



EJE 3: DESARROLLO SOSTENIBLE

Balance de Investigación 2016 - 2021 y
Agenda de Investigación 2021 - 2026

3.1 DESARROLLO REGIONAL Y DESCENTRALIZACIÓN

Gabriel Natividad
Universidad de Piura



CIES
consorcio de investigación
económica y social



IDRC | CRDI

Canadá

FUNDACIÓN
M. J. Bustamante De la Fuente





CIES
consorcio de investigación
económica y social

Construyendo conocimiento para mejores políticas



UNIVERSIDAD
DE PIURA

Balance de Investigación 2016-2021 y Agenda de Investigación 2021-2026

Desarrollo regional y descentralización

Gabriel Natividad¹

XXIII Concurso
Anual de
Investigación
CIES 2021-I

¹ Ph.D. por Universidad de California, docente del Departamento de Economía en la Universidad de Piura.
E-mail: gabriel.natividad@udep.edu.pe

© 2022, Consorcio de Investigación Económica y Social, CIES
Calle Luis Mannarelli 1100, Orrantia del Mar - Magdalena, Perú
Correo: relacionesinstitucionales@cies.org.pe
www.cies.org.pe

Primera edición: Lima, abril de 2022

Diseño de portada: Enrique Gallo

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-03504

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

La presente edición es ganadora del XXIII Concurso Anual de investigación CIES 2021-I y forma parte del compendio de Balance de Investigación 2016-2021 y Agenda de Investigación 2021-2026 (Eje temático 3: Desarrollo sostenible, Capítulo: Desarrollo regional y descentralización)

La publicación ha sido posible gracias a recursos propios y el auspicio de la Fundación Manuel J. Bustamante de la Fuente, y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC).

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

Agradezco a Guillermo Ramírez Chiang y a Daryana Calle por su apoyo en tareas específicas relacionadas con la elaboración de este capítulo. Los comentarios de Marcos Agurto, Miguel Ángel Carpio, Guillermo Dulanto, William Ipanaqué, Felipe Irrázaval y Sebastián Sotelo contribuyeron a mi trabajo, por lo cual les agradezco.

Índice

Resumen	5
Resumen ejecutivo	6
Introducción	9
1. Balance de investigación 2016-2021	12
1.1.Aspectos conceptuales.....	12
1.2. Dimensión política	14
1.3. Actuación descentralizada del Estado	16
1.4. Dimensión geográfica de los recursos naturales.....	20
1.5. Desarrollo descentralizado de industrias y mercados	23
1.6. Evaluación sintética de las investigaciones en el periodo 2016-2021.....	28
2. Percepciones de los expertos sobre la investigación en descentralización y desarrollo regional 2016-2021	30
3. Impacto de las investigaciones en políticas públicas	35
4. Agenda de investigación en el área de descentralización y desarrollo regional 21-26 ...	39
4.1. Dimensión política	39
4.2. Actuación descentralizada del Estado	40
4.3. Dimensión geográfica de los recursos naturales.....	44
4.4. Desarrollo descentralizado de industrias y mercados	44
5. Conclusiones y reflexión final	47
Referencias.....	49
Anexos	57
Lista de personas entrevistadas	57

Resumen

El balance y la agenda de este capítulo versan sobre la descentralización y el desarrollo regional en el Perú. La premisa del análisis es la diversidad regional peruana. En contraste con el balance de un periodo anterior, la recopilación de la literatura científica sobre estos temas en el contexto peruano para el periodo 2016-2021 indica que esta ha sido una etapa de actividad intensa y productiva en investigación sobre descentralización y desarrollo regional. La percepción de los expertos consultados es que ha habido una buena cantidad y calidad de investigación en estos temas, pero que el proceso de descentralización en el Perú no ha sido exitoso hasta ahora. Consideraciones metodológicas preceden a la presentación de una agenda detallada de investigación para los próximos años.

Resumen ejecutivo

- Este capítulo documenta un significativo progreso en el interés y éxito relativo de las investigaciones científicas sobre descentralización y desarrollo regional en el Perú durante el periodo 2016-2021.
- Cabe trazar límites desde el inicio: este capítulo versa sobre un balance y agenda de *investigación*, no un balance ni una agenda de *acción*. Por tanto, el objetivo de este capítulo no es elaborar un plan de descentralización o desarrollo regional, ni tampoco sugerir cómo ejecutarlo. El público objetivo de este documento incluye a investigadores y gestores de políticas públicas y privadas que deseen evaluar qué tipo de investigación se ha hecho y qué falta investigar para abordar problemas reales en el país desde el punto de vista de las ciencias sociales.
- El primer tema, la descentralización, es una decisión organizativo-política con amplias ramificaciones en la economía pública y privada. Extender las decisiones de gobierno hasta los niveles de Gobierno local más cercanos a la población tiene el potencial de aumentar la eficiencia y eficacia de esas decisiones. El segundo tema, el desarrollo regional peruano, tiene amplia motivación conceptual y metodológica. Los mercados suelen tener límites físicos; la geografía ayuda a definir las áreas de intercambio y, así, permite entender las carencias y oportunidades de cada circunscripción.
- Los subtemas del balance incluyen aspectos conceptuales, la dimensión política, la actuación descentralizada del Estado, la dimensión geográfica de los recursos naturales y el desarrollo descentralizado de industrias y mercados. Estos subtemas emergen de una visión económica de la descentralización y el desarrollo regional.

- En el balance de la investigación realizada (2016-2021), 81 trabajos son reseñados o citados, 31 de ellos publicados en revistas científicas (*journals*), 21 de los cuales aparecen en las revistas del cuartil más selectivo internacionalmente.

- Las revistas científicas en las que han aparecido artículos referidos en este balance incluyen *The Journal of Political Economy* y *The Journal of Financial Economics*, consideradas entre las más selectivas en economía y finanzas.

- Las cifras del balance 2016-2021 representan grandes incrementos respecto al balance de un periodo anterior (2011-2016), tanto en la cantidad como en la calidad de las publicaciones científicas logradas.

- La percepción de seis expertos consultados, todos activos académicamente y con conocimiento y experiencia de publicación sobre la realidad descentralizada del Perú, sugiere que ha habido éxito en la investigación, pero que falta mucho por recorrer en el impacto de esa investigación en las políticas públicas.

- Tres ejes para pensar en un mayor impacto consisten en aspirar a la máxima calidad en la investigación, seleccionar temas relevantes para problemas reales del país e incluir a académicos de universidades peruanas situadas fuera de Lima.

- Considerando los posibles mecanismos mediante los cuales la investigación podría influir más en las políticas públicas, los principales serán las *personas* y los *procesos*. Por un lado, el perfil personal de quienes accedan a posiciones de poder es determinante para la orientación que darán a su toma de decisiones. Por otro lado, los procesos para la toma de decisiones en el sector público pueden incorporar más explícitamente la investigación, introduciendo requerimientos educacionales o de capacitación para su equipo humano, replanteando los procedimientos para que una normativa se apruebe y ampliando la circulación de borradores de normas antes de buscar su aprobación oficial.

- La agenda de investigación propuesta para los próximos años se basa en casi los mismos subtemas del balance. Además de la propuesta de cuestiones concretas, se enfatiza la importancia del apoyo estatal mediante el otorgamiento de datos estadísticos detallados, que permitan aspirar a proyectos de investigación de alta calidad e impacto.

- El *resumen ejecutivo* de un documento de balance y agenda de investigación no puede cubrir el nivel de detalle de cada una de las publicaciones e ideas para el futuro; “ejecutivo” no es un adjetivo que pueda aplicarse fácilmente a la investigación en ciencias sociales.

Introducción

El balance y la agenda de este capítulo versan, en primer lugar, sobre la descentralización, una decisión organizativo-política con amplias ramificaciones en la economía pública y privada. Extender las decisiones de gobierno desde las altas esferas del Estado hasta los estamentos de Gobierno local más cercanos a las organizaciones e individuos tiene el potencial de aumentar la eficiencia y eficacia de esas decisiones.

La investigación reseñada y propuesta en este capítulo trata también sobre el desarrollo regional peruano. Desde un punto de vista conceptual, existe amplia motivación para estudiar el ámbito geográfico. Los mercados suelen tener límites físicos; la geografía es una dimensión que, en muchos casos, define las áreas de intercambio y, así, permite entender las carencias y oportunidades de cada circunscripción.

La premisa del desarrollo aquí presentado es la diversidad regional peruana. En la actualidad, el Perú se encuentra en el 10 % superior de países con mayor extensión territorial y es también enormemente heterogéneo en su composición geográfica. Considerando el crecimiento del PBI regional durante cada año en décadas recientes, se observa que es muy variado, lo cual refleja la gran diversidad en la marcha económica general del país. Además, el peso regional no es homogéneo en su importancia relativa: Lima y Callao representan casi la mitad de todo el PBI peruano.

Considerando conjuntamente ambos temas, ha habido amplia motivación para investigar el desarrollo económico regional del Perú descentralizado. Un ejemplo es el caso de la minería. Sus yacimientos con operación más significativa se hallan lejos de las poblaciones urbanas; sus clientes son empresas en países industrializados a las que se envía los minerales por vía marítima. Si la bonanza de la extracción minera conlleva consecuencias significativas para las poblaciones e industrias en zonas aledañas a la extracción, esto debería reflejarse en el

quehacer de esos negocios y poblaciones locales durante los periodos productivos, como efectivamente se ha estudiado desde distintas perspectivas.

El primer objetivo de este capítulo consiste en documentar los hallazgos de investigación científica de los últimos cinco años (2016-2021) sobre la descentralización y el desarrollo económico de las regiones peruanas, brindando una visión unificada de ese cuerpo de conocimientos.

Naturalmente, elaborar un balance reciente requiere mirar los que se hicieron en el pasado. En específico, el balance anterior (2011-2016) sobre descentralización y desarrollo regional fue provisto por Neyra (2017). La conclusión de ese balance anterior fue la siguiente:

La investigación en estos dos ámbitos de la política pública ha sido relativamente escasa. Se cuenta con evidencia descriptiva y sistematización de los avances y retrocesos de la política de descentralización, así como detallados estudios del esquema fiscal que ha quedado en construcción. Los análisis de la gobernanza subnacional y los aspectos políticos de la descentralización están en déficit, lo que requerirá de mayores esfuerzos para generar conocimiento en estas aristas de la política. De igual manera, el desarrollo regional en el país cuenta aún con un limitado *stock* de estudios para dar sustento a políticas transversales como la implementación de una política nacional de desarrollo regional. Asimismo, existe un severo déficit de estudios y políticas vinculados al desarrollo urbano y las ciudades. (Neyra 2017, p. 179)

En contraste con el balance anterior, la recopilación de la literatura científica sobre estos temas en el contexto peruano para el periodo 2016-2021 indica que esta ha sido una etapa de actividad intensa y productiva en investigación sobre descentralización y desarrollo regional.

Se ha organizado el referido balance de investigación alrededor de subtemas que se hallan interrelacionados, aunque se enfocan en matices distintos y complementarios a la vez:

- Aspectos conceptuales
- Dimensión política
- Actuación descentralizada del Estado
- Dimensión geográfica de los recursos naturales
- Desarrollo descentralizado de industrias y mercados.

La lógica de estos subtemas —que fue aprobada en líneas generales en el momento de la presentación de la propuesta de elaboración de este capítulo— calza en un esquema económico para entender la descentralización y el desarrollo regional. En primer lugar, hace falta considerar los enfoques teóricos recientes que se han usado para abordar los temas de interés. En segundo lugar, la descentralización tiene un componente político determinante; al ser el Perú un país con tres niveles distintos de Gobierno, con representantes elegidos por voto popular, es necesario considerar los hallazgos recientes sobre el funcionamiento del sistema político descentralizado. Una tercera dimensión consiste en el estudio de la actividad del Estado, sus funcionarios y organización de manera descentralizada. En cuarto lugar, los recursos naturales constituyen un componente sustancial de las economías regionales, por lo cual los nuevos hallazgos sobre su influencia requieren revisión. Finalmente, la actividad empresarial descentralizada en industrias y mercados constituye un subtema amplio que conecta a consumidores finales, organizaciones y estamentos estatales. La realización del balance de estos subtemas requirió la búsqueda especializada y la apreciación crítica de publicaciones con rigor científico, exclusivamente para el periodo 2016-2021.

Luego de reportar las investigaciones en cada uno de estos subtemas, ordenándolas para resaltar la coherencia interna de cada subtema y resumiendo sus hallazgos específicos, el autor ha realizado una evaluación sumaria propia. Seguidamente, se sintetizan las percepciones de

expertos académicos del Perú y del extranjero, consultados específicamente para la elaboración de este capítulo en lo referente a la investigación realizada y a las posibles vías para lograr un mayor impacto del trabajo académico. En concreto, una sección siguiente aborda el impacto de las investigaciones en la formulación de políticas públicas, un punto en el cual hay todavía mucho camino por recorrer.

Finalmente, sobre la base de la experiencia de investigación del autor, la visión de los expertos consultados y el balance de lo ya estudiado, se procede a proponer una agenda de investigación para el área de descentralización y desarrollo regional en los próximos años. Esa agenda cubre casi los mismos subtemas del balance de investigación, enfocándose en las cuestiones abiertas que podrían tener un mayor potencial de impacto para la resolución de problemas reales en el Perú y en las que la investigación científica tiene algo que contribuir (este es un balance y agenda de *investigación*, no un balance o agenda de *acción*). El capítulo finaliza con algunas conclusiones.

1. Balance de investigación 2016-2021

La revisión de la literatura para la elaboración del presente balance se enfoca exclusivamente en investigaciones en el periodo 2016-2021, tanto aquellas publicadas en revistas científicas, como las que están en camino a la publicación científica que se encuentran aún como documentos de trabajo o como manuscritos aceptados por revistas científicas². Se incluyen también referencias a pie de página señalando tesis de licenciatura y de maestría que han sido identificadas en los repositorios de universidades seleccionadas³.**1.1.Aspectos conceptuales**

² Debido a que el balance de Neyra (2017) termina en el 2016 y el mío empieza en el 2016, hay posibilidad de duplicación por tener un año en común; en el presente balance, elimino cualquier referencia a documentos del año 2016 que ya hayan aparecido en Neyra (2017).

³ Restrinjo la muestra a algunas tesis de licenciatura y maestría que fueron identificadas en los buscadores digitales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad de Piura, la Universidad del Pacífico, la Universidad de Lima, la Universidad ESAN, la Universidad Peruana de

En el plano teórico, dos publicaciones recientes hacen uso del contexto geográfico para explicar cuestiones macroeconómicas relevantes para el Perú. Aunque solamente uno de estos artículos emplea información peruana, ambos son particularmente útiles para entender diferencias regionales y fricciones geográficas.

Lagakos (2016) argumenta que muchos macroeconomistas asignan la baja productividad en países en desarrollo a fricciones en la adopción de tecnologías modernas. La contribución de Lagakos se centra en proponer que el aparente retraso del sector de venta al detalle en países en desarrollo (entre los cuales encaja el Perú) es racionalmente elegido por esos países, al optar por tecnologías que tienen baja productividad de trabajo. Su teoría propone que la adopción de tecnologías más modernas sería óptima solamente cuando los hogares poseen bienes durables complementarios, tales como los automóviles. En general, la ubicación geográfica y el transporte son vistos como claves para el desarrollo de las ventas al detalle en formato moderno. Esta cuestión es importante en el contexto peruano precisamente porque el todavía incipiente sector comercial en muchas zonas del Perú puede explicarse por razones consistentes con la teoría formulada.

Por otro lado, Sotelo (2020) desarrolla un modelo de agricultura en suelos heterogéneos para estudiar la relación entre el comercio, la productividad y el bienestar en el caso peruano. Los agricultores enfrentan costos altos de transporte interno y de exportación. Su cuantificación del modelo teórico utiliza data de precios de cultivos, rendimientos y asignaciones de tierra para medir los potenciales efectos en el bienestar y la productividad agrícola que se generan si el comercio internacional es más abierto. Según su modelo, la pavimentación de carreteras incrementaría la productividad y el bienestar, pero atraería gran competencia interna

proveniente de agricultores en otras zonas del Perú. Además, los cambios de precios internacionales de granos podrían beneficiar a los agricultores, pero también impactar negativamente en los consumidores urbanos de la costa.

1.2. Dimensión política

La descentralización política en el Perú ha sido el tema de varias investigaciones recientes, bajo distintas perspectivas.

McNulty y Guerra (2019) describen que en el 2001, el Perú decretó la mayor reforma descentralizadora de su historia. Según los autores, esa reforma infundió optimismo sobre el futuro del Perú, pero quince años después, muchos peruanos opinaban negativamente sobre el avance de la descentralización y la participación ciudadana. El artículo revisa (sin brindar evidencia) las causas de esa desilusión, enfocándose en factores políticos.

A su vez, Makarin et al. (2020) afirman que en países en desarrollo, las elecciones locales se encuentran cada vez más dominadas por partidos con cobertura local o regional. Su investigación examina si el ámbito geográfico de un partido afecta los resultados de políticas. Usando un diseño de regresión discontinua y data de municipalidades peruanas, Makarin et al. (2020) encuentran que el ámbito geográfico de un partido tiene efectos minúsculos en la mayoría de los resultados de políticas. La falta de efectos más fuertes sugiere algún tipo de convergencia en las políticas emprendidas, como resultado de la rivalidad política.

En Natividad (2021), se usaron elecciones distritales en el Perú en un diseño de regresión discontinua no paramétrica para estudiar el componente organizacional de la inversión pública local después de una reforma de descentralización de los Gobiernos locales en el Perú. Aquellos alcaldes de organizaciones políticas de ámbito nacional que ganan las elecciones por márgenes muy pequeños aprueban y ejecutan inversiones más cuantiosas que los alcaldes de otros tipos de partidos. La investigación resalta la evidencia sobre la importante

influencia de los partidos nacionales después de la reforma de descentralización del 2006 y sus implicancias agregadas.

Neyra (2019) examina, para el caso peruano, la presencia subnacional del ciclo del presupuesto político, es decir, la manipulación oportunista de ingresos o gastos fiscales en fechas cercanas a las elecciones. El análisis presenta evidencia sobre la expansión de los gastos de inversión pública local y la reducción del esfuerzo en la recaudación de impuestos antes de las elecciones, consistente con una estrategia de manipulación.

Carpio et al. (2020) abordan la literatura sobre leyes de votación obligatoria, estudiando el efecto del cambio en las multas de abstención de votación en elecciones municipales. Los autores usan variación exógena en la implementación de las fechas y montos de multas por no votar. En las elecciones municipales del 2010, encuentran un efecto positivo en la tasa de participación, pero ningún efecto en la dirección del voto. En la siguiente contienda electoral del 2014, los autores encuentran que una mayor multa implica una mayor tasa de participación y también una mayor proporción de votos que favorece a los partidos nacionales, a expensas de los partidos regionales, explicando este patrón en términos del acomodo de los candidatos a partidos que consideraban más fuertes.

Por otro lado, Weaver (2020) afirma que la reelección de políticos locales ha sido vista en la literatura como una forma de asegurar la rendición de cuentas, pero que la evidencia sobre si esa rendición de cuentas funciona ha sido mixta. La autora propone que cuando los votantes perciben una mayor probabilidad de actos reprobables por parte del alcalde en un próximo periodo, la información sobre sus buenos actos en el primer periodo se convierte en irrelevante para predecir si le irá bien en el segundo. De esta forma, los votantes buscan otro tipo de instituciones para asegurarse de que los alcaldes reelectos se desempeñen bien. El artículo muestra que los alcaldes enfrentan una gran desventaja en la probabilidad de ser reelegidos; ni

su buen desempeño ni el acceso de los votantes a información pasada sobre el desempeño ayudan a superar esa desventaja.

Holland e Incio (2019) investigan cómo los electores en las municipalidades distritales del Perú ejercen su derecho a la revocatoria de las autoridades que ellos mismos eligieron. Esas revocatorias, según los autores, constituyen un proceso cada vez más usado, en el que los ciudadanos pueden mejorar la rendición de cuentas de los funcionarios elegidos, pero que también podrían servir como venganzas políticas por acciones concretas de estos. Los hallazgos de la investigación sugieren que las revocatorias son más frecuentes cuando los políticos perdieron una elección por un margen pequeño y cuando son mujeres. Una vez que ya tienen las opciones para revocar a sus representantes, los ciudadanos consideran el desempeño de los mismos para decidir si los retienen o no. Las revocatorias crean incentivos débiles para mejorar el desempeño público, aunque con un diseño político más cuidadoso, su funcionamiento mejoraría, según los autores⁴.

1.3. Actuación descentralizada del Estado

La organización política del Perú implica que los distritos y regiones eligen a sus propios representantes para los estamentos subnacionales de Gobierno. Sin embargo, interesa también conocer el desempeño estatal descentralizado. Varias investigaciones recientes abordan este subtema.

En Natividad (2019a) se analiza el margen extensivo e intensivo de la tributación en distintas jurisdicciones geopolíticas del Perú, utilizando información de acceso público no reservado para el período 2005-2018. Los resultados principales son dos. Primero, la educación departamental tiene una relación negativa con el margen extensivo de la tributación y una

⁴ La dimensión política del Perú descentralizado ha sido también el tema de algunas tesis (Julca y La Riva, 2018; Zamora, 2020).

relación negativa con el margen intensivo de la tributación. A mayor educación departamental, menor formalización de empresas y peor comportamiento de reporte del impuesto a la renta entre los contribuyentes ya formalizados. Segundo, la inversión pública departamental tiene una relación negativa con la base tributaria. Asimismo, la inversión pública tiene una relación positiva con el reporte adecuado de las declaraciones de impuesto a la renta de los contribuyentes ya formalizados. Este resultado contrasta con el de educación y sugiere un mecanismo en el que la mayor presencia del Estado mediante su gasto público influye de manera diferenciada en aquellos que están considerando formalizarse versus aquellos ya formalizados.

Agüero et al. (2021) aprovechan la variación temporal y geográfica generada por la bonanza de los *commodities* para medir el efecto de los recursos naturales en la formación de capital humano en el Perú. Usando resultados de evaluaciones escolares, además de data administrativa distrital sobre el canon redistribuido a los Gobiernos locales, los autores encuentran un efecto significativo de esa redistribución en el aprendizaje de los estudiantes, aunque la relación no es monotónica. El artículo identifica las mejoras en el gasto y la inversión en infraestructura, así como el estado de salud de los adultos y niños, como posibles mecanismos para la efectividad de la redistribución.

Arellano-Yanguas (2019) afirma que el canon minero de 2007 a 2015 tuvo efectos mixtos en los indicadores de bienestar, medidos en el nivel regional. En su estudio, las transferencias tuvieron efectos estadísticamente positivos en el crecimiento económico y la asistencia escolar, aunque esos fondos no redujeron la pobreza ni mejoraron la cobertura de servicios básicos.

En ese sentido, Sánchez (2018) estudia, para el caso de Áncash, el efecto de las transferencias gubernamentales del canon y Foncomun en el gasto de capital y el gasto

corriente, respectivamente, encontrando una relación positiva. A la vez, se determinó que los ingresos propios quedaban relegados.

Irrarázaval (2020a) investiga el debate sobre si las rentas de los recursos que se asignan a áreas productivas generan conflictos sociales. El artículo argumenta que el contraste en el nivel de rentas de distintas zonas geográficas es crucial para entender los conflictos sociales, así como la reacción del Gobierno central a esos conflictos y la generación de nuevas circunscripciones administrativas. La investigación se centra en la provincia de La Convención en el Perú y el departamento de Tarija en Bolivia, luego de la afluencia de rentas por el gas natural extraído de esas zonas.

Autores como Jiménez y Montoro (2017) emplean dos métodos para identificar a aquellos Gobiernos subnacionales que presentan una mayor incidencia al riesgo fiscal agregado: el análisis de conglomerados (*clustering*) y la construcción de indicadores cuantitativos (*scoring*). La idea del estudio es desarrollar una metodología para identificar los riesgos fiscales de los Gobiernos subnacionales.

A su vez, Morales et al. (2020) utilizan una metodología para clasificar los métodos de manejo municipal en *clusters* de municipalidades similares usando un algoritmo basado en data que descubra los patrones existentes en la realidad. El modelo empleado utiliza información de recursos humanos, equipamiento y otras dimensiones administrativas para clasificar municipalidades. Por ejemplo, el método ubica a Lima en el *cluster* 4, mientras que categoriza a Amazonas en el *cluster* 1, según su nomenclatura.

Cáceres et al. (2019) analizan el instrumento para la medición de capacidad institucional mediante el uso de la metodología cualitativa con énfasis en su aplicación para el ordenamiento territorial. La investigación busca analizar la validez de contenido del instrumento metodológico de medición de capacidad institucional normado por el Ministerio del Ambiente

y su coherencia con los principios de una política nacional. Los resultados sugieren que no se valida el contenido del instrumento de medición de capacidad institucional. Asimismo, usando el caso de Pampacolca, Arequipa, se muestra el déficit de capacidad institucional para la implementación de políticas de gestión del territorio.

Por otro lado, Esparza e Ipanaqué (2021) desarrollan un caso de estudio de Piura. Los autores analizan las implicancias de plantear una estrategia de políticas de innovación basadas en la descentralización y el concepto de especialización inteligente en economías emergentes con capacidad institucional limitada y bajas tasas de innovación. Los autores ven que las políticas regionales de innovación pueden servir como catalizadoras del dinamismo local, si es que ayudan a potenciar procesos que mejoren capacidades.

Hansman et al. (2019) afirman que la regulación industrial está usualmente diseñada teniendo en cuenta un segmento de empresas potencialmente afectadas. Sin embargo, cuando hay encadenamientos industriales, la regulación descentralizada inconexa podría generar externalidades negativas en la economía. Usando data administrativa y encuestas, los autores muestran que en el sector pesquero en el Perú, la polución del aire por las plantas de harina de pescado se relaciona con más admisiones en hospitales al año como consecuencia de la introducción de cuotas individuales de pesca. Según el estudio, debido a estas cuotas, las empresas ampliaron su tiempo de producción, empeorando la situación del aire.

Desde una perspectiva histórica, Carpio y Guerrero (2021) investigan los efectos de largo plazo de la mita minera colonial en la abundancia relativa de los apellidos de distintas zonas geográficas peruanas en la época actual, sugiriendo que una institución impuesta por la organización colonial hace siglos importa para el flujo de personas hoy en día.

Gutiérrez y Medina (2019) estudian cómo las sanciones de la corrupción impactan en la pobreza, medida bajo un enfoque multidimensional en el nivel provincial. En un corte

transversal, el estudio sugiere que sentenciar un delito de corrupción reduce el índice de pobreza multidimensional. El efecto disuasivo favorece a las condiciones de vivienda y educación. En provincias donde la proporción de mujeres en cargos directivos es mayor al promedio nacional, el rol disuasivo del castigo de la corrupción se mitiga y el índice de pobreza multidimensional tiende a aumentar.

Finalmente, Carpio y Piqué (2020) estudian consecuencias de largo plazo de la imposición de una ley marcial en un contexto de estado de emergencia. Durante la guerra contra el terrorismo en el Perú en los 80 y 90, el Gobierno central creó una zona de emergencia con ley marcial basándose en una demarcación provincial posiblemente arbitraria. En un diseño de regresión discontinua espacial, los autores encuentran resultados negativos en la provisión de servicios públicos básicos en las localidades afectadas. La evidencia parece obedecer a un cambio de actitud respecto a la autoridad nacional en contraste con la local⁵.

1.4. Dimensión geográfica de los recursos naturales

Pensar en el desarrollo regional del Perú implica considerar dónde yacen sus recursos naturales, de manera que se diseñen políticas acordes con esa distribución. Una serie de investigaciones recientes han abordado el aspecto geográfico natural del desarrollo peruano.

Ducoing, et al. (2018) inspeccionan el PBI per cápita de países nórdicos y andinos, cuya dotación de recursos naturales es similar, intentando entender las posibles causas de la gran disparidad en los ingresos nacionales hoy en día. El artículo busca identificar hechos estilizados respecto a la divergencia e identificar procesos históricos que expliquen el contraste del impacto económico de la abundancia natural en esos países. Algunos de los tópicos explorados en el

⁵ Existe también un buen número de tesis elaboradas sobre el subtema de la actuación descentralizada del Estado peruano (Aguilar, 2019; Amoretti, Hidalgo, y Cornejo, 2017; Campos y Escalante, 2016; Canazas y Márquez, 2016; K. Castillo, 2019; Cervantes, Flores, y Rojas, 2020; Condori Fernandez, 2020; Díaz Munguía, Romero Calle, y Salas Carnero, 2018; H. Morales, 2017; Ojeda y Riofrio, 2019; Ottone, 2018; Palomino y Quispe, 2018; Piscocoya, 2017; Porcel y Loaiza, 2016; Quiñones, 2016; Rios, 2017; Rosadio, 2018; Sáenz, 2019; Salazar y Jiménez, 2019; Vargas, 2018; Vega, 2018; Zeballos, 2017).

estudio son la población, el comercio internacional y la tributación.

Li (2020) realiza un estudio descriptivo del potencial minero del Perú. El método para la descripción consiste en la recolección de información pública sobre el sector. Asimismo, Gustafsson (2017) afirma que diversos actores en conflictos socioambientales mencionan la planificación territorial como un mecanismo potencialmente beneficioso para reforzar la participación democrática, reducir conflictos y permitir la coexistencia de la minería y otras actividades económicas. El artículo investiga en qué sentido las zonificaciones económico-ambientales y otras planificaciones territoriales llevan a un espacio político más descentralizado y así influyen en el desarrollo territorial. Usando un método cualitativo de entrevistas y una revisión documental en Cajamarca, el artículo muestra que, sin un acuerdo básico respecto a esa planificación territorial, los procesos no refuerzan el ambiente democrático del manejo territorial.

Por su parte, Gustafsson y Scurrah (2019) argumentan que las instituciones débiles son vistas como la causa principal del bajo desarrollo de muchos países ricos en recursos naturales. Los Gobiernos subnacionales, con facultades ampliadas por reformas descentralizadoras, han intentado usar a las instituciones existentes para influir en el manejo del recurso minero, incluso sin tener autoridad formal sobre esos recursos. El artículo examina la implementación de la zonificación y planificación de tierras en tres regiones peruanas en el periodo 2007-2016. Usando un método etnográfico, un análisis documental y entrevistas, el estudio sugiere que los Gobiernos regionales tienen incentivos fuertes para usar la zonificación de tierras y así influir en el manejo minero, pero que a esos Gobiernos les falta la capacidad, la rendición de cuentas y el apoyo del Gobierno central.

En Natividad (2016) se usa la reforma regulatoria del 2009 que asignó cuotas individuales de pesca de anchoveta a embarcaciones del sector pesquero en el Perú, para

estudiar el efecto causal de las cuotas de producción en la productividad empresarial y en los precios de mercado. En el diseño empírico, se hace uso de la diferencia regulatoria entre la zona norte-centro del litoral y la zona sur. Se encuentra que las cuotas no incrementan la productividad extractiva medida en cantidad. A su vez, se identifica un incremento de 200 % en los precios de anchoveta que beneficia a las empresas pesqueras en la forma de ingresos más altos, consistente con dos mecanismos propiciados por la regulación de cuotas: unas operaciones pesqueras más ordenadas que reducen el exceso de oferta en el punto de desembarco y un aumento del poder de negociación de los dueños de embarcaciones.

Pérez (2018) resalta que el manejo del agua ha estado siempre en la mira de los interesados en el desarrollo humano. En el Perú, el manejo de agua enfrenta distintas realidades en sus tres zonas geográficas: costa, sierra y selva. Esta investigación describe los conceptos, los mecanismos legales para el uso del agua, la institucionalización en relación con el agua y su evolución en el país.

Wright et al. (2016) argumentan que los hacedores de políticas alrededor del mundo ensalzan la descentralización como una herramienta efectiva en el manejo de los recursos naturales. Sin embargo, la evidencia científica sobre los impactos ambientales de la descentralización es limitada. El artículo presenta evidencia sobre las condiciones institucionales bajo las cuales la descentralización podría impactar positivamente en la preservación de bosques. El artículo argumenta que el impacto dependerá de la habilidad de las reformas en incluir a los usuarios locales de los bosques en ese manejo ambiental. Usando información de Bolivia y Perú, los autores encuentran que la descentralización del manejo forestal logra resultados más estables solamente cuando los partícipes locales están

involucrados con las autoridades municipales⁶.

1.5. Desarrollo descentralizado de industrias y mercados

En una perspectiva de largo plazo, el desarrollo regional es una función directa de la generación de valor económico en mercados regionales o locales. Al ser la empresa de negocios un motor para esa generación de valor, es pertinente revisar cuánta investigación nueva se ha generado respecto al desarrollo industrial en diversas zonas del Perú.

En trabajo conjunto con Mark Garmaise (Garmaise y Natividad, 2016), se estudió cómo las empresas vecinas en una misma zona geográfica son afectadas cuando una entidad financiera adquiere mayor información sobre una empresa local. Se analizaron movimientos del tipo de cambio en el Perú que hacen que algunas empresas crucen un umbral regulatorio que determina el tratamiento que reciben de sus acreedores bancarios. Aquellas empresas que cruzan el umbral deben entregar más información a sus bancos y experimentar un incremento sustancial en su financiamiento. Así, se encontró evidencia de un *spillover* positivo: los vecinos geográficos de las empresas que cruzan el umbral también se benefician de mayor financiamiento. Estos beneficios indirectos están confinados a empresas vecinas que comparten un banco con las empresas que reciben el *shock* de información, y el desempeño crediticio de los nuevos préstamos a esos vecinos mejora, sugiriendo que el banco ha logrado adquirir más información sobre otras empresas locales.

Bernedo y Patrick (2020) investigan las externalidades de aglomeración geográfica en el Perú. El artículo se enfoca en cómo la externalidad depende de si las empresas que son fuente de esa externalidad son formales o informales. Usando data en el nivel de establecimientos, las autoras encuentran evidencia de efectos positivos y negativos de la ubicación aglomerada de

⁶ Existe un pequeño número de tesis elaboradas sobre el subtema de la dimensión geográfica de los recursos naturales (Atarama, 2019; Calderón, 2019; Fernandini, Noblecilla, y Nina, 2016).

las empresas formales e informales. A pesar de las restricciones regulatorias para que estos dos tipos de empresas se vinculen, los establecimientos formales parecen beneficiarse por el incremento de proveedores informales, aunque no se benefician por el incremento en la densidad de proveedores formales.

Irarrázaval (2020b) anota que los economistas especializados en la geografía se han interesado en los encadenamientos entre las industrias extractivas y las economías locales. Desde un punto de vista de redes de producción global, el artículo busca profundizar en el conocimiento de esas dinámicas industriales, enfocándose en la socioecología de la producción de recursos con una metodología de dos casos cualitativos de estudio. En el caso del gas natural en Perú y Bolivia, la interacción contingente entre los Gobiernos, las empresas y la propiedad biofísica de la naturaleza condicionan la interrelación entre empresas.

En Natividad (2019b), se estudia cómo la mita minera colonial impactó en la formalización, inversión y desempeño de las empresas peruanas medidas en el censo económico del 2008. Los modelos de regresión discontinua que se implementan en el estudio revelan ventas menores, más bajo nivel de activos fijos, menos frecuente uso de un nombre comercial y menos formalización en el conjunto de empresas situadas en zonas con un legado histórico de la mita. Además, el estudio provee evidencia sobre la dificultad financiera de esas empresas y sobre un mecanismo de transmisión desde el tiempo colonial hasta la actualidad: una tributación excesiva que ha sembrado reticencia entre la población local, la cual desconfía de la autoridad tributaria y prefiere la informalidad.

Loayza y Rigolini (2016) analizan el impacto de la minería en diversas dimensiones socioeconómicas en el Perú. Usando el mapa de pobreza del 2007, así como información distrital de producción minera y transferencias fiscales, los autores encuentran que los distritos mineros han mejorado su consumo per cápita y han disminuido su tasa de pobreza. Sin embargo, estos

beneficios decrecen conforme hay mayor distancia con los centros mineros. Además, la desigualdad en el consumo en los distritos mineros es particularmente alta. Este efecto es explicado por los inmigrantes de mayor educación que son atraídos a la actividad minera y por los puestos de trabajo que la población local obtiene gracias al encadenamiento industrial minero. El efecto desigual de la bonanza minera, según los autores, puede explicar el descontento con la minería en el Perú, a pesar de sus mayores ingresos.

Por otro lado, en Garmaise y Natividad (2021a) se estudia cómo las empresas peruanas estratégicamente obtienen créditos en distintas provincias. Utilizando *shocks* en el precio internacional de minerales producidos en el Perú, se encontró que las ganancias inesperadas debidas a esos precios conllevan mayor abundancia financiera y oferta de créditos en distintas zonas peruanas, lo cual implica crédito a menor tasa de interés. También se encontró que las empresas explotan su flexibilidad geográfica, concentrando sus préstamos en las ubicaciones que se benefician de la bonanza minera. Las empresas son menos propensas a iniciar préstamos en nuevos mercados cuando los lugares en que ya tienen relaciones crediticias están pasando por una bonanza. La búsqueda de flexibilidad en los mercados de créditos, sin embargo, implica un deterioro en las relaciones de las empresas con sus acreedores existentes, incrementando así su riesgo crediticio.

En otro *paper* conjunto, Garmaise y Natividad (2021b) investigan el impacto de las transferencias del canon de recursos naturales en el Perú en el desempeño empresarial medido en las relaciones crediticias de las empresas. Las transferencias generan mayor gasto gubernamental y reducen la salida de las empresas del sistema financiero, pero deterioran el desempeño de empresas que ya tenían problemas crediticios. El incremento de transferencias por el canon resulta en mayores tasas de entrada de nuevas empresas y mejor desempeño financiero de los entrantes. Las transferencias fiscales promueven los mercados locales de

créditos, haciéndolos accesibles a un conjunto mayor de empresas, haciéndolos más competitivos y mejorando la salud de las instituciones financieras partícipes.

Además, en Natividad (2018) se hace la siguiente pregunta: ¿cómo y cuánto influye el esfuerzo de R&D en zonas provinciales en las ventas exportadoras peruanas? El estudio investiga esta cuestión implementando una metodología de deltas en cohortes en la Encuesta Nacional de Innovación en la Industria Manufacturera (2012 y 2015) y data anual de exportaciones. Para cada geografía industrial con actividad de R&D, se investiga las posibles externalidades favorables del conocimiento generado. Consistentemente con un mecanismo de diferenciación estratégica, los resultados indican que un mayor esfuerzo de R&D implica una disminución del peso neto de las exportaciones y, al mismo tiempo, un incremento del valor monetario por unidad de peso de esas exportaciones. La síntesis de estos dos efectos de R&D es que el valor monetario de las ventas al exterior disminuye. Además, las empresas reducen su número de transacciones exportadoras y su diversidad de partidas exportadoras cuando hay mayor esfuerzo de R&D. El estudio ofrece recomendaciones metodológicas y de políticas públicas.

El estudio de Zegarra (2019) investiga el esfuerzo exportador de empresas agroexportadoras en diversos distritos. Encuentra que el esfuerzo exportador es más sostenible a medida que aumenta la escala de exportación del producto y la cantidad de mercados a la que se destina. Hay mayor sobrevivencia de productos de mayor precio. La mano de obra agrícola femenina y diversos factores internos como los atributos organizacionales, la ubicación y el acceso a servicios influyen en la capacidad de sobrevivencia exportadora.

A su vez, Lust (2019) argumenta que, a pesar de que la economía peruana tiene segmentos marcadamente distintos, como el segmento más desarrollado en capital y el que lucha por subsistir, el país no puede considerarse una economía dual con separación entre esos

segmentos. Una economía capitalista de subsistencia, según el estudio, se caracteriza por baja productividad y baja remuneración. El autor afirma que esa estructura impide al país salir de la dependencia de sus recursos naturales.

Orihuela y Gamarra (2019) analizan la especialización regional en distintas exportaciones, la volatilidad del crecimiento y la desindustrialización. El artículo documenta que la especialización en exportaciones mineras no es uniforme en distintas regiones. Además, la volatilidad en el crecimiento regional es mayor que en el nivel nacional y no hay evidencia sobre la desindustrialización.

Otros autores, como Chapple y Montero (2016), analizan el potencial de aprendizaje en la promoción de mejor gobernanza y mayor desarrollo económico en áreas rurales, enfocándose en la ribera del río Lurín. Tres tipos de aprendizaje son evaluados en el contexto de actividades económicas relacionadas con la irrigación de tierras, el turismo y la industria alimenticia. Los resultados sugieren que el aprendizaje puede llevar a nuevas formas de gobernanza y capital social.

Parra et al. (2019) realizan un estudio principalmente cualitativo en el que el aumento de los derrames de petróleo en Loreto se relaciona a un potencial riesgo para la salud de los pueblos indígenas, enfocando su estudio en una comunidad nativa.

Sviatschi (2020) estudia cómo la exposición a mercados de trabajo ilegal durante la niñez implica la formación (o deformación, en nuestra interpretación) de habilidades para la industria de la cocaína en el Perú, encaminando a esos niños en una vida criminal. La autora muestra que los niños expuestos al trabajo de plantación de coca en el futuro tienen mayor probabilidad de encarcelamiento por crímenes violentos o ligados al narcotráfico.

Finalmente, Hansman et al. (2020) estudian en el contexto peruano la relación entre la calidad de la harina de pescado y la integración vertical de las empresas que la producen. La

investigación documenta que las empresas tienden a la integración vertical cuando el beneficio adicional por calidad se incrementa por razones exógenas. Según el estudio, los extractores de pescado cambian su comportamiento para mantener mejor la calidad del pescado cuando están integrados verticalmente. Además, las empresas producen una mayor proporción de harina de pescado de alta calidad cuando los *shocks* climáticos y de disponibilidad de barcos las llevan a contar con proveedores integrados verticalmente⁷.

1.6. Evaluación sintética de las investigaciones en el periodo 2016-2021

Las 81 investigaciones académicas (incluyendo tesis) que se han reseñado o citado hasta este punto corresponden a cinco subtemas bajo el amplio paraguas de la descentralización y el desarrollo regional en el Perú. Cada uno de esos estudios constituye un esfuerzo digno de reconocimiento, dentro del esquema más amplio de contribuciones al conocimiento sobre el Perú y sus mecanismos económico-sociales subyacentes.

Sin embargo, evaluar este cuerpo de conocimientos requiere algo de perspectiva comparativa. Por un lado, el mero conteo de 81 estudios no revela mucho, si no se profundiza en la composición interna de este conjunto y en algún baremo referencial. Por otro lado, desde un punto de vista cualitativo, cada investigación tiene objetivos específicos siguiendo una metodología particular, por lo cual puede considerarse única. Además, en su gran mayoría, estos proyectos fueron emprendidos independientemente de los otros; hilvanarlos en una sola interpretación podría resultar arbitrario.

Por estas razones, se considera más útil comparar globalmente el cuerpo de conocimientos generado en el periodo 2016-2021 con aquel que conformó el *balance previo* bajo el mismo rótulo temático, es decir, el balance de investigaciones 2011-2016 provisto por

⁷ Al ser el desarrollo descentralizado de industrias y mercados un subtema muy amplio, existe una diversidad de tesis recientes (Atoche, 2020; Casquino, 2018; J. A. Castillo, 2018; Flores, Fernández, y Antonio, 2018; García, Vega, y Velásquez, 2018; Graham y Huanca, 2017; Kamada, 2017; Perceros, 2016; Varillas, Castro, y Gómez, 2019).

Neyra (2017). Dice el adagio cervantino que toda comparación es odiosa, pero en el caso presente —la evaluación del avance de investigación reciente con miras a plantear rutas futuras— resulta relevante. En nuestra propia visión, la comparación sirve de ayuda para entender qué se ha logrado en estos años, independientemente de si se ha hecho más o menos que antes, o si se ha logrado identificar más o menos estudios que el autor del balance anterior.

En síntesis: el periodo 2016-2021 registra un incremento en la cantidad y calidad de las investigaciones sobre descentralización y desarrollo regional en el Perú. Los 81 estudios en este periodo representan un incremento de 53 % con respecto a los 53 estudios del periodo anterior. Para aclarar la comparación, se restringe la muestra a aquellos documentos publicados (o aceptados para publicación, lo que es equivalente) en revistas científicas. Nuevamente, se encuentra un alza sustancial: 32 artículos en el periodo actual versus 17 en el periodo anterior, representando un incremento de 88 %.

Aunque el idioma dominante en el Perú es el castellano, la lengua franca de la investigación científica es el inglés. En esta dimensión, las publicaciones en revistas científicas en inglés también muestran un incremento en el periodo actual (30) con respecto al periodo anterior (12), constituyendo un alza de 150 %.

Luego de revisar la cantidad de investigaciones, conviene también fijarse en su calidad. Para esto, un indicador son los cuartiles (según SCIMAGO) en los que se ubican anualmente las revistas científicas en las que han sido publicados los artículos en cuestión. En el periodo actual⁸, se encuentran 22 artículos publicados en las revistas del cuartil más selectivo, mientras que en el periodo anterior se encuentra solamente cuatro, representando así un incremento de 450 %. Para el caso de los cuartiles dos a cuatro, se encuentra cuatro publicaciones en el periodo

⁸ Para los artículos del año 2021, utilizo los cuartiles SCIMAGO del año 2020, ya que, a julio de 2021, los cuartiles del 2021 no se hallan aún disponibles. Para todos los otros años de publicación, se utilizan los cuartiles correspondientes a cada año.

actual, en contraposición a dos artículos en el anterior. Estos datos implican un incremento sustancial en la calidad de las investigaciones durante el periodo que se documenta.

Una descripción sumaria señala progreso en el interés y éxito relativo de las investigaciones sobre descentralización y desarrollo regional en el Perú. Un buen número de estos trabajos tiene fundamento sólido en teoría económica, utiliza bases de datos muy detalladas con inusual observabilidad de fenómenos difíciles de ver en la literatura. La ejecución de muchos de estos trabajos es elegante y sofisticada. Sus conclusiones sobre la importancia de los procesos políticos descentralizados, la influencia geográfica y el funcionamiento de los mercados locales y regionales en el Perú son de gran impacto académico. No sorprende, por tanto, que más de una veintena de publicaciones hayan aparecido en revistas científicas internacionales selectivas. Sin embargo, para un país enormemente necesitado de evidencia confiable, todavía hay mucho por hacer.

2. Percepciones de los expertos sobre la investigación en descentralización y desarrollo regional 2016-2021

La percepción general de los expertos consultados es que ha habido una buena cantidad y calidad de investigación en los temas de descentralización y desarrollo regional. Paradójicamente, su impresión generalizada es que, a pesar de los esfuerzos y mejoras, el proceso de descentralización en el Perú no ha sido exitoso hasta ahora. Sobre la base de esas percepciones, se propone consideraciones sobre cómo potenciar el esfuerzo de investigación para que fructifique.

Las políticas guía para una agenda de investigación sobre la descentralización y el desarrollo regional que, según nuestra experiencia y la percepción de académicos radicados en el extranjero y en el Perú, tanto en Lima como fuera de ella, deben considerarse como relevantes son:

- Obtener resultados de alta calidad científica (incluso si no llegan a publicarse en revistas científicas)
- Seleccionar temas de impacto enraizados en problemas reales
- Brindar una consideración especial a los académicos de universidades situadas fuera de Lima.

Consideremos la primera política guía formulada arriba: la obtención de resultados de alta calidad científica. Esta política es bastante objetiva hoy en día, dado el desarrollo de estándares internacionales para medir la calidad de una investigación. En otras palabras, la calidad no es un tema opinable; un investigador puede pensar que su proyecto es de alta calidad, pero los editores y árbitros de la revista científica a la cual envíe esa investigación argumentarán que es mejorable o incluso rechazarán el estudio. En las ciencias sociales, las revistas científicas por lo general tienen un mayor valor científico que los libros y que los documentos de trabajo. A su vez, las revistas científicas tienen una jerarquía de calidad, reflejada en la selectividad que imponen los editores a los artículos que aparecen finalmente publicados. Entidades como SCIMAGO publican *rankings* en los que las revistas aparecen catalogadas por su selectividad e impacto; esa calidad es ampliamente aceptada hoy en día como signo de calidad.

Naturalmente, en un contexto como el peruano, el plantear que las investigaciones sobre descentralización y desarrollo regional tengan alta calidad científica no es una política fácil de proponer ni implementar. Quien promueva este criterio deberá contar con su propio legajo personal de publicaciones científicas; si no lo tiene, deberá brindar respaldo político y presupuestal a quienes sí cuenten con ese historial de publicaciones, para que la recomendación de ellos sea aceptada. Sin embargo, existen limitantes para esta política guía. Por ejemplo, en su gran mayoría, los estudios orientados a la publicación científica en las ciencias sociales requieren de habilidades analíticas solamente poseídas por aquellos con el grado académico de

doctor (PhD). Si en el contexto peruano hay muy pocos investigadores con ese nivel académico que tengan incentivos para investigar y algo de experiencia y prestigio para recibir acceso a información relevante —el insumo clave para una investigación— en el ámbito público o privado, las investigaciones que se emprendan se verán limitadas. El investigador académico de prestigio debe ser revaluado en el Perú si se desean resultados de calidad.

¿Hace falta que las investigaciones de calidad sobre descentralización y desarrollo regional se publiquen en las mejores revistas científicas? Debido a que en el Perú no hay mucha demanda por investigación publicada —situación que va cambiando lentamente, por un avance generacional entre el profesorado universitario—, no parece crucial restringir la actividad de investigación solamente a publicar en revistas científicas. Entra en juego entonces un criterio más subjetivo: alguien deberá evaluar si un estudio es de alta calidad, incluso si no llega a publicarse o si no es enviado a una revista científica para su evaluación por pares académicos. Si ese revisor público o privado encargado de auscultar la calidad de la investigación no tiene experiencia y peso académico, es difícil garantizar que realice una evaluación informada. Nuevamente, el tema desemboca en la necesidad de personal de investigación.

La segunda política guía validada por los expertos y por nuestra experiencia consiste en la selección adecuada de preguntas de investigación sobre la descentralización y el desarrollo regional del Perú que sean potencialmente de alto impacto, al enraizarse en problemas reales. En la agenda de cuestiones de investigación que se propone en la sección correspondiente, se hace el intento de restringirse precisamente a esas. Aunque es difícil adivinar qué cuestión será más importante en los próximos cinco años, las entrevistas a expertos dan cierta garantía de que hay puntos abiertos relativamente urgentes, como se detallará.

Finalmente, una política guía específica a nuestro tema de interés aquí requiere desarrollar investigación en el Perú fuera de Lima. En múltiples entrevistas, se percibe la

oportunidad y necesidad de que las grandes ideas sobre descentralización cuenten con el aporte de académicos con talento para la investigación, que conozcan directamente la realidad descentralizada del Perú. Es irónico que mucha de la investigación sobre descentralización se haga en Lima, pero ese es el caso general de la investigación económica en el Perú. De los veinticinco investigadores con más alto *ranking* según sus publicaciones en los últimos diez años contabilizadas por el servicio RePeC (junio 2021) para el Perú, veintitrés de ellos están afiliados a instituciones limeñas o extranjeras. Aunque no sorprende que instituciones capitalinas concentren a la abrumadora mayoría de economistas académicos con interés en la investigación, la ruta para hacer despegar los estudios sobre descentralización y desarrollo regional justamente deberá pasar por incorporar de alguna forma al talento regional.

La política de incluir al talento académico regional debe ser desarrollada con cuidado. Implantar una “ingeniería social” que fuerce la conformación de equipos de investigación heterogéneos podría ser contraproducente: la investigación académica es una de las actividades profesionales que goza de más libertad. Respetando esa apertura, podrían incentivarse relaciones de colaboración en las que el investigador de Lima gane acceso a alguna ventaja regional para investigar un tema particularmente importante o atractivo, mientras que el investigador regional gane la experiencia de trabajar con alguien de mayor trayectoria. El mundo de la investigación se rige por criterios de calidad, y la calidad observable en el historial de publicaciones está por encima de impresiones u opiniones.

El diagnóstico de que mucho de la investigación académica se concentra en Lima — incluso para estos temas— sugiere que hace falta determinar por qué sucede esto y cómo cambiarlo. Esto es lógico: los problemas regionales del Perú se conocen mejor desde esas regiones. Si los investigadores se encuentran ubicados en esas zonas de manera estable, su entendimiento de las cuestiones de investigación será más directo y su participación en cómo

abordarlas, más efectiva.

Las universidades ocupan un lugar primordial en la difusión de conocimientos mediante la docencia. Aunque esta labor es distinta de la investigación, es natural que constituya un mecanismo clave para entender si el desarrollo regional está relacionado a la instrucción académica que recibe la juventud. Las universidades de las distintas regiones del Perú también pueden ser protagonistas del despegue de la investigación sobre descentralización y desarrollo regional. Si bien hay universidades de Lima desarrollando proyectos de investigación en zonas del interior, es natural que los académicos locales cuenten con una ventaja. Aquellos investigadores con objetivos de publicación más ambiciosos buscan obtener data primaria de alta calidad para diseñar intervenciones de campo o evaluaciones observacionales que contribuyan con soluciones nuevas a temas complejos.

No todas las universidades están listas para emprender proyectos de investigación. En específico, las limitaciones de las universidades públicas en las regiones incluyen la falta de desarrollo académico de sus profesores investigadores y los pocos incentivos de sus profesores para aspirar a la publicación científica.

Algo de apoyo existe para las universidades situadas en las regiones, especialmente las públicas. Por un lado, el canon que reciben las regiones no contempla desembolsos económicos a profesores. Sin embargo, algunas instituciones como la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa han logrado tender lazos con universidades extranjeras para desarrollar proyectos grandes que aprovechen sus ventajas estratégicas regionales. Desde entidades del aparato estatal central, también podrían generarse mejoras en esos incentivos. Por ejemplo, Concytec podría impulsar más las ciencias sociales, considerando los temas de desarrollo regional como prioritarios para financiamiento estatal. Por su parte, aunque no es fácil la cooperación entre universidades públicas y privadas en las regiones, pues su composición de profesores y sus

incentivos son diferentes, la potencial ganancia que se nutra de las ventajas diferenciales de cada una podría ser atractiva.

Una medida de más largo plazo para desarrollar mayor capacidad de investigación consiste en la formación del profesorado universitario regional. Debido a que la ley universitaria obliga a certificaciones de estudios superiores para los profesores, la solución de adquirir esas certificaciones —maestrías o doctorados— con celeridad, puede estar cumpliendo la letra de la ley, pero no parece mejorar sustancialmente la capacidad de investigación. Conforme los profesores avancen en su preparación hacia la investigación, podrán motivar a sus alumnos a colaborar en proyectos de más envergadura. En específico, las tesis de licenciatura de los alumnos de economía, ingeniería industrial, administración de empresas o derecho podría orientarse para abordar temas relacionados al desarrollo de sus regiones y a la descentralización en general. Pequeños incentivos monetarios o no monetarios, como el otorgamiento de una distinción para las mejores tesis, podrían utilizarse como mecanismos para generar más competencia e incentivos.

3. Impacto de las investigaciones en políticas públicas

Antes de introducir la agenda de investigación para los próximos años, es pertinente analizar si las políticas públicas dictadas durante el periodo 2016-2021 han seguido una trayectoria consistente con la dirección sugerida por la investigación sobre los temas de descentralización y desarrollo regional. Este punto es sencillo y complejo a la vez. Por un lado, la evidencia anecdótica sugiere que los tomadores de decisiones se alimentan de informaciones, investigaciones, datos y evaluaciones de muchos partícipes para la generación de políticas, por la vía de reuniones, comités, conferencias y conversaciones informales. En el caso particular del desarrollo pesquero descentralizado, Natividad (2016) sirvió para discusiones internas del Banco Mundial sobre la idoneidad de extender crédito al Estado peruano para un nuevo régimen

de cuotas individuales de pesca. Asimismo, en el caso de la base tributaria en distintas regiones peruanas, Natividad (2019a) fue un proyecto elaborado a pedido de la autoridad tributaria peruana mediante concurso público organizado por el CIES. Estos canales de influencia pueden resultar útiles para que los encargados de políticas públicas tomen en consideración evidencia obtenida con el método científico.

El documentar empíricamente el binomio “investigación-políticas públicas” es particularmente difícil en un contexto como el peruano, en el que el texto de la normativa gubernamental no indica quiénes fueron los proponentes originarios de cada decisión ni su revisión de la literatura científica relevante. Un punto intermedio entre la argumentación anecdótica y la evaluación econométrica causal del impacto de las investigaciones en políticas públicas es el análisis documental. Con este método en mente, se condujo una búsqueda de todo el cuerpo de normativas generadas por el Estado peruano entre 2016 y 2021; esta búsqueda arrojó que 39 regulaciones públicas han versado sobre puntos estructurales de la descentralización. Al jerarquizar el peso de dichas normativas y su amplitud, un 88 % de ellas son resoluciones ministeriales o normativas de rango menor. Una de las más relevantes en este grupo es la Resolución Ministerial N.º 133-2016-MINSA, que aprueba el plan de descentralización de la salud. Entre las normativas de más alto rango, destacan el Decreto Supremo N.º 003-2019-MIDIS, que aprueba la estrategia de gestión territorial *Primero la Infancia* para la articulación de las entidades de todos los niveles de Gobierno en proveer un paquete de bienestar básico para niños; el Decreto Supremo N.º 036-2017-EF, que reglamenta la ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado; y la Resolución Suprema N.º 026-2018-PCM, que crea la comisión multisectorial e intergubernamental para el fortalecimiento de la descentralización.

Precisamente este último punto, la puesta en marcha de la comisión multisectorial (que,

por diseño, duraría unos pocos meses), pone de manifiesto los esfuerzos del Estado peruano por vigorizar el proceso descentralizador, buscando entender cuáles son sus principales cuellos de botella. En su informe final, la comisión detalló el esclarecimiento de puntos entrapados en la definición de funciones y la coordinación entre el Gobierno central y los Gobiernos regionales. La bibliografía incluida en el informe es mínima y no incluye una revisión sustancial de publicaciones científicas sobre la descentralización o el desarrollo regional. El Perú todavía está en una etapa inicial del camino hacia la política basada en evidencia.

Considerando los posibles mecanismos mediante los cuales la investigación influya más en las políticas públicas, los principales serán las *personas* y los *procesos*. Por un lado, el perfil personal de quienes accedan a posiciones de poder es determinante para la orientación que darán a su toma de decisiones. Si son ejecutivos públicos con aprecio por el aporte científico de los investigadores, considerarán la evidencia e, incluso, la solicitarán. Por otro lado, los procesos para la toma de decisiones en el sector público pueden incorporar más explícitamente la investigación, introduciendo requerimientos educacionales o de capacitación para su equipo humano, replanteando los procedimientos para que una normativa se apruebe y ampliando la circulación de borradores de normas antes de buscar su aprobación oficial.

En vista de este panorama, los investigadores interesados en la descentralización y el desarrollo regional peruano deberán ser estratégicos al asignar su tiempo y recursos de investigación hacia más y mejores resultados que informen la toma de decisiones. Al referirnos a la estrategia, esta se define como el conjunto de *diagnósticos, políticas guía y acciones coherentes* que ayuden a resolver un problema real. El problema real que atañe en este capítulo es la necesidad de investigar temas difíciles como la descentralización y el desarrollo regional con rigor científico, con recursos limitados y, al mismo tiempo, con el objetivo ulterior de influir en la toma de decisiones públicas y privadas. (Reiteramos que este es un balance y agenda de

investigación, no un balance ni una agenda de *acción*: el objetivo del investigador no es armar un plan de descentralización o desarrollo regional ni tampoco ejecutarlo).

La investigación sobre estos temas puede impulsar políticas públicas o privadas. ¿Cuál de esas opciones es más viable: influir en lo público o en lo privado? Por un lado, el sector público tiene amplio impacto en sus políticas, mientras que una organización del sector privado es mucho más limitada en su alcance. Por otro lado, influir en el sector público requiere un acceso o vinculación con los tomadores de decisiones que, en general, resulta costoso para los investigadores, mientras que tener llegada a un directivo del sector privado podría ser más sencillo. El rol de instituciones como el CIES, que acercan a distintos actores mediante actividades de difusión y financiamiento, es relevante para intentar canalizar los resultados con quienes podrían utilizarlos para sus decisiones.

Además, la investigación de mayor calidad requiere como insumo información estadística inusualmente rica. La transparencia de información en portales como el del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del sector público ha sido útil para los investigadores interesados en el gasto descentralizado. Para abordar una cuestión nueva en la que la relación causa-efecto no se encuentra establecida en la literatura internacional, los investigadores requieren conseguir la mejor información estadística con miras a un diseño empírico convincente, no solamente con miras al contexto local, sino pensando en la audiencia académica internacional. Este tipo de investigación requiere el compromiso crucial del sector público, ya sea porque se realizará una intervención en el campo, ya sea porque la investigación observacional deberá indagar registros confidenciales con información útil para encontrar evidencia causal. Buscar que una investigación influya en las políticas públicas o privadas es consistente con lograr el apoyo inicial de esas instituciones con miras a potenciar la investigación.

4. Agenda de investigación en el área de descentralización y desarrollo regional 2021-2026

4.1. Dimensión política

Existe la necesidad de contar con evidencia rigurosa que tenga validez externa para guiar la discusión de una potencial reforma política. ¿Cuál ha sido el desempeño de los procesos políticos regionales y locales en comparación con el ideal o con la marcha de países más desarrollados? ¿Qué fricciones o trabas existen en el sistema actual que impiden el desarrollo político subnacional? ¿Qué dimensiones de una potencial reforma de la política peruana beneficiarían más a los procesos electorales regionales y locales? ¿Qué modelos comparables existen que puedan ser útiles para el Perú, con las adaptaciones del caso?

Hay preocupación sobre el bajo conocimiento sistemático acerca de la identidad y el perfil de los representantes políticos en los Gobiernos locales y regionales. ¿Cuál es el perfil personal y profesional de los políticos locales y regionales? ¿Qué relación tiene su conducta previa (fuera de la vida política) con la posibilidad de ser elegidos? ¿Cuán enraizados se encuentran los políticos en la región donde lanzan sus candidaturas y eventualmente ascienden al poder?

Una realidad común en los procesos democráticos es que dependen del favor del electorado. ¿Cuán disruptiva es la llegada de una administración distinta en la marcha de las regiones? ¿Cuánto facilita la continuidad de los programas la afinidad política entre la administración saliente y la entrante? ¿Qué regiones o municipios han tenido mayor estabilidad durante esas transiciones políticas y por qué?

Los ciclos electorales no son solamente regionales o locales, sino también nacionales. En ese sentido, ¿cuánto influye la afinidad política entre quien ocupa el sillón presidencial y los Gobiernos regionales o locales? ¿Qué tipo de alianzas políticas se tejen entre quienes ocupan el Gobierno central y quienes lo ostentan subnacionalmente? Algo similar podría suceder con

la composición del Congreso: ¿cuáles son sus efectos?

Es primordial diagnosticar el estado de la cultura cívica en distintas regiones peruanas. ¿Cuál es el nivel de cultura cívica (más allá del acto de votar) en los procesos políticos de las regiones y distritos peruanos? ¿Qué fricciones existen para que la ciudadanía tenga una mayor conciencia de la importancia de su participación política?

Asimismo, hay preocupación por la baja participación local en la gestión pública. ¿Cómo utiliza la población local los mecanismos de transparencia existentes en los Gobiernos descentralizados? ¿Qué función cumple la participación ciudadana en la determinación de metas y avances de las gestiones municipales y regionales? ¿Cuál es el desempeño de las organizaciones vecinales previstas para el funcionamiento de los Gobiernos locales? ¿Existe alguna relación entre el desempeño de la ciudadanía en su participación en la gestión pública y el desarrollo económico local?

Interesa también saber si hay competencia política entre las regiones. ¿Es la migración una reacción a las malas políticas y una alternativa a los procesos electorales cada cierto número de años? ¿Cómo afecta la calidad de las políticas en una región al resto de regiones?

4.2. Actuación descentralizada del Estado

Existen cuestionamientos sobre la capacidad profesional y de gestión de quienes toman decisiones en los distintos niveles de Gobierno. ¿Cuál es el desempeño de los individuos que ostentan el poder político en el nivel regional o local? ¿Cuánto de ese desempeño se explica por su organización política y cuánto por su perfil personal? ¿Cuán efectivos son los equipos profesionales que acompañan a los representantes máximos de las instancias regionales y locales? ¿Cuán fuertes son los incentivos monetarios y no monetarios para incrementar el desempeño de los funcionarios nombrados o contratados en esas estructuras?

Si bien se suele echar en cara a las regiones y a los Gobiernos locales sus limitaciones,

es pertinente recordar que en gran medida estas estructuras están obligadas a coordinar con el Gobierno central. ¿Cuán eficiente es la interacción con el Gobierno central para la gestión pública descentralizada? ¿Cuál es el impacto de las estructuras de la Presidencia del Consejo de Ministros diseñadas para apoyar la descentralización del Estado? ¿Qué capacidades pueden ser transferidas más eficazmente desde la estructura central a las instancias descentralizadas? ¿En qué han resultado los esfuerzos concertados entre los distintos niveles de Gobierno con respecto a la elaboración de planes clave para las distintas regiones?

Por su parte, el Gobierno central también tiene actividades descentralizadas a través de oficinas regionales. ¿Cuál es el desempeño de las oficinas descentralizadas del Gobierno central? ¿Cuán eficiente es el gasto del Gobierno central en sus oficinas descentralizadas? ¿Qué fricciones existen para la coordinación de objetivos de esas oficinas descentralizadas con los Gobiernos regionales o locales? ¿Qué ahorros o qué nuevos beneficios se podrían generar al racionalizar recursos, uniendo fuerzas entre el Gobierno central y los Gobiernos subnacionales, con miras al desarrollo local? ¿Qué cambios fáciles en el aparato del Gobierno central ampliarían con mayor eficacia su cobertura de las necesidades más básicas?

Los bordes regionales actuales existen como resultado de definiciones previas de lo que constituye una circunscripción. ¿Cuán válida es la definición actual de las regiones? ¿Qué factores brindan unidad interna y qué criterios diferencian a una región de otra?

Por otro lado, la existencia de límites regionales implica la necesidad de coordinación entre las regiones cuando existen intereses en común. ¿Qué tipo de obras públicas o privadas requieren la participación de varios Gobiernos regionales al mismo tiempo? ¿Cuál es el desempeño de esos proyectos multirregionales? ¿Cuáles son las fricciones estatales que impiden un mejor desempeño en los proyectos multirregionales? ¿Qué mecanismos de coordinación, decisión y control existen para tareas que involucran a múltiples regiones al

mismo tiempo?

Uno de los instrumentos más activos para la influencia descentralizada del Estado en las últimas décadas ha sido la distribución del canon obtenido por los recursos naturales existentes en las regiones. Aunque este punto se relaciona con el siguiente subtema —la disparidad en la dotación de recursos entre las regiones es grande—, cabe abordarlo también desde el punto de vista de la acción estatal. ¿Cuál es el estado del arte en la investigación acumulada sobre la influencia del canon en el desarrollo económico regional? Desde un punto de vista metaanalítico, ¿cuáles son los impactos positivos, neutros y negativos de la distribución regional de fondos en las economías locales? Si los impactos que se encuentran son demasiado pequeños (o negativos), ¿cuáles son las principales fricciones para una influencia más directa? Si esas principales fricciones o trabas institucionales se hallan identificadas, ¿qué pasos hace falta dar para liberarlas, de manera que el canon sea un instrumento más eficaz? En caso de que no se vea efectivo un rediseño del sistema actual del canon, ¿qué cambio radical debe evaluarse que genere mayores beneficios o menores gastos, teniendo un impacto neto más positivo en el desarrollo regional y local?

Según el esquema legal actual, el canon es distribuido a distritos productores y a los distritos no productores, según la actividad de extracción de recursos naturales de la región a la que pertenecen. ¿Qué impacto tiene la asignación de los fondos del canon a la actividad empresarial local, medida en ventas y productividad? ¿Cuánto influye el canon en la entrada y salida de empresas en las localidades beneficiadas? ¿Qué rol juegan las instituciones financieras en canalizar la bonanza local —cuando la hay— mediante la asignación de capital a proyectos locales necesitados de fondos? ¿Cómo puede el Estado, con los recursos del canon, ayudar a la creación de capacidades locales entre los partícipes de las empresas grandes, medianas, pequeñas y de microescala, que sean luego autosostenibles sin necesidad de subvención?

El rol del Estado en promover la actividad empresarial enfrenta una doble dificultad al dirigirse a las regiones. Por un lado, las necesidades de una actividad económica específica son muy distintas de las de otras. Por otro lado, la lejanía geográfica impone una barrera a un contacto muy fluido. ¿Qué programas estatales de apoyo a la empresa han tenido mayor influencia en el desarrollo regional y local? ¿Cuántos de esos programas han logrado mejoras en la productividad? ¿Qué mecanismos de transferencia tecnológica han generado impactos notables en unidades productivas? ¿Cuáles han sido los avances en la formalización empresarial en distintas regiones y a qué se deben? ¿Qué lecciones se pueden obtener de esas experiencias para futuros programas?

Un segundo punto clave en el que el Estado juega un rol difícil de abordar por partícipes más pequeños es el de la infraestructura que conecte a los mercados productivos con los de consumo. Nuevamente, el Perú es un país con amplios recursos naturales, pero estos no se ubican cerca del público con mayor poder adquisitivo que habita las ciudades de la costa y algunas de la sierra, además de los mercados extranjeros a los que se llega por la vía de exportación. Los escándalos recientes de corrupción alrededor de proyectos de infraestructura no deben ser óbice para una reexaminación pausada de los verdaderos impactos de la infraestructura en el desarrollo regional. ¿Cuáles son los tipos de proyectos de infraestructura que dependen principalmente del Estado? La lista puede incluir puertos, carreteras, vías ferroviarias, canales de irrigación, aeropuertos, entre otros, aunque es preciso ordenarlos dependiendo de su envergadura e impacto potencial. ¿Qué evidencia existe sobre el beneficio de esas obras de infraestructura en el desarrollo regional? Desde un punto de vista de la viabilidad financiera, ¿qué proyectos de infraestructura de impacto serían más factibles en el Perú y bajo qué mecanismos de participación entre el sector público y el sector privado?

4.3. Dimensión geográfica de los recursos naturales

Pocos recursos naturales de valor se hallan en las inmediaciones de Lima, la capital, mientras que muchos recursos de alto valor comercial se encuentran en el interior del país. ¿Qué recursos renovables y no renovables posee cada región? ¿Qué reservas existen y cuánto costaría extraerlas? ¿Cuál es el rol del Estado y cuál el de la empresa privada en el mejor aprovechamiento de esos recursos para el bienestar del país? ¿Qué rol juegan las organizaciones no gubernamentales en interactuar con el Estado y el sector privado para la explotación sostenible de los recursos naturales? ¿Cuánto beneficia a cada región o localidad la mayor actividad extractiva o productiva centrada en recursos naturales?

Existe la necesidad de entender mejor las interrelaciones que se deberían dar de manera casi natural entre los recursos naturales y los agentes económicos de diversos territorios peruanos. El concepto de *ecosistemas* en principio podría aplicarse también al desarrollo económico y social de las regiones peruanas. ¿Qué ecosistemas productivos existen en el Perú? ¿Cómo se mide el éxito de un ecosistema productivo? ¿Qué se puede aprender de los ecosistemas más exitosos?

Un tema sensible sobre el cual existe muy poca investigación cuantitativa es el del ecosistema ilegal de la coca en el Perú. ¿Cuál es el estado actual de la lucha contra el narcotráfico y su entorno productivo en el Perú? ¿Cuáles son los encadenamientos regionales propiciados por los mercados internacionales de drogas ilegales basadas en la coca? ¿En qué situación se encuentran los planes de sustitución de cultivos como opción para incentivar a productores locales a dejar la actividad ilegal?

4.4. Desarrollo descentralizado de industrias y mercados

Llegamos al final de la agenda tocando un tópico muy amplio: el rol de la empresa en el desarrollo de industrias y mercados en las distintas localidades del vasto territorio peruano.

Desde la perspectiva de la teoría económica, la creación de bienestar equivale a la generación de un excedente del consumidor o de un excedente del productor: los beneficios netos que recibe un individuo al consumir un producto y los beneficios netos que recibe un empresario al vender ese producto son los únicos componentes del bienestar cuantificable de una economía. Este esquema se halla bien cimentado sobre la base de más de un siglo de avances de investigación que han cuantificado cómo los mercados son un mecanismo clave para aumentar bienestar. Desde ese punto de vista, es relevante para el desarrollo regional considerar la actividad empresarial en los mercados nacionales, regionales y locales. La base de todo mercado son sus consumidores o compradores. ¿Cuáles son los determinantes básicos de la demanda de bienes y servicios en distintas regiones? ¿En qué nivel de poder de compra se encuentran los distintos segmentos urbanos y rurales en las regiones peruanas? ¿Cómo ha afectado la pandemia de la COVID-19 el poder de compra de las familias en distintas zonas geográficas? ¿Qué mecanismos son los más viables para reactivar el consumo en distintas zonas del Perú luego del choque negativo de la pandemia?

Desde el punto de vista de la oferta, la primera pregunta versa sobre la existencia de productos en las regiones y localidades. ¿Qué tipos de productos y servicios se ofertan en las distintas regiones? ¿Cuánto de esa oferta es importada o producida en Lima, o producida localmente? ¿Es económicamente atractivo para las empresas con poca presencia local intentar llegar a todas las regiones? ¿Qué mecanismos de mercado podrían aumentar el atractivo empresarial de llegar a todas las regiones? ¿Qué rol podría jugar el Estado en sus distintos niveles para aumentar la fluidez de los mercados regionales, sin distorsionarlos demasiado?

Según la teoría económica, la curva de oferta de un producto refleja sus costos marginales y su productividad. Existen dudas serias sobre la viabilidad productiva de muchas unidades rurales, aunque la cuestión se aplica a toda actividad productiva. ¿Cuánto de la oferta

productiva de las regiones es de subsistencia? ¿Cuánto de la oferta productiva ha adoptado modernizaciones tecnológicas que mejoren su eficiencia de producción? ¿Qué conexión tienen las unidades productivas descentralizadas con los mercados locales y nacionales? ¿Cuánto del margen de ganancia se distribuye en la cadena comercial, sin beneficiar directamente al productor inmediato de los bienes en el interior del país?

Desde un punto de vista agregado, conforme el país se desarrolla, la literatura de cambio estructural sugiere que tenderán a crecer los sectores de servicios y manufactura, mientras se reducirá la agricultura. ¿En qué regiones sucederán estos cambios? ¿Dónde crecerá la demanda de los distintos tipos de capital humano requeridos por estas actividades? En respuesta a este proceso, ¿dónde se aglomerará la población y en dónde disminuirá la densidad poblacional? ¿Cómo responderán estos movimientos de personas y bienes a las redes comerciales entre las grandes regiones, o entre la ciudad y el campo? En líneas más generales, si bien se ha investigado sobre regiones específicas, hace falta más evidencia sobre las relaciones entre regiones. ¿Cómo se relacionan las regiones en lo referente a flujos comerciales, migratorios y de capitales?

En la disciplina económica de la organización industrial, la amplitud geográfica de un país sugiere la potencial existencia de mercados con competencia imperfecta. ¿Cuán competitiva es la oferta de productos y servicios según las distintas regiones del Perú? ¿Cómo se relaciona la estructura de las industrias y mercados regionales con los niveles de precios de productos pagados por los consumidores? ¿Cuánto de la actividad supervisora del ejercicio de poder de mercado se ha enfocado en los mercados regionales del Perú?

Restringiendo la cuestión al ámbito privado, existe la noción de que la gran empresa productiva peruana cuenta con trabajadores locales cuyo nivel de desarrollo humano es bajo, a pesar de su vinculación laboral a empresas sofisticadas. Este tema rebasa el ámbito de la

productividad laboral y más bien incide en las externalidades positivas que la actividad empresarial debería tener en la comunidad local. ¿Cuánto beneficia la actividad productiva de gran o mediana escala al desarrollo humano en el interior del país? ¿Qué mecanismos explican el bajo desarrollo humano de los propios empleados de empresas de punta? ¿Qué políticas empresariales de responsabilidad social y formación laboral pueden llevar a generar más impacto en el bienestar de comunidades locales?

El incipiente nivel de desarrollo de algunas zonas impele a sus pobladores a migrar a zonas urbanas con más oportunidades de empleo o de negocio. Este fenómeno genera impactos tanto en el lugar de origen como en el de destino. ¿Cómo afecta la migración dentro del Perú a la actividad productiva? ¿Qué opción económica tienen aquellas zonas cada vez más despobladas? ¿Cuál es el rol del Estado en diagnosticar, encauzar y paliar los efectos de estas migraciones?

5. Conclusiones y reflexión final

En este texto se ha documentado un significativo progreso en el interés y éxito relativo de las investigaciones científicas sobre descentralización y desarrollo regional en el Perú durante el periodo 2016-2021. Un número considerable de estos trabajos tiene fundamento sólido en teoría económica, ya que utiliza bases de datos muy detalladas con inusual observabilidad de fenómenos difíciles de ver en la literatura internacional. La ejecución de muchos de estos trabajos es elegante y sofisticada. Sus conclusiones sobre la importancia de los procesos políticos descentralizados, el entorno geográfico y el funcionamiento de los mercados locales en el Perú son de gran impacto académico. No sorprende, por tanto, que una buena fracción del total de publicaciones registradas haya aparecido en revistas científicas internacionales muy selectivas.

Sin embargo, para un país enormemente necesitado de conocimiento sistemático sobre

descentralización y desarrollo regional, todavía hay mucho por investigar. Un punto álgido en la revisión del estado actual del binomio investigación-acción es que el Perú se encuentra en una etapa todavía temprana rumbo a la toma de decisiones basadas en evidencia e investigación rigurosa. La influencia de la investigación académica en las políticas públicas, si bien existe, no es totalmente palpable. Los mecanismos para activar ese impacto dependen, como muchas otras cosas, de las personas y los procesos en el sector público peruano.

La agenda de investigación que hemos propuesto para los próximos años —limitada por la extensión de páginas asignadas por los editores a esa sección en comparación con las otras— versa sobre cuatro subtemas: la dimensión política, la actuación descentralizada del Estado, la dimensión geográfica de los recursos naturales y el desarrollo descentralizado de industrias y mercados. Esta agenda no es arbitraria, sino que emerge de la propia experiencia de investigación y de una reflexión pausada sobre qué se ha hecho, qué se puede hacer, qué piensan los expertos consultados sobre estas dimensiones de la actividad económica y cuáles pueden ser las palancas para efectuar un impulso efectivo en la trayectoria del Perú como un país diverso, próspero y descentralizado.

Referencias

- Agüero, J., Balcázar, C., Maldonado, S., Ñopo, H. (2021). The value of redistribution: Natural resources and the formation of human capital under weak institutions. *Journal of Development Economics*, 148, 102-581
- Aguilar, M. (2019). *Influencia del Presupuesto participativo basado en resultados en la ejecución de obras públicas en la municipalidad provincial del Cusco*. [Tesis de licenciatura]
- Amoretti, P., Cornejo, J., Hidalgo, F. (2017). *Alineación de los proyectos de inversión pública con los planes de desarrollo concertados y el presupuesto participativo en la provincia Constitucional del Callao (2013-2016)*. [Tesis de licenciatura]
- Arellano-Yanguas, J. (2019). Extractive industries and regional development: Lessons from Peru on the limitations of revenue devolution to producing regions”. *Regional and Federal Studies*, 29 (2), 249-273
- Atarama, N. (2019). *Evaluación del potencial de energía solar para generación de energía eléctrica, como una alternativa para disminuir el uso de combustibles fósiles, en la región Piura*. [Tesis para licenciatura]
- Atoche, J. (2020). *Centralization of private firms in Peru*. [Tesis para licenciatura]
- Bermedo, M., Carlianne, P. (2020). Agglomeration and informality: Evidence from Peruvian establishments. *Journal of Regional Science*, 61 (2), 442-471.
- Yexelia, C., Chávez, A. y Rivera, J. (2019). *Análisis del instrumento para la medición de capacidad institucional. caso de estudio: Pampacolca 2018*. Documento CIES
- Calderón, R. (2019). *La fragmentación territorial y el desarrollo de las regiones del Perú*. [Tesis de licenciatura].

- Campos, R. y Escalante, F. (2016). *Análisis de la relación entre el proyecto educativo regional y los proyectos de inversión pública en educación básica regular gestionados por el Gobierno Regional del Cusco: periodo 2010-2014*. [Tesis de licenciatura].
- Canazas, K. y Márquez, K. (2016). *Diagnóstico del Programa de Municipalización de la gestión educativa en el marco de la descentralización. Estudio de caso de la Municipalidad de Ventanilla*. [Tesis de licenciatura]
- Carpio, M., Córdova, B., Larreguy, H., Weaver, J. (2020). *Understanding the general equilibrium effects of compulsory voting on policy: Evidence from Perú*. Working Paper
- Carpio, M. y Guerrero, M. (2021). Did the colonial mita cause a population collapse? What current surnames reveal in Peru?". *Journal of Economic History*, forthcoming.
- Carpio, M. y Piqué, Ricardo. (2020). The effect of states of emergency and martial law on local governance". Working paper.
- Casquino, J. (2018). *Concertación social y su influencia en el desarrollo territorial rural de la provincia de Condesuyos, Arequipa, 2018*. [Tesis de licenciatura]
- Castillo, J. (2018). *Análisis evolutivo de la inclusión financiera en el Perú 2012-2017*. [Tesis de licenciatura]
- Castillo, K. (2019). *Variables socio-políticas y de contexto en la implementación descentralizada del programa Presupuestal 90 en la región Loreto durante el periodo 2015-2017*. [Tesis].
- Cervantes, D., Flores, L. y Rojas, P. (2020). *Inclusión financiera e impacto sobre las compras públicas en MYPES*. [Tesis]
- Chapple, K. y Montero, S. (2016). From learning to fragile governance: Regional economic development in rural Peru. *Journal of Rural Studies*, 44, 143-152

- Condori, L. (2020). *Efectividad de la política fiscal en las regiones del Perú, 1999-2018*. [Tesis de licenciatura]
- Díaz, S., Romero, R., Salas, R. (2018). *Evaluación del programa de incentivos a la mejora de la gestión municipal en la municipalidad distrital de Barranco: 2012-2017*. [Tesis de licenciatura].
- Ducoing, C., Peres-Cajás, J., Badia-Miró, M., Bergquist, Ann., Contreras, C., Ranestad, y Torregosa, S. (2018). Natural resources curse in the long run? Bolivia, Chile and Peru in the Nordic countries' mirror". *Sustainability*, 4 (10), 1-25.
- Esparza, R. y Ipanaqué, W. (2021). Regionalizing innovation strategies in Peru based on smart specialization: implications and challenges. *Regional Studies*, 55, 1194-1208.
- Flores, B., Fernández, J. y Moreno, J. (2018). *Efectividad de la iniciativa privada en la priorización de proyectos de inversión pública a nivel local en el marco del régimen de obras por impuestos*. [Tesis]
- García, J., Vega, C. y Velásquez, J. (2018). *Participación de las cajas municipales de ahorro y crédito en la formulación estratégica de los planes de desarrollo concertado*. [Tesis].
- Garmaise, M. y Natividad, G. (2021^a). Financial flexibility: At what cost?". *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, vol. 56, pp. 249-282.
- Garmaise, M. y Natividad, G. (2021^b). *Fiscal windfalls and firm performance: Fostering success or promoting stagnation?* (Working paper).
- Garmaise, M. y Natividad, G. (2016). Spillovers in local banking markets. *Review of Corporate Finance Studies*, 5, 139-165.
- Graham, L. y Huanca, L. (2017). *Inversión en salud: Obras por impuestos en el nivel nacional a partir de la experiencia regional*. [Tesis]

- Gustafsson, M. (2017). The struggles surrounding ecological and economic zoning in Peru. *Third World Quarterly*, 38 (5), 1146-1163.
- Gutierrez, K. y Medina, R. (2019). *¿sancionar la corrupción funciona? Efectos del castigo de la corrupción en los gobiernos subnacionales sobre la pobreza multidimensional*. Documento CIES.
- Hansman, C., Hjort, J., León, G. (2019). Interlinke consequences of piecemeal regulation. *Journal of the European Economic Association*, 17, 876-916.
- Holland, A. y Incio, J. (2019). Imperfect Recall: The Politics of Subnational Office Removals”. *Comparative Political Studies*, 5 (52), 777-805
- Irrazabal, F. (2020a). Contesting uneven development: The political geography of natural gas rents in Peru and Bolivia”. *Political Geography*, 79, 102-161.
- Irrazabal, F. (2020b). Natural gas production networks: Resource making and interfirm dynamics in Peru and Bolivia. *Annals of the American Association of Geographers*, forthcoming.
- Álvaro, J. y Montoro, C. (2017). Identificando el riesgo fiscal de los gobiernos subnacionales en el Perú”. *Revista Estudios Económicos*, 35, 83-102.
- Julca, C. y La Riva, M. (2018). *El impacto de la reelección inmediata en gobiernos subnacionales*. [Tesis]
- Kamada, C. (2017). *El desarrollo económico del departamento de Ayacucho: Explicación y análisis. periodo 2001-2012*. [Tesis]
- Lagakos, D. (2016). Explaining cross-country productivity differences in retail trade. *Journal of Political Economy*, 124, 579-620.

- Aiyin, Li. (2020). Preliminary Study on the Management System of Mineral Resources in Peru". *International Journal of Natural Resource Ecology and Management*, 5 (2), 57-63.
- Loayza, N. y Rigolini, J. (2016). The local impact of mining on poverty and inequality: Evidence from the commodity boom in Peru. *World Development*, 84, 219-234.
- Lust, J. (2019): The rise of a capitalist subsistence economy in Peru. *Third World Quarterly*, 4 (40), 780-795.
- Makarin, A., Pique, R. y Aragon, F. (2020). National or sub-national parties: Does party geographic scope matter?". *Journal of Development Economics*, 146, 102-516.
- McNulty, S. y Guerra, G. (2019). Politics and Promises: Exploring Fifteen Years of Peru's Participatory Decentralization Reform. *Public Organization Review*, n.º 1, vol. 19, 45-64
- Morales, H. (2017). *Dificultad en la ejecución de transferencias fiscales en los gobiernos locales de la Sierra liberteña*.
- Morales, J., Vargas, N., Coyla, M. y Huanca, J. (2020). Classification model of municipal management in local governments of Peru based on K-means clustering algorithms. *International Journal of Advanced Computer Science and Applications*, 11 (7), 568-576.
- Natividad, G. (2021). *Decentralizing investment: Evidence from municipal organization after close elections*. (Working paper).
- Natividad, G. (2019^a). *Base tributaria y discontinuidades geopolíticas (Inf. Téc.)*. CIES.
- Natividad, G. (2019^b). Stunted firms: The long-term impacts of colonial taxation. *Journal of Financial Economics*, 134, 525–548.
- Natividad, G. (2018). *Innovando para exportar: el rol de la geografía en las industrias*. INEI

- Natividad, G. (2016). Quotas, productivity and prices: The case of anchovy fishing. *Journal of Economics & Management Strategy*, 25, 220–257.
- Neyra, G. (2019). *Descentralización fiscal y Ciclos Políticos Presupuestales Subnacionales en Perú*. CEPAL.
- Neyra, G. (2017). *Descentralización y desarrollo regional. En Balance de investigación en políticas públicas 2011–2016 y agenda de investigación 2017–2021*, 162–190. CIES.
- Ojeda, A. y Riofrio, L. (2019). *Análisis de la inversión y el gasto público municipal en el sector educación en el distrito de Tambogrande, 2009-2014*. [Tesis].
- Orihuela, J. y Gamarra, V. (2019). Volatile and spatially varied: The geographically differentiated economic outcomes of resource-based development in Peru, 2001–2015. *Extractive Industries and Society*, 6 (4), 1143–1155.
- Ottone, G. (2018). *Implementación de políticas públicas nacionales en gobiernos regionales: caso del Programa Articulado Nutricional en Junín y Huancavelica periodo 2011 - 2014*. [Tesis]
- Palomino, C. y Quispe, C. (2018). *La descentralización y su relación con la gobernabilidad del gobierno regional Huánuco del Perú, 2018*. [Tesis].
- Parra, F., Manrique, H. y Martinez, V. (2019). *Derrames de petróleo y afectación a la salud materno infantil en pueblos indígenas de la Amazonia peruana: Un análisis exploratorio desde los determinantes de la salud*. Documento. CIES.
- Perceros, K. (2016). *Biocomercio en el Perú: Desarrollo de oferta exportable de productos, con valor agregado, derivado de la biodiversidad nativa*. [Tesis]
- Perez, E. (2018). Synthetic analysis of the debate on the integrated management of water resources in Peru”. *Revista Ingeniería UC*, 25 (2), 166-183.

- Piscoya, H. (2017). *Modelo de gestión para gobiernos regionales con enfoque a gerencia para resultados*. [Tesis]
- Porcel, B. y Loayza, A. (2016). *Avances y limitaciones en la implementación de políticas de promoción económica en municipalidades rurales de Cusco y Apurímac: El caso de Pomacanchi y San Salvador en Cusco y Santa María de Chicmo y Aymaraes en Apurímac, en el período 2007 – 2010*. [Tesis].
- Quiñones, N. (2016). *Efectos del gasto público sobre la pobreza monetaria en el Perú: 2004-2012*. [Tesis]
- Rios, J. (2017). *Factores que influyeron en la implementación del programa de municipalización de la educación en el distrito de San Juan Bautista de Loreto durante los años 2007 – 2011*. [Tesis]
- Rosadino, J. (2018). *Los efectos de la descentralización fiscal sobre la pobreza a nivel de gobiernos subnacionales en el periodo 2007 – 2015*. [Tesis]
- Saenz, L. (2019). *Deficiente fiscalización ambiental pesquera en los gobiernos regionales*. [Tesis]
- Salazar, G. y Jimenez, J. (2019). *Estrategia para incrementar el presupuesto de inversión municipal en la ejecución de proyectos de infraestructura*. [Tesis]
- Sánchez, L. (2018). Transferencias gubernamentales en el Perú: El caso de la región minera Ancash en un contexto de cambios (2003-2015). *Economía y Sociedad*, 38 (22), 86-109.
- Sotelo, S. (2020). Domestic trade frictions and agriculture”. *Journal of Political Economy*, 128, 2690-2738.
- Sviatschi, M. (2020). Making a narco: Childhood exposure to illegal labor markets and criminal life paths. Working paper.

- Vargas, J. (2018). *Agendación y formulación de la política de gestión educativa descentralizada en el sector Educación: actores, factores y dinámicas intervinientes entre 2011 – 2016*. [Tesis]
- Varillas, F. Castro, L., Gómez, E. (2019). *Estrategia de formalización de la minería artesanal y de pequeña escala con gobernanza territorial: Caso Piura*. [Tesis]
- Vega, O. (2018). *Análisis comparativo de los factores asociados a la asignación del gasto social en las provincias de Quispicanchis y Chumbivilcas en el periodo 2007-2010*. [Tesis]
- Weaver, J. (2020). Electoral dis-connection: The limits of re-election in contexts of weak accountability”. *Journal of Politics*, forthcoming.
- Wright, G., Andersson, K., Gibson, C. y Evans, T. (2016). Decentralization can help reduce deforestation when user groups engage with local government”. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 113 (52), 14958-14963.
- Zamora, G. (2020). *Análisis de la institucionalidad forestal en el marco del proceso de descentralización y transferencia de funciones forestales*. [Tesis].
- Zeballos, L. (2017). *Análisis de la evolución de los recursos determinados y su relevancia como fuente de financiamiento de la municipalidad provincial de Ilo, 2012 -2016*. [Tesis].
- Zegarra, E. (2019). *Auge agroexportador en el Perú: un análisis de sobrevivencia de empresas*. Documento. CIES.

Anexos

Lista de personas entrevistadas

- Prof. Marcos Agurto (Universidad de Piura)
- Prof. Miguel Ángel Carpio (Universidad de Piura)
- Prof. Guillermo Dulanto (Universidad de Piura)
- Prof. William Ipanaqué (Universidad de Piura)
- Prof. Felipe Irrázaval (Pontificia Universidad Católica de Chile)
- Prof. Sebastián Sotelo (University of Michigan)

