

Anexo 1: Agenda de Investigación

La Agenda de Investigación del XXI Concurso Anual de Investigación CIES 2019 ha sido elaborada teniendo en consideración los temas de interés priorizados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Fundación Manuel J. Bustamante de la Fuente y el Ministerio de Energía y Minas (MINAS) en las siguientes áreas temáticas (AT):

- 1.1. AT1: Evaluaciones y otros estudios relevantes para la mejora del diseño de las políticas públicas.
- 1.2. AT2: Desarrollo, ambiente y recursos naturales, y corrupción.
- 1.3. AT3: Estudios en materia minero energética

Área Temática	Tema general	N°	Tema específico	Página
AT1 Evaluaciones y otros estudios relevantes para la mejora del diseño de las políticas públicas	Educación	1.1.1.1	Reforma magisterial	4
		1.1.1.2	Eficiencia del gasto en universidades públicas	5
	Desarrollo Infantil Temprano	1.1.2.1	Desarrollo Infantil Temprano	5
	Salud	1.1.3.1	Anemia	6
		1.1.3.2	Productividad del personal de salud	7
	Desarrollo rural	1.1.4.1	Proyectos financiados con el Fondo Sierra Azul	7
		1.1.4.2	Heladas en zonas alto andinas	8
		1.1.4.3	Mejoramiento de saneamiento rural	9
	Economías ilícitas y seguridad ciudadana	1.1.4.4	Financiamiento de infraestructura de riego y planes de negocio agropecuario	9
		1.1.5.1	Seguridad ciudadana	10
		1.1.5.2	Minería informal e ilegal	11
	Violencia contra la mujer	1.1.5.3	Lucha contra las drogas	12
		1.1.6.1	Violencia contra la mujer	13
	Programas sociales	1.1.7.1	Qali Warma	14
		1.1.7.2	Pensión 65	14
1.1.7.3		Cuna Más	15	
AT2 Desarrollo, ambiente y recursos naturales, y corrupción	Desarrollo rural	1.2.1.1	Dinámicas productivas, innovación tecnológica y articulación del mercado	18
	Empleo	1.2.2.1	Informalidad	18
		1.2.2.2	Futuro del trabajo	22
	Ambiente y recursos naturales	1.2.3.1	Conflictos socioambientales	24
		1.2.3.2	Canon minero	25
	Corrupción y transparencia	1.2.4.1	Causas de la corrupción	27
		1.2.4.2	Efectos de la corrupción	29
		1.2.4.3	Corrupción y descentralización	31
		1.2.4.4	Tipología de la corrupción	31
		1.2.4.5	Persistencia y lucha anticorrupción	32
		1.2.4.6	Apoyo público a políticos corruptos	33
	AT3 Estudios en materia minero energética	Agua y minería	1.3.1.1	Gobernanza del agua en territorios mineros
1.3.1.2			Otros temas ligados a la gestión integrada del agua	36
Minería y desarrollo productivo		1.3.2.1	Minería y desarrollo productivo	37

Anexo 1.1

Área Temática 1 (AT1): Evaluaciones y otros estudios relevantes para la mejora del diseño de las políticas públicas

El Área Temática 1 (AT1) de la **Agenda de Investigación del XXI Concurso Anual de Investigación CIES 2019** considera los temas priorizados por el Gobierno y las temáticas incluidas en el Anexo N° 1 “Calendario de evaluaciones independientes para el año fiscal 2019” presentadas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Los temas a ser evaluados se relacionan a:

- 1.1.1. Educación
 - 1.1.1.1. Reforma magisterial
 - 1.1.1.2. Eficiencia del gasto en universidades públicas
- 1.1.2. Desarrollo infantil temprano
- 1.1.3. Salud
 - 1.1.3.1. Anemia
 - 1.1.3.2. Productividad del personal de salud
- 1.1.4. Desarrollo rural
 - 1.1.4.1. Proyectos financiados con el Fondo Sierra Azul
 - 1.1.4.2. Heladas en zonas alto andinas
 - 1.1.4.3. Mejoramiento de saneamiento rural
 - 1.1.4.4. Financiamiento de infraestructura de riego y planes de negocio agropecuario
- 1.1.5. Economías ilícitas y seguridad ciudadana
 - 1.1.5.1. Seguridad ciudadana
 - 1.1.5.2. Minería informal e ilegal
 - 1.1.5.3. Lucha contra las drogas
- 1.1.6. Violencia contra la mujer
- 1.1.7. Programas sociales
 - 1.1.7.1. Qali Warma
 - 1.1.7.2. Pensión 65
 - 1.1.7.3. Cuna Más

Asimismo, se ha incluido como base para el desarrollo de esta agenda lineamientos vinculados a la temática priorizada por el MEF a partir del libro “Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 - 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021”, desarrollado por el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) con el propósito de contribuir al conocimiento y al diseño de políticas públicas, así como sugerir líneas de investigación y servir de marco de referencia a los investigadores en ciencias sociales.

1.1.1. Educación¹

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 cantidad significativa de estudios 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. Es a través de este trabajo, entre los múltiples actores de la sociedad, que se hará posible una mejora en la educación del Perú.

A continuación, se proponen algunos de los temas a ser considerados para las investigaciones a realizarse respecto al sector educativo. Estos han sido seleccionados a partir del análisis de las investigaciones encontradas, las opiniones de los expertos entrevistados, recomendaciones de especialistas presentes en el taller de validación en MINEDU y las prioridades comprendidas en el marco de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2019.

1.1.1.1. Reforma magisterial

En primer lugar, se destaca la necesidad de generar mayor evidencia sobre las diversas etapas de la carrera docente, así como 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 Reforma Magisterial². Adicionalmente, es necesario profundizar el conocimiento sobre los impactos de distintas prácticas pedagógicas.

El Ministerio de Educación ha establecido cuatro ejes priorizados de política: (i) mejora de los aprendizajes, (ii) infraestructura educativa, (iii) gestión escolar y (iv) la revalorización docente. En el marco de la aprobación de la Ley de Reforma Magisterial en 2012, surge la Política Integral de Desarrollo Docente, con el objetivo de promover la innovación y el desarrollo del conocimiento pedagógico, así como generar el compromiso de los docentes con su propio desarrollo profesional, de tal manera que los docentes se formen y desempeñen en base a criterios concertados en el marco de una carrera pública renovada. Asimismo, la Política de revalorización docente es una estrategia que busca hacer de la docencia en general, y de la Carrera Pública en particular, una opción profesional atractiva, que dote a los docentes de un adecuado desarrollo profesional, así como de condiciones laborales y medidas de bienestar que aseguren su ingreso y permanencia en la carrera. Pese a ello, aún persisten problemas de alta rotación y ausentismo docente.

A partir de ello, surgen las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es el impacto de las intervenciones realizadas en el marco de la Reforma Magisterial?
- ¿Cuáles son los incentivos necesarios para asignar los mejores profesores a las escuelas donde más se les necesita?

¹ Basado en documento elaborado por Hugo Ñopo y Justin Kitmang como parte del libro “Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 - 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021”, y Anexo N°1 “Calendario de evaluaciones independientes para el año fiscal 2019” de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2019.

² Para mayor información, consultar el siguiente enlace:

<http://www.minedu.gob.pe/reforma-magisterial/pdf-ley-reforma-magisterial/normas-complementarias-de-la-ley-de-reforma-magisterial.pdf>

- ¿Qué diferencias existen en la preparación de docentes en universidades o institutos pedagógicos respecto a sus pares en otras instituciones?

1.1.1.2. Eficiencia del gasto en universidades públicas

Por otro lado, es relevante ahondar en la situación de la educación superior, reconociendo que la reforma en ella es un primer paso para asegurar una educación de calidad en el segmento universitario. La Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) tiene un rol importante en los próximos años para cumplir este objetivo. En ese sentido, será 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. Asimismo, es necesario conocer la eficiencia en el gasto de las universidades públicas, de manera que se avance hacia una inversión con cada vez mejores resultados a nivel de calidad educativa.

Entonces, es relevante preguntarse:

- ¿Qué tan eficiente³ es la asignación de presupuesto a universidades públicas?
- ¿Cuáles son las brechas existentes entre la educación superior y el mercado laboral?
¿Cuáles son las estrategias que despliegan los egresados para hacer frente a estos desencuentros?
- ¿Qué impacto tiene la investigación dentro de las universidades sobre la calidad de la enseñanza, el rendimiento de los estudiantes y las oportunidades laborales de los egresados?

1.1.1.3. Desarrollo infantil temprano

El Desarrollo Infantil Temprano (DIT) es un proceso progresivo, multidimensional, integral y oportuno que se traduce en la construcción de capacidades cada vez más complejas, que permiten a la niña y niño ser competentes a partir de sus potencialidades para lograr una mayor autonomía en interacción con su entorno en pleno ejercicio de sus derechos⁴. Es un proceso que abarca desde la etapa de gestación hasta los 5 años de vida de la niña o del niño, donde el apego, definido como el vínculo estable que se forma entre el bebé y su cuidador/a primario/a en los primeros 12 meses de vida, puede afectar el desarrollo integral de la niña o niño.

En efecto, una niña o niño que tiene un cuidador/a primario/a que se ausenta de manera temporal o permanente (como el caso de niñas y niños institucionalizados) puede generar un apego inseguro, lo cual se asocia con: i) retrasos en el aprendizaje (déficit atención), en el lenguaje y en las habilidades para resolver problemas, ii) mayor riesgo de conductas antisociales, agresividad y violencia; iii) mayor riesgo de enfermedades crónicas y mentales. Actualmente, si bien la situación de las niñas y niños en el país ha mejorado y se está avanzando en el DIT, aún siguen existiendo brechas que se deberían de atender. Según la ENDES 2018, el 48.4% de niñas y niños de 9 a 12 meses de edad ha logrado una adecuada interacción con su madre, el 36% de niñas y niños de 24 a 71 meses de edad ha logrado regular sus emociones y comportamientos, el 42% de niñas y niños de 24 a 36 meses ha logrado una adecuada función simbólica y un 9% de niñas y niños entre 3 a 5 años que no logran acceder a los servicios de educación inicial o temprana través de la Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, el Estado ha establecido como

³ Se entiende por asignación de gasto eficiente cuando se obtiene el mismo resultado esperado a un costo relativamente menor.

⁴ Definición obtenida del Decreto Supremo N° 010-2016-MIDIS "Primero la Infancia".

prioridad el logro de los resultados específicos vinculados a Desarrollo Infantil Temprano el cual determina la base para diseñar de manera multisectorial e intergubernamental el Programa Presupuestal orientado a Resultado (PPoR) de Desarrollo Infantil Temprano.

En este contexto se plantea las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuál es el impacto de las visitas domiciliarias sobre el apego seguro?
- ¿Cuál debería ser la frecuencia y duración de las visitas domiciliarias para lograr un apego seguro?
- ¿Cuáles son los efectos en el apego, y desarrollo socioemocional y cognitivo de niños y niñas que ha sido acogidos versus niños y niñas que han sido institucionalizados?
- ¿Cuáles son los efectos de la educación temprana pública en niñas y niños que actualmente se encuentran cursando los niveles de primaria y secundaria en zonas rurales?
- ¿Qué estrategias deberían implementarse para suplir el desarrollo cognitivo del niño o niña que no tiene acceso a una educación temprana (CEI o PRONOEI) y habitan en zonas de alta dispersión poblacional?

1.1.2. **Salud**⁵

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, la opinión de los expertos consultados, y las prioridades comprendidas en el marco de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2019.

En el último quinquenio, la producción científica sobre la oferta de servicios ha descrito los problemas en diferentes grupos poblacionales en cuanto al acceso a servicios sanitarios, acceso a medicamentos, satisfacción de la atención y conocimiento de la enfermedad en pacientes crónicos. Asimismo, existen cuestiones relacionadas a la oferta de servicios que deben valorarse para los próximos cinco años. Entre ellas, destaca la valoración del impacto de los diversos programas presupuestales en la salud de la población, las 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.

1.1.2.1. **Anemia**

El hierro es un micronutriente requerido para cumplir con funciones esenciales en el desarrollo cognitivo y físico. Su disponibilidad es fundamental en el desarrollo temprano de la niña o niño, en particular desde cuando son fetos hasta los 24 meses de edad. La baja disponibilidad de hierro es la principal causa de la anemia, cuyos avances respecto son casi inexistentes. Esta situación contrasta con la meta del gobierno de reducir la anemia (de 6 a 36 meses) de 43.6 % a 19 % entre los años 2016 y 2021.

El Programa Presupuestal 0002⁶ busca mejorar la salud materno neonatal de la población de mujeres en edad fértil de 10 a 49 años de edad y varones en edad fértil y a todo recién nacido desde el nacimiento hasta los 28 días de vida (neonato).

⁵ Basado en documento elaborado por Janice Seinfeld y Vicente Benites como parte del libro "Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 - 2016 y Agenda de Investigación 2017 - 2021", y Anexo N°1 "Calendario de evaluaciones independientes para el año fiscal 2019" de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2019.

⁶ Para mayor información, consultar el siguiente enlace: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/prog_presupuestal/articulados/0002_salud_materno_neonatal.pdf

En este contexto, se plantea la siguiente agenda relacionada a la anemia:

- ¿Cuál ha sido el impacto de las intervenciones estatales especialmente dirigidas a la reducción de la anemia?
- ¿Qué otros programas nutricionales y sociales han contribuido a la disminución de la anemia? ¿Cuáles han sido sus efectos? ¿Existen efectos diferenciados por sexo, edad, nivel socioeconómico, etc.?
- ¿El diseño de estas intervenciones responde a las características sociales, económicas y culturales de las poblaciones a la que se dirige?
- ¿De qué manera la interrelación entre actores (personal de salud, madres y padres de familia, niños, etc.) modifica el alcance de las intervenciones dirigidas a la reducción de la anemia?

1.1.2.2. Productividad del personal de salud

En los últimos años, se ha observado un incremento en el presupuesto asignado al recurso humano en el sector salud, explicado tanto por el aumento en el número de trabajadores como en el salario que perciben. En efecto, en el marco de la Reforma del Sector Salud de 2013 - mediante D.L. 1153 y 1162- se nivelaron las remuneraciones de los trabajadores del interior del país con los de Lima. Al mismo tiempo, se creó un sistema de compensaciones destinadas a dar incentivos para el trabajo especializado en áreas críticas, atención primaria de salud, zonas alejadas y de frontera, zonas de emergencia, por responsabilidad de jefatura y al buen desempeño, entre otros.

Se espera continuar con la priorización de la implementación de la Plataforma de Historia Clínica Electrónica “e-Qhali” para mejorar la calidad de los servicios de salud. Dicha plataforma está integrada por un componente asistencial, que incluye una ventalla única, triaje, consulta externa, referencias, entre otros; un componente de apoyo al diagnóstico (laboratorio, exámenes auxiliares), un componente administrativo que incluye la programación de turnos del personal de salud y un componente de atención al ciudadano desde se puede realizar la programación de citas, entre otros. Asimismo, la plataforma permite la integración con los sistemas internos que maneja el sector. Se espera que la implementación de esta herramienta no sólo permita fortalecer la organización de la oferta en función de la demanda, sino también mejorar los niveles de productividad del personal de salud y su vinculación con los indicadores de desempeño.

En este contexto, surgen las siguientes interrogantes:

- ¿Cuáles son los principales cuellos de botella de la implementación del sistema e-Qhali?
- ¿Qué tanto está mejorando la programación de la atención de los profesionales de la salud con el sistema e-Qhali?
- ¿El sistema e-Qhali está teniendo efectos en la calidad del servicio (tiempo de servicio, percepción del usuario, entre otros)?
- ¿Qué tan eficiente es el gasto en la implementación del sistema e-Qhali?

1.1.3. Desarrollo rural⁷

1.1.3.1. Proyectos financiados con el Fondo Sierra Azul

El Fondo Sierra Azul tiene como objetivo incrementar la seguridad hídrica agraria contribuyendo a la prosperidad del agro peruano a través de la siembra y cosecha de agua de las áreas agrícolas y alto andinas de todo el territorio peruano. Para ello, financia proyectos de inversión pública, presentados por los tres niveles de gobierno, destinados a mejorar las condiciones de disponibilidad de acceso y uso eficiente de los recursos hídricos a nivel nacional. En línea con sus objetivos, el fondo prioriza a agricultores con menores niveles de ingreso económico, en situación de pobreza y extrema pobreza.

Mediante la Ley N°30518, se establece que la ejecución del Fondo Sierra Azul está destinada a mejorar las condiciones de disponibilidad de acceso y uso eficiente de los recursos hídricos a través de tres componentes: i) la mejora en la eficiencia en la infraestructura de riego, ii) la tecnificación del riego parcelario, iii) las intervenciones de siembra y cosecha de agua que permitan mejorar la interceptación y retención de las aguas de lluvia, su almacenamiento y regulación dentro del suelo, subsuelo y acuíferos, así como en cuerpos superficiales, para su aprovechamiento en un determinado lugar y tiempo.

Dada la relevancia de la gestión hídrica en el contexto rural, se quiere conocer:

- ¿De qué manera el fondo está aportando a incrementar la seguridad hídrica agraria en el Perú?
- ¿Los proyectos financiados potencian las iniciativas locales en materia de siembra y cosecha de agua?
- ¿El trabajo independiente del fondo permite potenciar sus resultados? ¿Es necesaria su articulación con otros actores?

1.1.3.2. Heladas en zonas alto andinas

En un contexto de cambio climático, muchas zonas del país están expuestas a variaciones de temperatura que tienen graves consecuencias a nivel de afectación de medios de vida y salud, especialmente para la población en condiciones de pobreza. En este contexto, se necesita implementar políticas para la gestión del riesgo de desastres que logren cuantificar las potenciales pérdidas económicas y sociales para la formulación de estrategias de prevención.

El Plan Multisectorial ante Heladas y Friaie 2019 – 2021 busca reducir la vulnerabilidad de las personas frente a la exposición a los fenómenos de heladas y friaje por medio del accionar articulador del Estado y el diseño e implementación de estrategias para la reducción del riesgo que coadyuven a proteger la vida e integridad física de la población, así como sus medios de vida. Además, propone cerrar el 100% de las brechas prioritarias de viviendas, escuelas, cobertizos y pastos cultivados, atendiendo con intervenciones sostenibles y de entrega directa, a la población más vulnerable a los impactos de las heladas y el friaje.

Una de las intervenciones estatales en esta materia es el programa presupuestal 0111 “Programa Apoyo al Hábitat Rural”⁸, implementado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Este tiene como objetivo lograr una mejora en las condiciones del hábitat de la población rural, en situación de pobreza. A la par, el mismo ministerio ejecuta el Programa

⁷ Basado en fragmentos del libro “Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 - 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021”, y Anexo N°1 “Calendario de evaluaciones independientes para el año fiscal 2019” de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2019.

⁸ Ver en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/prog_presupuestal/no_articulados/0111_apoyo_habitat_rural.pdf

Nacional de Vivienda Rural⁹, a través del cual se entregan las Sumaq Wasi. Estas son unidades habitacionales confortables y seguras, que proporcionan seguridad estructural y brindan confort térmico, especialmente en zonas ubicadas de costa y sierra, con presencia de heladas. De manera similar, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social implementa el proyecto Mi Abrigo¹⁰ a través de FONCODES, el cual consiste en el acondicionamiento de viviendas rurales, conocidas como “casitas calientes”, en zonas de riesgo alto y muy alto frente a las heladas, con la finalidad de disminuir la vulnerabilidad de las personas que viven en pobreza y pobreza extrema expuestas al fenómeno de heladas.

En este marco, surgen las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los impactos que ambas estrategias están generando en los niveles de bienestar y salud de las familias beneficiadas?
- ¿Estas intervenciones responden a las necesidades de las familias que atienden?
- ¿Las intervenciones reconocen o potencian las estrategias locales empleadas para hacer frente a las variaciones climáticas de las zonas atendidas?
- ¿Cómo se articulan los programas presupuestales implementados con el Plan Multisectorial?

1.1.3.3. Mejoramiento de saneamiento rural

El Programa Presupuestal de Saneamiento Rural está orientado a mejorar los servicios de agua y saneamiento en las zonas rurales del país, así como a mejorar la gestión y calidad de dichos servicios. Sin embargo, en el 2018, se ha reportado que el 74% de hogares ubicados en zonas rurales cuentan con acceso a agua por red pública, y el 30% de hogares de zonas rurales cuentan con acceso a saneamiento, así mismo se registró que 1548 municipalidades cuentan con Áreas Técnicas Municipales (ATM) que sirven para la gestión de servicios de agua y saneamiento rural.

El Programa Presupuestal planea destinar recursos para la construcción y/o rehabilitación de sistemas de agua y saneamiento a través de los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y las Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento. Adicionalmente, se ha contemplado presupuesto para la continuidad de la estrategia de cloración en ámbitos rurales, en las cuales se entregan insumos y equipos para la adecuada cloración de sistemas de agua acompañado del fortalecimiento de capacidades de gestión, operación y mantenimiento de los Gobiernos Locales y las organizaciones comunales.

En este contexto se plantea las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuáles son los principales limitantes o cuellos de botella que dificultan la implementación de estrategia nacional de cloración de agua entre los niveles de gobierno en el marco del Programa Nacional de Saneamiento Rural?
- ¿Qué tan costo-efectivos son los tipos de intervenciones de alcantarillado en comunidades con alta dispersión poblacional?
- ¿Qué debe modificarse en el diseño de la Junta Administradora de Servicio de Saneamiento (JASS) para mejorar su funcionamiento?
- ¿Cuál es la valoración monetaria de la población beneficiaria respecto al agua segura? En caso esta valoración sea menor a la cuota familiar recaudada, ¿cuál sería el monto

⁹ Este tiene como objetivo mejorar, reconstruir y reforzar las condiciones de la vivienda rural de los pobladores que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema, de manera que puedan mejorar su calidad de vida, generar igualdad de oportunidades y desarrollar y fortalecer sus capacidades individuales y comunitarias. Para mayor información, consultar: http://www.vivienda.gob.pe/pnvr/_intervencion

¹⁰ Ver en: <http://www.foncodes.gob.pe/portal/index.php/proyectos/miabrigo>

de subsidio a la Administración, Operación y Mantenimiento de los Sistemas de Agua por nivel socioeconómico?

1.1.3.4. Financiamiento de infraestructura de riego y planes de negocio agropecuario

El desarrollo de infraestructura de riego está relacionado a la mejora de tecnologías empleadas por los pequeños y medianos productores agropecuarios para incrementar la productividad de sus sistemas de producción agrarios. Por su parte, los planes de negocio permiten a dichos productores ampliar y adecuar la variedad de su oferta de productos -para consumo interno o exportación- a las exigencias de los mercados, tanto para ingresar a nuevas plazas como para consolidarse en aquellos donde ya participan.

Considerando que el agua es un factor limitante para el desarrollo de la actividad agrícola, la infraestructura de riego asegura la disponibilidad del recurso hídrico al productor, lo cual le permite incorporar riego tecnificado, así como nuevos cultivos o sistemas de producción (ganado). Por otro lado, la innovación organizacional y productiva permite a los productores realizar economías de escala en las transacciones comerciales y alcanzar mejores rendimientos, lo cual aporta a aumentar y dar sostenibilidad a su producción, lo cual mejora sus oportunidades de ingresar a nuevos mercados y ampliar su cartera de productos ofertados.

Por lo tanto, el sector Agrícola ha priorizado recursos para mejorar el manejo del recurso hídrico y el acceso a mercados por parte de los pequeños y medianos productores agropecuarios, mediante: i) la continuidad de ejecución para infraestructura de riego; y ii) el financiamiento de planes de negocio productivos mediante el Fondo AgroPerú y Agroideas, así como planes de reconversión productiva.

En este contexto se plantea las siguientes interrogantes:

- ¿Los fondos de AgroPerú y Agroideas han sido intervenciones costo-efectivas?
- ¿Cuáles son los impactos de fondos de AgroPerú y Agroideas en la población?
- ¿Cuál es el efecto en la productividad o acceso al comercio en agricultores que tienen acceso a infraestructura de riego?
- ¿Los criterios de focalización para incorporar una unidad de agricultura familiar a las intervenciones se encuentran correctamente determinados?
- ¿Cuál es el costo-beneficio de la capacitación en el uso y mantenimiento de la infraestructura de riego a las juntas respecto a la inversión de la infraestructura?

1.1.4. Economías ilícitas y seguridad ciudadana¹¹

1.1.4.1. Seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana es un fenómeno sumamente complejo y con alto impacto sobre la calidad de vida de la mayoría de los peruanos. Dentro de los temas a considerar se encuentran los delitos patrimoniales, la violencia contra las mujeres, el crimen organizado, la percepción de inseguridad, entre otros. Respecto al último, resulta necesario analizar el temor al delito, así como las respuestas institucionales y desde la sociedad civil que se despliegan frente a la inseguridad ciudadana. Respecto a ello, debe prestarse atención a los planes sobre seguridad

¹¹ Basado en documento elaborado por Lucia Dammert, Jaris Mujica y Nicolás Zevallos como parte del libro "Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 - 2016 y Agenda de Investigación 2017 - 2021"; el Anexo N°1 "Calendario de evaluaciones independientes para el año fiscal 2019" de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2019; y los documentos políticos referenciados.

ciudadana, las medidas tomadas e implementadas y la eficacia de las mismas dentro de los últimos años.

La iniciativa Barrio Seguro¹² tiene como objetivo mejorar las condiciones para la seguridad y convivencia pacífica en los territorios focalizados, reduciendo sus índices de robos, homicidios y violencia familiar. Asimismo, incrementar la confianza de la población en la Policía Nacional del Perú, y fortalecer el trabajo articulado de los gobiernos locales, las comisarías, la sociedad civil organizada, y otras instituciones públicas y privadas responsables del abordaje de la seguridad ciudadana. Además, se pretenden disminuir los factores de riesgo que incrementan la probabilidad de que ocurran hechos de crimen y violencia. Por otra parte, se identifica el Programa Presupuestal 0030¹³, cuyo objetivo es reducir los delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana de toda la población peruana.

En ese sentido, se plantean las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cómo interactúan los diferentes actores (policías, fiscales, serenazgos, etc.) en el proceso de denuncia de un delito?
- ¿Qué otra manera, además de la percepción, resulta efectiva para medir la seguridad ciudadana?
- ¿Cuál ha sido el impacto de la iniciativa Barrio Seguro en la seguridad ciudadana?
- ¿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?

1.1.4.2. Minería ilegal e informal

En el Perú existirían alrededor de 150.000 mineros informales e ilegales¹⁴. Según el Ministerio del Ambiente, la minería ilegal es la actividad minera que se realiza en espacios prohibidos como las riberas de ríos, lagunas, cabeceras de cuenca y las zonas de amortiguamiento de áreas naturales protegidas. Asimismo, se considera minería ilegal a los que usan equipo y maquinaria pesada pero no corresponde a la categoría de pequeña minería o minería artesanal. Por otro lado, la minería informal está compuesta por aquellos operadores mineros que no han culminado el proceso de formalización.

La minería ilegal tiene efectos negativos en el medio ambiente, en el ámbito social y económico, tales como la contaminación del ecosistema, efectos negativos en la salud por el uso de mercurio y cianuro; y distorsiones en la economía familiar. Sin embargo, sus dinámicas son aún poco comprendidas. Entre ellas se encuentran su configuración organizacional, las rutas que siguen los productos y actores involucrados, los patrones de organización criminal en la cadena de valor, la interrelación entre la minería ilegal y actores políticos, y las vulnerabilidades de las políticas que buscan controlarlas.

El programa presupuestal 0128¹⁵, dirigido a la reducción de la minería ilegal en el Perú, tiene como población objetivo los 1'267,651 habitantes de las ocho regiones priorizadas por el programa: Madre de Dios, Puno, Ica, Arequipa, Ayacucho, La Libertad, Cusco y Piura. Debido a la complejidad del problema, las instituciones involucradas en su ejecución son la Presidencia

¹² Para mayor información, revisar: <https://www.mininter.gob.pe/sites/default/files/estrategi%20barrio%20seguro.pdf>

¹³ Para mayor información, revisar:

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/ppr/prog_presupuestal/articulados/0030_seguridad_ciudadana.pdf

¹⁴ <http://elcomercio.pe/peru/piura/mineria-informal-pone-riesgo-agroexportacion-piura-269219>

¹⁵ Para mayor información revisar:

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/ppr/prog_presupuestal/articulados/0128_reduccion_mineria_ilegal.pdf

del Consejo de Ministros (responsable del PP), Osinergmin, Osinfor, la Comisión Nacional de Bienes Incautados, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Energía y Minas, Sunat, Sunarp, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, Sucamec, y las direcciones regionales de Energía y Minas.

Además, el Programa Presupuestal 0126¹⁶ busca formalizar a los pequeños mineros y mineros artesanales que no disponen de las autorizaciones exigidas por el Estado para desarrollar actividad minera.

En términos de prevención, el Programa Presupuestal 0120¹⁷ ha identificado que la existencia de pasivos ambientales mineros (PAM), a nivel nacional, representan un riesgo potencial de contaminación ambiental y a la seguridad. Por tanto, mediante el liderazgo del Ministerio de Energía y Minas, se busca remediar los PAM registrados en el inventario a nivel nacional.

En este marco, surgen las siguientes preguntas:

- ¿Existen efectos heterogéneos de la minería ilegal?
- ¿Cuáles son los efectos del PP 0126 en los pequeños mineros y mineros artesanales?
- ¿Qué efectos está causando la actividad ilegal minera en la actividad agrícola?
- ¿Qué tanto está aportando el PP 0120 a la prevención de la contaminación ambiental debido a la minería ilegal?
- ¿Cuán eficiente es el rol que desempeñan los municipios en la detección temprana de contaminación y vigilancia ambiental?

1.1.4.3. Lucha contra las drogas

De manera similar a diversas problemáticas en nuestro país, la lucha contra las drogas supone una articulación multisectorial y subnacional. Así, en el actual escenario nacional, existen diversos esfuerzos desde la política pública del país para hacerle frente, bajo la rectoría de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida Sin Drogas – DEVIDA. Al nivel más agregado, se encuentra la Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2017 – 2021¹⁸ cuyo propósito es guiar las políticas de drogas desde su misión y visión holísticas. Para ello, la Estrategia contempla tres componentes principales con sus respectivas líneas presupuestales: Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible, Control de la Oferta y Control de la Demanda.

En este marco, se vienen implementando tres programas presupuestales: PP 0031¹⁹, PP 0074²⁰ y PP 0072²¹. El PP 0072 “Programa de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible – PIRDAIS” busca el desarrollo alternativo integral y sostenible en las zonas de influencia cocalera, focalizando sus intervenciones en las familias rurales que cultivan y podrían cultivar coca con fines ilícitos, así como aquellas familias afectadas por la dinámica de la economía ilegal impulsada por el tráfico ilícito de drogas. Por su parte, el PP 0031 busca la reducción del tráfico ilícito de drogas, bajo la responsabilidad del Ministerio del Interior. Asimismo, el PP 0074

¹⁶ Para mayor información revisar:

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/prog_presupuestal/articulados/articulado_0126_2018.pdf

¹⁷ Ver en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/prog_presupuestal/articulados/articulado_0120_2019.pdf

¹⁸ Para mayor información, revisar:

https://www.devida.gob.pe/documents/20182/314196/Estrategia_FINAL_castellano2.pdf

¹⁹ Para mayor información, revisar:

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/prog_presupuestal/no_articulados/no_articulado_0031_2018.pdf

²⁰ Para mayor información, revisar:

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/prog_presupuestal/articulados/PP_0074_gestion_DEVIDA_2015.pdf

²¹ Para mayor información, revisar:

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/prog_presupuestal/articulados/0072_desarrollo_alternativo_integral.pdf

“Gestión integrada y efectiva del control de la oferta de drogas en el Perú” tiene como propósito mejorar la coordinación y las sinergias entre las entidades públicas encargadas del control de la oferta de drogas.

Al respecto, cabe preguntarse:

- ¿Cuál es el impacto de estos PP en la reducción del tráfico ilícito de la droga?
- ¿Los PP cuentan con un modelo causal correctamente especificado, cuyos programas (productos) implementados permiten la consecución del objetivo del PP?
- ¿Cómo se articulan los PP con la Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2017 – 2021?
- ¿Cómo funcionan los mecanismos de articulación interinstitucional y descentralizada en la lucha contra el tráfico ilícito las drogas?
- ¿Cuáles son las vulnerabilidades de las políticas públicas para el control de los mercados ilegales de drogas?
- ¿Cuáles son los efectos de la corrupción y la debilidad institucional en la lucha contra las drogas?
- ¿Cómo influye la aplicación de desincentivos al consumo de drogas a corto y largo plazo sobre el comportamiento de los individuos, la economía, etc.?

1.1.5. Violencia contra la mujer

En nuestro país, los principales actos dañinos cometidos contra las mujeres son la violencia familiar, el feminicidio, las violaciones sexuales, la trata, el hostigamiento sexual, la violencia por prejuicio, etc. En Perú, no sólo debemos focalizarnos en el feminicidio, sino también en la agresión sexual. Las elevadas tasas de impunidad de este tipo de delitos son reconocidas en múltiples estudios desarrollados en el país, pero se requieren análisis de base a registros administrativos que pongan énfasis en el flujo de información y el procesamiento de las denuncias en cada caso, así como las respuestas públicas para las víctimas, entre otros temas.

Actualmente se implementan diversas intervenciones a nivel nacional, regional y local que buscan lidiar con este problema multicausal. Así, a nivel más agregado de política pública, uno de los mecanismos implementados por el Estado para abordar esta problemática es el Plan Nacional contra la violencia de género 2016 - 2021²² a cargo del MIMP. Este plan tiene por objetivo cambiar los patrones socioculturales que reproducen relaciones desiguales de poder y diferencias jerárquicas que legitiman y exacerbaban la violencia de género, la cual afecta desproporcionadamente a las mujeres en su diversidad, en la familia, sociedad e instituciones públicas y privadas. Además de prevenir la violencia contra las mujeres, este Plan Estratégico Multisectorial pretende garantizar a las personas afectadas por la violencia de género el acceso a servicios integrales, articulados, oportunos y de calidad, destinados a la protección, atención, recuperación de las personas afectadas, así como la sanción y reeducación de agresores.

En tanto que el Programa Presupuestal 0080²³, bajo la responsabilidad del MIMP en articulación con el gobierno nacional, regional y local, tiene como propósito reducir la alta prevalencia de violencia familiar y sexual contra mujeres, niñas, niños y adolescentes, y adultos mayores. El PP cuenta con varias intervenciones, como los Hogares de Refugio Temporal, que

²² Para mayor información revisar:

<https://www.mimp.gob.pe/normatividad/normaspdf/server/php/files/ds-008-2016-mimp.pdf>

²³ Para mayor información revisar:

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/prog_presupuestal/articulados/0080_lucha_violencia_familiar.pdf

son lugares de acogida que brindan protección, albergue, alimentación, y atención multidisciplinaria a mujeres víctimas de violencia familiar; los Centros de Acogimiento Residencial (CAR), que son espacios donde se brindan protección y atención integral a niñas, niños y adolescentes en situación de desprotección (sin cuidados parentales); y los Módulos de Atención al Maltrato Infantil y del Adolescente en Salud (MAMIS), que brindan atención especializada para la recuperación física y emocional de las niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia física, psicológica, sexual y por abandono y/o negligencia. En base a lo anterior, se plantean las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cómo se da la implementación de la intervención Hogares Refugio?
- ¿Qué mecanismos deberían implementarse para asegurar trazabilidad de casos de violencia sexual?
- ¿Cómo se da la implementación de los Centros de Acogimiento Residencial para las víctimas de trata?
- ¿Cómo se da la implementación de los Centros de Salud Comunitarios y los Módulos de Atención al Maltrato Infantil y del Adolescente en Salud?
- ¿Cuáles son los efectos de los kits de emergencia en la reducción del embarazo producto de una violación sexual? ¿Cómo se da la entrega de los kits de emergencia entregados por los centros de salud?

1.1.6. Programas sociales

1.1.6.1. Qali Warma

Qali Warma es el Programa Presupuestal de la Función de Protección Social con el mayor presupuesto y tiene entre sus principales objetivos cerrar la brecha calórica que muestran los escolares matriculados en las escuelas públicas de inicial, primaria y de instituciones educativas de secundaria en pueblos indígenas de la Amazonía, Formas de Atención Diversificada (FAD), y Jornada Escolar Completa (JEC).

Actualmente, el programa cuenta con dos Evaluaciones de Diseño y Procesos (EDEP) realizadas a la provisión del servicio y al proceso de compra. Además, se ha realizado una Evaluación de Impacto, la cual indica que el programa no tiene impacto en los indicadores de procesos cognitivos, ingesta calórica, estado nutricional, ni asistencia escolar; sin embargo, recomienda reevaluar los alimentos entregados a los estudiantes, su focalización, los efectos del almuerzo y en el peso de alumnos que toman desayuno en casa.

En base a los resultados y recomendaciones de las evaluaciones del programa, se plantean las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuál es el efecto del desayuno y almuerzo para los quintiles más pobres?
- ¿Los desayunos asignados por el programa cumplen con los requerimientos establecidos en sus lineamientos? ¿Habría que adecuar los requerimientos nutricionales a los objetivos del programa?
- ¿Cuáles son los efectos que podrían tener diferentes esquemas de desayuno en indicadores cognitivos específicos?
- ¿Cómo se asegura el programa del consumo efectivo y aceptabilidad de desayuno antes del inicio de clases?
- ¿Cuáles son los efectos del programa en niños y niñas que no toman desayuno en casa (y las interacciones que podrían existir con la edad, los quintiles, el sexo e incluso las condiciones geográficas)?

- ¿Cuál es la prevalencia del sobrepeso y obesidad en estudiantes que toman desayuno en casa y que también consumen desayuno de Qali Warma?
- ¿Qué tan costo-efectivo es el programa?

1.1.6.2. Pensión 65

El programa Pensión 65 tiene como objetivo proteger adultos mayores de 65 años a más que se encuentren en condición de extrema pobreza, brindándoles una subvención económica de manera bimensual. Con esto, se ayuda a que sus necesidades básicas sean atendidas, que sean revalorados por su familia y comunidad, y se contribuye a dinamizar pequeños mercados y ferias locales.

Actualmente, el programa cuenta con dos evaluaciones independiente realizadas en el marco del Presupuesto por Resultados: una Evaluación de Diseño y Procesos y una Evaluación de Impacto. La evaluación de impacto reportó efectos moderados del programa sobre el alivio temporal de la pobreza; sin embargo, no se encontraron efectos significativos en indicadores de largo plazo, como acceso a servicios de salud; ni indicadores de salud física.

En base a los resultados y recomendaciones de la Evaluación de Impacto del programa, se plantean las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuáles son las articulaciones que realiza el programa con el Sector Salud? ¿Cómo mejorar las articulaciones que realiza el programa con el Sector Salud?
- ¿Por qué el programa no tiene efectos en la salud física o cognitiva del adulto mayor, o en su propia percepción de salud? ¿Por qué el beneficiario no hace uso de los servicios de salud?
- ¿Qué cambios debe realizarse en el programa para lograr efectos en los miembros del hogar (incremento en la matrícula escolar, cambios en la composición del hogar, cambios en la oferta laboral del resto de miembros, entre otros)?
- ¿Los efectos conseguidos por el programa son sostenibles a lo largo del tiempo? ¿Los efectos conseguidos por el programa están evolucionando a lo largo del tiempo?
- ¿Están apareciendo nuevos efectos deseados o no deseados por el programa (efectos de anticipación o reducción de oferta laboral en edad de trabajar, disminución del ahorro, entre otros)?
- ¿Qué tan útil es la intervención de Saberes Productivos para el Programa? ¿Cómo podría aprovecharse mejor?
- ¿Qué tan costo-efectivo es el programa?

1.1.6.3. Cuna Más

Cuna Más es un programa cuyo objetivo es mejorar el desarrollo infantil de niños y niñas menores de 3 años de edad en zonas de pobreza y pobreza extrema, para superar las brechas en su desarrollo cognitivo, social, físico y emocional. Para ello, el programa brinda dos servicios: el Servicio de Cuidado Diurno (SCD) y el Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF). El SCD brinda atención integral a las niñas y los niños menores de 3 años de edad que requieren de una atención en sus necesidades básicas de salud, nutrición, juego, aprendizaje y desarrollo de habilidades. Por su lado, el SAF promueve en las familias usuarias, el juego como medio de aprendizaje, prácticas de hábitos de higiene y sobretodo refuerza las expresiones de afecto dentro del entorno familiar.

Hasta el momento el programa cuenta dos evaluaciones independientes: Una Evaluación de Diseño y Proceso al programa y una Evaluación de Impacto al Servicio de Acompañamiento a Familias. La Evaluación de Impacto reportó que el SAF ha logrado efectos modestos en indicadores de resolución de problemas y comunicación de la población beneficiaria. Asimismo, dicha evaluación recomendó mejorar la calidad e implementación de las visitas a los hogares a fin de potenciar el logro de los resultados. Por otro lado, la EDEP dio cuenta de que el programa requiere fortalecer la medición y monitoreo de sus indicadores de desempeño a nivel de resultados para los dos servicios brindados, de cuidado diurno y de acompañamiento a familias.

En base a los resultados de las evaluaciones, se plantean las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Los efectos conseguidos por el SAF son sostenibles a lo largo del tiempo?
 - ¿Los efectos conseguidos por el SAF han evolucionado a lo largo del tiempo?
 - ¿El SAF generan efectos en el rendimiento escolar?
 - ¿Cuál es el efecto del SAF en el consumo y adherencia del hierro?
 - ¿El SCD incrementa el Desarrollo Infantil Temprano y el Apego en los niños y niñas?
 - ¿El SCD generan efectos en el rendimiento escolar?
 - ¿El SCD genera efectos en el estado de salud y nutrición del niño o niña, específicamente permite reducir la anemia, EDA e IRAS?
 - ¿El SCD permite que las madres beneficiarias puedan trabajar?
- ¿Cuáles son los factores asociados a la baja afiliación temprana?

Anexo 1.2

Área Temática 2 (AT2): Desarrollo, ambiente y recursos naturales, y corrupción

El Área Temática 2 (AT2) de la Agenda de Investigación del XXI Concurso Anual de Investigación CIES 2019 recoge los temas socioeconómicos de interés de la Fundación M. J. Bustamante de la Fuente, los cuales son los siguientes:

- 1.2.1. Desarrollo rural
 - 1.2.1.1. Dinámicas productivas, innovación tecnológica y articulación del mercado
- 1.2.2. Empleo
 - 1.2.2.1. Informalidad laboral
 - 1.2.2.2. Futuro del trabajo
- 1.2.3. Ambiente y recursos naturales
 - 1.2.3.1. Conflictos socioambientales
 - 1.2.3.2. Canon minero
- 1.2.4. Corrupción
 - 1.2.4.1. Causas de la corrupción
 - 1.2.4.2. Efectos de la corrupción
 - 1.2.4.3. Corrupción y descentralización
 - 1.2.4.4. Tipología de la corrupción
 - 1.2.4.5. Persistencia y lucha anticorrupción
 - 1.2.4.6. Apoyo público a políticos corruptos

1.2.1. Desarrollo rural²⁴

1.2.1.1. Dinámicas productivas, innovación tecnológica y articulación al mercado.

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

Entre las preguntas específicas, entre otras, se sugiere:

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

1.2.2. Empleo²⁵

El planteamiento de esta agenda de investigación se realizó tomando en cuenta los avances y vacíos de la literatura revisada, el diagnóstico del mercado laboral peruano y los objetivos de política del actual gobierno, las líneas de trabajo poco atendidas e identificadas por los nueve investigadores entrevistados), y las sugerencias realizadas en el Consejo Consultivo del Sector Público y del taller de validación con el Ministerio de Trabajo.

1.2.2.1. 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 laboral? Para contestar a esta interrogante, primero debemos caracterizar la informalidad laboral y comprender sus causas para el contexto nacional. ¿Calzamos en la definición de informalidad debido a causas económicas, institucionales o fiscalizadoras? ¿O será una mezcla heterogénea de las tres? Perú ha tenido un crecimiento promedio de 4% a 6% anual en la década de 2000. Este *boom económico* incrementó los ingresos de todos los trabajadores, incluyendo los de los trabajadores informales. Sin embargo, un incremento de salarios no se da porque los empresarios son más generosos. Un incremento de salarios debería responder a un incremento en productividad. Entonces, ¿los trabajadores informales se volvieron más productivos en la última década?

²⁴ Extracto del documento elaborado por Silvana Vargas sobre “Desarrollo rural” como parte del libro “Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 - 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021”.

²⁵ Extracto del documento elaborado por Pablo Lavado y Daniela Campos sobre “Empleo e informalidad” como parte de libro “Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 - 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021”

Según datos del INEI, en el Perú se mantiene una baja productividad total de los factores a nivel empleo. Asimismo, el sector que ha levantado y concentrado la productividad en el país es el de las grandes empresas (Gamero, 2012). Aún se mantiene una baja productividad y esta se encuentra asociada a los bajos niveles educativos, tanto en cantidad como calidad. Estos bajos niveles educativos se concentran en trabajadores (tanto independientes como dependientes) que laboran en microempresas (empresas de menos de 10 trabajadores). Una mirada a los datos muestra que los sectores con mayor porcentaje de independientes presentan las tasas de informalidad más altas: Transporte y Telecomunicaciones, Comercio, Agro y Pesca, y Hoteles y Restaurantes. Construcción parece ser la excepción: pocos independientes y mucha informalidad. Además, los sectores con mayor cantidad de microempresas presentan las tasas de informalidad más altas. Entre estos se encuentran Transporte y Telecomunicaciones, Comercio, Agro y Pesca, y Hoteles y Restaurantes. Estos tienen tasas de informalidad de casi 80% y alrededor del 75% de sus trabajadores trabajan en microempresas de 1 a 4 trabajadores.

Los intentos por disminuir los costos de la formalización (regímenes especiales de impuesto a la renta o trámites menos costosos para la formalización) para este grupo han sido infructuosos ya que ese no es el motivo subyacente. El verdadero motivo es que no son lo suficientemente productivos y solo subsisten para sobrevivir. Este grupo de empresas es excluido o empujado hacia la informalidad. Se puede observar una mezcla de causas económicas (falta de productividad) e institucionales (exclusión) de la informalidad. Lamentablemente, en este grupo se encuentran los pequeños emprendedores. Uno de los mitos que debe cambiar en el Perú es que nuestro país es un país de emprendedores. No lo es. Los cursos o capacitaciones de emprendimiento que se realizan por todo el Perú no tienen un efecto significativo sobre el incremento de la productividad de las personas y, por ende, sobre la productividad: de cada 100 personas capacitadas, solo 5 tienen éxito como emprendedores.

Entonces, ¿todo se debe a baja productividad y causas institucionales de exclusión? Las causas económicas relacionadas a la relación costo-beneficio no afectan a las microempresas por no ser productivas. No obstante, existe un grupo de empresas que son lo suficientemente productivas, pero que escapan de la formalidad porque enfrentan muchos costos para generar utilidades y crecer. Así se vuelve relevante la capacidad del cumplimiento, que se puede dividir en dos grandes ejes: la cultura del cumplimiento y el fortalecimiento institucional. En estos casos no importa cuánto se simplifique el proceso o reduzcan los costos. Si los beneficios de la formalización no convencen a la MYPE, esta no se formalizará. Si la red de proveedores y de clientes es informal, no conviene ser formal. Si mi cultura me empuja a ser informal y sacarle la vuelta al sistema, entonces nunca decidiré ser formal. Asimismo, si el nivel de fiscalización del Estado no genera suficientes costos para que me convierta en un empleado o empleador formal, no lo seré. En este grupo se encuentran las personas que laboran en pequeñas (entre 10 y 49 trabajadores) y medianas (entre 50 y 200 trabajadores) empresas, tanto dependientes como independientes.

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

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

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

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

Argentina, Brasil, México y Colombia –a diferencia de Perú– presentan señales de economías segmentadas. Sus mercados más productivos son los formales y los no productivos son excluidos hacia el mercado informal. Estas pequeñas empresas poco productivas no pueden asumir el costo de formalizarse. ¿Qué se ha hecho en estos países? Primero, se redujo el costo de entrada al sector formal. México implementó el Sistema de Apertura Rápida de Empresas que permitía a las MYPE completar el proceso de registro en dos días. De igual manera, Colombia implementó un Portal Nacional de Creación de Empresas donde la MYPE podía registrarse en un día. Los resultados en ambos países fueron exitosos (Bruhn, 2008;

Cárdenas y Rozo, 2007). Luego, se redujeron los montos y la burocracia asociada al pago de tributos. En Brasil, se implementaron dos regímenes especiales –MEI y SIMPLES– enfocados en facilitar la tributación para las MYPE de dos o más trabajadores respectivamente. Básicamente se reemplaza el pago de impuesto a la renta por un único pago. En Argentina, igualmente, se estableció un Monotributo para las MYPE. En ambos países se obtuvo resultados satisfactorios sobre reducción de informalidad (de Paula y Scheinkman, 2007; Santa María y Rozo, 2008).

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

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

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

Por ejemplo, desde 2004 en Argentina se pusieron en práctica políticas que buscaban reducir los costos laborales salariales y no salariales, como el programa de simplificación registral (“Mi simplificación”) para las empresas. La investigación de este caso fue realizada por Ronconi y Colina (2011) cuyos resultados obtenidos fueron positivos pero pequeños sobre el total de los registros realizados. En Brasil, Chahad y Macedo (2003) muestran que si bien los cambios en la Constitución, que apuntaban a transformar a los trabajadores informales (por cuenta propia) en micro emprendedores legales al facilitar el registro y reducir los costos de los aportes a la seguridad social, generaron un mayor respeto hacia la ley por parte de los empleadores y una

mayor conciencia de los derechos por parte de los trabajadores, no tuvieron un efecto significativo en reducir la informalidad laboral. Para el caso chileno, Todd y Joubert (2011) simularon un modelo para estimar los impactos de la reforma en el ahorro previsional en el mercado laboral chileno, y concluyeron que, si bien se ayudó a incentivar un mayor ahorro por parte de los trabajadores, no tuvo el efecto de desincentivar el trabajo en el sector informal de las personas mayores de 50 años y más. Finalmente en Perú, Chong, Galdo y Saavedra (2008) realizaron una evaluación de impacto del programa de entrenamiento juvenil “Projoven”, el cual tenía el objetivo de aumentar la empleabilidad y la productividad de jóvenes de escasos recursos vía entrenamiento en empleos específicos, pero dada la reducida cobertura, los efectos de equilibrio general sobre el mercado laboral fueron insignificantes.

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

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

En este marco se puede responder algunas de las siguientes preguntas:

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

1.2.2.2. Futuro del trabajo

La discusión sobre el futuro del trabajo ha cobrado mucha relevancia en los últimos años como lo pueden documentar diversos estudios y eventos de organismos internacionales, tales como OIT (2015, 2016), WEF (2016), Banco Mundial (2016), OCDE (2015), BID (2016), CEPAL (2016), entre otros. La motivación de estos estudios es que están ocurriendo cambios en el mundo que pueden tener incidencia directa sobre el empleo. Entre estos, se destacan los acelerados cambios tecnológicos, siendo tan relevantes que incluso algunos llaman a esto la “cuarta revolución industrial” (Schwab, 2016).

El informe de la OIT (2016a) podría servir de guía para los estudios que quieran abordar este tema. Proponen tres factores que moldean el futuro del trabajo: demografía, crecimiento económico y estructura productiva, y la tecnología.

¿Por qué esto sería relevante para el Perú? Con respecto a la demografía, es bien conocido que el bono demográfico en el Perú se va a terminar alrededor de 2049. El envejecimiento y reducción de la población incidirá sobre casi todos los aspectos de la estructura económica: los sistemas de educación, los patrones de consumo, la fuerza laboral, los sistemas de protección social, el crecimiento de la economía del cuidado, entre otros. Se requieren investigaciones que dimensionen estos efectos y propongan políticas que permitan realizar una transición que asegure condiciones de vida dignas para todos. El crecimiento económico y la estructura productiva es un aspecto que resalta desde hace muchos años como un motor fundamental para generar empleo de calidad para toda la mano de obra, especialmente para los jóvenes. En este sentido, se vuelven relevantes los estudios que evalúen los avances en el Plan de Diversificación Productiva. El último factor, la tecnología, es del que menos se posee información no solo para el Perú, sino para América Latina y el Caribe. Si bien puede resultar muy lejano, e incluso inverosímil, un futuro en el que la tecnología amenace la fuerza laboral peruana, se debe tomar en cuenta que sus efectos ya se están viendo en otros países más desarrollados. Visto el rezago que posee nuestro país en la adquisición de tecnologías (como es el caso de la telefonía móvil y el internet), esto nos da el tiempo para pensar en las políticas que puedan incidir en un futuro mejor.

En el centro de trabajo también se observarán cambios. No se cuenta con información sobre el ritmo de adquisición de tecnologías de las empresas, pero esto será relevante para observar los procesos de automatización y las estrategias de las empresas. Indudablemente, la mayor intensidad tecnológica llevará a una acentuación del ratio capital/trabajo, lo que podría ser una potencial fuente de mayor desigualdad. Sin extendernos a un horizonte de largo plazo, actualmente podemos evidenciar algunos cambios en las relaciones laborales, lo que lleva a las formas atípicas de empleo (OIT, 2016b). Esto es particularmente relevante en el Perú, donde se ha visto una reducción de las relaciones laborales estables y de largo plazo, y se ha visto un incremento de formas no estándar de empleo tales como el empleo temporal, y existe la evidencia en otros países de relaciones laborales ambiguas tales como el trabajo a demanda o por medio de una plataforma. En países como Corea del Sur, se ha propuesto la compra de *vouchers* para trabajadores a demanda como contribución a la seguridad social.

Lo anterior nos lleva a preguntas como:

- ¿Cuál será el efecto de los cambios en la estructura demográfica sobre el empleo?
- ¿Cuáles serán los sectores más afectados y más beneficiados por el desarrollo tecnológico?
- ¿Cuáles serán las profesiones técnicas y universitarias más demandadas?
- ¿Cómo podemos imaginar la formación para el trabajo del futuro? Esto es particularmente relevante porque el conocimiento se irá haciendo obsoleto más

rápida: ¿necesitamos educación formal que dure tantos años o, por el contrario, fomentar el auto-aprendizaje y laboratorios de educación práctica de breve duración?, ¿cuáles son las habilidades del futuro y cómo debemos desarrollarlas?

- ¿Cómo se deberá equilibrar la eficiencia y reducción de costos por la adquisición de tecnologías con la contratación de trabajadores?
- En el caso de trabajadores con un empleo atípico, ¿cuáles son los esquemas de protección social más apropiados para este tipo de trabajadores?
- ¿Cómo será la negociación colectiva en el futuro?
- Con respecto a la normativa del teletrabajo en el Perú, ¿qué impacto ha tenido sobre el empleo y la vida de los trabajadores que usan esta modalidad?
- ¿Qué puestos pueden ser “teletrabajables”?
- ¿Qué perfiles y competencias debe tener un trabajador que se rige bajo el teletrabajo?
- ¿Qué avances se pueden tener bajo esta modalidad para lograr un mejor empate entre la demanda y oferta en el mercado laboral?

1.2.3. Ambiente y recursos naturales

1.2.3.1. Conflictos socioambientales²⁶

Los conflictos de Las Bambas y Tía María evidenciaron, una vez más, el conjunto de factores que alimentan los conflictos socioambientales presentes en el resto del país: la debilidad institucional, la inadecuada comunicación, la desconfianza social frente a la inversión, especialmente la minera, entre otros. Si bien la minería es un potenciador de la economía, esta actividad debe desarrollarse respetando el medio ambiente y debe beneficiar a las comunidades que sufren sus efectos. Del mismo modo, debe asegurarse el aprovechamiento sostenible de los recursos extraídos, y un ambiente de diálogo y concertación entre los proyectos y las comunidades, de forma tal que se logre una mejora en dicho aprovechamiento y el respeto de los derechos humanos y ambientales. En ese sentido, un tema grave es el relacionado con la minería informal, en tanto su actividad en zonas vulnerables tiene una alta repercusión en la población mayoritariamente pobre y en su salud, por el uso de mercurio y cianuro, en la economía familiar y en el ecosistema en el que viven.

Respecto al efecto del boom minero en los conflictos a nivel local, Gonzalo Neyra (2017) indica que este 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.

En ese sentido, es importante generar evidencia que proponga cambios en los aspectos mencionados y que dé cuenta de los efectos económicos y sociales en las regiones. Por lo tanto, se plantean las siguientes preguntas de investigación:

²⁶ Basado en un extracto del documento elaborado por Gonzalo Neyra sobre “Descentralización y desarrollo regional” como parte del libro “Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 - 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021” y en la Agenda Regional del Concurso Anual de Investigación CIES 2018

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

1.2.3.2. Canon minero²⁷

El Perú ocupa el primer lugar en producción de oro, zinc, estaño y plomo en América Latina. A nivel mundial, es el segundo productor de plata y cobre. A inicios del boom minero, en el 2005, las rentas por minería representaban el 12,7% del PBI total del país. Años después, en el 2018, casi el 10% del PBI nacional y el 61% de las exportaciones peruanas fueron producto de la minería. El cobre representó más del 50% del PBI minero metálico.

Las divisas por minería han representado en promedio el 60% de las exportaciones del Perú durante los últimos 10 años. En el 2018 se percibieron US\$ 29,451 millones por exportaciones mineras (60,2% del total), cifra que implica un incremento de 6,2% respecto al 2017 (US\$ 27.745 millones). El total de recaudación minera, entre tributos internos e Impuesto a la Renta (IR) para el 2016, ascendió a S/5.201 millones. Gracias a ello, las transferencias a las regiones por recursos mineros sumaron S/24.470 millones entre los años 2011 y 2016. En ese sentido, Gonzalo Neyra (2017) señala que “el modelo de descentralización fiscal peruano es una descentralización del gasto financiada principalmente por transferencia del Gobierno Nacional, donde destacan los recursos de canon”, que es “un mecanismo de compensación fiscal hacia las áreas donde se realizan actividades mineras extractivas (metálicas y no metálicas)” (Del Pozo, Guzmán y Pucarmayta, 2013)

Según Beatriz Boza (2006), desde el punto de vista de los Gobiernos Regionales y Locales, el canon es un derecho constitucional que les permite participar de un porcentaje de los ingresos y rentas captadas por el Estado por la explotación de recursos en su jurisdicción. Desde el punto de vista del Gobierno Central, el canon es una forma de distribuir los ingresos que el fisco capta de quienes explotan los recursos naturales. Como se ve, no se trata de un impuesto o pago adicional. Técnicamente es un “ingreso derivado”; es decir, un porcentaje que el Poder Ejecutivo “separa” y transfiere a las regiones de aquello que recibe por los tributos que afectan la explotación de los recursos naturales en determinada zona.

Del Pozo, Guzmán y Pucarmayta (2013) señalan que el actual proceso de descentralización aplicado en el Perú desde 2002 ha incrementado el rol de los gobiernos locales como proveedores de bienes y servicios públicos, lo cual ha generado que las transferencias fiscales que se hacen a los gobiernos locales sean presupuestalmente más importantes que las que se efectúan a los gobiernos regionales (Neyra, 2010). De acuerdo con el MEF, a finales de 2012

²⁷ Basado en un extracto del documento elaborado por Gonzalo Neyra sobre “Descentralización y desarrollo regional” como parte de libro “Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 - 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021” y en la Agenda Regional del Concurso Anual de Investigación CIES 2018, así como en estudios de Beatriz Boza (2006) y César del Pozo, Esther Guzmán y Valerio Pucarmayta (2013)

las transferencias fiscales a los gobiernos locales fueron de S/ 17 621 millones; mientras que las transferencias a los gobiernos regionales fueron de S/ 3 191 millones. Es decir, que los gobiernos locales reciben el 85% de las transferencias fiscales, por lo cual analizar el efecto en el bienestar de tales transferencias a nivel de los gobiernos locales podría ser relevante. De acuerdo con la normatividad vigente, los gobiernos sub-nacionales beneficiarios del Canon Minero deberán utilizar dichos recursos para incrementar el gasto de capital, en particular para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos de inversión pública que comprendan intervenciones orientadas a dinamizar las economías locales, cerrar las brechas de activos e infraestructura social básica en las áreas de influencia de las actividades mineras.

De las transferencias a las regiones por recursos mineros entre los años 2011 y 2016, solo el 40% fue ejecutado por los Gobiernos Regionales y en relación al gasto local financiado con canon, Gonzalo Neyra (2017) sostiene que 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.

Debido a los ingresos que reciben los Gobiernos Regionales y Locales por concepto de canon minero y la importancia que este tiene para el desarrollo de las localidades que se benefician de él, es pertinente plantear las siguientes preguntas de investigación²⁸:

- ¿Cuáles son los efectos de las transferencias fiscales de canon y regalías en la recaudación de impuestos locales?
- El canon minero y otros (¿qué impactos han generado las modificaciones de las reglas de juego?; casos de “éxito” y “fracaso”; ¿qué condicionantes institucionales están detrás de los casos de relativo éxito/ fracaso?).
- ¿Cómo han contribuido los recursos del canon en la gestión de los recursos naturales y la sostenibilidad?
- ¿Cuál es el diagnóstico de los métodos de redistribución del canon en la región?
¿Cuáles son las causas del débil uso de los fondos del canon?
- ¿Cuál es el impacto del esquema actual de redistribución del Canon Minero en el bienestar de los hogares en el Perú? ¿Qué esquemas alternativos de redistribución del Canon Minero incrementarían el bienestar?

1.2.4. Corrupción y transparencia²⁹

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

²⁸ Las preguntas de investigación planteadas han sido recogidas de la Agenda Nacional y Regional del Concurso Anual de Investigación CIES 2018 y del estudio “¿Minería y bienestar en el Perú?: evaluación de impacto, re-distribución del canon minero, elementos para el debate” de César del Pozo, Esther Guzmán y Valerio Pucarmayta.

²⁹ Extracto del documento elaborado por Ludwig Huber sobre “Corrupción y transparencia” como parte del libro “Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 - 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021”

anti-corrupción, que subestimó la complejidad y adaptabilidad del fenómeno, obligan a repensar paradigmas que “se han vuelto tan universales, tan incuestionables, tan parte de los sentidos comunes, que sus determinaciones, especificidades históricas y funciones sociales tienden a permanecer ocultas” (Bratsis 2003, citado en Johnston 2015: 278). La crítica de Johnston se refiere, sobre todo, al carácter ahistórico de los estudios y a su indiferencia frente a las variedades entre y dentro de las sociedades (p. 276; ver también Johnston 2005).

Interpretamos las observaciones de Johnston como una llamada a realizar estudios que se dirijan hacia una mejor comprensión de la corrupción –de sus causas, mecanismos, significados e impactos– en *un contexto particular*, en vez de repetir maquinalmente “un enfoque normativo y teleológico que enfatiza soluciones técnicas ‘neutrales’ para problemas que fueron despojados de su contenido ideológico y político” (Blundo y Olivier de Sardan 2006: 6). Otros autores hacen invocaciones similares y reclaman una “investigación más enfocada y desagregada... en lugar de los actuales enfoques generales” (Heath, Richards y de Graaf 2016: 7.1; ver también (Philp y Dávid-Barrett 2015). Ello significa tomar cierta distancia de los modelos analíticos uniformizados de los manuales, *tool kits* y *source books* que abundan en la web. Pueden tomarse como referencia, pero poniendo a prueba su utilidad contextual y otorgándole más importancia al entorno –social, político, económico y cultural– específico.³⁰ 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.³¹

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 nutrieron de la agenda de investigaciones presentada al CIES por el Gobierno Central, cinco regiones del país y empresas del sector privado, de las entrevistas y de la revisión bibliográfica, así como de algunas sugerencias recogidas en el taller de validación con representantes del sector público y de la sociedad civil.

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

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

³⁰ Las normas sociales son muy diferentes en los diferentes países. Lo que se considera en un país como corrupción puede ser considerado como transacción rutinaria en otro” (Bardhan 2006: 343). “La manera como la corrupción afecta al desarrollo político y económico en diversos contextos socio-culturales se diferencia tanto como la oxidación induce una coloración variada en su interacción con diferentes compuestos químicos” (Heidenheimer 2004: 101).

³¹ 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.

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.

1.2.4.1. Causas de la corrupción

Llama la atención la escasez de estudios que analicen –empíricamente– las *causas* de la corrupción, o, para ser más preciso, 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.³² Como bien dice de Graaf (2007: 39),³³ “mientras más sepamos sobre las causas de la corrupción, mejor podemos decidir qué instrumentos políticos utilizar para combatirla”.

Planteamos las siguientes interrogantes de investigación:

- ¿Qué causas son responsables de la persistencia de la “gran” corrupción que involucra a líderes nacionales y empresas transnacionales?
- ¿Qué factores generan corrupción a nivel regional y local?
- ¿Qué factores son responsables de la persistencia de la “pequeña” corrupción (“microcorrupción” o “corrupción cotidiana”)?

Estudiar las causas de la corrupción es una tarea sumamente difícil y “figura entre los conceptos más controvertidos” (Huberts 2010: 146). Según Rothstein y Teorell (2015) se requieren, aparte de una definición clara, al menos dos elementos: una teoría contrafactual de causalidad (si la causa está ausente, también lo es el efecto), y la posibilidad de desentrañar los mecanismos que dan origen al fenómeno. Los autores hacen una revisión de la “plétora de posiciones contradictorias” (p. 80) que pueden servir de insumo para las investigaciones en el Perú. Huberts (2010) analiza diferentes metodologías aplicadas en las publicaciones que analizan las causas de la corrupción, y propone un “enfoque múltiple” que cruza una serie de variables (individuales, organizacionales, ambientales).³⁴ 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:

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

³²En realidad, en ninguno de los planes anticorrupción que revisamos se señala potenciales causas del fenómeno que pretenden combatir.

³³El 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>

³⁴El 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

relacionados con la corrupción, no todos los estudios llegan a las mismas conclusiones. El estudio econométrico de Andres y Ramlogan-Dobson (2011), por ejemplo, encontró una asociación entre menos corrupción y mayor desigualdad de ingresos en América Latina, debido principalmente a la presencia de un vasto sector informal (ver también Dobson y Ramlogan-Dobson 2010 y 2012). Una vez más se demuestra la necesidad de hacer estudios empíricos que analicen un contexto particular.

Planteamos las siguientes interrogantes de investigación:

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

Corrupción e informalidad

Los estudios de Andrés y Ramlogan-Dobson (2011) y de Dobson y Ramlogan-Dobson (2010 y 2012) nos remiten al tema de la informalidad que, según datos del INEI, afecta alrededor del 75% de la población ocupada en el Perú.³⁵ Sabemos poco sobre la relación entre informalidad y corrupción en el país. Estudios a nivel internacional afirman, en su mayoría, una asociación positiva (Dreher y Schneider 2010; Mishra y Ray 2013). En la India, Dutta, Kar y Roy (2011) encontraron que la corrupción incrementa el nivel del empleo en el sector informal; sin embargo, en la medida que crece el producto doméstico estatal, la relación empieza a invertirse y la corrupción más bien tiende a reducir el sector informal. En su estudio cualitativo en Barranquilla (Colombia), Mehling y Boehm (2014) distinguen entre la corrupción burocrática y la corrupción política; mientras la primera parece ser un sustituto de la informalidad, la corrupción política y la informalidad se complementan mutuamente. Para el caso mexicano, de la Peña (1996) postula que la relación entre ambos fenómenos debe entenderse en el contexto de la desigualdad social, de la endémica crisis económica, y de la falta de instituciones democráticas genuinas.

Planteamos las siguientes interrogantes de investigación:

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

La tensión entre legalidad y legitimidad

A menudo se señala como causa de la corrupción una “falta de ética”³⁶ 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).

³⁵ http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/economia_informal_peru.pdf

³⁶ El tema fue sugerido en el taller de validación.

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.³⁷ 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?

1.2.4.2. Efectos de la corrupción

Efectos económicos

Solo uno de los trabajos resumidos en el balance trata de cuantificar los costos de la corrupción para las familias, aunque con limitaciones, pues sólo considera coimas pagadas a la policía (Riesco Lind et al. 2015). A nivel macroeconómico contamos con algunas estimaciones; según el contralor Edgar Alarcón, en el año 2015 las pérdidas del Estado bordeaban los 12,600 millones de soles.³⁸ 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 caso³⁹.

Planteamos las siguientes interrogantes de investigación:

- ¿Cómo afecta la corrupción al desarrollo macroeconómico del Perú?

³⁷ “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).

³⁸En declaraciones al periódico *Gestión*, 25 de Julio 2016.

³⁹El impacto sobre las inversiones es un buen ejemplo para demostrar la heterogeneidad de los estudios sobre la corrupción, pues las publicaciones que abordan el tema presentan resultados divergentes y hasta contradictorios. Para mencionar solo algunos ejemplos: mientras Campos, Lien y Pradhan (1999) coinciden con Mujica en que hay menos impacto negativo cuando la corrupción es predecible, Cuervo-Cazurra (2008) argumenta que los inversores prefieren más bien un “mal desconocido”; y mientras Habib y Zurawicki (2002), entre muchos otros, hallan que los inversores generalmente evitan la corrupción porque puede generar ineficiencias operacionales, en un estudio comparativo de 73 países Egger y Winner (2005) encontraron una “relación claramente positiva” entre inversión y corrupción que sirve más bien de “estímulo”. Todo ello muestra lo difícil que es hacer generalizaciones sobre la corrupción y sus impactos; mucho depende de las metodologías aplicadas y de las fuentes utilizadas.

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

Efectos políticos

Por otro lado, la corrupción no solo tiene efectos económicos. Barcham, Hindess y Lamour (2012) proponen “ampliar el enfoque” e investigar cómo la corrupción afecta el cuerpo político. Hay una serie de estudios que se dedican a la relación entre corrupción y democracia, una vez más con resultados mixtos debido a las diferencias en el muestreo y la metodología analítica (Sung 2004). Saha et al. (2014) encuentran que la democracia electoral no es suficiente para reducir la corrupción, se requiere una consolidación de instituciones democráticas. En un artículo publicado hace un poco más de 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?

1.2.4.3. Corrupción y descentralización

Las investigaciones y denuncias contra autoridades regionales por casos de corrupción propician la realización de estudios sobre la lucha anticorrupción a nivel sub nacional mediante estudios de caso.

En ese sentido, planteamos las siguientes interrogantes de investigación:

- ¿Existen planes o políticas públicas que enfrenten a la corrupción en las regiones?
¿Cuál es el balance de los mismos?
- En caso negativo, ¿a qué se debe la ausencia?
- ¿Es recomendable establecer un modelo único para la lucha anticorrupción a nivel regional, o habría que tomarse en cuenta factores específicos para cada región?
¿Cuáles?

Para llegar a un nivel más analítico sobre la relación entre corrupción y descentralización, se puede consultar algunos textos que abordan el tema. Bardhan y Mookerjee (2006) hacen una extensiva revisión de trabajos que analizan esta relación y llegan a la conclusión de que los efectos “son complejos y no pueden resumirse mediante declaraciones simples e incondicionales” (p. 183).⁴⁰ Es un “tema muy disputado” (p. 161), con resultados disímiles. Arikan (2004), por ejemplo, elabora un modelo econométrico según el cual la descentralización fiscal, entendida como incremento de jurisdicciones que compiten entre ellas, disminuye el nivel de corrupción. Fan, Lin y Teisman (2009), en cambio, comparan experiencias con sobornos de empresas en 80 países y encuentran “el peligro de una búsqueda de rentas no coordinada a medida que las estructuras gubernamentales se hacen más complejas” (p. 33). Hay evidencia de que algo similar sucede en el Perú, con cuatro gobernadores regionales y varios alcaldes

⁴⁰Para otro balance ver Fjeldstad (2004).

—entre ellos el de Chiclayo— presos por corrupción; pero se necesita información más sólida para saber si, y en qué circunstancias, hay una relación causal entre descentralización y corrupción.

Planteamos la siguiente interrogante de investigación:

- ¿Se puede establecer una asociación (positiva o negativa) entre descentralización y corrupción en el Perú?
- ¿Existen diferencias regionales en este sentido? ¿A qué se deben?
- De acuerdo a los resultados del análisis, ¿qué correcciones al proceso de descentralización en el Perú se deberían implementar?

1.2.4.4. Tipología de la corrupción

Como señalan Mujica y Zevallos (2016), “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).⁴¹ De hecho, “la corrupción” se refiere a una gran cantidad de prácticas diversas, cada una con sus propias causas, consecuencias y soluciones.

Una de las contribuciones que la academia debería hacer a la lucha anti-corrupción es la elaboración de una *tipología* que vaya más allá de la diferenciación entre grande y pequeña corrupción, a la cual algunos autores añaden todavía un nivel intermedio (Mujica y Arbizu 2015; Mujica y Zevallos 2016; Mavila 2012), y de la habitual distinción entre corrupción burocrática y corrupción política.⁴² Una de las expertas entrevistadas para este trabajo, con experiencia en el sector público, propuso elaborar una tipología de casos de corrupción.

Al respecto, planteamos las siguientes interrogantes de investigación:

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

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

⁴¹Recuerde también la crítica que hicieron Mujica, Quinteros, Castillo y Chávez (2012) a la procuraduría anticorrupción, por tratar la corrupción como fenómeno homogéneo.

⁴²Esta distinción es útil para algunos propósitos, pero no para otros; es válida en algunos contextos, pero no en otros” (Bardhan 2006: 341).

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),⁴³ 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.

1.2.4.5. 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 sólo en el Perú “existe una gran necesidad de una mayor comprensión de las fuentes del fracaso de las reformas anticorrupción” (Persson, Rothstein y Teorell 2013: 454).

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

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

Planteamos las siguientes interrogantes de investigación:

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

1.2.4.6. 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.⁴⁴ Mientras haya este apoyo, el fenómeno continuará.

⁴³ En su tesis de licenciatura sobre la corrupción en el gobierno regional de Ancash, Rosa Arévalo (2014) hace una distinción entre clientelismo y patronazgo.

⁴⁴ Un reciente trabajo experimental de Sofía Vera Rojas (2016) evalúa en qué medida esta posición es generalizable. Analizando una encuesta realizada por Ipsos-Perú a 1,308 personas, el estudio no encuentra una asociación positiva entre corrupción e inversión pública; quiere decir que el “hacer obras” no conduce a la aceptación de la corrupción en la población. Sin embargo, la autora reconoce que sus resultados tienen que ser interpretados “con cuidado” (p. 23).

Planteamos las siguientes interrogantes de investigación:

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

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

Anexo 1.3
Área Temática 3 (AT3): Energía y minas

El Área Temática 3 (AT3) de la Agenda de Investigación del XXI Concurso Anual de Investigación CIES 2019 reúne los temas priorizados por el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), los cuales son los siguientes:

- 1.3.1. Agua y minería
- 1.3.2. Minería y desarrollo productivo

1.3.1. Agua y minería

1.3.1.1. Gobernanza del agua en territorios mineros

Desde diversos enfoques, la investigación sobre el agua ha tenido un desarrollo destacable. En la presente agenda, se priorizará el enfoque relacionado a la gestión y uso del agua en la minería.

Preciado y Álvarez (2016) analizan la actual problemática de la asignación de derechos de uso de agua (DUA) a las empresas mineras desde la perspectiva del mejoramiento de la gobernanza del agua en las cuencas hidrográficas. Las autoras identifican tres tipos de prácticas que buscan enmarcar en aspectos técnicos el problema de los DUA: el uso de discursos y medios de comunicación; las actuaciones públicas y los lenguajes de valoración.

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. Por su parte, Geng (2017) estudia la gobernanza del agua en la cuenca Ica-Alto Pampas, y propone una visión territorial del poder.

Según Hinojosa (2013), la gobernanza del agua en el Perú requiere una mirada integral, que sea parte del sistema de gobernanza ambiental y esta última como parte del sistema de gobernanza del país. Así, señala que, para orientarse hacia la gobernanza adaptativa, es fundamental tomar el sentido opuesto, es decir, conocer las prácticas y, a partir de ellas, generar las políticas.

Hinojosa y Budds (2013) realizan un estudio de caso sobre los efectos de la actividad minera a gran escala en el acceso y control de agua de comunidades y espacios locales en el sur de los Andes peruanos. A partir de ello, los autores concluyen que la eficiencia y la equidad en la gestión integrada de los recursos hídricos se relacionan estrechamente con el buen gobierno y su gobernabilidad con la justicia. Por tanto, las instituciones tendrían que ser selectivas en su diseño y aplicación y/o que los procesos de descentralización tendrían que incluir los mecanismos institucionales a través de los cuales los actores regionales y locales tengan participación efectiva en la toma de decisiones sobre la gestión del agua y del territorio.

Al respecto, la línea de investigación pendiente gira en torno a:

- ¿Qué rol cumple el Estado y los actores clave en el manejo y distribución de los recursos de la cuenca? ¿Cómo y cuándo se produce la desarticulación?
- ¿Qué ejemplos de buenas prácticas en gestión de los recursos hídricos en zonas mineras existen?
- ¿Cuál es la gestión integrada del agua realmente existente?
- ¿Cuáles son las brechas existentes en materia normativa, institucional, etc. para mejorar la gestión del recurso hídrico en zonas mineras? ¿Qué propuestas de acción efectivas se deben implementar para reducir estas brechas?
- ¿Cuál ha sido el rol de la participación ciudadana en la gestión y gobernanza de los recursos hídricos en territorios mineros?
- ¿Qué efectos tiene la buena gobernanza del agua sobre el desarrollo de las comunidades en zonas mineras de otros países en desarrollo?

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo (2015) señala que el 62% de los conflictos por recursos hídricos se deben a la superposición de usos de agua entre la actividad minera y la agricultura. De acuerdo con Glave y Kuramoto (2007), de los conflictos cuyo eje central es el agua se hallan distribuidos en las zonas norte, centro y sur.

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. Soto (2015) aborda las principales características de los conflictos generados por el aprovechamiento del agua analizando la experiencia de proyecto Tía María. El autor encuentra que la problemática del acceso al recurso trasciende los aspectos meramente técnicos o jurídicos, invadiendo los ámbitos culturales, sociales y de políticas públicas. Al respecto, propone que la comunicación y las políticas de participación ciudadana son los mejores medios para acercar la población a lo que será el desarrollo del proyecto minero. En este contexto, se busca responder las siguientes interrogantes:

- ¿Cómo se entienden los conflictos por agua y minería no solo desde la valoración técnica (cantidad, calidad y oportunidad), sino incorporando valoraciones políticas, sociales, económicas y culturales?
- ¿Qué ejemplos exitosos existen en Perú y otros países en desarrollo que hayan enfrentado conflictos socioambientales relacionados a la gestión de recursos hídricos en territorios mineros?
- ¿Qué rol cumplen y cuán eficiente son las instituciones en la prevención y atención de conflictos ambientales relacionados al agua en zonas mineras?

Por otro lado, existen estudios que abordan el problema desde un enfoque de percepciones. Por ejemplo, Glave y Kuramoto (2007) encuentran que, en la zona norte, las empresas involucradas son grandes y la contaminación puede ser real, pero también hay percepciones de contaminación como en los casos de Huarmey o entre los pobladores de la ciudad de Cajamarca, donde no existen estudios definitivos sobre el tema.

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.

Preguntas de investigación:

- ¿Cuáles son las percepciones de las comunidades acerca de la disponibilidad y calidad del agua en territorios mineros? ¿Estas percepciones son significativamente diferentes a los estudios y evaluaciones realizados sobre estas variables? Si es así, ¿qué factores estarían determinando estas diferencias?

1.3.1.2. Otros temas ligados a la gestión integrada del agua

Preciado y Álvarez (2016) encuentran que la información disponible sobre los DUA a nivel nacional está desactualizada y tiene libre acceso a los expedientes técnicos que sustentan la entrega de licencias de uso de agua a las mineras en los dos casos de estudio analizados. Así, hacen énfasis en la necesidad de generar estudios hidrológicos e hidrogeológicos para la toma de decisiones, así como realizar investigaciones sobre los marcos institucionales y normativos para la entrega de derechos de uso de agua en relación al EIA a nivel internacional y evidenciar la problemática de inequidad en otros países.

Sabogal (2009) resalta que las empresas mineras, la industria, la agricultura y los municipios deben considerar no solo el gasto del agua, sino también la calidad del agua que es devuelta a la cuenca.

En ese contexto, se proponen las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuál es la disponibilidad y calidad del agua en territorios mineros considerando los efectos del cambio climático? ¿Cómo se caracteriza la oferta hídrica de las cuencas situadas en territorios mineros?
- ¿Cuál es el caudal ecológico de los cuerpos de agua en las cuencas con actividad minera?
- ¿Existe pérdida de calidad del agua? De ser así ¿cuál es el impacto que está generando en los DUA?
- ¿Cómo se caracteriza la demanda del agua en territorios mineros?
- ¿Qué condiciones son necesarias para desarrollar e implementar la economía circular del agua en zonas mineras?

1.3.2. Minería y desarrollo productivo

Diversas investigaciones encuentran efectos positivos de la minería en la diversificación productiva. Aragón y Rud (2013) examinan el impacto en la sierra norte de la mina Yanacocha. Así, 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.

Tello (2016) estudia los eslabonamientos productivos estimando los multiplicadores de producción y empleo para once productos del sector minero y petrolero. El efecto sobre la producción sería mayor que el efecto sobre el empleo, y las industrias de mayor grado de procesamiento serían las más beneficiadas de la demanda de bienes intermedios generada por la actividad minera.

Glave y Kuramoto (2007) muestran una serie de casos exitosos de diversificación económica como resultado de añadir valor a las actividades basadas en recursos naturales. Para los autores, mantener la competitividad ante el agotamiento de los recursos tiene que ver con poder incorporar cambios tecnológicos que permitan reducir costos. Además, la acumulación de conocimiento en industrias basadas en recursos naturales, da cuenta de la posibilidad de generar tecnologías que se pueden utilizar en industrias totalmente distintas (Lorentzen 2005).

Kuramoto (2000) señala que hay un problema de complementariedad productiva entre el sector minero y el industrial y, por ende, un problema de coordinación económica, además de los costos elevados de transacción. Para ella, resulta de vital importancia resolver este problema a fin de consolidar el network articulado alrededor de Yanacocha, y de cualquier network o cluster industrial.

Según Kuramoto (2000), el análisis de una aglomeración o *cluster* industrial involucra la consideración de varios factores relacionados no sólo con las características de las empresas que los forman sino también del lugar, tipo de industria en el que se desarrollan y de la manera en que se articulan con los mercados internacionales.

Al respecto, se busca responder las siguientes interrogantes:

- ¿Cuáles son las relaciones entre las empresas medianas y pequeñas con los proveedores, clientes e instituciones mineras?
- ¿Cómo la influencia de la globalización de la economía mundial está afectando esta relación?
- ¿Existen puntos de encuentro entre un eventual *cluster* minero basado en la mediana y pequeña minería y aquellos *clusters* o *networks* industriales basados en las grandes empresas mineras?

En relación a la oferta y demanda laboral, factor determinante para el desarrollo de clusters en torno a la minería, Beteta et al. (2016) sugieren implementar o perfeccionar un sistema de incentivos que potencie los beneficios de las actividades minero-energéticas sobre la generación de empleo. Por ejemplo, a través de estrategias más eficaces de promoción de la capacitación de la mano de obra en carreras técnicas, demandadas por las empresas del sector o de las diferentes partes del eslabonamiento productivo.

En ese sentido, se proponen las siguientes preguntas:

- ¿Existen brechas de capital humano en la actividad minera para el desarrollo de clusters? ¿Cuáles son los factores detrás de esta problemática?
- ¿Existen mecanismos y/o canales efectivos entre la demanda y la oferta de capital humano? De ser así, ¿por qué están fallando?

Por el lado de la coexistencia de la minería con otras actividades económicas, Ticci y Escobal (2013), Aragón y Rud (2012) al analizar los efectos de la minería de oro en Ghana sobre la producción agrícola, sostienen que la minería compite con la agricultura en la asignación de recursos (tierra y trabajo) y la afecta a través de la contaminación. En ese sentido, sus resultados sugieren efectos perniciosos de la producción minera sobre la agrícola.

Por su parte, Camacho et al. (2015) estiman el efecto de las actividades minero energéticas sobre el desarrollo socioeconómico, agrícola y la diversificación productiva en el Perú a nivel subnacional y encuentran un efecto positivo sobre la diversificación económica. Además, sostienen que el proceso de diversificación se canaliza a través del desarrollo de otros sectores como los servicios y el comercio.

Por tanto, cabe preguntarse:

- ¿En qué medida en los territorios mineros la producción se centra en las actividades extractivas dejando de lado la potenciación y desarrollo de otras actividades productivas? ¿Qué factores explicarían este fenómeno?
- ¿En qué condiciones se pueden desarrollar de manera sostenible ambas actividades minera y agrícola en territorio mineros?
- ¿Qué barreras impiden alcanzar la diversificación productiva en las zonas mineras? ¿Qué estrategias son necesarias para superarlas?
- ¿Qué modelos de diversificación productiva funcionan en zonas con actividad minera?