor productivo generó retornos elevados a la educación superior.

Azevedo *et al.* (2013) proponen una descomposición de los cambios observados en la desigualdad en el Perú (para el periodo 2004-2010) y en otros 13 otros países de América Latina. El método de descomposición se basa en una serie de simulaciones de distribuciones contrafactuales usando el método Shapley-Shorrocks, lo cual permite a los autores estimar la contribución de los cambios demográficos, cambios en el empleo y en cada una de las fuentes del ingreso del hogar. Los resultados obtenidos en el caso peruano, al igual que en el conjunto de países considerados, designan a los ingresos

por trabajo (que dan cuenta de 61% de la reducción) como el principal factor en la reducción observada del coeficiente de Gini (de 3,6 puntos). Ello no es sorprendente en la medida que es la principal fuente de los ingresos y es la que creció a mayores tasas anuales entre todos los componentes del ingreso (5,1%, cuando el ingreso promedio creció a una tasa anual de 4,8%). El ingreso por trabajo se incrementó –a su vez– debido al fuerte crecimiento de los ingresos por hora (5,3% de crecimiento promedio anual) y no al aumento de las horas trabajadas, las cuales disminuyeron ligeramente (-0,3%). El crecimiento de los ingresos fue durante este periodo marcadamente propobre, en la medida que el ingreso por hora del quintil más pobre creció a una tasa anual promedio de 8,8% mientras que el del quintil más rico lo hizo a una tasa de 2,9% anual. Las transferencias tuvieron una contribución modesta en la reducción del coeficiente Gini (dan cuenta del 11% de la reducción observada), a pesar de haberse incrementado en casi 20% entre 2004 y 2010. Dicha contribución fue bastante mayor en otros países de la región, alcanzando a representar un 30% de la disminución de la desigualdad, lo cual significa que existe un amplio margen en la reducción de las desigualdades mediante un incremento en las transferencias para el Perú.

Robles y Robles (2016) extienden y afinan el análisis –realizado por Azevedo *et al.* (2013)– de los factores que han contribuido a la reducción del coeficiente de Gini, desagregando con mayor detalle los componentes de los ingresos y extendiendo el periodo bajo análisis a los años 2004 y 2013. Utilizando el mismo método de descomposición, encuentran que la disminución de los rendimientos a la educación tuvo una contribución a la reducción de la desigualdad más importante que el incremento de los ingresos por trabajo. Las transferencias, una vez desagregadas en sus componentes de fuentes públicas y privadas, permiten resaltar el papel redistributivo de los programas sociales, cuya contribución a la reducción del coeficiente de Gini fue de 15,2%, no muy lejos de la contribución de los ingresos por trabajo de 18,2%.

Considerando la condición del empleo, Rentería (2015) analiza las diferencias de ingresos entre trabajadores con empleo formal e informal, en cuanto estas puedan ser explicadas por los atributos productivos de los trabajadores o si resultan de diferencias propias de la segmentación laboral en el mercado peruano. Para ello, utiliza la técnica de emparejamiento en características observables propuesta por Ñopo, la cual representa una mejora respecto al método propuesto por Oaxaca-Blinder al reconocer explícitamente el problema de las ‘diferencias en los soportes’; es decir, que no

todos los atributos están presentes en ambos grupos de comparación. En base a los datos de la Enaho 2004-2013, el autor encuentra que el 35% de la brecha salarial permanece inexplicada sobre la base de factores no observables, lo cual se condice con la hipótesis de segmentación en el mercado laboral. Asimismo, se identifica que la evolución de este componente no explicado va en aumento para los trabajadores independientes de la muestra.

Desde una perspectiva agregada sobre la medida en que la prosperidad ha sido compartida en el Perú, Cord *et al.* (2015) resaltan la fuerte reducción de pobreza de los últimos periodos y la mejora en los niveles de desigualdad, pasando de 0,49 a 0,44 del Gini entre los años 2004 y 2013. Sin embargo, los autores resaltan las marcadas diferencias según áreas geográficas, pues se evidencia que la reducción en la desigualdad se concentra en las áreas urbanas, mientras que en áreas rurales esta se redujo muy poco, resultado similar al encontrado por Inchauste *et al.* (2012). En este trabajo, los autores hacen mención de la conocida relación inversa entre crecimiento y pobreza y resaltan que la elasticidad crecimiento-pobreza resulta mucho más elevada en contextos de poca desigualdad entre los hogares. Ello permite una reducción rápida de la pobreza ante esquemas de fuerte crecimiento. Esto es claramente observado en la diferencia entre el contexto urbano y rural para los años 2004 y 2013. El área urbana presenta una elasticidad crecimiento-pobreza que casi duplica la elasticidad observada para el área rural, debido a la fuerte reducción de inequidad comparada a la casi inamovilidad de este indicador para el contexto rural. En este sentido, Cord *et al.* (2015) señalan cuatro canales para mantener el crecimiento de la igualdad entre los hogares, a saber: i) mantener una política fiscal progresiva y de estabilidad fiscal; ii) proveer servicios básicos al total de la población y generar instituciones eficientes; iii) promover mercados de buen funcionamiento (equitativos e inclusivos); y iv) contribuir al manejo del riesgo de los hogares en búsqueda de su resiliencia a situaciones de pobreza. Para el caso peruano –en donde se continuó reduciendo los niveles de desigualdad, aunque a tasas muy cercanas a cero– se evidencia que el efecto de equalización de los ingresos en los últimos años no se debe al crecimiento de los hogares más pobres en términos de ingresos, sino al crecimiento nulo para aquellos hogares más ricos en un contexto de debilidades del mercado de trabajo (Cord *et al.* 2016).

Las tendencias de largo plazo de la desigualdad y la polarización espacial de los ingresos son examinadas por Escobal y Ponce (2012), empleando estimaciones de crecimiento del gasto per cápita, pobreza y desigualdad con datos de los censos de los años 1981, 1993 y 2007. Con ello, se encuentra

que el indicador de desigualdad de Gini no muestra cambios sustanciales en el periodo, sino un primer estancamiento y luego una leve reducción. Los resultados obtenidos revelan que, a pesar de la tendencia negativa en el Gini, existen procesos importantes de polarización espacial y entre grupos sociales, que se han venido exacerbando a favor de las grandes ciudades y de una creciente polarización entre grupos indígenas y no indígenas. Sin embargo, no se observa una tendencia similar entre grupos con niveles educativos distintos.

1.2.3 Desigualdades horizontales

Respecto a las desigualdades horizontales, también llamadas desigualdades entre grupos, hemos encontrado una variedad de preguntas de investigación y subgrupos poblacionales estudiados bajo dicha óptica: agricultores y relaciones productivas, etnicidad, adultos mayores, género, etc.

Escobal y Cavero (2012) estudian los efectos distributivos de reducir los costos de transacción al acceso a mercados por parte de pequeños agricultores de papa en el Perú. Para ello, recolectan información para 360 productores del valle del Mantaro, donde coexisten pequeños agricultores tradicionales junto a modernos agricultores especializados, orientados a mercados agroindustriales. Por ello, la muestra fue estratificada –por el tipo de mercado al que apuntaban los productores– usando el Censo Nacional Agropecuario de 1994 para calcular los pesos y asegurar que la muestra fuese representativa de pequeños productores en el área. Con esta información estadística, los autores emplean un modelo –a través de la técnica *switching regressions*, con una separación de la muestra conocida–, el cual estima la probabilidad de acceder al mercado industrial; asimismo, permite construir distribuciones contrafactuales del ingreso por hectárea que hubiesen obtenido los productores que terminaron apuntando a la agroindustria si hubieran vendido en el mercado tradicional. Como resultado, se comprueba que ante la oportunidad de ingresar a un mercado agroindustrial, aquellos con más tierra, educación y mayor nivel de organización son capaces de lidiar con las nuevas complejidades del arreglo contractual. Esto genera un efecto sobre la distribución de los ingresos y la polarización de la economía campesina, puesto que el ingreso neto por hectárea es tres veces mayor al ser vendida la producción en el mercado agroindustrial.

En el trabajo de Ñopo et al. (2011) se investiga –mediante experimentos de laboratorio– si es que existe discriminación económica basada solo en características personales o basada en prejuicios sobre desempeño que po-

drían tener un correlato con los resultados obtenidos en tareas grupales. Para ello, se utilizó una muestra de estudiantes no universitarios de entre 20 y 35 años, residentes de Lima Metropolitana, con experiencia en el mercado laboral, que estuvieran trabajando, que supieran utilizar internet y con alguna cuenta de correo electrónico. Con este grupo se aplicaron juegos lineales repetidos sobre bienes públicos, que permitían comprobar el grado de confianza entre los participantes. Los sujetos del estudio recibieron fotografías digitales de otras personas participantes en el experimento e información sobre el desempeño en el pasado, y luego se les solicitó escoger a quiénes les gustaría que perteneciesen a su equipo. Tras el experimento, los autores muestran que el comportamiento de los sujetos no está relacionado con las características personales (grupo étnico y posición socioeconómica) y que existe poca relación con las teorías estadísticas de discriminación. No obstante, los participantes utilizaron las características personales al poder elegir compañeros, mientras que la evidencia de discriminación o estereotipificación se desvaneció casi por completo una vez se suministrara información sobre el comportamiento de los demás.

Respecto al grupo de adultos mayores, Clausen (2015) plantea en su tesis una investigación sobre la existencia de desigualdad en la incidencia de pobreza multidimensional entre adultos mayores originarios y no originarios. Para ello, emplea información de la Enaho 2013, con lo cual identifica a los adultos mayores según su procedencia étnica y construye, a partir de una propuesta de dimensiones, el indicador de pobreza multidimensional de Alkire-Foster para estos grupos. Con ello, se muestra la existencia de una brecha intergrupala en la incidencia de pobreza, que coloca en desventaja al grupo de adultos mayores de procedencia étnica.

En cuanto a las desigualdades horizontales que afectan a grupos étnicos, la investigación de Rodríguez (2012) aborda la relación entre contar con una lengua materna distinta al castellano y la deserción de los estudios escolares básicos. Para ello, se plantea un modelo de duración de riesgo proporcional y un modelo de tiempo de falla acelerado con información de la Enaho para los años 2008 y 2009; asimismo, se incluyen variables del Censo Escolar 2008 –como la tasa de matrícula de cada nivel educativo, número de docentes por distrito y disponibilidad de centros educativos de educación básica de menores en los distritos de los encuestados–. Con este ejercicio, el autor concluye que los niños quechuahablantes de nacimiento presentan un impacto negativo sobre la permanencia en la escuela, aunque este efecto se concentra en primaria y desaparece en secundaria. El autor interpreta este

resultado afirmando que, dado el alto riesgo de desertar de los quechuahablantes en primaria, muchos de ellos desertarán durante esta etapa o exactamente al final de la misma, mientras que los alumnos con otras lenguas maternas “superan” este obstáculo en los primeros años de enseñanza, con lo cual “adquieren las competencias necesarias para desarrollar su educación en una segunda lengua sin mayores contratiempos”.

Continuando con el análisis de las desigualdades que afectan a la población de origen étnico, Planas *et al.* (2014) estudian las disparidades étnicas en la calidad de atención en salud a través de un *randomized controlled trial* en establecimientos de Perú, adonde se enviaron pacientes simulados. Para ello, se seleccionaron 202 establecimientos de salud en Lima, que corresponden al 57% del total de la región. Allí se enviaron pacientes con perfiles mestizos e indígenas –representados a través de la ropa, cabello, accesorios, postura y patrones movimiento–, quienes emplearon el mismo guión para solicitar anticonceptivos. Con ello, se buscó indagar cuál era el efecto de la condición étnica del paciente sobre la probabilidad de que el personal médico siguiera el protocolo de planeamiento familiar y la guía de atención desarrollados por el Minsa. Con ello, los autores conducen un análisis de regresión aunque no logran encontrar ninguna diferencia estadísticamente significativa en el índice construido sobre el número de tareas técnicas realizadas por el personal de salud; es decir, los resultados sugieren que la calidad de los servicios de salud no varía sistemáticamente por el perfil étnico. No obstante, el resultado que se encuentra sugiere que el servicio prestado por el personal de salud es muy deficiente en calidad para ambos perfiles, observándose que solo el 37% de las citas médicas examinadas cumplieron con los estándares de atención del Minsa.

Respecto a las desigualdades horizontales por género, el trabajo realizado por Boesten (2012) investiga los actos de violencia contra la mujer en tiempo de conflicto y paz en el Perú. Para ello, se levantó información primaria, a través de una serie de entrevistas en Lima norte y Ayacucho dirigidas a policías, fiscales de familia, trabajadores sociales, jueces, defensores del pueblo y psicólogas en los Centros de Emergencia Mujer. Asimismo, se recopilaban casos de mujeres que denunciaron abusos y se encontraban en refugios, y otras que participaron en programas de ONG desarrollados para víctimas de violencia. Tras el análisis de dicha información, la autora sostiene que los episodios de violencia contra la mujer son comunes aún en el país y gozan de tolerancia e impunidad, a pesar de las acciones del Estado y la legislación. Asimismo, el Estado se presenta como el perpetuador más común de violencia y como

cómplice de la ‘normalización’ de dichos actos, al imponer trabas y prejuicios para la investigación de la violencia contra la mujer. La autora concluye que la violencia contra la mujer es un fenómeno omnipresente que refuerza las desigualdades entre géneros, y la tarea de enfrentar estos episodios –tanto como su normalización a través de la impunidad– es un paso necesario para romper el ciclo de violencia y desigualdad en la sociedad peruana.

Finalmente, Nolan (2016) presenta una investigación que busca desenraizar los orígenes de las disparidades en indicadores de salud en niños que viven en áreas urbanas contra sus pares de áreas rurales. Para ello, la investigación emplea datos longitudinales provenientes de la encuesta Niños del Milenio, con la intención de averiguar qué tan temprano se manifiestan las desigualdades urbano-rurales en la salud de los niños y si es que las divergencias tempranas, incluso previas al nacimiento, ayudan a explicar dichas diferencias en salud. De esta manera, el autor comprueba, a través de estimaciones econométricas, que en la mayoría de los contextos el diferencial en las variables de resultado en salud puede ser explicado por características observables del ambiente de los niños, como la riqueza del hogar, la educación de la madre y el ambiente epidemiológico. Asimismo, las diferencias entre niños de áreas urbanas y rurales ya están presentes incluso en el nacimiento, pues el indicador de peso al nacer es significativamente menor para el área rural y resulta ser un predictor de la altura en el primer año de edad.

1.2.4 Oportunidades

Las desigualdades de oportunidades son aquellas que se derivan de factores ajenos a la voluntad o esfuerzos de los individuos. Ellas vienen dadas por circunstancias adversas, tales como la estructura familiar, la condición de discapacidad, factores climatológicos, etc. Así, nadie escoge nacer en un lugar desprovisto de bienes públicos –como educación, salud, saneamiento– ni elige si sus padres tendrán o no el capital humano, social o cultural que pueda transmitir habilidades y aspiraciones elevadas. Este ‘punto de partida’ puede traer consigo repercusiones importantes, pues –por ejemplo– el hecho de nacer en el seno de una familia quechuahablante, en un país en donde se discrimina a la población indígena, significa nacer en condiciones adversas y tener que desempeñarse en la vida con una desventaja que, probablemente, se traduzca en un nivel de capacidades y desempeños limitados.

El libro publicado por Escobal *et al.* (2012) aborda las desigualdades de oportunidades en las dimensiones de educación, infraestructura y salud,

circunstancias en las cuales las políticas de Estado tienen una gran responsabilidad e impacto potencial. A partir de las Enaho 2004-2009, los autores calculan el índice de oportunidades humanas (IOH), que considera tanto las brechas como las desigualdades en el acceso a dichos bienes, analizan en profundidad cada una de ellas y se interrogan sobre el papel de las políticas y programas sociales en la reducción de dichas desigualdades de oportunidades.

Entendiendo a la situación de discapacidad como una fuente de desigualdad de oportunidades, tenemos el trabajo de Bernabe-Ortiz *et al.* (2016), quienes investigan la prevalencia de la discapacidad en el país y la dependencia que estas personas presentan respecto a los servicios de cuidadores y servicios de rehabilitación. Para ello, emplean datos de la Enedis, los cuales analizan mediante estadísticas descriptivas y regresiones de Poisson. Así, los autores encuentran que de casi 800 mil personas estudiadas, el 5% presentaba por lo menos alguna discapacidad y, entre ellos, el 40% reportó ser dependiente de su cuidador. Asimismo, se encontró que solo 11% de las personas con discapacidad reportaron acceder a algún tipo de servicio de rehabilitación, y se encontraron patrones de desigualdad importantes en cuanto al acceso a los cuidados según edad y niveles de educación. Los autores concluyen que los servicios de cuidados informales a los pacientes discapacitados son comunes y generalmente provistos por mujeres, quienes son parientes cercanos. Sin embargo, pocos pacientes acceden a los servicios más especializados de rehabilitación y terapia por el alto costo que estos presentan al no contar con algún tipo de seguro que garantice su cobertura efectiva.

En cuanto a las desigualdades 'de partida' que tienen un impacto en la infancia temprana, Molina y Saldarriaga (2015) investigan el efecto del cambio climático, en la salud de niños recién nacidos, mediante datos geográficos de alta resolución y registro de temperaturas históricas mensuales de cada distrito del país, los cuales combinan con indicadores de salud materna y neonatal de la Endes entre los años 1992 y 2013. Para ello, los autores aplican un modelo MCO del efecto de la variabilidad de la temperatura en los indicadores de bajo peso al nacer (definido por la OMS como peso al nacer menor a 2,5 kg), el peso al nacer en gramos, el logaritmo natural del peso al nacer en gramos y un indicador de si el tamaño del bebé se encontraba por debajo del promedio. En particular, se explora la variación interanual de la temperatura en un mismo espacio geográfico (distrito) y periodo del año (mes de nacimiento). Los resultados hallados tras este ejercicio sugieren que

un aumento de una desviación estándar por encima de la temperatura histórica local reduce el peso al nacer en 21,7 gramos, y aumenta la probabilidad de que un niño nazca con bajo peso en 1,1 puntos porcentuales. Asimismo, tras las pruebas de sensibilidad, los autores muestran que sus resultados no parecen ser sensibles ante cambios en los indicadores de temperatura, ante distintas especificaciones en cuanto a la duración del embarazo ni ante pruebas de falsificación, al utilizar como variable explicativa principal la variabilidad de la temperatura durante los meses 12 a 23 previos al nacimiento del niño (tiempo en que el niño no había sido concebido) o durante los meses 1 a 12 posteriores al nacimiento del niño.

El estudio de las desigualdades de oportunidades que se generan tempranamente en la vida de los niños también es abordado por García (2012), Doman y Woodhead (2015) y Corbacho y Osorio (2012). En el primero de estos trabajos se busca responder la pregunta de en qué medida el orden de nacimiento tiene algún efecto sobre el atraso escolar, entendido como la matrícula de un alumno a un grado por debajo del indicado para su edad. Con el fin de atenuar o eliminar el efecto de variables no observables comunes a todos los miembros del hogar, el autor utiliza las desviaciones con respecto a los promedios del hogar en lugar de los niveles observados. Adicionalmente, con el fin de identificar el efecto del orden de nacimiento, se controló por la edad y el número de hermanos, puesto que estas variables están fuertemente correlacionadas con el orden de nacimiento. Los resultados mostraron que los niños primogénitos tienen niveles más altos de retraso escolar en comparación con niños de la misma edad y/o con otros niños de hogares con el mismo número de hermanos. Finalmente, los resultados sugieren que el espaciamiento entre hermanos también afecta al retraso escolar.

En el caso de Doman y Woodhead (2015), se resaltan las ventajas de disponer de datos longitudinales, los cuales permiten entender, a la diferencia de estudios de corte transversal, las complejas trayectorias de vida de los niños, sus oportunidades y sus resultados en sus diferentes dimensiones. Los autores examinan el impacto de desigualdades estructurales en el desarrollo de los niños en los hogares y en sus comunidades. De esta manera, se sostiene que las maneras de acceder a la salud, la educación y otros servicios básicos clave pueden reducir o amplificar las desigualdades y explicar las maneras en que las trayectorias de los niños divergen a lo largo de las diferentes etapas de la vida. Las implicancias de estudio revelarían, de acuerdo a los autores, que las intervenciones tempranas son una prioridad, pues las intervenciones tardías solo pueden intentar remediar una situación ya producida.

Es importante también identificar los puntos críticos iniciales, pues así se evitaría que las trayectorias de vida sigan caminos divergentes.

Por último, Corbacho y Osorio (2012) realizan una investigación –utilizando datos GPS– para cuantificar el impacto de la distancia a centros de registros nacionales de identificación en Bolivia, República Dominicana y Perú. Para el caso peruano, emplean datos de la Endes, enfocándose en las preguntas sobre el registro de nacimiento y las coordenadas GPS del hogar, además de utilizar los puntos GPS de los lugares de registro civil en todo el territorio. Con ello, se calculan distancias empleando la fórmula de Haversine. Tras la estimación de un modelo econométrico donde se incluyen controles socio-demográficos y geográficos del distrito, se encuentra que el incremento de la distancia entre los hogares y el registro neonatal reduce la probabilidad de inscripción tanto en Bolivia como en República Dominicana, aunque no tuvo ningún efecto significativo para el Perú, dada la gran cobertura de oficinas de la Reniec y altas tasas de registros previas.

1.2.5 Redistribución y papel del Estado

El impacto del crecimiento sobre la reducción de la pobreza ha sido innegable, así como el hecho de que dicho crecimiento favoreció en mayor medida (en términos relativos) a los hogares en los deciles más pobres de la distribución de los ingresos. La desigualdad, sin embargo, se redujo en menor medida, pues no se alteraron significativamente los factores estructurales (desigualdad de circunstancias, de oportunidades, de agencia y aspiraciones) sobre los cuales se asientan las desigualdades de resultados. Aunado a lo anterior, la significativa reducción del ritmo de crecimiento, y el divorcio entre la dinámica del mercado externo aún en expansión y un mercado interno en cuasiestancamiento, han llevado a plantear con mayor acuidad el papel del Estado en la redistribución, a través de la política fiscal y el gasto social. ¿Cuán progresiva es la fiscalidad directa e indirecta? ¿En qué medida el gasto social y los programas sociales, a través las transferencias condicionadas, contribuyen a reducir la desigualdad?

A nuestro conocimiento, el único estudio que responde a estas preguntas para el caso del Perú es el realizado por Jaramillo (2014), referente a la situación en el año 2009, antes de la formidable expansión del Sistema Integral de Salud y la fuerte expansión del gasto público en educación. Jaramillo proporciona una estimación del gasto social en educación a partir de costo unitario, calculado a partir de fuentes administrativas. En cuanto a la esti-

mación de los impactos directos de los gastos sociales, las transferencias y los impuestos, el autor calcula los impactos marginales, aunque reconoce que dicho cálculo de la contribución relativa de cada componente adolece del problema de *path dependency* (el orden en la construcción del contrafactual importa y la suma de los componentes no es igual al impacto total).

El autor citado utiliza el enfoque de incidencia fiscal y beneficio estándar para estimar los efectos de la política fiscal sobre la pobreza y la desigualdad en el Perú. Los resultados obtenidos por el autor sugieren que la magnitud de la reducción de la desigualdad y la pobreza inducida por la política fiscal es pequeña. Considerando todos los impuestos y beneficios, el coeficiente de Gini se reduciría en tan solo 4,1 puntos (de 0,504 a 0,463). Este resultado estaría, según el autor, asociado a un bajo nivel de los gastos sociales, pues dichos gastos –estando bien focalizados– son progresivos en su conjunto. Los gastos en salud y educación son los que tienen el mayor impacto redistributivo; mientras que las pensiones contributivas y los seguros de salud contributivos resultan menos progresivos. El autor precisa que los programas sociales focalizados de transferencias condicionadas son los que muestran el mayor grado de progresividad. Así, el programa Juntos resulta ser el más efectivo en reducir la pobreza, en particular en el área rural. Sin embargo, se constata que debido a la poca envergadura del programa, la magnitud de su impacto en la reducción de la pobreza es aún muy limitada. Un resultado paradójico que merece ser subrayado es el hecho de que los impuestos directos reducen levemente la desigualdad, mientras que los impuestos indirectos tienen un impacto neutro una vez que se considera la informalidad en las estimaciones.

El estudio realizado por Baca *et al.* (2014) –a diferencia del estudio de Jaramillo, quien adopta un enfoque micro– busca encontrar el impacto directo e indirecto a nivel macro de las políticas de gasto público en educación, salud e infraestructura sobre los indicadores de crecimiento económico, pobreza y distribución del ingreso en el Perú en los últimos 20 años. Para ello, los autores plantean un modelo de equilibrio general dinámico computable, que busca describir el comportamiento general de productores y consumidores, además de los eslabonamientos y relaciones entre ellos. Tras realizar los ejercicios de simulación de la economía peruana con dicho modelo, los autores concluyen que, a largo plazo, priorizar la inversión en educación y salud sobre la inversión en infraestructura genera más crecimiento económico y reduce el desempleo, la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, la combinación óptima de cuánto más invertir en educación y salud, y cuánto

menos en infraestructura, depende de las condiciones iniciales del stock de capital en educación, salud e infraestructura.

Contreras (2011) se interroga –desde una perspectiva histórica– sobre el papel que el Estado ha jugado en la perpetuación o el alivio de los niveles de desigualdad horizontal en el país. Así, analiza en primera instancia la matriz colonial de desigualdad horizontal en el Perú, donde la desigualdad étnica es resultado del esquema de dominación colonial y donde la movilidad social era posible pero ocurría mínimamente. Pasando a la época republicana, y con la Independencia, el Estado peruano toma algunas medidas que deberían haber reducido las desigualdades horizontales, y los campesinos indígenas consiguen abrir algunos espacios de influencia, a pesar de permanecer impedidos de una ciudadanía activa y ser despreciados como una raza inferior. En cuanto a los siglos XIX y XX, el autor resalta la gran brecha entre el Perú oficial y el Perú profundo, pues la condición de ciudadano solo era conseguida a través de la alfabetización, mientras que solo uno de cada seis peruanos podía leer para 1876. El ferrocarril, la escuela y la higiene aparecen como mecanismos para resolver el ‘problema indígena’ mediante la conexión, el aprendizaje del idioma oficial y la preparación para el cruce con ‘razas superiores’. Contreras analiza igualmente la política de acceso a recursos bajo el liberalismo notabiliario, que buscó acercar a los ‘dos Perú’, aunque sin ampliar la participación política y económica de la población indígena y la política de inclusión del Estado oligárquico, cuyo impulsor más acérrimo es Velasco. Con ello, el autor concluye que “las desigualdades en el Perú son el resultado de una geografía también desigual, así como de una historia que forjó una comunidad humana organizada sobre la base de una jerarquía racial. El Estado independiente, nacido más por la presión externa que interna, procuró, con mayor o menor empeño según las épocas, la integración de la comunidad nacional”.

1.3 Programas sociales

Luego del barrido bibliográfico sobre la investigación académica realizada en torno a programas sociales en el periodo 2011-2016 para el Perú, observamos que, a comparación del quinquenio anterior, la producción sobre el tema se ha diversificado considerando varias direcciones. En primer lugar, encontramos una mayor variedad en cuanto a la proveniencia de los programas evaluados. Así, ya no solo los grandes programas nacionales implementados por el Midis u otros ministerios son los que atraen la atención de la producción científica, sino que programas implementados por la coope-

ración internacional y programas de carácter subnacional o local –con un menor alcance en cuanto al territorio y el número de beneficiarios– también han sido estudiados.

Como segundo elemento de diversidad, notamos una mayor pluralidad en cuanto a los objetivos de las investigaciones realizadas. Aunque la cuantificación de los impactos de los programas mediante técnicas experimentales o cuasiexperimentales continúan siendo los trabajos más comunes, hemos identificado también trabajos relacionados a evaluaciones *ex ante*, evaluaciones de diseño y procesos, investigaciones sobre sinergias y egreso, resultados e impactos de la aplicación de programas para espacios subnacionales, indagación sobre efectos no previstos en las correspondientes teorías de cambio, evaluaciones mediante diseños cualitativos y artículos dedicados a la elaboración de recomendaciones específicas para todo el ciclo de proyecto sobre la base del balance de experiencias internacionales.

Finalmente, vemos que la investigación sobre programas sociales en este periodo evidencia una mayor diversificación, en cuanto a los tipos de programas sociales sobre los cuales se ha investigado y sobre aquellos que han sido sujetos de evaluación. De esta manera, organizamos el resto de este subcapítulo en torno a la investigación según el tipo de programa tratado, considerando en esta tipología las transferencias monetarias condicionadas, pensiones no contributivas, programas alimentarios, programas de acompañamiento familiar, programas de alivio a la pobreza, programas de desarrollo productivo y otros tipos de programa (donde agrupamos a los programas relacionados a educación, salud, infraestructura y género que aparecen con menor frecuencia en las investigaciones del tema en este periodo).

1.3.1 Transferencias monetarias condicionadas

En la actualidad, varios países de la región han adoptado programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) como mecanismos de lucha contra la pobreza y ante la transmisión intergeneracional de la misma. Por ello, encontramos en la revisión bibliográfica trabajos que reflejan la diversidad de estos programas y comparan los diferentes diseños a modo de balance regional sobre la efectividad de los mismos. Asimismo, en cuanto al caso peruano, hemos encontrado más de una decena de investigaciones que refieren al programa de TMC Juntos, con miras a entender sus canales de transmisión y captar la mayor cantidad de impactos potenciales del pro-

grama, tanto en las dimensiones trazadas como meta en su diseño como otros efectos no esperados.

Comenzando con los trabajos de carácter internacional, el trabajo de Robles *et al.* (2015) aborda, a través de una comparación internacional de las TMC y pensiones no contributivas (PNC) en 16 países de Latinoamérica y el Caribe, la problemática sobre la calidad de la focalización sobre los hogares pobres. Para ello, los autores utilizan líneas de pobreza nacionales e internacionales y datos de las encuestas de hogares para comparar los niveles de filtración y subcobertura para cada programa analizado, diferenciando áreas urbanas de rurales. Los autores encuentran que, a pesar de su rápido crecimiento, tanto las TMC como las PNC presentan niveles de cobertura insuficientes pues, en promedio, las transferencias cubren solamente al 51% de los pobres extremos en hogares con niños; mientras que las pensiones cubren solo al 53% de los pobres extremos en hogares con adultos mayores. Los autores explican que este error se explica parcialmente por la difícil identificación de la población pobre extrema, la dificultad de llegar a ellos y su exclusión intencional al no contar con niños o adultos mayores. Paralelamente al error de inclusión, también se encuentra en paralelo un considerable error de exclusión, pues “el 39,2% de los beneficiarios de TMC y el 48,6% de beneficiarios de PNC no son pobres, lo que resalta la necesidad potencial de una refocalización y recertificación”. Ello, argumentan los autores, se debe a que ante el rápido crecimiento de las economías latinoamericanas, los programas sociales no han implementado procesos eficaces de recertificación y salida de familias que lograron escapar de la situación de privación.

Otra comparación de carácter internacional es la realizada por Salinas (2014), donde se contrastan los programas de TMC de México (Oportunidades), Brasil (Bolsa Familia) y Perú, buscando dilucidar los enfoques que subyacen detrás de cada propuesta de desarrollo de los programas, a través de un análisis de los diseños. El autor concluye en un conjunto de recomendaciones para el programa nacional Juntos, a saber: i) priorizar el enfoque redistributivo y de inversión en capital humano del programa; ii) empaquetar el programa de TMC con otro tipo de programas complementarios; iii) subcategorizar las transferencias según la evolución de los ingresos y capitalización de las familias; iv) posibilidad de reemplazar condicionalidades por incentivos adicionales de buenas prácticas; v) indexación de los montos de transferencias para no afectar el poder de compras; vi) fomento de redes de comercialización; y vii) rediseñar el programa Juntos considerando pobreza multidimensional, además de utilizar indicadores locales.

En el trabajo realizado por Nagels (2013), se analizan los programas de TMC peruano y boliviano siguiendo una metodología cualitativa de análisis del discurso para buscar comprender cómo estos programas, a pesar de intentar responder a problemas públicos similares, representan las ideas de pobreza y del papel del Estado construidas por los actores clave de los propios programas. De esta manera, la autora sostiene que “los mismos instrumentos de política social se vinculan a representaciones sociales opuestas de la pobreza y del rol del Estado en cada país”, pues los regímenes políticos apropiaron y adaptan estos programas a sus propios discursos. Por un lado, Bolivia ha ‘etnizado’ la política colocando al indígena en la escena pública, al representar –a través de un nacionalismo popular– una pobreza de carácter estructural cuya solución se basa en la redistribución por parte del Estado. Por otro lado, la situación peruana se contrapone a este modelo pues la politización de la categoría étnica es escasa, más bien se da una gran difusión del neoliberalismo poco cuestionado y con movimientos indígenas de poco poder fáctico. Con ello, la autora concluye que mientras en Bolivia la pobreza es representada hacia una relación Estado-sociedad de tipo nacional-popular, basado en la condición étnica, en el caso peruano las relaciones que se mantienen son de carácter individualistas, pues la pauta es marcada por el modelo neoliberal.

Pasando al análisis específico del programa Juntos, Perova y Vakis (2012) realizan una investigación amplia, que busca abarcar los potenciales impactos del programa tanto a corto como largo plazo, aplicando técnicas de evaluación de impacto. Para ello, utilizan una estrategia de variables instrumentales en complemento de otra de emparejamiento, diferenciando los impactos según el tiempo de permanencia en el programa y buscando así entender cuánto demora el programa en presentar algún efecto y cómo estos evolucionan en el tiempo. Con ello, los autores se proponen estudiar la sostenibilidad y dinámica del programa, así como entender si es que los efectos se reducen en el tiempo porque los beneficiarios engañan al sistema o si estos aumentan temporalmente, reflejando así un cambio de comportamiento a largo plazo. Para ello, los autores emplean datos de las Enah 2006-2009, el Registro Nacional de Municipalidades, el Censo Nacional 2005 con los distritos tratados por Juntos y datos administrativos del programa.

Tras este ejercicio, se encuentran impactos importantes en el consumo, tasas de pobreza, probabilidad de chequeos de salud en los niños y atención escolar, aunque ningún efecto se evidencia en cuanto al trabajo infantil. No obstante, el principal aporte del estudio recae en el análisis de la intensidad

del tratamiento, donde se encuentra un impacto considerable en el consumo total, consumo de alimentos y niveles de reducción de pobreza para aquellos hogares con más de un año en el programa, en comparación con los recientemente beneficiados. Asimismo, los autores encuentran impactos sobre la probabilidad de que los niños estén saludables y el registro escolar, luego de haber pasado dos o más años en el programa. A pesar de ello, no se logra demostrar que los efectos en pobreza o consumo se acumulen en el tiempo, ni se encontraron impactos en la participación en campañas de salud o la probabilidad de buscar atención ante enfermedades. Ante ello, los autores concluyen que el programa Juntos definitivamente tiene efectos importantes, aunque la velocidad a la cual afecta a los beneficiarios brinda una ventana de oportunidad considerable para su mejora, a través de incrementos en el monto transferido, mejoras en la administración, solución en malentendidos de corresponsabilidades y la provisión de servicios médicos y educativos de calidad en los distritos tratados.

El interés por analizar los efectos del programa Juntos sobre los miembros menores del hogar ha generado una serie de estudios, que abarcan desde el peso de los niños al nacer hasta el estudio de los efectos del programa sobre el rendimiento en las escuelas. En este conjunto de trabajos encontramos el elaborado por Escobal (2012) respecto al impacto del programa de TMC sobre el bienestar general de los niños atendidos. Para ello, el autor utiliza información complementaria de la base del estudio Niños del Milenio, donde –con una submuestra de ella– se comparan a los hogares beneficiarios con aquellos que no recibieron el tratamiento, estableciendo un grupo de niños de control comparable con los niños beneficiarios del programa. De esta manera, se encuentra un efecto en el ingreso de las familias que supera la cantidad de la transferencia, debido a ingresos complementarios de los padres; el cambio en patrones de gasto de los hogares, incorporando nuevos productos nutritivos a las canastas alimenticias; y un cambio en los patrones de uso del tiempo de los niños. Sobre esto último, se evidencia una pequeña reducción en el tiempo destinado a trabajo remunerado por los niños, aunque un aumento en la proporción de horas dedicadas a trabajo no remunerado, con lo cual el tiempo destinado al estudio o juego no se ve afectado. Finalmente, no se logran encontrar efectos positivos sobre la nutrición o desempeño cognitivo de los niños.

En relación al efecto nutricional temprano del programa Juntos, Sánchez y Jaramillo (2012) exploran el impacto de la transferencia sobre la nutrición en niños menores de 5 años. Para ello, los autores aplican un emparejamiento

de hogares en base a características observables, una estimación de dobles diferencias tras emparejamiento y estimaciones con efectos fijos distritales y maternos en base a los datos de la Endes para el periodo 2008-2010. Con ello, los autores logran probar una reducción en la incidencia de desnutrición crónica extrema, además de efectos positivos, condicionados al tiempo de exposición al programa para niños menores de 5 años. Siguiendo esta línea, aunque en una etapa previa del ciclo de vida de los infantes, Díaz y Saldarriaga (2014) buscan probar los potenciales efectos de la TMC sobre el peso al nacer de aquellos niños que fueron expuestos al programa durante el periodo de gestación. Para ello, se calculan modelos de dobles diferencias, efectos fijos por madres y variables instrumentales sobre una serie de indicadores sanitarios neonatales y de cuidado prenatal con datos provenientes de la Endes en el periodo 2004-2013. Tras ello, los autores no logran encontrar efectos en la salud neonatal aunque sí muestran evidencia de mejora en el cuidado prenatal de las madres gestantes.

Como última de las investigaciones revisadas sobre salud infantil y Juntos, tenemos el trabajo realizado por Andersen *et al.* (2015), donde se busca el vínculo causal entre la participación en el programa de TMC sobre mediciones antropométricas, desarrollo de lenguaje y resultados educativos escolares. Para responder esta pregunta, los autores utilizan los datos de la encuesta de Niños del Milenio para los niños entre 7 y 8 años, considerando el efecto de Juntos sobre talla-por-edad, IMC, retraso en el crecimiento, sobrepeso, vocabulario y logros según grados escolares. Tras aplicar una metodología de dobles diferencias, controlando a través de un *propensity score matching*, los autores encuentran que el programa Juntos estaría asociado a incrementos en score de talla-por-edad para los niños; mientras que las niñas reportan una reducción en el IMC para su edad y la incidencia de sobrepeso. Sin embargo, no se comprobaron efectos del programa en el manejo de vocabulario o el logro por grado escolar.

Además del estudio de impactos del programa Juntos sobre uno de sus objetivos trazados, como lo es la salud infantil, varios autores han presentado evidencia empírica de efectos del programa sobre dimensiones adicionales de bienestar. Por ejemplo, Escobal (2012b) propone estudiar un espectro más amplio de variables que aquellas propuestas como resultados por el propio programa, pues existe evidencia de que los efectos son más amplios y pueden incluir algún efecto no anticipado en el diseño o cambio en percepciones y actitudes de las madres o niños beneficiarios. En este sentido, Zegarra (2016) evalúa los efectos de Juntos en decisiones productivas de

hogares rurales, empleando los datos longitudinales de la Enaho a través de una metodología de diferencias en diferencias. Con ello, el autor encuentra que el programa de TMC presenta efectos en las decisiones productivas de los hogares, tanto en el ámbito de la expansión de la actividad como en la reasignación de los recursos disponibles. Asimismo, se muestra un efecto heterogéneo al considerarse el género del jefe del hogar, pues los hogares con jefe varón presentan un aumento en el nivel de recursos destinados a actividades agropecuarias, mientras que los hogares liderados por mujeres siguen un comportamiento inverso.

En cuanto a los efectos del programa en dimensiones adicionales que podríamos llamar 'intrahogar', tenemos los trabajos de Del Pozo (2014) y García (2015), donde se estudian los efectos del programa sobre la violencia a las mujeres rurales y el consumo de bienes meritarios, y el poder de negociación de las madres, respectivamente. En el primero de ellos, Del Pozo estima el impacto del programa sobre los niveles de violencia de pareja, al emplear una metodología basada en observables y otra en no observables, con base a la información de la Endes para el periodo 2009-2010. Tras este ejercicio, el autor encuentra evidencia de que el programa incrementa en 4% la violencia física, en 7% la violencia psicológica y en 3% la violencia sexual contra las mujeres beneficiarias, impactos que se intensifican a medida que las mujeres permanecen más tiempo en el programa. En el caso de la segunda investigación, el autor utiliza un panel de datos de la Enaho con modelos de efectos fijos para la estimación, con lo cual encuentra que el programa incrementa la proporción del presupuesto familiar destinado al consumo de alimentos, ropa y educación de los niños. Adicionalmente, no se comprueba ningún efecto sobre el consumo de tabaco o bebidas alcohólicas, ni sobre el poder de negociación de las madres en el hogar.

Generando evidencia desde una importante mirada cualitativa, encontramos el trabajo de Correa y Roopnaraine (2014), en el cual se estudia la implementación y efectos socioculturales de Juntos en una serie de comunidades andinas y amazónicas del país. Para ello, los autores realizan un extenso trabajo de campo etnográfico de dos meses de residencia permanente en cada una de las seis comunidades de estudio, considerando 90 estudios de caso a nivel de hogares, entrevistas a informantes clave y observación participante sistemática. Con ello, buscan entender el posicionamiento y percepción del programa en las comunidades. Los autores encuentran que el programa es "altamente valorado en las comunidades y cuenta con legitimidad local", aunque se requiere de una comunicación con mayor claridad

en los objetivos y visión de desarrollo del programa. Asimismo, no se encontró filtración de hogares no pobres sino un deseo de ampliar cobertura a más familias indígenas. El incentivo monetario era altamente valorado como un ingreso de resguardo ante choques, que no ocasionaba efectos perversos por reducción en las horas de trabajo. Entre los efectos del programa encontrados, se evidenció un aumento en las demandas de identificación, cambios en comportamientos en salud y educación, así como un mayor empoderamiento de la mujer al incrementar su autoestima y participación en la toma de decisiones dentro del hogar y la toma de decisiones comunales.

Como último grupo de estudios sobre el programa Juntos, revisamos tres documentos referentes a propuestas y análisis sobre el diseño del programa. El primero de ellos –elaborado por Yaranga (2012)– busca identificar los determinantes de la suspensión de hogares al programa, por incumplimiento de las corresponsabilidades asignadas en el distrito de San Juan de Jirpa. El autor se pregunta cuáles son las razones por las que los beneficiarios incumplen, y cuál es la percepción de los actores locales sobre la afiliación y validación. Ante ello, el autor encuentra seis factores determinantes del incumplimiento en salud, relacionados al proceso de partos en el domicilio, distancia a los centros de atención, madres solteras, deficiencia en la comunicación con el personal médico y la imposición de un programa de planificación familiar. En cuanto a las corresponsabilidades en educación, los factores explicativos del no cumplimiento se relacionan también con las distancias a centros educativos y que haya madres solteras, aunque ahora la falta de documentos, la humillación de niños discapacitados, la exigencia de compra de útiles y el pago de multas interfieren con la condicionalidad. El segundo trabajo, elaborado por Pinto (2016), profundiza en el análisis de los recursos comunicacionales y los discursos transmitidos por los ejecutores del programa en la región Junín. Se analiza la coherencia entre la concepción del programa y la transmisión al público objetivo. Para ello, la metodología analiza “los recursos comunicacionales diseñados por el programa para la transmisión de sus mensajes clave, así como también al discurso que poseen, tanto los decisores de la planificación del planteamiento comunicacional de Juntos, como también los encargados de ejecutar estas acciones en la base territorial de Junín”. Con este análisis, el autor concluye que no existe un proceso de planificación que involucre a los actores que implementan las acciones del programa, que los actores involucrados aseguran que la diversidad de culturas y creencias religiosas se tornan en las principales dificultades que surgen en la implementación en campo, y finalmente, que no se puede afirmar que el ámbito de comunicación del programa

tenga un rol protagónico en los procesos del Juntos en campo, sino un rol secundario difusionista.

Finalmente, el trabajo de Zárate Ardela *et al.* (2012) elabora una propuesta de estrategia para la graduación del programa Juntos, a través de una revisión de algunos programas y proyectos enfocados en el desarrollo rural productivo y actividades financieras, realizados con población similar. Los autores argumentan que los proyectos más exitosos encontrados guardan un proceso de aprendizaje en el camino, reformulan acciones y tienen capacidad de decisión local, además de otorgar formación, acompañamiento y fortalecimiento de asociaciones entre productores. Ello permite un mayor impacto y relación costo-efectividad de los programas. El trabajo de campo realizado revela que existe temor a dejar el programa por perder un ingreso estable, por lo cual el informe propone un enfoque de graduación que caracterice a los hogares y contemple su vulnerabilidad, a fin de que no caigan nuevamente en la pobreza. Ante ello, los autores proponen un modelo de graduación similar al presentado en la estrategia del programa con incentivos denominados 'bonos de graduación', aunque señalan que esta estrategia de salida no debería tener alternativas excluyentes "entre bonos educativos, productivos o de emprendimientos, tal como se establece en los lineamientos de Juntos".

1.3.2 Pensiones no contributivas

En cuanto a las investigaciones realizadas para el caso peruano en torno a las pensiones no contributivas (PNC), todas estas se enmarcan torno al programa Pensión 65, considerando diferentes preguntas y objetivos en cada investigación.

En primera instancia, contamos con el trabajo de Olivera y Zuluaga (2014), el cual realiza una evaluación *ex ante* respecto a los posibles efectos de aplicar un esquema de PNC. Cabe destacar que en cuanto a las PNC, este trabajo es el único que va más allá del ámbito peruano, pues realiza esta misma evaluación también para el caso de Colombia. Los autores utilizan las encuestas de hogares de cada país, empleando una metodología de microsimulaciones, complementada por un modelo *logit* anidado. Con ello, calculan el efecto potencial de las PNC sobre la pobreza, desigualdad, costo fiscal y la probabilidad de afiliación. Como resultado, se evidencia que la aplicación de un programa de PNC contribuye a la reducción de la pobreza y desigualdad entre los adultos mayores, con mayor influencia en áreas rurales, a un costo fiscal asequible para ambos países estudiados.

En seguida, y de carácter más reciente, contamos con el trabajo realizado por Torres y Salinas (2016), el cual buscan generar evidencia de los efectos de Pensión 65 en cuanto al ámbito laboral de los adultos mayores; por su parte, Gertler y Galiani (2016) evalúan el impacto del programa respecto al bienestar general de sus beneficiarios. En este primer análisis, se pone sobre el foco de la investigación el efecto del programa de PNC respecto a las horas trabajadas por los beneficiarios en su ocupación principal. Para ello, se emplea una estrategia de regresión discontinua, donde se toma como grupo control a los adultos mayores que cumplen con todos los criterios de elegibilidad al programa, pero que son menores de corte exógeno asignado de 65 años. De esta forma, los autores encuentran que no hay evidencia significativa sobre la reducción en el número de horas trabajadas en la semana por recibir el programa; sin embargo, se encuentra un efecto heterogéneo por áreas, pues –en zonas rurales– Pensión 65 parece tener un efecto positivo no robusto estadísticamente, mientras que en zonas urbanas se encuentra un efecto significativo e importante sobre todo para las mujeres beneficiarias.

Por su parte, el trabajo de Gertler y Galiani (2016) explora el efecto de la PNC sobre los indicadores de resultado del programa presupuestal de Pensión 65: tasas de actividad, horas trabajadas, acceso a servicios de salud y gasto de los hogares. Asimismo, los autores incluyen en su evaluación variables de resultados de dimensiones que han evidenciado tener efectos adicionales, según la experiencia internacional, tales como el bienestar subjetivo, la salud física y la matrícula escolar. Para ello, los autores también utilizan un método de regresión discontinua, aunque basado en el score de pobreza del Sisfoh, considerando un umbral de $\pm 0,3$ desviaciones estándar del umbral de pobreza extrema como ancho de banda. Es importante destacar la riqueza de los datos empleados, provenientes de la línea de base (2012) y de seguimiento (2015) de la encuesta especializada en adultos mayores Esbam, que incluye tanto variables socioeconómicas de interés como indicadores de salud física, cognitiva, indicadores antropométricos y percepciones subjetivas de bienestar.

Como resultado de ello, y tras aplicar diferentes modelos de impacto añadiendo controles, efectos fijos por conglomerados y efectos fijos por individuo, se encontró que el programa redujo en 4% la proporción de adultos mayores en situación de pobreza extrema que trabajan por algún ingreso; mientras que los hogares con al menos un usuario aumentaron su consumo en 40%. Respecto a las dimensiones adicionales consideradas, se encontró

que Pensión 65 redujo el nivel de depresión en 9% y aumentó el gasto en transferencias a miembros fuera del hogar. Las variables de acceso a servicios de salud, salud física (hipertensión, ancho de cintura e IMC), horas trabajadas, empoderamiento ni matrícula escolar de otros miembros menores del hogar sufrieron impactos causados por el programa.

Finalmente, en el trabajo de García (2014) se plantea la interrogante de si Pensión 65 resulta suficiente como programa social de protección a los adultos mayores. Para ello, se realiza una revisión descriptiva del desarrollo gradual de la seguridad social en el país, considerando tanto a los programas contributivos como no contributivos. Como resultado de ello, el autor encuentra que se ha dado un avance lento en cuanto a la seguridad social, en especial de los adultos mayores, pues existe aún una importante brecha no cubierta en materia de pensiones, que no puede ser resuelto por Pensión 65 al estar orientado a los pobres extremos. Asimismo, en el ámbito de la salud, a pesar del gran incremento en la cobertura con el SIS, todavía existe una brecha importante por cerrar para lograr el aseguramiento total de la población adulta mayor peruana.

1.3.3 Programas alimentarios y de acompañamiento familiar

La revisión bibliográfica referente a la investigación en programas alimentarios se centra, primordialmente, en el programa nacional Qali Warma, administrado por el Midis. Las investigaciones responden a preguntas de evaluación sobre el diseño del programa, tanto en el proceso de compra como en los costos y provisión del programa de alimentación.

En los trabajos de AC Pública (2014) y Vildoso (2016) se presentan evaluaciones cualitativas respecto al proceso de compras del programa Qali Warma y de la contribución de ellas en la dinamización de las economías locales. En el primer caso, el informe presentado busca realizar una evaluación cualitativa del flujo de procesos y subprocesos de compra en el diseño del programa. Para ello, se tomó en cuenta una muestra de 16 comités de compra en ocho regiones, en los cuales se llevaron a cabo entrevistas a profundidad con los miembros del comité, las unidades territoriales, proveedores y miembros de los comités de alimentación escolar. Ello permitió la identificación y estudio de cada una de las fases del flujo de compra, pasando por la convocatoria, selección y pagos. Esto permitió conocer el procedimiento en su conjunto, el rol de cada actor involucrado, las disimilitudes entre la norma y lo realizado en campo, los cuellos de botella en el flujo y los posibles riesgos, así como oportunidades de mejora.

Por su parte, Vildoso (2016) realiza un estudio con el objetivo de entender la contribución de las compras del programa Qali Warma en el estímulo de la economía local, así como poder dilucidar efectos indirectos sobre oportunidades económicas productivas, empoderamiento e inserción en mercados de proveedores a nivel local. Con este fin, se estudian las interacciones entre productores, comerciantes y proveedores –a través de una metodología cualitativa de estudios de caso en las provincias de Utcubamba, Pacasmayo, Cajabamba y Huamanga–. Se realizaron entrevistas a profundidad a los actores y entrevistas grupales a los agricultores de la zona. La autora concluye que i) la mayoría de actores provinciales desconoce las compras de los proveedores del programa, lo cual no contribuye a que sea visto como un mercado potencial; ii) los proveedores solo realizan compras en la zona cuando existe un volumen suficiente de productos, y donde los procesos de cultivo y cosecha aseguren que estos pasen los estándares de calidad; iii) existen localidades donde no hay condiciones para llevar a cabo compras locales, dadas las características del proceso productivo; iv) el programa no siempre se encuentra en capacidad para promover el empoderamiento de los productores; y v) las fluctuaciones de precios, plagas y variabilidad climática colocan en riesgo a los agricultores, lo cual impacta en sus ingresos y en la posibilidad de formar parte de una cadena de suministro sostenida.

La evaluación del proceso de provisión alimentaria de Qali Warma es abordada en el trabajo realizado por Macroconsult (2014), cuyo interés recae en analizar la provisión del servicio alimentario y las condiciones operativas, verificando el cumplimiento de la normativa, requerimientos y estándares de calidad. El estudio aplica una estrategia metodológica de levantamiento de información en las zonas de trabajo de una muestra de proveedores, en nueve regiones, mediante la aplicación de encuestas de caracterización, entrevistas en profundidad y verificación mediante observación participante del cumplimiento de procesos. De manera más reciente, AC Pública (2016) realiza también un estudio sobre el proceso de provisión del servicio alimentario, a través de un diagnóstico del flujo del proceso en su conjunto, mediante la visita a 140 instituciones educativas distribuidas en ocho regiones. Así, se aplicaron encuestas y guías de observación de campo con los miembros de los comités de alimentación escolar, personal de las unidades territoriales, miembros de la sede central del programa, directores de escuela, profesores, cocineras, proveedores y grupos focales con padres de familia. Con esta información, se “identificó y analizó el flujo de procesos, detallando la práctica en cada uno de los subprocesos: entrega y recepción; almacenamiento; preparación; servido, distribución y consumo; y desecho

de los alimentos; diferenciando entre la modalidad de raciones y la modalidad de productos”.

Finalmente, en cuanto a los trabajos referentes a programas alimentarios, la investigación de Chaparro *et al.* (2014) evalúa la asociación entre la participación en programas de asistencia alimentarias y el sobrepeso para el caso peruano. En este estudio, se realiza un análisis de corte transversal para cerca de 50 mil mujeres en Lima, usando la información proveniente de la Encuesta de Monitoreo Nacional de Indicadores Nutricionales (Monin) para seis años no consecutivos. Para el análisis de dicha información, los autores aplican regresiones de Poisson, con el objetivo de estratificar las observaciones por el nivel socioeconómico de las familias, el área de residencia y los años de encuesta. Encuentran que la participación en programas de asistencia alimentaria se encuentra asociada con un incremento en el riesgo de sobrepeso para mujeres en hogares no pobres.

Pasando a la revisión de los programas de Acompañamiento Familiar, encontramos dos revisiones internacionales de las experiencias aplicadas en los países latinoamericanos. Jara y Sorio (2013) realizan una sistematización conjunta para ocho países de la región –en cuanto al intercambio de experiencias y modelos de intervención de programas de intervención en pobreza, que aplican el acompañamiento familiar–, según el contexto de cada país. Así, se analizan los diferentes modelos de atención y metodologías aplicadas en el campo, se revisan los instrumentos e indicadores de focalización, condicionalidades, resultados y egresos. En este balance de la situación de los programas de acompañamiento familiar en Latinoamérica, se responden las interrogantes de por qué surgen los programas de acompañamiento y cuáles son sus fundamentos, cómo es que funcionan en cuanto al alivio de la pobreza, otras dimensiones entre sus objetivos y cuáles resultan ser los principales retos y oportunidades para el futuro de estos en la región.

En complemento a dicha revisión, el trabajo de Leer *et al.* (2016) busca llenar un vacío en la literatura respecto a la fuertemente apoyada relación causal entre los programas de acompañamiento familiar –basados en visitas parentales– y los indicadores de resultado del desarrollo de los niños, mediante una visión “fotográfica” (sic) de la calidad los programas de visitas parentales, en siete países de Latinoamérica y el Caribe. Para ello, se utiliza una lista de verificación como herramienta a utilizar en campo, con lo que se encuentra un nivel considerable de confianza entre los visitantes y las familias, así como una participación constante de los cuidadores y los niños en

la práctica de actividades durante la visita. Sin embargo, los visitantes rara vez explican la importancia de estas actividades en relación con el desarrollo del niño y muchas veces no traen los materiales necesarios; asimismo, hacen poco para animar el diálogo significativo y la retroalimentación con los cuidadores, o para demostrar la actividad o comportamiento deseado. Solo un tercio de los visitantes observados enfatizó el desarrollo del lenguaje durante la visita. Es importante destacar que estos resultados no son generalizables debido a la muestra pequeña y no aleatoria; no obstante, los autores señalan que este ejercicio sirve como piloto del instrumento metodológico usado y del tipo de dominios que deben medirse en un programa de visitas domiciliarias para asegurar su calidad.

Específicamente para el caso peruano, Rubio-Codina *et al.* (2016) describen y comparan las características de los niños potencialmente beneficiarios y sus familias entre los diferentes servicios del programa Cuna Más (servicio de acompañamiento a familias, servicio de cuidado diurno), utilizando datos de las líneas de base de las evaluaciones de impacto del programa. Como resultado de dicha comparación, se evidencia que los hogares de la muestra del servicio de cuidado presentan mejores indicadores de bienestar (tipo de vivienda, nivel de riqueza, acceso a servicios, cantidad y variedad de materiales y actividades de juego) que los hogares del servicio de acompañamiento familiar, aunque los niveles de desarrollo de los niños son similares entre las dos muestras. Los autores resaltan que, si bien las muestras no guardan ningún nivel de representatividad nacional, el ejercicio comparativo genera una fuente de información valiosa sobre el desarrollo infantil, el entorno familiar y sus condiciones de vida.

Por último, contamos con la evaluación de impacto del Programa Nacional Cuna Más, elaborada por el BID (2016). Allí se explora el proceso gradual de expansión del programa de acompañamiento familiar para realizar una evaluación experimental. En ella, se comparan niños en localidades aleatoriamente asignadas a recibir el programa en primera fase con aquellos que residen en zonas que no fueron tratadas para esta primera etapa, pero que entrarían a formar parte del grupo de beneficiarios en etapas posteriores. Para ello, se levantó una línea de base –previa al inicio al programa– y una línea de seguimiento –cuando los niños del grupo tratamiento ya habían recibido el programa durante dos años–. En ellas, se obtuvo información socioeconómica del hogar; sus miembros; la calidad del ambiente del hogar; niveles de estimulación; medidas antropométricas; y se evaluó el desarrollo infantil en cognición, comunicación, personal-social y motricidad.

Como principal objetivo de la evaluación, se buscó medir el efecto del programa sobre el nivel del desarrollo de los niños en las dimensiones cognitiva, de lenguaje, motora y socioemocional. Los principales hallazgos de la investigación revelan que el programa tiene efectos sobre el desarrollo que resultan más robustos y significativos para las dimensiones cognitiva y de comunicación. También se observan impactos sobre las áreas de motricidad fina y personal-social, aunque con un nivel considerablemente menor de significancia estadística. El impacto del programa de acompañamiento familiar –sobre los niños que recibieron al menos una visita– oscila entre 0,094 y 0,122 desviaciones estándar, para las variables de impacto que resultaron significativas. Ello revela impactos de escala considerable.

1.3.4 Programas de desarrollo productivo

En referencia a los programas de desarrollo productivo, encontramos, en primera instancia, una serie de trabajos relacionados al programa nacional Haku Wiñay/Noa Jayatai, cuyos objetivos recaen en fortalecer los sistemas de producción familiar, mejorar la salud, promover negocios rurales inclusivos y fomentar capacidades financieras.

Cronológicamente, el primero de estos trabajos, realizado por Lázaro Cabello (2012), analiza el diseño del proyecto y la forma en que se articula con otras intervenciones desarticuladas, así como esfuerzos que se realizan a favor de sacar de la pobreza a familias rurales. Para ello, se propone una estrategia cualitativa etnográfica con un muestreo no probabilístico, que conlleva a un análisis documental complementado con entrevistas a profundidad. En este sentido, la tesis analiza los elementos del diseño referentes al paquete tecnológico del proyecto, el presupuesto por familia, la oferta de capacitadores, la articulación de actores locales y sostenibilidad del proyecto, los criterios de identificación de beneficiarios y los tiempos de implementación. Asimismo, se estudia la interrelación del programa con otros proyectos que operan en el ámbito rural. Como conclusión, el autor afirma que el programa no aplicó en su totalidad la posibilidad de articulación con otros proyectos rurales, aunque su diseño recoge lecciones aprendidas de experiencias previas; con lo cual, se convierte en “un nuevo enfoque de transferencia tecnológica intermedia y de uso eficiente de los recursos locales con que se cuenta en la zonas rurales, donde se promueve el fortalecimiento de los saberes culturales locales”.

En complementariedad de la evaluación del ciclo de proyectos del Haku Wiñay, Benites (2015) evalúa los indicadores propuestos en el marco lógico

para los beneficiarios antes y después de la implementación del programa, a modo de realizar una evaluación de los resultados trazados como meta. Adicionalmente, se plantea una evaluación de impacto mediante la técnica de *propensity score matching*, utilizando la información levantada por Foncodes, que empleó como línea de base a 779 hogares y 388 controles, y como línea de seguimiento a 751 hogares, un año después. Como hallazgos de estas evaluaciones, se encontró que para los indicadores de resultado final propuestos, el ingreso real anual per cápita aumentó en 773 soles en la línea de base, aunque no hubo cambios en la línea de seguimiento, y el promedio de gasto real anual per cápita aumentó en 855 soles en el primer año y no hubo cambios en el segundo. Sin embargo, acorde a la metodología de impacto, no se encontraron cambios significativos en las comparaciones de usuarios en la línea de seguimiento con los grupos control extraídos desde la Enaho. Por lo tanto, la autora concluye que “en el ámbito del estudio, dentro del corto plazo 2014-2015, se observan algunas mejoras en indicadores consistentes con el marco lógico vigente del programa, aunque aún no pueden ser atribuidas con certeza a la intervención”.

Al siguiente año de esta evaluación de resultado, Escobal *et al.* (2016) y Escobal y Ponce (2016) realizan una evaluación de los impactos iniciales del Haku Wiñay, para una muestra representativa de las áreas de intervención en zonas rurales. Para ello, se aplica una metodología cuantitativa –mediante un diseño experimental que aleatoriza la intervención del programa en centros poblados con alta densidad de usuarios de Juntos–. Esta se complementa con el cálculo de estimadores de dobles diferencias. Los autores muestran que el proyecto ha tenido impactos iniciales positivos en la generación de ingresos, seguridad alimentaria, producción agropecuaria, condiciones de vida, capacidades financieras y en la expansión de negocios. Asimismo, en los capítulos que continúan al libro, Heredia (2016) y Remy (2016) profundizan –mediante metodologías cualitativas– en los aspectos de sostenibilidad de los impactos generados por Haku Wiñay. El trabajo de Heredia se centra en el componente de negocios rurales inclusivos y los marcos institucionales locales. Da una lista de retos y recomendaciones identificados al ejecutar este componente. Por último, el análisis cualitativo de Remy busca sistematizar los procesos de programación y asignación de recursos del proyecto. Da una mirada de orden macro del programa, identificando cuellos de botella y tomando las consideraciones necesarias para el escalamiento del programa.

Pensando en la articulación de programas sociales, Trivelli (2016) revisa los trabajos ganadores del concurso CIES, el cual estuvo orientado a identificar

sinergias y ganancias en el impacto de políticas y programas públicos, de lograr articularse los programas sociales con aquellos de desarrollo productivo. Así, en esta edición de concurso, se financiaron nueve investigaciones, con miras a hallar evidencia sobre las acciones a tomar en el sector público en pro de la articulación efectiva de políticas de inclusión y políticas económicas, tanto como evidenciar esquemas de intervención que generen un esquema sostenido de superación de la pobreza. De la revisión de estos trabajos ganadores, Trivelli concluye que estos “estudios dan cuenta del potencial de la articulación entre programas sociales, de desarrollo productivo y de desarrollo de capacidades para generar canales sostenidos de superación de la pobreza; además de informar sobre la necesidad de que estos esfuerzos no se limiten solo al sector social, sino que sean vistos desde distintas carteras ministeriales. La autora resalta la heterogeneidad de los hogares pobres, sus necesidades y el diferente potencial de cada hogar para beneficiarse de intervenciones productivas. Con ello, hace un llamado a estudios sobre la necesidad de intervenciones complementarias y diferenciadas que atiendan a subgrupos de usuarios de manera pertinente a sus características.

Entre estos trabajos revisados por Trivelli, encontramos la investigación realizada por Aldana y Vásquez (2014) sobre el impacto del proyecto Sierra Sur en la población beneficiaria de Juntos, en el Cusco, con miras a estudiar las potenciales sinergias e impactos diferenciados de estos programas. Para ello, las autoras aplican una estrategia cuasiexperimental de *propensity score matching*, construyendo a los contrafactuales a través de la elección de una zona de control similar a la zona de tratamiento, y preguntado por la disposición a participar en el proyecto Sierra Sur a los hogares de control. Con ello, las autoras encuentran un impacto positivo y significativo sobre la adopción de las prácticas promovidas en las capacitaciones del programa realizadas; mientras que –al analizar efectos diferenciados– se halla que el efecto sobre la inversión de activos es mayor para aquellos hogares que cuentan con una mayor dotación de activos en el periodo de inicio. Las autoras concluyen que estos resultados serían una señal de que el proyecto contribuiría a mejorar la equidad en la capacidad económica de los beneficiarios.

Otro análisis de la complementariedad de programas de desarrollo productivo es estudiado por Banerjee et al. (2015), quienes analizan el resultado de la aplicación de un programa multifacético para seis países –incluido el Perú– focalizado en los más pobres, en el cual se proveía de activos productivos, entrenamiento, soporte técnico, soporte en efectivo para consumo a corto

plazo, acceso a servicios bancarios e información de servicios de salud. Este programa es aplicado con la intención de evaluar la suficiencia del paquete de programas y no para entender el impacto de cada uno de los componentes. Se realizó una aleatorización a nivel de 'villas' elegibles –que se encontraran geográficamente asociadas con la pobreza extrema– para luego identificar a los hogares más pobres, a través de un mecanismo de *participatory wealth ranking*. En el caso peruano, se eligieron 13 distritos de las provincias de Canas y Acomayo, en Cusco, y se incluyó una muestra 2284 hogares con 785 de ellos en el grupo de tratamiento. El análisis se condujo con la información provista por la encuesta de línea de base y dos líneas de seguimiento levantadas por el programa a los 24 y 36 meses de aplicarse los componentes, respectivamente. Con ello, los autores encuentran impactos significativos para todos los países estudiados, en todas las variables de resultados planteadas en la teoría de cambio: consumo del hogar, seguridad alimentaria, activos productivos y del hogar, inclusión financiera, uso del tiempo, ingresos, salud física, salud mental, participación política y empoderamiento femenino. Asimismo, luego de un año del final de la intervención, la mayoría de estos indicadores mantuvieron el nivel del efecto evidenciado previamente y su significancia.

1.3.5 Otros programas sociales

En este apartado de otros programas, agrupamos aquellos temas con un número reducido de trabajos o programas que no han sido objeto de muchas investigaciones publicadas. Referente a los programas sociales de igualdad de género, encontramos el trabajo de Villar (2015), presentado por el CIES como parte de propuestas de política para los gobiernos regionales. El estudio analiza la situación de dicho tipo de programas, aplicado en distintas regiones del país. En este documento, se revisan los principales avances y retos en cuanto al tema de igualdad de género y las nuevas competencias asumidas por los gobiernos subnacionales. La autora hace evidente la persistencia de brechas de género tanto en oportunidades como en resultados agrupados en siete áreas temáticas: identidad, educación, salud, participación política, violencia contra la mujer, inclusión económica y medio ambiente. Ante ello, se proponen propuestas de acción desde los gobiernos regionales e ideas de articulación intersectorial e intergubernamental para atacar dichas brechas.

Referente a programas de infraestructura y su impacto en el bienestar, encontramos la investigación de Arráiz y Calero (2015). Allí se evalúa el impacto del acceso a electricidad –a través de sistemas de energía solar–

en comunidades rurales en Perú. Mediante el uso de datos administrativos de los clientes de Acciona Microenergía Perú y datos a nivel comunal y de hogar provenientes del censo de 2007, se realiza una estimación mediante un *propensity score matching* a la comunidad y los hogares. Con este proceso, los autores encuentran que los hogares con sistema de energía solares gastan menos en energía tradicional y que el ahorro por esta fuente compensa el pago del uso e instalación del sistema solar. Asimismo, los hogares tratados pasan más tiempo despiertos; las mujeres tratadas cambian ciertos patrones de uso de tiempo: mayor proporción de horas con los hijos, cocinando y lavando, mientras que se dedica menos tiempo a actividades productivas fuera del hogar; y los niños pasan más tiempo realizando tareas escolares, lo cual se traduce en más años de educación y mayores tasas de participación en la escuela. No obstante, no se logra encontrar ningún impacto en el nivel de ingresos o la condición de pobreza.

En el tema educativo, encontramos tres investigaciones sobre diferentes programas y metodologías aplicadas. El primero de ellos, de escala nacional, es la evaluación de impacto del programa de entrenamiento juvenil Projoven, realizada por Díaz y Rosas (2015). En este trabajo, se busca analizar el impacto de la intervención en indicadores de largo plazo –luego de tres años del entrenamiento– mediante una metodología de aleatorización al grupo de postulantes, ante el exceso de demanda del programa. La información utilizada provino de las encuestas de línea de base (2009), línea de seguimiento (2013) y datos administrativos del Ministerio de Trabajo –a través de las planillas electrónicas–. Así se comprobaron los ingresos en caso de que el joven hubiese adquirido algún empleo formal luego de tres años de finalizado el programa. Para ello, se utilizaron estimadores de *intention-to-treat* con cuatro grupos de resultados a evaluar: inserción en el mercado laboral y calidad del empleo, ingresos por hora y mes, ingreso condicional a ingresos remunerados y mediciones socioemocionales. Como resultado, los autores encuentran que no hay impactos significativos en el nivel de empleo, los ingresos ni en los indicadores de socioemocionales. Sin embargo, sí encuentran impactos en la calidad del mismo, en lo concerniente a su formalidad. Este efecto es de magnitud considerable. De esta forma, la probabilidad de contar con un empleo con seguro de salud y pensión aumentó en 4% y 3%, respectivamente.

El segundo trabajo –de Beuermann et al. (2012)– evalúa el impacto de una intervención aleatorizada en la entrega de *laptops* XO para uso de niños en escuelas primarias de Lima. Este estudio se enmarca en el programa *One*

Laptop per Child, que busca mejorar el aprendizaje autodirigido al proveer de laptops a los niños en edad escolar en países en desarrollo. En esta investigación, se presentan los impactos a corto plazo del primer estudio experimental al proveer las laptops para el uso en casa, a diferencia de otras experiencias donde se entregaban solamente en el colegio. Bajo este diseño, se aleatorizó –a nivel de escuela y de individuo– una muestra de 1000 estudiantes de primaria. Se tuvo en total 14 escuelas tratadas y otras 14 como control. Para la evaluación, se utilizaron datos de la encuesta de línea de base y línea de seguimiento –aplicada cinco meses después–, donde se incluyó una batería de preguntas y test tanto a los alumnos como a los profesores. Como resultado de la intervención, los autores encuentran que el programa impactó en el nivel de exposición de los niños tratados a las computadoras, al aumentar la probabilidad de tener acceso en casa y reemplazar el tiempo de uso dedicado en el alquiler de cabinas. Sin embargo, no se encontró evidencia de impacto en el nivel de logros académicos, en habilidades relacionadas al uso de Windows PC o de internet, ni medidas cognitivas del test de Raven. Por el contrario, los profesores reportaron en sus entrevistas que los niños que recibieron una laptop como parte del programa se mostraron menos propensos a esforzarse en el salón de clases.

Finalmente en cuanto a programas educativos, la investigación de García (2014b) analiza más bien un programa de pequeña escala referente a préstamos educativos en la PUCP. En este documento, el autor evalúa el impacto del programa de créditos educativos sobre el tiempo necesario para concluir sus estudios universitarios. Para ello, se emplea data administrativa de la universidad relacionada al *track* académico del alumno y sus características socioeconómicas; además –al ser los préstamos entregados a estudiantes con bajos ingresos que muestren un desempeño académico satisfactorio y dado que la decisión de solicitar o no por el préstamo depende de cada estudiante–, se corrige el análisis de regresión simple a través de una aproximación de variables instrumentales. Como hallazgo de este ejercicio, se encuentra que los estudiantes que reciben un préstamo educativo, por seis o más semestres, presentan un efecto de acabar su malla de estudios un año antes que aquellos estudiantes que no solicitaron o recibieron algún crédito similar.

Pasando a los programas sociales referentes a temas sanitarios, encontramos dos trabajos relacionados a evaluaciones de impacto. El primero de ellos se aplica a un programa de escala nacional, mientras que en el segundo se realiza sobre una intervención local específica. El primero de estos trabajos –elaborado por Cruzado (2012)– realiza la evaluación del impacto del Programa Nacional

Articulado Nutricional (PAN) respecto a la desnutrición crónica infantil. Su objetivo es responder si es que la reducción en este indicador sanitario se ha debido a los efectos de este programa. En este estudio, con el uso de datos administrativos, se busca identificar el impacto sobre la desnutrición crónica infantil del CRED y las vacunas aplicadas por el programa, mediante una metodología que emplea un pool de datos de niños y explota la secuencialidad en la intervención, a través de distintas cohortes de nacimientos, para así calcular la probabilidad de desnutrición. Asimismo, se aplicó la técnica de controles sintéticos a nivel de regiones para calcular el efecto promedio del tratamiento en la prevalencia de la desnutrición crónica infantil. Con la primera metodología de explotación de la gradualidad, se encontró un efecto en la cohorte atribuible al programa. En ella, la intervención reduce la probabilidad de la condición de desnutrición en el niño y aumenta la probabilidad de que estos tengan sus controles de crecimiento y vacunas completas. Para la segunda metodología de controles sintéticos, y en búsqueda de un efecto más agregado, se halló que el PAN produjo una reducción en la desnutrición de 3,5% en Apurímac y 1,5% en Ayacucho.

En cuanto a la segunda evaluación de impacto encontrada en la revisión, Galiani *et al.* (2012) evalúan un experimento aleatorio, sobre la promoción del lavado de manos, mediante un componente a nivel provincial y otro a nivel distrital. Este programa fue implementado en 800 distritos aleatorizados, y se tuvo como población objetivo a madres, cuidadores y niños hasta los 12 años. El fin era promover el lavado de manos antes de comer y cocinar, y luego de ir al baño. Como intervención, el programa utilizó un componente mediático provincial basado en spots de radio nueve veces al día –entre los años 2009 y 2010–, afiches, cómics, trípticos y eventos promocionales en espacios públicos. Además, hubo un componente distrital que incluyó entrenamiento de agentes comunales (profesores, médicos y líderes), construcción de capacidades de madres e hijos en sesiones educativas sobre cómo y cuándo lavar las manos, y la inclusión de la promoción de lavado de manos en el currículo de primaria. Como datos de análisis se utilizó información cuantitativa recogida por el programa en una línea de base y varias de seguimiento, así como instrumentos cualitativos, cuestionarios, observación estructurada, análisis de muestras de heces, sangre y mediciones antropométricas. Con ello, se buscó estudiar el impacto sobre las variables de exposición a la promoción de lavado de manos, determinantes del lavado de manos, comportamiento de lavado de manos, contaminación ambiental y la salud infantil. Como resultado, los autores encontraron que la intervención mediática provincial no tuvo ningún efecto, mientras que

en la distrital se observó una mejora en los niveles de lavado de manos autorreportados y observados; sin embargo, no se encontraron efectos en la salud infantil.

■ 2. 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 ser 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.

Unas de las grandes transformaciones de las últimas dos décadas han 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 deben 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 lo 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.

2.1 Pobreza

a) 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 dichos 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 la estimación del aporte nutricional de los gastos en alimentos, el Cenac, en coordinación con el INEI, realizó 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; asimismo, 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.

b) 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 en 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 por ser 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.). De ignorarse, esto causa un problema, pues equivale a suponer que dichos hogares no hubieran sufrido una privación en dicha dimensión en caso de 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, como son los de Atkinson y Bourguignon (1982), Duclos *et al.* (2006), Gräß y Grimm (2011) y 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 'ultrapobre'. 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 identificar 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 deberán tener las políticas de inclusión social dirigida a dicha población?
- ¿Qué combinación de políticas tiene un mayor impacto para eliminar esta forma de pobreza?

c) 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, el cual 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 ello, 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. Se trata de 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.

d) 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 han estudiado –en una suerte de ‘bolsones’ de pobreza– las externalidades espaciales de la concentración de la población desfavorecida. En este sentido, quedan planteadas estas preguntas:

- ¿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?

2.2 Desigualdad

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 en 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 estudios 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 cuánto 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. Ello ha permitido el incremento sustancial de los ingresos del Estado, 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). Ante esto:

- ¿Qué papel pueden jugar en el Perú las políticas fiscales y sociales en su dimensión redistributiva?
- ¿Cuán progresiva/redistributiva es la actual presión fiscal?
- ¿Cuánto impactan el gasto social y las transferencias públicas?
- ¿Qué escenarios pueden vislumbrarse y qué impacto redistributivo tendría cada uno de ellos en términos de reducción de la pobreza y de la desigualdad?

2.3 Programas sociales

El desarrollo de las encuestas a hogares –y en particular la Enaho, la Endes y la Enapres– ha 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 decisores 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.

a) 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. Dado 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 cuasiexperimental. Para ello, los estudios han empleado técnicas de evaluación cada vez más sofisticadas 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* o 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. Las probabilidades de publicar aumentan considerablemente si la evaluación de impacto se basa en un diseño aleatorizado, en el que la población de beneficiarios ha sido seleccionada aleatoriamente para 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 cuasiexperimentales 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 del cual se escogerán, en una segunda etapa y 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 de que la muestra de localidades/hogares es probabilística, y por consiguiente, los impactos estimados tienen 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 que, a pesar de 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 decisores 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), lo que hace 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 cuasiexperimentales y experimentales nos dicen poco o nada sobre el mecanismo de transmisión que genera el efecto identificado. Por ello, la etapa intermedia entre el ‘tratamiento’ y el resultado es en realidad una caja negra, y es 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 decisores 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.).

b) 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 en 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 puede ser costoso en términos humanos.

La identificación de los hogares susceptibles de ser atendidos por los programas sociales combina generalmente diferentes estrategias de 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/afirman 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.

■ 3. BIBLIOGRAFÍA

• AC PÚBLICA

2014 *Consultoría para la evaluación del proceso de compra para el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (n.º BM 8222-PE). Asistencia técnica para el Apoyo del Programa de Gestión de Resultados para la Inclusión Social.* MEF.

2016 *Consultoría para la evaluación del proceso de provisión del servicio alimentario en instituciones educativas del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (n.º BM 8222-PE). Asistencia técnica para el Apoyo del Programa de Gestión de Resultados para la Inclusión Social.* MEF.

• ADRIANZÉN, C. M.

2013 «Crecimiento y pobreza en el Perú: 2001-2011». En *Rev. Econ. Derecho* 10, pp. 35-66.

• ALDANA, Ú. y T. VÁSQUEZ

2014 *El Impacto del Proyecto Sierra Sur en la población de Juntos: la importancia de las condiciones iniciales de los hogares (Informe final proyecto mediano).* CIES.

• ALVAREDO, F. y J. LONDOÑO

2013 *High incomes and personal taxation in a developing economy: Colombia 1993-2010 (Working paper n.º 12).* Tulane University.

• ANDERSEN, C. T; S. A. REYNOLDS, J. R. BEHRMAN, B. T. CROOKSTON, K. A. DEARDEN, J. ESCOBAL, S. MANI, A. SÁNCHEZ, A. STEIN y L. C. H. FERNALD

2015 «Participation in the Juntos Conditional Cash Transfer Program in Peru Is Associated with Changes in Child Anthropometric Status but Not Language Development or School Achievement». En *J. Nutr.* 145, pp. 2396-2405.

• APPADURAI, A.

2004 «The Capacity to Aspire: Culture and The Terms of Recognition». En RAO, V. y M. WALTON (eds.), *Culture and Public Action*, pp. 59-84. California: Stanford University Press.

• ARAGÓN, F. y J. P. RUD

2013 «Natural Resources and Local Communities: Evidence from a Peruvian Gold Mine». En *Am. Econ. J. Econ. Policy* 5, pp. 1-25. Doi:10.1257/pol.5.2.1.

• ARRÁIZ, I. y C. CALERO

2015 *From Candles to Light: The Impact of Rural Electrification (Documento de trabajo BID n.º IDB-WP-599).* Inter-American Development Bank.

- **ATKINSON, A. y F. BOURGUIGNON**
1982 «The comparison of multidimensioned distributions of economic status». En *Rev. Econ. Stud.* XLIX, pp.183-201.
- **ATKINSON, A.; T. PIKETTY y E. SÁEZ**
2011 «Top Incomes in the Long Run of History». En *J. Econ. Lit.* 49, pp. 3-71. Doi:10.1257/jel.49.1.3.
- **AZEVEDO, J.; G. INCHAUSTE y V. SANFELICE**
2013 *Decomposing the recent inequality decline in Latin America (Documento de trabajo n.º 6715)*. World Bank.
- **BACA, J.; C. PESCHIERA y J. MESONES**
2014 *The Impact of Public Expenditures in Education, Health, and Infrastructure on Economic Growth and Income Distribution in Peru (Documento de trabajo BID n.º IDB-WP-490)*. BID.
- **BANERJEE, A.; O. E. DUFL, N. GOLDBERG, D. KARLAN, R. OSEI, W. PARIENTE, J. SHAPIRO, B. THUYSBAERT y C. UDRY**
2015 «A multifaceted program causes lasting progress for the very poor: Evidence from six countries». En *Science* 348, 1260799-1260799. Doi:10.1126/science.1260799.
- **BENITES, S.**
2015 *Estudio de evaluación de resultados del programa Haku Wiñay/Noa Jayatai (Informe de evaluación de resultados)*. MIDIS.
- **BERNABE-ORTIZ, A.; F. DIEZ-CANSECO, A. VÁSQUEZ y J. J. MIRANDA**
2016 «Disability, caregiver's dependency and patterns of access to rehabilitation care: results from a national representative study in Peru». En *Disabil. Rehabil.* 38, pp. 582-588.
- **BEUERMANN, D.; J. CRISTIA, Y. CRUZ-AGUAYO, S. CUETO y O. MALAMUD**
2012 *Home Computers and Child Outcomes: Short-term impacts from a randomized experiment in Perú (NBER Working Paper Series n.º 18818 / Documento de trabajo BID n.º IDB-WP-382)*.
- **BID**
2016 *Resultados de la evaluación de impacto del Servicio de Acompañamiento a Familias del Programa Nacional Cuna Más*. BID.
- **BOESTEN, J.**
2012 «The state and violence against women in Peru: Intersecting inequalities and patriarchal rule». En *Soc. Polit.* 19, pp. 361-382. Doi:10.1093/sp/jxs011.
- **BOURGUIGNON, F; F. FERREIRA y M. WALTON**
2007 «Equity, efficiency and inequality traps: A research agenda». En *J. Econ. Inequal.* 5, pp. 235-256. Doi:10.1007/s10888-006-9042-8.

- **BOYDEN, J.**
2013 «“We’re not going to suffer like this in the mud”»: Educational aspirations, social mobility and independent child migration among populations living in poverty». En *Comp. J. Comp. Int. Educ.* 43, pp. 580-600.
- **CANAVIRE-BACARREZA, G. y M. ROBLES**
s. d. «Non-parametric analysis of poverty duration using repeated cross section: an application for Peru». En *Appl. Econ*, pp. 1-12. Doi:10.1080/00036846.2016.1234696.
- **CANAVIRE-BACARREZA y J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ**
2012 *Reexamining the determinants of fiscal decentralization: ¿What is the role of geography?* (Working paper 12-11). International Center for Public Policy, Georgia State University.
- **CANO, Liliana**
2015 *Top Income shares in a growing South American country. Ecuador 2004-2011*. Institute of Political Studies, Université de Toulouse I.
- **CASTRO, J.; J. BACA y J. OCAMPO**
2012 «Counting the poor in Peru: A multidimensional approach». En *Lat. Am. J. Econ.* 49, pp. 37-65.
- **CHAPARRO, M.; A. BERNABÉ-ORTIZ y G. HARRISON**
2014 «Association between food assistance program participation and overweight». En *Rev. Saude Publica* 48, p. 889.
- **CLAUSEN, J.**
2015 *Desigualdades horizontales en la incidencia de pobreza multidimensional, un análisis centrado en los adultos mayores peruanos (Tesis de Maestría)*. PUCP.
- **CLAUSEN, J. y J. FLOR**
2014 *Sobre la naturaleza multidimensional de la pobreza humana: propuesta conceptual e implementación empírica para el caso peruano (Documento de trabajo Departamento de Economía n.º 387)*. PUCP.
- **CLING, J.; D. COGNEAU, J. LOUP, J. NAUDET, M. RAZAFINDRAKOTO y F. ROUBAUD**
2006 «¿Development, a Question of Opportunity? A Critique of the 2006 World Development Report: Equity and Development». En *Dev. Policy Rev.* 24, pp. 455-476. Doi:10.1111/j.1467-7679.2006.00334.x.
- **CONTRERAS, C.**
2011 «¿Ahondó o redujo el Estado la desigualdad en el Perú? Una mirada desde la historia». En LEÓN, J. y J. IGUÍÑIZ (eds.), *Desigualdad distributiva en el Perú: dimensiones*, pp. 25-56. Lima: Fondo Ed., PUCP.
- **CORBACHO, A. y OSORIO, M.**
2012 *Travelling the Distance: A GPS-Based Study of the Access to Birth regis-*

tration Services in Latin America and the Caribbean (Documento de trabajo BID n.º IDB-WP-307). BID.

- **CORD, L.; M. GENONI y C. RODRÍGUEZ-CASTELÁN (eds.)**
2015 *Shared Prosperity and Poverty Eradication in Latin America and the Caribbean*. The World Bank.
- **CORD, L.; O. BARRIGA-CABANILLAS, L. LUCCHETTI, C. RODRÍGUEZ-CASTELÁN, L. SOUSA y D. VALDERRAMA**
2016 «Inequality stagnation in Latin America in the aftermath of the global financial crisis». En *Rev. Dev. Econ.*
- **CORREA, N. y T. ROOPNARAINÉ**
2014 *Pueblos indígenas y Programas de Transferencias Condicionadas: Estudio etnográfico sobre la implementación y los efectos socioculturales del programa Juntos en seis comunidades andinas y amazónicas de Perú*. BID.
- **CRIVELLO, G.**
2015 «“There’s no future here”: The time and place of children’s migration aspirations in Peru». En *Geoforum* 62, pp. 38-46.
- **CRUCES, G. y J. DAVID y V. MARIANA**
2015 «The growth-employment-poverty nexus in Latin America in the 2000s: Peru country study». En *United Nations University World Institute for Development Economics Research*, pp. 43-43.
- **CRUCES, G.; P. LANJOUW, L. LUCCHETTI, E. PEROVA, R. VAKIS y M. VIOLLAZ**
2011 *Intra-Generational Mobility and Repeated Cross-Sections: A Three-Country Validation Exercise, Policy Research Working Papers*. The World Bank.
- **CRUZADO, V.**
2012 *Análisis del impacto del programa presupuestal articulado nutricional sobre la desnutrición crónica en niños menores de 5 años (Documento de trabajo MEF, n.º DT-01/2012)*. MEF.
- **DANG, H. y P. LANJOUW**
2013 *Measuring poverty dynamics with synthetic panels based on cross-sections (Policy Research Working Paper Series n.º 6504)*. The World Bank.
2014 *Welfare Dynamics Measurement. Two definitions of a Vulnerability Line and their Empirical Application (Policy Research Working Paper Series n.o 6944)*. The World Bank.
- **DEATON, A. y N. CARTWRIGHT**
2016 *Understanding and misunderstanding randomized controlled trials (NBER Working Paper, n.º 22595)*.
- **DECANCO, K. y M. LUGO**
2012 «Inequality of Wellbeing: A Multidimensional Approach». En *Económica*.
Doi:10.1111/j.1468-0335.2012.00929.x

- **DEL POZO, C.**
 2014 *¿Las transferencias monetarias condicionadas reducen la violencia de pareja contra las mujeres rurales en el Perú?: Evidencia desde una evaluación de impacto cuasi-experimental (Tesis de maestría).* PUCP.
- **DERCON, S.; A. SINGH**
 2011 «From nutrition to aspiration and self-efficacy: gender bias over time among children in four countries». En *World Development* 45, pp.31-50.
- **DÍAZ, J. y D. ROSAS**
 2015 *Impact Evaluation of the Job Youth Training Program Projoven (Documento de trabajo BID n.º IDB-WP-693).* Inter-American Development Bank.
- **DÍAZ, J. y V. SALDARRIAGA**
 2014 *Efectos del Programa de Transferencias Condicionadas JUNTOS en el peso al nacer de los niños (Informe final proyecto mediano).* CIES.
- **DÍAZ, J. y M. VALDIVIA**
 2012 «The vulnerability of the uninsured to health shocks in Peru». En KNAUL, F.; R. WONG, H., ARREOLA-ORNELAS (eds.), *Household Spending and Impoverishment*, pp. 251-305. Harvard Global Equity Initiative; distributed by Harvard University Press.
- **DOMAN, P. y K. PELLIS**
 2015 «Building strong foundations for later livelihoods by addressing child poverty: evidence from Young Lives». En *Enterp. Dev. Microfinance* 26, pp. 90-103.
- **DOMAN, P. y M. WOODHEAD**
 2015 *How Inequalities Develop through Childhood: Life course evidence from the Young Lives cohort study (Office of Research Discussion Paper n.º 2015-01).* UNICEF Office of Research, Florence.
- **DUCLOS, J.; D. SAHN y S. YOUNGER**
 2006 «Robust Multidimensional Poverty Comparisons». En *Econ. J.* 116, pp. 943-968. Doi:10.1111/j.1468-0297.2006.01118.x
- **ESCOBAL, J.**
 2012a *Multidimensional poverty and inequality of opportunity in Peru: taking advantage of the longitudinal dimension of Young Lives (Working paper n.º 79, Young Lives).* Oxford Department of International Development, University of Oxford.
 2012b *Algunos impactos del programa JUNTOS en el bienestar de los niños: Evidencia basada en el estudio Niños del Milenio (Niños del Milenio n.º 5. Boletín de políticas públicas sobre la infancia).*
 2012c *Transferencias y condiciones: efectos no previstos del programa JUNTOS (Niños del Milenio n.º 7. Boletín de políticas públicas sobre la infancia).*
- **ESCOBAL, J. y C. ARMAS**
 2015 *Estructura agraria y dinámica de pobreza rural en el Perú (Documento de in-*

vestigación/Grupo de Análisis para el Desarrollo Desarrollo rural y agricultura). Lima: GRADE.

• **ESCOBAL, J. y D. CAVERO**

2012 «Transaction Costs, Institutional Arrangements and Inequality Outcomes: Potato Marketing by Small Producers in Rural Peru». En *World Dev.* 40, pp. 329-341.

• **ESCOBAL, J. y C. PONCE**

2012 «Polarización y segregación en la distribución del ingreso en el Perú: trayectorias desiguales». En *Documento de investigación/Grupo de Análisis para el Desarrollo, Pobreza y Equidad*. Lima: GRADE.

2016 «Metodología cuantitativa de la evaluación de impacto». En ESCOBAL, J. y C. PONCE (eds.), *Combinando protección social con generación de oportunidades económicas: una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay*, pp. 35-66. Lima: GRADE, Grupo de Análisis para el Desarrollo.

• **ESCOBAL, J.; C. PONCE y C. PAZ**

2016 «Impactos del proyecto desde una aproximación cuantitativa». En ESCOBAL, J. y C. PONCE (eds.), *Combinando protección social con generación de oportunidades económicas: una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay*, pp. 67-114. Lima: GRADE, Grupo de Análisis para el Desarrollo.

• **ESCOBAL, J.; J. SAAVEDRA y R. VAKIS**

2012 «¿Está el piso parejo para los niños en el Perú?: Medición y comprensión de la evolución de las oportunidades». En *Primera edición. Ed. Banco Mundial*. Lima: GRADE, Grupo de Análisis para el Desarrollo.

• **FAO/WHO/UNU**

2001. *Human energy requirements: Report of a joint FAO/WHO/UNU expert consultation*.

• **FARFAN, G.; M. GENONI y R. VAKIS**

2015 *You are what (and where) you eat: capturing food away from home in welfare measures (Policy Research Working Papers)*. World Bank.

• **FERREIRA, F.; J. MESSINA, J. RIGOLINI, L. LÓPEZ-CALVA, M. LUGO y R. VAKIS**

2012 *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. The World Bank.

• **GALIANI, S.; P. GERTLER y A. ORSOLA-VIDAL**

2012 *Promoting handwashing behavior in Peru: The effect of large-scale mass-media and community level interventions (Policy Research Working Paper n.º 6257)*. World Bank.

• **GARCÍA, L.**

2012 *El efecto del orden de nacimiento sobre el atraso escolar en el Perú (Documento de trabajo n.º 337)*. Departamento de Economía, PUCP.

2014a *Incluir socialmente a los adultos mayores: ¿es suficiente pensión 65? (Documento de trabajo Departamento de Economía n.º 374)*. PUCP.

- 2014b *Assesing the Impact of a Student Loan Program on Time-to-Degree: The Case of a Program in Peru* (Documento de trabajo Departamento de Economía n.º 375). PUCP.
- 2015 *The Consumption of Household Good, Bargaining Power, and their Relationship with a Conditional Cash Transfer Program in Peru* (Documento de trabajo Departamento de Economía n.º 397). PUCP.
- **GARCÍA, S.; E. BAUTISTA, J. MOSQUERA, P. RITTERBUSCH y T. MARTIN**
2014 *Análisis de pobreza Multidimensional en niños, niñas y adolescentes en Colombia: metodología y principales resultados* (Documento de trabajo n.º 8). Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes.
 - **GARRIDO KOEHLIN, J.**
2013 «Sobre la pobreza: orígenes cuentas y evolución en el Perú y el mundo». En *Rev. Econ. Derecho* 10, pp. 103-138.
 - **GERTLER, P. y S. GALIANI**
2016 *Evaluación de impacto del Programa Pensión 65: Nueva evidencia causal de las pensiones no contributivas en Perú*. MEF.
 - **GONZALES, E.**
2014 «Integración para la inclusión con desarrollo humano en el Perú». En TUBINO, F.; C. ROMERO y E. GONZALES (eds.), *Inclusiones y desarrollo humano: relaciones, agencia, poder*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
 - **GRÄB, J. y M. GRIMM**
2011 «Robust multiperiod poverty comparisons». En *J. Stat. Adv. Theory Appl.* 6, pp. 19-54.
 - **GUTIÉRREZ, C.; R. LÓPEZ y B. FIGUEROA**
2015 «Top income measurement and undistributed profits». En *Econ. Lett.* 134, pp. 138-140. Doi:10.1016/j.econlet.2015.07.013
 - **HEREDIA, J.**
2016 «Una mirada a los procesos locales». En ESCOBAL, J. y C. PONCE (eds.), *Combinando protección social con generación de oportunidades económicas: una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay*, pp. 115-153. Lima: GRADE, Grupo de Análisis para el Desarrollo.
 - **HERRERA, J. y A. COZZUBO**
2016 *La vulnerabilidad de los hogares a la pobreza en el Perú, 2004-2014* (Documento de trabajo Departamento de Economía n.º 429). PUCP.
 - **HIGA, M.**
2011 *Vulnerabilidad a la pobreza: ¿El Perú avanza o retrocede?* (Economía y Sociedad n.º 78). CIES.
 - **INCHAUSTE, G; S. OLIVIERI, J. SAAVEDRA-CHANDUVI y H. WINKLER**
2012 *What is behind the decline in poverty since 2000? Evidence from Bangladesh, Peru and Thailand*. World Bank.

- **INEI**
2015 *Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2013*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- 2016 *Evolución de la pobreza monetaria 2009-2015: informe técnico*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- **JARA, J. y R. SORIO**
2013 *Análisis de modalidades de acompañamiento familiar en programas de apoyo a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza (Nota técnica BID n.º IDB-TN-545)*.
- **JARAMILLO, M.**
2014 «The Incidence of Social Spending and Taxes in Peru». En *Public Finance Rev.* 42, p. 391.
- **JARAMILLO, M. y J. SAAVEDRA**
2010 «Inequality in Post-Structural Reform Peru: The Role of Market Forces and Public Policy». En *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* pp. 218-244. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- **KANBUR, R. y L. SQUIRE**
2001 «The Evolution of Thinking about Poverty». En MEIER, G. y J. STIGLITZ (eds.), *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*, pp. 183-238. Washington D.C.; Oxford: New York World Bank, Oxford University Press.
- **KARLAN, D. y B. THUYSBAERT**
2013 «Targeting Ultra-poor Households in Honduras and Peru». En *Work. Pap. Yale Sch. Manag. Econ. Res. Netw.*, pp. 1-40.
- **LÁZARO, H.**
2012 *Análisis de diseño del proyecto especial Mi Chacra Productiva y de su articulación con intervenciones públicas en ámbitos de extrema pobreza rural. (Tesis de Maestría en Gerencia Social)*. PUCP.
- **LEER, J.; F. LÓPEZ BÓO, A. PEREZ EXPÓSITO y C. POWELL**
2016 *A Snapshot on the Quality of Seven Home Visit Parenting Programs in Latin America and the Caribbean (Nota técnica BID n.º IDB-TN-1083)*.
- **LEÓN, F.**
2012 «The latitudinal tilts of wealth and education in Peru: Testing them, explaining them, and reflecting on them». En *Economía Vol. XXXV, n.º 70, semestre julio-diciembre 2012*, pp. 60-102.
- **LOAYZA, N. y J. RIGOLINI**
2016 «The Local Impact of Mining on Poverty and Inequality: Evidence from the Commodity Boom in Peru». En *World Dev.* 84, pp. 219-234. Doi:10.1016/j.worlddev.2016.03.005.

- **LOAYZA, N.; J. RIGOLINI y O. CALVO-GONZÁLEZ**
2014 «More Than You Can Handle: Decentralization and Spending Ability of Peruvian Municipalities». En *Econ. Polit.* 26, pp. 56-78.
- **LÓPEZ-CALVA, L. y E. ORTIZ-JUÁREZ**
2012 «A Household-Based Distribution-Sensitive Human Development Index: An Empirical Application to Mexico, Nicaragua and Peru». En *Soc. Indic. Res.* 109, pp. 395-411.
2014 «A vulnerability approach to the definition of the middle class». En *J. Econ. Inequal.* 12, pp. 23-47.
- **MACROCONSULT**
2014 *Consultoría para la evaluación del proceso de provisión del servicio alimentario a cargo de los proveedores del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (n.º BM 8222-PE). Asistencia Técnica para el Apoyo del Programa de Gestión de Resultados para la Inclusión Social.* MEF.
- **MITLIN, D.**
2013 «Endowments, Entitlements and Capabilities-What Urban Social Movements Offer to Poverty Reduction». En *Eur. J. Dev. Res.* 25, pp. 44-59.
- **MOLINA, O. y V. SILDARRIAGA**
2015 *Cambio climático y desigualdad desde la cuna: el impacto de la variabilidad de la temperatura en el peso al nacer (Informe final proyecto mediano).* CIES.
- **NAGELS, N.**
2013 «Conditional cash transfer programs and the representations of poverty in Bolivia and Peru». En *Soc.* 52, pp. 771-791. Doi:10.5209/rev-POSO.2015.v52.n3.45380
- **NOLAN, L.**
2016 «Rural-Urban Child Height for Age Trajectories and Their Heterogeneous Determinants in Four Developing Countries». En *Popul. Res. Policy Rev.* 35, pp. 599-629.
- **ÑOPO, H.; A. CHONG y A. MORO**
2011 *Discriminación en América Latina: una perspectiva económica.* Washington, DC; Bogotá: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Mayol Ediciones.
- **OLIVERA, J. y J. CLAUSEN**
2014 «Las características del adulto mayor peruano y las políticas de protección social». En *Econ.* 02544415 37, pp. 75-113.
- **OLIVERA, J. y I. TOURNIER**
2015 «Successful ageing and multi-dimensional poverty: The case of Peru». En *Ageing Soc.* 36, pp. 1690-1714.
- **OLIVERA, J. y B. ZULUAGA**
2014 «The ex-ante effects of non-contributory pensions in Colombia and Peru». En *J. Int. Dev.* 26, pp. 949-973.

- **PASQUIER-DOUMER L. y F. RISSO BRANDON**
 2015 «Aspiration failure: a poverty trap for indigenous children in Peru?» En *World Development* 72, pp.208-223.
- **PEROVA, E. y R. VAKIS**
 2012 «5 years in Juntos: new evidence on the program's short and long-term impacts». En *Economía* 35, pp. 53-82.
- **PINTO, S.**
 2016 *La comunicación en los programas sociales de lucha contra la pobreza: el caso del programa Juntos en la región de Junín (Tesis de Licenciatura)*. PUCP.
- **PLANAS, M.; P. GARCÍA, M. BUSTELO, C. CÁRCAMO, H. ÑOPO, S. MARTÍNEZ, M. MERINO y A. MORRISON**
 2014 *Using standardized simulated patients to measure ethnic disparities in family planning services in Peru (Nota técnica n.º IDB-TN-640)*. BID.
- **RAY, D.**
 2004 «Aspirations, Poverty, and Economic Change». En BANERJEE A.; R. BENA-BOU y D. MOOKHERJEE (eds.), *Understanding Poverty*, pp.409-422. Oxford, UK.
- **REMY, M.**
 2016 «Sistematización de los procesos de programación y asignación de recursos a la población beneficiada por el proyecto Haku Wiñay: ¿Puede Foncodes convertirse en un programa nacional de desarrollo de las poblaciones rurales más pobres?». En ESCOBAL, J. y C. PONCE (eds.), *Combinando protección social con generación de oportunidades económicas: una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay*, pp. 161-180. Lima: GRADE, Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- **RENTERÍA, J.**
 2015 *Brechas de ingresos laborales en el Perú urbano: una exploración de la economía informal (Documento de trabajo Departamento de Economía n.º 408)*. PUCP.
- **ROBLES, M. y A. ROBLES**
 2016 *Changes in Welfare with a Heterogeneous Workforce: The Case of Peru (Documento de trabajo BID n.º IDB-WP-682)*. BID.
- **ROBLES, M.; M. RUBIO y M. STAMPINI**
 2015 *¿Las transferencias monetarias han sido capaces de llegar a los pobres de América Latina y el Caribe? (Resumen de políticas BID n.º IDB-PB-246)*.
- **RODRÍGUEZ, E.**
 2012 «¿Barreras lingüísticas en la educación?: La influencia de la lengua materna en la deserción escolar». En *Economía* 35.
- **ROEMER, J.**
 1998 *Equality of opportunity*. Cambridge: Harvard University Press.

- **RUBIO-CODINA, M.; R. TOMÉ y M. ARAUJO**
 2016 *Los primeros años de vida de los niños peruanos. Una fotografía sobre el bienestar y el desarrollo de los niños del Programa Nacional Cuna Más* (Nota técnica BID n.º IDB-TN-1083).
- **SALINAS, C.**
 2014 *Análisis comparativo de los mecanismos de intervención considerados en los programas de transferencia condicionada de dinero en México, Brasil y Perú, en el contexto del nuevo milenio (2001-2006)* (Tesis de Maestría). PUCP.
- **SÁNCHEZ, A. y M. JARAMILLO**
 2012 *Impacto del programa Juntos sobre nutrición temprana* (Documento de trabajo BCRP n.º 2012-1). BCRP.
- **SEN, A.**
 1995 *Inequality Reexamined*. Oxford University Press.
- **TORRES, J. y C. SALINAS**
 2016 *Impacto laboral potencial del acceso a Pensión 65: un primer análisis* (Informe final proyecto mediano). CIES.
- **TRIVELLI, C.**
 2016 *Avances en el análisis de la relación entre políticas sociales y de desarrollo productivo*. CIES.
- **VAKIS, R.; J. RIGOLINI y L. LUCCHETTI**
 2016 *Left Behind: Chronic Poverty in Latin America and the Caribbean*. The World Bank.
- **VÁSQUEZ, E.**
 2012 *Perú de los pobres no visibles para el Estado: la inclusión social pendiente a julio 2012* (Documento de discusión 12/04). UP, CIUP.
- **VILDOSO, C.**
 2016 *Contribución de las compras del programa de alimentación escolar en la dinamización de la economía local* (n.º BM 8222-PE). Asistencia técnica para el apoyo del programa de gestión de resultados para la inclusión social. MEF.
- **VILLAR, E.**
 2015 *Políticas de igualdad de género en las regiones* (Propuestas de política para los gobiernos regionales 2015-2018). CIES.
- **WALTON, M. y V. RAO**
 2004 «Culture and Public Action: Relationality, Equality, and Development». En RAO, V. y M. WALTON (eds.), *Culture and Public Action*, pp. 3-36. California: Stanford University Press.
- **WEBB, R.**
 2013 *Conexión y despegue rural*. Fondo Editorial Universidad San Martín de Porres.

- **YALONETZKY, G.**
2013 «Stochastic Dominance with Ordinal Variables: Conditions and a Test». En *Econom. Rev.* 32, pp. 126-163.
- **YAMADA, G. y J. CASTRO**
2012 *Poverty, inequality, and social policies in Peru: As poor as it gets (Documento de discusión 07/06)*. UP, CIUP.
- **YAMADA, G.; J. CASTRO y J. BACIGALUPO**
2012 «Desigualdad monetaria en un contexto de rápido crecimiento económico: el caso reciente del Perú». En *Revista de Estudios Económicos* 24, pp.65-77. BCR.
- **YARANGA, R.**
2012 *Identificación de factores que influyen en la suspensión de hogares afiliados al Programa Juntos y propuesta de nuevas estrategias de acción para elevar la efectividad del programa en el distrito de San Juan de Jarpa (Tesis de Maestría)*. PUCP.
- **ZÁRATE ARDELA, P.; M. BARRETO, A. DURAND y J. MOREL**
2012 *Insumos para una estrategia de egreso del Programa Juntos*. Lima: IEP.
- **ZEGARRA, E.**
2016 *Efectos dinámicos del programa Juntos en decisiones productivas de los hogares rurales del Perú (Informe final proyecto mediano)*. CIES.

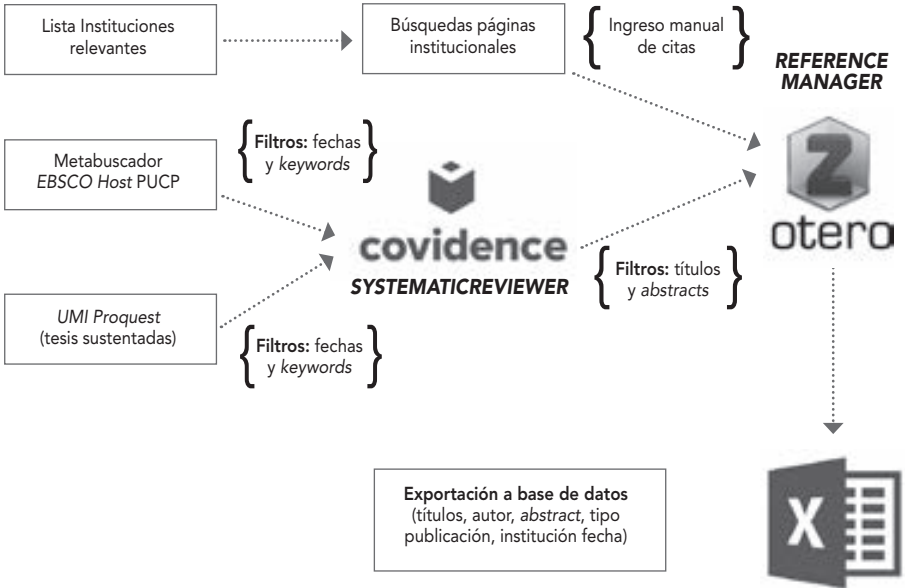
■ ANEXOS

ANEXO 1. Descripción del proceso de búsqueda

En este anexo se presentan los pasos seguidos en el proceso de búsqueda de referencias bibliográficas, así como los diferentes programas (*software*) empleados para ello.

- a) Se generó una lista de las principales instituciones públicas y privadas que tuvieran relación con los temas de interés (*i. e.*: BM, BID, Cepal, PUCP, CIUP, UDEP, Cepes, MEF, Midis, MIMP, etc.)
- b) Se visitaron páginas web institucionales y se recopilaron los documentos publicados relevantes. Se sistematizaron en el administrador de referencias *Zotero*.
- c) Sobre las publicaciones en revistas indizadas e indexadas del tipo *journals*, y de bases de datos bibliográficas, se utilizó el metabuscador *EBSCO Host* de la biblioteca PUCP. Este realiza una búsqueda en todas las bases de datos afiliadas a la universidad (*i. e.*: *Scopus*, *Springer*, *Taylor & Francis*, etc.). Se realizó una búsqueda exhaustiva a través del uso de palabras clave y filtrando por fecha de publicación.
- d) Los resultados encontrados fueron descargados en archivos de referencia (formato *.ris*), e importados al *software* de revisión sistemática de literatura *Covidence*.
- e) En *Covidence*, mediante títulos y *abstracts*, se seleccionaron las referencias relevantes a cada tema. Dichas referencias fueron exportadas e ingresadas al *Zotero*.
- f) Se repitió el proceso con la base *UMI Proquest* (colección de tesis en inglés).
- g) Tomando todas las referencias ingresadas en el *Zotero*, se exportaron las principales variables (título, autor, *journal/institución*, año, etc.) a una base de datos en *Excel*, en la cual se introdujo para cada artículo un abstract, en caso tuviera, o se construyó un breve resumen en base a la introducción y conclusiones de los mismos.

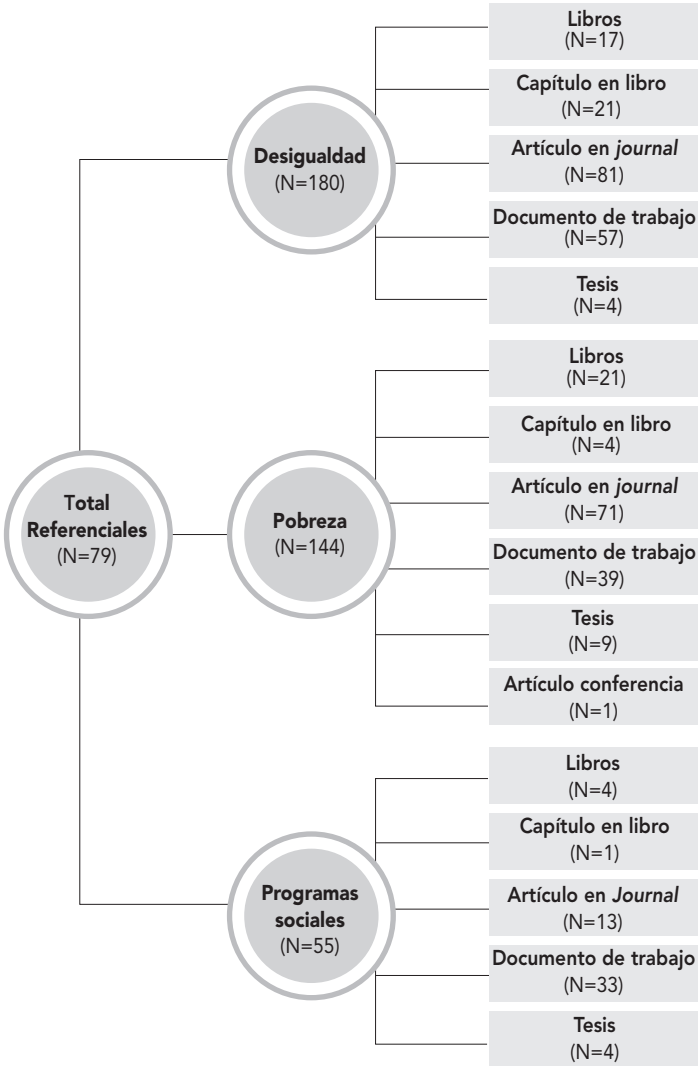
FIGURA 2
FLUJOGRAMA DEL PROCESO DE BÚSQUEDA BIBLIOGRÁFICA



FUENTE: Elaboración propia.

ANEXO 2. Referencia por tipo de fuente y temas

FIGURA 3
REFERENCIAS SEGÚN TIPO DE ÍTEM



FUENTE: Elaboración propia.

TABLA 1

REFERENCIAS SEGÚN TEMA Y SUBTEMA

POBREZA	
Grupos poblacionales (N=20)	Adultos mayores (n=3) Etnicidad (n=1) Género (n=10) Infancia (n=6)
Dimensiones de pobreza y medición (N=44)	Activos e ingresos (n=3) Cambio climático/RR. NN. (n=2) Choques (n=1) Conflicto social (n=1) Medición (n=5) Pobreza multidimensional y capacidades (n=6) Salud (n=18) Seguridad alimentaria (n=7) Tecnologías de la información (n=1)
Dinámicas y patrones de pobreza (N=52)	Aspiraciones (n=6) Dinámica temporal pobreza (n=12) Dinámica regional (n=13) Pobreza extrema (n=1) Pobreza local (n=1) Pobreza rural (n=3) Pobreza urbana (n=4) Vulnerabilidad/clase media (n=12)
Macro y Estado (N=28)	Gasto social, tributación y redistribución (n=6) General/macro (n=11) Hechos estilizados (n=6) Crecimiento propobre (n=5)
PROGRAMAS SOCIALES	
Tipo de programa o intervención (N=55)	Pensiones no contributivas (n=4) Programas de acompañamiento familiar (n=5) Programas alimentarios (n=6) Programas de alivio de pobreza (n=4)

TABLA 1

	<p>Programas de desarrollo productivo (n=7) Programas educativos (n=2) Programas de igualdad de género (n=1) Programas de salud (n=5) Programas de infraestructura (n=1) <i>Randomized Controlled Trials</i> (n=2) Transferencias monetarias condicionadas (n=18)</p>
DESIGUALDAD	
<p>Circunstancias y oportunidades (N=59)</p>	<p>Adultos mayores (n=1) Cambio climático y recursos naturales (n=14) Capacidades (n=2) Discapacidad (n=1) Etnicidad (n=12) Género (n=15) Infancia (n=9) Territorio/geografía (n=5)</p>
<p>Resultados (N=45)</p>	<p>Discriminación (n=1) Educación (n=7) Ingresos (n=13) Presencia del Estado y servicios públicos (n=9) Riqueza (n=6) Salud (n=9)</p>
<p>General (N= 72)</p>	<p>Agricultura (n=5) Cambios y patrones desigualdad (n=12) Clases sociales (n=1) Gasto social, tributación y redistribución (n=13) General/macro (n=31) Hechos estilizados (n=3) Medición (n=7)</p>
<p>Documentos institucionales (N=4)</p>	<p>Documentos institucionales (n=4)</p>

FUENTE: Elaboración propia.

ANEXO 3. Percepciones de los expertos e impacto de las investigaciones sobre las políticas públicas

Para el presente documento, se realizó una serie de entrevistas a expertos académicos y del sector público sobre los temas en cuestión.² Encontramos una serie de percepciones comunes, tanto como preocupaciones, en cuanto al desarrollo de la agenda de investigación sobre pobreza, desigualdad y programas sociales.

En primera instancia, surge una discusión aún actual sobre la utilización de los métodos de evaluación de impactos, específicamente los *randomized controlled trial*, para la evaluación de efectos de programas sociales en búsqueda de una relación causal limpia. De las entrevistas, encontramos que los expertos se mostraban de acuerdo con la utilización de esta nueva técnica para hallar resultados causales robustos, aunque mostraron varias preocupaciones con respecto al grado de confianza y validación que se le está dando al método. Así, la preocupación de los expertos va por el lado de no solo interesarse en el estimador del impacto que, finalmente, será un valor numérico, sino en pasar a reflexionar más sobre el análisis de las causas y efectos; es decir, la teoría de cambio de los programas sociales. Asimismo, el método aleatorizado trae consigo la desventaja de generar evidencia puntual, que muchas veces es difícil de generalizar y replicar, o de llevar dichas conclusiones a otros ámbitos de análisis; por ello, surge el interés no solo de generar evidencia sobre ciertos temas puntuales a nivel local, sino de poder retomar un análisis a nivel más agregado, que tenga en mente escenarios generales y que traiga consigo un acervo de la teoría a ser contrastada empíricamente.

En cuanto a lo avanzado para este periodo, la opinión consentida de los expertos es que se han generado nuevas fuentes de datos de alta calidad, que han permitido el planteamiento y la respuesta de nuevas preguntas de investigación. Asimismo, el uso de datos longitudinales, de alta frecuencia, autogenerados por cierto tipo de intervenciones y data generada también por estudios de corte cualitativo ha permitido que la agenda de investiga-

² Se recogieron opiniones y puntos de vista, sobre los temas del balance, de las siguientes personas. Investigadores: Javier Escobal (GRADE), Richard Webb (Universidad de San Martín de Porres), Lorena Alcázar (GRADE), Hugo Nopo (GRADE), Norma Correa (PUCP) y Gastón Yalonzky (Leeds University Business School). Del sector público: María Eugenia Mujica (viceministra Midis), Federico Arnillas (presidente de la mesa de concertación para la lucha contra la pobreza), Javier Paulini (director general de Gestión de Usuarios, DGGU, Midis), Juan Manuel García (director general de Seguimiento y Evaluación, DGSE, Midis) y Ramón Díaz (coordinador de Seguimiento de Programas Sociales, DGSE, Midis).

ción se desarrolle hacia nuevos caminos en este quinquenio evaluado. Ante ello, nuestros entrevistados sugirieron una serie de temáticas en la investigación, sobre las cuales se ha generado un considerable nivel de consenso.

Entre ellas, destacaron la efectividad de los programas sociales a corto plazo, en específico las TMC; el alivio a la pobreza a través de una combinación de redistribución y crecimiento económico; la multidimensionalidad del bienestar y la pobreza; la existencia a la par de desigualdades legítimas e ilegítimas, siendo estas últimas las que deben ser atacadas; y la importancia del desarrollo infantil temprano.

Por otro lado, otros temas parecieran aún encontrarse en un punto de discordancia y debate en la actualidad, tal como la paradoja del asistencialismo versus los programas de generación de ingresos, los mecanismos de graduación y combinación de los programas sociales, los enfoques de desarrollo empleados en el análisis de diferentes contextos (capacidades, utilitarismo, etc.), efectos a largo plazo de los programas sociales, la forma de entender el bienestar subjetivo en la investigación sobre desarrollo, entre otros.

Tras estas reflexiones, los expertos entrevistados nos mencionaron varios temas que consideran cruciales en la agenda de investigación futura sobre pobreza, desigualdad y programas sociales, pues aún no han sido tratados ampliamente en la investigación sobre el Perú ni se ha logrado generar consenso con evidencia rigurosa. Entre los tópicos identificados en las entrevistas, se incluyeron los procesos de transmisión intergeneracional de la pobreza, así como las desigualdades de oportunidades y cómo combatirlas efectivamente; estudiar el impacto distributivo de los programas sociales y las mejoras en servicios públicos, tal como infraestructura de transporte y comunicaciones; investigaciones referentes al desarrollo dispar de las regiones en el país; la complementariedad de los programas sociales; nuevos estudios sobre la pobreza urbana; análisis de trampas de pobreza y de desigualdad; entre otros. Respecto a esta agenda futura, también se resaltó la importancia de revalidar los estudios de corte cualitativo, tanto como los estudios de metodologías mixtas, pues estos permitirán hacer nuevas preguntas sobre temas aún obnubilados (como los incentivos perversos de los programas, comportamientos adaptativos, clientelismos locales), descubrir efectos locales e indirectos de los programas sociales y complementar la evidencia cuantitativa respecto a la efectividad y posibilidades de mejora del rol del Estado en la distribución.

Varias preocupaciones latentes surgieron respecto a la relación entre la academia y los gestores de política. Los expertos entrevistados señalaron que muchas veces una de las partes no llega a entender a la otra ni sus incentivos; por lo cual, muchas investigaciones propuestas en búsqueda de soluciones de política pueden terminar conducidas por el sesgo de la publicación y no resultar de utilidad para el gestor público. Asimismo, se resaltaron las diferencias en la velocidad de asimilación y procesamiento de la información entre la academia y la gestión pública, que aunque responden a distintos esquemas de incentivos, ha sido un problema que se ha visto reducido en los últimos años con el fenómeno cada vez más común de puerta giratoria entre ambos sectores. Es decir, ahora resulta más común tener técnicos en puestos de gestión política, lo cual permite un diálogo más fluido entre ambas partes, al poder comprender –desde el ámbito público– los incentivos, tipos de preguntas y evidencia que puede ser solicitada a los académicos; asimismo, los investigadores pueden entender las necesidades de los gestores públicos y los objetivos que tienen en mente ante los pedidos de generación de conocimiento empírico.

Partiendo desde el lado de la demanda de investigación –es decir, desde los gestores políticos en el sector público–, rescatamos también una serie de apreciaciones en cuanto a cómo se ha venido desarrollando la investigación sobre estos temas y cuáles son las expectativas de la agenda para años futuros.

En primera instancia, en cuanto a las evaluaciones de impacto, estas no siempre resultan de gran utilidad para los gestores de política, pues terminan reflejando resultados locales o efectos muy específicos. En ellos, solo se comprueba que el programa está generando algún cambio, mas no se generan recomendaciones de política para llegar a mejorarlo. Por ello, surge la necesidad de empezar a mirar otro tipo de evaluaciones que se enfoquen ya no solo en estimar el impacto como un valor numérico específico, sino en centrar la atención en la teoría de cambio, los canales de transmisión, el diseño completo del programa y la forma cómo está operando en la práctica. Ello permitirá al gestor público tener un conocimiento completo de qué está pasando con sus programas al aplicarlos y cuáles son los puntos fuertes y débiles, donde hay oportunidad para mejoras.

En segundo lugar, la nueva mirada adoptada específicamente por el Midis ha resultado en una serie de demandas de investigación que recojan las inquietudes del Ministerio sobre los nuevos temas de enfoque para el periodo

venidero. Entre los nuevos temas, encontramos una preocupación respecto a la situación de la pobreza y desigualdad en sectores urbanos, así como la segregación, vista desde enfoques diversos como ciclo de vida, género, interculturalidad, etc. Asimismo, la vulnerabilidad de los hogares se ha convertido en un tema a considerar en la agenda del Ministerio, pues no solo hay preocupación sobre cómo se mide e identifica, sino también sobre cuáles son las mejores estrategias para atacarla desde los programas sociales.

Las metodologías cualitativas han sido puestas en la mira, dadas las demandas de información, pues estas permitirán responder nuevas preguntas sobre los programas aplicados. Así, se espera generar investigaciones metodológicas mixtas, donde se evalúen efectos solo detectables a través de estos métodos, y pasar a entender al hogar ya no como un mero receptor de programa, sino como una unidad con agencia y capacidad de demandar bienes y servicios del sector público.

Otros temas que se plantean en la agenda pública para el próximo quinquenio son investigaciones que aborden el tema de la Amazonía, de la cual se cuenta con muy poca evidencia empírica. De igual manera, deben proponerse recomendaciones en cuanto a la combinación de programas y mecanismos de graduación de beneficiarios, efectos sobre el bienestar del cambio climático y la potencial labor del sector público en la mitigación de los mismos, la aplicación de índices multidimensionales en el diseño de los programas sociales, y el efecto conjunto en la combinación de política fiscal y política social sobre el bienestar de la población.


Un problema resaltado –y que limita la respuesta efectiva de estas demandas de investigación– es el acceso a las bases de datos administrativas. En lo concerniente al traspaso de información entre entidades públicas, la comunicación interministerial e intergubernamental se torna bastante difícil. Asimismo, la mala gestión y calidad de los datos generan trabas para el desarrollo de la investigación. Este cuello de botella presenta grandes beneficios de verse superado, pues permitirá realizar investigaciones más exhaustivas y con datos más precisos sobre los temas demandados por las entidades públicas.

DESARROLLO RURAL: BALANCE DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS 2011-2016 Y AGENDA DE INVESTIGACIÓN 2017-2021

SILVANA VARGAS ¹

¹ **Silvana Vargas Winstanley** es profesora asociada del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Es PhD en Sociología Rural y Demografía por la Pennsylvania State University (Estados Unidos). Sus áreas de investigación más recientes incluyen desarrollo territorial rural, articulación de políticas sociales, interculturalidad, seguridad alimentaria y sociología del desarrollo. A la par de su trabajo académico, su trayectoria laboral incluye haber trabajado para la cooperación técnica internacional y el sector público. Fue la primera directora general de Políticas y Estrategias, y posteriormente, asesora del Despacho Ministerial del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis). Ha sido directora de la Maestría en Sociología de la PUCP. Actualmente, se desempeña como directora ejecutiva del Instituto de Desarrollo Humano de América Latina de la PUCP (IDHAL-PUCP). Es miembro fundadora del Grupo Sofia-Mujeres Profesionales de las Ciencias Sociales en el Perú.

La autora agradece a Diana Toledo Velásquez por su excelente apoyo en el proceso de sistematización de la información para este estudio. Asimismo, reconoce los valiosísimos y generosos aportes de la lectoría anónima encargada por el CIES y las sugerencias del equipo técnico del Minagri en el taller de validación realizado en marzo 2017. Este esfuerzo va dedicado a la memoria de Orlando Plaza Jibaja, nuestro maestro, quien nos aproximó al 'goce estético' de la investigación sobre desarrollo rural, y nos inculcó que el compromiso por la justicia social debe ser permanente y trascender el lugar en el que nos encontremos.



A lo largo de las últimas décadas, el desarrollo rural ha ocupado un lugar primordial en las ciencias sociales, la economía y las ciencias agrarias. Así, el desarrollo rural –en tanto ámbito de estudio e intervención– es uno, por definición, interdisciplinario. No obstante, a pesar de la enorme producción académica que estas disciplinas han generado en torno al tema, persiste el debate respecto al objeto de estudio; esto es, a cómo definir hoy ‘lo rural’. En esa línea, hay posturas diversas, entre las que destacan aquellas centradas en la dimensión productiva (*i. e.*, agrícola, pecuaria, forestal) y, de otro lado, aquellas que señalan que lo rural es, en rigor, un campo de acción colectivo, en donde se reproducen dinámicas sociales, políticas y económicas influenciadas por tensiones históricas (Remy 2014). Por lo anterior, resulta clave explorar de manera sistemática las epistemologías en torno a ‘lo rural’, con énfasis en los enfoques y categorías asociados a ello.

A la par de lo anterior, la reflexión en torno al desarrollo rural ha estado vinculada a una plataforma de enorme heterogeneidad institucional. Así, por un lado, el conocimiento se ha generado desde universidades y centros de investigación a nivel de todo el país, y este, en gran medida, ha logrado socializarse en espacios como el Seminario Permanente de Investigación Agraria (Sepia), que recientemente ha cumplido sus bodas de plata. Adicionalmente, una importante producción de conocimiento y propuestas ha sido alcanzada desde la cooperación internacional (*i. e.*, Banco Mundial, Cepal, FAO, FIDA, IICA, Rimisp), lo cual ha tenido repercusiones en distintos espacios de toma de decisiones. De allí, que la aproximación al desarrollo rural requiera, además, de un balance que explore las dinámicas institucionales, sus convergencias y tensiones.

Por último, en materia de política pública en torno al desarrollo rural, los últimos años han sido testigos de importantes avances. Entre ellos, vale destacar la aprobación de un conjunto de Estrategias Nacionales promovidas desde enfoques multisectoriales centrados en el logro de resultados observables en los productores, por los sectores de Agricultura y Desarrollo e Inclusión Social (*i. e.*, Agricultura Familiar, Desarrollo Rural, Seguridad Alimentaria y

Desarrollo e Inclusión Social). Hay que señalar que estos instrumentos de política, además, han sido el resultado de procesos deliberativos con arraigo territorial; es decir, han implicado procesos de validación con actores diversos del Estado, la sociedad civil y el sector privado.

Por lo anterior, dadas las dinámicas de transformación acelerada que el ámbito rural viene experimentado, se espera que este balance de investigación y agenda de investigación en torno al desarrollo rural favorezca un diálogo más fluido entre la academia y el diseño de políticas públicas. Dicho esfuerzo, además, debe realizarse desde una perspectiva regional que dialogue con los debates que, en torno al tema, se esbozan en el resto de América Latina.

■ 1. BALANCE DE INVESTIGACIÓN 2011-2016

1.1 Aspectos generales

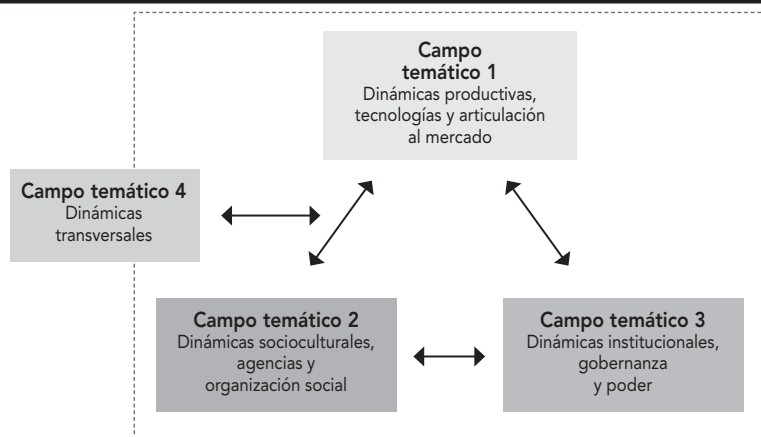
Esta investigación se planteó en los siguientes objetivos específicos: a) elaborar una línea de tiempo que refleje la evolución temática en torno al desarrollo rural en los últimos cinco años; b) realizar un balance de la investigación sobre desarrollo rural en el Perú, con énfasis en la identificación de las grandes áreas temáticas y su epistemología, así como su eventual impacto en las decisiones de política pública; c) formular la agenda de investigación 2017-2021 sobre desarrollo rural.

A fin de cumplir con los objetivos previstos, se realizó una revisión sistemática de la literatura, así como del *Balance 2007-2011* que el CIES publicó sobre el tema (Diez Hurtado 2012). Como resultado de ello, se diseñó un modelo conceptual, a fin de que orientara la elaboración de este informe. El modelo sugiere que el desarrollo rural, en tanto proceso orientado a lograr la equidad en la activación de oportunidades de bienestar para la población rural, alude a la interrelación de cuatro grandes campos temáticos: i) dinámicas productivas, innovación tecnológica y articulación al mercado; ii) dinámicas socioculturales, agencia y organización social; iii) dinámicas institucionales, gobernanza y poder; y iv) dinámicas transversales (ver gráfico 1).²

² Estas aluden al conjunto de dinámicas que 'cruzan' a los otros campos temáticos. Entre ellas, destacan pobreza y desigualdad, educación, empleo, género, medioambiente, entre otras.

GRÁFICO 1

DESARROLLO RURAL: MODELO CONCEPTUAL



FUENTE: Elaboración propia.

La elaboración del balance y el diseño de la agenda de investigación se basaron en la identificación y sistematización de información de fuentes secundarias producidas por el CIES (*i. e.*, publicaciones, reportes de investigación, balances previos) y el Sepia (*i. e.*, publicaciones de sus seminarios bienales). Como se sabe, ambos reúnen al mayor número de instituciones e investigadores sobre desarrollo rural en el Perú. Adicionalmente, se consideró la producción de diversos centros regionales de investigación. A la par de lo anterior, se revisó un conjunto de documentos de balance producidos por la cooperación internacional comprometida con el tema. La información fue organizada en matrices analíticas y fue trabajada a partir del análisis de contenido. Una vez concluido el trabajo de gabinete, se realizaron 30 entrevistas a expertos nacionales, internacionales y territoriales, con énfasis en la influencia de la investigación sobre desarrollo rural en la formulación de políticas y las prioridades que la agenda de investigación 2017-2021 debería incluir.

1.2 Desarrollo rural: transitando del crecimiento agrícola al cierre de brechas de desigualdad y exclusiones entrecruzadas

En las últimas décadas, la dinámica de cambios en América Latina ha reconfigurado lo que comprendemos como 'desarrollo rural'. Así, en la década del 70, la producción de conocimiento en torno a este tema estuvo estrechamente ligada al componente económico-productivo y la exploración

de sus determinantes (De Janvry 1981). Posteriormente, en la década del 80, las discusiones esbozan la importancia de las dinámicas locales con énfasis en las organizaciones de base y el surgimiento de nuevos actores y movimientos (Long 1989). La década de los 90 estuvo centrada en la generación de enfoques más integrales, que dieran cuenta de los complejos vínculos entre las esferas productiva, institucional, cultural y política. Así surge, por ejemplo, el enfoque de medios de vida sostenible (Chambers y Conway 1991). Finalmente, la llegada del nuevo milenio plantea, cada vez con mayor nitidez, la importancia de integrar estos debates a las dinámicas de formulación de políticas públicas e intervención en el territorio (FAO 2013).

Frente a este contexto de cambios, la comprensión del desarrollo rural ha implicado diversos tránsitos –conceptuales, metodológicos e institucionales–. Entre ellos, destacan: i) tránsito de lo agropecuario a un portafolio de pluriactividad vinculado al bosque, la pesca, el turismo, la artesanía, las actividades extractivas, etc.; ii) tránsito de lo técnico-productivo a explorar los horizontes culturales que implican no solo retos conceptuales, sino ampliar el tipo de fuentes de información y herramientas metodológicas privilegiando, por ejemplo, las metodologías participativas; y iii) tránsito de una lógica centrada en proyectos a una de políticas. Dadas estas transiciones, hoy se sabe que el desarrollo rural implica el reconocimiento de una diversidad de dinámicas, actores e institucionalidades que operan en el territorio.

En el Perú, durante el último lustro, se han realizado ejercicios de balance en torno a la investigación sobre desarrollo y, en particular, sobre el mundo rural (Remy 2014; Diez Hurtado 2012; Diez Hurtado 2015). Como parte de ello, en el último balance sobre desarrollo rural realizado por el CIES, Diez Hurtado cuestiona un conjunto de ‘certezas’ en torno al objeto de estudio, paradigmas, prioridades, prácticas e institucionalidad del desarrollo rural. Lo hace, además, incorporando a la reflexión los retos del contexto cambiante e interpelando la destreza de los investigadores respecto al reconocimiento de estos en sus interpretaciones.

Por lo anterior, repensar el desarrollo rural implica: i) reconocer la trayectoria de lo transitado en términos de enfoques, categorías e instrumentos; ii) analizar las tensiones entre teoría y práctica del desarrollo rural a nivel de la región y los aprendizajes que de ello se derivan; y iii) reflexionar renovada, sistemática y críticamente sobre lo que la desigualdad y la exclusión implican en el territorio como rasgos distintivos de ‘lo rural’ y que, al entrecruzarse, generan enormes restricciones –siguiendo a Sen (1999)– en las capacidades de la población para activar estrategias de desarrollo que ella misma tenga razones para valorar

porque favorece el ejercicio de derechos, la autonomía y, en última instancia, la ampliación de libertades.

1.3 Desarrollo rural: explorando las cifras

A la par de la reflexión conceptual sobre los cambios que el desarrollo rural ha experimentado, resulta indispensable analizar el panorama a nivel de la región. Así, si se examinan las cifras disponibles, los hallazgos sugieren que, a pesar de los denodados esfuerzos por implementar políticas y programas de desarrollo orientados a las poblaciones más vulnerables, las brechas de desigualdad y exclusión entre los ámbitos urbano y rural se mantienen y, en algunos casos, se han incrementado. En América Latina, de los 16 países estudiados, solo tres tienen tasas de pobreza e indigencia (pobreza extrema) rural por debajo del 10%. El panorama es particularmente devastador cuando se observa que, de estos países, siete alcanzan tasas de pobreza rural que superan el 50% –entre ellos, el Perú–.

TABLA 1

AL: TASA DE POBREZA E INDIGENCIA EN POBLACIÓN OCUPADA, 2010

POBREZA

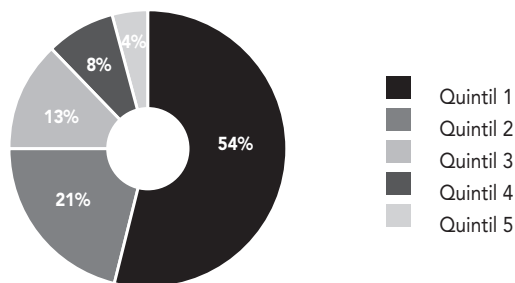
País	% ocupados en condición de:			
	Pobreza		Indigencia	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Uruguay (2009)	6	3	1	1
Chile (2009)	6	4	1	2
Costa Rica (2009)	9	9	2	3
R. Dominicana (2009)	25	28	9	11
Brasil (2009)	13	31	2	11
Panamá (2009)	8	34	2	15
México (2008)	21	35	4	14
Ecuador (2009)	30	38	9	18
El Salvador (2009)	32	47	8	18
Colombia (2009)	28	52	6	20
Perú (2009)	16	55	2	24
Guatemala (2006)	33	57	10	32
Paraguay (2009)	38	60	12	40
Nicaragua (2005)	46	63	15	38
Bolivia (2007)	35	73	12	57
Honduras (2007)	47	73	18	55

FUENTE: FAO (2013).

En este contexto, resulta clave resaltar que pobreza y desigualdad son categorías complementarias y que, por tanto, no necesariamente existe entre ellas una correlación positiva. El caso de América Latina lo ilustra con claridad. Así, si bien –a lo largo de los últimos años– se observa una disminución importante en las tasas globales de pobreza monetaria, la desigualdad no disminuye de la misma manera. En ese sentido, la evolución del índice de Gini sugiere que, para el periodo 2012-2014, este se ha reducido en 0,002 puntos (Cepal 2016). De otro lado, si bien las tasas de pobreza e indigencia se han reducido a la mitad, todavía hay un tercio de la población de la región viviendo en pobreza; es decir, sin los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades. Adicionalmente, otro indicador pertinente relacionado con la desigualdad se refiere a la distribución del ingreso. En América Latina, el 20% más rico de la población tiene acceso a más de la mitad del ingreso total, mientras que el 20% más pobre tiene acceso solo al 4% (ver gráfico 2).

GRÁFICO 2

AMÉRICA LATINA: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO SEGÚN QUINTIL DE POBREZA



FUENTE: Cepal (2016).

En el Perú, si bien en los últimos años ha habido una importante reducción en las cifras de pobreza monetaria, las brechas persisten en desmedro del ámbito rural. De acuerdo al INEI, en el 2014, se observaba una brecha de pobreza de casi 40 puntos porcentuales –50% en la sierra rural y 12% en Lima Metropolitana– y, en el 2015, la brecha se mantuvo con un 49% de pobreza

monetaria en la sierra rural y 11% en Lima Metropolitana. La tendencia se sostiene cuando se examinan las cifras de la pobreza extrema. La diferencia es enorme –alrededor de 14% en el sector rural y 1% en el ámbito urbano–. Las brechas territoriales son sostenidas también y reflejan, a la vez, una alta desigualdad en indicadores clave, como acceso a educación, empleo y salud, así como a servicios públicos (e. g., agua y saneamiento, electricidad, telecomunicaciones y vialidad).

1.4 Desarrollo rural: explorando la línea de tiempo integrada de producción de conocimiento y políticas públicas 2011-2016

A lo largo de los últimos cinco años, a pesar de los retos, se ha producido una abundante cantidad de conocimiento nuevo y renovado en torno al desarrollo rural en el Perú. Así, resulta clave no solo caracterizar las principales líneas de investigación que han sido abordadas, sino explorar la potencial concordancia entre estas y los enfoques de investigación promovidos a nivel internacional. De otro lado, además, es necesario analizar la relación entre el conocimiento producido y su influencia en las principales iniciativas de política pública en materia de desarrollo rural. Esta sección propone una línea de tiempo a fin de contrastar dos ámbitos –producción de conocimiento (nivel internacional y nacional) y políticas públicas (ver tabla 2)–. Se anticipa que este ejercicio favorecerá la identificación de continuidades, así como de temas emergentes y potenciales vacíos que serán abordados más adelante.

- **Ámbito internacional.** Se ha identificado que, para América Latina, la producción de conocimiento está liderada por cinco instituciones: Cepal, FAO, FIDA, IICA y Rimisp. Estas instituciones trabajan con regularidad en la preparación de documentos de balance, sugiriendo líneas de trabajo e identificando aprendizajes. Así, se observan continuidades como la elaboración del documento *Perspectivas de la agricultura y el desarrollo rural en las Américas*, que –de manera anual– realiza una actualización de los indicadores clave de desarrollo. De otro lado, se observa que, entre los años 2011 y 2016, FIDA ha modificado su enfoque pasando de la ‘pobreza rural’ a la ‘transformación rural inclusiva’, lo cual ha implicado un cambio en las estrategias de trabajo e instrumentos que de ellas se desprenden. Adicionalmente, resalta el aporte de Rimisp –Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural– en materia de investigación en desarrollo territorial como perspectiva para abordar la desigualdad en la región.

- **Ámbito nacional.** Se ha considerado el trabajo de dos instituciones clave en la promoción de investigación en desarrollo rural –CIES y Sepia–. El análisis de la producción de ambas durante el periodo de referencia sugiere, en el caso del CIES, una abundante y diversa cantidad de temas de investigación (e. g., cambio climático, finanzas rurales, innovación tecnológica, seguridad alimentaria); asimismo, temas transversales como educación, brechas de género y protección social. De otro lado, Sepia varía sus énfasis temáticos cada dos años. A lo largo del periodo observado, se observa el énfasis puesto en dinámicas territoriales, estrategias de vida y aspectos de gobernanza. Si bien se observan algunas coincidencias entre ambas instituciones, estas son ligeramente más notorias cuando se contrastan con las prioridades del ámbito internacional (i. e., Banco Mundial, Cepal, FAO>>CIES; FIDA, IICA, Rimisp>>Sepia).
- **Políticas públicas.** Los últimos años han sido testigos del diseño, aprobación e implementación de importantes instrumentos de política. Para el periodo de estudio, estos avances involucran el lanzamiento de cuatro estrategias nacionales. Como parte de su puesta en marcha, estas han derivado en programas e intervenciones. Estos instrumentos han acogido, directa o indirectamente, los hallazgos de la investigación sobre desarrollo rural. Entre ellas, destacan la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social y la de Agricultura Familiar, así como el programa Haku Wiñay (ver acápite 1.9: Impacto de las investigaciones...). No obstante, a la fecha, el enorme reto que estas enfrentan es lograr un comprometido tránsito entre la publicación de las normas que las sustentan y su efectiva implementación, a fin de obtener los impactos esperados en la población.

1.5 Desarrollo rural: analizando la producción de conocimiento en el ámbito internacional, 2011-2016

- El desarrollo rural ocupa un lugar importante en la agenda internacional. Evidencia de ello son los diversos esfuerzos que, de manera sistemática, se vienen realizando en las últimas décadas respecto a la producción de conocimiento, diseño de intervenciones y provisión de asistencia técnica a los países de la región. Estos esfuerzos, además, se reflejan en los diversos documentos de balance que se producen de manera regular –aunque no necesariamente coordinada o en relación a una agenda común– entre los distintos actores de la cooperación vinculados al desarrollo rural (i. e., Banco Mundial, Cepal, FAO, FIDA, IICA y Rimisp).

- La serie de informes *Perspectivas de la agricultura y el desarrollo rural...*, elaborada de manera colaborativa entre Cepal, FAO e IICA, analiza periódicamente los indicadores clave de la región respecto al contexto macroeconómico, aspectos enfocados en la agricultura, bienestar rural e institucionalidad. Adicionalmente, cada informe presenta temas específicos. En el reporte 2011-2012, se abordó el efecto del uso de las TIC en la agricultura y desarrollo rural; en el 2013, se enfatizaron los cambios en los patrones de tenencia de tierras, y el informe del 2014 se dedicó a la agricultura familiar. Como parte de este esfuerzo, los reportes han alertado a la comunidad acerca de las consecuencias de la desaceleración mundial y la importancia de implementar políticas fiscales contracíclicas y de protección social (Cepal et al. 2014). Por lo demás, en cuanto a la situación de la agricultura la región, los reportes destacan la tendencia que ciertos productos agrícolas muestran en términos de su contribución al crecimiento sostenido, competitividad y dinamismo económico de los países de la región. Sin embargo, los reportes enfatizan de manera permanente el desafío que el sector agrícola enfrenta en términos de incrementar la productividad de forma armónica con el medio ambiente, debido al contexto de limitaciones ambientales y naturales, así como del inminente cambio climático. En el ámbito institucional, los reportes plantean la necesidad de diseñar e implementar políticas, programas y estrategias referidas a equidad asociada al incremento de oportunidades para los pequeños productores, así como al aumento de la productividad y competitividad, enfocándose en la incorporación de tecnología en la agricultura, promoción de la inversión privada en las zonas rurales, establecimiento de programas de gestión de riesgos productivos y climáticos y, finalmente, la operacionalización del enfoque de sustentabilidad ambiental (Cepal et al. 2016).
- A la par de la caracterización del contexto, FIDA –a través de sus balances del 2011 y el 2016 (FIDA 2012; FIDA 2016)– ha realizado otro aporte fundamental a la reflexión sobre el desarrollo rural a nivel internacional. Así, en este periodo, el fondo ha experimentado un cambio de enfoque que sugiere el tránsito de la pobreza rural a la transformación rural inclusiva (ver gráfico 2.3). Ello imprime un sello no solo a la agenda de intervenciones para el desarrollo sino a la producción de conocimiento. La pobreza era, hasta hace unos años, abordada fundamentalmente desde un enfoque de desarrollo agrícola orientado a mejorar la provisión de bienes y servicios de la población, así como de los recursos

TABLA 2

DESARROLLO RURAL: LÍNEA DE TIEMPO INTEGRADA DE PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO Y POLÍTICAS PÚBLICAS 2011- 2016

ÁMBITO	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Perspectivas de la agricultura y el desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe (Cepal/FAO/IICA)					
Producción de conocimiento, ámbito internacional	Reporte sobre la pobreza rural (FIDA)	Informe latinoamericano sobre pobreza y desigualdad 2011 (Rimisp)	Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe (FAO)	Informe latinoamericano sobre pobreza y desigualdad 2013 (Rimisp)	Objetivos de desarrollo sostenible (Naciones Unidas)	Reporte de desarrollo rural 2016: promoviendo la transformación rural inclusiva (FIDA) Informe latinoamericano sobre pobreza y desigualdad 2015 y dilemas territoriales del desarrollo en AL (Rimisp)
Producción de conocimiento, ámbito nacional		CIES-Desarrollo rural: Microseguros y esquemas de protección informal, desarrollo sostenible, innovación y transferencia tecnológica	CIES-Desarrollo rural: Cultura del agua, mercados agrícolas, educación rural, cambio climático, inversión pública, tecnologías orgánicas, infraestructura rural, brechas	CIES-Desarrollo rural: Programas sociales, riego tecnificado, gestión del desarrollo económico local, impacto de la minería, sostenibilidad de ecosistemas frágiles	CIES-Desarrollo rural: Canon petrolero, asociatividad, acompañamiento pedagógico, seguridad alimentaria y agricultura familiar, áreas protegidas en	CIES-Desarrollo rural: Deserción escolar Perú: el problema agrario en debate-Sepia XVI: Dinámicas informales e ilegales en

ÁMBITO	2011	2012	2013	2014	2015	2016
		<p>Perú: el problema agrario en debate-Sepia XIV: Dinámicas territoriales, seguridad alimentaria, desafíos ambientales</p>	<p>de género en el ingreso, agrobiodiversidad, programas sociales, TIC y producción agrícola</p>	<p>Perú: el problema agrario en debate-Sepia XV: Estrategias de vida, tenencia de la tierra y cambios demográficos; servicios ambientales y desarrollo rural sostenible; políticas de inversión pública y desarrollo rural</p>	<p>la Amazonía, brechas de género</p>	<p>espacios rurales; organizaciones y asociatividad; gobernanza y gestión colectiva del espacio rural; salud, nutrición, ambiente y desarrollo rural</p>
Políticas públicas³	Creación Midis	<p>Lanzamiento Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales, FONIE (Midis)</p> <p>Lanzamiento programa Haku Wiñay-Foncodes (Midis)</p>	<p>Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social 'Incluir para Crecer' (Midis)</p> <p>Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021 (Minagri)</p>		<p>Estrategia Nacional de Agricultura Familiar (Minagri)</p>	<p>Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (Midis)</p> <p>Política Nacional Agraria (Minagri)</p> <p>Lanzamiento programa Sierra Azul (Minagri)</p>

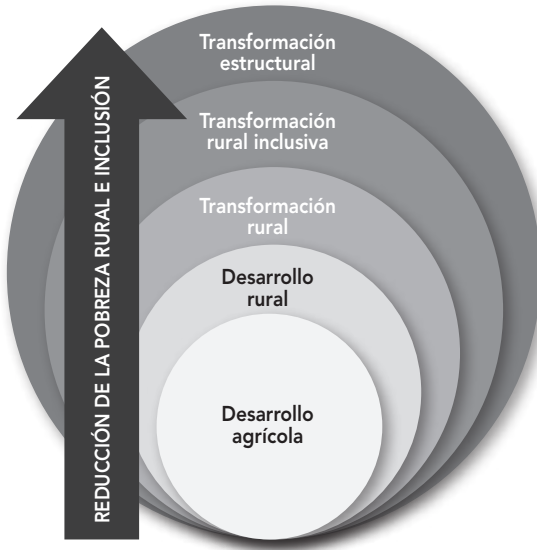
FUENTE: Elaboración propia.

³ Aunque fuera del rango temporal de referencia, un instrumento de política clave es la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural, aprobada en el año 2004.

(suelo, irrigación e infraestructura). No obstante, FIDA sostiene que el desarrollo rural –en tanto proceso orientado a mejorar las oportunidades y el bienestar de la población rural– es más complejo y no se agota en garantizar el acceso a una plataforma de servicios básicos. Así, desde un enfoque de derechos orientado al desarrollo de capacidades y al aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el entorno, la transformación rural inclusiva se plantea como una perspectiva novedosa, en tanto integra la apuesta por el crecimiento económico y el reconocimiento de las apuestas de equidad social y sostenibilidad ambiental.

GRÁFICO 3

DESARROLLO RURAL: DEL DESARROLLO AGRÍCOLA A LA TRANSFORMACIÓN RURAL INCLUSIVA



FUENTE: FIDA (2016).

- A la par de lo anterior, Rimisp ha aportado al debate sobre el desarrollo rural en la región, a través del enfoque sobre pobreza y desigualdad desde una perspectiva territorial. La relevancia del mismo está asociada a que permite, a diferencia de otros enfoques, una aproximación más nítida a los sectores rurales de América Latina con énfasis en la comprensión de sus distintas vulnerabilidades. Como parte de estos esfuerzos, el Rimisp ha producido tres informes bienales (2012, 2014, 2016) que, entre otros aportes, han contribuido a la identificación del perfil de las enormes brechas territoriales que –en relación a la población urbana– la población rural experimenta en cuanto al acceso a servicios y derechos (salud, educación, seguridad ciudadana, ingresos, dinamismo económico e igualdad de género) (Rimisp 2012). El último informe propone, además, un ‘índice de equidad territorial’, que mide las brechas entre los territorios de cada uno de los 10 países incluidos en el estudio y, en consecuencia, permite por primera vez hacer comparaciones entre países. La discusión, además, ha contribuido a la comprensión de los factores territoriales que generan dichas brechas, así como a la identificación de aquellos que, potencialmente, podrían aportar a su reducción (Rimisp 2016). En consecuencia, los hallazgos constituyen un aporte significativo para la formulación de políticas e intervenciones con enfoque territorial, orientadas a favorecer a las poblaciones más vulnerables asentadas en el ámbito rural.
- En suma, el desarrollo rural sigue vigente en el debate internacional. Actualmente, la atención está centrada en sus reconfiguraciones, oportunidades y desafíos. En este proceso de reflexión, el rol de los organismos internacionales es clave. Los aprendizajes a la fecha sugieren, entre otros puntos, la necesidad de producir información oportuna a escala nacional, la importancia de promover una reflexión interdisciplinaria desprovista de prejuicios y la pertinencia de sostener espacios de colaboración y diálogo. No obstante, estos esfuerzos no exoneran el rol y la responsabilidad que los países de la región tienen en términos de identificar, implementar y consolidar oportunidades a favor de las poblaciones más vulnerables.

1.6 Desarrollo rural: reconstruyendo la producción de conocimiento en el Perú, 2011-2016

En diálogo con el conocimiento generado en el ámbito internacional, esta sección presenta el balance de la producción en el ámbito nacional para el periodo de referencia. Dado que dar cuenta de la heterogeneidad de dicha

producción resulta altamente relevante, el análisis ha sido organizado según institución –CIES, Sepia y centros regionales de investigación–. En cada uno de ellos se caracterizan las principales líneas de investigación y se analiza la producción a la luz del modelo conceptual propuesto.

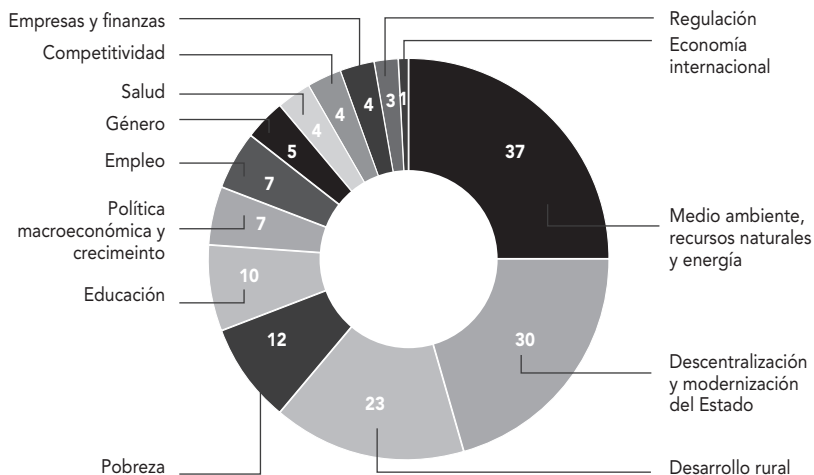
- Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES)

Desde sus inicios, el CIES ha apostado por producir y difundir conocimiento útil para el diseño y ejecución de las políticas públicas. Así, a lo largo de los últimos cinco años, el CIES ha promovido investigación en una serie de líneas reflejadas en la realización de 147 estudios. A fin de comprender la importancia relativa que la línea sobre desarrollo rural ha tenido en relación al conjunto de temas, se sistematizó la información sobre todas las investigaciones realizadas (ver gráfico 4). Como resultado de ello, se observa que las líneas que concentraron mayor cantidad de estudios son las de medio ambiente, recursos naturales y energía (37 estudios) y descentralización y modernización del Estado (30 estudios). A la par de estas dos, se ubican las líneas de desarrollo rural (23 estudios) y pobreza (12 estudios). Otras áreas de investigación incluyen, por ejemplo, los temas de educación, salud, empleo y género.

En relación a medio ambiente, destacan los temas de cambio climático; gestión y conservación de recursos naturales; industrias extractivas, gestión del canon minero y minería ilegal; y sostenibilidad ambiental. En materia de descentralización y modernización del Estado, destacan los temas de corrupción y gobernabilidad, seguridad ciudadana, violencia política y narcotráfico; sistema de partidos políticos; gestión pública y procesos de planificación, programación y presupuesto; gestión del desarrollo local; y descentralización. Finalmente, en cuanto al área de pobreza, se abordan los temas de nutrición infantil; inversión pública e infraestructura; protección social, programas sociales y articulación de políticas; y desarrollo productivo. En este contexto, como se observa, el campo del desarrollo rural ocupa un lugar importante y, además, los temas que aborda se encuentran en diálogo con los demás.

GRÁFICO 4

CIES: SÍNTESIS DE INVESTIGACIONES SEGÚN LÍNEA, 2011-2016 (N=147)



FUENTE: Elaboración propia.

Como se señaló, a lo largo de los últimos cinco años, el CIES financió 23 estudios en la línea de desarrollo rural (ver tabla 3). Dada la enorme diversidad temática de estas investigaciones, la caracterización implicó sistematizar y agrupar los temas. Como resultado de ello, se han identificado tres grandes áreas temáticas y una de aspectos transversales. La primera de ellas corresponde al análisis de condiciones para el desarrollo. Entre ellas se encuentran la inversión pública (Fort 2013) y la infraestructura (Meléndez y Huaroto 2013; Carbajal y Lucich 2014). En cuanto a lo primero, Fort (2013) analiza los efectos de la inversión pública rural sobre la pobreza rural en el periodo 2004-2012. Así, se analizan las formas de inversión en riego, caminos, telecomunicaciones y programas de apoyo al productor. De otro lado, el estudio de Meléndez y Huaroto (2013) revela –a partir de la evaluación de los efectos de acceso a programas sociales de provisión de infraestructura pública, como electricidad (PER) y telecomunicaciones (Fitel), en el desarrollo socioeconómico y bienestar de hogares rurales– resultados significativos en el acceso a dichos servicios y el incremento de ingresos en el hogar.

TABLA 3

CIES: LISTADO DE INVESTIGACIONES SOBRE DESARROLLO RURAL, 2011-2016

	TÍTULO		AUTORES	INSTITUCIÓN
	AÑO			
1	2012	Vínculos entre la adopción de micro seguros formales y esquemas de protección informal. Un estudio de caso en la costa peruana.	Chris Boyd, Marilyn León	IEP
2	2012	¿La región Junín ha estado en la senda del desarrollo sostenible? Evidencia del periodo 2005-2011.	Carlos Orihuela	UNALM
3	2013	Diagnostico situacional de la cultura del agua en cinco cuencas de la vertiente del Atlántico, en Cajamarca y Amazonas.	Alexandra Carlier, Karina del Río, Mauricio Cernar	PUCP
4	2013	Productividad y poder de mercado en mercados agrícolas.	Francisco Galarza, Guillermo Díaz	Universidad del Pacífico
5	2013	Relación entre los servicios básicos de instituciones educativas escolarizadas y no escolarizadas y los logros de aprendizaje en matemáticas de los niños y niñas de educación inicial en zonas rurales del Perú.	Marcela Ponce de León, Fernando Alarcón	Grade
6	2013	Efecto económico del cambio climático sobre los cultivos permanentes de la agricultura peruana: periodo 2011-2050.	Carlos Orihuela	UNALM
7	2013	Impacto de la inversión pública rural en el desarrollo de las regiones y niveles de bienestar de la población (2002-2012).	Ricardo Fort	Grade
8	2013	Adopción de tecnologías orgánicas en productores cafetaleros del Perú: identificación y caracterización.	Juan Tudela	Universidad Nacional del Altiplano

AÑO		TÍTULO	AUTORES	INSTITUCIÓN
9	2013	Evaluando las complementariedades de proyectos de infraestructura rural. El impacto conjunto de electrificación y telecomunicaciones en el bienestar del hogar y la formación de capital humano.	Guido Meléndez, César Huaroto	Grade
10	2013	Brechas de género en el ingreso: una mirada más allá de la media en el sector agropecuario.	David Alfaro, Elmer Guerrero	CEPES / U. San Andrés
11	2013	Situación de las ventajas comparativas y competitivas de la agricultura comercial y la agrobiodiversidad para la diversificación productiva de Piura ante las nuevas condiciones de cambio climático.	Fidel Torres	Cipca
12	2013	Impacto económico del cambio climático en la agricultura en la región Cusco, Perú: una aproximación a través del modelo ricardiano.	Esther Guzmán	Centro Bartolomé de las Casas
13	2013	Transferencias monetarias condicionadas, crédito agropecuario y la acumulación de activos productivos de los hogares rurales en el Perú.	César del Pozo	Centro Bartolomé de las Casas
14	2014	Efectos dinámicos del programa Juntos en decisiones productivas de los hogares rurales del Perú.	Eduardo Zegarra	Grade
15	2014	Determinantes y efectos del riego tecnificado: un análisis económico para la sierra norte de La Libertad.	Daniel Gavidia	Universidad de San Martín de Porres
16	2014	Fortalecimiento de la gestión del desarrollo económico local sostenible de la Mancomunidad Municipal de Distritos Rurales Río Grande, provincia de Aymaraes, departamento de Apurímac.	Carlos Sandoval, Alicia Williner	Cepal Ilpes
17	2014	Valor de la conservación de la fuente y de los atributos del servicio de Sedacusco.	Max Carbajal, Iván Lucich	UNMSM

	TÍTULO			AUTORES	INSTITUCIÓN
AÑO					
18	2014	Estudio para la sostenibilidad de los ecosistemas frágiles en Ayacucho Sur, distrito de Pullo.		Blanca Rengifo, Pedro Tipula, Juan Pablo Saavedra	Home Environment SAC
19	2014	Impacto de la minería en la producción agropecuaria en el Perú, impactos heterogéneos y determinación de los canales de transmisión.		César del Pozo, Valerio Paucarmayta	Centro Bartolomé de las Casas
20	2015	El rol de la asociatividad en la participación comercial de los productores agrarios: el caso de Piura.		Vania Salas	Universidad San Martín de Porres
21	2015	Seguridad alimentaria: agricultura familiar.		Fernando Eguren, Armando Mendoza	Cepes
22	2015	Uso de la tierra, comunidades y áreas protegidas en la Amazonia baja peruana: aplicación de un enfoque multinivel.		Javier Montoya, Carlos Zumaeta	Universidad Nacional de la Amazonia Peruana
23	2015	Brechas de género en el valor económico de las unidades agropecuarias en el Perú.		César del Pozo	Centro Bartolomé de las Casas

FUENTE: Elaboración propia.

La segunda área temática identificada corresponde al conjunto de investigaciones referidas al análisis de estrategias y comportamientos de los productores a partir de intervenciones diversas. Entre ellas destacan la ‘transferencia’ de tecnologías (Tudela 2013; Gavidia 2014), la promoción de la asociatividad (Salas 2015), el otorgamiento de microseguros (Boyd y León 2012) y la implementación de programas de transferencias condicionadas (Del Pozo 2013; Zegarra 2014). De otro lado, están aquellas investigaciones que han analizado la influencia de procesos, como la articulación al mercado (Galarza y Díaz 2013), la gestión de recursos naturales y la ampliación de la frontera agrícola (Carlier *et al.* 2013; Montoya y Zumaeta 2015), el cambio climático (Orihuela 2013; Torres 2013; Guzmán 2013) y la actividad minería (Del Pozo y Paucarmayta 2014). Destaca también el estudio de Gavidia (2014) que, para el caso de la sierra norte de La Libertad, identifica las principales variables que afectan la adopción de riego tecnificado. Encuentra que, a mayor remuneración, mayor el uso de riego tecnificado, atendiendo –además– al factor de género en el uso más eficiente del agua para riego. Por otro lado, la investigación de Torres (2013) analiza las consecuencias del cambio climático en Piura y sugiere que la articulación de una plataforma de innovaciones tecnológicas, organizativas e institucionales es clave para combatirlo. Así, plantea la necesidad de conformar un sistema regional de innovación para la adaptación al cambio climático.

Finalmente, la tercera área temática se refiere a los estudios sobre la sostenibilidad de iniciativas en el marco de contextos cambiantes, adversos e inciertos (Orihuela 2012; Sandoval y Williner 2014; Rengifo *et al.* 2014). Entre ellos, Orihuela (2012) evalúa la sostenibilidad económica de la región Junín en el periodo 2005-2011. Como parte de sus hallazgos, encuentra evidencia acerca del crecimiento sostenible de la base productiva de la región. No obstante, a fin de mantener este crecimiento, sugiere la necesidad de promover que los diferentes capitales de los productores (e. g., humano, social, político) se incrementen bajo un enfoque de articulación.

Las investigaciones sobre aspectos transversales incluyen un grupo de estudios que se centran en las brechas de género (Alfaro y Guerrero 2013; Del Pozo 2015) y en educación (Ponce de León y Alarcón 2013). Destaca, además, un estudio fundamental sobre agricultura familiar (Eguren y Mendoza 2015).

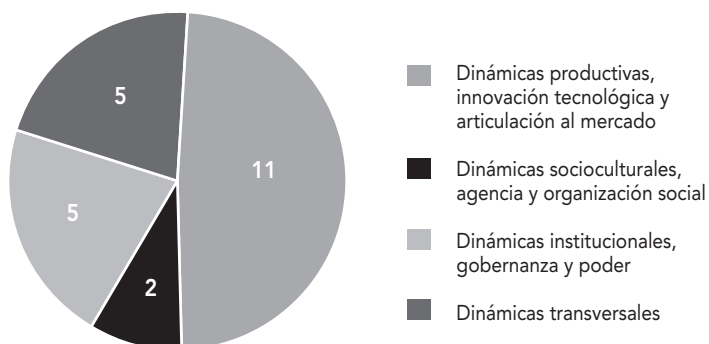
No obstante, más allá del análisis de las áreas temáticas, este balance apuesta a que el perfil de estudios realizados dialogue con el modelo conceptual propuesto (ver sección 1.1). Así, luego de caracterizar los contenidos de cada estudio, se les clasificó en base a los cuatro campos temáticos propuestos en

el modelo: i) dinámicas productivas, innovación tecnológica y articulación al mercado; ii) dinámicas socioculturales, agencia y organización social; iii) dinámicas institucionales, gobernanza y poder; y iv) dinámicas transversales (ver gráfico 5).

Así, luego de realizar el ejercicio con las 23 investigaciones, se observa que el campo temático que cuenta con mayor número de estudios es el de las dinámicas productivas (11 estudios). Los campos de dinámicas institucionales y transversales reúnen cinco estudios cada uno, y el de dinámicas socioculturales alcanza apenas dos estudios. Estos resultados podrían atribuirse a las prioridades actuales de investigación en materia de desarrollo rural, en las que prevalece un sesgo orientado al incremento de la productividad y competitividad, a la influencia de los debates promovidos desde la cooperación internacional y al perfil de intereses de los investigadores que las realizan. Así, de cara a la apuesta por la equidad de la población más vulnerable, estos hallazgos sugieren la necesidad de realizar mayores esfuerzos de investigación en las áreas de dinámicas socioculturales e institucionales, ya que –a partir de las evidencias que se generen acerca de ellas– se podrán diseñar intervenciones orientadas a promover la autonomía de la población y el ejercicio cada vez más activo de sus derechos.

GRÁFICO 5

CIES: INVESTIGACIONES SOBRE DESARROLLO RURAL SEGÚN CAMPOS TEMÁTICOS DEL MODELO CONCEPTUAL, 2011-2016 (N=23)



FUENTE: Elaboración propia.

- Seminario Permanente de Investigación Agraria (Sepia)

Hace más de 30 años, desde un enfoque interdisciplinario, el Sepia promueve la investigación y debate sobre temas rurales, agrarios y ambientales. El espacio emblemático del Sepia son sus seminarios bienales. Cada uno de ellos se organiza en base a tres ejes temáticos y, en torno a ellos, se presentan ponencias de balance y se organizan mesas temáticas. Las principales ponencias son, posteriormente, publicadas en una edición especial. Esta sección está centrada en el análisis de los tres últimos seminarios del Sepia que abarcan, en total, 45 investigaciones. Estas corresponden a los años 2011 (14 investigaciones), 2013 (14 investigaciones) y 2015 (17 investigaciones).

Tal como se observa en la tabla 4, en los últimos años, el Sepia ha privilegiado ejes temáticos que dialogan con las prioridades del debate internacional (*i. e.*, seguridad alimentaria, desafíos ambientales y sostenibilidad, desarrollo territorial) y la apuesta por incidir en la formulación de políticas públicas y la comprensión de los mecanismos de gestión del poder (*i. e.*, políticas de inversión, organizaciones y gobernanza). Destacan, además, los esfuerzos por debatir en torno a temas clave para el país como los cambios en la tenencia de la tierra, las dinámicas de actividades ilegales y la salud.

Por otra parte, se aprecia que el Sepia ha prestado atención no solo a la reflexión en torno a los cambios de comportamiento a nivel de los hogares rurales, sino a los que han ocurrido a escala territorial. Entre otros, destaca el trabajo de Asensio (2011), que discute la trayectoria del enfoque de territorio en los estudios rurales, las ciencias sociales, las políticas de desarrollo rural y la reivindicación de los movimientos sociales. Así, Asensio enfatiza el giro territorial como una herramienta que interpela el enfoque clásico para comprender el mundo rural. Por otra parte, Díez Hurtado (2014) analiza los cambios ocurridos en el mundo rural, enfatizando las dimensiones demográficas y en la tenencia de la tierra. En base a esta discusión, plantea la importancia de abordar las estrategias de vida desde su entrada conceptual y reconociendo los avances realizados en la materia, tanto a nivel de América Latina como en el Perú.

Adicionalmente, tal como se procedió en el caso de la producción del CIES, las ponencias del Sepia se clasificaron en torno a los campos temáticos del modelo conceptual propuesto (ver gráfico 6). Así, como resultado de ese análisis, se identificó que estas están distribuidas de manera balanceada

TABLA 4

SEPIA: LISTADO DE INVESTIGACIONES SOBRE DESARROLLO RURAL, 2011-2016

AÑO		TEMA	TÍTULO	AUTORES	INSTITUCIÓN
1	2011	Dinámicas territoriales rurales	El giro territorial en las ciencias sociales peruanas. Balance de estudios sobre desarrollo, mundo rural y territorio.	Raúl H. Asensio	IEP
2	2011	Seguridad alimentaria	Seguridad alimentaria.	Fernando Eguren	Cepes
3	2011	Desafíos ambientales	Balance ambiental 1990-2010: aportes de la investigación sobre biodiversidad, cambio climático y desertificación en un contexto de acuerdos ambientales multilaterales.	Manuel Ruíz	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)
4	2013	Estrategias de vida, cambios en la tenencia de la tierra y cambios demográficos en el mundo rural	Cambios en la ruralidad y en las estrategias de vida en el mundo rural. Una relectura de antiguas y nuevas definiciones.	Alejandro Diez Hurtado	PUCP
5	2013	Servicios ambientales y desarrollo rural sostenible	Servicios ecosistémicos como marco conceptual para el desarrollo rural sostenible y valoración de servicios ecosistémicos en el Perú.	Ernesto Ráez-Luna	Centro para la Sostenibilidad Ambiental-UPCH
6	2013	Políticas de inversión pública y su impacto sobre el desarrollo rural	Políticas de inversión pública y su impacto sobre el desarrollo rural: estrategias y mecanismos de implementación en la última década.	Ricardo Fort	Grade
7	2015	Dinámicas informales e ilegales en espacios rurales	El que puede, puede: dinámicas informales e ilegales en los espacios rurales.	José Francisco Durand	PUCP
8	2015	Organizaciones y asociatividad: gobernanza y gestión colectiva del espacio rural	Organizaciones y asociatividad: hacia las lógicas de la gobernanza del espacio rural.	Jaime Urrutia	IEP
9	2015	Salud, nutrición, ambiente y desarrollo rural	Salud, nutrición, medio ambiente y desarrollo rural: cambios, continuidades y desafíos.	Carmen Yon	IEP

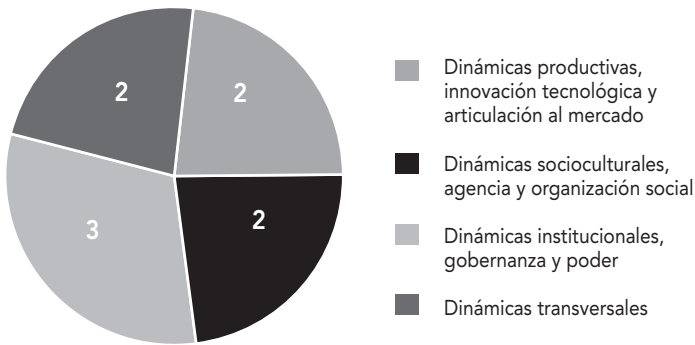
FUENTE: Sepia (2012, 2014, 2016).

en los cuatro campos. Es relevante mencionar que las investigaciones del campo de dinámicas institucionales incluyen reflexiones en torno al territorio, la inversión pública y las dinámicas informales e ilegales. Todas ellas constituyen temáticas centrales en la construcción de la institucionalidad y gobernanza en los ámbitos rurales del país, conducentes, a mediano y largo plazo, a la reducción de la desigualdad.

De otro lado, resulta interesante que –en comparación a lo observado en las investigaciones sobre desarrollo rural promovidas por el CIES– las ponencias de balance del Sepia no hayan abordado, en los últimos años, temáticas asociadas a las dinámicas productivas, innovación tecnológica y articulación al mercado. Esto podría deberse a que, a lo largo de los 30 años de existencia de la institución, estos temas han sido sistemáticamente abordados en ediciones previas de los seminarios bienales. En este caso, por extensión, se han considerado bajo este rubro a las dos ponencias sobre temas ambientales, aun reconociendo los dilemas que de ello podrían derivarse.

GRÁFICO 6

SEPIA: INVESTIGACIONES SOBRE DESARROLLO RURAL SEGÚN CAMPOS TEMÁTICOS DEL MODELO CONCEPTUAL, 2011-2016 (N=9)



FUENTE: Elaboración propia.

TABLA 5

CENTROS REGIONALES: LISTADO DE INVESTIGACIONES SOBRE DESARROLLO RURAL, 2011-2016

INSTITUCIÓN	TÍTULO	AUTORES	AÑO	ÁMBITO DE ESTUDIO
1	IIAP Conectividad y acceso a las tecnologías de información y comunicación en la Amazonia rural peruana: caso de la cuenca del río Napo.	Luis Calcina, Bryand Hidalgo	2014	Cuenca del río Napo, Maynas, Loreto
2	IIAP Cobertura y uso de la tierra de las provincias de Alto Amazonas y Ramón Castilla.	Percy Martínez, Juan José Palacios, Marcial Martínez, Ricardo Zárate, José Maco, Roger Escobedo	2015	Alto Amazonas y Mariscal Castilla, Loreto
3	IIAP Vulnerabilidad y riesgo por amenazas naturales en el sector Lagunas-San Lorenzo.	Walter Castro, Ricardo Zárate, Luis Álvarez, Juan José Palacios, Giuseppe Torres, Marcial Martínez	2015	Lagunas, San Lorenzo, Loreto
4	Cipca Miradas cruzadas: políticas públicas y desarrollo regional en el Perú.	Bruno Revez	2013	Piura
5	Cipca La ruta de la pequeña agricultura en el Bajo Piura: caso La Bruja.	Juárez Castillo, Ulises Córdova	2012	Valle del Bajo Piura, Piura
6	Cipca Estudio de las brechas de género en los espacios de concertación y coordinación regional.	Gladys Robles Gamarra	2013	Piura
7	Cipca Situación actual de la asociatividad agraria en la pequeña agricultura en Piura.	Carlos Cabrejos Vásquez	2014	Piura

FUENTE: Elaboración propia.

- Centros regionales de investigación

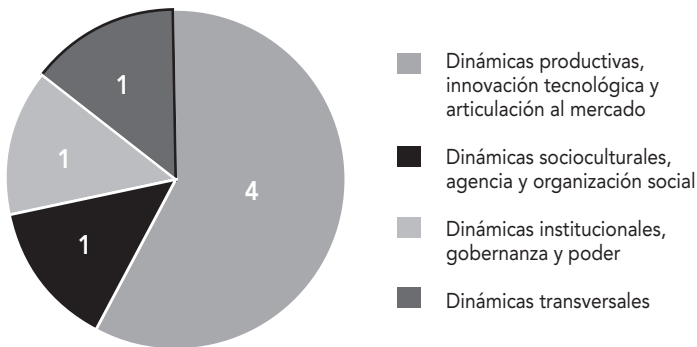
La elaboración de un balance de investigación sobre desarrollo rural no estaría completo si no se considerara la producción de los centros regionales de investigación del país. Así, a la par de la revisión del material producido por el CIES y el Sepia, se decidió incluirlos. En ese sentido, este acápite, aunque más breve que los anteriores, caracteriza la investigación en desarrollo rural realizada por dos centros de investigación –IIAP (Loreto) y Cijca (Piura)–. Si bien se exploró el material producido, a lo largo de estos cinco años, por Ceder (Arequipa) y los centros Guamán Poma y Bartolomé de las Casas (Cusco), no se encontraron publicaciones adicionales a las consideradas en la sección del CIES sobre esta línea de investigación.

En total, se identificaron siete investigaciones (ver tabla 5). Los estudios realizados por el IIAP están, en su totalidad, enfocados en el ámbito amazónico. Estos abarcan temas asociados al uso de TIC, uso de la tierra y riesgo climático. De otro lado, los realizados por el Cijca involucran los temas de asociatividad, brechas de género, pequeña agricultura y políticas.

Finalmente, en términos de la distribución temática según el modelo conceptual, hay una concentración en las dinámicas productivas y, en particular, el Cijca ha realizado –aunque escasa– investigación en los otros tres campos.

GRÁFICO 7

CENTROS REGIONALES: INVESTIGACIONES SOBRE DESARROLLO RURAL SEGÚN CAMPOS TEMÁTICOS DEL MODELO CONCEPTUAL, 2011-2016 (N=7)



FUENTE: Elaboración propia.

1.7 Desarrollo rural: trazando su epistemología

- A la par de realizar el balance temático de las investigaciones sobre desarrollo rural, un objetivo adicional de este estudio era ensayar el trazo de la epistemología de este campo. Esto es, explorar las características del proceso de generación de conocimiento del tema, tanto a partir del perfil de quienes lo investigan como desde dónde y en dónde se investiga. Así, esta sección presenta las reflexiones que resultaron de ese ejercicio. La información analizada para ello corresponde a la producción del CIES y Sepia para el periodo de referencia (ver tablas 6 y 7).
- En cuanto a los investigadores, se observa que el proceso de generación de conocimiento en desarrollo rural es sistemáticamente masculino; es decir,

TABLA 6

CIES: DISTRIBUCIÓN DE INVESTIGADORES, INSTITUCIONES Y TERRITORIO DE LOS ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO RURAL, 2011-2016

AÑO	INVESTIGADORES		INSTITUCIONES		TERRITORIOS
	Varones	Mujeres	Universidades	Centros de investigación	
2012	2	3	UNALM	Desco IEP	Ica Junín Huancavelica Huánuco
2013	13	5	PUCP UP UNALM UNA U. San Pablo	Cepes Cipca Grade	Amazonas Arequipa Cajamarca Cusco Piura
2014	13	2	UNMSM UPSMP	CBC Grade	Apurímac Ayacucho Cusco Loreto
2015	9	2	PUCP UNAP UPSMP	CBC Cepes Grade	Cajamarca Piura
2016	2	0	PUCP Grade	Junín UP	
Total	39	12			

FUENTE: Elaboración propia.

TABLA 7**SEPIA: DISTRIBUCIÓN DE INVESTIGADORES, INSTITUCIONES Y TERRITORIOS DE LOS ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO RURAL, 2011-2016**

AÑO	INVESTIGADORES		INSTITUCIONES	TERRITORIOS
	Varones	Mujeres	Universidades	Centros de investigación
2011	3	0	--	IEP Cepes SPDA
2013	3	0	PUCP UPCH	Grade
2015	2	1	PUCP	IEP
Total	8	1		

FUENTE: Elaboración propia.

este es mayoritariamente realizado por investigadores varones. Esto es notorio en las investigaciones del CIES en las que, de un total de 51 investigadores involucrados en la elaboración de las mismas, solo 12 fueron mujeres. Esta situación es aún más nítida en el caso del Sepia, en donde, de un total de nueve ponencias de balance presentadas en los seminarios bienales, solo una fue realizada por una investigadora.

- En cuanto a las instituciones, también se observan patrones interesantes. Así, la producción del conocimiento sobre desarrollo rural proviene, en gran medida, de universidades y centros de investigación basados en la ciudad de Lima. Entre las primeras, destaca la PUCP, seguida de la UNALM; entre los centros de investigación, destacan con claridad Grade y el IEP, y a nivel de centros regionales, el CBC. Si bien es altamente probable que esta tendencia no sea exclusiva del campo del desarrollo rural, dada la naturaleza del tema, vale la pena reflexionar en torno a esta situación.

Adicionalmente, se exploraron los ámbitos de estudio de las investigaciones seleccionadas. Así, se identificó que una importante cantidad de ellas están concentradas en la sierra, tanto norte (i. e., Amazonas, Cajamarca) como centro (Huánuco, Junín) y, fundamentalmente, sur (i. e., Apurímac, Ayacucho, Cusco, Huancavelica). En la costa, se ha realizado investigación acerca de Piura, Ica y Arequipa. En la Amazonía, únicamente se dispone de investigaciones realizadas en Loreto. Esta evidencia complementa lo anterior: la producción de conocimiento sobre el desarrollo rural está, principalmente, concentrada en la sierra (sur) del país.

IMAGEN 1

CIES Y SEPIA: DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE DESARROLLO RURAL, 2011-2016



FUENTE: Elaboración propia.

En síntesis, aunque se requiere información sistemática y más detallada para que las afirmaciones aquí expresadas sean contundentes, a partir de estos hallazgos emergen pistas que sugieren que la epistemología sobre el desarrollo rural en el Perú, a la fecha, se caracteriza por ser producida, en su mayoría: i) por investigadores varones, ii) desde centros de investigación y universidades limeñas y iii) con énfasis en la sierra (sur). Así, resulta válido indagar sobre los efectos que esto tiene, por ejemplo, en la pertinencia de las preguntas de investigación que se plantean y, en consecuencia, en las posibilidades de influir efectivamente en el diseño de políticas o de acoger la voz de la población rural.

A la par con los hallazgos sobre el perfil de los investigadores, trazar la ruta epistemológica involucra también la caracterización del proceso a través del cual el conocimiento se genera. Aquí se analiza brevemente el enfoque predominante, la representación de 'lo rural' y la configuración de redes de conocimiento.

- **Enfoque predominante.** En base a la revisión del material producido en el periodo de referencia, se ha identificado la persistencia del interés por el incremento de la producción, productividad y competitividad. Las aproximaciones sobre ello son realizadas, en su mayoría, desde una perspectiva económica neoclásica, en donde el uso de modelos econométricos es frecuente. Estas investigaciones parten de supuestos tales como que el comportamiento de la producción y/o de los productores tiene una base individual, racional y está basado en sus preferencias. Usualmente, estas investigaciones apuestan a evaluar el poder predictivo de los modelos. No obstante, estas aproximaciones enfrentan limitaciones. Por un lado, a diferencia de la economía del desarrollo, no toman en cuenta los procesos históricos, institucionales y socioculturales en los cuales se enmarcan los comportamientos; no enfatizan las motivaciones no racionales que, con frecuencia, orientan las prácticas, y adolecen de una falta de herramientas para comprenderlas, por ejemplo, como parte de las estrategias de vida. Así, estos estudios no necesariamente plantean una reflexión crítica o la posibilidad de que los modelos sean refutados y/o complementados con otros enfoques.⁴

⁴ El Sepia ha ensayado aproximaciones desde otras disciplinas y, a la par, el CIES viene promoviendo el uso de perspectivas que integren el análisis cualitativo acerca de estos procesos.

- **Representación de 'lo rural'.** Asociado a lo anterior, en la literatura prevalece una noción de lo 'rural' aún muy vinculada al desempeño de actividades agropecuarias. Así, a pesar de la existencia de investigaciones clave que cuestionan el sesgo de dicha aproximación (Diez Hurtado 2015; Fort et al. 2015; Remy 2014), esta prevalece. Hoy 'lo rural' alude, más que nunca, a una nueva configuración de procesos que implican abordar heterogeneidades múltiples y la pluriactividad en diálogo permanente con los procesos de urbanización. Por tanto, se requiere centrar la mirada en los mecanismos de reproducción de las desigualdades, a través del análisis comparativo de brechas. Esto implica un enorme reto para los marcos de referencia que sistemáticamente se han utilizado para comprender 'lo rural', pero es –a la vez– una oportunidad para la investigación interdisciplinaria e innovadora, tanto en lo conceptual como en lo metodológico.⁵
- **Configuración de redes de conocimiento.** Además de lo anterior, la generación de conocimiento sobre 'lo rural' está asociada a la activación de redes. A lo largo del proceso de investigación, la persona responsable suele involucrar a asistentes de investigación, participar en espacios de diálogo y utilizar un conjunto de referencias bibliográficas. En general, los asistentes suelen pertenecer a la misma disciplina e institución que la persona responsable, los espacios de diálogo convocan a colegas de entornos próximos y las fuentes provienen de *journals* disciplinarios. En última instancia, estos elementos contribuyen a perpetuar los perfiles de los investigadores, ya que institucionalizan modelos de generación de conocimiento que no suelen abrirse a otras disciplinas o espacios de reflexión. De allí la necesidad de promover activamente los grupos de trabajo interdisciplinario, interinstitucional e intergeneracional.

1.8 Percepciones de los expertos sobre diversos aspectos del desarrollo rural en el Perú 2011-2016

Como parte de la elaboración del balance y la agenda de investigación, se realizó un conjunto de entrevistas a informantes clave en materia de desarrollo rural en América Latina y el Perú. El objetivo de estas entrevistas fue generar información complementaria sobre los siguientes aspectos:

⁵ Un esfuerzo en esa línea fue el programa de investigación del IEP, titulado Nuevas Trenzas: Mujeres Rurales del Siglo XXI, que concluía con una reflexión acerca de la necesidad de comprender 'lo rural' desde un análisis de desigualdades entrecruzadas (Asensio 2012).

- Aportes de la investigación al diseño de políticas públicas sobre desarrollo rural
- Retos del diálogo entre investigación y políticas
- Agenda de investigación sobre desarrollo rural 2017-2021

Metodológicamente, la recolección de información incluyó a 10 expertos nacionales e internacionales, cuya trayectoria profesional incluye laborar o haber laborado en la academia, el sector público, la cooperación internacional y/o centros regionales de investigación. Adicionalmente, dada la importancia de recoger la opinión de profesionales asentados en el territorio, se encuestó a 20 expertos territoriales. Dichos expertos provienen de diversas disciplinas (*i. e.*, antropología, agronomía, biología, economía agrícola, educación, industrias alimentarias, ingeniería forestal, química, veterinaria, zootecnia), se desempeñan en distintos espacios y tienen experiencia en 15 de las 24 regiones del país. Todos ellos son graduados o egresados de la Maestría en Innovación Agraria para el Desarrollo Rural de la Universidad Nacional Agraria La Molina. A modo de síntesis, se ha organizado la información según espacio laboral del informante (ver gráfico 8).

En cuanto a los hallazgos, en términos de los aportes de la investigación al diseño de políticas públicas sobre desarrollo rural, la percepción de los expertos nacionales e internacionales sugiere dos perspectivas: una optimista y otra moderada. Por un lado, hay quienes señalan que la influencia de la investigación se expresa en tanto esta ha evidenciado la importancia de que las políticas públicas orientadas al ámbito rural deben ser integrales. Esto es, la ruralidad no puede ser abordada desde miradas sectoriales (*e. g.*, agricultura, educación, empleo, salud). Así, señalan, la investigación ha permitido definir agendas de política dirigidas a atender a los grupos más vulnerables (*i. e.*, mujeres, indígenas, jóvenes). De otro lado, está la opinión de quienes consideran que la influencia de la investigación es marginal, en tanto la formulación de políticas no obedece a una estrategia específica y los tomadores de decisiones no necesariamente son receptivos a acoger los resultados de las investigaciones para definir, mejorar o replantear las políticas de desarrollo (rural). No obstante, señalan que la influencia –de haberla– se ha dado en términos de mejorar los diagnósticos sobre el tema rural, pero no necesariamente para hacer más efectivos los instrumentos de política, ya que –en muchos casos– los estudios no aterrizan en alternativas o recomendaciones viables.

En relación al mismo punto, los expertos territoriales son aún menos optimistas. Así, 17 de los 20 señalan que la investigación en desarrollo rural

no influye en el diseño de políticas públicas. Entre las razones que explicarían esta situación destacan la naturaleza de los temas de investigación y la ausencia de mecanismos de difusión de resultados. En ese sentido, los expertos señalan que, en la actualidad, los temas de investigación no se definen en diálogo con los potenciales usuarios de la información. En consecuencia, estos no son de interés de quienes formulan decisiones, en tanto no responden a las prioridades de las políticas o intervenciones. Por otro lado, señalan que los resultados de investigación no son accesibles oportunamente, ya que no existen suficientes espacios de difusión y/o diálogo que faciliten el encuentro entre quienes toman decisiones y quienes investigan. Adicionalmente, los expertos territoriales enfatizan, de manera sistemática, que los enfoques y temas de investigación están altamente disociados de las necesidades de los productores.

Por otro lado, sobre los retos del diálogo entre investigación y políticas, los expertos sugieren que parte de las limitaciones están asociadas a la falta de institucionalización de espacios de encuentro. De hecho, sugieren que actualmente 'lo rural' no tiene representación en términos políticos ni en términos técnicos ni en términos institucionales en la gestión del Estado. La ausencia de este tipo de espacios ha llevado a que instrumentos de política como la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural, aprobada en el año 2004, no logre el respaldo suficiente para implementarse en el territorio. Finalmente, la existencia de espacios de este tipo favorecería la identificación de temas de investigación que resultan relevantes para el Estado.

Finalmente, en cuanto a la agenda de investigación sobre desarrollo rural 2017-2021, los expertos, tanto los nacionales e internacionales como los territoriales, coinciden en la importancia estratégica de iniciar y/o consolidar una serie de líneas temáticas de investigación, entre las que resaltan la necesidad de comprender mejor una serie de procesos (*i. e.*, articulación de mercados rurales, urbanización y configuración de ciudades intermedias, gobernanza regional y local), surgimiento de nuevos actores (*i. e.*, jóvenes), consolidación de dinámicas de organización y participación, y generación de oportunidades (*i. e.*, gestión del conocimiento local y consolidación de la agricultura familiar).

GRÁFICO 8

INFORMANTES CLAVE: PERCEPCIONES SOBRE LA INVESTIGACIÓN EN DESARROLLO RURAL SEGÚN ESPACIO LABORAL



FUENTE: Elaboración propia.

1.9 Impacto⁶ de las investigaciones sobre desarrollo rural en las políticas públicas

Esta sección analiza la influencia de la investigación sobre desarrollo rural en el campo de las políticas públicas sobre desarrollo rural. A la luz de los hallazgos presentados en las secciones previas y los resultados de las entrevistas a expertos, se han identificado cinco posibles áreas de influencia:

⁶ En rigor, 'impacto' alude a la pretensión de establecer, al finalizar una intervención, en qué medida se produjeron los resultados previstos, asumiendo –además– que estos son atribuibles a la misma. A fin de establecer esa medición, se requiere contar con un valor basal o de inicio que permita contrastar los cambios. Así, dado que el objetivo de este documento es presentar el balance de la investigación sobre desarrollo rural en el periodo 2011-2016, el 'impacto' es de otra naturaleza. Así, en este caso, se preferirá utilizar la noción de 'áreas de influencia'. Estas pueden darse a dos niveles: i) corto plazo: en la formulación o reformulación de políticas y ii) mediano/largo plazo: modificación de los paradigmas y enfoques prevalecientes en la propia investigación. Las áreas de influencia presentadas aquí se enmarcan en esta distinción. Adicionalmente, hay que destacar que los ejemplos que se mencionan se refieren, en algunos casos, a investigaciones realizadas en periodos anteriores. Las investigaciones llevadas en el periodo de referencia de este balance, probablemente, tendrán influencia sobre decisiones y políticas que se adoptarán después de terminado dicho periodo; es decir, a partir de 2017 (i. e., en el que, además, inició un nuevo periodo de gestión gubernamental, lo que potencialmente favorecería cambios en las decisiones de política).

- Diseño de políticas (enfoques y/o instrumentos)
- Mejora de programas o intervenciones
- Generación de espacios de diálogo
- Articulación de esfuerzos entre actores clave
- Desarrollo de nuevas líneas de investigación que inciden en enfoques de política

A continuación, cada una de estas áreas es ejemplificada a través de un caso, y se mencionan las referencias específicas a la/s investigación/es que facilitaron su diseño, implementación, etc. (ver gráfico 9).

- **Diseño de políticas (enfoques y/o instrumentos).** En este caso, la influencia de la investigación se refiere a que los resultados y/o recomendaciones de los estudios hayan sido acogidos por quienes formulan políticas públicas, particularmente, en términos de enfoques y/o instrumentos. En esa línea, se ha identificado como ejemplo el caso de la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar, que fue elaborada y aprobada en el 2015 (Minagri 2015). En ese caso, diversos estudios de la FAO, así como los documentos elaborados por Eguren y Mendoza (2015), fueron fuentes clave para el diseño de la Estrategia Nacional. En particular, las investigaciones aportaron al diagnóstico situacional de la agricultura familiar en el país, así como a la estimación de diversos indicadores relevantes.
- **Mejora de programas o intervenciones.** A diferencia de lo anterior, en este caso, la influencia de las investigaciones se tradujo en la revisión, reajuste y/o replanteamiento de programas o intervenciones que ya se encontraban en marcha. Esto es, el aporte de la investigación se dio a nivel de la gestión de iniciativas. En este caso, resalta la experiencia de Haku Wiñay, proyecto de Foncodes orientado a promover oportunidades productivas que –a partir de investigaciones de Escobal y Ponce (2015)– adoptó las recomendaciones, enfatizó algunos aspectos y acogió diversos aprendizajes a favor del logro de sus objetivos.
- **Generación de espacios de diálogo.** Otra manera en la que la investigación influye es en la creación de espacios favorables para el intercambio de ideas que, muchas veces, apuestan a ubicar determinados temas en la agenda pública, convocar a diversos actores en torno a ciertas prioridades y/o incidir en la toma de decisiones. Un ejemplo de ello es el recientemente lanzado Grupo de Diálogo Rural (GDR), liderado por el

IEP y promovido por FIDA en alianza con Rimisp. La iniciativa tiene escala regional (*i. e.*, Ecuador, Colombia y México) y convoca a profesionales de los sectores público y privado, cooperación internacional, organizaciones sociales y academia. En esta etapa, el GDR tendrá como tema de agenda a la juventud rural y reflexionará en torno a las investigaciones generadas sobre el tema, por ejemplo, a partir de los hallazgos del programa Nuevas Trenzas (Asensio 2012).

- **Articulación de esfuerzos entre actores.** Esta área de influencia está relacionada a la generación de espacios de coordinación y articulación entre distintos actores, orientados a promover resultados de política. Un caso emblemático fue el de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural, aprobada en el 2004. El diseño fue producto del intercambio entre distintos actores. No obstante, no contó con el respaldo técnico adecuado, la institucionalidad requerida ni la voluntad política necesaria para su implementación. Recientemente, en el año 2015, investigadores deGRADE y el IEP retomaron la iniciativa y propusieron, entre otros puntos, la conformación de un Subgabinete de Desarrollo Rural (*i. e.*, MEF, Midis, Minagri). No obstante, a la fecha, estos esfuerzos aún no han logrado cristalizarse en instrumentos de política específicos.
- **Desarrollo de nuevas líneas de investigación.** Esta área está vinculada al planteamiento o consolidación de nuevos campos de investigación y su potencial incidencia en los enfoques de política. Entre ellas destaca la perspectiva de desarrollo territorial, que ha sido debatida e incorporada preliminarmente en las políticas del Midis y Minagri en instrumentos como el programa Haku Wiñay, así como en la Política Nacional Agraria y la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar.

GRÁFICO 9

IMPACTO EN POLÍTICAS: EXPERIENCIAS SELECCIONADAS SEGÚN ÁREA DE INFLUENCIA



FUENTE: Elaboración propia.

■ 2. 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 *Balace 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 10 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; viii) 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 solo 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 2017-2020 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.

- **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, limi-

taciones, 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, debe estar 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, se sugieren:

- ¿Cuál ha sido el impacto de intervenciones articuladas del Estado en la reducción de la pobreza multidimensional y la desigualdad?
 - A lo largo de las últimas dos décadas, ¿de qué manera han evolucionado las brechas de género en el acceso y gestión de recursos?
 - ¿Cuáles han sido los principales aprendizajes que se derivan de las experiencias de innovación tecnológica, en relación con procesos de reducción de pobreza y desigualdad?
- **Dinámicas socioculturales, agencia y organización social.** De manera complementaria al campo anterior, en base a la literatura y los expertos, este 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?

- **Dinámicas institucionales, gobernanza y poder.** A la par de los campos anteriores, este 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 ubican también la gestión, renovación y ejercicio del poder expresados, entre otros factores, en la consolidación de dinámicas de liderazgo, participación local y redes. En cuanto a preguntas específicas, se sugieren:
 - ¿Cuáles son los principales determinantes del desempeño de las experiencias de gestión local, con énfasis en resultados observables en la vida las personas, llevadas a cabo por las municipalidades rurales del país?
 - ¿Cuáles son los costos y beneficios asociados a la consolidación de procesos de gobernanza y el seguimiento participativo de intervenciones en el territorio?
 - ¿Qué aprendizajes se derivan de los procesos de implementación de experiencias de presupuesto participativo, así como de otras herramientas de ejecución de recursos en el territorio?

- **Dinámicas transversales.** En este campo, además de los temas que, generalmente, ‘cruzan’ 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 sugieren posibles actores clave en esos procesos de diálogo y algunos ejemplos de áreas específicas de conocimiento en las que se recomienda trabajar (ver tabla 8).

TABLA 8

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	<ul style="list-style-type: none"> • Agrorural, Minagri • Haku Wiñay, Midis • INIA, Minagri • GG. RR. y GG. LL. 	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<ul style="list-style-type: none"> • Agroideas, Minagri • Juntos y Haku Wiñay, Midis • Qhapaq Ñan, Ministerio de Cultura • GG. RR. y GG. LL. 	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<ul style="list-style-type: none"> • Agrojovent, Minagri • Ceplan, PCM • Secretaría de Descentralización, PCM • Sinadis, Midis • GG. RR. y GG. LL. 	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<p>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.</p>		

FUENTE: Elaboración propia.

■ 3. CONCLUSIONES

Tomando en cuenta los resultados de la línea de tiempo sobre la evolución temática del desarrollo rural (ver acápite 1.4), el balance temático de la investigación a nivel internacional y nacional (ver acápites 1.5 y 1.6), la epistemología del desarrollo rural (ver acápite 1.7), las percepciones de los expertos (ver acápite 1.8), la influencia de la investigación en las decisiones de política (ver acápite 1.9) y la propuesta de agenda de investigación (ver sección 2), se presentan algunas reflexiones a modo de ‘puntos de partida’ para lo que viene.

- **Sobre la urgencia de contar con una política nacional de desarrollo rural y promover la institucionalidad de ‘lo rural’ en el Estado peruano.** Una de las constataciones de este balance es la ausencia de una política nacional de desarrollo rural. A la fecha, existen instrumentos de política que, en torno al mundo rural, diversos sectores (i. e., Midis, Minagri) han validado con las regiones y otros actores. Sin embargo, estos aún no se articulan en el marco de una política mayor. A esto se suma la falta de claridad respecto a qué instancia le corresponde la responsabilidad institucional de liderar ‘lo rural’ en el país. Esto está en el limbo. Se requiere precisar y, una vez que esto ocurra, involucrar al MEF y PCM.
- **Sobre la importancia de centrar el debate en torno a las desigualdades.** Un elemento transversal a los hallazgos de este balance es la necesidad de abordar –sin ambages– la persistencia de la desigualdad de oportunidades en el mundo rural, en sus múltiples dimensiones. El enfoque interseccional ofrece una alternativa para abordar las asociaciones entre las desigualdades de clase, género, étnicas, raciales, etarias, territoriales y por discapacidad. Estos son debates urgentes que permitirían, en base a sus conclusiones y hallazgos, el diseño y/o reajuste de intervenciones orientadas a remontar las brechas estructurales que caracterizan al mundo rural.
- **Sobre la relevancia de promover una epistemología reflexiva de ‘lo rural’.** Es momento de replantear los términos del debate, interpelar los marcos de referencia utilizados y discutir cómo se ha venido produciendo conocimiento sobre ‘lo rural’. Este ejercicio podría dar pie a una agenda que trascienda, finalmente, prioridades ajenas y visiones disciplinarias, por una que acoja la voz de ‘los otros’ e incluya perspectivas que interpelen el *statu quo* en la producción de conocimiento.

- **Sobre la pertinencia de activar espacios de formación y reflexión sobre 'lo rural' en el territorio.** De manera complementaria, el balance ha mostrado la necesidad de generar y/o fortalecer los espacios de formación y reflexión sobre 'lo rural'. Es clave desconcentrar las instancias de reflexión y conformar redes de discusión territorial que permitan renovar, actualizar y aterrizar las prioridades de investigación, en correspondencia con la formulación de políticas desde los espacios locales y de forma participativa. Es clave vincular estos esfuerzos al trabajo de las universidades en el territorio y hacer uso de plataformas existentes como la Red Peruana de Universidades y el propio CIES.
- **Sobre el reconocimiento del valor simbólico de los espacios de diálogo.** A la par, estos esfuerzos deben ser acompañados de espacios que permitan promover aprendizajes entrecruzados. El GDR es una oportunidad en esa línea. Entre otros puntos, dichos espacios podrían contribuir a evitar la duplicidad de esfuerzos, generar oportunidades de colaboración y, en última instancia, formular recomendaciones auténticamente orientadas a incrementar el bienestar de las poblaciones más vulnerables. Adicionalmente, allí radica lo simbólico, ya que darían una señal de compromiso. A menos que esa sea la consigna, todo esfuerzo será en vano.

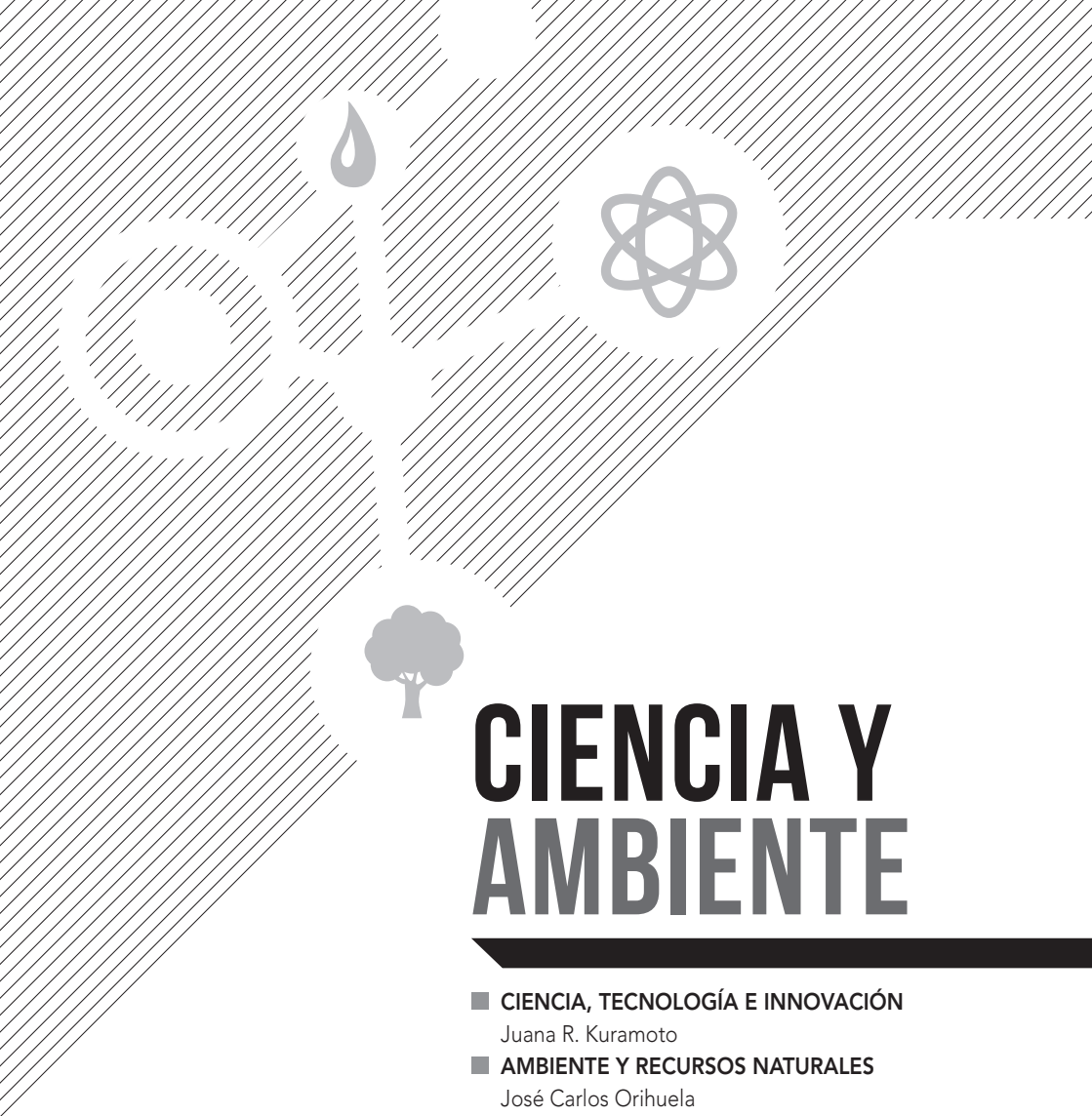
■ 4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **ALFARO, David y Elmer GUERRERO**
2013 *Brechas de género en el ingreso: una mirada más allá de la media en el sector agropecuario*. Lima: Cepes/Universidad de San Andrés.
- **ASENSIO, Raúl**
2012 *Nuevas (y viejas) historias sobre las mujeres rurales jóvenes de América Latina. Resultados preliminares del Programa Nuevas Trenzas*. Lima: IEP.
- **BOYD, León y Chris MARILYN**
2012 *Vínculos entre la adopción de micro seguros formales y esquemas de protección informal. Un estudio de caso en la costa peruana*. Lima: IEP.
- **CARBAJAL, Max e Iván LUCICH**
2014 *Valor de la conservación de la fuente y de los atributos del servicio de Seda-cusco*. Lima: UNMSM.
- **CARLIER, Alexandra; Karina DEL RÍO y Mauricio CERNAR**
2013 *Diagnóstico situacional de la cultura del agua en cinco cuencas de la vertiente del Atlántico, en Cajamarca y Amazonas*. Lima: PUCP.
- **CEPAL**
2016 *Estudio económico de América Latina y el Caribe. La agenda 2030 para el desarrollo sostenible y los desafíos del financiamiento para el desarrollo*. Santiago de Chile: Cepal.
- **CEPAL, FAO e IICA**
2014 *Perspectivas de la agricultura y el desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe*. San José: IICA, Sede Central.
2015 *Perspectivas de la agricultura y el desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe*. San José: IICA, Sede Central.
- **CIES (CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL)**
2016 *Agenda de investigación del "XVIII Concurso de Investigación"*. Lima: CIES.
- **CHAMBERS, Robert y Gordon R. CONWAY**
1991 «Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st century». En *Discussion paper 296*. IDS.
- **DE JANVRY, Alain**
1981 *The agrarian question and reformism in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- **DEL POZO, César**
2013 *Transferencias monetarias condicionadas, crédito agropecuario y la acumulación de activos productivos de los hogares rurales en el Perú*. Cusco: Centro Bartolomé de las Casas.

- 2015 *Brechas de género en el valor económico de las unidades agropecuarias en el Perú*. Cusco: Centro Bartolomé de las Casas.
- **DEL POZO, César y Valerio PAUCARMAYTA**
2014 *Impacto de la minería en la producción agropecuaria en el Perú, impactos heterogéneos y determinación de los canales de transmisión*. Cusco: Centro Bartolomé de las Casas.
 - **DIEZ, Alejandro**
2012 «Desarrollo rural en la investigación económica y social en el Perú». En *Balance 207-2011 y agenda 2012-2016*, pp. 417-458. Lima: CIES.
2013 «Cambios en la ruralidad y en las estrategias de vida en el mundo rural. Una relectura de antiguas y nuevas definiciones». En: *DIEZ, Alejandro; Ernesto RÁEZ y Ricardo FORT (eds.), Perú: el problema agrario en debate. Sepia XV pp. 19-85*. Lima: Sepia.
2015 «Constataciones, hipótesis y temas pendientes sobre el desarrollo rural». En *Perú hoy: hacia otro desarrollo*, pp. 71-92. Lima: Desco.
 - **EGUREN, Fernando y Armando MENDOZA**
2015 *Seguridad alimentaria: agricultura familiar*. Lima: Cepes.
 - **ESCOBAL, Javier y Carmen PONCE (editores)**
2015 *Combinando protección social con generación de oportunidades económicas*. Lima: Grade.
 - **FAO (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA)**
2013 *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FAO.
 - **FIDA (FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA)**
2012 *Informe sobre desarrollo rural 2016*. Roma: Quintily.
2016 *Informe sobre desarrollo rural 2016. Fomentar la transformación rural inclusiva*. Roma: Quintily.
 - **FORT, Ricardo**
2013 *Impacto de la inversión pública rural en el desarrollo de las regiones y niveles de bienestar de la población (2002-2012)*. Lima: Grade.
 - **FORT, Ricardo; María Isabel REMY y Héctor PAREDES**
2015 *¿Es necesaria una estrategia nacional de Desarrollo Rural en el Perú?: Aportes para el debate y propuesta de implementación*. Lima: Grade.
 - **GALARZA, Francisco y Guillermo DÍAZ**
2013 *Productividad y poder de mercado en mercados agrícolas*. Lima: Universidad del Pacífico.
 - **GAVIDIA, Daniel**
2014 *Determinantes y efectos del riego tecnificado: un análisis económico para la sierra norte de La Libertad*. Lima: Universidad de San Martín de Porres.

- **GUZMÁN, Esther**
 2013 *Situación de las ventajas comparativas y competitivas de la agricultura comercial y la agrobiodiversidad para la diversificación productiva de Piura ante las nuevas condiciones de cambio climático*. Piura: Cipca.
- **INEI (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA)**
 2016 *Evolución de la pobreza monetaria 2009- 2015*. Informe técnico. Lima: INEI.
- **MELÉNDEZ, Guido y César HUAROTO**
 2013 *Evaluando las complementariedades de proyectos de infraestructura rural. El impacto conjuntos de electrificación y telecomunicaciones en el bienestar del hogar y la formación de capital humano*. Lima: Grade.
- **MINAGRI (MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO)**
 2015 *Estrategia Nacional de Agricultura Familiar*. Lima: Minagri.
- **MONTOYA, Javier y Carlos ZUMAETA**
 2015 *Uso de la tierra, comunidades y áreas protegidas en la amazonia baja peruana: aplicación de un enfoque multinivel*. Loreto: Universidad Nacional de la Amazonía Peruana.
- **ORIHUELA, Carlos**
 2012 *¿La región Junín ha estado en la senda del desarrollo sostenible? Evidencia del periodo 2005-2011*. Lima: UNALM.
 2013 *Efecto económico del cambio climático sobre los cultivos permanentes de la agricultura peruana: periodo 2011-2050*. Lima: UNALM.
- **RIMISP (CENTRO LATINOAMERICANO DE DESARROLLO RURAL)**
 2012 *Pobreza y desigualdad. Informe latinoamericano*. Santiago de Chile: Rimisp.
 2016 *Pobreza y desigualdad. Informe Latinoamericano. Género y territorio*. Santiago de Chile: RIMISP.
- **REMY, María Isabel**
 2014 «50 años de investigaciones sobre la sociedad rural en el Instituto de Estudios Peruanos». En *50 años pensando el Perú. Una reflexión crítica. El Instituto de Estudios Peruanos 1964-2014*, pp. 63-99. Lima: IEP.
- **RENGIFO, Blanca; Pedro TIPULA y Juan Pablo SAAVEDRA**
 2014 *Estudio para la sostenibilidad de los ecosistemas frágiles en Ayacucho Sur, distrito de Pullo*. Lima: Home Environment SAC.
- **SALAS, Vania**
 2015 *El rol de la asociatividad en la participación comercial de los productores agrarios: el caso de Piura*. Lima: Universidad de San Martín de Porres.
- **SANDOVAL, Carlos y Alicia WILLINER**
 2014 *Fortalecimiento de la gestión del desarrollo económico local sostenible de la Mancomunidad Municipal de Distritos Rurales Río Grande, provincia de Aymaraes, departamento de Apurímac*. Cepal, Ilpes.

- **SEN, Amartya**
1999 *Development as freedom*. New York: Knopf.
- **SEPIA (SEMINARIO PERMANENTE DE INVESTIGACIÓN AGRARIA)**
2012 *Perú: el problema agrario en debate: Sepia XIV*. Lima: Sepia.
2014 *Perú: el problema agrario en debate: Sepia XV*. Lima: Sepia.
2016 *Perú: el problema agrario en debate: Sepia XVI*. Lima: Sepia.
- **PONCE DE LEÓN, Marcela y Fernando ALARCÓN**
2013 *Relación entre los servicios básicos de instituciones educativas escolarizadas y no escolarizadas y los logros de aprendizaje en matemáticas de los niños y niñas de educación inicial en zonas rurales del Perú*. Lima: Grade.
- **TORRES, Fidel**
2013 *Situación de las ventajas comparativas y competitivas de la agricultura comercial y la agrobiodiversidad para la diversificación productiva de Piura ante las nuevas condiciones de cambio climático*. Piura: Cipca.
- **TUDELA, Juan**
2013 *Adopción de tecnologías orgánicas en productores cafetaleros del Perú: identificación y caracterización*. Puno: Universidad Nacional del Altiplano.
- **ZEGARRA, Eduardo**
2014 *Efectos dinámicos del programa Juntos en decisiones productivas de los hogares rurales del Perú*. Lima: Grade.



CIENCIA Y AMBIENTE

■ **CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN**

Juana R. Kuramoto


■ **AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES**

José Carlos Orihuela

CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN: BALANCE DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS 2011-2016 Y AGENDA DE INVESTIGACIÓN 2017-2021

JUANA R. KURAMOTO ¹

¹ **Juana R. Kuramoto** es investigadora asociada (en licencia) del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Es máster en Políticas Públicas de la Universidad Carnegie Mellon (Estados Unidos), y realizó estudios de doctorado en el Programa Estudios de Política y Cambio Tecnológico en la Universidad de Maastricht (Holanda). Tiene una larga experiencia en investigación y consultoría en las áreas de innovación tecnológica, política científica y tecnológica, así como desarrollo local. Ha trabajado en el diseño y formulación de la política nacional de innovación, ciencia y tecnología. Asimismo, ha trabajado en la identificación de oportunidades de desarrollo local y regional,



En el presente documento se hace una revisión de la investigación realizada sobre ciencia, tecnología e innovación (CTI) en el periodo 2011-2016. Luego, el documento propone una agenda de investigación para el periodo 2017-2021, aunque esta resulta muy similar a la seguida en el presente quinquenio. El documento también presenta la opinión de expertos sobre los hechos principales en la evolución de la situación actual de la CTI en el país. Si bien hay un consenso sobre lo mucho que se ha avanzado en el último quinquenio, también hay una preocupación generalizada por el poco interés mostrado por el actual Gobierno sobre el área de las políticas públicas y por los cambios recientes en algunas medidas que afectan el funcionamiento del sistema. En cuanto al impacto de las investigaciones en las políticas públicas, con la creación del Fondo para la Innovación, la Ciencia y la Tecnología (Fincyt), se ha establecido una tradición poco extendida en las autoridades gubernamentales del sector de formular la política y sus instrumentos en base a evidencia provista por la investigación.

■ 1. BALANCE DE INVESTIGACIÓN 2011-2016

Para el balance de la investigación realizada sobre las CTI, se han identificado cinco grandes categorías, que concentran la mayor parte de la investigación realizada.

En primer lugar, se encuentran los documentos oficiales de política que han sido elaborados para ordenar y guiar el sistema, entre los que se encuentran la Política Nacional de CTI, los programas nacionales de CTI y los documentos sobre política de inversión pública en CTI.

En segundo lugar, están una serie de documentos que analizan y caracterizan el Sistema Nacional de Innovación y sectoriales. Asimismo, hay documentos que usan el enfoque de sistema de innovación para estudiar la capacidad y eficacia del mismo –o de proyectos en particular– en atender a las necesidades de la población más pobre del país. También se han publi-

cado documentos que, usando este enfoque, analizan variables específicas o estudian el desarrollo de industrias en particular.

En tercer lugar, se han elaborado o se están elaborando diversos documentos en base a levantamientos de información, como censos y encuestas de CTI o de variables relacionadas, lo cual está ayudando a conocer mejor a ciertos agentes del sistema.

En cuarto lugar, también se ha intentado establecer un vínculo entre las actividades de CTI y la productividad laboral de las empresas, pero no se han utilizado aún los datos levantados por las dos encuestas de innovación recientemente realizadas para este fin.

Finalmente, los programas de maestría de políticas y gestión de CTI –existentes en la Universidad Particular Cayetano Heredia y en la Pontificia Universidad Católica del Perú– han producido más de una treintena de trabajos de tesis que analizan diversas políticas o características de sistemas de innovación a nivel nacional y sectorial, así como estudios de caso sobre gestión de la innovación.

Para la elaboración de esta sección, se ha revisado un total de 74 documentos. Cabe señalar que la producción de documentos y estudios sobre este tema se ha incrementado sustancialmente con respecto al quinquenio pasado.

1.1 La evolución de la política de CTI

Para esta sección, se revisaron 14 documentos: 12 documentos oficiales de política pública, y dos reportes de revisión sobre la política de CTI.

1.1.1 Documentos de política oficiales

La política de CTI ha experimentado varios cambios favorables en los últimos cinco años. En primer lugar, se ha generado una capacidad de formulación de políticas interna en las entidades responsables de este sector, principalmente en el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Concytec). Si bien ya se contaba con un marco legal para la CTI en el Perú, que proveía un enfoque y una orientación general, no existían documentos de política que presentasen claramente y con algún grado de detalle las prioridades del Gobierno y los recursos necesarios para

ejecutarlas.² Más bien, las directrices implícitas de la política de CTI venían formuladas por organismos internacionales, al diseñar los fondos de innovación. Estas directrices se plasmaban en los documentos que sustentaron los proyectos de inversión pública de dichos fondos.³

Un primer intento de definir una hoja de ruta para este sector es el documento denominado *Nueva política e institucionalidad para dinamizar la CTI peruana*, elaborado en 2012 por la Comisión Consultiva Presidencial para CTI.⁴ Este esfuerzo complementó los dos reportes de diagnóstico existentes sobre las políticas de CTI, realizados por la OECD (2011) y la UNCTAD (2011).

La publicación del documento *Estrategia nacional para el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación-Crear para crecer* marca un hito en la difusión sobre las prioridades del Gobierno y el rol de las diferentes entidades estatales en esta estrategia. Esta estrategia fue la base para la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica, que ha sido aprobada por la Presidencia del Consejo de Ministros en 2016.

Asimismo, los programas nacionales priorizados por el Concytec, publicados en 2016 y establecidos en la ley marco de este sector, presentan las líneas de investigación que se potenciarán desde esta entidad y su brazo ejecutor, el Fondo Nacional de Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación Tecnológica (Fondecyt o Cienciaactiva). Estos programas incluyen los siguientes campos temáticos: biotecnología; valorización de la biodiversidad; ciencia y tecnología de los materiales; ciencia y tecnología ambiental; ciencias básicas y tecnologías de la información y comunicación. Adicionalmente, se han publicado dos programas especiales de soporte, el de popularización de la CTI y el de transferencia y extensión tecnológica.⁵

² Es importante mencionar que en el 2005 se formuló un Plan Nacional de Ciencia y Tecnología, el cual no establecía prioridades.

³ De hecho, tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) establecieron prioridades de política en el diseño de los fondos que se crearon a través de préstamos con ambas multilaterales. Estas prioridades se ven reflejadas en los documentos de inversión pública que preceden la operación de crédito. Estos documentos incluyen un diagnóstico y justificación de los componentes de la operación de crédito, así como los resultados esperados y el análisis costo beneficio de su implementación.

⁴ La Comisión Consultiva reunió a profesionales vinculados con este sector, tanto del ámbito público como privado. El documento resultante presenta una hoja de ruta bastante clara y un estimado del presupuesto necesario para acortar la brecha de inversión en este sector, de manera que al año 2021 se alcance un ratio de 1% de gastos de I+D sobre PBI.

⁵ El Programa Especial de Soporte de Prospectiva y Vigilancia Tecnológica está próximo a ser aprobado y publicado oficialmente.

Por su parte, el Ministerio de Economía y Finanzas ha publicado documentos preliminares de la política de inversión pública en CTI. Así, por ejemplo, en 2013 se publicó el documento *Política de inversión pública en ciencia, tecnología e innovación: prioridades, 2013-2020*, posteriormente, se elaboraron un par de guías que están en revisión (*Guía metodológica para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública de generación y transferencia de nuevos conocimientos y tecnologías* y *Guía metodológica para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública para la adopción y uso de nuevos conocimientos y tecnologías para el fomento de la innovación y el desarrollo productivo*).

1.2 Caracterización y análisis de los sistemas de innovación

Como se mencionó anteriormente, el marco conceptual de los sistemas de innovación ha guiado mayoritariamente la formulación de la política de CTI nacional.⁶ En este sentido, se han publicado alrededor de siete documentos que presentan sendos diagnósticos sobre el estado del sistema de innovación peruano, y alrededor de la tercera parte de los cuales se refieren al sistema de innovación agraria. Para elaborar esta sección se han revisado 16 documentos.

Un diagnóstico general del sistema de innovación peruano es elaborado por Zúñiga (2016), quien señala que, a pesar del crecimiento económico experimentado en los últimos 10 años, la economía peruana se mantiene poco diversificada y dependiente de los recursos naturales, al mismo tiempo que se encuentra rezagada en términos de su PBI per cápita y niveles de productividad en comparación a otros países de América Latina. Para la autora, el sistema de innovación peruano se encuentra poco desarrollado, débilmente integrado y cuenta con muy poco financiamiento y pocos incentivos para las actividades de innovación y la colaboración entre agentes. Otro diagnóstico del sistema de innovación peruano es realizado por Tavera (2015), quien en base a un documento del Concytec y los resultados de la Encuesta de Innovación en la Industria Manufacturera, concluye que “nuestro Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación aún presenta fallas estructurales que determinan un nivel de eficiencia meso o institucional muy bajo, que impide recrear una dinámica de innovación en nuestro país” (p. 161).

⁶ Eventualmente, se pueden encontrar algunos estudios y diagnósticos que usan como marco conceptual a la ‘triple hélice’, que enfatiza la interrelación entre universidad, empresas y Gobierno; o el ecosistema de innovación, que pone de relevancia a todos los actores que intervienen en potenciar una economía basada en la innovación y el emprendimiento.

Bajo el enfoque de la 'triple hélice', Godenzi (2015) presenta el caso de la empresa Graña y Montero como promotora de un proyecto que facilita la interacción entre la empresa, universidad y Gobierno para promover actividades de innovación en el campo de la ingeniería. Para ello, se ha generado un portal de ingeniería en donde se difunden los avances de investigación e innovación hechos por la empresa, al mismo tiempo que sirve de espacio de interacción entre distintos miembros de la comunidad de ingeniería del país. La empresa ha establecido un premio a la investigación en ingeniería (Premio Graña y Montero) que se otorga cada año en las categorías de profesionales y de tesis de ingeniería. También ha establecido un concurso de artículos académicos (Estructura Tus IDEAS) para estudiantes de pregrado en ciencias, ingeniería, arquitectura y tecnología. Finalmente, la empresa también ha establecido un fondo para la investigación en ingenierías. Los resultados de este proyecto se ven plasmados en un aumento de la cultura de investigación en la comunidad ingenieril, el desarrollo de habilidades, el aumento de transferencia de conocimiento y el fortalecimiento institucional.

Con respecto al sistema de innovación agraria, se han elaborado varios reportes que resaltan sistemas de innovación para productos específicos. Es el caso de un reporte sobre la papa, elaborado a partir de un proyecto del Centro Internacional de la Papa para promover el cultivo de papas no comercializadas (Deveaux *et al.* 2011) y que han dado lugar a estudios comparativos internacionales (Ortiz *et al.* 2013). Por otro lado, Hellin (2012) reporta la experiencia de 'extensionismo' agrícola entre campesinos a partir del proyecto Kamayoc, impulsado por el Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA). Todos los autores anteriores resaltan que la difusión y transmisión de conocimiento entre campesinos fomenta la acción conjunta y la construcción de un sistema de innovación agrícola.

El enfoque del sistema de innovación también se ha utilizado para resaltar el tema de la inclusión social. Bazán y Sagasti (2013) repasan las principales características del sistema de innovación peruano y de algunos proyectos de innovación que favorecen las condiciones de vida de la población más pobre del país. Los autores encuentran que las instituciones gubernamentales del sistema de innovación no se articulan adecuadamente para escalar las innovaciones desarrolladas, lo que impide una cobertura masiva de beneficiarios que redunde en la mejora de indicadores sociales. Por su parte, Anticona *et al.* (2015) encuentran que las innovaciones médicas diseñadas para solucionar problemas de las poblaciones rurales y más pobres cuentan con muchas barreras para implementarse, las que incluyen la dificultad de

llegada a los puntos de atención, la falta de financiamiento, de recursos humanos y la infraestructura. Aquellas innovaciones que han logrado implementarse más eficazmente han contado con una participación activa de los diferentes grupos de interés en las distintas etapas de la implementación.

Kuramoto (2013) señala que no hay una política ni acciones explícitas de CTI con fines sociales. Los avances que se han tenido en la difusión de buenas prácticas y tecnologías en el marco de la promoción de cadenas productivas se han dado a través de programas sociales que pretendían articular a pequeños productores con mercados más dinámicos con el objetivo de incrementar sus ingresos.

Adicionalmente, hay algunos documentos que hacen diagnósticos generales de la situación de la CTI, de variables o de proyectos específicos que muestran algunas características del sistema de innovación peruano. Por ejemplo, Morey (2013) hace una caracterización de la economía peruana, incidiendo en la innovación para alcanzar los compromisos asumidos en los objetivos del milenio. Por su parte, Roca (2011) señala que el déficit de la balanza de conocimientos en el Perú, medido por los bajos coeficientes tecnológicos de las exportaciones, solo será remontado con una mezcla de política industrial que promueva el aprendizaje, una agresiva política de innovación y de propiedad intelectual; pero, al mismo tiempo, es necesario que se preserven los fundamentos macroeconómicos y la apertura al comercio internacional.

En cuanto a variables específicas, se han identificado un par de publicaciones que dan luces sobre los proyectos de investigación financiados por el Concytec y por el Fincyt (en sus modalidades de proyectos de investigación básica y aplicada) durante el periodo 2006-2011. Los resultados indican que los investigadores que han accedido a estos financiamientos son mayores (una media de 51 años, frente a una media de 30 años en la Unión Europea), que poco más de un tercio son mujeres (frente a una media de 44% en América Latina) y que solo el 53% de los investigadores responsables de proyectos cuenta con un grado de doctorado, mientras que el 33% cuenta con grado de magíster. Asimismo, se encuentra que 80% de los proyectos dieron lugar a una publicación científica y casi todos permitieron la formación de investigadores, tanto a nivel de pregrado como de postgrado (Concytec 2014a).

El Concytec (2014b) caracterizó la producción científica peruana en base a las publicaciones registradas en la base de datos científica *SCImago*. Los resultados indican que, aunque la producción científica es sumamente pe-

queña comparada con otros países de la región, su impacto es razonable. Así, el Perú ocupó en el 2011 el puesto 11 en términos de citaciones. Por otro lado, el 70% de las publicaciones peruanas se hace en colaboración con investigadores de otros países, especialmente de Estados Unidos, que es nuestro principal socio científico.

Continuando con la producción científica, Vélchez-Román (2014) analiza el impacto de las publicaciones peruanas reportadas en dos bases científicas, *Scopus* y *Web of Science*, a través del índice H, que mide el número de citaciones de un artículo científico en relación al número total de artículos publicados por el autor.⁷ Vélchez-Román encuentra que muy pocos autores peruanos (alrededor de 4%) tienen un nivel de citaciones mayor a 31, y 7% de los autores tienen citaciones en el rango de 30 a 21. Por otro lado, encuentra que las instituciones con un índice H más alto son la Universidad Particular Cayetano Heredia (74) y Universidad Nacional Mayor de San Marcos (41), y si se sacan éstas de la lista junto con el Centro Internacional de la Papa, la Pontificia Universidad Católica del Perú y el Instituto de Investigación Nutricional, el resto de las instituciones cuentan con índices medios y bajos.

Finalmente, Marisca (2014) hace un análisis de la emergencia de la industria de videojuegos en Perú. El autor señala que debido al interés meramente recreativo de los participantes en esta industria, ellos han podido superar las brechas en las opciones de entrenamiento local mediante la colaboración y el desarrollo de infraestructura alternativa. Los desarrolladores están intentando posicionar juegos con elementos culturales peruanos para audiencias internacionales. Las empresas peruanas de esta naciente industria están empleando estrategias empíricas para situarse en el mercado internacional y han tomado acciones conjuntas que están llamando la atención de las agencias gubernamentales para superar problemas estructurales.

1.3 El comportamiento científico, tecnológico e innovador de los agentes económicos

Para elaborar esta sección se han revisado dos documentos referidos a censos y encuestas, y cinco documentos relacionados con la oferta y demanda de CTI.

⁷ Un autor tiene un índice H, si H –de sus N publicaciones– recibe H citas cada una y el resto de sus publicaciones (N – H) también recibe por lo menos H citaciones.

1.3.1 Censos y encuestas de CTI

El levantamiento de información primaria, así como la sistematización y uso de datos administrativos, ha permitido contar con información cuantitativa respecto de algunos agentes del sistema de innovación que ayudan a caracterizar su comportamiento. La Encuesta de Innovación del Sector Manufacturero, en sus versiones de 2012 y 2015, brinda valiosa información sobre el comportamiento tecnológico de las empresas. Dichas encuestas, estructuradas siguiendo los criterios de los Manuales de Oslo y Bogotá, cuentan con ocho secciones y levantan información sobre gastos de innovación, actividades de innovación realizadas por las empresas, obstáculos para la innovación y participación en programas nacionales, entre otros puntos. El Concytec (2013a) ha publicado un reporte con los resultados de la encuesta de 2012, mientras que Produce (2016) ha publicado un reporte con la información recogida en 2015.

Por otro lado, el Concytec ha realizado el primer Censo Nacional de Investigación y Desarrollo, que recaba información de centros de investigación adscritos a universidades peruanas y centros de investigación públicos y privados. El censo recoge información sobre investigación y desarrollo (I+D), formación de recursos humanos para ciencia y tecnología y servicios científicos y tecnológicos.

Los datos recogidos en el censo y en estas encuestas sobre innovación brindan información valiosa que no solo facilitará la caracterización de los agentes del sistema de innovación, sino que también permitirá establecer la relación –y con el tiempo la causalidad– entre la innovación y la productividad de las empresas, así como en el crecimiento económico del país. Para ello, será necesario que se cruce información con otras bases de datos como los censos y/o encuestas manufactureras. Si bien aún no se ha realizado este tipo de trabajo, lo más probable es que en los próximos años se empiece a trabajar en esta línea de investigación.

1.3.2 Demanda y oferta de CTI desde los agentes económicos

Hay otras encuestas o censos que recogen información sobre variables relacionadas con el quehacer de la CTI. Es importante mencionar al Censo Universitario, que levanta información sobre los estudiantes y docentes en la universidad peruana. En base a este levantamiento de información, es posible estimar el número de alumnos que estudian en las diferentes áreas

de conocimiento, el número de estudiantes de postgrado, el número de docentes en las diferentes áreas, los grados académicos, quiénes cuentan con publicaciones o participan en conferencias internacionales, entre otros datos. En base a este censo, el Concytec (2014b) ha caracterizado a la educación superior del país. El análisis pone de relieve el rol de las universidades públicas en la formación de profesionales en el país, especialmente de aquellos en las áreas de las ciencias e ingenierías; asimismo, señala que cuentan con la mayor cantidad de laboratorios y docentes a tiempo completo.

La comprobación, a través de las cifras del Censo Universitario sobre la poca vocación para el estudio de las ciencias como carrera profesional, se ha tratado de explicar a través de un análisis de los factores que inciden en que los jóvenes se interesen por las ciencias. Arias Schreiber (2015) llega a la conclusión que los jóvenes tienen escaso entendimiento científico y no tienen idea sobre lo que involucra una carrera en ciencias; parte de este desconocimiento es la falta de roles modelos en profesionales científicos. A lo anterior, se suma que hay muy pocos docentes adecuadamente formados en ciencias y que las universidades privadas, las cuales dictan mayoritariamente carreras no científicas, ejercen un rol importante en incentivar, o sesgar la preferencia de los alumnos, por carreras en administración, derecho y humanidades.

Ya en el campo de estudios específicos sobre la oferta científica, el Concytec (2013b), en base a datos compilados por fuentes internacionales, ha hecho un análisis sobre la oferta de profesionales con grado de doctor en el país. No solo comprueba que contamos con muchos menos doctores en comparación con otros países similares al Perú,⁸ sino que tenemos una brecha de 17.000 doctores para poder tener un ingreso per cápita de US\$16.500 hacia el 2021.

Por otro lado, Alvarado (2015) hace uso de un esquema de difusión tecnológica para analizar la adopción de nuevos programas de estudio y perfiles de carrera en el área de informática en el país. El autor encuentra que las instituciones más antiguas son más reacias a la adopción de nuevos programas y a modificar drásticamente los perfiles de carrera en comparación con instituciones de más corta vida.

⁸ La comparación se hace en base a una serie de criterios, como PBI per cápita, el nivel de dependencia en recursos naturales y niveles de pobreza.

Otros actores importantes en moldear la oferta científica del país son los institutos públicos de investigación (IPI). Estos institutos fueron creados a partir de la década de 1970 para servir de apoyo a la investigación y a la transferencia tecnológica en los distintos sectores económicos. Es así que se han creado IPI en agricultura, minería, pesca, geofísica, comunicaciones, entre otros. De acuerdo con un estudio realizado por la consultora Advansis en el 2010, muchos IPI no cumplen con la misión para la cual fueron creados y se encuentran sin capital humano, infraestructura ni financiamiento. El Concytec, en 2016, comisionó un reporte con una propuesta de reforma integral de los IPI, tomando en cuenta aspectos laborales, de personería jurídica, de financiamiento y de gobernanza.

1.4 El rol de las actividades de CTI en la eficiencia y productividad

Se consultaron tres documentos para elaborar esta subsección.

El impacto de las actividades de CTI en el aumento de la productividad y la escasa apropiación del conocimiento son las dos justificaciones principales para que los Gobiernos de todos los países inviertan en este rubro. A pesar de que ya se han levantado datos de innovación a través de dos encuestas (2012 y 2015), todavía no se han realizado estudios de impacto de las actividades de CTI en la productividad total de los factores en el Perú.

Sin embargo, Tello (2013) ha realizado una estimación que confirma que hay un impacto positivo de las actividades de CTI en la productividad laboral de las empresas, usando los datos de una encuesta de innovación levantada en 2005.⁹ Asimismo, el autor reporta que, consistente con la evidencia internacional, el tamaño de las empresas es determinante en la decisión de inversión en actividades de CTI. También descubre que las patentes son un incentivo positivo para aquellas empresas que decidieron invertir en estas actividades. Finalmente, no encuentra que haya un efecto significativo de los fondos públicos en la intensidad de inversión en actividades de CTI.

⁹ La Encuesta de Innovación de 2004 fue realizada por el Concytec y el INEI. La ejecución de la encuesta tuvo una serie de problemas que pusieron en riesgo su representatividad estadística. Por esta razón, no se utilizó para realizar este tipo de estudios. Además, hubo falta de acceso a los datos de insumos y resultados de empresas. Sin embargo, la encuesta cuenta con una muestra bastante amplia de empresas que casi duplica la muestra de la Encuesta de Innovación de 2012.

Por otro lado, hay una serie de trabajos que reportan los beneficios de las actividades de innovación en la eficiencia de programas y/o proyectos. Arroyo y Pastor (2012) resaltan la importancia de la innovación organizacional en el éxito del Sistema de Solidaridad del Perú (Sisol), caracterizado por la presencia de especialistas en el primer nivel de atención, la autosostenibilidad financiera y el riesgo compartido entre las municipalidades y las microempresas de servicios. Por su parte, Barrantes y Yagüe (2015) señalan que la combinación de conocimiento empírico (a través de líderes comunales entrenados) y experticia técnica promueven el aprendizaje social, lo cual incrementa la efectividad y sostenibilidad del proceso de innovación agrícola. Los autores encuentran que el aprendizaje se mantiene hasta por tres años después de hecha la intervención.

1.5 Tesis de maestría

Los dos primeros programas de maestría en Gestión y Políticas de CTI se crearon en el 2011, en la Universidad Particular Cayetano Heredia y en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Estos programas –que contaron con el financiamiento de Fincyt– permiten otorgar un número de becas a los estudiantes, de tal manera que puedan estudiar a dedicación exclusiva.

Ya han pasado seis años desde la creación de estos programas y varias promociones se han graduado, por lo que hay una interesante producción académica de tesis en temas de política y gestión de la CTI. Se han podido identificar 19 trabajos de tesis producidos en el programa de la PUCP y 15 en el programa de la UPCH, correspondientes a estudiantes que se han graduado satisfactoriamente.¹⁰

Lo que se puede apreciar es que los trabajos responden bien al enfoque que tiene cada programa. El de la PUCP es un programa centrado en la gestión de la innovación y tecnología, mientras que el de la UPCH está centrado en políticas. De ahí, que la gran mayoría de las tesis de la PUCP sean casos de estudio empresariales o de programas gubernamentales o no gubernamentales, con un énfasis en la gestión de la innovación (*i. e.*, aplicación de metodologías, de tecnologías específicas o de procesos, estudios de un aspecto particular del proceso de la innovación, etc.).

¹⁰ A estos trabajos se deben añadir las tesis que ya fueron presentadas pero que faltan ser sustentadas.

Por ejemplo, Balarezo (2016), Atarama (2016) y Villanueva (2012) analizan el impacto de la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en diferentes entornos; Cabrera (2016), Mitta (2016) y Morales (2016), por su parte, analizan la aplicación de metodologías de gestión de la innovación en casos empresariales. Montoya (2016), Gutiérrez (2016) y Arenas (2013) se centran en analizar procesos y metodologías de transferencia de tecnología entre entidades universitarias y empresas; mientras que Vásquez (2012) analiza el modelo de incubación del programa RAMP Perú, y Medina (2016) estudia el 'extensionismo' tecnológico para la instalación de paneles solares en una zona rural de la región de San Martín. Finalmente, Zapata (2015) y Solari (2014) analizan el impacto del programa Incagro en la formación de redes y el impacto de la mejora de procesos en una empresa, respectivamente.

En el caso de las tesis de la UPCH, están más centradas en el análisis de políticas de CTI y del sistema de innovación nacional o sectorial, ya sea en el ámbito de su entorno o de actores específicos. Por ejemplo, Buiza (2015), Dulanto (2016) y Lázaro (2016) estudian y hacen un diagnóstico de distintos actores del sistema de innovación peruano; mientras que Chuquispuma (2016) y Lucero (2016) estudian y proponen estrategias para promover el uso de propiedad intelectual y el desarrollo de capital humano en biotecnología, al mismo tiempo que Ortega (2016) analiza un caso sobre el capital intelectual involucrado en I+D en las carreras de ciencia, ingeniería y tecnología. Por su parte, Sotomayor (2016), Suárez (2016) y Ubillús (2016) analizan y proponen estrategias para promover el desarrollo de sectores o actividades productivas y/o ambientales; mientras que Oyola (2016) analiza el impacto de medicamentos biológicos y biosimilares, y propone estrategias para que su ingreso al país sea favorable, y Saldívar (2016), mediante un análisis de publicaciones, patentes y exportaciones, trata de definir la capacidad de absorción a nivel sectorial. Finalmente, Espinoza (2016), Luján (2016) y Meza (2016) aplican metodologías para valorar una invención, para definir un *roadmap* tecnológico para el sector acuícola y analizan el aprendizaje y las limitaciones en el desarrollo de una tecnología de remediación ambiental, respectivamente.

Adicionalmente, se ha podido identificar que los alumnos de otros programas dentro de la PUCP y la UPCH han elaborado tesis relacionadas con temas tecnológicos y de innovación. Tal es el caso de los programas de maestría de Integración e Innovación Educativa de las TIC (Alayo 2016 y Palomino 2016) y de Ciencia Política y Gobierno (Córdova 2015 y Barr 2015).

■ 2. AGENDA DE INVESTIGACIÓN 2017-2021

La agenda de investigación seguida en el periodo 2011-2016 continuará 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.

2.1 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 revela 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 analizar sus resultados. No solo 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 tres generaciones de empresas que se habrán beneficiado de los incentivos tributarios por gastos de I+D e innovación (I+D+i). Por un lado, será importante saber si los incentivos promueven

ven 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 aspectos, entre estas empresas y aquellas que no lograron calificar para el incentivo.

En cuarto lugar, un tema que se viene promoviendo 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 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?

2.2 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 las gestiones 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 ex-

portación que, en conjunción con otras bases de datos, podrán brindar más luces sobre los factores que pueden potenciar la competitividad regional. Sin embargo, 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?

2.3 Estudios sectoriales

Si bien la política de CTI es de corte horizontal, algunos avances en la política de diversificación productiva regional llaman a identificar las particularidades sectoriales. 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?

2.4 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 analiza-

dos 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 aspectos. Se plantean las siguientes preguntas de investigación:

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

2.5 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 Empresas– 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?

■ 3. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **ALVARADO, Jorge**
2015 «Adoption alternatives of academic innovations in computer science schools in Peru». En *XLI Latin American Computing Conference (CLEI), October 19th-23rd*. Arequipa, Perú. Disponible en <http://eventos.spc.org.pe/clei2015/pdfs/144410.pdf>
- **ANTICONA, Cynthia; Mónica PAJUELO, Malena CORREA, Holger MAYTA, Richard OBERHELMAN, Laura MURPHY y Valerie PAZ-SOLDÁN**
2015 *Diagnostics barriers and innovations in rural areas: insights from junior medical doctors on the frontlines of rural care in Peru*, *BMC Health Serv Res.*, vol 15, page 454. Disponible en <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4595324/>
- **ADVANSIS**
2010 *Evaluación experta del desempeño y necesidades de los institutos públicos de investigación*. Lima: Fincyt.
- **ALAYO, José**
2016 *El entorno virtual de aprendizaje en el desarrollo de la capacidad de resolución de problemas de física de estudiantes del tercer grado de secundaria de una institución educativa particular de Lima Metropolitana (tesis para optar el grado de magíster de Integración e Innovación Educativa de las TIC)*. Lima: PUCP. Disponible en <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/6590>
- **ARENAS, Juan**
2013 *Propuesta de metodología de un proceso de transferencia tecnológica, de la universidad a la empresa (tesis para optar el grado de magíster de Gestión y Política de la Innovación y la Tecnología)*. Lima: PUCP. Disponible en (<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/4450>)
- **ARIAS-SCHEREIBER, Milena**
2015 *Estudio sobre los diferentes factores que influyen en los jóvenes a inclinarse por una formación científico-técnica*. Lima: Concytec. Disponible en <https://portal.concytec.gob.pe/index.php/publicaciones/informes/item/208-informe-n-4-estudio-sobre-los-diferentes-factores-que-influyen-en-los-jovenes-a-inclinarse-por-una-formacion-cientifico-tecnica>
- **ARROYO, Juan y Ada PASTOR**
2012 «La innovación en la organización de servicios con el Sistema de Solidaridad en Perú». En *Documento de trabajo de Centrum n.º 2012-09-0003*. Lima: Centrum-Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en http://vcentrum.pucp.edu.pe/investigacion/wps/pdf/CERES_WP2012-09-0003.pdf
- **ATARAMA, Ana**
2016 *Impacto de la tecnología en la utilización de las bibliotecas municipales en*

los distritos de Lima Metropolitana: el caso de San Borja (tesis para optar el grado de magíster de Gestión y Política de la Innovación y la Tecnología). Lima: PUCP. Disponible en <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/6973>

• **BALAREZO, Brallan**

2016 *Influencia del uso de las TIC en el proceso de inserción y desempeño de los becarios Pronabec, estudio de caso PUCP (tesis para optar el grado de magíster de Gestión y Política de la Innovación y la Tecnología)*. Lima: PUCP. Disponible en <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/7137>

• **BARR, Paul**

2015 *Las universidades como parte del Sistema de Ciencia y Tecnología: estudio de los casos de la Universidad Peruana Cayetano Heredia, la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidade de Sao Paulo y la Universidade Estadual de Campinas en el periodo 2001-2011 (tesis para optar el grado de magíster de Ciencia Política y Gobierno)*. Lima: PUCP. Disponible en <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/5129>

• **BARRANTES, Christian y José Luis YAGÜE**

2015 «Adults' Education and Agricultural Innovation: A Social Learning Approach». En *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, n.º 191, pp: 163-168. Disponible en http://ac.els-cdn.com/S1877042815026476/1-s2.0-S1877042815026476-main.pdf?_tid=7cb61392-fa2b-11e6-bb00-00000aacb362&acdnat=1487897716_1ed9f15f63563588db6444da9959975d

• **BAZÁN, Mario y Francisco SAGASTI**

2013 «Perú: avances y desafíos de los sistemas de innovación para el desarrollo inclusivo». En DUTRENIT, GABRIELA y Judith SUTZ (ed.), *Sistemas de innovación para un desarrollo inclusivo*. México: Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

• **BAZÁN, Mario y Fernando ROMERO**

2011 *Inversión pública en investigación y desarrollo en el Perú 2010 sobre gasto en I&D*. Lima: Foro Nacional Internacional.

• **BUIZA, Julio**

2014 *Caracterización y desarrollo de indicadores de las incubadoras universitarias peruanas en el Perú al 2014 (tesis para optar el grado de magíster en Políticas y Gestión de la Ciencia, Tecnología e Innovación)*. Lima: UPCH.

• **CABRERA, Rony**

2016 *Ingeniería inversa para la adaptación tecnológica en una empresa manufacturera peruana, estudio de caso (tesis para optar el grado de magíster de Gestión y Política de la Innovación y la Tecnología)*. Lima: PUCP. Disponible en <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/6787>

• **CHUQUISPUMA, Erik**

2016 *Estrategias para el desarrollo de una cultura en patentes en las tres univer-*

tidades del Perú con mayor cantidad de publicaciones científicas (tesis para optar el grado de magíster en Políticas y Gestión de la Ciencia, Tecnología e Innovación). Lima: UPCH.

• **CONCYTEC**

2013a «La innovación tecnológica en el sector manufacturero: esfuerzos y resultados de la pequeña, mediana y gran empresa». En Documento de trabajo. Lima:

CONCYTEC. Disponible en <https://portal.concytec.gob.pe/index.php/publicaciones/documentos-de-trabajo/item/46-la-innovacion-tecnologica-en-el-sector-manufacturero>

2013b Doctorados: Garantía para el desarrollo sostenible del Perú. Lima: CONCYTEC.

Disponible en <https://portal.concytec.gob.pe/index.php/publicaciones/documentos-de-trabajo/item/45-doctorados-garantia-para-el-desarrollo-sostenible-del-peru>

2014a Estrategia Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación, CREAR para CRECER. Lima: CONCYTEC.

2014b Situación de la formación de capital humano e investigación en las universidades peruanas. II Censo Nacional Universitario 2010. Lima: CONCYTEC. Disponible en <https://portal.concytec.gob.pe/index.php/publicaciones/documentos-de-trabajo/item/47-la-situacion-de-la-formacion-de-capital-humano-e-investigacion-en-las-universidades-peruanas>

2014c Caracterización de los proyectos de ciencia y tecnología (Procyt) 2006-2011. Lima: CONCYTEC. Disponible en <https://portal.concytec.gob.pe/index.php/publicaciones/documentos-de-trabajo/item/115-caracterizacion-de-los-proyectos-de-ciencia-y-tecnologia>

2014d Principales indicadores bibliométricos de la actividad científica peruana, 2006-2011. Lima: CONCYTEC. Disponible en <https://portal.concytec.gob.pe/index.php/publicaciones/informes/item/48-informe-n-1-principales-indicadores-bibliometricos-de-la-actividad-cientifica-peruana-2006-2011>

2015 Programa Nacional Transversal de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica de Valorización de la Biodiversidad 2015-2021. Lima: CONCYTEC.

2016a Política Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CTI). Lima: CONCYTEC.

2016b Programa Nacional Transversal de Ciencia y Tecnología de Materiales 2016-2021. Lima: CONCYTEC.

2016c Programa Nacional Transversal de Ciencia y Tecnología Ambiental 2016-2021. Lima: CONCYTEC.

2016d Programa Nacional Transversal de Biotecnología 2016-2021. Lima: CONCYTEC.

2016e Programa Nacional Transversal de Ciencias Básicas 2016-2021. Lima: CONCYTEC.

2016f Programa Nacional Transversal de Tecnologías de la Información y Comunicación. Lima: CONCYTEC.

2016g Programa Especial de Transferencia y Extensión Tecnológica. Lima: CONCYTEC.

2016h Programa Especial de Popularización de la Ciencia, Tecnología e Innovación. Lima: CONCYTEC.

• **CÓRDOVA, Miguel**

2015 *Problemática en el diseño de las políticas públicas sobre ciencia y tecnología en el Perú: estudio de caso para analizar los factores políticos que dificultan la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología y el Servicio de Agregaduría Científico-Tecnológica (tesis para optar el grado de magíster de Ciencia Política y Gobierno)*. Lima: PUCP. Disponible en <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/6264>

• **DEVAUX, André; Miguel ORDINOLA y Douglas HORTON**

2011 *Innovation for Development: The Papa Andina Experience*. Lima: International Potato Center. Disponible en <http://cipotato.org/wp-content/uploads/2013/08/005850.pdf>

• **DULANTO, Jimmy**

2016 *Marco metodológico Delphi-AHP para la gestión de la innovación tecnológica en los institutos públicos de investigación (tesis para optar el grado de magíster en Políticas y Gestión de la Ciencia, Tecnología e Innovación)*. Lima: UPCH.

• **ESPINOZA, Jennifer**

2016 *Valoración de una invención biotecnológica generada en una universidad y descripción del proceso de su protección como propiedad intelectual (tesis para optar el grado de magíster en Políticas y Gestión de la Ciencia, Tecnología e Innovación)*. Lima: UPCH.

• **GODENZI, Javier**

2015 «Shared Innovation System between Industry, University and Government». En *International Association for Management of Technology Conference Proceedings*, pp. 2586-2596. Disponible en <http://www.iamot2015.com/2015proceedings/documents/P364.pdf>

• **GUTIÉRREZ, Ana**

2016 *Propuesta de metodología de un proceso de transferencia tecnológica, de la universidad a la empresa (tesis para optar el grado de magíster de Gestión y Política de la Innovación y la Tecnología)*. Lima: PUCP. Disponible en <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/4450>

• **HELLIN, Jon**

2012 «Agricultural Extension, Collective Action and Innovation Systems: Lessons on Network Brokering from Peru and Mexico». En *Journal of Agricultural Education and Extension* vol. 18, n.º 2, pp. 141-159. Disponible en <http://www.lamolina.edu.pe/postgrado/pmdas/cursos/innovacion/lecturas/Obligatoria/10-%20Hellin,%202012.pdf>

- **KURAMOTO, Juana**
 2013 «Sistemas de innovación sin inclusión e innovación inclusiva sin política». En *CRESPI, Gustavo y Gabriela DUTRENIT (ed.), Políticas de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo: la experiencia latinoamericana*. México: Foro Consultivo Científico y Tecnológico.
- **LÁZARO, Michael**
 2016 *Análisis del proceso de financiamiento de las startups en el Perú desde la perspectiva de los emprendedores (tesis para optar el grado de magíster en Políticas y Gestión de la Ciencia, Tecnología e Innovación)*. Lima: UPCH.
- **LUCERO, Joe**
 2016 *Estrategias para la formación de capital humano investigador en biotecnología orientado a la innovación en Perú (tesis para optar el grado de magíster en Políticas y Gestión de la Ciencia, Tecnología e Innovación)*. Lima: UPCH.
- **LUJÁN, David**
 2016 *Gestión de la innovación para la implementación de un roadmap tecnológico en empresas del sector acuícola (tesis para optar el grado de magíster en Políticas y Gestión de la Ciencia, Tecnología e Innovación)*. Lima: UPCH.
- **MARISCA, Eduardo**
 2014 *Developing Game Worlds: Gaming, Technology, and Innovation in Peru (thesis submitted to the Master of Science Program in Comparative Media Studies at the Massachusetts Institute of Technology)*. Cambridge: MIT. Disponible en <http://marisca.pe/files/EM-DGW-Final.pdf>
- **MEZA, Patricia**
 2016 *Aprendizajes y limitaciones en la generación de tecnologías para la inclusión social de poblaciones amazónicas: caso del programa recuperación de áreas degradadas del Consorcio Madre de Dios (tesis para optar el grado de magíster en Políticas y Gestión de la Ciencia, Tecnología e Innovación)*. Lima: UPCH.
- **MITTA, Ever**
 2016 *Metodología lean startup en empresas peruanas: estudio de casos (tesis para optar el grado de magíster de Gestión y Política de la Innovación y la Tecnología)*. Lima: PUCP. Disponible en <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/7139>
- **MEDINA, Josué**
 2016 *Extensionismo tecnológico para electrificación en zonas rurales: el caso del proyecto Powermundo en la región San Martín del año 2013 (tesis para optar el grado de magíster de Gestión y Política de la Innovación y la Tecnología)*. Lima: PUCP. Disponible en <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/7179>
- **MONTOYA, Verónica**
 2016 *Gestión, valoración y transferencia de tecnología y conocimiento de la cartera*

de proyectos de innovación, en el marco del programa Innóvate Perú-Fidecom en una universidad peruana: un caso de estudio (tesis para optar el grado de magíster de Gestión y Política de la Innovación y la Tecnología). Lima: PUCP. Disponible en <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/6808>

• **MORALES, Paola**

2016 *Gestión de la innovación en una empresa de alimentos: un estudio de caso* (tesis para optar el grado de magíster de Gestión y Política de la Innovación y la Tecnología). Lima: PUCP. Disponible en <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/6651>

• **MOREY, Enrique**

2013 *National report for the national voluntary presentation of Peru to the Economic and Social Council, Annex to the letter dated 30 April 2013 from the Permanent, Substantive session of 2013, Geneva, 1-26 July 2013*. Geneva: United Nations. Disponible en http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf13/nvp_peru_report.pdf

• **ORTIZ, Óscar**

2013 «Insights into potato innovation systems in Bolivia, Ethiopia, Peru and Uganda». En *Agricultural Systems*, vol 114, January 2013, pp. 73-83.

• **OECD**

2011 *OECD Reviews of Innovation Policy: Peru 2011*. París: OECD Publishing. Disponible en http://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oecd-reviews-of-innovation-policy-peru-2011_9789264128392-en

• **OYOLA, Giuliana**

2016 *Ingreso de los biosimilares al mercado nacional: situación actual* (tesis para optar el grado de magíster en Políticas y Gestión de la Ciencia, Tecnología e Innovación). Lima: UPCH.

• **PALOMINO, Víctor**

2016 *Las competencias tecnológicas básicas de los docentes de aula de innovación pedagógica de la UGEL Arequipa Sur, desde su propia perspectiva* (tesis para optar el grado de magíster de Integración e Innovación Educativa de las TIC). Lima: PUCP. Disponible en <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/6957>

• **PRODUCE**

2016 *Estudio de la situación actual de la innovación en la industria manufacturera. Análisis de los resultados de la Encuesta Nacional de Innovación en la Industria Manufacturera 2015*. Disponible en http://demi.produce.gob.pe/images/publicaciones/publiaf572466c104b63a8_52.pdf

• **ROCA, Santiago**

2011 «Perú: Políticas para cerrar la brecha de la balanza de conocimientos». En *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, vol 16, n.o 30, pp. 51-61.

- **SNIP**

2012 *Perú: Política de Inversión Pública en Ciencia, Tecnología e Innovación*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas. Disponible en https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/novedades/2013/agosto/Lineamientos_CTI.pdf

- **SALDÍVAR, Bryan**

2016 *Análisis bibliométrico de publicaciones, patentes y exportaciones de Perú para definir su capacidad de absorción y priorización de sectores (tesis para optar el grado de magíster en Políticas y Gestión de la Ciencia, Tecnología e Innovación)*. Lima: UPCH.

- **SOLARI, Luis**

2014 *Mejora de la competitividad en una empresa de servicios aeroportuarios a partir de la innovación de procesos en sus operaciones: estudio de caso (tesis para optar el grado de magíster de Gestión y Política de la Innovación y la Tecnología)*. Lima: PUCP. URL: (<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/5469>)

- **SOTOMAYOR, Raquel**

2016 *Estrategias de ciencia, tecnología e innovación para la internacionalización en la industria del pisco en el Perú (tesis para optar el grado de magíster en Políticas y Gestión de la Ciencia, Tecnología e Innovación)* Lima: UPCH.

- **SUÁREZ, Frank**

2016 *Estrategias innovadoras participativas para la conservación de los humedales de Sechura, región Piura (tesis para optar el grado de magíster en Políticas y Gestión de la Ciencia, Tecnología e Innovación)*. Lima: UPCH.

- **TAVERA, Jazmín**

2015 «¿Es eficiente el sistema de gestión tecnológico peruano?». En *Pensamiento Crítico*, vol. 20, n.º 2, pp. 161-172.

- **TELLO, Mario**

2013 «Innovation and productivity in services and manufactures: the case of Peru». En *Working Paper n.º 2013(SS-IP)-05*. Lima: Centro de Investigaciones Económicas (Cinve). Disponible en http://www.cinve.org.uy/wp-content/uploads/2013/10/DT-N%C2%B0-2013_SS-IP_05-Tello-PER%C3%9A.pdf

- **UBILLÚS, Jorge**

2016 *Entornos de desarrollo de videojuegos en Lima-Perú (tesis para optar el grado de magíster en Políticas y Gestión de la Ciencia, Tecnología e Innovación)*. Lima: UPCH.

- **UNCTAD**

2011 *Science, Technology and Innovation Policy Review-Peru*. Geneva: United Nations. Disponible en http://unctad.org/en/Docs/dtlstict20102_en.pdf

- **VÁSQUEZ, Urphy**

2012 *Modelo de incubación en tecnologías para el desarrollo humano, bajo un*

enfoque territorial: caso de estudio del proyecto RAMP Perú (tesis para optar el grado de magíster de Gestión y Política de la Innovación y la Tecnología). Lima: PUCP. Disponible en <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/1455>

• **VÍLCHEZ-ROMÁN, Carlos**

2014 «Bibliometric factors associated with h-index of Peruvian researchers with publications indexed on Web of Science and Scopus databases». En *Transinformação* vol. 26 n.º 2. Disponible en http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-37862014000200143

• **VILLANUEVA, Jesús**

2012 *Acceso universal a las tecnologías de la información y la comunicación en las zonas rurales del Perú (tesis para optar el grado de magíster de Gestión y Política de la Innovación y la Tecnología)*. Lima: PUCP. Disponible en (<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/1421>)

• **ZAPATA, Joaquín**

2015 *Impacto del programa Incagro en la formación de redes de innovación en el periodo 2005-2010 (tesis para optar el grado de magíster de Gestión y Política de la Innovación y la Tecnología)*. Lima: PUCP. Disponible en <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/5901>

• **ZÚÑIGA, Pluvia**

2016 «Innovation system in development: The case of Peru». En *Working Paper n.o 016-058*. Maastricht: MERIT. Disponible en <http://www.merit.unu.edu/publications/working-papers/abstract/?id=6130>

■ 4. ANEXOS

ANEXO 1. Percepciones de los expertos sobre diversos aspectos de la ciencia, tecnología e innovación en el Perú 2011-2016

Para complementar los hallazgos encontrados en la literatura revisada, se hizo una serie de entrevistas con 12 expertos en este sector (ver cuadro 1).

CUADRO 1

RELACIÓN DE FUNCIONARIOS Y EXPERTOS ENTREVISTADOS

NOMBRE	CARGO	ENTIDAD	FECHA
Gisella Orjeda	Presidente	Concytec	23/02/2017
Karin Fassbender	Subdirectora de Innovación Tecnológica	Concytec	23/02/2017
Romina Golup	Asesora de Presidencia	Concytec	23/02/2017
Lourdes Alvarez	Directora general de Estudios Económicos, Evaluación y Competitividad Territorial	Produce	21/02/2017
Claudia Suaznábar	Especialista <i>senior</i> en Competitividad e Innovación	BID	17/02/2017
Luis Tenorio	Director del Centro de Desarrollo Industrial	Sociedad Nacional de Industrias	15/02/2017
Sergio Rodríguez	Director de Innovación	Produce Consultor	14/02/2017
Francisco Sagasti	Especialista en CTI	internacional	14/02/2017
Fernando Villarán	Especialista en CTI	Consultor internacional	14/02/2017
Rosa María Zamor	Secretaria del Programa de Maestría en Políticas y Gestión de Ciencia, Tecnología e Innovación	UPCH	26/01/2017
Domingo González	Director del Programa de Maestría en Gestión de Innovación y Tecnología	PUCP	09/12/2016
Clara Martínez	Encargada de la Dirección	INIA	01/03/2017

Situación actual de la CTI

Todos los entrevistados concuerdan que en el sector de CTI se han dado avances sustanciales en los últimos cinco años. Se destaca el aumento de financiamiento, el dinamismo que se ha dado en el ámbito de investigación en las universidades y el mayor interés de las empresas en los diferentes aspectos de la innovación, entre otros aspectos. Algunos mencionaron los avances hechos en proveer herramientas para el ordenamiento del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación Tecnológica (Sinacyt).

Sin embargo, hay una gran preocupación por la situación política del país y cómo esta afectará a la continuidad de los cambios experimentados no solo dentro del sector de CTI sino del conjunto de la economía. Se percibe que los problemas de corrupción van a afectar la actividad económica, en general, así como el gasto público, lo que puede afectar la demanda de las empresas por servicios de CTI y retrasar la ejecución de sus proyectos de I+D+i. Por el lado del gasto público, ya se ha apreciado una disminución en las entidades gubernamentales cuyo campo de acción son distintas actividades de CTI.

Asimismo, todas las personas entrevistadas concuerdan en que, para este Gobierno, el tema de CTI no es una prioridad, y que no habrá ningún interés por parte de esta administración por incrementar el presupuesto para este sector. Como se mencionó, el Concytec tuvo un aumento de presupuesto de casi ocho veces en el Gobierno anterior, lo que permitió incrementar sustancialmente las acciones realizadas y los fondos para subvenciones. Este año se ha iniciado con un corte presupuestal de casi 30% que, entre otras cosas, ha ocasionado el corte de los servicios de literatura científica que se brindaban a todas las universidades públicas del país y a aquellas privadas que lo solicitasen.

Por esta razón, el quinquenio que viene será un periodo en el que se tendrán que usar eficientemente los recursos conseguidos a través de los préstamos del Banco Mundial y del BID. Asimismo, se mencionó que el Concytec ha logrado encontrar una fórmula para ayudar a las universidades públicas regionales, brindándoles la asistencia técnica necesaria para que puedan ejecutar sus fondos del canon. Definitivamente, no será un quinquenio en el que se puedan cerrar brechas, sobre todo cuando los estimados recientes del Concytec señalan que, a pesar del aumento de recursos, la participación de I+D sobre el PBI solo alcanza el 0,08%.

Por otro lado, también alarman los cambios de política seguidos por algunos sectores. Por ejemplo, en Produce preocupa el abandono del Plan Nacional de Diversificación Productiva (PNDP) y de una de sus herramientas principales, los CITE. Si bien se puede no estar de acuerdo con la manera cómo se estaba aplicando el plan, se reconocía que apuntaba en la dirección correcta para abordar problemas regionales y brindar apoyo más efectivo al desarrollo de las cadenas productivas descentralizadas. Actualmente, se ha cortado todo financiamiento para la ejecución de dicho plan, se está reevaluando la política de CITE y se ha reducido el trabajo en las mesas establecidas para apoyar la simplificación de trámites por industrias. Por su parte, en Agricultura, ya se ha cambiado por segunda vez la administración del Programa Nacional de Innovación Agraria (PNIA).

Finalmente, algunos de los entrevistados están muy preocupados por los retos globales y la poca preparación del Perú para enfrentarlos. Ya se están sintiendo los efectos del cambio climático en todo el país; en particular, en la ocurrencia de desastres naturales, en los cambios que ocasionan en los ecosistemas y, a su vez, en las principales actividades económicas. Por la experiencia de los años recientes, estos cambios se pueden agudizar y no se está haciendo mucho para brindar una respuesta científica a estos retos. Por otro lado, el avance científico mundial ha generado un acelerado desarrollo de las tecnologías convergentes (*i. e.*, nanotecnología, biotecnología, TIC, ciencias cognitivas, inteligencia artificial y robótica). Se prevé que la conjunción de estas tecnologías cambiará el mundo en los próximos años. Si el país no hace esfuerzos por avanzar en estas líneas de investigación, quedará en una situación muy vulnerable y se perpetuará nuestra posición como país exportador de recursos naturales, si es que todavía se siguen demandando en la economía global.

Retos más importantes a enfrentar en el próximo quinquenio

Por lo que se ha mencionado líneas arriba, los retos más importantes de este sector serán los relacionados con consolidar los avances que se lograron en el quinquenio pasado;¹¹ especialmente, seguir la línea de

¹¹ Sagasti, en un libro que saldrá publicado en los próximos meses, trae a colación la figura mítica de Sísifo. Según la mitología griega, Sísifo fue un rey que no quería morir y que, luego de artimañas para regresar al mundo de los vivos, fue castigado a levantar una roca por una ladera empinada, pero antes de llegar a la cima, la roca caía y Sísifo la tenía que volver a levantar. Sagasti menciona que la política peruana de CTI sigue el mismo patrón del castigo de Sísifo.

trabajo planteada por la Política Nacional de CTI, cuyo horizonte de ejecución es de mediano y largo plazo. También es importante que los otros sectores con actividades relacionadas a CTI definan una política al respecto, y que la mantengan en el tiempo. Esto será imprescindible para hacer un uso efectivo de los recursos que se tienen. De hecho, Produce cuenta con una serie de fondos que apoyarían a la ejecución del PNPD y que, actualmente, no se están usando y no se sabe si serán utilizados para otros fines.

Otro de los grandes retos será la ejecución efectiva y eficiente de los préstamos pactados con los organismos multilaterales para CTI. Como se ha señalado, estos préstamos cubrirán los recortes presupuestales que ha sufrido este sector. Algunos de estos préstamos cuentan con instrumentos de financiamiento complejos, que involucran la colaboración entre el sector empresarial y la academia, lo cual promueve nuevas áreas productivas. El éxito en la ejecución de estos préstamos generará la evidencia, como lo demostró el programa Fincyt en su debido momento, de que las entidades públicas y privadas pueden trabajar conjuntamente, y que están preparadas para realizar actividades de CTI más ambiciosas y complejas, pero sobre todo con un mayor impacto en la economía.

En el ámbito regional, uno de los retos que enfrentará el Concytec será el seguir apoyando a las universidades públicas regionales a ejecutar sus fondos, mediante la organización de concursos para financiar el reforzamiento y aumento de capacidades de investigación, el mejoramiento de la infraestructura científica y tecnológica, y el financiamiento para la elaboración de proyectos. Adicionalmente, tendrá que terminar de guiar a las regiones piloto de Arequipa y Piura para que culminen sus agendas regionales de innovación, y ayudarlas a que las implementen.

En el ámbito internacional, se tiene que establecer una agenda de trabajo que permita aliarse con socios estratégicos para poder captar conocimiento y participar en proyectos conjuntos, al mismo tiempo que consolidar las relaciones que ya se vienen trabajando. En este sentido, es necesario seguir estrechando los lazos con los similares de Concytec, tales como el IRD en Francia, el DAAD en Alemania, la NSF en Estados Unidos, el RCUK en Reino Unido y el Fapesp en Brasil, entre otros. También es importante seguir promocionando esquemas de financiamiento conjunto, como el de Horizonte 2020 y sus derivados, que promueven la colaboración de entidades latinoamericanas con las europeas.

Agenda de trabajo para el próximo quinquenio

La agenda de trabajo para este sector podría estructurarse en las áreas de fortalecimiento institucional, fortalecimiento de factores habilitantes de oferta, fortalecimiento de factores habilitantes de demanda y financiamiento y cooperación internacional.

El cuadro 2 muestra las medidas propuestas en el ámbito del fomento del fortalecimiento institucional. Es importante que se siga consolidando el fortalecimiento institucional del Concytec, debido al aumento de la escala de sus operaciones y a las demandas que hacen los diferentes actores del sistema de innovación nacional. Se requiere que se incorporen más especialistas en temas de gestión de CTI, así como mejorar los sistemas de información, monitoreo y evaluación de la institución. Por otro lado, para aislar a este sector de los vaivenes políticos presentados en cada gobierno, es importante que se conforme un comité al más alto nivel, conformado por el premier, los ministros de los sectores con actividades en CTI y el presidente del Concytec, con el fin de definir las prioridades que se establecerán a mediano y largo plazo en CTI.

CUADRO 2

MEDIDAS PARA FOMENTAR EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE INNOVACIÓN EN EL PERÚ

MEDIDA/ACTIVIDAD	ENTIDADES INVOLUCRADAS	PLAZO
Fortalecimiento institucional del Concytec	Concytec	Corto
Conformación de un Comité de Alto Nivel de CTI	Primer ministro, ministros de sectores con actividades en CTI y presidente del Concytec	Mediano
Actualización de la <i>Ley de CTI</i>	Concytec, PCM y otros sectores	Mediano
Actualización del Plan Nacional de CTI	Concytec y otros sectores	Mediano
Mejoramiento de estadísticas y fuentes de información sobre CTI	Concytec y otros sectores	Mediano
<i>Ley de Institutos Públicos de Investigación (IPI)</i>	Concytec, PCM y otros sectores	Largo

FUENTE: Elaboración propia.

Asimismo, es importante seguir actualizando el marco normativo de CTI. Muchas de las actividades de CTI, especialmente aquellas nuevas, requieren de un marco legal adecuado para poder ejecutarlas. Un actor importante que requiere de modernización y ordenamiento son los institutos públicos de investigación (IPI). Actualmente, cada uno depende de un sector del Ejecutivo y muchos han perdido el propósito para el cual fueron creados. Por otro lado, los cambios en el contexto internacional requieren de modificaciones en el Plan Nacional de CTI.

Finalmente, es importante mejorar el sistema de información y estadística de CTI. En la actualidad no se puede contar con información a tiempo sobre la participación del gasto de I+D sobre PBI, debido a que el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) no permite contabilizar directamente esta estadística. Asimismo, no se cuenta con información adecuada sobre la capacidad instalada de laboratorios de investigación en el país, por lo que es imposible definir la brecha que es necesario cubrir.

En el ámbito del fortalecimiento de los factores habilitantes de oferta, el cuadro 3 muestra que aún es necesario continuar con la modificación normativa para eliminar las trabas a la investigación científica y la innovación. Estas trabas incluyen dificultades para el cambio del estatus migratorio de investigadores que quieran integrarse a instituciones peruanas, dificultades en la importación de equipos e insumos, así como en el manejo de insumos químicos que son controlados, entre otras.

Por el lado del financiamiento, es necesario que se ejecuten adecuadamente los préstamos pactados con los organismos multilaterales, que se convertirán en la fuente más importante de financiamiento para CTI en los próximos cuatro años. Adicionalmente, es necesario que se dote de financiamiento a actores que actualmente se encuentran desatendidos, como son los IPI y las universidades públicas regionales, las cuales cuentan con recursos pero no pueden ejecutarlos por falta de capacidades. También es necesario seguir explorando nuevas fuentes de financiamiento nacional, como el uso de los fondos de canon, la incorporación de nuevos proyectos al Programa Presupuestal por Resultados de CTI (PPR 0137) y el establecimiento de un nuevo fondo gubernamental de CTI.

CUADRO 3**MEDIDAS PARA FOMENTAR EL FORTALECIMIENTO DE FACTORES HABILITANTES DE LA OFERTA DE CTI EN EL PERÚ**

MEDIDA/ACTIVIDAD	ENTIDADES INVOLUCRADAS	PLAZO
Modificación de normativa para eliminar trabas a la investigación científica e innovación	Concytec, PCM y sectores involucrados	Corto
Ejecución efectiva y eficiente de préstamos concertados con BID y Banco Mundial	Minagri, Produce y Concytec	Corto
Establecimiento de esquemas de subvenciones en universidades públicas regionales	Concytec y universidades públicas	Corto
Promoción de participación activa de actores (universidades, IPI y empresas) en esquemas de financiamiento colaborativos	Concytec	Corto
Levantamiento de un censo nacional de laboratorios de investigación	Concytec, universidades, IPI y otros centros de investigaciones privados	Mediano
Financiamiento para actualizar IPI	Concytec y sectores	Mediano
Incorporación de proyectos sectoriales a PPR de CTI	Concytec y sectores	Mediano
Establecimiento de un nuevo fondo gubernamental para CTI	PCM, MEF y Concytec	Largo

FUENTE: Elaboración propia.

El cuadro 4 muestra las medidas para fomentar el fortalecimiento de los factores habilitantes de la demanda. Entre ellas, se incluyen la consolidación de esquemas de financiamiento de la demanda, como el de Ideas Audaces y Centros de Excelencia, así como promover la postulación de proyectos empresariales para solicitar incentivos tributarios. En el marco del préstamo del Banco Mundial, debe diseñarse un esquema que promueva el desarrollo de nuevas actividades productivas con alto contenido tecnológico. Finalmente, es preciso fomentar las compras públicas con alto contenido científico y tecnológico. Para ello, será necesario trabajar la normatividad, especialmente eliminando trabas en sectores altamente regulados como el de salud.

CUADRO 4

MEDIDAS PARA FOMENTAR EL FORTALECIMIENTO DE FACTORES HABILITANTES DE LA DEMANDA DE CTI EN EL PERÚ

MEDIDA/ACTIVIDAD	ENTIDADES INVOLUCRADAS	PLAZO
Consolidación de esquemas de financiamiento por demanda (i. e., Ideas Audaces, Centros de Excelencia, etc.)	Concytec	Corto
Mayor difusión del esquema de incentivos tributarios para I+D+i	Concytec, Produce y Sunat	Corto
Implementación de esquemas de financiamiento para desarrollo de nuevas actividades productivas con alto contenido de conocimiento	Concytec	Mediano
Implementación de esquema de compras públicas con contenido tecnológico	Produce y Concytec	Mediano

FUENTE: Elaboración propia.

En cuanto a medidas para aumentar el financiamiento, el cuadro 5 muestra que es necesario encontrar nuevas fuentes para poder enfrentar los recortes presupuestales. En primer lugar, es necesario apoyar a las universidades regionales para ejecutar los recursos que les han asignado por concepto de canon. El Concytec está brindando asistencia técnica a la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa (UNSA), y ya se han firmado acuerdos con las universidades del Santa, en Áncash, de San Antonio Abad del Cusco y Jorge Basadre de Tacna. En segundo lugar, otra fuente importante de potencial financiamiento adicional es la incorporación de nuevos proyectos de inversión pública en el Programa Presupuestal por Resultados de CTI. Estas iniciativas podrían incluir proyectos para financiar los programas nacionales de CTI, para modernizar y dinamizar los IPI y para establecer parques tecnológicos, entre otros. Finalmente, dados los recortes presupuestales, es poco probable que se incrementen los recursos del Estado para CTI; por ello, siempre es importante generar recursos adicionales para financiar una nueva generación de instrumentos de política, especialmente cuando los fondos de Fidecom ya se han agotado y los de Fomitec ya han sido asignados.

CUADRO 5**MEDIDAS PARA AUMENTAR EL FINANCIAMIENTO DE LAS CTI EN EL PERÚ**

MEDIDA/ACTIVIDAD	ENTIDADES INVOLUCRADAS	PLAZO
Habilitar el uso de recursos de canon por parte de universidades públicas regionales	Concytec y universidades públicas regionales	Corto
Incorporación de proyectos sectoriales a PPR de CTI	Concytec y sectores	Mediano
Establecimiento de un nuevo fondo para CTI	PCM, MEF y Concytec	Largo

FUENTE: Elaboración propia.

El cuadro 6 muestra algunas medidas para aprovechar las oportunidades de cooperación internacional, ya que será una estrategia importante para establecer relaciones que nos permitan ingresar a redes internacionales de investigación. En primer lugar, es importante poner en ejecución los convenios ya firmados con entidades similares al Concytec; esto permitirá establecer relaciones de confianza entre las diferentes entidades y equipos de investigación. Por otro lado, el país es considerado como un país de medianos ingresos, por lo que en cualquier acuerdo de cooperación tendrá que contribuir con una contraparte. Esta fue la estrategia seguida con el Reino Unido, que ha permitido iniciar una colaboración entre universidades y financiar becas de doctorado en universidades británicas. Esta colaboración tiene perspectivas de incrementarse por un periodo de cuatro años adicionales. Finalmente, es necesario definir una política y un plan de cooperación internacional que sirva para apoyar la implementación del Plan Nacional de CTI.

CUADRO 6**MEDIDAS PARA APROVECHAR LAS OPORTUNIDADES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN CTI**

MEDIDA/ACTIVIDAD	ENTIDADES INVOLUCRADAS	PLAZO
Incrementar las actividades de CTI vinculadas a acuerdos vigentes en relaciones bilaterales	Concytec e instituciones similares en el exterior	Corto
Dotar de financiamiento para ejecutar convenios de cooperación	Concytec e instituciones similares en el exterior	Mediano
Definir una política de cooperación internacional para cooperación científica y tecnológica	Concytec	Mediano

FUENTE: Elaboración propia.

ANEXO 2. Impacto de las investigaciones en políticas públicas

Desde el diseño e implementación del Fincyt, financiado por el BID y el Gobierno peruano, se inició una tradición de diseñar instrumentos de política en base a investigaciones y/o levantamiento de data. La asignación importante de recursos financieros requería que se tomaran medidas para minimizar el riesgo de cada instrumento de política a ser lanzado. Posteriormente, se han abierto otros fondos, algunos con fondeo solamente estatal, y esta tradición se ha seguido. La idea es que la priorización y el diseño de los instrumentos de política estén sustentados por un conocimiento de la población objetivo y su comportamiento.

De hecho, muchos de los instrumentos de política financiados por los fondos internacionales han tenido que ser adecuados a la situación del país, y por tanto, se han alejado de la plantilla general que promueven los respectivos organismos internacionales.

De acuerdo con varios documentos de política, entre ellos Tello (2016) y varios del Concytec, las áreas prioritarias de política en CTI incluyen la formación y fortalecimiento del capital humano, la creación y actualización de infraestructura, el adecuado financiamiento para ejecutar actividades de CTI y el fortalecimiento institucional y la gobernanza.

Formación y fortalecimiento del capital humano

De acuerdo con la mayoría de los diagnósticos del sistema de innovación peruano, la formación y fortalecimiento de capital es uno de los principales cuellos de botella del sistema. El reporte de Concytec sobre doctorados señala la brecha de investigadores necesaria para garantizar una meta de crecimiento económico. La brecha de 22.000 doctores a nivel general, y los 17.000 en ciencias e ingenierías, puede dar una idea bastante precisa del monto y el tiempo necesarios de la inversión necesaria para cerrar dicha brecha. Si se considera que una subvención para formar un doctor en el extranjero es de aproximadamente US\$80.000, y que toma en promedio cuatro años, se necesitarían US\$1360 millones y 15 años, si es que becan 1140 estudiantes al año, lo cual resulta imposible en la práctica. Por esta razón, es necesario encontrar otras alternativas como la repatriación y atracción de talentos, así como fortalecer los doctorados nacionales a dedicación exclusiva. Ambas alternativas están siendo implementadas por el Concytec, a través de sus programas

Magnet y Cuerpo de Investigadores,¹² y a través del financiamiento de doctorados nacionales.

Por su parte, los programas nacionales que ha elaborado el Concytec también dan cuenta de las brechas existentes de capital humano en cada área temática. Se espera que un próximo préstamo con el Banco Mundial pueda ayudar a reducir algunas de estas brechas, vía un mayor financiamiento para el Cuerpo de Investigadores y los doctorados nacionales.

Creación y actualización de infraestructura

Se sabe que el país cuenta con una limitada infraestructura en laboratorios de investigación, ya sea porque no existen en cantidad necesaria o porque los existentes están desactualizados o no cuentan con equipos necesarios para realizar investigación científica de calidad internacional (i. e., que pueda ser publicada en revistas indexadas). Para la formulación de los programas nacionales del Concytec, se hizo un levantamiento rápido de laboratorios en las principales universidades y centros e institutos de investigación que confirma lo señalado.

En base a lo anterior, el Concytec ha creado una línea de financiamiento para el equipamiento de laboratorios, la cual es bastante limitada. Por su parte, las universidades regionales que cuentan con recursos de canon han empezado a invertir en laboratorios y equipamiento; pero muchas veces esta inversión en infraestructura no guarda relación con el capital humano ni el financiamiento que tienen para la investigación, o no se cuenta con una política de acceso a investigadores de otras universidades cercanas. Por esta razón, es necesario hacer un censo de infraestructura de investigación, y poder contar así con la información adecuada para definir la política de equipamiento científico a nivel nacional.

Adecuado financiamiento

El financiamiento de las actividades de CTI es un aspecto crítico de la política pública en este campo. Se sabe que estamos a la saga de la inversión de

¹² Tanto Magnet como el Cuerpo de Investigadores son esquemas de financiamiento para atraer talento e incorporarlo a universidades e instituciones de investigación peruanas. Se contempla el financiamiento de un equipo de investigadores de hasta cinco integrantes: un investigador senior, dos investigadores adjuntos y dos posdoctores. El financiamiento incluye los gastos de traslado, la retribución de sus servicios de acuerdo a estándares internacionales y gastos de equipamiento y operativos para realizar la investigación.

actividades de I+D sobre el PBI en la región, cuyo promedio es de 0,7%. Más aún, en la actualidad ni siquiera se tiene un registro detallado de los gastos/inversión de I+D a nivel público. El Concytec acaba de estimar que esta cifra es de 0,08% del PBI, en base a la ejecución presupuestal proveniente del Sistema de Información de Administración Financiera (SIAF). Sin embargo, es necesario considerar que el SIAF no fue creado para reportar los gastos en CTI y lo más probable es que esta cifra esté subvaluada.¹³

Es necesario revisar la experiencia de otros países de la región que han logrado adecuar sus sistemas presupuestarios para hacer un correcto registro de las actividades de CTI. Al mismo tiempo, las cifras resultantes tendrían que ser cruzadas con información proveniente de levantamientos de datos como el Censo de I+D y la Encuesta de Innovación.

La utilidad de contar con información más precisa permitiría, a nivel macro, medir con mayor precisión el efecto de la I+D en la productividad. A nivel meso, permitiría tener una idea más clara de la intensidad de I+D por sectores. A nivel micro, podría ayudar a medir la intensidad de I+D por tipo de empresas (*i. e.*, pequeñas, medianas y grandes). Finalmente, a nivel de gestión, permitiría que entidades como el Concytec y los fondos de innovación pudiesen priorizar sectores o actividades de CTI que presenten brechas de financiamiento.

Fortalecimiento institucional

El fortalecimiento institucional de las entidades que realizan actividades de CTI se logra con recursos humanos, infraestructura y financiamiento adecuados; sin embargo, el acceso y la generación de información es también sumamente importante. En el caso de las universidades y centros e institutos de investigación, el acceso a plataformas bibliográficas es un recurso importante para que los investigadores puedan identificar el estado del arte del campo científico en el que trabajan. Por otro lado, el acceso a esta información sirve para que los vicerrectorados de investigación definan las agendas de investigación de sus instituciones.

¹³ El SIAF cuenta con 25 funciones y 53 divisiones funcionales. La división funcional de Ciencia y Tecnología se encuentra dentro de la función de Planeamiento, Gestión y Reserva de Contingencia. A su vez, está dividida en tres grupos funcionales: Investigación Básica, Investigación Aplicada e Innovación Tecnológica. Las entidades públicas no necesariamente siguen los mismos criterios para registrar su ejecución y pueden registrar asientos que corresponden a CTI en otras funciones y grupos funcionales. Por ejemplo, en el campo agropecuario, una acción para prevenir, controlar o erradicar enfermedades de animales podría involucrar investigación aplicada o la difusión de una tecnología, y no se sabría si se registra en la función 10 y en el grupo funcional 48 o en los relacionados con CTI. Casos como este fueron encontrados por Romero y Bazán (2012).

En el caso de las entidades gubernamentales, el fortalecimiento institucional requiere de una adecuada dotación de recursos humanos en gestión de la CTI. Se necesita personal que tenga capacidad de diseñar, adaptar e implementar instrumentos de política. En cuanto a la información, estas entidades requieren de líneas de base sobre sus beneficiarios y el sistema de innovación en general, así como necesitan generar y sistematizar data administrativa para poder hacer un adecuado monitoreo de sus acciones. Es por esta razón que el Concytec ha modificado su estructura organizacional para incluir una Dirección de Gestión del Conocimiento, la cual maneja las bases de datos compradas y las generadas directamente por la institución, y otra Dirección de Estudios para realizar estudios que puedan aportar evidencia para sustentar sus acciones de CTI.

Gobernanza

A pesar de que la gobernanza del sistema de innovación es un tema sumamente importante para su adecuado funcionamiento, hay pocos estudios sobre este tema. En realidad, lo que existen son diagnósticos elaborados a través de consultorías, por lo que no están disponibles públicamente.

Generalmente, los diagnósticos generales del sistema de innovación inciden en la configuración global, identificando las entidades que definen prioridades de política, las que ejercen coordinación interinstitucional, las que implementan la política de CTI y las que ejecutan las actividades de CTI.

A este nivel global, es posible identificar algunas incongruencias, como encontrar traslapes en competencias como entre el Concytec y Produce. Pero algo que todavía no se ha logrado mapear son los flujos de financiamiento, lo cual da una gobernanza *de facto* dentro del sistema. Para poder identificar estos flujos, es necesario contar con un sistema de información financiera más adecuada para reportar, por lo menos, la ejecución de actividades de CTI con recursos públicos.

ANEXO 3. Avances en la Política Nacional de CIT

La Política de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) ha experimentado avances sustanciales en los últimos cinco años en el Perú. El Concytec ha sido reorganizado y dotado con mayores recursos, que le han permitido dar un repunte sustancial en sus funciones de formulación de políticas, mejoramiento de la normatividad del sector y promoción de actividades de CTI. El presupuesto de esta institución pasó de US\$5 millones en 2012 a US\$40 millones en 2016, lo cual ha

permitido ampliar sustancialmente el financiamiento de proyectos de investigación, equipamiento de laboratorios y formación de capital humano. Sin embargo, a pesar de este incremento que multiplica el presupuesto de Concytec por ocho, todavía estamos sumamente lejos de los US\$460 millones con que cuenta Conicyt en Chile, y de los US\$86 millones de Colciencias en Colombia.

También se ha dado un aumento importante en los presupuestos de fondos manejados por otros ministerios. El Programa Nacional de Innovación para la Competitividad y Productividad, ahora conocido como Innóvate Perú y manejado por el Ministerio de la Producción (Produce),¹⁴ ejecutó su segunda etapa, lo cual ha inyectado al sistema de innovación peruano alrededor de US\$95 millones en los últimos cuatro años. Este fondo iniciará una tercera etapa con un financiamiento de US\$100 millones para los cuatro próximos años. Por su parte, el Ministerio de Agricultura (Minagri) ha creado el Programa de Innovación Agraria (PNIA), con un financiamiento de US\$165 millones para los próximos cuatro años.

Adicionalmente, hay un par de préstamos con el Banco Mundial que están en proceso de firmarse. El primero es por US\$100 millones,¹⁵ a ser ejecutado por el Concytec –a través del Fondecytc– y que entró en vigencia en el segundo trimestre de 2017. El segundo es por US\$121 millones¹⁶ y sería ejecutado por Produce, a través del Instituto Tecnológico Pesquero (ITP); su fin es la promoción del desarrollo de la acuicultura en el país.

Finalmente, se ha logrado encontrar un mecanismo para que los fondos de canon asignados a las universidades regionales puedan ser ejecutados con el apoyo de Fondecytc.¹⁷ Bajo un reciente acuerdo con la Universidad Nacio-

¹⁴ Este programa fue creado en 2007 como el Fondo de Innovación para la Competitividad (Fincyt) y su manejo era de responsabilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros. Su financiamiento fue producto de una operación de crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Gobierno peruano. En su primera fase, el fondo contó con un financiamiento de US\$36 millones (US\$25 millones del BID y US\$11 millones del Gobierno peruano); y en su segunda etapa, con US\$100 millones (US\$35 millones del BID y US\$65 millones del Gobierno peruano). A partir de 2015, el Fincyt pasa a ser administrado por Produce. Actualmente, se ha concertado una tercera operación de crédito por un total de US\$100 millones.

¹⁵ El programa es financiado por un préstamo del Banco Mundial de US\$45 millones y un cofinanciamiento del Estado peruano de US\$65 millones.

¹⁶ Este programa cuenta con un préstamo del Banco Mundial de US\$40 millones y un cofinanciamiento del Gobierno peruano por US\$81 millones.

¹⁷ La *Ley de Presupuesto 2015* impidió que las universidades regionales transfiriesen sus recursos de canon al Concytec/ Fondecytc para que esta entidad administrase los fondos y ejecutase sus convocatorias. El argumento es que fondos regionales no podrían ser transferidos a una entidad del Gobierno central aunque el uso final sea la propia universidad regional. En un acuerdo reciente con la Universidad Nacional de San Agustín, se ha logrado que el Fondecytc preste un servicio de asesoría y subcontratación a la universidad para que ella misma realice los procesos de convocatoria.

nal de San Agustín de Arequipa, será posible empezar a ejecutar parte de los S/270 millones acumulados en los últimos 12 años. Otras universidades interesadas en este mecanismo son la Universidad Nacional San Antonio Abad de Cusco y la Universidad Nacional de Trujillo.

Por el lado de las empresas, este año ha entrado en funcionamiento un incentivo tributario, que otorga un reconocimiento de 75% adicional de los gastos realizados por las empresas en proyectos I+D+i. Los primeros expedientes fueron evaluados en el primer trimestre de 2017, cuando las empresas presentaron sus declaraciones juradas del ejercicio 2016.¹⁸ Se espera que este incentivo logre el aumento de la inversión en I+D+i del sector privado.

Al mismo tiempo, en el ámbito institucional, se han hecho avances importantes. Se ha aprobado la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Crear para Crecer), que define los seis objetivos estratégicos que se deben atender para mejorar el funcionamiento del Sistema de Innovación Nacional. Se han aprobado varios programas nacionales que guiarán los esquemas de financiamiento y otras actividades que promueva el Estado.¹⁹ Se están desarrollando agendas regionales de innovación para Arequipa y Piura que, mediante la aplicación de la metodología de especialización inteligente (RIS3),²⁰ facilitan la integración de la agenda de desarrollo económico con la de CTI.

Por otro lado, en el Concytec se han generado registros, que permiten identificar a los diferentes actores e instituciones que intervienen en el Sistema Nacional de Innovación. Se ha creado un registro de investigadores,²¹ de acuerdo a su campo de trabajo, grado académico, filiación institucional y producción científica, entre otros factores. También se ha creado un registro de centros de investigación, que califica a aquellos que están en capacidad

¹⁸ Para la evaluación se contratan evaluadores externos, cuyos perfiles se adaptan a la temática del proyecto presentado. Cada propuesta es revisada por tres evaluadores.

¹⁹ Los programas nacionales aprobados son los de biotecnología, ciencia y tecnología de materiales, ciencia y tecnología ambiental, tecnologías de información y comunicaciones, ciencias básicas y valoración de la biodiversidad.

²⁰ La metodología RIS3 es una estrategia de investigación, desarrollo e innovación para promover la especialización inteligente de las regiones. Se parte del supuesto que –para aumentar la competitividad de las regiones– es necesario que se especialicen en actividades productivas con alto contenido de conocimiento, de acuerdo con sus ventajas comparativas y competitivas.

²¹ En realidad, son dos registros: el Directorio Nacional de Investigadores e Innovadores (DINA) y el Registro Nacional de Investigadores en Ciencia y Tecnología (Regina). El primero es un registro general que da acceso a ciertos beneficios ofrecidos por el Concytec, como el derecho a postular a distintas subvenciones, el acceso a bases bibliográficas, entre otros. El segundo tiene por objeto calificar a los investigadores para poder caracterizar al capital humano de investigación del país y categorizarlos siguiendo el mandato de la nueva *Ley Universitaria*.

de brindar servicios de investigación y tecnológicos para efectos de la aplicación de la *Ley de Incentivos Tributarios* de I+D.

Todos estos avances son promisorios. Sin embargo, todavía estamos sumamente lejos de cerrar la brecha en el indicador de inversión en I+D sobre PBI a nivel del promedio latinoamericano. Según estimados recientes del Concytec, el gasto público en CTI solo alcanza 0,08% del PBI. Considerando que tradicionalmente el gasto público representa el 60% de la inversión total en CTI, alcanzaríamos un ratio de 0,13% sobre PBI todavía muy por debajo del promedio latinoamericano de 0,7% del PBI.

Como consecuencia de esta evolución favorable, se han dado cambios en la formulación de política, en la normatividad de las actividades de CTI, así como en la conducta de los diferentes actores del sistema de innovación peruano. Asimismo, luego de casi una década de incrementos en el financiamiento en CTI, se esperarían ver algunos resultados en la productividad de las empresas y de las entidades generadoras de conocimiento.

AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES: BALANCE DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS 2011-2016 Y AGENDA DE INVESTIGACIÓN 2017-2021

JOSÉ CARLOS ORIHUELA ¹

¹ **José Carlos Orihuela** es profesor asociado del Departamento de Economía de la PUCP, es economista político, especializado en el estudio de las instituciones. Su investigación ha sido publicada en *Journal of Institutional Economics*, *World Development*, y otras revistas especializadas. Dos de sus artículos recibieron distinciones de la Sección Economía y Política del *Latin American Studies Association*, en 2014 y 2015. Es coeditor de *Resource Booms and Institutional Pathways: The Case of the Extractive Industry in Peru* (Palgrave 2017) y coautor de *The Developmental Challenges of Mining and Oil: Lessons from Africa and Latin America* (Palgrave 2012), entre otros textos. Además, ha redactado capítulos para varios libros. Entre 2014 y 2015 fue profesor visitante *Cogut* en la Universidad de Brown, donde también hizo una estancia posdoctoral. Es PhD por la Universidad de Columbia, MPA/ID por la Universidad de Harvard y bachiller por la PUCP.

Por la asistencia en la revisión bibliográfica, agradezco a Víctor Gamarra, junto a Franco Calle y Carla Glave, al inicio de la investigación. También expreso mi agradecimiento a Diego Cebreros, Sandra Rodríguez y Alejandra Zúñiga, por sugerencias bibliográficas; asimismo, a las investigadoras e investigadores que compartieron sus conocimientos para la revisión de la literatura y la sugerencia de temas para la agenda de investigación: Mireya Bravo, Juan Luis Dammert, Vladimir Gil, Rosario Gómez, Ismael Muñoz, María Teresa Oré, Maritza Paredes, Cynthia Sanborn, José Carlos Silva, Matteo Stiglich y Eduardo Zegarra. Manuel Bernales facilitó el diálogo con la *Agenda de investigación ambiental al 2021*, en elaboración por el Minam. Participantes del Taller de Validación, llevado a cabo el 23 de marzo de 2017, aportaron significativas críticas y sugerencias. Sonia González, Xavier Gordillo y Carlos Loret de Mola ofrecieron valiosos puntos de vista desde la demanda por investigación aplicada para la política ambiental. Un o una revisora anónima recomendó lecturas y apuntó yerros y omisiones. El documento final es por supuesto responsabilidad exclusiva del autor

La investigación de ciencias sociales en el Perú sobre ambiente y recursos naturales ha experimentado un importante crecimiento en la última década. Este desarrollo refleja la importancia que han adquirido los temas ambientales en el mundo. Como existe escaso financiamiento nacional para la investigación en ciencias sociales, son las fuentes internacionales las que en buena medida vienen permitiendo esta expansión de investigaciones en nuestro país. Muchos nombres aparecen en la bibliografía recolectada, lo que señala que los temas ambientales concitan amplio interés en las nuevas generaciones de investigadoras e investigadores.

La importancia del cuidado y uso racional del ambiente y los recursos naturales es enorme, en el Perú como en cualquier rincón del mundo. La importancia es cultural, económica, política y ecológica. Cultural porque el ambiente es cultura y la cultura es ambiente: no hay ambiente sin sociedad, ni sociedad sin ambiente, seamos conscientes o no como sociedad peruana de ello. Económica, por ejemplo, porque la minería y el petróleo representan el 20% de nuestros ingresos fiscales, 70% de las exportaciones y 12% del PBI, mientras que la agricultura y la pesca suman otro 6% del PBI. Política porque numerosos conflictos socioambientales, fundamentalmente los mineros y los relacionados con la Amazonía, vienen redefiniendo la vida política nacional y local, al tiempo que las economías ilegales de la coca, la madera y el oro penetran el sistema político en todos sus niveles. Ecológica, entre otras razones, porque el Perú es uno de los países megadiversos del mundo, y porque en el ambiente todo se interrelaciona. La biodiversidad, por ejemplo, es cultura, fuente de actividades económicas y resultado de procesos políticos; los estándares de calidad del aire, el trazado de carreteras o la aprobación de áreas protegidas son fenómenos políticos. Degradar el ambiente tiene consecuencias ecológicas, culturales, económicas y políticas.

Ambiente y recursos naturales son conceptos con significados e historias distintas. En el mundo, mientras que 'recursos naturales' era un nombre ya bastante utilizado en las discusiones de política pública de fines del siglo diecinueve, 'ambiente' será una idea influyente recién un siglo después,

cuando los conocimientos y conceptos producidos en las ciencias naturales influyen el desarrollo de la acción estatal. Por ejemplo, en el Perú, la palabra 'bosque' aparecerá por primera vez en un organigrama del Estado en la década de 1940, mientras que 'medio ambiente' y 'asuntos ambientales' aparecerán recién en la década de 1990 (Dourojeanni 2009 y 2015). Revisando el organigrama estatal contemporáneo, en el Ministerio del Ambiente, uno encontrará preocupación por el cambio climático, la deforestación, la conservación de la biodiversidad, la calidad del ambiente en ciudades, etc. En la agenda de políticas públicas ambientales hay cambios y continuidades respecto a lo que se originara en la Dirección de Colonización y Bosques, en 1945, o el Servicio Forestal y de Caza, en 1963, dependencias establecidas en el entonces recién creado Ministerio de Agricultura (Pulgar Vidal 2006; Dourojeanni 2009 y 2015).

Si bien tanto 'recursos naturales' como 'ambiente' tienen al ser humano como centro, este segundo término señala la conceptualización del 'mundo natural' como algo más que una fuente de insumos para la generación de bienes y rentabilidades privadas. La 'naturaleza' provee tanto 'recursos naturales' como 'servicios ecosistémicos'. La ciencia económica ignoraba a estos últimos en la década de 1970, pero años después propondrá a los hacedores de políticas crear mercados para ellos y terminará desarrollando un campo de investigación sobre valoración económica. En paralelo, la gobernanza de los bienes comunes aparecerá como un área de investigación interdisciplinaria, enfocada en las instituciones. Otra conversación en las ciencias sociales, propuesta por estudios etnográficos y estudios críticos del desarrollo, plantea en qué medida 'el mundo natural' es socialmente construido. La ecología política, a su turno, emergerá como otro campo interdisciplinario para el estudio de la economía política del uso de los recursos y el conflicto ambiental. Y no son las únicas tradiciones de investigación. Las disciplinas y programas de investigación de las ciencias sociales aproximan a investigadoras e investigadores con epistemologías, metodologías y preguntas distintas sobre 'el ambiente' y 'los recursos naturales'.

Reconociendo la diversidad de temas de política pública relevantes y la diversidad de enfoques de investigación en las ciencias sociales, este documento busca brindar una fotografía que ayude al lector a navegar en la producción reciente de ciencias sociales sobre ambiente y recursos naturales en el Perú, así como sugerir líneas de investigación futura. Se ha enfocado en la producción de investigadoras e investigadores peruanos, pero se mencionan aportes del exterior que se encuentran relevantes. La división de temas

se realizó en base a la evaluación que se hizo de la literatura. Así, por ejemplo, numerosos especialistas encuentran que áreas como el ambiente en las ciudades, la gestión de residuos sólidos, las energías renovables y la gestión del riesgo de desastres han recibido comparativamente poca atención de las ciencias sociales peruanas, pero son –o deberían ser– de gran importancia para los hacedores de política y sus asesores. Por el contrario, se puede argumentar que el conflicto y la justicia ambiental son temas de gran interés para las ciencias sociales, pero que no parecen capturar la imaginación del Estado ambientalista.

Junto a la revisión de la bibliografía, el proceso incluyó el envío de un cuestionario a investigadoras e investigadores de ciencias sociales. Quizás encontrarán que no he podido atender a todas sus sugerencias. Esto se debe, fundamentalmente, a que varias de ellas escapaban del primer objetivo del documento, que es evaluar la literatura reciente en ciencias sociales y económicas (no incluye la investigación en ciencias naturales). El segundo objetivo, el de presentar una agenda de investigación, fue más fácil de concordar con los especialistas del sector, al ya existir una *Agenda de investigación ambiental al 2021*, elaborada por el Minam (ver Anexo 1). Por lo demás, aciertos y errores del texto son de mi exclusiva responsabilidad. A continuación, se presentan los hallazgos, siguiendo el formato requerido por CIES.

■ 1. BALANCE DE INVESTIGACIÓN 2011-2016

El balance de la investigación económica y social sobre medio ambiente y recursos naturales ha sido organizado en el presente balance, alrededor de los siguientes seis subtemas: i) gobernanza de la Amazonía, ii) gobernanza (y/o 'maldición') de los recursos naturales, iii) gobernanza y ecología política del agua, iv) cambio climático, v) economía ambiental y valoración de servicios ecosistémicos, y vi) áreas de alto interés de política pública y relativamente bajo interés de las ciencias sociales. En este último subconjunto, aparecen: a) el ordenamiento territorial, el más estudiado de los subtemas menos estudiados; b) la conservación de ecosistemas y biodiversidad productiva; c) la gestión del riesgo de desastres; d) el ambiente en las ciudades; y e) las energías renovables. Navegando a través de los subtemas, y a *grosso modo*, encontramos dos grandes literaturas: i) la que se guía por preguntas de investigación aplicada en respuesta a iniciativas concretas del Estado o fuentes privadas de financiamiento de la investigación, y ii) la que responde a preguntas de investigación más amplias derivadas del debate académico.

Temas como los pasivos ambientales mineros y la palma aceitera –y sus efectos asociados de deforestación y vinculación a economías ilegales (madera, coca, etc.)– no son sujetos de suficiente debate público y académico. Temas como la regulación de la economía pesquera, el espacio público en las ciudades, la biodiversidad productiva, las energías renovables o la gestión del riesgo de desastres apenas si han recibido la atención de un número limitado de investigaciones. Como país, hemos empezado tarde en la preocupación por el ambiente y la sostenibilidad. Hay, entonces, mucho campo de trabajo en la investigación y el desarrollo de políticas públicas.

Para la revisión bibliográfica, se ha recurrido al Google Académico, el sistema de bibliotecas de la PUCP, y las páginas web de Cepes, CIES, Grade, IEP, PUCP, Sepia y la Universidad del Pacífico, además de consultas a académicos y especialistas en políticas públicas. En el balance, las áreas temáticas que reciben mayor atención de la investigación económica y social son la gobernanza de la Amazonía, la gobernanza de (o la maldición de, o la ecología política de) los recursos naturales, la gobernanza y ecología política del agua y, en menor medida, el cambio climático y la valoración de servicios ecosistémicos. Áreas de muy limitada investigación económica y social, pero de alta relevancia en políticas –por lo menos en los discursos de los expertos– son el ordenamiento territorial, la conservación de la biodiversidad, la gestión del riesgo de desastres, el medio ambiente en las ciudades y las energías renovables.

1.1 Gobernanza de la Amazonía

A pesar de que el bosque amazónico representa el 60% del territorio nacional (Minam 2014; RAISG 2015), en el Perú, la política forestal –como conservación y uso racional de los recursos forestales– recién cumple algo más de medio siglo (Dourojeanni 2009 y 2015). En la excelente *Crónica forestal* (2009), la única historia comprensiva de la política forestal en el país, Marc Dourojeanni resume que “el joven sector forestal debió enfrentar continuamente la incomprensión, la burla y el desprecio de sus pares, en especial de las áreas agronómica y pecuaria (...) Formados para trabajar en la costa desértica, con irrigación, o en la sierra, donde ya casi no había árboles, no podían comprender el sentido o valor de la forestería” (p. 187). Dourojeanni (2015) condensa la narrativa central de la *Crónica forestal*. Por su parte, el antropólogo Stefano Varese, actor central detrás de la *Ley de Comunidades Nativas* de 1974, ha señalado que su experticia al momento de pensar la legislación –se circunscribía fundamentalmente al pueblo asháninka del

Gran Pajonal y a los yánesha de la selva central (Varese 2017)–. Hace 50 años, entonces, las élites políticas (si vale el término) del Perú vivían de espaldas a la Amazonía, y fue la investigación y activismo civil original de forestales y antropólogos lo que dio pie a políticas públicas para la Amazonía contrarias a los paradigmas preexistentes de promoción del ‘extractivismo’ y colonización para la conversión del bosque en tierra agrícola. Es de entenderse, entonces, que la investigación de ciencias sociales también haya tomado tiempo en ‘descubrir’ la Amazonía.

Malleux (2015) explica los incentivos perversos que el Estado ha venido implementando, incentivos tales como la titulación de tierras luego de las ‘mejoras’ (tala) de bosques naturales y la autorización de tala de árboles para el cambio de uso del suelo. Las opciones de política que plantea se basan en el fortalecimiento del Programa Nacional de Conservación de Bosques, el impulso del pago por servicios ambientales (PSA), así como el desarrollo de un programa de recuperación de tierras degradadas mediante sistemas agroforestales. Asimismo, el autor argumenta –en otro texto– que es necesario el desarrollo de un vasto programa regional de conservación de bosques y su manejo sostenible con participación de comunidades nativas, en base a mecanismos PSA bajo la modalidad de transferencias directas condicionadas, para detener la pérdida de la cubierta forestal por cambio de uso del suelo (Malleux 2014).

Sears y Pinedo-Vasquez (2011) estudian la *Ley Forestal y de Fauna Silvestre* (N.º 27308), promulgada en el año 2000, y discuten la distancia entre sus principios, de un lado, y su reglamento, la práctica y los resultados observados, de otro. Los autores afirman que los marcos regulatorios y legales oficiales vinculados con la ley no incorporan las instituciones, conocimientos y normas locales del territorio amazónico. Concluyen que para cualquier reforma futura, se debe comprender a fondo el sistema de extracción maderera de la región.

Barrantes y Glave (2014) ofrecen un interesante volumen sobre Amazonía y desarrollo económico, que compila investigación producida en IEP yGRADE. En él, Morel (2014) hace una revisión de los distintos discursos y formas de intervenir en la Amazonía que ha tenido el Estado peruano desde 1963 hasta la actualidad. Figallo y Vergara (2014) presentan una caracterización del territorio amazónico, incluyendo características sociodemográficas de la población, dinámicas de uso de suelo y ordenamiento territorial. Barrantes et al. (2014) recuentan la evolución de la infraestructura de transporte y ener-

gía. Finalmente, se estiman la relación con la deforestación que tendrían la carretera Pucallpa-Cruzeiro do Sul y las áreas naturales protegidas (Vergara *et al.* 2014; Díaz y Miranda 2014).

La Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG) es una iniciativa de ONG que monitorea dinámicas de deforestación en toda la cuenca amazónica. RAISG (2015) también da cuenta de la formalización de la tenencia de tierras de comunidades nativas, que llega al 26% de la Amazonía peruana, según el Sistema de Información de Comunidades Nativas de la Amazonía Peruana del Instituto del Bien Común (IBC), ONG que integra la RAISG.

Miranda *et al.* (2016) confirman el efecto de las áreas naturales protegidas (ANP) a principios de la década del 2000 sobre el cambio en cobertura forestal y sobre el nivel socioeconómico de las comunidades aledañas, utilizando imágenes satelitales, información de la Enaho y métodos de *matching*. Se afirma que las ANP que permiten actividades extractivas sostenibles son mucho más efectivas para reducir la deforestación. Montoya y Zumaeta (2015) utilizan un modelo multinivel (hogar, parcela, comunidad) para estudiar cambios en el uso de la tierra. Encuentran que la proporción de áreas agrícolas en las parcelas está directamente relacionada con la mano de obra en los hogares e inversamente relacionada a su inclusión en áreas protegidas.

En la Amazonía, las comunidades nativas han tenido una larga historia de conflictos con la industria de hidrocarburos, que Alberto Chirif (2011) discute. Recientemente, sin embargo, se ha desarrollado un número importante de iniciativas de monitoreo ambiental participativo de las actividades extractivas. Dourojeanni *et al.* (2012) sistematizan experiencias en el Bajo Urubamba, el Alto Urubamba y el río Corrientes.

La palma aceitera –tema que también podríamos haber presentado dentro del subtema de recursos naturales– ha llamado recientemente la atención de un conjunto grande de investigadores. Dammert (2015) propone un enfoque de ecología política, reseñando la historia de la palma en el Perú, sistematizando la información disponible sobre el avance de grandes proyectos en la Amazonía y desarrollando el caso Tamshiyacu. El autor concluye que el Perú se encamina hacia un *boom* del cultivo, pero no está institucionalmente preparado para enfrentarlo. Fort y Borasino (2016) compilan un conjunto de investigaciones, incluyendo una revisión de aspectos legales e institucionales (Dammert 2016; Zegarra y Vargas 2016). Con diversas aproximaciones

a la cadena de la palma (Borasino 2016; Glave y Vergara 2016), el volumen discute la posibilidad de desarrollarla con bajos costos para el ambiente, vía pequeños productores que desarrollen el cultivo. Dammert, Cárdenas y Canziani (2012) estudian los efectos del cultivo de la palma aceitera, particularmente en las provincias de Tierra Blanca y Santa Catalina, en la región Loreto.

Finalmente, el mecanismo de Reducción de las Emisiones de la Deforestación y la Degradación de Bosques (REDD) recibe creciente atención. Scriven (2012) pone en el centro de la discusión la capacidad institucional y los niveles de gobernanza forestal que tiene la Amazonía peruana, en el contexto del incremento en los niveles de deforestación y de la agenda REDD. Destaca la presencia de actividades extractivas, la incapacidad del personal del Estado en la zona y la intervención dispersa y descoordinada de las ONG.

Orihuela (2017a) discute la significancia del legado institucional y de las redes de expertos en la formación de la política forestal en el Perú, mientras en Orihuela (2017b) se presenta el caso del nacimiento de la Reserva Nacional Tambopata. Usando básicamente el mismo instrumental analítico, Orihuela (2014a) explica la incorporación tardía del Perú a las reformas institucionales ambientalistas en América Latina. Finalmente, Orihuela (2014b) propone una agenda de investigación sobre la Amazonía desde teorías y debates de la economía institucional.

1.2 Gobernanza (y maldición) de los recursos naturales

En este segundo gran subtema agrupo literaturas de diversos enfoques sobre los recursos naturales, entre las que destacan aquellas que discuten aspectos de gobernanza. Para el grueso de esta literatura, la expresión ‘recursos naturales’ hace referencia a la minería. Una literatura relativamente voluminosa discute problemas económicos de la llamada ‘maldición de los recursos’. En particular, la ‘maldición de los recursos locales’ –la que evalúa el nivel subnacional en lugar del nacional– es inconclusa o, más propiamente, muestra resultados mixtos. Existe una literatura que estima impactos menores o inexistentes de la minería en los ingresos familiares y otras actividades productivas (incluyendo Orihuela *et al.* 2013, Correa y Morocho 2015; Ticci y Escobal 2015; Tello 2015), mientras que otras investigaciones encuentran efectos positivos en los ingresos, reducción de la desigualdad y diversificación productiva (como Loayza *et al.* 2015; Camacho *et al.* 2015; Aragón y Rudd 2013; Casas y Málaga 2013).

Para ampliar y complejizar la discusión, Del Pozo, Guzmán y Pucarmayta (2012) cuestionan la efectividad del esquema actual de la redistribución del canon minero, al encontrar evidencia de que su impacto en el bienestar es heterogéneo: los impactos positivos se concentran en los hogares menos vulnerables (urbanos y menos pobres), mientras que los impactos negativos se concentran en los hogares más vulnerables (rurales y más pobres). Manrique *et al.* (2015) evalúan el efecto del canon en la educación en las zonas rurales de Arequipa, Moquegua y Tacna, argumentando que el canon no es condición suficiente para las mejoras educativas.

Uno de los grandes problemas de la Amazonía es el de la minería del oro. Damonte (2016) analiza la expansión caótica de la minería a pequeña escala. Argumenta que la resistencia y los conflictos que genera el plan de formalización revelan que ha sido considerada, históricamente, una zona de extracción de recursos antes que un espacio de potencial desarrollo social y económico. Dargent y Urteaga (2016), por su parte, encuentran que el desarrollo de institucionalidad estatal relacionado a la minería del oro se explica por factores externos al Estado: presiones internacionales y demandas de la sociedad civil doméstica. Alvarado (2013) revisa lecciones aprendidas sobre conflictos socioambientales.

Más allá del oro ilegal, los temas ambientales asociados a la minería han recibido creciente interés. Valencia (2016) escribió un importante libro sobre las paradojas del desarrollo económico y la justicia ambiental en La Oroya, utilizando la perspectiva de las capacidades (ver también Valencia 2014). Orihuela (2014c) compara la negligencia institucional en La Oroya en el espejo de Chuquicamata, Chile, argumentando que la agencia de los emprendedores institucionales importa, pero que esa agencia está condicionada por estructuras institucionales. Por otro lado, Niño (2015) argumenta a favor de la creación de juzgados y salas especializadas en temas ambientales.

Los conflictos socioambientales –fundamentalmente mineros– también reciben importante atención. Destacan los volúmenes editados por Anthony Bebbington (2011 y 2012) y Bebbington y Bury (2013), que avanza perspectivas de geografía humana y ecología política. Aproximaciones con métodos cuantitativos incluyen Arellano-Yanguas (2011), Orihuela *et al.* (2013) y Ponce y McClintock (2014). Paredes (2016) ofrece una reciente revisión de casos, desde la perspectiva de la globalización. Analizando el Baguazo, Merino (2015) encuentra que en Perú los conflictos son conceptualizados por los decisores de política como el resultado de errores en el diseño de po-

líticas, soslayando la larga historia de explotación/desposesión de pueblos indígenas. La etnografía de Li (2015) vincula los casos de La Oroya y Yanacocha para mostrar cómo la política de los expertos es fundamental para entender los conflictos.

A lo largo de la revisión bibliográfica, la dimensión institucional aparece como clave. Dargent *et al.* (2017) y Orihuela (2013) estudian cómo cambian las instituciones frente a los ciclos mineros en el Perú, mostrando que la relación es compleja y mediada por repertorios institucionales y la influencia de redes de expertos.

En *Los desafíos de la minería y el petróleo para el desarrollo: Lecciones de África y América Latina* (Thorp *et al.* 2014), la experiencia peruana puede contrastarse con la de Chile, Bolivia y casos del África. El impacto ambiental e institucional de la creciente relación con China es explorado por Irwin (2013), Sanborn y Chonn (2015) y Ray *et al.* (2016).

Más allá de la minería, existe poca investigación sobre recursos naturales. Un sector que empieza a recibir atención es la pesca (así como la palma aceitera; ver la subsección anterior). Los derechos de pesca son discutidos por Tveteras *et al.* (2011), Galarza y Collado (2013) y Paredes (2013). Galarza y Collado (2013) estiman la renta del recurso para la pesquería industrial de la anchoveta para el año 2011. Paredes (2013) pasa revista a la reforma legal de derechos de pesca en el Perú y discute efectos en la eficiencia, equidad y sostenibilidad, encontrando en conjunto un balance positivo de la reforma. Paredes y de la Puente (2014) discuten la situación actual de la pesquería de la pota y plantean recomendaciones para su mejora.

Cerrando con la literatura propositiva, Gómez (2015b) parte de los documentos de política del CIES y plantea cinco opciones de política para gestionar los recursos naturales de modo que contribuyan a mejorar la competitividad del país, reducir la pobreza e impulsar el crecimiento verde o la economía baja en carbono. También argumenta por oportunidades para revertir los problemas ambientales sobre la base del desarrollo científico, tecnológico e innovador, el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento institucional, entre otros. Paucarmayta (2014) discute el uso eficiente de las rentas provenientes de los RR. NN. y la capacidad de plasmarse en activos sociales, económicos y ambientales, bajo el concepto de 'gestión sostenible de recursos naturales e industrias extractivas'. Orihuela y Paredes (2015) identifican seis desafíos para la gobernanza de recursos: i) el macroeconó-

mico, ii) el microeconómico, iii) el de la sostenibilidad del crecimiento, iv) el de la calidad de la democracia, v) el de la calidad y la justicia ambiental y vi) el de la gestión del conflicto. Finalmente, Montes (2014) discute la autoridad ambiental regional.

1.3 Gobernanza y ecología política del agua

Desde diversos enfoques, la investigación sobre el agua ha tenido un desarrollo destacable. Zegarra (2014) ofrece un manual microeconómico para entender y desarrollar la gestión del agua. Promueve entre los economistas la adopción de “enfoques más flexible y creativos” (p. 11) y subraya la importancia de la dimensión institucional. Rendón (2015) estudia la huella hídrica, y explica que podría ser un importante instrumento para la gestión del agua, principalmente en ecosistemas que puedan tener problemas de escasez hídrica, en un contexto de cambio climático.

Las aproximaciones de ecología política y justicia hídrica son muy influyentes. Boelens *et al.* (2015) aborda el tema del agua en cuanto a su uso en la explotación agraria, minera, petrolera, e hidroenergética, mostrando cómo la ‘injusticia hídrica’ acaba en conflictos. Arroyo y Boelens (2013) argumentan que estamos viviendo un momento de ‘apropiación del agua’, como un recurso estratégico en manos de unos pocos actores con gran poder económico y político. Hoogesteger y Urteaga (2013) analizan para la región andina cómo se genera la inequidad en las políticas del agua y de qué manera las comunidades rurales campesinas e indígenas desarrollan estrategias para acceder y defender este recurso.

Patricia Urteaga suma una muy interesante producción académica sobre los derechos y la política del agua, con un enfoque de ecología política. En Urteaga (2016) analiza cómo el Estado y una compañía crearon discursos que proyectaban la idea de abundancia de agua en la cuenca del Chira para asegurar sus derechos de agua, en el contexto de la economía del etanol. Su trabajo incluye Urteaga (2015), sobre *la Ley de Recursos Hídricos*; y Urteaga (2011), sobre agua e industrias extractivas.

La gestión de la cuenca del río Ica viene ocupando la atención de un conjunto de investigadores. Oré y Damonte (2014) ofrecen una excelente compilación de trabajos. Domínguez (2014) pasa revista a las obras hidráulicas y aguas superficiales. Damonte *et al.* (2014) muestran que los pequeños agricultores han sido desplazados a partir de procesos de reconcentración de

tierras. A su turno, Guevara (2014) hace un estudio de caso del Comité de Regantes de Santa Rosa de Tambo. Urtega (2014) analiza los discursos de escasez y abundancia del agua. Oré y Geng (2014) analizan la institucionalidad centrada en la Autoridad Nacional del Agua.

Por su parte, con un enfoque de economía institucional, Muñoz *et al.* (2014) y Muñoz (2011a), (2011b), (2015) y (2016) analizan el (no) desarrollo institucional para el manejo del agua en Virú e Ica. Identifican la débil regulación pública frente a la explotación de acuíferos. Geng (2017) estudia la gobernanza del agua en la cuenca Ica-Alto Pampas, y propone una visión territorial del poder.

En *Glaciares, cambio climático y desastres naturales*, Carey (2014) cubre 70 años de historia en el Callejón de Huaylas y la Cordillera Blanca, para contar cómo la gente ha percibido y respondido a los desastres, como la avalancha que sepultó Yungay en 1970. Entre otros temas, examina el problema del declive de los recursos hídricos derivados de glaciares, que sigue impactando en la generación de energía, la agricultura y la irrigación de zonas costeras.

Finalmente, en *Apropiándose del desierto*, Marshall (2014) ofrece una fascinante y comprensiva historia de las dinámicas socioambientales de los oasis de Virú e Ica-Villacuri, con un enfoque que integra recursos georreferenciados y entrevistas de campo, poniendo énfasis en los cambios de ocupación y uso de suelo. La autora encuentra un Estado desconectado, 'abierto a las lógicas liberales', con la aparición de 'regiones-mundo' o de 'oasis-mundo'.

1.4 Cambio climático

En este campo de investigación, la producción proviene fundamentalmente de proyectos de investigación aplicada encargados por entidades del Estado, la cooperación internacional y Naciones Unidas. Parte de un proyecto financiado por la cooperación internacional y el Ministerio del Ambiente del gobierno de Humala, el proyecto Planificación ante el Cambio Climático (PlanCC), proyecta escenarios de mitigación del cambio climático en el Perú al 2050 (PlanCC 2014); mientras que PlanCC (2017) ofrece una 'bitácora climática' de acciones, metodologías, resultados, hitos, cambios en el entorno y lecciones aprendidas, resumidas en la propuesta de un modelo "que movilice actores, vincule estrategias e inspire a decisores políticos hacia la implementación exitosa de las acciones de mitigación de la contribución climática del Perú" (p. 6). En otra perspectiva de estudio de caso, PNUD, PNU-

MA, UICN e IM (2016) sistematizan lecciones aprendidas para la adaptación al cambio climático en la Reserva Paisajística Nor Yauyos Cochás.

Molina y Saldarriaga (2015) exploran el efecto del cambio climático en la salud de los recién nacidos. Se utilizan datos que permiten interpolar las temperaturas históricas mensuales con indicadores provenientes de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar, 1992-2013.

Por otro lado, Guzmán (2013) realiza para Cusco un estudio de cómo afecta el cambio climático a las unidades familiares agrícolas de dicha región. Encuentra evidencia de que el impacto económico del cambio climático en la agricultura ofrece resultados mixtos, tanto positivos como negativos; sin embargo, la mayoría de los efectos negativos se concentran en la agricultura de secano. Postigo (2013) discute desencuentros y potenciales sinergias entre las respuestas de campesinos y autoridades regionales frente al cambio climático en el sur andino, mientras que Borge *et al.* (2011) presenta opciones de política para encarar al cambio climático.

Finalmente, Solís (2014) pasa revista al financiamiento ambiental y climático. Encuentra que la principal fuente de financiamiento de los proyectos regionales en temas ambientales y de cambio climático proviene de los recursos públicos; sin embargo, los niveles de inversión no son muy significativos (menores al 3% de la inversión pública total). Por su parte, Galarza y Ruiz (2015) proponen la creación de la Comisión de Alto Nivel para el Desarrollo con Enfoque de Cambio Climático (Candec), adscrita a la PCM, que tendría como funciones el establecimiento de las prioridades de acción de programas de impacto nacional y local, así como el direccionamiento y creación de mecanismos de financiamiento.

1.5 Economía ambiental y valoración de servicios ecosistémicos

Otra literatura importante es la de temas de economía ambiental y el análisis y valoración económica de los servicios ecosistémicos. Un estudio en progreso de la Universidad del Pacífico para PAGE-Perú (la Alianza para la Acción Hacia una Economía Verde, una iniciativa del Sistema de las Naciones Unidas) busca estimar un modelo de largo plazo que permita aproximar los costos y beneficios de una transición a un modelo de crecimiento verde.

Gómez y Flores (2015) ofrecen un estudio de caso sobre el espárrago y la gestión de ecosistemas en Ica, que encuentra que la probabilidad de adop-

tar alguna práctica de conservación de suelo o manejo de agua aumenta con la educación, la capacitación y el acceso al crédito. Julien *et al.* (2014) valorizan los servicios de regulación y soporte que provee el Parque Nacional del Río Abiseo (PNRA). Para ello, estiman el cambio en la productividad de cacao en dicha zona –generado por los servicios ecosistémicos que brinda el PNRA– utilizando técnicas de *propensity score matching*. Galarza y Gómez (2015) valorizan los servicios ambientales del valle de Pachacamac: recursos y servicios de producción de alimentos, abastecimiento de agua, regulación del clima, control de la contaminación atmosférica, paisaje y tranquilidad rural, tradiciones y folclore. Guzmán (2014) utiliza el método de valoración contingente para estimar el valor económico de mejoras en la calidad del agua y la calidad del paisaje urbano en el río Huatanay, Cusco. Soncco *et al.* (2014) presentan un estudio de valoración económica del servicio de regulación hídrica en el Valle Sagrado, específicamente de las microcuencas de Yanahuara y Jochoc.

1.6 Áreas de alto interés de política pública y relativamente bajo interés de las ciencias sociales

Ordenamiento territorial

Es el más estudiado de los subtemas menos estudiados. Damonte y Glave (2016) discuten la gestión territorial en el marco de la industria extractiva. Con el objetivo de contribuir a la gestión del territorio nacional y de los recursos naturales, se han promovido instrumentos técnicos públicos, como el plan de ordenamiento territorial (POT) y la zonificación ecológica económica (ZEE). Una conclusión del estudio es que la gestión territorial se basa en necesidades y expectativas de la esfera política urbana, pero con una creciente participación de actores rurales y campesinos. Asimismo, Barrantes *et al.* (2016) analizan el proceso de gestión y ordenamiento territorial en la Amazonía. El libro propone aportes teóricos y aplicados para mejorar el diseño e implementación de instrumentos de gestión y ordenamiento territorial, centrándose en el caso de Alto Amazonas, Loreto; asimismo, discute la dinámica de la cadena de valor de la palma aceitera.

Conservación de ecosistemas y biodiversidad productiva

La conservación de ecosistemas y especies es un tema central de la política ambiental. Existe una preocupación internacional por enraizar la conservación a la temática del desarrollo económico, y viceversa (Eclac-OECD 2016). La política pública en el Perú ha avanzado en esta perspectiva con la propuesta de la 'biodiversidad productiva' del Ministerio del Ambiente,

que busca reconciliar las políticas de conservación de la biodiversidad y de fomento productivo (Minam 2014b). Existe todavía poca investigación de ciencias sociales sobre temas asociados. El arqueólogo Alexander Herrera (2011) pasa revista a la recuperación de tecnologías indígenas en los Andes y destaca el éxito de algunos programas de rehabilitación de dichas tecnologías, a través de capacitación a los yachachis (maestros campesinos). Gómez (2013) analiza el aporte económico de la diversidad biológica, estimando que el aporte económico de los productos derivados de la diversidad biológica representa el 22% del PBI y 24% del valor de las exportaciones.

Gestión del riesgo de desastres

Este es otro tema de gran interés para la cooperación internacional y de gran importancia para un país que vive con recurrentes movimientos sísmicos, heladas, sequías, deslizamientos e inundaciones (fenómenos, además, relacionados en su mayoría con las dinámicas de El Niño). Es además un tema de gran importancia para la gestión del desarrollo urbano y el ambiente en las ciudades (ver abajo). Los observadores críticos encuentran que existe insuficiente preocupación pública y escaso desarrollo institucional efectivo. Este es un campo de estudio fundamental donde ha habido mucha literatura asociada a programas específicos de la cooperación internacional, pero escasa investigación en ciencias sociales. Hernández-Vásquez *et al.* (2016) analizan la potencial vulnerabilidad frente a inundaciones de los establecimientos de salud públicos de cuatro regiones del norte del Perú.

El ambiente en las ciudades

El 'medio ambiente' no es solo el del mundo rural y el paisajístico, sino que nos involucra en el día a día. Reflejando el desinterés mayoritario de la política pública municipal por los temas ambientales, más allá de iniciativas de algunos gobiernos municipales puntuales, desde las ciencias sociales no venimos estudiando la gestión de residuos sólidos, el transporte público, la gestión del agua, la calidad del aire, la gestión del riesgo de desastres, las múltiples formas de contaminación ambiental o el espacio público. Guzmán (2016) hace un estudio de economía del comportamiento sobre contribuciones voluntarias para la gestión de residuos sólidos en el Cusco.

Energías renovables

Esta es un área de mucho interés, pensando en el potencial con el que cuenta el Perú. Acá la investigación proviene de fuera del país. Por ejemplo, Love y Garwood (2011) discuten las complejidades de las energías solar y eólica en la Cajamarca rural. Gamio y Eisman (2015) proponen la

creación de una Agencia de Energización Rural (AER), que concentre todas las funciones y los programas de energización dispersos en diferentes organismos, y a la cual se debería dotar de recursos y autonomía. Adicionalmente, se busca la promoción y el apoyo al desarrollo de proveedores energéticos rurales, que sean capaces de brindar de forma sostenible y asequible servicios energéticos a las comunidades aisladas, y ser un polo de desarrollo rural.

■ 2. AGENDA DE INVESTIGACIÓN 2017-2021

Usando como insumo la agenda que el Ministerio del Ambiente 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, varios especialistas consideran 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).

2.1 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 (casos de 'éxito' y 'fracaso', ¿qué impactos han generado las modificaciones de las reglas de juego?, ¿qué condicionantes institucionales están detrás de los casos de relativo éxito/fracaso?).
- La institucionalidad para la regulación de los efectos ambientales de las economías basadas en recursos naturales (estudios de caso de instituciones específicas y su actividad reguladora, ¿cuál ha sido el impacto del 'paquetazo ambiental'?, ¿cuál es la situación de los pasivos ambientales resultantes de actividades extractivas?, estudios de ecología industrial de la industria extractiva).
- 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?).

2.2 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.

- 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 'éxito' y 'fracaso').
- La gran infraestructura en la Amazonía (¿cuál es el impacto ambiental?, ¿qué lecciones ofrecen las experiencias de gestión?).
- Palma aceitera y plantaciones tropicales (¿qué geografías, instituciones, impactos han venido desarrollándose?).
- Economía y ecología política de actividades ilegales: coca, oro y madera (valorización económica, etnografías de las actividades económicas).

2.3 El medio ambiente en las ciudades

Es 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).
- ¿Podemos hablar de 'ciudades sostenibles', cuáles y por qué?

2.4 Biodiversidad, servicios ecosistémicos y economía

Es 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).

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

Es 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, estudio de casos emblemáticos de política pública fallida: Lima, Piura, Trujillo).
- El fenómeno El Niño (historia ambiental; estudios de cuencas y casuística de buena prevención del riesgo de desastres).

■ 3. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **ALVARADO, L.**
2013 *Causas, impactos y lecciones aprendidas sobre los conflictos socio-ambientales: El caso de la minería ilegal e informal en Madre de Dios*. CIES.
- **ARAGÓN y RUDD**
2013 «Natural Resources and Local Communities: Evidence from a Peruvian Gold Mine». En *American Economic Journal: Economic Policy*. vol. 5, n.º 2, pp. 1-25, May 2013.
- **ARELLANO-YANGUAS**
2011 «Aggravating the resource curse: Decentralisation, mining and conflict in Peru». En *The Journal of Development Studies* 47 (4), pp. 617-638.
- **ARROYO y BOELENS**
2013 *Aguas robadas. Despojo hídrico y movilización social. Justicia Hídrica*. Lima: IEP; Quito: Abya-Yala.
- **AYULO, M.**
2012 *Todos quieren minería: cooperación y competencia en Orcopampa*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Facultad de Ciencias Sociales.
- **BARRANTES, R.; E. BORASINO, M. GLAVE, M. LA ROSA y K. VERGARA**
2016 *De la Amazonía su palma: aportes a la gestión territorial en la región Loreto*. Lima: GRADE & IEP.
- **BARRANTES, R y M. GLAVE, (eds.)**
2014 *Amazonía peruana y desarrollo económico*. GRADE & IEP.
- **BEBBINGTON, A. (ed.)**
2011 *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos/Centro Peruano de Estudios Sociales.
2012 *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry: Evidence from South America*. London: Routledge.
- **BEBBINGTON, A. y BURY, J. (eds.)**
2013 *Subterranean Struggles: New Dynamics of Mining, Oil and Gas in Latin America*. Austin: University of Texas Press.
- **BOELENS, Rutgerd; Gerardo DAMONTE, Miriam SEEMANN, Bibiana DUARTE y Cristina YACOUR**
«Despojo del agua en Latinoamérica: introducción a la ecología política del agua en los agronegocios, la minería y las hidroeléctricas». En YACOUR, Cristina; Bibiana DUARTE y Rutgerd BOELENS (eds.), *Agua y ecología política: el extractivismo en la agroexportación, la minería y las hidroeléctricas en Latinoamérica*, pp. 11-32. Quito: Justicia Hídrica; Ediciones Abya-Yala.

- **CAMACHO, A., A. COX y A. GUILLÉN**
 2015 *Impactos de la actividad minero-energética en el desarrollo socio-económico y en la diversificación productiva del Perú*. CIES.
- **CAREY, M.**
 2014 *Glaciares, cambio climático y desastres naturales*. Lima: IEP.
- **CASAS, C. y A. MÁLAGA**
 2013 *La importancia de los recursos naturales en la generación de recursos para el estado y el sistema de transferencias intergubernamentales peruano*.
- **CHIRIF, A.**
 2011 *Pueblos indígenas amazónicos e industrias extractivas*. Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica. Comisión Episcopal de Acción Social.
- **CORREA, F.**
 2013 *Gobernando el medioambiente. El rol de los técnicos de una oficina regional de San Martín en la creación de políticas ambientales y territoriales*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales.
- **CORREA, H. y J. D. MOROCHO**
 2015 *Análisis del impacto económico y social del canon y sobre canon petrolero en la región Piura: periodo 1984-2014*. CIES.
- **DAMMERT, J. L.**
 2015 «¿Forests for Energy? Biofuels and Palm Oil in the Peruvian Amazon». En *Revista Harvard Review of Latin America*. Disponible en <https://revista.drclas.harvard.edu/book/forests-energy>
- **DAMMERT, J. L.; C. CÁRDENAS y E. CANZIANI**
 2012 *Potenciales impactos ambientales y sociales del establecimiento de cultivos de palma aceitera en el departamento de Loreto*. Lima: SPDA.
- **DAMONTE, G.**
 2016 «Minería, Estado y comunidades: cambios institucionales en el último ciclo de expansión extractiva en el Perú. Un balance de investigación». En *GRADE. Investigación para el desarrollo en el Perú: once balances*. Lima: GRADE.
- **DAMONTE, G.; E. PACHECO y C. GRADOS**
 2014 «Dinámicas de concentración y escasez de agua: el boom agroexportador y los pequeños propietarios en las zonas media y alta del río Ica». En *DAMONTE, Gerardo y María Teresa ORÉ (eds.), ¿Escasez de agua?: Retos para la gestión de la cuenca del río Ica*. Lima: PUCP.
- **DAMONTE, G.**
 2016 «The "Blind" State: government quest for formalization and conflict with small-scale miners in the Peruvian Amazon». En *Antipode*, 48(5), pp. 956-976.
- **DAMONTE, G. y M. GLAVE, (eds.)**
 2016 *Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos*. Los

dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización. Lima: GRADE.

• **DARGENT, E. y M.T. URTEAGA**

2016 «Capacidad Estatal y fuerzas sociales: explorando una relación compleja». En GROMPONE, R., *Incertidumbres y distancias: El controvertido protagonismo del Estado en el Perú*, pp.175-206. Lima: IEP.

• **DARGENT, E.; J. C. ORIHUELA, M. PAREDES y M. E. ULFE (eds.)**

2017 *Resource Booms and Institutional Pathways: The Case of the Extractive Industry in Peru*. Nueva York: Palgrave.

• **DEL POZO, C.; E. GUZMÁN y V. PUCARMAYTA**

2012 *¿Minería y bienestar en el Perú?: evaluación de impacto, re-distribución del canon minero, elementos para el debate*. CIES.

• **DÍAZ PALACIOS, J.; M. ARANA, J. TORRES y S. PATRUCCO**

2016 *Historia ambiental del Perú. Siglos XVIII y XIX*. Lima: Ministerio del Ambiente.

• **DOMÍNGUEZ, I.**

2014 «Obras hidráulicas y aguas superficiales en la cuenca del río Ica, su valle y quebradas». En DAMONTE, Gerardo y María Teresa ORÉ (eds.), *¿Escasez de agua?: Retos para la gestión de la cuenca del río Ica*. Lima: PUCP.

• **DOUROJEANNI, M. J.**

2009 *Crónica forestal del Perú*. Lima: UNALM/UNMSM.

2012 *Amazonía probable y deseable*. Lima: Editorial Universitaria Inca Garcilaso de la Vega.

2015 «Medio siglo de forestería profesional en el Perú». En *Xilema* 28, pp. 5-17.

• **DOUROJEANNI, M. J.; L. RAMÍREZ y O. RADA**

2012 *Indígenas, campesinos y grandes empresas: experiencia de los programas de monitoreo socioambiental comunitario*. Lima: ProNaturaleza.

• **ECLAC-OECD**

2016 *Environmental Performance Reviews: Peru 2016. Highlights and recommendations*. Santiago: ECLAC.

• **FIGALLO, M. y K. VERGARA**

2014 «Infraestructura en la Amazonía peruana: una propuesta para proyectar cambios en la cobertura boscosa en la carretera Pucallpa-Cruzeiro do Sul». En GLAVE, Manuel y Roxana BARRANTES (eds.), *Amazonía peruana y desarrollo económico*, pp. 161-207. Lima: GRADE, IEP.

• **FORT, R. y E. BORASINO (eds.)**

2016 *¿Agroindustria en la Amazonía? Posibilidades para el desarrollo inclusivo y sostenible de la palma aceitera en el Perú*. Lima: GRADE.

- **GALARZA, E. y N. COLLADO**
 2013 «Los derechos de pesca: el caso de la pesquería de anchoveta peruana». En *Revista Apuntes*. vol. XL, n.º 73, segundo semestre 2013, pp. 7-42. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- **GALARZA, E. y J. RUIZ**
 2015 *Cambio climático en la política económica nacional: diseño institucional y financiero*. CIES.
- **GALARZA, E. y R. GÓMEZ**
 2015 *Valorización económica de servicios ambientales: El caso de Pachacamac, Lurín*. Documento de trabajo 68. Lima: CIUP.
- **GAMIO, J. y J. EISMAN**
 2015 *Acceso universal a la energía y tecnologías renovables*. CIES.
- **GENG MONTOYA, D. A.**
 2017 *Reformas institucionales del agua en la costa peruana: análisis de la gobernanza del agua en la cuenca Ica-Alto Pampas*. (Tesis para optar el título de Magíster en Gestión de los Recursos Hídricos). Lima: PUCP
- **GÓMEZ, R.**
 2015 *Gestión de los recursos naturales y el ambiente para el desarrollo*. CIES.
 2013 «Cadenas de valor, comercio exterior y diversidad biológica». En *Apuntes* vol. 40, n.º 73.
- **GÓMEZ, R. y F. FLORES**
 2015 «Agricultura y servicios ecosistémicos: El caso del espárrago en Ica». En *Apuntes* vol. 42, n.º 77.
- **GUEVARA, A.**
 2014 «La gestión (des)integrada del agua en la cuenca alta del río Ica: el caso de Santa Rosa de Tambo, Huancavelica». En DAMONTE, Gerardo y María Teresa ORÉ (eds.), *¿Escasez de agua?: Retos para la gestión de la cuenca del río Ica*. Lima: PUCP.
- **GUZMÁN, E.**
 2013 *Impacto económico del cambio climático en la agricultura en la región Cusco, Perú: una aproximación a través del modelo ricardiano*. CIES.
 2014 *Valoración económica de mejoras en los servicios ambientales en el contorno del Río Huatanay, Cusco-Perú*. CIES.
 2016 *Contribuciones voluntarias para la gestión de residuos sólidos en el Cusco: Evidencia desde la economía del comportamiento*. CIES.
- **HERNÁNDEZ-VÁSQUEZ, A.; D. AZAÑEDO, G. BENDEZÚ-QUISPE, J. PACHECO-MENDOZA y R. M. CHAPARRO**
 2016 «Sistemas de información geográfica: aplicación práctica para el estudio de atropellos en el Cercado de Lima, Perú». En *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 33(4), pp. 725-731.

- **HERRERA, A.**
2011 *La recuperación de tecnologías indígenas. Arqueología, tecnología y desarrollo en los Andes*. Lima: IEP, Universidad de los Andes, CLACSO.
- **HOOGESTEGER, J. y P. URTEAGA (eds.).**
2013 *Agua e inequidad: discursos, políticas y medios de vida en la región andina. Justicia Hídrica*. Lima: IEP.
- **IRIGOYEN, M.**
2014 *Gestión sostenible de los recursos naturales e industrias extractivas en la región Piura*. CIES.
- **IRWIN, A.**
2013 «El caso Shougan: Comparando la minería china y occidental en el Perú». En *Apuntes 73*, pp. 103-142.
- **JULIEN et al.**
2014 *Valoración económica de El Parque Nacional del Río Abiseo: el aporte de los servicios de regulación y soporte*. CIES.
- **LOAYZA, N. y J. RIGOLINI**
2016 «The local impact of mining on poverty and inequality: evidence from the commodity boom in Peru». En *World Development 84*, pp. 219-234.
- **LOVE, T. y A. GARWOOD**
2011 «Wind, sun and water: complexities of alternative energy development in rural northern Peru». En *Rural Society, 20(3)*, pp. 294-307.
- **MALLEUX, J.**
2014 *Manejo de bosques con participación de poblaciones indígenas en la región Loreto*. CIES
2015 *Conservación de bosques y deforestación*. CIES.
2016 *Documento de política: Conservación de los bosques y deforestación. 2016-2021*. CIES.
- **MANRIQUE, G.; A. CONTRERAS y N. GUERRERO**
2015 *Transferencias de canon minero en los resultados educativos Arequipa, Moquegua y Tacna*. CIES.
- **MARSHALL, A.**
2014 *Apropiarse del desierto: Agricultura globalizada y dinámicas socioambientales en la costa peruana*. Lima: IEFA-IRD.
- **MERINO, R.**
2015 «The politics of extractive governance: Indigenous peoples and socio-environmental conflicts». En *The Extractive Industries and Society 2(1)*, pp. 85-92.
- **MINAM**
2014a *Informe nacional del estado del ambiente 2012-2013/Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental*.

2014b *Estrategia Nacional de biodiversidad biológica al 2021. Plan de Acción 2014-2018*. Lima: Ministerio del Ambiente.

2017 *Agenda de investigación ambiental al 2021*.

• **MOLINA, O. y V. SALDARRIAGA**

2015 *Cambio climático y desigualdad desde la cuna: el impacto de la variabilidad de la temperatura en el peso al nacer*. CIES.

• **MONTES, L.**

2014 *gestión sostenible de los recursos naturales e industrias extractivas de la región La Libertad*. CIES.

• **MONTOYA, J. y C. ZUMAETA**

2015 *Uso de la tierra, comunidades y áreas protegidas en la Amazonía baja peruana: aplicación de un enfoque multinivel*. CIES.

• **MUÑOZ, G. I.; S. P. NAVAS y M. D. MILLA**

2014 «El problema de la disponibilidad de agua de riego: el caso de la cuenca del río Ica». En *¿Escasez de agua? Retos para la gestión de la cuenca del río Ica*, pp. 87-126. Lima: Fondo Editorial PUCP.

• **MUÑOZ, I.**

2011a «Desigualdades en la distribución del agua de riego. El caso del valle de Ica». En *Perspectiva*, (14), pp.103-117.

2011b «Desigualdad distributiva en el Perú: dimensiones». En LEÓN, J. e IGUÍNIZ, J. (eds.), *Desigualdades en la distribución del agua de riego. El caso del valle de Ica*, pp. 267-290. Lima: Fondo Editorial PUCP.

2015 «Adaptación y debilidad del Estado: El caso de la escasez de agua subterránea en Ica». En *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 2 (4), pp. 47-68.

2016 «Agroexportación y sobreexplotación del acuífero de Ica en Perú». En *Anthropologica*, 34 (37), pp. 115-138.

• **NIÑO, E. S.**

2015 «OEFA: de la responsabilidad ambiental, el daño ambiental y otros criterios al momento de resolver procedimientos administrativos sancionadores». En *Revista Vox Juris*, 30(2), pp. 69-76.

• **ORÉ, M. T. y G. DAMONTE**

2014 *Escasez de agua en la cuenca del río Ica*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.

• **ORÉ, M. T. y D. GENG**

2014 «Políticas públicas del agua en las regiones: las vicisitudes para la creación del Consejo de Recursos Hídricos de la cuenca Ica-Huancavelica». En ORÉ, M.T. (ed.), *¿Escasez de agua en Ica?*, pp. 269-311.

• **ORELLANA, A.**

2014 *Preservando la gobernabilidad democrática: un análisis de las oficinas de*

resolución de conflictos 200-2014. Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales.

• **ORIHUELA, J. C.**

2013 «¿How do 'Mineral-States' Learn? Path-Dependence, Networks and Policy Change in the Development of Economic Institutions». En *World Development* 43(3), pp. 138-148.

2014a «Converging Divergence: The Diffusion of the Green State in Latin America». En *Studies in Comparative International Development* 49 (2), pp. 242-265.

2014b «La gobernanza de los recursos y el ambiente en la Amazonía peruana: delineando una agenda de investigación desde el institucionalismo económico». En DAMONTE, G., VILA, G. (eds.), *Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú: aportes desde las ciencias sociales*. Lima: CISEPA.

2014c «The Environmental Rules of Economic Development: Governing Air Pollution from Smelters in Chuquicamata and La Oroya». En *Journal of Latin American Studies* 46(1), pp. 151-183.

2017a «La formación del Estado verde: redes, legados y contingencia en el nacimiento de la política forestal en el Perú». En *Cuadernos de Investigación de la Escuela de Gobierno*. Lima: PUCP.

2017b «Assembling participatory Tambopata: Environmentality entrepreneurs and the political economy of nature». En *Forest Policy and Economics* 80, pp. 52-62.

• **ORIHUELA, J. C. y R. THORP**

2012 «The Political Economy of Extractives in Bolivia, Ecuador and Peru». En BEBBINGTON, A. (ed.), *Social conflict, economic development and extractive industry: Evidence from South America*. London: Routledge.

• **ORIHUELA, J. C. y M. PAREDES**

2015 *Gestión sostenible de recursos naturales e industrias extractivas: los desafíos del desarrollo regional basado en recursos extractivos*. CIES.

• **PAREDES, M.**

2016 «The globalization of mining conflict: Cases from Peru». En *The Extractive Industries and Society* 3(4), pp. 1046-1057.

• **PAUCARMAYTA, V.**

2014 *Gestión sostenible de los recursos naturales e industrias extractivas en Cusco*. CIES.

• **PLANCC**

2014 *Escenarios de mitigación del cambio climático en el Perú al 2050: construyendo un desarrollo bajo en emisiones*. Lima: PlanCC.

2017 *Bitácora climática: propuesta de un modelo para implementar la contribución nacional en mitigación*. Lima: PlanCC.

- **PNUD, PNUMA, UICN e IM**
 2016 *La adaptación basada en ecosistemas: lecciones aprendidas para la adaptación al cambio climático en la Reserva Paisajística Nor Yauyos Cochas*. Lima: PNUD.
- **PONCE, A. F. y C. MCCLINTOCK**
 2014 «The explosive combination of inefficient local bureaucracies and mining production: Evidence from localized societal protests in Peru». En *Latin American Politics and Society*, 56(3), pp. 118-140.
- **POSTIGO, J.**
 2013 «Desencuentros y (potenciales) sinergias entre las respuestas de campesinos y autoridades regionales frente al cambio climático en el sur andino peruano». En POSTIGO, J. (ed.), *Cambio climático, movimientos sociales y políticas públicas: una vinculación necesaria*. Santiago: ICAL.
- **PULGAR-VIDAL, M.**
 2006 *Presentación de la Ley General del Ambiente*. Mimeo, SPDA.
- **RAISG**
 2015 *Deforestación en la Amazonía (1970-2013)*. Disponible en www.raisg.socioambiental.org.
- **RAY, R.; K. GALLAGHER, A. LÓPEZ y C. SANBORN**
 2016 *China en América Latina: lecciones para la cooperación sur-sur y el desarrollo sostenible*. Lima: Universidad del Pacífico.
- **RENDÓN, E.**
 2015 «La huella hídrica como un indicador de sustentabilidad y su aplicación en el Perú». En *Saber y Hacer: Revista de la Facultad de Ingeniería*, 2(1), pp. 34.
- **ROA-GARCÍA, M. C.; P. URTEAGA-CROVETTO y R. BUSTAMANTE-ZENTENO**
 2015 «Water laws in the Andes: A promising precedent for challenging neoliberalism». En *Geoforum*, 64, pp. 270-280.
- **SANBORN, C. y V. CHONN**
 2015 «Chinese Investment in Peru's Mining Industry: ¿Blessing or Curse?». En *BU Global: Economic Governance Initiative Discussion Paper*.
- **SCRIVEN, J.**
 2012 «Preparing for REDD: Forest Governance Challenges in Perú's Central Selva». En *Journal of Sustainable Forestry*, n.º 31 (4), pp. 421-444.
- **SEARS, R y M. PINEDO-VASQUEZ**
 2011 «Forest Policy Reform and the Organization of Logging in the Peruvian Amazon». En *Development & Change*, 42(2), pp. 609-631.
- **SILVA, L.**
 2014 *El régimen internacional del biocomercio y la relación entre el modelo económico comercial y el modelo sobre el cuidado y conservación del medio am-*

biente: el caso peruano. Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales.

- **SOLÍS, D.**
2014 *Financiamiento ambiental y climático*. CIES.
- **SONCCO, C.; S. FONSECA e I. CASANA**
2014 *Valoración económica del servicio de regulación hídrica en el Valle Sagrado de los Inkas, departamento de Cusco en las microcuencas de Yanahuara y Jochoc*. CIES.
- **TELLO, M.**
2015 «Recursos naturales, diversificación y crecimiento regional en el Perú». En *Economía* (02544415), 38(75), pp. 41-100.
- **TICCI, E. y J. ESCOBAL**
2015 «Extractive industries and local development in the Peruvian Highlands». En *Environment and Development Economics* 20(1), pp.101-126.
- **TVETERAS, S.; C. E. PAREDES y J. PEÑA-TORRES**
2011 «Individual Vessel Quotas in Peru: Stopping the Race for Anchovies». En *Marine Resource Economics* 26 (3), pp. 225-232.
- **URTEAGA, P. (ed.)**
2011 *Agua e industrias extractivas: cambios y continuidades en los Andes*. Lima: IEP.
2015 *Cinco años de la Ley de Recursos Hídricos en el Perú. Segundas jornadas de derecho de aguas*. Lima: Departamento Académico de Derecho, CICAJ, INTE-PUCP.
- **URTEAGA, P.**
2016 «Between Water Abundance and Scarcity: Discourses, Biofuels, and Power in Piura, Peru». En *Antipode*, 48(4).
- **VALENCIA, A.**
2014 «Human Rights Trade-Offs in a Context of Systemic Unfreedom: Health vs. Work in the Case of the Smelter Town of La Oroya, Peru». En *Journal of Human Rights*, 13(4), pp. 456-479.
2016 *Human Rights Trade-offs in Times of Economic Growth: The Long-term capability impacts of extractive-led development*. New York: Palgrave MacMillan.
- **VALVERDE, A.**
2014 *Cambia el clima, no cambia el Estado: El diseño de la política de adaptación al cambio climático en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales.
- **VARESE, S.**
2017 «From Repression to revolution: Velasquismo in Amazonia, 1968-1975». En AGUIRRE, C. y DRINOT, P. (eds.), *The Peculiar Revolution: Rethinking the Peruvian Experiment Under Military Rule*. University of Texas Press

• **VERGARA, K; M. FIGALLO y M. GLAVE**

2014 «Infraestructura en la Amazonía peruana: Una propuesta para proyectar cambios en la cobertura boscosa en la carretera Pucallpa-Cruzeiro do Sul». En GLAVE, Manuel y Roxana BARRANTES (eds.), *Amazonía peruana y desarrollo económico*. Lima: GRADE, IEP.

• **WIELAND y THORNTON**

2014 «Escuchando ladrar a los perros: Hernando de Soto y su receta para la Amazonía». En *Revista Derecho PUCP* n.º 70. Pontificia Universidad Católica del Perú.

• **ZAPATA, M.**

2014 *Industria extractiva China en el Perú: Caso Shougang Hierro Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales.

• **ZEGARRA, E.**

2014 *Economía del agua: conceptos y aplicaciones para una mejor gestión*. Lima: GRADE.

• **ZEGARRA, E. y R. VARGAS**

2016 «Análisis socioeconómico de los arreglos institucionales existentes en la cadena de palma aceitera en el Perú». En FORT, R. Y BORASINO, E. (eds.), *¿Agroindustria en la Amazonía? Posibilidades para el desarrollo inclusivo y sostenible de la palma aceitera en el Perú*. Lima: GRADE.

■ 4. ANEXOS

ANEXO 1. La Agenda de investigación ambiental al 2021 del Minam

Siguiendo con las recomendaciones de los funcionarios del sector que asistieron al taller de validación del 23 de marzo de 2017, organizado por el Ministerio del Ambiente, en este anexo se recoge en forma resumida la *Agenda de investigación ambiental al 2021* del Minam (*Agenda ambiental*, en adelante). En vez de sugerir una agenda desde 'la oferta de investigación'; es decir, desde la opinión de e investigación realizada por académicos, acá se presenta 'la demanda de investigación' del sector.

La *Agenda ambiental* tiene como antecedentes un conjunto de planes y políticas vigentes:

- Políticas de estado del Acuerdo Nacional
- Plan Bicentenario, el Perú hacia el 2021
- Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Competitividad y el Desarrollo Humano 2006-2021
- Plan Nacional de Competitividad
- Plan Nacional de Diversificación Productiva
- Ejes estratégicos de la gestión ambiental
- Plan Nacional de Recursos Hídricos
- Política Nacional de Educación Ambiental
- Política Nacional del Ambiente

Un segundo elemento que considera la *Agenda ambiental* son los seis lineamientos de la gestión ambiental 2017-2021: i) aprovechamiento de la diversidad biológica, ii) crecimiento verde y adaptación al cambio climático, iii) gestión marino-costera, iv) gestión de residuos sólidos, v) prevención de la contaminación ambiental y ecoeficiencia, y vi) institucionalidad ambiental.

La *Agenda ambiental* reagrupa estas categorías en tres grandes ejes temáticos:

- Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica
- Gestión integral de la calidad ambiental
- Temas transversales y estudios integrales

Cada eje temático agrupa componentes, áreas temáticas y varias decenas de líneas de investigación. Es importante precisar que esta agenda se elaboró pensando tanto en las ciencias sociales como en las naturales, por lo que el campo de investigación demandado es bastante amplio. A continuación, listamos las líneas de investigación de la *Agenda de investigación ambiental al 2021* del Minam, clasificadas por 'eje temáticos', 'componentes' y 'áreas temáticas':

EJE TEMÁTICO 1

CONSERVACIÓN Y APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES Y DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

COMPONENTE	ÁREA TEMÁTICA	LÍNEA DE INVESTIGACIÓN
Diversidad biológica	Conservación de la diversidad biológica	<ul style="list-style-type: none"> • Taxonomía de especies silvestres y claves para el ecosistema • Bioindicadores del estado de conservación de ecosistemas • Hábitats críticos para la conservación de la diversidad biológica • Diversidad funcional y determinación de grupos funcionales • Patrones de diversificación para la delimitación de áreas con alta diversidad biológica • Dinámica de poblaciones de especies Cites y amenazadas • Impacto de las especies exóticas invasoras sobre la biodiversidad • Dinámica de fragmentación de ecosistemas que aceleran la pérdida de biodiversidad • Técnicas y tecnologías para la conservación de especies amenazadas • Monitoreo de indicadores a nivel del Sistema de Áreas Naturales Protegidas • Sitios de referencia identificados en áreas naturales protegidas (sitios blanco)
	Ecología aplicada	<ul style="list-style-type: none"> • Ecosistemas y especies prioritarias, y de los procesos de diversificación de la biota • Patrones de diversidad, conectividad y redes • Ecosistemas priorizados para viabilidad de las

COMPONENTE	ÁREA TEMÁTICA	LÍNEA DE INVESTIGACIÓN
		restauraciones ecológicas <ul style="list-style-type: none"> • Monitoreo de los ecosistemas con énfasis en cobertura y cambio de uso • Estocasticidad ambiental y su efecto sobre los ecosistemas • Modelos ecohidrológicos • Ecosistemas, priorizando los frágiles • Resiliencia asociada a problemas crítico-ambientales • Recuperación y remediación de ecosistemas degradados • Restauraciones ecológicas, a escala de paisaje y a escala de ecosistemas • Técnicas para recuperación y remediación de ecosistemas degradados
	Biotecnología y recursos genéticos	<ul style="list-style-type: none"> • Diversidad genética y flujo de genes en las plantas nativas del Perú de importancia económica • Técnicas de conservación de semillas de especies silvestres • Variabilidad genética de especies con potencial económico y especies clave para la conservación de ecosistemas • Parientes silvestres de las especies cultivadas, con fines de conservación e identificación de resistencia a factores adversos bióticos y abióticos
Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales	Ecología de sistemas productivos	<ul style="list-style-type: none"> • Ecosistemas productivos tradicionales • Conservación <i>in situ</i> de la agrobiodiversidad • Comunidades bióticas en el suelo y su productividad • Evaluación ecológica y estructural de los ecosistemas productivos tradicionales
	Valoración económica del patrimonio natural	<ul style="list-style-type: none"> • Valor económico de los ecosistemas y servicios ecosistémicos (en ecosistemas priorizados y en áreas naturales protegidas) • Stock de carbono en los distintos ecosistemas del país • Potencial hídrico de los ecosistemas • Conservación o degradación de hábitats para el desarrollo de medidas de compensación • Amenazas, integridad y viabilidad ecológica de los ecosistemas para el desarrollo de medidas de compensación

COMPONENTE	ÁREA TEMÁTICA	LÍNEA DE INVESTIGACIÓN
		<ul style="list-style-type: none"> • Áreas de equivalencia ecológica con fines de compensación • Valoración económica de bienes y servicios ecosistémicos • Índices biofísicos aplicables a los sistemas ecológicos • Valor ecológico de los ecosistemas • Determinación, evaluación y categorización de especies de flora y fauna silvestre según su relevancia económica, social, ambiental y cultural • Valoración económica del daño ambiental causado por actividades productivas • Valoración económica de la regulación hídrica, aire, acústica, erosión, entre otros factores • Metodologías de valoración económica de los servicios ecosistémicos
	Valoración cultural del patrimonio natural	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción de las comunidades nativas, campesinas y poblaciones urbanas sobre el patrimonio natural y su aprovechamiento • Percepción de las poblaciones urbanas sobre el patrimonio natural y su aprovechamiento • Conocimientos tradicionales como alternativas para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales
	Biocomercio	<ul style="list-style-type: none"> • Productos y procesos con alto valor agregado para el biocomercio • Diversidad biológica promisoría y los principales recursos con potencial de biocomercio y aplicación de modelos para el uso sostenible • Efectos farmacológicos y toxicológicos de los principales recursos posicionados y emergentes del biocomercio • Saberes y conocimientos tradicionales sobre las propiedades de los recursos posicionados y emergentes del biocomercio • Propagación y reproducción masiva y estandarizada de los principales recursos posicionados y emergentes del biocomercio • Bioprospección, vigilancia tecnológica e inteligencia competitiva de las cadenas de valor

COMPONENTE	ÁREA TEMÁTICA	LÍNEA DE INVESTIGACIÓN
		de la biodiversidad para identificar potenciales innovaciones para el biocomercio
Minería y energía	Minería	<ul style="list-style-type: none"> • Impacto de la actividad minera a nivel de ecosistemas y sus servicios, y áreas naturales protegidas y su efecto sobre la biodiversidad • Bioacumulación de metales pesados en especies vegetales y animales • Tecnologías limpias aplicadas en el sector minero para la minimización de riesgos e impactos ambientales • Tecnologías para la recuperación de áreas degradadas por pasivos mineros
	Energía	<ul style="list-style-type: none"> • Potencial de recursos naturales renovables para su aprovechamiento como energías alternativas • Tecnologías energéticas renovables • Soluciones tecnológicas de eficiencia energética para zonas urbanas y rurales
Bosques	Manejo de bosques	<ul style="list-style-type: none"> • Sucesión y flujo ecológico de los bosques • Técnicas para el aprovechamiento y/o recuperación de bosques intervenidos • Tendencias de deforestación y alerta temprana de eventos de deforestación
	Reforestación y recuperación de áreas degradadas	<ul style="list-style-type: none"> • Selección de las especies y fuentes de semilla más apropiadas • Métodos de restauración exitosos y protocolos de propagación de especies nativas • Estrategias para el suministro sostenible de semilla de calidad, involucrando una diversidad de actores (campesinos, pueblos indígenas, finqueros, áreas protegidas)
Ecosistemas acuáticos y marino-costeros	Oceanografía	<ul style="list-style-type: none"> • Características físicas del mar peruano y sus variaciones espacio-temporales en meso, macro y microescala • Variabilidad espacial y temporal de los procesos biogeoquímicos en columnas de agua y sedimentos marinos

COMPONENTE	ÁREA TEMÁTICA	LÍNEA DE INVESTIGACIÓN
		<ul style="list-style-type: none"> • Relaciones funcionales oceanográficas y el sistema climático
	Limnología	<ul style="list-style-type: none"> • Características físicas de los ecosistemas acuáticos continentales y sus variaciones espacio-temporales • Variabilidad espacial y temporal de los procesos biogeoquímicos en columnas de agua y sedimentos lacustres • Factores físicos asociados a la dinámica fluvial en cuencas
	Biodiversidad acuática	<ul style="list-style-type: none"> • Dinámica poblacional de especies amenazadas y depredadores superiores en ecosistemas acuáticos marino-costeros y continentales • Sistema planctónico y bentónico para la formulación de modelos ecológicos • Tecnologías para el manejo ecosistémico de humedales, aguajales, manglares y cuencas • Actividades antropogénicas en los ecosistemas acuáticos marino-costeros y continentales
	Calidad ambiental de los ecosistemas acuáticos	<ul style="list-style-type: none"> • Etiología, patología y epidemiología de enfermedades que afectan a especies acuáticas en ambientes naturales y sistemas de cultivo • Efectos de sustancias químicas y tóxicas en los organismos acuáticos y sus poblaciones • Procesos de erosión de las zonas marino-costeras
Recursos hídricos y suelos	Recursos hídricos	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad, demanda y calidad del agua de las cuencas del país • Uso de los recursos hídricos • Contaminación, niveles de salinidad y extracción de aguas continentales y subterráneas • Comportamiento de cuerpos de agua continentales (lénticos y lóticos) orientados a la prevención de desastres • Zona de protección ambiental litoral de bahías de importancia ecológica • Conocimientos y tecnologías tradicionales sobre el manejo sostenible del agua • Modelos hidroambientales y su relación con la

COMPONENTE	ÁREA TEMÁTICA	LÍNEA DE INVESTIGACIÓN
		sostenibilidad social <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación del caudal ecológico
Desarrollo sostenible de la Amazonía	Manejo de territorios comunales amazónicos	<ul style="list-style-type: none"> • Territorio comunal y su uso (extracción y conservación)
	Dinámica regional amazónica	<ul style="list-style-type: none"> • Impactos ambientales de los procesos de integración comercial • Impactos ambientales como consecuencia del cultivo de coca, el uso de insumos para la elaboración ilícita de drogas, las actividades propias del narcotráfico y el contrabando • Impactos ambientales de la adopción del ecoturismo, turismo de la naturaleza y turismo de aventura como alternativas de desarrollo económico de la región amazónica • Impactos ambientales del impulso, renovación y mejora de hidrovías como alternativas de transporte en la región amazónica • Desarrollo productivo de áreas estratégicas de la Amazonía peruana • Opciones productivas sostenibles y de conservación ambiental en la Amazonía peruana • Clima de la cuenca amazónica y de la región andina

COMPONENTE	ÁREA TEMÁTICA	LÍNEA DE INVESTIGACIÓN
Cambio climático y variabilidad climática	Modelos climáticos y escenarios futuros del clima	<ul style="list-style-type: none"> • Series climáticas y paleoclimáticas para estudiar indicios del cambio climático en el territorio y el mar peruano • Circulación atmosférica y oceánica asociada al cambio climático y su relación con eventos extremos como El Niño • Interacción océano-atmósfera y teleconexiones en relación con cambios climáticos • Modelos atmosféricos de alta resolución y métodos empíricos para regionalización de escenarios climáticos a diversas escalas espaciales • Comportamiento atmosférico y oceanográfico en los diferentes escenarios de cambio climático • Factores físicos asociados al balance hídrico en cuencas (precipitaciones, glaciares, agua subterránea, etc.) bajo diferentes escenarios de cambio climático • Dinámica de la criósfera • Conocimientos ecolimáticos y científicos • Sistemas de alerta temprana para pronosticar eventos extremos relacionados a El Niño y a La Niña
	Mitigación de gases de efecto invernadero	<ul style="list-style-type: none"> • Dinámica de gases de efecto invernadero en ecosistemas con potencial de créditos de carbono y mercados de MDL (mecanismos de desarrollo limpio) • Reducción de emisiones por deforestación evitada • Sistemas productivos silviculturales y agroforestales sostenibles y con eficiente capacidad de captura de carbono • Utilización de energía limpia y reducción de emisiones en viviendas de zonas urbanas
	Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático	<ul style="list-style-type: none"> • Impacto del cambio climático sobre los climas regionales y locales • Impacto del cambio climático sobre las surgencias costeras y las masas de aguas oceánicas • Impacto de los cambios químicos asociados a las emisiones naturales y antropogénicas de gases de efecto invernadero en la biogeoquímica • Impacto sobre la disponibilidad y calidad de los sistemas hidrológicos por cuencas bajo diferentes escenarios de cambio climático

COMPONENTE	ÁREA TEMÁTICA	LÍNEA DE INVESTIGACIÓN
		<ul style="list-style-type: none"> • Cambio o variabilidad de la biodiversidad ante los efectos del cambio climático bajo diversos eventos y escenarios • Impacto de diversos escenarios climáticos sobre la agrobiodiversidad y los sistemas productivos (agropecuarios y forestales) • Impacto de distintos escenarios climáticos sobre la biodiversidad, ecosistemas naturales y áreas naturales protegidas • Transferencia de tecnologías de punta y rescate de tecnologías tradicionales para reducir la vulnerabilidad de los sistemas productivos agrarios y forestales ante el cambio climático • Vulnerabilidad de las poblaciones humanas en distintos ámbitos nacionales, sus sistemas productivos e infraestructura ante los escenarios del cambio climático • Desarrollo y transferencia de tecnologías para la adaptación y sostenibilidad de las zonas litorales marino-costeras, ribereñas y lacustres ante los impactos del cambio climático • Impacto de diversos escenarios del cambio climático sobre los sectores vulnerables priorizados: recursos hídricos, agricultura, salud, infraestructura, biodiversidad y pesca • Desarrollo y transferencia de tecnologías para la adaptación al cambio climático en los sectores vulnerables priorizados: recursos hídricos, agricultura, salud, infraestructura, biodiversidad y pesca • Efecto del cambio climático sobre la composición, densidad de población y migración de especies nativas, introducidas e invasoras en distintos ecosistemas

FUENTE: Minam (2017).

EJE TEMÁTICO 2

GESTIÓN INTEGRAL DE LA CALIDAD AMBIENTAL

COMPONENTE	ÁREA TEMÁTICA	LÍNEA DE INVESTIGACIÓN
Calidad del agua	Evaluación de la calidad del agua	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de tecnologías de monitoreo automático de calidad del agua • Comportamiento de los contaminantes, de origen natural o antrópico, en cuerpos de agua superficiales, incluyendo glaciares y aguas subterráneas • Tecnologías de monitoreo automático de calidad del agua • Características naturales de los cuerpos de agua superficiales, en relación a los estándares de calidad ambiental para agua y para zonas de potencial minero • Relación funcional de la contaminación del agua, como relación operativa entre la contaminación natural y antrópica
	Uso y tratamiento de agua	<ul style="list-style-type: none"> • Tecnologías para la reutilización de agua residual doméstica • Tecnologías para la reutilización de aguas residuales de las actividades agrícolas y pesqueras • Sistemas de tratamiento de aguas residuales en las distintas zonas geológicas • Disposición de las aguas de producción en lotes petroleros • Tratamiento y disposición final de lodos originados en las plantas de tratamiento de aguas residuales domésticas e industriales • Sistemas de potabilización del agua de mar • Sistemas de disposición final de aguas residuales en los cuerpos de agua marinos y continentales, así como efectos en los ecosistemas acuáticos • Técnicas para el tratamiento de efluentes ácidos mediante humedales • Prácticas ciudadanas sobre uso y gestión de la calidad del agua • Desarrollo y transferencia de tecnologías de punta para la descontaminación de aguas subterráneas y superficiales • Valoración económica y ambiental de la reutilización de las aguas residuales

COMPONENTE	ÁREA TEMÁTICA	LÍNEA DE INVESTIGACIÓN
Calidad del aire	Evaluación de la calidad del aire	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad del aire en ecosistemas • Calidad del aire en ciudades • Sensibilidad de la capa de ozono, frente a los gases de efecto invernadero • Determinación cuantitativa de fuentes de aerosoles atmosféricos en ciudades priorizadas • Radiación ultravioleta en distintas zonas del país • Caracterización química de la calidad del aire en ecosistemas priorizados • Impacto de los contaminantes de origen natural (océanos, volcanes, etc.) en la calidad del aire • Comportamiento de los contaminantes atmosféricos (dispersión, transporte, disposición seca y húmeda, etc.) • Emisiones fugitivas de hidrocarburos en los tanques de almacenamiento de las baterías, refinerías, plantas de procesamiento y plantas en envasadoras
	Control de emisiones	<ul style="list-style-type: none"> • Emisiones de gases y material particulado de las actividades industriales y vehículos automotores • Gases de efecto invernadero de instalaciones de combustión y poscombustión • Tecnologías de amortiguamiento de las emisiones sonoras y vibraciones generadas por la actividad industrial • Tecnologías para reducir la dispersión de material particulado generadas por las actividades industriales ligeras • Tecnologías para el control de olores en el proceso productivo de actividades industriales • Tecnologías para el control de compuestos orgánicos volátiles en el aire • Desarrollo de tecnologías de abatimiento de radiaciones no ionizantes
Calidad del suelo	Evaluación de la calidad del suelo	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad de suelos • Tecnologías de monitoreo de calidad del suelo • Comportamiento de los contaminantes en el suelo
	Uso y tratamiento del suelo	<ul style="list-style-type: none"> • Tecnologías para la recuperación de suelos degradados y contaminados • Desarrollo y transferencia de tecnologías para la

COMPONENTE	ÁREA TEMÁTICA	LÍNEA DE INVESTIGACIÓN
		recuperación de suelos degradados y contaminados <ul style="list-style-type: none"> • Prácticas ciudadanas sobre uso y gestión de la calidad del suelo
Residuos sólidos y peligrosos	Disposición de residuos sólidos	<ul style="list-style-type: none"> • Tecnologías para la disposición final de residuos sólidos (residuos orgánicos, residuos de material de construcción, etc.) • Caracterización de la peligrosidad de residuos sólidos domésticos, hospitalarios, industriales, etc. • Movilidad y dispersión de lixiviados de los rellenos sanitarios y depósitos de residuos peligrosos, incluyendo relaves mineros, en el suelo, subsuelo y agua subterránea • Prácticas y actitudes ciudadanas relacionadas con la disposición de residuos sólidos
	Aprovechamiento de residuos sólidos	<ul style="list-style-type: none"> • Tecnologías de aprovechamiento y recuperación de materiales provenientes de los residuos sólidos (residuos orgánicos, residuos industriales, material de construcción, desmonte, etc.) • Tecnologías para el reciclaje de residuos sólidos, peligrosos y químicos. • Prácticas y sistemas de reciclaje de residuos sólidos
	Tratamiento de residuos sólidos y peligrosos	<ul style="list-style-type: none"> • Tecnologías de tratamiento de residuos sólidos, orgánicos, peligrosos y químicos • Tecnologías de tratamiento de residuos en zonas rurales • Prácticas y sistemas de reciclaje de residuos sólidos • Valoración económica de programas de manejo de residuos
Salud y ambiente	Toxicología y ecotoxicología	<ul style="list-style-type: none"> • Aporte de los agentes contaminadores en el aire, agua, y suelo • Dosis-respuesta entre la contaminación ambiental (aire, agua, suelo) y la salud de las personas • Contaminantes presentes en el agua, suelo y aire y efecto en la salud humana y ambiental

FUENTE: Minam (2017).

EJE TEMÁTICO 3

TEMAS TRANSVERSALES Y ESTUDIOS INTEGRALES

COMPONENTE	ÁREA TEMÁTICA	LÍNEA DE INVESTIGACIÓN
Diversidad y ambiente	Género y ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Interacciones socioambientales y contribuciones del enfoque de género en el desarrollo sostenible
	Interculturalidad y ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimientos tradicionales bajo métodos científicos con la participación de miembros de las comunidades campesinas y/o nativas
	Conflictividad en torno a los recursos naturales y calidad del ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico histórico, análisis prospectivo y de alcance (<i>scoping</i>) en ámbitos asociados a la conflictividad por recursos naturales y calidad del ambiente • Conflictividad social frente a fenómenos generados por la variabilidad climática y el cambio climático
	Retos para la gestión ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios integrales asociados a los problemas ambientales proponiendo mejoras en su manejo
	Estudios socioecológicos	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios de los sistemas socioecológicos con énfasis en el manejo de la gestión de la resiliencia y sus respuestas a la incertidumbre • Estudios integrales en los estudios de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas, con la finalidad de identificar variables clave para la gestión de los proyectos, programas y planes • Sistemas socioecológicos con énfasis en el manejo de la gestión de la resiliencia y sus respuestas a la incertidumbre • Estudios de alcance (<i>scoping</i>) asociados al manejo de los recursos naturales y la gestión de la calidad ambiental • Estudios integrales sobre la identificación de formas de organización social y proceso de toma de decisiones en temas ambientales • Migración a las áreas naturales protegidas y ecosistemas priorizados

COMPONENTE	ÁREA TEMÁTICA	LÍNEA DE INVESTIGACIÓN
Gobernanza ambiental	Normatividad y políticas ambientales	<ul style="list-style-type: none"> • Sustento de las políticas ambientales • Políticas públicas en el mejoramiento de la gestión ambiental • Impacto de la expansión urbana sobre indicadores ambientales
	Ambiente y economía	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos económicos y la regulación ambiental en el país • Regulaciones ambientales en el desempeño de las empresas (rentabilidad, competitividad, etc.) • Medición macroeconómica de la interrelación entre el ambiente y la economía • Aprovechamiento sostenible de recursos naturales renovables y no renovables • Impacto económico del otorgamiento de derechos en manejo de recursos naturales y recurso paisaje que generan las áreas naturales protegidas
Investigación en la Antártida	Investigación en la Antártida	<ul style="list-style-type: none"> • Impacto antrópico en la Antártida y desarrollo de tecnologías y buenas prácticas para la remoción de residuos sólidos • Estado del ecosistema antártico y su diversidad biológica • Umbrales antárticos: resiliencia y adaptación del ecosistema • Cambio climático en la Antártida • Biología molecular y microbiología antártica • Ciencias físicas, ciencias de la Tierra • Estudios comparativos del comportamiento de glaciares cercanos a la base peruana Machu Picchu y los glaciares tropicales andinos, incluyendo componentes hidrológicos y meteorológicos
Evaluación de peligros naturales en la gestión del riesgo de desastres	Tierra sólida	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios sobre los sismos, tsunamis y procesos asociados • Estudios sobre los volcanes activos y procesos asociados • Riesgos geológicos de movimientos en masa: deslizamientos, aluviones, avalanchas y otros flujos • Aporte de los ecosistemas de montaña en la mitigación de riesgos de deslizamientos y flujos mediante el afianzamiento de suelos

COMPONENTE	ÁREA TEMÁTICA	LÍNEA DE INVESTIGACIÓN
	Atmósfera e hidrósfera	<ul style="list-style-type: none"> • El fenómeno El Niño: procesos físicos y su modelamiento • Eventos extremos climáticos en los Andes y la Amazonía • Erosión y transporte de sedimentos • Interacción océano-atmósfera y los peligros físicos marino-costeros
	Geoespacio	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de alerta temprana para desbordes de lagunas • Procesos ionosféricos peligrosos para actividades humanas • Caracterización y evaluación de meteoros • Física de la actividad solar
	Investigación socioeconómica sobre vulnerabilidades asociadas a peligros geofísicos	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción de la población sobre la ocurrencia de peligros geofísicos • Evaluación socioeconómica de posibles desastres de origen glaciario • Uso del territorio en zonas impactadas por peligros geológicos y geofísicos • Medidas de adecuación y adaptación actuales y futuras de poblaciones impactadas por peligros geológicos y geofísicos
Gobernanza ambiental	Tecnología e innovación ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Investigación y desarrollo de instrumentos (equipos y <i>software</i>) para captura y procesamiento de datos geológicos, geofísicos, ecosistémicos, bosques y de las diferentes áreas temáticas ambientales

FUENTE: Minam (2017).

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA

CORREO E.: tareagrafica@tareagrafica.com

PÁGINA WEB: www.tareagrafica.com

TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582

AGOSTO 2017 LIMA - PERÚ

En las páginas de esta publicación, encontrará una amplia reflexión sobre la investigación en el Perú en los últimos cuatro años, así como la agenda pendiente y prioritaria al 2021, año del Bicentenario de la Independencia del Perú y año donde el Perú busca ser miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Las temáticas de la presente publicación giran en torno a cinco ejes: Estado y gestión pública; derechos ciudadanos; política económica; pobreza y desarrollo; y ciencia y ambiente.

¿Por qué estos ejes? Porque desde la academia, consideramos que engloban los grandes desafíos que tiene el Perú para eliminar la pobreza y la desigualdad, y avanzar hacia un país con bases institucionales y económicas sólidas, que permitan un crecimiento sostenible e inclusivo. Es importante mencionar el importante apoyo del *Global Affairs Canada* (GAC) y del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés) en la elaboración de este documento.

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) seguirá apostando por la investigación económica, social y ambiental. Además, continuará generando y diseminando conocimiento y evidencia, base fundamental para desarrollar políticas públicas adecuadas y eficientes, aprendiendo del pasado y mirando hacia el futuro.

