

A photograph of two young girls in school uniforms standing on a dirt road in a rural village. They are seen from behind, with their arms around each other's shoulders. The village consists of simple houses with corrugated metal roofs, and the background is filled with lush green trees and hills.

INCLUSIÓN SOCIAL

Diálogos entre la investigación
y las políticas públicas

Presentación

LA INCLUSIÓN SOCIAL

de poblaciones históricamente postergadas de los beneficios del sistema democrático y el Estado de derecho es, en el Perú del siglo XXI, un tema aún pendiente. Uno de los principales obstáculos que existe en el país, para concretar su pleno desarrollo, es la lentitud del Estado para desplegar políticas que la hagan viable.

En GRADE creemos que la investigación, las recomendaciones, el diálogo, la discusión y la divulgación de ideas son importantes mecanismos para el desarrollo de las políticas capaces de mejorar esta situación. En ese sentido, los profesionales vinculados a la toma de decisiones en los gobiernos pueden encontrar, en la academia y en sus investigadores, herramientas importantes para concretar mejores políticas.

En esa línea, el seminario internacional “Cambios Institucionales para un Estado más Inclusivo”, que llevamos a cabo del 10 al 12 de julio de 2012, fue una muestra de nuestra preocupación por acercar la evidencia generada por la investigación y las soluciones propuestas a los diferentes sectores que conducen el país. Asimismo, fue el resultado del convencimiento de muchas autoridades de que la investigación y el análisis técnico son imprescindibles para gobernar y gestionar políticas públicas.

Esta publicación recoge el espíritu de ese seminario y apunta a lo más relevante y valioso de cada exposición, intervención y comentario. Cada aporte es una pequeña contribución hacia la búsqueda de una sociedad que, además de seguir mejorando en términos económicos, logre los cambios institucionales necesarios para garantizar iguales oportunidades para todos.

EXPOSITORES:**Martín Benavides**

Director ejecutivo e Investigador principal de GRADE

Lorena Alcázar

Directora de Investigación e Investigadora principal de GRADE

Santiago Cueto

Investigador principal de GRADE

Gabriela Guerrero

Investigadora asociada de GRADE

Juan León

Investigador asociado de GRADE

Néstor Valdivia

Investigador asociado de GRADE

María Balarín

Investigadora asociada de GRADE

Manuel Glave

Investigador principal de GRADE

Miguel Jaramillo

Investigador principal de GRADE

Juana Kuramoto

Investigadora asociada de GRADE (de licencia)

Juan José Díaz

Investigador principal de GRADE

Jorge Arrunátegui

Ex Viceministro de Prestaciones Sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Juan Pablo Silva

Ex Viceministro de Políticas y Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

COMENTARISTAS:**Martín Vegas**

Viceministro de Gestión Pedagógica del Ministerio de Educación

Daniel Filmus

Senador y ex Ministro de Educación de la República Argentina

Juan Carlos Cortés

Presidente ejecutivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR

Franklin Huaita

Dirección de Calidad de Gasto Público del Ministerio de Economía y Finanzas

Juan Carlos Cortázar

Catedrático de la Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP

Iván Lanegra

Ex Viceministro de Interculturalidad del Ministerio de Cultura

Gabriel Quijandría

Viceministro de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales del Ministerio del Ambiente

Alicia Abanto

Adjunta para el Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo

Gladys Triveño

Ex Ministra de la Producción

Pedro Sierra

Ex Gerente de Innovación de CORFO (Chile) y ex Director ejecutivo de FONTEC

Angélica Matsuda

Directora ejecutiva del Consejo Nacional de Competitividad

Midori de Habich

Ministra de Salud

Gustavo Yamada

Decano de la Facultad de Economía y Finanzas de la Universidad del Pacífico

Carolina Trivelli

Ex Ministra de Desarrollo e Inclusión Social

Antoine Chevrier

Ex Jefe de Cooperación de la Embajada de Canadá

Javier Escobal

Investigador principal de GRADE

CAMBIOS INSTITUCIONALES PARA UN ESTADO MÁS INCLUSIVO: PRIMERAS LECCIONES

Martín Benavides,
Director ejecutivo de GRADE

**DESDE HACE MÁS DE 30 AÑOS,** GRADE realiza investigación

aplicada para estimular y enriquecer el debate interdisciplinario, e influenciar en el diseño e implementación de políticas públicas a través del estudio de temas económicos, educativos, ambientales y sociales relevantes para el desarrollo del Perú y otros países de América Latina.

Conscientes de la complejidad de esta tarea, GRADE impulsa encuentros entre investigadores, funcionarios públicos y otros interesados. Un ejemplo de ello es el evento que aquí reseñamos.

El objetivo principal de encuentros como este es brindar evidencias,

recomendaciones y elementos de juicio directamente a aquellos que toman las decisiones en todos los niveles de gobierno, así como ofrecerles insumos conceptuales para un mejor diseño de políticas públicas.

LIDERAZGO Y HETEROGENEIDAD

Este seminario mostró la relevancia de entender la heterogeneidad de las políticas públicas a partir de la complejidad de sus problemas.

Ya sea que se aborde el tema del empleo público, la inequidad educativa o la interculturalidad, es importante considerar que las soluciones no pueden ser únicas o uniformes.

Cuando se trata de abordar la problemática del empleo público, por ejemplo, queda claro que la caótica organización actual de las remuneraciones en el sector y la disparidad de sus entornos normativos tienen como raíz una desorganización intrínseca al sistema que no se puede dejar de considerar. Es muy probable que la solución no radique solo en la ansiada carrera pública. Quizás, como apunta Miguel Jaramillo, la respuesta más adecuada sea pensar en “carreras públicas” –en plural–, dentro del marco de la “diversidad ordenada” a la que se refiere Juan Carlos Cortázar en su presentación.



Santiago Cueto y Néstor Valdivia también destacan la importancia de contemplar la inequidad educativa desde la heterogeneidad. Cueto plantea la necesidad de reconocer que cada estudiante tiene características particulares que condicionan sus formas de aprender. Esto implica abordar la construcción del currículo desde un enfoque centrado en el estudiante. Es decir: concentrarse en las diferencias. En la misma línea, Valdivia plantea adoptar diferentes modelos de descentralización que permitan mejorar la gestión de los procesos educativos a nivel local y regional.



Finalmente, se resalta la necesidad de enfocar el tema de la interculturalidad desde la heterogeneidad. Un reto importante del sector es incorporar las diferentes realidades culturales del país en el diseño de sus políticas públicas. Si se parte de reconocer que el Estado todavía no logra establecer una definición operativa de “identidad nacional”, entonces el reto se vuelve aún más grande: no se conoce ni la identidad que nos une, ni aquellas que nos diferencian. Ese desconocimiento conceptual se evidencia al interior del propio Estado, como señala María Balarin, donde podemos encontrar

tantas versiones de interculturalidad como funcionarios que la afrontan en su trabajo diario.

CONSENSOS CONSTRUCTIVOS

Es indudable la importancia de lograr acuerdos sociales que permitan buscar soluciones consensuadas a los problemas públicos. Este aspecto es especialmente relevante en asuntos relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales, donde cualquier objetividad parece ser casi una postura ideológica. El reto, como mencionan Manuel Glave y Gerardo Damonte, es que no existe una representación real

de las demandas de las poblaciones a nivel local, que pueda canalizar de manera concreta sus necesidades y que facilite de forma eficaz la construcción de consensos sociales.

HACIA UNA COOPERACIÓN FECUNDA

Una de las grandes lecciones aprendidas de este seminario es, sin duda, que los investigadores no pueden ignorar los constreñimientos y limitaciones de las estructuras gubernativas del país. Muchas veces, por más certeras y esclarecedoras que sean las evidencias sobre las que basan las conclusiones de los informes



de investigación, las posibilidades de implementar sus recomendaciones dependerán siempre de decisiones políticas de alto nivel, así como de asignaciones fiscales o prioritizaciones presupuestales, sobre las cuales es muy difícil influir.

Esto no significa que la presentación de evidencia no sea fundamental para la toma de decisiones. En muchos casos, esta resulta ser una condición obligada para poder optar por una u otra forma de intervención, o para definir mejor sus criterios de focalización. Lo que se señala es que el proceso de incidencia no puede dejar de considerar las decisiones políticas de alto nivel que

incluso, pueden ser diferentes de aquellas que manejan los funcionarios públicos de menor nivel, a quienes las investigaciones les llegan más directamente.

Sin duda, este seminario ha permitido una reflexión profunda sobre aquello que debe tener una investigación para aportar más y mejor al diseño de políticas públicas. No basta que las investigaciones sean rigurosas, si el objetivo es vincular la investigación con las políticas. Además, se necesita conocer otros aspectos de la Política (con mayúscula y sin “s”) que sirven de contexto para que la evidencia llegue o no a formar parte de las políticas.

PRIMER TEMA

Empleo público

PONENTE:
Miguel Jaramillo

La crisis de un sector visto desde las remuneraciones

EL CIUDADANO PERUANO ESTÁ ACOSTUMBRADO a recibir servicios públicos de baja calidad. Entre otros factores, una deficiente gestión de los recursos humanos se encuentra detrás de este problema. Un aspecto central de la gestión de recursos humanos es la política remunerativa. La investigación que aquí presentamos evidencia un conjunto de fallas en el sistema remunerativo del sector público, las que deben ser atacadas con un solo objetivo en mente:

proveer mejores servicios a los ciudadanos. El actual caos en el sistema remunerativo del sector público es el resultado de un conjunto de normas y prácticas que se han venido implementando en el tiempo, pero que no responden a un marco general coherente y con objetivos claros. Se señala como principales problemas: la diversidad de regímenes remunerativos, la innecesaria y onerosa complejidad de la estructura remunerativa,

la informalidad y serias distorsiones que no hacen que se remunere la capacidad. Estos factores se han desarrollado por la ausencia de una política de remuneraciones. Recientemente se ha aprobado una norma (Ley del Servicio Civil) que busca ordenar y unificar los regímenes del empleo público. No obstante, reformar el sistema de remuneraciones requiere de pasos específicos adicionales. Actualmente existen más de 400 conceptos remunerativos, lo que genera confusión y

reclamos laborales frente a los cuales el Estado siempre termina perdiendo. Por otro lado, la ausencia de una política remunerativa coherente y eficiente ha dado lugar a una alta dispersión horizontal: trabajadores de baja calificación, con muy limitado espacio para la diferenciación, que reciben ingresos muy diversos, y una dispersión vertical comprimida, originando que las remuneraciones en el sector público sean altas para los poco calificados y bajas para los más calificados.

1 REMUNERACIONES EN EL SECTOR PÚBLICO

El sistema de remuneraciones en el sector público es el resultado de un conjunto de normas y prácticas que se han venido implementando en el tiempo, pero que no responden a un marco coherente y con objetivos claros. La planilla pública representa el 30% del presupuesto nacional y crece en casi 1000 millones de soles anuales, pese a las prohibiciones y nuevas contrataciones. Es necesario identificar las debilidades del sistema y plantear lineamientos claros dentro de un Estado orientado al ciudadano y dentro del nuevo marco de la carrera pública.

2 LA NUEVA CARRERA PÚBLICA

SERVIR, autoridad de recursos humanos en el sector público peruano, está impulsando la reforma del servicio civil que busca ordenar y mejorar el funcionamiento de los servicios del Estado a través de la nueva carrera pública. La reforma facilitaría el tránsito progresivo a un único sistema de contratación. El proceso incluirá a medio millón de trabajadores públicos en los tres niveles de gobierno, pertenecientes al régimen de carrera administrativa (Decreto Legislativo N° 276), régimen laboral privado (DL N° 728) y Contratos Administrativos de Servicios o CAS (DL N° 1057), según la propuesta del Ejecutivo.

3 DISPARIDAD DE RÉGIMENES LABORALES

El nuevo régimen del servicio civil busca unificar los diferentes sistemas. Los servidores públicos están sujetos a tres regímenes laborales con diferentes beneficios, aunque se desempeñen dentro de la misma oficina y cumplan las mismas funciones. Los trabajadores sujetos al DL N° 276, tienen derecho a aguinaldos por escolaridad, Fiestas Patrias y Navidad según el monto fijado por las leyes de presupuesto, gozan de 30 días de vacaciones al año, no tienen seguro de vida y reciben una CTS equivalente a media o una remuneración por año (según sus años de servicio).

4

CASOS DE MUESTRA

Los trabajadores sujetos al DL N° 728 tienen derecho a gratificaciones equivalentes a una remuneración completa por Fiestas Patrias y Navidad, gozan de 30 días de vacaciones al año, tienen seguro de vida y acceden a una CTS equivalente a una remuneración completa por cada año de servicio. Los servidores públicos sujetos al CAS no tienen derecho ni a gratificaciones, ni a CTS ni a seguro de vida y solo gozan de 15 días de vacaciones al año.

5

LA ESTRUCTURA REMUNERATIVA

La complejidad de la estructura remunerativa dificulta el manejo de planillas y fomenta conflictos. Durante los últimos 20 años, se han creado 442 conceptos remunerativos de distinta naturaleza (incrementos, bonificaciones, asignaciones, entre otros), que deben ser puestos en "columna separada" de la planilla para evitar que otros beneficios atados crezcan. Estos conceptos remunerativos complican la administración de la planilla y permiten interpretaciones diversas, lo que se traduce en reclamos y acciones judiciales que el Estado siempre termina perdiendo.

6

PRESIÓN SALARIAL EN EL SECTOR PÚBLICO

La informalidad también afecta al sistema de remuneraciones. Los trabajadores sujetos al DL N° 276 perciben la mayor parte de sus ingresos a través del Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE), un fondo administrado por un comité distinto al empleador. Este porcentaje de la remuneración no tiene naturaleza remunerativa, pensionable ni compensatoria; es decir, no afecta a las contribuciones sociales ni al impuesto a la renta. El CAFAE ha sido, pues, la vía poco transparente para elevar los ingresos del sector público.

Juan Carlos Cortés

Presidente ejecutivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR

"Yo no creo que el problema sea únicamente la orientación al ciudadano. Tenemos que pensar en aquel Estado que, además de ello, también sea un buen empleador. Porque lo que ha pasado en este país es que el Estado ha sido el peor empleador. En eso estamos, por ejemplo, tratando de establecer que por lo menos en lo que toca a seguridad y salud en el trabajo, los empleados tengan adecuados sitios donde puedan desarrollarse."

7

PRESIÓN SALARIAL EN LAS REGIONES

Aunque durante los últimos años las leyes de presupuesto han prohibido todo tipo de incremento salarial, las regiones y los sectores siguen buscando mecanismos para elevar los ingresos. En las regiones una de las salidas son las acciones judiciales contra el Estado para el reconocimiento de beneficios, que terminan siempre en sentencias favorables para los demandantes. Es necesario que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) prepare otras estrategias para hacer frente a las presiones salariales.

8

SECTOR PÚBLICO VERSUS SECTOR PRIVADO

En comparación con el sector privado, las remuneraciones en el sector público son altas para los poco calificados y bajas para los más calificados. Hay diferencias significativas en la compensación total por horas del segmento más cualificado, cuyas remuneraciones son inferiores a las que ganarían en el sector privado. Al mismo tiempo los menos calificados ganan más de lo que ganarían en el sector privado.

LOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTÁN SUJETOS A TRES RÉGIMENES LABORALES CON BENEFICIOS DISTINTOS, LO QUE CREA DISPARIDADES Y OBSTACULIZA EL CONTAR CON INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN BASADOS EN RENDIMIENTOS Y EFICIENCIAS.

9

DISPERSIÓN HORIZONTAL DEL SALARIO

La dispersión horizontal de las remuneraciones también es un factor a tener en cuenta: trabajadores del mismo nivel jerárquico pueden ganar salarios radicalmente distintos. En la categoría de auxiliar, donde el espacio para la diferenciación de habilidades es muy limitado, el ingreso más alto puede ser hasta cuatro veces mayor que el más bajo. Esta dispersión horizontal es más pronunciada entre el personal sujeto al DL N° 276 y menos evidente en los CAS.

10

DISPERSIÓN VERTICAL DEL SALARIO

La dispersión vertical es, por el contrario, excesivamente limitada. En el régimen 276, el retorno a la educación es excesivamente bajo: un trabajador con formación universitaria completa gana apenas un 12% más que uno con primaria completa. Este régimen laboral premia de manera exagerada la antigüedad en el puesto. Los otros dos regímenes laborales permiten captar profesionales mejor preparados porque ofrecen mejores ingresos. Una verdadera reforma deberá considerar un cambio radical para atraer personal calificado al Estado.

11

UN ESTADO FLEXIBLE Y ORIENTADO AL CIUDADANO

Una reforma de las remuneraciones justa y eficiente solo puede darse en el marco de una reforma de la carrera pública, que apunte a lograr un Estado orientado al ciudadano. Según SERVIR, los empleados públicos deberán ir trasladándose a la carrera pública en un proceso de largo plazo que considere la disponibilidad de recursos fiscales para formalizar la parte de los ingresos que actualmente se paga fuera de planilla. Este es un buen primer paso para ordenar el empleo público, pero, como se ha argumentado, se debe atacar otros problemas específicos del sistema remunerativo.

12

RETOS DE LA CARRERA PÚBLICA

Un nuevo régimen único de remuneraciones deberá considerar formas de flexibilidad que permitan impactar positivamente sobre la productividad en el sector público, permitiendo la creación de plazas permanentes y puestos temporales con los mismos beneficios y derechos. Deberá considerar un riguroso proceso público de selección y la implementación de mecanismos que aseguren las exigencias de buen desempeño y la desvinculación no solo por razones disciplinarias, sino también por bajo rendimiento o por razones tecnológicas u organizacionales.

Juan Carlos Cortázar

Catedrático de la Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP

“¿Qué es lo que pagamos cuando decimos que retribuimos a un empleado público? ¿Horas de trabajo? Si es una telefonista no le voy a pagar por el número de llamadas que responde, porque no depende de ella. Le voy a pagar por que este ahí y responda el teléfono en tal horario. ¿Le estoy pagando por producto, o por resultados? ¿O por las capacidades y habilidades que tiene? Es complicadísimo. Hay que pensar el tema de la gestión de las personas desde la diversidad de los servicios”.

SEGUNDO TEMA

Las brechas profundas

¿Promueve el actual modelo educativo la equidad y los mejores resultados?

PONENTES:

Santiago Cueto,
Gabriela Guerrero y
Juan León

PONENCIA 1. INEQUIDAD EN RESULTADOS Y OPORTUNIDADES

1 EQUIDAD

La equidad en la educación implica que todos los estudiantes tengan acceso a similares oportunidades, y que con ello puedan lograr niveles aceptables de aprendizaje. Lamentablemente esta no es la realidad en el Perú. Por el contrario, los estudios demuestran la fuerte asociación entre el nivel socioeconómico del estudiante y el rendimiento escolar que logra. A mejores condiciones socioeconómicas, mayor será su rendimiento escolar, y viceversa.

2 INEQUIDAD ESCONDIDA EN EL ACCESO

Durante los últimos 10 años, las tasas de matrícula en todos los niveles educativos se han incrementado de forma sostenida. Excepto por el grupo de estudiantes entre los 6 y los 11 años, donde se observa equidad en el acceso, en todos los demás grupos de edad, el acceso favorece a niños y adolescentes de zonas urbanas, no indígenas y de alto nivel socioeconómico. Estas inequidades se hacen más evidentes en el grupo de estudiantes que asiste a la educación superior.

LA BRECHA EDUCATIVA SE MANIFIESTA EN LA DISPONIBILIDAD DE RECURSOS Y EN EL NÚMERO DE PLAZAS DOCENTES. LAS ESCUELAS URBANAS PRESENTAN UN MAYOR NÚMERO DE AMBIENTES Y MUCHO MEJOR ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS.

UNO DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA EDUCACIÓN en el Perú es la inequidad, que se refleja en la estrecha asociación entre el nivel socioeconómico de los estudiantes y sus oportunidades y logros educativos.

Los estudios a continuación constatan que las brechas educativas son

muy profundas. Los grupos de alto riesgo educativo en el país, son aquellos que viven en condiciones de pobreza o pobreza extrema, que habitan en zonas rurales, que tienen lengua materna indígena, y que proceden de familias cuyas madres no han concluido la educación primaria.

Los grupos de alto riesgo tienen una muy alta

probabilidad de no completar su educación básica regular. Por el contrario, las estadísticas indican que el acceso a la instrucción formal favorece a niños y adolescentes de zonas urbanas, no indígenas y de alto nivel socioeconómico.

Otro aspecto que condiciona la equidad de la educación, sobre todo en el nivel secundario, es la

disponibilidad de colegios los cuales se encuentran principalmente en zonas urbanas.

En un contexto como este, en el que la inequidad se presenta fundamentalmente en las zonas rurales más pobres del país, se torna urgente profundizar el proceso de descentralización educativa.

3

DESDE LA EDUCACIÓN INICIAL

El incremento de la matrícula en el nivel inicial es señal de la importancia que ha cobrado la educación durante los primeros años de vida. Recibir educación inicial tiene un impacto directo en las probabilidades de alcanzar logros de aprendizaje en escritura y matemática durante la primaria. Sin embargo, la inequidad también surge en ese nivel, mostrando significativas diferencias entre estudiar en un Centro de Educación Inicial (CEI) -en zonas urbanas con maestras tituladas- o en un Programa No Escolarizado de Educación Inicial (PRONOEI) -en zonas rurales con maestras que son madres de la comunidad-.

4

DISPARIDAD EN LOGROS DE APRENDIZAJE

En segundo grado de educación primaria, el 30% y el 13% de los estudiantes alcanzaron el nivel de suficiencia en Comprensión Lectora y Matemáticas, respectivamente, al año 2011. En educación secundaria la prueba PISA muestra que, entre 2001 y 2009, se ha incrementado el porcentaje de estudiantes con nivel suficiente (1% a 3%) y medio (19% a 32%). Pero estos resultados ocultan brechas que se dan a favor de los estudiantes de colegios privados, de lengua materna castellana, de mayor nivel socioeconómico y de zonas urbanas.

5

RECURSOS EDUCATIVOS

La inequidad también se revela en la dispar disponibilidad de recursos en las escuelas. Las escuelas urbanas presentan más ambientes como bibliotecas, losas deportivas y enfermerías, y acceso a servicios básicos (luz eléctrica, agua y desagüe, teléfono e Internet).

6

PROCESOS PEDAGÓGICOS

La inequidad también se manifiesta en los procesos pedagógicos que se dan dentro de las aulas y sus resultados: en el cuarto grado, los estudiantes de escuelas privadas resuelven casi el doble de ejercicios de matemática que los de escuelas públicas y la situación es peor aún en escuelas de habla indígena. En todos los casos la mayoría de ejercicios corresponden al área de números y numeración, lo cual denota un proceso de diversificación del currículo limitado.

Daniel Filmus

Senador y ex Ministro de Educación de la República Argentina

“¿Cuánto puede contribuir la educación a la igualdad? ¿Cuánta igualdad necesitamos para que la educación haga una contribución? A ciertos niveles de desigualdad social, es muy difícil para la educación compensar esas diferencias de origen. ¿Cuál es el mínimo de educabilidad que deben tener los chicos para que la escuela pueda cumplir su función?”

PONENTE:

Néstor Valdivia

**PONENCIA 2.
DESCENTRALIZACIÓN
DE LA GESTIÓN
EDUCATIVA****1****EL DISEÑO
NORMATIVO DE LA
DESCENTRALIZACIÓN (I)**

Las normas de la descentralización no han sido coherentes. Hay distintos énfasis sobre en cuál nivel de gobierno debe recaer la responsabilidad de gestión educativa descentralizada. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) señala al GR como el responsable, pero la Ley General de Educación (LGE) prioriza a la institución educativa (IE); mientras que la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) ubica a las municipalidades como elemento central del sistema –enfoque llevado al extremo por el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE) que “municipalizó” la gestión y la administración escolar–.

UNA DE LAS MAYORES DIFICULTADES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA HA SIDO LA AUSENCIA DE UNA PLANIFICACIÓN A LARGO PLAZO Y LA FALTA DE COHERENCIA DEL MARCO NORMATIVO. NO HAY UNA ADECUADA DEFINICIÓN DE ROLES Y COMPETENCIAS DE LOS NIVELES DE GOBIERNO, LO QUE FOMENTA UNA ACTUACIÓN DESARTICULADA ENTRE EL GOBIERNO NACIONAL (GN), LOS GOBIERNOS REGIONALES (GR) Y GOBIERNOS LOCALES (GL).

2**EL DISEÑO
NORMATIVO DE LA
DESCENTRALIZACIÓN (II)**

A ello se suma la ambivalencia y superposición de competencias y funciones entre niveles de gobierno o instancias de gestión, por ejemplo: entre Ministerio de Educación (MINEDU) y GR, por la duplicidad de esfuerzos y falta de coordinación en las actividades de capacitación docente; entre Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) y GL, en la construcción de los Proyectos Educativos Locales, concebidos muchas veces como una tarea de la UGEL y sin mayor involucramiento del GL; entre Dirección Regional de Educación (DRE) y UGEL, en las visitas de supervisión y monitoreo, y la solicitud de los mismos formatos a una misma IE; entre MINEDU, GR y GL, en la construcción de infraestructura escolar sin la debida coordinación.

3**RESPONSABILIDADES
POR NIVELES DE
GOBIERNO (I)**

Partiendo de definiciones básicas –donde el ministerio es el ente rector, los GR son los responsables de la gestión descentralizada del servicio educativo, y los GL son los articuladores de las políticas y los servicios, y encargados del monitoreo de la prestación de los mismos– el MINEDU ha procurado definir mejor las responsabilidades por niveles de gobierno impulsando la aprobación de su Ley de Organización y Funciones (LOF) y estableciendo una matriz de gestión descentralizada –cuya construcción está aún en curso– para aclarar las tareas que le corresponde a cada instancia de gestión.

4**RESPONSABILIDADES
POR NIVELES DE
GOBIERNO (II)**

En este proceso, está pendiente la definición del rol que jugarán los GL, por un lado, y las UGEL, por otro; en tanto niveles de gobierno e instancias de gestión con mayor nivel de cercanía a las escuelas en el territorio.

5**EL ROL DEL GOBIERNO
LOCAL (I)**

No hay acuerdo sobre el rol que deberían jugar las municipalidades (distritales y provinciales) en la educación y la gestión educativa local. Por un lado, hay una postura que enfatiza el modelo de “regionalización” de la educación establecido por el marco normativo actual y asume el espíritu de la LGE y del Proyecto Educativo Nacional, que indica que los GL deberían focalizarse en la promoción de valores y prácticas orientadas a crear “ciudades educadoras”. Frente a ello, el modelo de “municipalización” propugnado por el PPMGE apostó –más bien– por encargar funciones de administración y gestión directa de la educación (incluyendo el pago de los docentes y la supervisión pedagógica).

6

EL ROL DEL GOBIERNO LOCAL (II)

Frente a estos “modelos”, estudios recientes demuestran que las actividades que realizan las municipalidades incluyen intervenciones que abarcan funciones relacionadas al paradigma de “ciudad educadora” y fomento de la educación no escolarizada, pero también el soporte –logístico, económico y de apoyo social– al servicio educativo en las escuelas con actividades como: construcción, refacción y remodelación de infraestructura escolar, equipamiento escolar, talleres de capacitación docente, alfabetización, incentivos y becas de capacitación para directores y docentes, control de asistencia docente, contratación de docentes, alimentación escolar, apoyo a las Redes Educativas, entre otras. Pese a esta diversidad, este tipo de intervenciones no involucra directamente aspectos de gestión curricular o de supervisión pedagógica.

7

EL ROL DEL GOBIERNO LOCAL (III)

Por otro lado, algunas investigaciones llevadas a cabo en el Perú han identificado GL que han jugado un rol crucial como nivel articulador de esfuerzos y generador de espacios de gobernanza local bajo esquemas que no solo han posibilitado mayores recursos para las escuelas, sino un mejor soporte al trabajo pedagógico –a través del apoyo a los docentes y las Redes Educativas–.

8

EL ROL DEL GOBIERNO LOCAL (IV)

La definición del rol de las municipalidades en relación a la educación tendría que recoger ese tipo de experiencia acumulada, pero a la vez debería tener en cuenta la enorme heterogeneidad que caracteriza la realidad de los GL en el Perú (en cuanto a tamaño, recursos económicos y capacidades, entre otros aspectos).

9

EL ROL DE LAS UGEL (I)

Las UGEL son las instancias de gestión intermedia directamente en contacto con las escuelas. A pesar del rol crucial de apoyo que deben brindar a la labor docente en las escuelas, las UGEL no cuentan con los recursos ni capacidades necesarias para llevar a cabo las funciones asignadas –a lo que se suma problemas de gestión deficiente y limitaciones en el diseño institucional del sistema en el que operan–.

10

EL ROL DE LAS UGEL (II)

Urge una reforma de las UGEL que incluya: un nuevo modelo de gestión centrado en lo pedagógico, separar las funciones administrativas de las pedagógicas, crear un sistema de información educativa que tenga como base la UGEL, modificar el rol tradicional de asesoría y monitoreo cumplido por los especialistas de la UGEL y crear un nuevo diseño organizacional y de gestión que incluya la definición de metas e indicadores.



TERCER TEMA

Ciudadanía y derechos indígenas

Políticas de Estado para reconocer la diversidad étnica y cultural

PONENTE:
María Balarin

PONENCIA 1. EL ESTADO Y EL DESARROLLO DE LA INSTITUCIONALIDAD INTERCULTURAL

1 POR UN ESTADO INTERCULTURAL

El último censo realizado en el Perú (2007) establece que tenemos más de cuatro millones de hablantes de lenguas nativas distintas al castellano. Según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2012, aproximadamente un 27% de la población se autoidentifica como quechua, aymara u otra comunidad originaria. Esta diversidad cultural ¿debe ser reconocida por el Estado? o, por el contrario, ¿debe negarla y asimilarla a una cultura nacional única?

2 NACIONES UNIDAS Y LA INTERCULTURALIDAD

Las demandas de reconocimiento indígenas surgieron con mucha fuerza en la segunda mitad del siglo XX, y sirvieron de marco a la idea de impulsar un Estado intercultural en todo el mundo. Este espíritu se rescata cuando la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece la firma del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, al cual el Perú está suscrito.

3 ¿ES POSIBLE DEFINIR LO "INDÍGENA"?

Sí, es posible. Por siglos se pensó que el ser indígena era una cuestión de pertenecer a un tipo racial, de encarnar un tipo biológico definido. Esta definición "esencialista", propia de la modernidad, está dando paso ahora a otra concepción de corte "relacional": es un relato vivo que se construye a partir de las relaciones que las personas tienen entre sí, con la comunidad, con el Estado y con otras personas y organizaciones.

4 ¿POR QUÉ SON IMPORTANTES LAS POLÍTICAS INTERCULTURALES?

Las políticas interculturales son importantes porque es la forma en que un Estado reconoce con acciones los derechos de los grupos indígenas. Estos tienden a desplegar reclamos por los patrimonios que históricamente han mantenido. Los reclamos más usuales son los de la educación bilingüe (el idioma nacional dominante y el nativo), y las prácticas de salud. Pero el gran tema de hoy es la administración de sus territorios y la redistribución de sus recursos, como pueden ser el petróleo, el gas, los minerales o las reservas naturales.

5 EL DEBATE POR LA PROPIEDAD

En el Perú, el reconocimiento de los pueblos indígenas ha sido uno de los temas recurrentes en las campañas electorales. El punto central del debate ha sido su derecho a la propiedad de la tierra, y el derecho a beneficiarse de los recursos que hay en ella. Sin embargo, esta discusión no ha dado lugar a políticas específicas. Durante el gobierno de Ollanta Humala se han dado algunas medidas concretas: se ha creado el Viceministerio de Interculturalidad -dependiente del Ministerio de Cultura- así como un mecanismo que busca la participación de los indígenas en la administración de su territorio: la Consulta Previa.

Alicia Abanto

Adjunta para el Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo

“En el Perú tenemos un grave problema de desigualdad, siendo los más afectados los pueblos indígenas. Las cifras demuestran que hay menor inversión pública y apoyo del Estado hacia ellos. Este es un problema histórico. Entonces uno se pregunta: ¿Para qué debe servir el proceso de institucionalidad indígena? ¿Cuál debe ser el rol de la institucionalidad para garantizar los derechos de sus pueblos?”

“Todos los ministerios e instituciones están obligados a velar por los pueblos indígenas, pero por falta de rectorías sus trabajos se han dado aisladamente. Se necesitan nuevas normas para tener un sistema y un conjunto de mecanismos que establezcan reglas de desempeño e indicadores en las instituciones públicas. Esto pasa por una propuesta del Ejecutivo y por el apoyo de las diferentes bancadas en el Congreso para contar con un conjunto de normas”.

PROBLEMAS DESDE EL ESTADO

El diagnóstico efectuado por María Balarin establece tres problemas centrales en el Estado que obstaculizan la construcción de una institucionalización intercultural efectiva.

- El tema no está en la agenda nacional. No existen programas consistentes que asuman el problema de forma integral.
- No existe coordinación transversal entre los diferentes ministerios y dependencias, ni coordinación intersectorial.
- No existe especialización de funcionarios en políticas interculturales.
- Estos factores, combinados, hacen patente las graves dificultades de coordinación que existen entre los distintos niveles del gobierno, así como entre este y las poblaciones.

RETOS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN INTERCULTURAL

- Contar con una definición oficial de “identidad indígena”, y coordinar una visión compartida sobre lo que el Estado debe hacer en interculturalidad.
- Generar sistemas de información transversales que faciliten la gestión de políticas interculturales en los distintos sectores del gobierno.

PONENTES:

Manuel Glave y Gerardo Damonte

PONENCIA 2. GESTIÓN TERRITORIAL SIN REPRESENTATIVIDAD POLÍTICA

1 CRISIS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Los problemas de representación política que afronta el país, desde el regreso a la democracia, son los mismos que afrontan las regiones y los gobiernos locales. Los grupos de poder comunitario están principalmente dedicados a lides electorales antes de conformar efectivamente organismos de participación cívica de largo alcance. El que no existan partidos o agrupaciones sólidas trae consigo una crisis en los mecanismos de mediación política, a todo nivel: nacional, regional y local.

2

EL PODER EN LAS LOCALIDADES

Los partidos políticos nacionales no han logrado conformar organizaciones políticas de largo aliento que representen y den espacio de participación a las poblaciones locales. Esta realidad determina un vacío de representación que es llenado por una multiplicidad de movimientos políticos-electorales muy limitados, que no trascienden en el tiempo –más allá de un proceso electoral–, ni en el espacio –más allá de la provincia o la región–. En ese contexto, los caudillos o líderes carismáticos ocasionales son los que copan las dirigencias y el respaldo político se basa en las lealtades personales.

3

LA GESTIÓN TERRITORIAL LOCAL

En el escenario de crisis de representación descrito, las poblaciones tienen serios problemas para gestionar programas de desarrollo concertados, puesto que llegan al poder sin base institucional. Asimismo, la doble residencia de los pobladores, quienes alternan entre pasar una temporada en el campo y otra en ámbitos urbanos, termina por conformar un tejido social muy débil en las provincias.

LA DEFINICIÓN “ESENCIALISTA” DEL SER INDÍGENA, COMO UN TIPO BIOLÓGICO, SE HA DEJADO DE LADO Y HOY SE IMPONE UNA DEFINICIÓN “RELACIONAL”, BASADA EN LA TRADICIÓN Y LA HISTORIA EN COMÚN.

Gabriel Quijandría

Viceministro de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales del Ministerio del Ambiente

“La pregunta clave es si deberíamos seguir tratando de entender las dinámicas territoriales a través de un espacio específico, o tal vez deberíamos enfocarnos en algunos recursos claves como el agua y los bosques.

Cuando se ve cómo están funcionando los procesos de reordenamiento territorial, a excepción de Áncash, todas las regiones tienen un proceso de zonificación iniciado, pero solo cinco han llegado a una etapa de conclusión. El resto está en una especie de proceso cíclico. En muchos casos se acaban los recursos de la inversión pública y los procesos se paralizan. Tiempo después, este se reinicia desde cero, descartando la información anterior.

Queremos tener un solo documento de planificación territorial que incorpore todos los temas en vez de solicitar equipos técnicos con capacidades limitadas. No queremos estar en cuatro o cinco procesos en paralelo que finalmente apuntan a lo mismo. Se trata de unir esfuerzos para que todo se concentre en un solo instrumento de gestión operativa”.

4

LA PROPUESTA ESTATAL DE INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL

Durante la última década, el Estado ha venido desarrollando una propuesta de política pública que busca equilibrar la crisis de gobernabilidad local a través de instrumentos de gestión territorial, como la zonificación ecológica-económica (ZEE) y los planes de ordenamiento territorial (POT). Estos deben estar articulados con el Plan Estratégico de Desarrollo Concertado del país, el mismo que se ha empezado a implementar en diferentes niveles territoriales del gobierno.

5

LO AVANZADO Y LO TRUNCO

El espíritu del Plan Estratégico de Desarrollo Concertado es el de impulsar una nueva cultura de participación ciudadana que busca promover y facilitar la “participación informada” de los ciudadanos de zonas rurales a partir de un POT, el que está llamado a ser construido con la participación de las organizaciones sociales más representativas.

Los problemas surgen cuando los grupos políticos en ejercicio tienen una representación frágil y sin respaldo de la población. Los planes de desarrollo y ordenamiento encuentran límites que con frecuencia lleva a oportunidades desperdiciadas.

Iván Lanegra

Ex Viceministro de Interculturalidad del Ministerio de Cultura

“Hay un elemento conceptual no resuelto acerca de la idea de pueblo indígena. Gran parte de la discusión parte de la confusión de tres elementos como son los problemas de la ruralidad, los problemas étnicos y la diversidad cultural. La categoría de pueblo indígena involucra estos dos últimos criterios, lo étnico y lo cultural. El concepto de interculturalidad asume que esas diversidades culturales no están solamente vinculadas a los pueblos indígenas, sino que son valiosas en sí mismas”.

“La desaparición de diferencias culturales a partir de decisiones legales, que viene ocurriendo en el país, es un error. Para no incurrir en ello se debe empezar por cosas elementales, como la creación de un sistema único de información sobre los pueblos indígenas. Además, contar con la presencia de una entidad rectora, pues no hay una política que se pueda mantener si se cambia el sistema con mucha frecuencia”.

NUEVA RURALIDAD Y LIDERAZGO

Se pueden establecer dos medidas que deben ser implementadas para una eficiente gestión territorial en regiones con representación política precaria:

- Centralizar los instrumentos de gestión de territorio en instancias como el Ministerio del Ambiente (MINAM) o la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), potenciando los procesos de ZEE que este promueve.
- Desarrollar capacidades de gestión técnica y política en gobiernos locales y regionales.

PASOS CONCRETOS

- Elaborar planes de desarrollo concertado a nivel local con enfoque territorial.
- Implementar consejos de cuenca, para el mejor manejo de la información ambiental.
- Implementar sistemas de información ambiental para cada región.
- Impulsar la articulación entre Gobierno Nacional (por medio de equipos técnicos) y gobiernos locales.

TRES MOMENTOS CLAVE

- Elaboración de planes.
- Validación de los procedimientos.
- Aprobación de los planes.

QUINTO TEMA

Nutrición y desarrollo

Riesgos y oportunidades de la reforma de programas alimentarios en el Perú

PONENTE:
Lorena Alcázar

EN LA ATENCIÓN A NIÑOS Y NIÑAS EN EDAD ESCOLAR, EL MIDIS HA DADO UN PASO FUNDAMENTAL CON LA ELIMINACIÓN DEL PRONAA Y LA CREACIÓN DE QALI WARMA, UN NUEVO PROGRAMA ORIENTADO A LOS MENORES DE ESCUELAS PÚBLICAS (NIVELES INICIAL Y PRIMARIA), QUE DEBERÁ EVALUAR LAS LECCIONES APRENDIDAS PARA CONVERTIRSE EFECTIVAMENTE EN UN SERVICIO ALIMENTARIO DE CALIDAD, EFICIENTE Y OPORTUNO.

UNO DE LOS GRAVES PROBLEMAS

asociados a la pobreza en el Perú es la alta prevalencia de la desnutrición infantil y la anemia.

Hasta el año 2012, lo realizado en inversión pública de programas alimentarios no ha tenido un impacto considerable en la solución de estos problemas. Es así porque dicha inversión pública ha adolecido de problemas específicos en su diseño e implementación, ha tenido objetivos confusos, mala focalización, sus productos han tenido escaso costo-efectividad, y lo que se ha transferido a los beneficiarios es muy poco en valor y/o contenido.

El gasto en problemas alimentarios está concentrado en cuatro programas. El primero de ellos ha sido desde muchos años –y continúa siendo– el Programa Vaso de Leche que abarca casi un tercio del gasto total de dichos sectores. Los

otros tres programas alimentarios más importantes han estado bajo la administración del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) y corresponden a acciones para combatir el hambre especialmente en los niños y adolescentes, pese a que la población que requiere más atención es la infantil (menores de 5 años).

Existe un consenso sobre la importancia de acompañar cualquier programa de lucha contra la desnutrición, de políticas sanitarias que incluyan controles de salud, componentes de educación nutricional, el aseguramiento de agua potable y saneamiento, y de trabajo con las familias y la comunidad. Por ello, cualquier cambio o reforma de estos programas depende de una estrategia mucho más amplia e intersectorial en la lucha contra la desnutrición.

1 POBREZA, ANEMIA Y DESNUTRICIÓN

A pesar de la disminución de la pobreza, un tercio de la población sigue siendo pobre. Esto se traduce en una alta prevalencia de desnutrición crónica y anemia infantil: la primera afecta a casi un cuarto de los niños menores de 5 años, y la segunda, a un tercio de ellos.

2 LOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS

Los cuatro programas alimentarios más importantes al año 2011 son: el Programa Vaso de Leche, dedicado a infantes, niños pequeños, madres gestantes y madres lactantes (que representa el 34% del presupuesto total de todos los programas); el Programa Integral de Nutrición (PIN) infantil, que atiende a menores de 3 años y madres gestantes; el PIN escolar; y los Comedores Populares, orientados a la población en estado de pobreza. Los últimos tres programas han estado a cargo del PRONAA.

3 PROBLEMAS DE DISEÑO

Estos programas alimentarios han tenido serios problemas de diseño, entre los que destacan: las transferencias a los beneficiarios tienen poco valor o contenido como para tener efectos nutricionales significativos; se confunden los objetivos nutricionales con los de alivio de la pobreza o seguridad alimentaria y fomento de la producción local; existe superposición de beneficiarios y problemas de focalización (la filtración es superior al 40% en todos los programas y la subcobertura alcanza el 90% en Comedores Populares).

4 PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN

Estos cuatro programas alimentarios también presentan serios problemas de implementación. Sus procesos de monitoreo y evaluación son débiles aunque la gestión por resultados empieza a mostrar mejoras importantes. La legislación que obliga a que las raciones estén compuestas por productos locales y que regula los procesos de licitación, dificulta el funcionamiento del programa y desincentiva la competencia entre proveedores, lo que reduce la calidad final de los productos ofrecidos.

Midori de Habich

Ministra de Salud

“El tema de ahora tiene que ver con partir de qué queremos. Parece básico pero no lo es. En el caso de las canastas, el asunto resulta complicado porque uno se pregunta si no es una medida más relacionada a la inseguridad alimentaria que a la desnutrición. No quiero decir que el trabajar por la seguridad alimentaria no sea un buen objetivo de política pública. Solo debemos distinguir bien qué queremos lograr con cada instrumento”.

5

EL SURGIMIENTO DEL PIN INFANTIL

El PIN infantil surgió en 2007, en reemplazo de dos programas anteriores orientados a la entrega de canastas alimentarias familiares y papillas. Este PIN incluye, además del componente nutricional, un componente educacional que comprendía prácticas adecuadas de salud, nutrición e higiene, para que las familias supieran cómo utilizar los alimentos debidamente y bajo condiciones sanitarias que les permitieran a los niños absorber los micronutrientes de los alimentos. Pero este componente no alcanzó ni el 5% del presupuesto del programa.

6

LOS PROBLEMAS DEL PIN INFANTIL (I)

La mala focalización del programa es una de sus debilidades fundamentales porque deriva en una cobertura no inclusiva. Solo 16% de niños menores de 3 años en situación de pobreza y 22% de extrema pobreza reciben el servicio, mientras que las tasas de filtración llegan al 30% en zonas rurales y al 46% en urbanas. En el caso de atención a madres gestantes, las tasas de cobertura y filtración superan el 80% en ambos casos.

7

LOS PROBLEMAS DEL PIN INFANTIL (II)

Otro de los problemas del PIN es el débil impacto que tiene en términos nutricionales. Esto puede deberse a que, aunque la papilla provee los micronutrientes esenciales, se da una alta dilución del producto en los hogares. Además, la poca articulación del programa con otras intervenciones nutricionales del Ministerio de Salud, tiene como resultado la inexistencia de un sistema único de identificación de beneficiarios y la debilidad de los esfuerzos educacionales.

8

OPORTUNIDADES Y RETOS DEL PIN INFANTIL

Para que el PIN infantil logre un impacto real en términos de mejora nutricional, es necesario integrarlo en una lógica intersectorial, con una mirada más completa del tema nutricional. La distribución de micronutrientes debe ser un componente más dentro de una amplia estrategia de lucha contra la desnutrición y no un programa en sí mismo. Esto implica, por un lado, modificar su diseño y operación y, por otro, asegurar que la papilla distribuida es la alternativa más costo-efectiva.

9

EL PIN ESCOLAR

El PIN escolar consiste en la entrega de desayunos y almuerzos a estudiantes de Inicial y Primaria en escuelas públicas, con el objetivo de prevenir la desnutrición y la anemia y propiciar la asistencia escolar. Se espera que el logro de dichos objetivos mejore la capacidad de aprendizaje y el rendimiento escolar. Sin embargo, los estudios muestran que, si bien se encuentran efectos positivos en asistencia y pruebas de memoria, no hay efectos en la nutrición o el rendimiento escolar.

10

LOS PROBLEMAS DEL PIN ESCOLAR

Los problemas que aquejan al PIN escolar son similares al infantil: los productos que se reparten no son costo-efectivos, existen problemas de aceptabilidad de los productos por parte de los beneficiarios, la ley del PRONAA dificulta los procesos de adquisición, las raciones distribuidas varían mucho en términos de contenido, valor nutricional y costos región a región y los problemas de focalización han derivado en una filtración y subcobertura de 49% y 54%, respectivamente.

11

RETOS DE QALI WARMA

Qali Warma, el programa del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) que reemplaza al PRONAA, está diseñado para que las decisiones de compra las tomen las propias comunidades educativas; se brinde asistencia técnica, estándares de calidad y monitoreo continuo a las escuelas; se diversifique la atención tomando como base el patrimonio alimentario regional y se incorpore como proveedores a los pequeños agricultores locales que no accedían a las licitaciones. El objetivo es garantizar un servicio alimentario de calidad para niños en edad escolar.

12

RECOMENDACIONES AL QALI WARMA (I)

Definir con claridad los objetivos: ¿nutricional, de reducción de hambre a corto plazo para mejorar la atención en clase, incentivar la asistencia escolar y/o promover la producción local? El diseño y modelo de gestión deberán depender de esta definición de objetivos.

13

RECOMENDACIONES AL QALI WARMA (II)

El diseño y modelo de gestión debe tomar en cuenta también las capacidades en las diferentes instituciones involucradas y de las posibilidades de rendición de cuentas y control de corrupción. En particular, se debe tener en cuenta que los comités de alimentación escolar de las instituciones educativas (IIEE) son, en muchos casos, instituciones débiles.

Jorge Arrunátegui

Ex Viceministro de Prestaciones Sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

“Tras administrar el PRONAA encontramos un programa de asistencia que perseguía objetivos completamente contrapuestos: por un lado, atendía los problemas de desnutrición y, por otro, buscaba dinamizar las economías locales. El PRONAA no podía definir a cuántos niños atendía, sino solo aclarar cuántas raciones repartía. Seguía a la ración y al producto, pero no a los niños que las consumen. No se empoderó ni involucró a los beneficiados. Los intereses de las comunidades eran dejados de lado.

El PRONAA muestra que fracasó el proceso de compra centralizada, absolutamente capturada por proveedores. El reto ahora es pensar cómo lograr el involucramiento de muchas más personas y priorizar las zonas más necesitadas. Se quiere brindar servicios para pobres, donde ellos mismos puedan fiscalizar la buena distribución de sus alimentos.”

14

RECOMENDACIONES AL QALI WARMA (III)

Revisar experiencias internacionales para identificar las ventajas y desventajas de diferentes modelos, tales como Ecuador (modelo centralizado), Brasil (modelo descentralizado a nivel de distrito), Chile (tercerización), Kenia (descentralización a nivel de IIEE) y República Dominicana (modelo diferenciado que contempla compras locales en zonas rurales, compras centrales en zonas urbanas y de frontera).

15

RECOMENDACIONES AL QALI WARMA (IV)

Evaluar, a través de un piloto, las posibilidades de implementar un modelo de transferencias de dinero en efectivo (en vez de raciones alimentarias) directamente a las IIEE (mediante los Comités de Alimentación Escolar, CAE), particularmente en las zonas rurales no muy alejadas (donde los CAE parecen ser más fuertes y no se espera encontrar problemas de falta de alimentos).

16

RECOMENDACIONES AL QALI WARMA (V)

Dado que en la actualidad las IIEE de los distritos menos pobres cuentan con más beneficiarios, raciones más costosas y están mejor atendidas que las IIEE de los distritos más pobres, urge mejorar la focalización del programa y revertir las inequidades mencionadas. Los recursos asignados a los distritos más pobres (por beneficiario objetivo) deben ser por lo menos iguales a los de los distritos menos pobres.

17

RECOMENDACIONES AL QALI WARMA (VI)

Dado el objetivo de descentralización, se debe cuidar de implementar adecuados sistemas de monitoreo y de definir claramente estándares que permitan una adecuada rendición de cuentas (revisar y tomar en cuenta lecciones aprendidas del Programa Vaso de Leche).

CUARTO TEMA

Preparando el futuro

Los retos de la innovación, la ciencia y la tecnología frente al actual modelo económico

PONENTES:
Juana Kuramoto
y Juan José Díaz

EL PERÚ AFRONTA LAS CONSECUENCIAS DE CRECER ECONÓMICAMENTE

sobre la base de la explotación de recursos primarios, y dejando de lado el desarrollo de otros sectores y productos que requieren transformación tecnológica para contar con mayor valor agregado.

El crecimiento que actualmente gozamos se sustenta en la producción minera y la construcción, principalmente, aunque

también en la ampliación de servicios para poblaciones emergentes. Lamentablemente, este modelo no es sustentable en el mediano y largo plazo, puesto que las materias primas que exportamos están sujetas a la demanda y los precios internacionales, que son muy volubles, y los servicios tienden a encontrar un techo cuando alcanzan a la mayoría.

La experiencia de países con economías desarrolladas y estado de alto bienestar demuestra

que el comercio de materias primas y la generación de servicios no son suficientes para alcanzar un progreso social consistente y durable. Por el contrario, deja en claro sus debilidades en coyunturas de crisis internacional como las que afrontamos hoy en día, cuando la demanda de los grandes clientes cae pronunciadamente y en consecuencia los ingresos se resienten.

Para asegurar que el crecimiento económico

que vivimos se mantenga en el largo plazo, es vital que trabajemos en la implementación de productos y servicios con un alto grado de transformación, en los cuales la información, el conocimiento, la ciencia y la tecnología juegan un rol central. Para este fin, el país debe implementar un sistema nacional de investigación, innovación y desarrollo, con metas alcanzables y logros que se puedan medir en el mediano plazo.

1 TECNOLOGÍA Y PRODUCTIVIDAD

La economía peruana ha crecido más por la acumulación de factores de producción que por el crecimiento de la productividad. Esta ha contribuido mínimamente a la tasa de crecimiento del país. En cuanto a nuestros principales indicadores de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) –tanto de insumos como de resultados– los reportes son poco halagüeños: estamos por debajo de lo esperado frente a países de ingreso similar.

2 DIAGNÓSTICO DEL SECTOR

El sistema de investigación y desarrollo (I&D) en el país se encuentra rezagado, en una etapa de desarrollo incipiente y con escasa consideración por parte de las autoridades. Si bien cuenta con los actores y las funciones requeridas, tanto su institucionalidad como su articulación con otros sectores son débiles, lo que redundará en magros resultados.

EL SISTEMA NACIONAL DE I&D CARECE DE UNA VISIÓN COORDINADA E INTEGRAL. ES NECESARIO REFORZARLO CON CUADROS HUMANOS DE CAPACIDADES ADECUADAS.

EL SISTEMA REQUIERE DE UNA SEPARACIÓN ENTRE LAS FUNCIONES DE DISEÑO Y ANÁLISIS DE POLÍTICAS, Y LAS DE IMPLEMENTACIÓN, EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DE ESTAS MISMAS.

3

POR UN SISTEMA NACIONAL DE INNOVACIÓN

Es imprescindible mejorar la articulación de las instituciones que conforman el sistema de innovación, potenciando sus capacidades de gestión tanto como profundizando su orientación hacia los resultados. Para ello se sugiere empezar por modernizar y fortalecer el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC), incorporando lecciones aprendidas de los fondos concursables Proyecto de Investigación y Extensión Agrícola (INCAAGRO) y el Fondo para la Innovación, la Ciencia y la Tecnología (FINCyT), para promover el desarrollo de la Ciencia y Tecnología (CyT) e innovación, y la articulación entre las empresas y las universidades.

4

POR UN FONDO DE INVERSIÓN

Se hace necesario institucionalizar los fondos para la investigación como una forma de asegurar el financiamiento de la CTI. En los últimos años se ha avanzado con elevar sustancialmente el financiamiento, en parte tras la puesta en marcha del FINCyT. Sin embargo, la inversión destinada a I&D sigue siendo sumamente baja para un país con los niveles de crecimiento e ingresos que ostenta el Perú.

Angélica Matsuda

Directora ejecutiva del Consejo Nacional de Competitividad

“Tenemos que aprovechar la reforma del CONCYTEC para fortalecer el sistema de innovación y tecnología. Existe una oportunidad, una decisión clara del gobierno para ello. Es imprescindible entender que no solo es una reforma que atañe a esa institución, debemos verla también como una reforma integral del sistema de innovación y tecnología.

Por otro lado, estamos trabajando en un Sistema Nacional de Calidad totalmente articulado. Ahí tenemos un diagnóstico claro y propuestas concretas sobre cómo podemos activar este tema y promover una oferta que permita tener laboratorios para desarrollar innovación. De este modo, nos encaminamos también a tener organismos de evaluación de la conformidad, que ayude al reconocimiento de la innovación”.

5

EL FACTOR HUMANO

Las políticas de promoción de la CTI tienen que focalizarse en la capacitación del talento humano y en promover la formación de una masa crítica de investigadores y profesionales dedicados al área. Aquí hay gran responsabilidad de las universidades y centros de formación. Como existe poca viabilidad para reformar el sistema universitario en el corto plazo, se plantea fortalecer el Consejo de Educación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior Universitaria (Coneau), iniciando un proceso de evaluación y acreditación.

6

¿CÓMO GENERAR VALOR?

Con el fin de lograr nuevas oportunidades para generar valor agregado en nuestra producción, se necesita la confluencia de todos los actores. Es necesario que las empresas que son competitivas a nivel internacional –y que empujan el crecimiento económico del país– se articulen con las grandes redes de micro y pequeñas empresas a través de programas de extensión industrial y de transferencia tecnológica, con el fin de elevar la frontera interna de conocimiento en el país.

SE REQUIERE CREAR LA FIGURA DEL INVESTIGADOR EN LA CARRERA PÚBLICA PARA PROFESIONALIZAR LA INVESTIGACIÓN Y FOMENTAR LA FORMACIÓN DE ESPECIALISTAS EN EL PAÍS.

7 EL ROL DE LA INFRAESTRUCTURA

Ser competitivos implica, necesariamente, mejorar la infraestructura tecnológica del país. En el campo de la CTI, la carencia de laboratorios no solo es un obstáculo que limita y retrasa la tarea investigativa, sino que también genera cuellos de botella a la hora de enfrentar el comercio exterior, pues los tratados de comercio exigen una serie de estándares de calidad que deben ser satisfechos. Los convenios con instituciones extranjeras deben servir para elevar la eficiencia y ampliación de estos servicios.

8 EL APOORTE DE LAS EMPRESAS

A lo que realice el Estado, las empresas deben aportar nuevas actividades de I&D, que deben sumarse a las realizadas por universidades e instituciones especializadas. La actividad innovadora en las empresas supone la implementación de programas bien gestionados y con objetivos claros y medibles. El gobierno, por su parte, debe promover reformas institucionales que garanticen incentivos a la investigación, así como estabilidad jurídica, protección de la propiedad intelectual, y respeto a los contratos de creación y aplicación.

RETOS DE LA IMPLEMENTACIÓN

- Introducir la evaluación por desempeño y por resultados en las entidades ejecutoras de CTI.
- Asegurar niveles crecientes de presupuesto para la CTI a fin de elevar el nivel de la I&D pública.
- Adecuar la Ley de Carrera Pública para incluir la figura del investigador, de manera que se incremente el número de investigadores activos en las universidades e Institutos Públicos de Investigación (IPIs).
- Establecer un sistema de becas para doctorado en el extranjero, así como un sistema de crédito estudiantil para carreras de ingeniería y ciencias.

Gladys Triveño

Ex Ministra de la Producción

“Como Ministra de Estado, debo decir que la decisión adoptada por el gobierno sobre el potenciamiento de CONCYTEC es un acto preparatorio y una muestra de voluntad de lo que se quiere hacer. No es la solución. Hay una voluntad de cambio concreta que apunta a mejorar el sistema de ciencia y tecnología.

Para ‘venderle’ los beneficios de la innovación y el conocimiento al Estado, debemos trabajar en la medición de los resultados de su aplicación en el sector público. Sería mucho más fácil y tendríamos más argumentos de venta si es que tuviésemos esa medición. No es solo información estadística plana, también es el seguimiento a los resultados. Actualmente no podemos conocer estos resultados porque no se han sistematizado las formas de medición de los avances ni los incrementos de productividad de las empresas cuando han tenido acceso a los recursos de la innovación. Hay ahí una tarea por hacer”.

GRADE: MÁS DE 30 AÑOS DE INVESTIGACIÓN APLICADA PARA MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA DE LAS PERSONAS

EL GRUPO DE ANÁLISIS PARA EL DESARROLLO (GRADE)

tiene como objetivos estudiar e investigar temas económicos, educativos, ambientales y sociales. Desde su fundación en 1980, la institución difunde los resultados de su trabajo entre los principales responsables de generar las políticas de Estado.

La misión de GRADE es aportar las mejores evidencias para que se tomen decisiones relevantes que ayuden al desarrollo social, institucional y económico del país, la región latinoamericana y de otros contextos similares al nuestro.

Todos los miembros de GRADE son profesionales que se desempeñan con un alto grado de objetividad y sus investigaciones académicas cumplen con rigurosos estándares de calidad. Así, las conclusiones obtenidas sobre la naturaleza y la causalidad de los procesos económicos y sociales son sustentadas con una sólida evidencia empírica.

Esta publicación se llevó a cabo con la ayuda del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, a través de la Iniciativa Think Tank.

© GRADE, Grupo de Análisis para el Desarrollo
Av. Almirante Grau 915, Barranco, Lima, Perú
Teléfono: (51-1) 247-9988
Fax: (51-1) 247-1854
www.grade.org.pe

Impreso en Perú
Lima, marzo de 2014
1000 ejemplares

Responsable de edición: Paula Pino
Fotografías: La Ceguera Foto: Portada, p 20-21, 24-25, 32-33; Percy Ramírez: p 4-11, 22-23, 26-27, 36-37; Estudio Niños del Milenio: p 12-15; Getty Images: p 3; Proyecto Evidencias y Lecciones desde América Latina (ELLA): p 34-35, Save the Children: p 16-19, 30-31; Sebastián Castañeda / Niños del Milenio: p 28-29.

Impresión: Quad/Graphics
Los Frutales 344, Ate-Vitarte, Lima, Perú.
Teléfono: 205-3700 / 437-2925

Hecho en el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú:
2014-00200
ISBN: 978-9972-615-77-1

Se autoriza la reproducción de partes de este libro solo para uso educativo o investigación, siempre que se indique la fuente.

CENDOC / GRADE

Grupo de Análisis para el Desarrollo

Inclusión social: diálogos entre la investigación y las políticas públicas. Lima: GRADE, 2014. 40 p.

INCLUSION SOCIAL; POLITICAS PUBLICAS; EMPLEO; EDUCACION;
INTERCULTURALIDAD; POBLACION INDIGENA; NUTRICION; INNOVACION;
DESARROLLO; PERU



Av. Almirante Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú. Telef. (511) 247 9988. Fax (511) 247 1854 / grade.org.pe