HACIA UN DESARROLLO INCLUSIVO Y SOSTENIBLE EN AMÉRICA LATINA:

DIÁLOGOS ENTRE INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

GRADE
Grupo de Análisis para el Desarrollo

50 AÑOS
IEP
INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

HACIA UN DESARROLLO INCLUSIVO Y SOSTENIBLE EN AMÉRICA LATINA:

DIÁLOGOS ENTRE INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

GRADE
Grupo de Análisis para el Desarrollo

50 AÑOS IEP INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

Serie Estudios sobre Desarrollo, 12 (ISSN 2225-3572)

© Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)
Av. Almirante Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú
Central telefónica: (51-1) 247-9988
Fax: (51-1) 247-1854
Web: www.grade.org.pe

© Instituto de Estudios Peruanos (IEP)
Horacio Urteaga 694, Jesús María, Lima 11, Perú
Central telefónica: (51-1) 332-6194
Fax: (51-1) 332-6173
Web: www.iep.org.pe

Impreso en el Perú
Lima, julio del 2015
500 ejemplares

Responsables de edición: Ricardo Fort y Andrea Román
Corrección de estilo: Rocío Moscoso
Diseño editorial: ErickRagas.com
Fotografías: Fotolia.com (chris74 / Mariusz Prusaczyk)

Documento de Trabajo N.º 212 (ISSN 1022-0356)
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2015-05317
ISBN 978-9972-51-512-5

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

Hacia un desarrollo inclusivo y sostenible en América Latina: diálogos entre investigación y políticas públicas. Lima: GRADE; IEP. 2015.
Diálogos entre la Investigación y las Políticas Públicas, 2.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS; 2. INCLUSIÓN SOCIAL; 3. RECURSOS NATURALES; 4. EDUCACIÓN; 5. DESARROLLO TERRITORIAL; 6. PERÚ.

CONTENIDO

Presentación 7

INSTITUCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL 10

La inclusión financiera como herramienta de desarrollo: avances en la política social latinoamericana 11

- Avances en inclusión y educación financiera en América Latina | *Carlos Chiapa* 13
- Avances y retos de la inclusión financiera en la agenda de desarrollo peruana | *Norma Vidal* 16
- Comentarios | *Andrés Santander* 19
- Comentarios | *Johanna Yancari* 21

Políticas públicas para la promoción del desarrollo territorial en la región 23

- Desarrollo territorial: instrumento de política para el crecimiento con equidad | *Eduardo Ramírez* 25
- Elementos para una propuesta de articulación de intervenciones en zonas rurales en el Perú | *Eduardo Zegarra* 28
- Comentarios | *Carolina Trivelli* 31
- **La incorporación de poblaciones indígenas en sistemas educativos nacionales** 34
- Desafíos en la evaluación de rendimiento en poblaciones indígenas | *Liliana Miranda* 36
- Comentarios | *César Guadalupe* 39
- Comentarios | *Luis Enrique López Hurtado* 41

Los orígenes institucionales de la democracia y el crecimiento económico en América Latina 43
Stephen Haber

GESTIÓN Y GOBERNANZA DE LOS RECURSOS NATURALES 48

Estrategias nacionales para enfrentar el cambio climático. Abriendo el debate hacia la COP 20 49

- Estrategias brasileñas de mitigación y adaptación al cambio climático | *José Feres* ... 51
- Evaluación de vulnerabilidad e impacto del cambio climático en el Gran Chaco Americano, con énfasis en el Chaco Paraguayo y el posterior interés por parte del gobierno nacional en la elaboración de una Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático en Paraguay | *Rossana Scribano* ... 54
- Comentarios | *Paola Alfaro* ... 56

Desafíos en la gobernanza de los recursos hídricos ... 58

- Gobernanza del agua en México: interfaz entre ciencia y política pública | *Helena Cotler* ... 60
- Economía y gestión del agua: teoría y (malas) prácticas | *Eduardo Zegarra* ... 63
- Comentarios | *Juan Carlos Castro* ... 66

Industrias extractivas y recursos públicos ... 67

- El rol del Estado ecuatoriano y la generación de renta pública por parte de la industria petrolera | *Adriana Arellano* ... 69
- Rentas de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe: evolución y participación estatal, 1990-2010 | *Jean Acquatella* ... 72
- Comentarios | *Raúl Molina* ... 75

Desarrollo, crecimiento económico y uso de recursos naturales. Pasado y futuro ... 77
Gavin Wright

PRESENTACIÓN

La urgente necesidad de incluir a los sectores más vulnerables en los beneficios del crecimiento económico, el desarrollo de mejores estrategias para cumplir con esa necesidad y la creación de nuevos mecanismos para la gobernanza de los recursos naturales son algunos de los principales retos que ha planteado el reciente ciclo de expansión económica mundial. En esa línea, la reducción de las brechas de desigualdad entre países y al interior de estos constituye un eje central de política, sobre todo en países que como el Perú han experimentado periodos consecutivos de alto crecimiento en los últimos años.

En este marco, el Seminario Internacional Hacia un Desarrollo Inclusivo y Sostenible en América Latina: Diálogos entre Investigación y Políticas Públicas, coorganizado por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) y el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), que se llevó a cabo del 25 al 26 de junio del 2014, buscó promover el debate en torno a dos temas claves para el Perú y el resto del continente latinoamericano: la inclusión social, y la gestión y gobernanza de los recursos naturales. La discusión y el análisis de ambos temas se enfocó en las experiencias de diseño de nuevas y mejores estrategias para el fomento de un desarrollo verdaderamente inclusivo y sostenible en la región.

Así, el primer tema central fue el rol de las instituciones y las políticas públicas destinadas a contribuir en la creación de procesos de inclusión social de poblaciones vulnerables, y cuyo objetivo es garantizar el cumplimiento de derechos fundamentales y oportunidades para todos los ciudadanos y

(...) LA REDUCCIÓN DE LAS BRECHAS DE DESIGUALDAD ENTRE PAÍSES Y AL INTERIOR DE ESTOS CONSTITUYE UN EJE CENTRAL DE POLÍTICA, SOBRE TODO EN PAÍSES QUE COMO EL PERÚ HAN EXPERIMENTADO PERIODOS CONSECUTIVOS DE ALTO CRECIMIENTO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS.

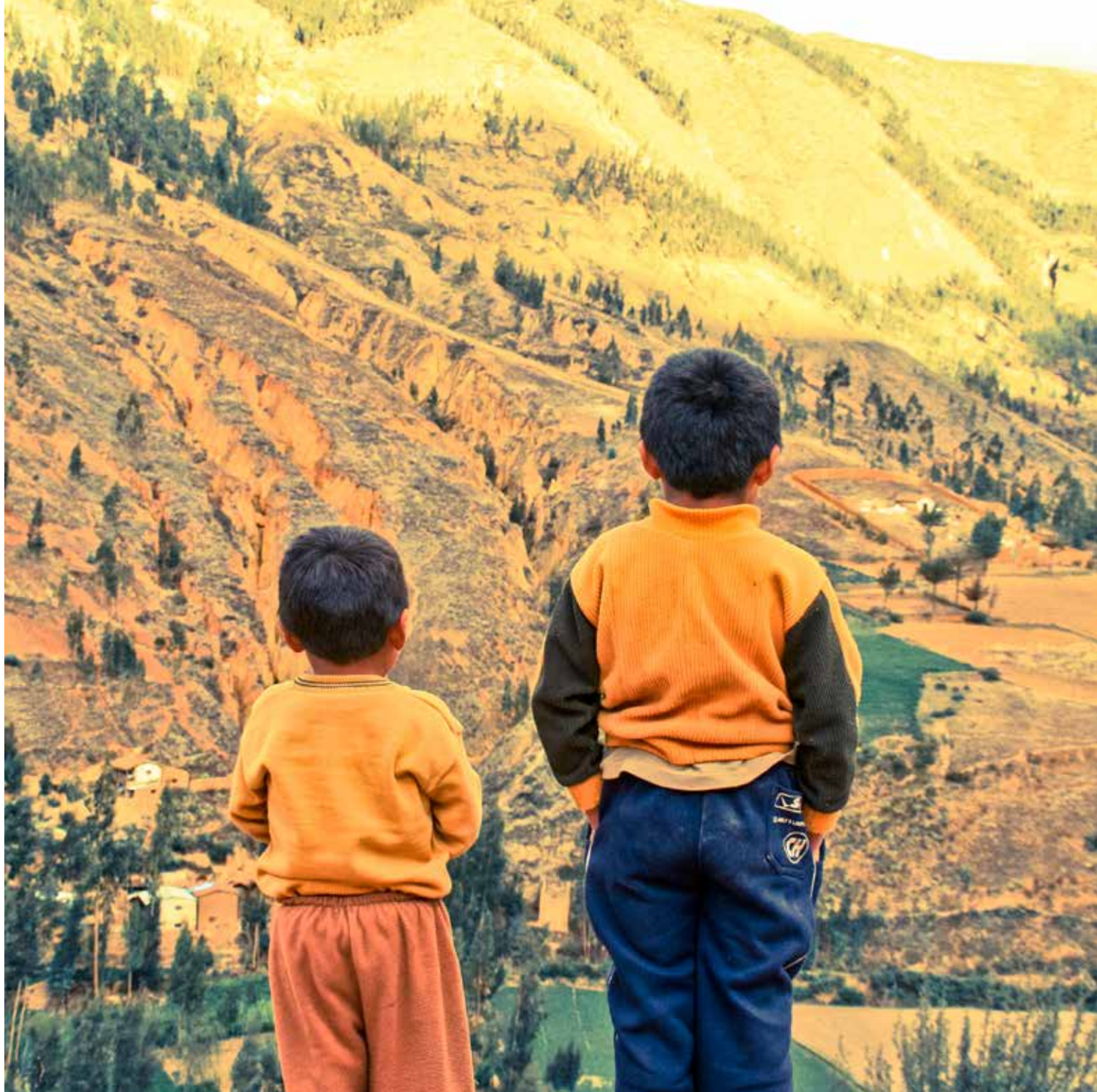
El seminario promovió el intercambio de experiencias en las que la investigación social y económica ha logrado alimentar los procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, todo ello en el marco de una estrategia de desarrollo inclusivo y sostenible que incorpore, especialmente, la dimensión intercultural y de género.

ciudadanas de América Latina. Esta jornada contó con mesas temáticas sobre inclusión financiera, desarrollo territorial y educación. En segundo lugar, se planteó una discusión en torno a la gestión y la gobernanza de los recursos naturales como elementos que podrían permitir la construcción de un círculo virtuoso entre riqueza natural, crecimiento económico y desarrollo. En este segundo día, la discusión se centró en el cambio climático, la gestión de recursos hídricos y la relación entre industrias extractivas y recursos públicos.

Igualmente, y de manera transversal a la discusión y análisis de estos temas específicos, el seminario promovió el intercambio de experiencias en las que la investigación social y económica ha logrado alimentar los procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, todo ello en el marco de una estrategia de desarrollo inclusivo y sostenible que incorpore, especialmente, la dimensión intercultural y de género.

Con el propósito de discutir los temas mencionados, el seminario contó con la participación de representantes de los principales centros de investigación social y económica de América Latina, así como la participación de gestores y representantes de organismos públicos de la región. Además, en cada día del seminario se realizaron charlas magistrales a cargo de dos investigadores reconocidos a nivel internacional, como son los profesores Stephen Haber y Gavin Wright, ambos de la Universidad de Stanford y con una amplia trayectoria de trabajo y reflexión en torno a estas problemáticas.

Finalmente, el seminario ha sido la base para la producción del presente documento, el cual contiene información central sobre las ponencias en ambos días del evento, en un esfuerzo de colaboración entre dos instituciones peruanas que tienen una larga historia de trabajo en conjunto e intereses comunes en la producción de investigación de calidad con impacto en la implementación de políticas públicas para la mejora de la calidad de vida de las personas.



INSTITUCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

LA INCLUSIÓN FINANCIERA COMO HERRAMIENTA DE DESARROLLO:
AVANCES EN LA POLÍTICA SOCIAL LATINOAMERICANA

Debido a la importancia que el sistema financiero tiene sobre la producción e inversión de los hogares, las microempresas, la selección de tecnología y la desigualdad, estar incluido en este sistema resulta esencial para cualquier persona en cualquier país del mundo. La falta de conocimiento sobre los servicios del sector financiero y la escasez de oferta de sus instituciones provoca que muchos individuos se vean en la necesidad de utilizar productos informales que, generalmente, son sustitutos imperfectos, más costosos y menos eficientes en comparación con los productos ofrecidos por los sistemas financieros formales.

Para lograr alcanzar una inclusión financiera efectiva, los usuarios no solo deben tener acceso a una cuenta bancaria sino que deben aprender a utilizar efectivamente los servicios que les ofrece el sistema. Además, deben conocer sus derechos como consumidores y deben contar con capacidades financieras que les permitan tomar decisiones informadas. En los últimos cinco años, grandes avances tecnológicos y cambios institucionales importantes en los programas de protección social han permitido aumentar y promover el acceso de un gran porcentaje de los hogares de la región latinoamericana a los servicios bancarios. Sin embargo, las iniciativas que involucran el lado de la demanda (por ejemplo educación financiera) se han quedado atrás, pese al pedido de servicios financieros formales de las poblaciones tradicionalmente excluidas del sistema.

La mesa sobre inclusión financiera estuvo conformada por responsables de política e investigadores especialistas. En primer lugar,

La falta de conocimiento sobre los servicios del sector financiero y la escasez de oferta de sus instituciones provoca que muchos individuos se vean en la necesidad de utilizar productos informales que, generalmente, son sustitutos imperfectos, más costosos y menos eficientes.

En los últimos 5 años, grandes avances tecnológicos y cambios institucionales importantes en programas de protección social han permitido aumentar y promover el acceso de un gran porcentaje de los hogares de la región latinoamericana a los servicios bancarios.

la ponencia de Carlos Chiapa, de El Colegio de México, expuso la situación actual de la inclusión financiera en México, así como las iniciativas que se han dado desde el Estado con los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC), Progresa-Oportunidades. En segundo lugar, la viceministra de Prestaciones Sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú (Midis), Norma Vidal, presentó los avances de los programas sociales vinculados con los esfuerzos de inclusión financiera en el país, así como los principales retos a los que se enfrenta el Midis para poder seguir avanzando en este tema. En tercer lugar, Andrés Santander, director ejecutivo del Fondo Solidaridad e Inversión Social del Ministerio de Desarrollo Social de Chile, presentó la situación chilena y los avances que se han hecho desde el Estado en materia de inclusión y acceso a servicios financieros de forma intersectorial y articulada. Finalmente, Johanna Yancari, del Instituto de Estudios Peruanos, se encargó de analizar los avances que ha hecho el continente latinoamericano en materia de inclusión financiera, especialmente desde su experiencia con el Proyecto Capital, y discutió sobre cómo hacer para profundizar la inclusión social en los países de la región.

AVANCES EN INCLUSIÓN Y EDUCACIÓN FINANCIERA EN AMÉRICA LATINA

CARLOS CHIAPA
Investigador del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México

EL ESTADO DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN LATINOAMÉRICA

En las economías más ricas, alrededor del 89% de los adultos pertenecen a los sistemas financieros formales, mientras que en países en desarrollo este porcentaje baja a un 41%. En América Latina, el 39% de los adultos están incluidos en los sistemas financieros de sus países, con un grado de variabilidad importante. En El Salvador y Nicaragua, por ejemplo, este porcentaje asciende a 14%, en contraste con Brasil con un 56%; en un rango medio se encuentran México y Perú con 27% y 20%, respectivamente. En los estratos socioeconómicos más altos, casi el 100% de la población está incluida en el sistema financiero, mientras que en los segmentos más bajos este porcentaje es inferior de 15%.

La exclusión no se limita únicamente a diferencias según niveles de ingresos, sino también en función de factores sociodemográficos. Por ejemplo, en general, los hombres están más incluidos que las mujeres: 44% contra un 35%. Diferencias similares pueden encontrarse entre grupos con distintos niveles de educación o entre aquellos ubicados en zonas urbanas y rurales.

EL CASO MEXICANO

En México, en el año 2009, el 64% de los municipios del país no contaban con sucursales bancarias o con algún punto que permitiera a las personas acceder al sistema financiero. La falta de estos servicios hacía que alrededor de 14 millones de mexicanos quedaran excluidos del sistema financiero. Por esta

Para poblaciones excluidas del sistema financiero formal, los programas de alfabetización financiera pueden ayudar, en primer lugar, a concientizar a los individuos acerca de los productos que tienen a su alcance.

¿QUÉ SE DEBE TOMAR EN CUENTA EN EL PROCESO DE EDUCACIÓN FINANCIERA?

- En poblaciones con bajos niveles educativos se deben utilizar conceptos más básicos sobre alfabetización financiera, es decir, conocimientos relativos a cómo se abre una cuenta bancaria, cómo se hacen depósitos, cómo se hacen retiros, entre otros.
- Se debe enfocar el esfuerzo en concientizar y modificar las actitudes y percepciones respecto al sistema financiero formal.
- Se debe proveer información en momentos clave de la vida de las personas; por ejemplo, al momento de la entrega de las transferencias. Así el aprendizaje tendrá más sentido.
- Se debe utilizar un método de enseñanza lúdico, mediante el uso de lecciones prácticas.

En Enero del 2013, el gobierno mexicano promulgó una ley que establecía que todos los programas sociales que transfieran fondos a sus receptores tenían que depositarlos en cuentas individuales. El resultado inmediato fue que prácticamente 6,5 millones de mexicanos beneficiarios tuvieron, automáticamente, una cuenta en el sistema bancario formal.

razón, en enero del 2013, el gobierno mexicano promulgó una ley que establecía que todos los programas sociales que transfieran fondos a sus receptores tenían que depositar estos fondos en cuentas bancarias a nombre de los receptores. El resultado inmediato fue que prácticamente 6,5 millones de mexicanos beneficiarios del programa de combate contra la pobreza más importante de México, Progresa-Oportunidades, tuvieran, automáticamente, una cuenta en el sistema bancario formal.

En el 2014, el gobierno mexicano afirmó que el 68% de los municipios del país contaba con al menos un punto de acceso al sistema financiero formal en donde se podían hacer retiros y depósitos. Asimismo, si bien se ha bancarizado a toda la población de Oportunidades, solo una pequeña fracción de esa población (20% de receptoras del programa), que son las receptoras que vienen de áreas urbanas, semiurbanas y rurales, pero que residen en zonas vecinas a áreas urbanas, pueden utilizar realmente su cuenta bancaria como cualquier otra persona. En muchos lugares aún no se tiene la tecnología necesaria para realizar depósitos y retiros en cualquier momento que los usuarios deseen. Del 20% que accede a su cuenta permanentemente, 50% no ahorran. Entonces, todo el dinero que el Estado deposita en esas cuentas solo es extraído. No se interactúa con el banco para hacer depósitos, por ejemplo.

CONTRIBUCIÓN A POLÍTICAS PÚBLICAS

Para poblaciones excluidas del sistema financiero formal, los programas de alfabetización financiera pueden ayudar, en primer lugar, a concientizar a los individuos acerca de los productos que tienen a su alcance. En segundo lugar, los pueden equipar para que realicen preguntas adecuadas a los proveedores y puedan entender mejor los servicios que les están proporcionando. Finalmente, pueden ayudar a que las personas cambien de actitud y se arriesguen a utilizar nuevas tecnologías.

AVANCES Y RETOS DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN LA AGENDA DE DESARROLLO PERUANA

NORMA VIDAL
Viceministra de Prestaciones Sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú (Midis)

Actualmente, el Midis se encuentra en una etapa en la que se busca que los programas sociales ejecuten intervenciones que vayan directamente enfocadas a que la población pueda entender mejor la utilidad de estar en el proceso de inclusión financiera.

EL CASO PERUANO

En el Perú, el avance de la inclusión financiera se ha dado en distintas etapas. En el año 1997 se empezó a abrir un sistema de crédito y en el 2014 se tienen ya usuarios de programas sociales con cuentas básicas, lo cual constituye un avance importante. Sin embargo, los adultos que acceden al sistema financiero en las áreas rurales son aún muy pocos: 6 de cada 100 en las áreas rurales frente a 17 de cada 100 en las áreas urbanas. Las instituciones financieras no operan en el 65% de los distritos del Perú; esto quiere decir que aproximadamente 4 millones de peruanos viven en estos distritos donde no existe cobertura financiera.

LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN LA POLÍTICA PÚBLICA DEL PERÚ

La inclusión financiera es una herramienta que permite la inclusión social. Por esta razón, en el Perú, sobre la base de un enfoque de derechos, la inclusión financiera forma parte de la estrategia Incluir para Crecer, que es la estrategia nacional de desarrollo e inclusión social.

Actualmente, el Midis se encuentra en una etapa en la que se busca que los programas sociales ejecuten intervenciones que vayan directamente enfocadas a que la población pueda entender mejor la utilidad de estar en el proceso de inclusión financiera. Se ha optado por intensificar, en la medida de lo posible, las intervenciones de campo, o pilotos, que permitan obtener aprendizajes que luego se puedan incorporar. Se vienen realizando pilotos en diferentes regiones del país, tales como Cusco, Puno y Apurímac, con el proyecto Usando Cajeros Corresponsables para acceder a Transferencias Monetarias Condicionadas. Además, se ha logrado que todos los usuarios y usuarias de los programas de transferencia, tanto de Juntos como de Pensión 65, tengan una cuenta de ahorro.

Haber recibido educación financiera marca una diferencia importante entre las mujeres que sí estuvieron incorporadas en estos pilotos de educación financiera frente a las que no estuvieron. Se ha generado mayor confianza en el sistema financiero y niveles de ahorro formal que duplican la tasa nacional de ahorro.

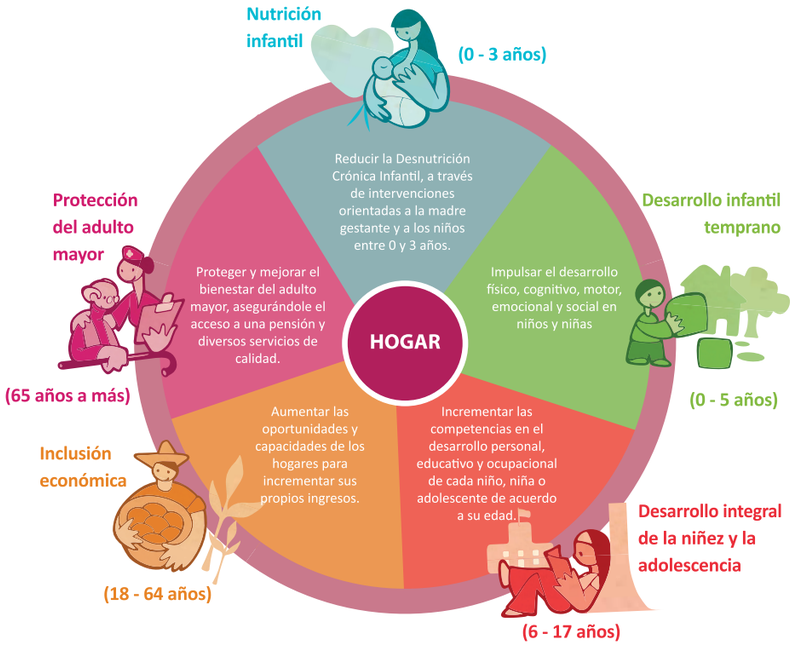
DOS EJES DE LOS LINEAMIENTOS DE INCLUSIÓN FINANCIERA:

1. Ofrecer una oferta financiera adecuada a las necesidades de los usuarios: Desarrollo de servicios y modalidades nuevas, cobertura necesaria para los usuarios de las zonas más alejadas, entre otros.
2. Hacer que los usuarios dispongan de una variedad de herramientas que les permitan tomar decisiones sobre las oportunidades que el sistema financiero ofrece.

PRINCIPALES RETOS

El uso de tecnologías viene siendo un reto en el que están involucrados la banca y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis). A medida que pasa el tiempo, contar con cuentas bancarias posibilita que desde la demanda surjan algunos impulsos importantes para que la banca empiece a desarrollar alternativas interesantes para atraer a personas de las zonas más excluidas. Sin embargo, aun cuando hay acercamientos constantes entre las instituciones públicas y los bancos, normalmente el punto de quiebre es que no hay información generada sobre estas zonas, la magnitud efectiva del dinero que se mueve o si eso resultaría en un negocio rentable. Por lo tanto, siempre hay una limitante en determinar nuevas formas de ingreso, empezar con nuevos puntos de

EJES ESTRATÉGICOS SEGÚN CICLO DE VIDA



Fuente: Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social. Midis, 2013.

pago y desarrollar nuevas modalidades de intervención. El Midis, a través de su Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, está concentrado en cómo generar y apoyar esta información, para así incrementar la oferta de servicios financieros en las zonas más vulnerables.

Los principales desafíos están relacionados con consolidar los enfoques en los programas sociales, con mensajes y recursos claros que puedan usar los operadores de campo. De esta forma, se podrá ampliar el acceso con diversos canales y menores costos. Actualmente, el Midis está trabajando con el sector privado para encontrar nuevas maneras de intervención. Es necesario identificar la valla de desarrollo de nuevos productos y servicios para esta población, y del aprovechamiento de desarrollos tecnológicos.

COMENTARIOS

ANDRÉS SANTANDER
Director ejecutivo del Fondo Solidaridad e Inversión Social del Ministerio de Desarrollo Social de Chile

EL CASO CHILENO

La educación financiera es un proceso mediante el cual se logra un mejor conocimiento de los diferentes productos financieros, sus riesgos y beneficios. En este contexto, es imposible que nuestros compatriotas o nuestros amigos tomen buenas decisiones financieras si no tienen la información necesaria, si no conocen los instrumentos, si no saben la deuda que están asumiendo o no pueden concretamente imaginar que este dinero plástico tan fácil de usar, finalmente, les va a generar un problema de tal envergadura. Por lo tanto, es deber de todo Estado que su población tenga la información necesaria para que pueda tomar decisiones informadas. Por esta razón, en el gobierno chileno, la perspectiva desde la cual se trabajará es una perspectiva de derechos.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CHILENAS SOBRE EDUCACIÓN FINANCIERA

Se ha formado una mesa de trabajo con algunos miembros permanentes, en la cual participan el Fosis (Fondo de Solidaridad e Inversión Social), el Sernac (Servicio Nacional del Consumidor) y la Superintendencia de Banca e Instituciones Financieras. Asimismo, se ha incorporado un conjunto de actores, precisamente 15 entidades públicas, entre las que están el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Hacienda, el Banco de Estado y el Banco Central. También participan entidades privadas sin fines de lucro. Este esfuerzo es coordinado por el Ministerio de Hacienda, para que así se pueda garantizar una intervención coherente y que el Estado de Chile, en toda su intervención, tenga contenidos similares.

Es deber de todo Estado que su población tenga la información necesaria para que pueda tomar decisiones informadas.

El Fosis cree que este es un tema de relevancia y que, una vez validada la metodología, el Ministerio de Educación debe asumir la educación financiera como política nacional. Este es un tema relevante que debería estar presente como contenido formal de la malla curricular en la educación básica chilena.

El objetivo central de esta mesa de trabajo es generar una Estrategia Nacional de Educación Financiera, que incorpore inclusión y protección al consumidor. Se busca uniformar criterios, generar conceptos comunes y, por lo tanto, ordenar la intervención del Estado de Chile en una Estrategia Nacional de Educación Financiera que pueda iniciarse a partir del presupuesto del año 2015, en donde cada una de estas instituciones va a incorporar un presupuesto para trabajar este tema.

La educación financiera va a ser transversal a toda la oferta programática del fondo. Es decir, las herramientas de educación financiera no solo tienen que ser recibidas por aquellos que participan en este programa en particular, sino también incluidas en el conjunto de la oferta programática que tiene el Fosis.

Realizaremos un piloto en escuelas vulnerables en cinco regiones del país con cerca de 1500 niños y niñas, que es básicamente un programa de educación financiera con un enfoque particular en el ahorro. Para eso estamos trabajando una metodología participativa, mediante el uso de cómics, que incluirá un componente de capacitación, uno de asesoría, de financiamiento y, finalmente, un torneo nacional. Todos estos cursos, al mismo tiempo de fomentar el componente educativo, también van a tener metas de ahorro, y los y las estudiantes van a ir trabajando en estas metas. El Fosis, en su momento, va a recompensar lo que ellos logren duplicando lo que hayan reunido como ahorro.

El Fosis cree que este es un tema de relevancia y que, una vez validada la metodología, el Ministerio de Educación debe asumir la educación financiera como política nacional. Este es un tema relevante que debería estar presente como contenido formal de la malla curricular en la educación básica chilena.

COMENTARIOS

JOHANNA YANCARI
Investigadora del IEP y coordinadora del Proyecto Capital en el Perú

LA INCLUSIÓN FINANCIERA COMO HERRAMIENTA DE DESARROLLO

En estos últimos años han habido ciertos avances relacionados con el tema de inclusión financiera en América Latina. Sin embargo, hay aún poca evidencia de los resultados a nivel latinoamericano. La inclusión financiera constituye una herramienta de desarrollo, sobre todo para la población vulnerable. Por un lado, permite una oportunidad de protección de los recursos escasos que tiene esta población a través de, por ejemplo, ahorros o seguros. Por otro, permite el acceso a créditos para hacer crecer los escasos activos productivos que tiene esta población.

Por esta razón, es importante comenzar a trabajar con los grupos vulnerables que ya se vinculan a los servicios financieros a través de los programas de TMC, mediante cuentas de ahorro básicas que les permitan recibir su transferencia. Asimismo, es necesario hacer un trabajo integral y más completo que asegure no solo la bancarización o el acceso, sino también el uso de todo el resto de condiciones que efectivamente hacen una real inclusión financiera. Ello implica la oportunidad de acceder a servicios adecuados y la utilización de esos servicios de manera coherente.

Además, se debe promover la educación financiera para la creación de capacidades, y acompañar todo este proceso con un sistema de protección al consumidor. En el caso de la población vulnerable, se deben implementar lineamientos de política relacionados con la calidad en el acceso a los servicios

La meta es que la población más vulnerable sea capaz de tomar decisiones acertadas acerca de sus finanzas personales y que esto la lleve, o no, de manera consciente, a acceder al sistema financiero.

TRES LÍNEAS DE ACCIÓN PARA INCREMENTAR LAS CAPACIDADES DE LAS POBLACIONES VULNERABLES:

1. Mejorar las actitudes con relación al sistema financiero: Qué le creemos, qué sabemos, qué confianza le tenemos. Esto también se desarrolla por el lado de actitudes de responsabilidad financiera y, efectivamente, tiene que ver con la confianza que se tienen ambas, tanto la institución financiera como la persona, respecto al sistema financiero.
2. Desarrollar habilidades: Formadas a través de la relación con el sistema financiero.
3. Formar conocimientos: Es importante incluir dentro de los currículos nacionales el tema de inclusión financiera, para así formar a ciudadanos que tengan ya conocimientos anteriores a su relación con el sistema financiero.

financieros. La meta es que la población más vulnerable sea capaz de tomar decisiones acertadas acerca de sus finanzas personales y que esto la lleve a acceder al sistema financiero. El caso peruano resalta esta nueva fase de implementación, que está consolidando enfoques y mensajes al interior de los programas sociales.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL EN LA REGIÓN

La dinámica de crecimiento de diversos países en la región ha estado fuertemente marcada por importantes diferencias entre sus distintos territorios. Estas desigualdades no solo son evidentes en la mayor dificultad que existe en las zonas rurales para seguir el ritmo de las áreas urbanas, sino que también son notorias en las diferencias entre regiones naturales, entre departamentos, e incluso entre territorios al interior de estos. La diversidad y heterogeneidad del territorio hace necesario tener una visión amplia de los procesos de desarrollo, que en muchos casos implican políticas diferenciadas. El territorio, el espacio donde se generan o limitan las oportunidades de los hogares, se debe convertir en sí mismo en una unidad de análisis para entender el desarrollo de oportunidades o los obstáculos a estas.

El enfoque del desarrollo territorial rural, que ha cobrado fuerza en América Latina durante los últimos años, plantea la existencia de un fuerte componente territorial en las desigualdades socioeconómicas, el cual es distinto y adicional a las desigualdades entre individuos, hogares o grupos sociales específicos. Estas desigualdades territoriales estarían basadas en estructuras e instituciones que mantienen y reproducen las condiciones de desigualdad, impidiendo que se modifiquen las relaciones sociales a escala de los territorios. Si bien la dinámica global del crecimiento y desarrollo podrían llevar eventualmente hacia la convergencia a distintos territorios únicamente gracias a las fuerzas del mercado, parece claro que este proceso puede ser extremadamente largo y, a su vez, costoso en términos de potenciales conflictos. Por estas razones, se hace necesario

El territorio, el espacio donde se generan o limitan las oportunidades de los hogares, se debe convertir en sí mismo en una unidad de análisis para entender el desarrollo de oportunidades o los obstáculos a estas.

Estas desigualdades territoriales estarían basadas en estructuras e instituciones que mantienen y reproducen las condiciones de desigualdad, impidiendo que se modifiquen las relaciones sociales a escala de los territorios.

pensar en políticas públicas que promuevan capacidades que permitan a los territorios expresar su potencial de desarrollo y sumar de esta manera al progreso del país.

El Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp) ha sido uno de los precursores en la región en cuanto a investigación y propuestas de política con un enfoque de desarrollo territorial en diversos países. La ponencia de su director ejecutivo (i), Eduardo Ramírez, se basa en estas experiencias, y, en particular, en su trabajo en Chile. Él nos plantea algunos desafíos que han observado para el desarrollo e implementación de políticas de desarrollo productivo para generar innovación y crecimiento económico de una manera territorialmente equilibrada. A continuación, la ponencia de Eduardo Zegarra, de Grade, presenta los elementos centrales para una propuesta de articulación de intervenciones en las zonas rurales del Perú, que permita alinear programas e instituciones para la provisión coordinada de activos y servicios en estos territorios. Finalmente, los comentarios de Carolina Trivelli, exministra del Midis y actual gerente de la Plataforma del Proyecto de Dinero Electrónico de la Asociación de Bancos del Perú, resaltan la necesidad de realizar esfuerzos adicionales por parte de los investigadores para entender las reglas y sistemas de implementación de las políticas públicas, y así poder construir puentes con los funcionarios del Estado que permitan contribuir efectivamente a la implementación de las políticas propuestas.

DESARROLLO TERRITORIAL:
INSTRUMENTO DE POLÍTICA PARA EL CRECIMIENTO CON EQUIDAD

EDUARDO RAMÍREZ
Director ejecutivo (i)
del Centro Latinoamericano para el
Desarrollo Rural (Rimisp)

EL PROBLEMA EN CHILE

Existe una excesiva concentración de los recursos naturales, particularmente minerales (cobre), cuestión que no es exclusiva del caso chileno. Observamos un ciclo muy importante de crecimiento pero sustentado en pocos recursos, que están insertados en ciclos económicos y demandas internacionales. Chile tiene un modelo de desarrollo sustentado en recursos naturales, con baja complejidad y escasa innovación.

Desde Rimisp, quisimos llevar la reflexión no desde el lado de la pobreza ni de la política social, sino desde el lado del crecimiento económico, la creación de valor y la generación de economía en el país. Tenemos un problema de competitividad y una falta de estrategia que permita el desarrollo para todas las regiones. Esta situación limita el crecimiento del país y la capacidad de hacer la economía más compleja y diversificada. Lamentablemente, el mercado no genera los incentivos suficientes como para generar estrategias que permitan superar esta eventual trampa de escaso crecimiento y limitada innovación en todas las regiones, sean productoras o no de recursos naturales.

APORTES DE LA INVESTIGACIÓN

¿Por qué es importante entonces pensar en una distribución regional de las políticas de desarrollo productivo (PDP), las políticas de fomento a la innovación y el desarrollo de las industrias en nuestro territorio? Debemos pensar en cuáles territorios son los que están rezagados, por qué están rezagados, y cuáles son las políticas de fomento a la eco-

Debemos pensar en cuáles territorios son los que están rezagados, por qué están rezagados, y cuáles son las políticas de fomento a la economía y desarrollo de estos.

UNA POLÍTICA PÚBLICA CON EXPRESIÓN TERRITORIAL DEBE CONTAR CON CINCO ELEMENTOS IMPORTANTES:

1. Gente con capacidad de articular a los diferentes actores de la región.
2. Colaboración público-privada con capacidad y poder para asignar recursos y modificar instituciones.
3. Recursos a mediano y largo plazo.
4. Metas verificables.
5. Menos oferta programática y más estrategia.

nomía y desarrollo de estos. Para responder estas preguntas presentamos algunas explicaciones. La primera es la más evidente: debemos reducir las desigualdades. Individuos idénticos difieren en su ingreso por el lugar donde viven, y eso parece ineficiente desde el punto de vista económico, porque son individuos con capacidades potenciales, pero que eventualmente están limitados por el entorno en el que se encuentran.

Asimismo, es un tema de eficiencia, no solo porque hay individuos con capacidades que no logran desarrollar plenamente, sino que también hay economías de escala y, por lo tanto, estas incentivan a que las mismas actividades y factores económicos se tiendan a concentrar en cierto espacio de la región. En Rimisp nos dimos cuenta de que las estrategias de desarrollo productivo y exportador no tenían contenido regional. Estas estrategias eran, por un lado, ciegas desde el punto de vista territorial; y desde el punto de vista del diseño de los programas, articuladas en un mercado programático. Los principales retos se encuentran en la ausencia de políticas de Estado, la falta de capacidad de las regiones para implementar esas políticas, y el rol pasivo que juega el Estado en su definición y en la promoción de alianzas estratégicas entre el sector público y privado.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

Tenemos que avanzar un paso más y reflexionar sobre cómo estas recetas, las recomendaciones que nosotros generamos, se implementan en nuestros países. Frecuentemente, se tiende a aplicar la recomendación que nosotros generamos desde una perspectiva burocrática, de simple implementación de medidas, más que desde una perspectiva con contenido y reflexión, que permita actuar de acuerdo con los contextos específicos de las regiones y discutiendo críticamente sobre las acciones que se implementan. Este problema genera un conjunto de intervenciones que son incoherentes. Por ende, no hay una estrategia que sustente las políticas de desarrollo productivo en la región.

Frecuentemente, se tiende a aplicar la recomendación que nosotros generamos desde una perspectiva burocrática, de simple implementación de medidas, más que desde una perspectiva con contenido y reflexión, que permita actuar de acuerdo con los contextos específicos de las regiones y discutiendo críticamente sobre las acciones que se implementan.

ELEMENTOS PARA UNA PROPUESTA DE ARTICULACIÓN DE INTERVENCIONES EN ZONAS RURALES EN EL PERÚ

EDUARDO ZEGARRA
Investigador principal
de GRADE, Perú

EL PROBLEMA EN EL PERÚ

El primer tema que hemos visto en los estudios sobre desarrollo territorial que venimos realizando es que tenemos que pensar en la definición de los espacios rurales desde una perspectiva más compleja. El Midis ha trabajado ya una propuesta sobre cómo ampliamos una definición de lo rural y lo urbano que tenga sentido en términos de política pública. Se ha propuesto incorporar a la definición rural-urbana, que ahora solamente se basa en la densidad poblacional, la dotación de activos públicos de la cual disponen los centros poblados. Esa información es usada para definir la dotación de algunos servicios públicos importantes en estos espacios.

Como resultado, se han creado seis categorías de centros poblados, pues se incluye un nuevo segmento que sería el urbano-rural o rural-urbano; es decir, centros poblados que se caracterizan también a partir de la carencia de algunos servicios importantes. Lo rural-rural, desde esta perspectiva, sería la zona donde la carencia de servicios es mucho más fuerte. Con esta nueva definición, la población rural ampliada pasa a representar de 24% a 32% de la población nacional. Lo rural se hace un poco más importante, pero, sobre todo, tenemos una imagen un poco más precisa de este importante sector del país.

Resulta evidente que en el Perú estamos teniendo graves problemas para generar procesos de desarrollo articulado a nivel territorial.

APORTES DESDE LA INVESTIGACIÓN

En términos de la relación entre el acceso a activos públicos por parte de los hogares y su generación de ingresos, encontramos que el acceso simultáneo y articulado a algunos activos públicos tiene un impacto muy potente sobre el ingreso, y mucho más potente que intervenciones aisladas que tienden a concentrarse en la provisión de un solo tipo de activos o servicios. En términos de la provisión de activos públicos productivos para los hogares rurales, hemos identificado algunos esfuerzos públicos importantes como el programa Agrorural y el programa Mi Riego, del Minagri, y el programa Haku Wiñay dentro de Foncodes, en el Midis. También hemos analizado otros fondos como el Foniprel, el Programa Agroideas y Procompite. Sin embargo, hemos encontrado que no hay una estrategia integrada para la provisión articulada de activos y servicios en el territorio. Nuestro diagnóstico revela bajos incentivos, o incentivos no alineados, para intervenir articuladamente, y este es un problema bastante complejo en términos de las precarias relaciones intergubernamentales en el Perú. Resulta evidente que en el Perú estamos teniendo graves problemas para generar procesos de desarrollo articulado a nivel territorial.

PROPUESTA DE ALTERNATIVAS PARA LA MEJORA DE POLÍTICAS PÚBLICAS ARTICULADAS:

1. Implementar un programa de articulación de dos ministerios, el Midis y el Minagri, que tienen poblaciones conjuntas o comunes que atender en zonas rurales y, también, presencia territorial. Ambas entidades deben generar un pedido de asignación presupuestal y una unidad de coordinación.
2. Crear un nuevo fondo que busque articular más intervenciones y tenga más poder para influir en la asignación de recursos. Es necesaria la voluntad política para hacer hacer realidad esta alternativa.
3. Hacer que los fondos articulados se conviertan en una nueva estrategia presupuestal, que implicaría generar, dentro de la agenda del gobierno, una especie de gabinete o espacio de toma de decisiones que plantee objetivos y metas, y pueda movilizar recursos a nivel ministerial y a nivel interministerial con mucha más capacidad de acción.

Nuestro diagnóstico revela bajos incentivos, o incentivos no alineados, para intervenir articuladamente, y este es un problema bastante complejo en términos de las precarias relaciones intergubernamentales en el Perú.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

Los fondos de incentivos parecen ser un mecanismo que se ha empezado a usar y que está demostrando cierta capacidad de influir y generar articulación entre sectores. El modelo Fondo de Estímulo por Desempeño (FED), implementado por el Midis, es uno de estos mecanismos interesantes. Asimismo, los contratos de asignación presupuestal con gobiernos regionales y locales pueden constituir otro mecanismo útil. Otra opción es crear un fondo nuevo y ver si este es capaz de superar y movilizar lo que otros fondos no pueden; es decir, combinar intervenciones en el caso de Fonie o, por ejemplo, movilizar a la inversión privada en el caso de Mi Riego.

Estas intervenciones deben empezar a tener objetivos comunes y una población objetivo específica bien determinada, de tal forma que los efectos que hemos visto puedan ser aprovechados para que hogares rurales puedan salir de la pobreza con mayor potencia y rapidez.

COMENTARIOS

CAROLINA TRIVELLI
Exministra de Desarrollo e Inclusión Social del Perú y actual gerente de la Plataforma del Proyecto de Dinero Electrónico de la Asociación de Bancos del Perú

LA INCIDENCIA DE LA INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Partiendo de las presentaciones de ambos investigadores, es interesante poner en discusión cómo, desde el sector académico, se quiere llegar a alimentar, ayudar, elaborar o incidir en las políticas públicas. Pero, como decía Eduardo, después de ese paso muy importante que es el de posicionar una idea que viene desde propuestas de investigación, desde resultados basados en evidencia, desde una construcción que sustente esta nueva idea que se quiere incorporar a las políticas públicas, vienen los problemas de gestión desde el sector público: ¿quién lo hace?, ¿qué es lo que tendría que suceder para que se haga bien?, ¿qué cosas no queremos que se repitan cuando esto se implemente?

Para lo primero, hemos logrado saber que podemos hacer esfuerzos de comunicación más efectiva, sustento basado en evidencia, traer la experiencia internacional y ayudar a que nuestros responsables de política visiten experiencias en otros países. Sin embargo, para lo segundo, que es trabajar en la implementación directa, tenemos muchas menos herramientas, experiencia y conocimiento de cómo funciona el Estado por dentro. Esos problemas de implementación, generalmente, van apareciendo de a pocos en el proceso de adopción de estas políticas, y ahí el sector académico, que promovía la idea de acompañar el proceso, no está presente y no tiene cómo seguir informando y apoyando. Tenemos, como investigadores, mucho desdén por cómo funcionan los procesos buro-

Esos problemas de implementación, generalmente, van apareciendo de a pocos en el proceso de adopción de estas políticas, y ahí el sector académico, que promovía la idea de acompañar el proceso, no está presente y no tiene cómo seguir informando y apoyando.

Entonces, así como necesitamos afrontar temas de implementación, necesitamos también apoyar al sector público en este tema que aún es incipiente. Se necesita más evaluación que permita tomar mejores decisiones, que permita entregar capacidad de decidir sobre una base más sólida a nuestros responsables de política.

Articular es una muy buena intención, es un objetivo deseable, pero tiene altísimos costos en el aparato público y en todo lo que implica hacer pequeños cambios y sacrificar pequeños poderes.

críticos porque los vemos como una traba, pero es así como funcionan, y en la medida en que neguemos que tenemos que involucrarnos en eso, no vamos a poder avanzar.

Entonces, ¿qué es lo que hay que cambiar para hacer que los distintos programas de desarrollo territorial lleguen al mismo lugar en el mismo espacio temporal? Esta es una de las primeras cosas que hacen referencia a la importancia de entender las reglas burocráticas que están detrás de la implementación. Esto tiene que ver, por un lado, con el desconocimiento de cómo funciona el Estado por quienes estamos afuera y, por otro lado, tiene que ver con los diferentes lenguajes que usan los investigadores y los responsables de política; ahí hay un diálogo que hay que generar y construir.

Articular es una muy buena intención, es un objetivo deseable, pero tiene altísimos costos en el aparato público y en todo lo que implica hacer pequeños cambios y sacrificar pequeños poderes. Es muy costoso porque implica mucho más trabajo para los actores involucrados. Implica asumir muchos riesgos para los actores que están acostumbrados, sobre todo en el sector público, a hacer siempre lo mismo y que ya tienen controladas las fuentes de riesgo involucradas en su trabajo. Y, encima, no tenemos instancias de coordinación efectivas. El encontrar espacios de articulación y coordinación que sean efectivos, y que tengan costos eficientes, sigue siendo un gran desafío para los investigadores.

Entonces, así como necesitamos afrontar temas de implementación, necesitamos también apoyar al sector público en este tema que aún es incipiente. Se necesita más evaluación que permita tomar mejores decisiones, que permita entregar capacidad de decidir sobre una base más sólida a nuestros responsables de política. Se debe trabajar en cómo estas ideas pueden implementarse y llevarse a cabo en determinadas instituciones. Se necesita generar nuevas propuestas de esquemas de articulación y arreglo institucional que permitan llevar adelante políticas nuevas.

Yo estoy trabajando en el tema financiero, en que el banco pueda llegar a la gente sin tener que tener presencia, sin que haya agencia. Sin embargo, así como hay una aplicación para el mundo financiero y para la tarea de inclusión financiera, estos cambios tecnológicos nos hacen pensar en la provisión de servicios agropecuarios utilizando el teléfono, que pueden complementar y generar estos efectos positivos en poblaciones que tradicionalmente han estado sumamente alejadas del acceso a la información y a los servicios. Entonces, también desde la academia, desde la investigación, tenemos que estar muy atentos a estos cambios tecnológicos, a estas nuevas oportunidades, para generar esas ideas que permitan poner en valor estas nuevas oportunidades, en el marco de colaboración con el sector público.

LA INCORPORACIÓN DE POBLACIONES INDÍGENAS EN SISTEMAS EDUCATIVOS NACIONALES

El sistema educativo, y su sistema de evaluación, debía pensarse y adaptarse para incluir un nuevo enfoque intercultural que reconociera positivamente la diversidad social del país, ya que resultaba imposible medir a todas y todos los estudiantes con una misma vara.

La incorporación de poblaciones indígenas a los sistemas educativos nacionales, especialmente desde el enfoque de evaluación de logros de aprendizajes, es un tema de suma importancia en nuestro país y en países de la región en los que viven diversos pueblos indígenas. Desde los años 90, en que se empezó a diseñar un sistema nacional de logro de aprendizaje, ya existía todo un cuestionamiento, y una serie de preguntas relevantes, sobre cómo se debía realizar este proceso. El sistema educativo, y su sistema de evaluación, debían pensarse y adaptarse para incluir un nuevo enfoque intercultural que reconociera positivamente la diversidad social del país, ya que resultaba imposible medir a todas y todos los estudiantes con una misma vara. Algunas preguntas que se iban planteando tenían que ver con cómo hacer con aquellas lenguas que no usan la escritura para comunicarse o cómo adaptar las variaciones lingüísticas y de comprensión al sistema educativo. Asimismo, se plantearon interrogantes relacionadas con la implementación efectiva de la educación intercultural bilingüe y la incorporación de lenguajes distintos del castellano en la forma en que se imparte la educación, no solo en el Perú, sino en diversos países del continente.

Esta última pregunta se vincula a un problema mayor, que es que aquello que no se evalúa se deja afuera del sistema educativo y no recibe la atención necesaria desde la escuela. Las evaluaciones establecen, también, la agenda educativa y, desde las escuelas, la presión de las evaluaciones hace que se prioricen unos temas sobre otros. La evaluación, en este sentido, representa una importante herramienta educativa que mide los avances de los estudiantes y la calidad de la educación impartida, que ayuda a cerrar brechas educativas, pero que también implica decisiones políticas que pueden resaltar y agudizar desigualdades existentes.

En esta mesa se discuten estos temas y se plantean preguntas importantes para el mejoramiento de la evaluación educativa en el continente. En primer lugar, Liliana Miranda, jefa de la Unidad de Medición de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación del Perú, presenta los avances del Minedu en términos de evaluación de aprendizajes de pueblos indígenas, así como los cuestionamientos que aparecen y las mejoras que se hacen con el fin de que la medición capte la verdadera situación de los estudiantes peruanos. En segundo lugar, César Guadalupe, profesor e investigador de la Universidad del Pacífico, reflexiona y problematiza el uso de evaluaciones estandarizadas comparadas en el país, y da recomendaciones para la mejora de estas, planteando posibles soluciones por considerar. Finalmente, Luis Enrique López Hurtado, director del Programa de Educación para la Vida y el Trabajo (Eduvida) de Guatemala, plantea otras experiencias sobre evaluación de aprendizajes en el Perú y otros países del continente latinoamericano, y señala algunos retos para que las evaluaciones estandarizadas sean útiles para la medición de la calidad de la educación respetando los contextos y características de las poblaciones indígenas.

La evaluación, en este sentido, representa una importante herramienta educativa que mide los avances de los estudiantes y la calidad de la educación impartida, que ayuda a cerrar brechas educativas, pero que también implica decisiones políticas que pueden resaltar y agudizar desigualdades existentes.

DESAFÍOS EN LA EVALUACIÓN DE RENDIMIENTO EN POBLACIONES INDÍGENAS

LILIANA MIRANDA
Jefa de la Unidad de Medición de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación del Perú

Finalmente, en este conjunto complejo de demandas institucionales, constreñimientos estatales, demandas de la sociedad civil, la UMC asumió el desafío de hacer evaluaciones en lenguas originarias, y esto implica tanto oportunidades como también tensiones, temores y preguntas hacia el futuro.

LAS EVALUACIONES DE RENDIMIENTO ESCOLAR COMO HERRAMIENTAS EDUCATIVAS

En nuestro país, lamentablemente, las poblaciones indígenas presentan bastante rezago en diferentes indicadores educativos, salvo la lengua, respecto a las poblaciones castellanohablantes. De acuerdo con nuestros referentes curriculares, los y las estudiantes de poblaciones indígenas que han desarrollado los conocimientos y las habilidades esperadas no sobrepasan el 15%. Esto plantea la complejidad de cómo incluir a estas poblaciones en las evaluaciones de rendimiento escolar.

Las evaluaciones de rendimiento parten de algunos supuestos. El primero es que todavía sostenemos que las pruebas de rendimiento, con todas sus limitaciones y consecuencias, constituyen herramientas importantes que dan información sobre los desafíos, fortalezas y logros de los y las estudiantes. Esta es una apuesta desde el derecho de los estudiantes y desde la equidad, ya que el Estado debería garantizar que todos los y las estudiantes, durante y en la conclusión de su educación básica obligatoria, desarrollen un conjunto de capacidades y habilidades que los hagan aptos para poder desenvolverse como ciudadanos, desarrollar un proyecto social y contribuir a su sociedad.

Otro punto importante es que los sistemas de evaluación deben ser entendidos también como instancias de segundo piso. Los sistemas de evaluación evalúan sobre la base de los curriculares, sobre todo cuando hablamos de la educación en evaluaciones nacionales y como base del objetivo de la política educativa nacional. En el caso particular de la UMC, también hay que tener claro que estamos enmarcados en términos del gobierno. En este sentido, hay que tener claro, también, que este marco institucional, dentro del cual se encuentran las evaluaciones de rendimiento escolar, busca que los y las estudiantes no solo se mantengan en el sistema educativo, sino que desarrollen su lengua materna, sea el castellano o la lengua que ellos tengan.

LA EXPERIENCIA DESDE EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL PERÚ

En el año 2006, el Ministerio de Educación toma la decisión de llevar a cabo evaluaciones de carácter censal, y lo primero que se hace es evaluar el nivel primario. Con ello se buscó dar el mensaje que, desde el primer grado, los y las estudiantes deberían desarrollar ciertas habilidades básicas que les

RETOS Y TENSIONES DE LAS EVALUACIONES DE RENDIMIENTO EN POBLACIONES INDÍGENAS

1. Graduación de la dificultad de lo esperado de los estudiantes en su lengua originaria. Está en curso un proceso de elaboración de estándares de aprendizaje.
2. Diálogos utilizados en los textos en lenguas originarias: Al ser poblaciones con poca tradición escrita, hay todo un conjunto de préstamos, coloquialismos y silogismos que deben ser considerados al momento de tomar decisiones sobre este tema.
3. Diseño y uso de indicadores que tengan sentido al momento de evaluar a poblaciones que usan lenguas originarias.
4. Información y sistematización: Si bien estas evaluaciones nos permiten tener un conjunto continuo de datos que sirven como insumo para la deliberación en la esfera pública, también pueden tener un impacto adverso sobre cómo interpretamos y categorizamos los resultados obtenidos por las poblaciones indígenas.
5. Comparabilidad de los ajustes y la pertinencia: Existe una exigencia con respecto al monitoreo de las evaluaciones y el rendimiento en el tiempo. Sin embargo, como estas evaluaciones aún son un proceso no terminado, es necesario hacer ajustes de los instrumentos cuando se identifican problemas.

En este conjunto complejo de demandas institucionales, constreñimientos estatales, demandas de la sociedad civil, la UMC asumió el desafío de hacer evaluaciones en lenguas originarias, y esto implica tanto oportunidades como también tensiones, temores y preguntas hacia el futuro.

permitan continuar aprendiendo a lo largo del ciclo escolar. En ese sentido, se trataba de garantizar el desarrollo de capacidades fundamentales de manera oportuna.

En primer lugar, teníamos que decidir si evaluábamos a todos los estudiantes en el segundo grado o si hacíamos una extensión con los estudiantes que, además, sabíamos que tenían una lengua originaria y que eran pertinentes para ese grado, o si debíamos buscar otro grado para evaluarlos. En segundo lugar, había que decidir qué competencias íbamos a evaluar. Sin embargo, no encontramos mucha experiencia internacional para tomar estas decisiones. Además, un tema en el que se ha estado en permanente conversación con la Dirección Central de Educación Bilingüe ha sido, por ejemplo, cómo nos podíamos acercar, de mejor manera, a ciertos grados de bilingüismo que se presentan en todas las escuelas en las que existen procesos de migración.

Finalmente, en este conjunto complejo de demandas institucionales, constreñimientos estatales, demandas de la sociedad civil, la UMC asumió el desafío de hacer evaluaciones en lenguas originarias, y esto implica tanto oportunidades como también tensiones, temores y preguntas hacia el futuro. Sin embargo, se ha posicionado el objetivo de que los y las estudiantes deberían desarrollar y aprender en su lengua materna, a pesar de todas las complejidades y todas las consecuencias que probablemente aparecen.

COMENTARIOS

CÉSAR GUADALUPE
Profesor e investigador de la Universidad del Pacífico

UNA REFLEXIÓN SOBRE LAS EVALUACIONES ESTANDARIZADAS COMPARADAS

¿Cuál es el propósito de hacer evaluaciones estandarizadas comparadas? El sentido de esto está vinculado a la tensión entre la diversidad y la necesidad de tener diversidad, por un lado, y, por otro, tener que prestar atención para poder representar de alguna manera los problemas de equidad que tenemos.

Si las pruebas estandarizadas o la evaluación comparable tienen un sentido es porque permiten dos usos. Por un lado, una comparabilidad en el tiempo para ver si mejoramos o empeoramos. Por otro, una comparabilidad dentro del Perú para poder evitar brechas y poder saber qué grupos están en desventaja y qué pasa con estas brechas. Lamentablemente, las brechas que tenemos, por ejemplo en estos resultados, no han tenido necesariamente eficacia en los últimos años, y esto es un problema significativo.

PROBLEMATIZANDO LAS EVALUACIONES ESTANDARIZADAS EN EL CONTEXTO PERUANO

Una consideración que se debe tomar en cuenta es que hay una tendencia a ver el tema de la educación bilingüe de manera idiosincrática. El problema principal es, y es una de las razones por las que sabemos muy poco sobre este tema, que muchos de los contextos multilingües o con variedades de la lengua, e incluso con maneras diferenciadas de responder a una prueba estandari-

Por un lado, debemos entender que el monolingüismo no es una anomalía, que es más bien una normalidad. Por otro lado, debemos entender la oralidad de la cultura peruana, la cual plantea un problema en la relación con el texto escrito.

Tenemos que aclarar cuál es el propósito de hacer evaluaciones estandarizadas y las consecuencias de las decisiones que esto acarrea; si es bueno, entonces ¿se deberían realizar estas evaluaciones en los primeros grados o es mejor que sea en los siguientes?

zada, obedecen a lugares que tienen características distintas de las que se viven en el Perú, el cual tiene una cultura fundamentalmente rural. Por un lado, debemos entender que el monolingüismo no es una anomalía, que es más bien una normalidad. Por otro lado, debemos entender la oralidad de la cultura peruana, la cual plantea un problema en la relación con el texto escrito.

Las evaluaciones censales se hacen porque se tiene que reportar las cosas a los padres. La evaluación censal lo único que permite, como ventaja frente a una evaluación muestral, es que se pueden obtener resultados menores de la población, con resultados por niño y por escuela. Temáticamente, una prueba muestral cubre más temas y con mayor profundidad de lo que puede hacer una prueba censal. Hay una pérdida de información muy importante, y la pregunta que yo planteo es si vale la pena seguir teniendo esta pérdida o no.

RECOMENDACIONES PARA LA APLICACIÓN DE EVALUACIONES ESTANDARIZADAS

Tenemos que aclarar cuál es el propósito de hacer evaluaciones estandarizadas y las consecuencias de las decisiones que esto acarrea; si es bueno, entonces ¿se deberían realizar estas evaluaciones en los primeros grados o es mejor que sea en los siguientes? Cómo manejar el tema de la realidad es una pregunta que, para mí, es absolutamente fundamental.

Finalmente, tenemos un Ministerio que no solo está abierto a discutir, sino deseoso de discutir y de que participemos en esta elaboración colectiva sobre cómo abordar estos problemas. Esto, la verdad, no pasa en otras partes del mundo, donde la visión es "nosotros ya sabemos cómo es". Es bueno que tengamos este espacio, que tengamos estas oportunidades, y que tengamos estos activos de los que somos partícipes.

COMENTARIOS

LUIS ENRIQUE LÓPEZ HURTADO
Director del Programa de Educación para la Vida y el Trabajo (Eduvida). Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ), Guatemala

LA EXPERIENCIA DE LAS EVALUACIONES DE RENDIMIENTO EN EL PERÚ

Luego de casi diez años de aplicación de un programa de educación bilingüe para niños aimara y castellanohablantes de cuarto grado de primaria, se elaboró y realizó, junto con un grupo de especialistas del Departamento de Investigación de México, una prueba estándar de matemática en castellano y aimara para el cuarto grado de primaria. Los resultados fueron bastante malos en ambas lenguas. No obstante, los estudiantes obtenían peores resultados en resolución de problemas que a nivel operatorio.

Preocupados por los resultados, con el mismo equipo mexicano desarrollamos otra prueba y otra manera de evaluar. Ustedes saben que en el altiplano, así como en Bolivia, hay una fiesta llamada la Fiesta de las Alasitas. En esta fiesta se venden productos en miniatura y también hay billetes en miniatura. Entonces, acopiamos un conjunto de estos productos y de estos billetes e instalamos una simulación de compra y venta con los niños. Resulta que los mismos ítems que habíamos evaluado por la vía convencional salían con resultados totalmente distintos; es decir, todos los chicos salían sobre la media en matemática.

RETOS EN LA APLICACIÓN DE EVALUACIONES ESTANDARIZADAS EN EL PERÚ

En el sistema educativo peruano aún no hemos sido capaces de entender la oralidad en su verdadera dimensión y seguimos pensando en esta como sinónimo de expresión oral. Y ambas son dos cosas relacionadas, pero diferentes. El desarrollo de la expresión

En el sistema educativo peruano aún no hemos sido capaces de entender la oralidad en su verdadera dimensión y seguimos pensando en esta como sinónimo de expresión oral.

En América Latina, tenemos una elaborada retórica con respecto a los derechos de las minorías y los derechos de los pueblos indígenas, pero el rigor de la lógica del Estado sigue siendo la lógica de la homogeneización cultural, la lógica de la uniformación.

oral tiene que ver con este paso de la comunicación en ambientes informales a ambientes formales, como el ambiente escolar, y el desarrollo de capacidades para relacionarse con adultos no miembros de la familia, y hay contextos donde hay que compartir turnos como en un contexto de aula.

En América Latina, se han hecho pocos esfuerzos para incorporar la oralidad en la escuela en los programas de educación bilingüe, y, más bien, se ha interpretado la oralidad como expresión oral. Parece que seguimos anclados al criterio de la lengua como un coindicador de pertenencia étnica. Sin embargo, con los cambios de diversa índole en el país, hablar de una lengua indígena no es sinónimo de ser indígena porque hay población mestiza, reductos de mestizos en Ayacucho y Cusco, que no son indígenas, pero que hablan una lengua indígena. Sin embargo, el caso inverso es mayor. Hoy en día, muchos individuos indígenas han perdido sus lenguas ancestrales y se comunican en castellano. Los censos peruanos dicen que hablar una lengua indígena es igual que ser indígena y están perdiendo de vista a todo ese bolsón de personas que se pueden autorreconocer como indígenas y que se comunican en una variedad de castellano.

REFLEXIÓN SOBRE LAS EVALUACIONES ESTANDARIZADAS

El tema de cómo evaluar es más clave aun en contextos donde no hay una cultura de evaluación. Y donde sí hay alguna cultura de evaluación, se evalúa de manera distinta, se evalúa socialmente, se evalúa en grupo y no se evalúa individualmente. Entonces, creo que tenemos que reflexionar un poco más sobre cómo evaluar en contextos de diversidad, cómo evaluar en contextos indígenas en particular.

Voy a pasar a un tema que estoy trabajando fuertemente en los últimos años que tiene que ver con esta brecha entre retórica legal, discurso académico y práctica escolar. En América Latina, tenemos una elaborada retórica con respecto a los derechos de las minorías y los derechos de los pueblos indígenas, pero el rigor de la lógica del Estado sigue siendo la lógica de la homogeneización cultural, la lógica de la uniformación. Entonces, el Estado y la academia han hecho suyos el discurso de la interculturalidad, pero más que un régimen de interculturalidad desde el Estado, lo que hay es un multiculturalismo.

Finalmente, se admite que sabemos muy poco sobre cómo evaluar en contextos de diversidad y es verdad. No obstante, creo que sabemos ya bastante sobre algunas reglas generales de la formación de un sujeto bilingüe. En los países donde más investigación se ha hecho sobre la formación de sujetos bilingües, se ha planteado un plan mínimo de desarrollo de bilingüismo para que esto empiece a dar frutos.

STEPHEN HABER
Universidad de Stanford

LOS ORÍGENES INSTITUCIONALES DE LA DEMOCRACIA Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN AMÉRICA LATINA

LA FORMACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

En primer lugar, hay una aglomeración geográfica de la democracia y del PIB per cápita, y esto no se produce por casualidad. En segundo lugar, deseamos saber si es posible escapar de dicha aglomeración, entender sus orígenes y las formas de romper este proceso. Pese al reconocimiento de su importancia, no hay un consenso entre los investigadores sobre los orígenes de las instituciones geopolíticas y económicas, y tampoco sobre las causas de la aglomeración de estas instituciones geográficamente.

Para explicar esto presentamos tres hipótesis. La primera es que el clima influyó en las instituciones que las sociedades podían escoger para mitigar los problemas de escasez e incertidumbre de comida. Segundo, que el tamaño del mercado es influenciado por la geografía. Tercero, que el clima y la geografía empujaron el desarrollo de diferentes ecosistemas y esos ecosistemas empujaron a las sociedades por diferentes senderos de desarrollo institucional. ¿Qué quiere decir esto finalmente? Que un PIB per cápita alto y una democracia robusta eran más probables en unos ecosistemas que en otros.

Tres variables que influyen en la habilidad de una sociedad de mitigar la incertidumbre y escasez de comida:

1. Hay que pensar si se pueden producir productos agrícolas almacenables o no.
2. Hay que pensar si los *shocks* climatológicos son idiosincráticos o son agregados.

¿Qué quiere decir esto finalmente? Que un PIB per cápita alto y una democracia robusta eran más probables en unos ecosistemas que en otros.

Los profesionales del desarrollo pueden tomar ventaja de dos cosas impresionantes que están pasando en el mundo: por un lado, la caída del costo de transporte y, por otro lado, la caída del precio de la información.

3. Hay que pensar si los costos de transportes son altos o bajos.

Estas tres variables habitualmente se aglomeran geográficamente de la misma manera que el PIB y la democracia. Por ejemplo, la particularidad del ecosistema de la región europea impulsó a la población y los Estados a desarrollar una estrategia para mitigar la incertidumbre y que, a su vez, impulsó a instituciones que tenían el papel de fortalecer o proteger las transacciones entre agentes económicos pequeños. Esto quiere decir, la formación de un Estado, pero no un Estado fuerte, sino un Estado limitado. Los incentivos para los agentes eran desarrollar un Estado que permitiera las transacciones, que tenía poder, pero a la misma vez era un Estado limitado.

LOS APORTES PARA FOMENTAR LA INSTITUCIONALIDAD Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Los fundamentos climatológicos y topológicos influyen en la estrategia eficiente de una sociedad para mitigar la incertidumbre y escasez. Primero, si estamos pensando en el grupo de productores individuales y cada uno tiene el problema de la posibilidad de escasez e incertidumbre, se tiene una sociedad que piensa que todo puede ser llevado a cabo por un contrato entre individuos y el rol de las instituciones es proteger los contratos, hacer los contratos factibles. En este tipo de sociedad, dominada por las transacciones y contratos, naturalmente se impulsa la especialización, y el tamaño del mercado impulsa el desarrollo del PIB porque la especialización en un amplio mercado permite el desarrollo de una economía innovadora.

Hay posibilidad de influir en lo que va a acontecer, pero hay que pensar en cómo las decisiones que tomamos nosotros influyen en los incentivos a los agentes económicos, porque es desde ahí que vienen las instituciones. Hay que pensar en el ecosistema que forma las instituciones.

En este tipo de sistema, la democracia puede sobrevivir fácilmente porque ya existen incentivos para hacer un Estado, un Estado limitado que no pueda abusar de la población, y productores y ciudadanos que tienen incentivos o que tienen un alto nivel de capital humano. Si pienso en un lugar donde se tiene que mitigar el problema de escasez e incertidumbre y que, además, tiene choques agregados, esto no funciona. Lo que necesitan estos lugares son Estados centralizados que impongan impuestos a los productores y luego agreguen productividad a la sociedad, para finalmente distribuir alimentos y recursos durante los tiempos de escasez.

Aunque las instituciones vienen del pasado y tienen un peso sobre nuestro momento actual, no quiere decir que esas instituciones tienen que seguir existiendo hasta el fin del mundo. Esto implica que es posible, para los especialistas en desarrollo, pensar en cómo se puede influir en el desarrollo de sociedades en el futuro. Los profesionales del desarrollo pueden tomar ventaja de dos cosas impresionantes que están pasando en el mundo: por un lado, la caída del costo de transporte y, por otro lado, la caída del precio de la información.

Esto quiere decir que hay posibilidad de influir en lo que va a acontecer, pero hay que pensar en cómo las decisiones que tomamos nosotros influyen en los incentivos a los agentes económicos, porque es desde ahí que vienen las instituciones. Hay que pensar en el ecosistema que forma las instituciones.

GESTIÓN Y GOBERNANZA DE LOS RECURSOS NATURALES

ESTRATEGIAS NACIONALES PARA ENFRENTAR EL CAMBIO CLIMÁTICO

ABRIENDO EL DEBATE HACIA LA COP 20

En virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que tiene como objetivo principal reducir las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, los 195 países que actualmente han presentado sus instrumentos de ratificación se reúnen una vez al año en la llamada Conferencia de las Partes (COP) para analizar la aplicación de la Convención y desarrollar procesos de negociación ante nuevos compromisos.

Si bien existen responsabilidades comunes entre las partes, también hay una diferenciación que considera el carácter específico de sus prioridades nacionales y regionales de desarrollo, así como sus objetivos y circunstancias. Una de las principales responsabilidades de los países consiste en desarrollar e implementar estrategias nacionales para abordar el problema de las emisiones de gases de efecto invernadero y adaptarse a los impactos del cambio climático previstos.

El carácter trasversal de los temas vinculados al cambio climático (CC) hace indispensable contar con altos niveles de coordinación y participación sectorial para analizar efectos, proponer e implementar medidas, y, posteriormente, evaluar resultados. Brasil es uno de los países de la región que ha logrado importantes avances en el desarrollo de estas tareas, para las cuales cuenta con la participación del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), que, desde la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República, contribuye a la formulación y coordinación de políticas en esta área.

Una de las principales responsabilidades de los países consiste en desarrollar e implementar estrategias nacionales para abordar el problema de las emisiones de gases de efecto invernadero y adaptarse a los impactos del cambio climático previstos.

El carácter trasversal de los temas vinculados al cambio climático (CC) hace indispensable contar con altos niveles de coordinación y participación sectorial para analizar efectos, proponer e implementar medidas, y, posteriormente, evaluar resultados.

La ponencia de José Feres, de IPEA, presentada en esta mesa, ilustró claramente el trabajo del Instituto en el diseño y evaluación de políticas para enfrentar el CC en Brasil. La segunda ponencia, a cargo de Rossana Scribano, del Instituto Desarrollo de Paraguay, muestra la importancia de pensar estas estrategias y planes no solamente a nivel de cada país, sino también en términos de territorios específicos que comparten problemas y desafíos similares para enfrentar el CC, como es el caso del Gran Chaco Americano. Finalmente, los comentarios de Paola Alfaro, representante del Ministerio del Ambiente del Perú, nos detallan las acciones que viene tomando el Minam ante la problemática del CC en nuestro país, sobre todo en el marco de la atención que recibe el Perú como anfitrión de la conferencia más importante sobre cambio climático y medio ambiente.

ESTRATEGIAS BRASILEÑAS DE MITIGACIÓN Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

JOSÉ FERES
Investigador del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA)

LOS PRINCIPALES ESTUDIOS BRASILEÑOS

Brasil ha sido uno de los primeros países latinoamericanos en asumir, desde el Estado, una amplia agenda de investigación de la economía del cambio climático, pues ha presentado, en el año 2009, dos grandes estudios de alcance nacional: "Economía del cambio climático en Brasil" y "Economía de bajo carbono". Ambos estudios marcaron la pauta para las estrategias de mitigación y adaptación desde el Estado brasileño. Actualmente, se están llevando a cabo dos nuevos estudios centrales: "Brasil 2040", enfocado principalmente en estrategias de adaptación al CC, y el proyecto "IES Brasil", que tiene como objetivo fortalecer la posición de Brasil en la COP de París.

ESTUDIO CLAVE: "ECONOMÍA DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN BRASIL"

El primer informe mencionado tuvo como objetivo principal mostrar el costo de los efectos del CC en la economía brasileña si no se tomaran medidas al respecto. Es un estudio de impacto y de identificación de vulnerabilidad, que utiliza datos climatológicos regionalizados (*downscale* del modelo Hadley) y brinda una resolución más precisa, con capítulos de impactos por sectores y su inclusión conjunta en un modelo macroeconómico. Este estudio presentaba además una identificación de estrategias costo-efectivas de mitigación y adaptación, pero aún con ciertas limitaciones.

En el sector energía, por ejemplo, en el que la hidroelectricidad aporta el 80% de

La meta global es una reducción de emisiones entre 36,1% y 38,9% hasta el año 2020. Se cuenta también con metas sectoriales para la reducción del uso del suelo, sobre todo en la zona amazónica, para energía, agricultura y ganadería, y procesos industriales y tratamiento de desechos.

DEFORESTACIÓN EN LA AMAZONÍA (1000 km²)

Fuente: Presentación del autor en el Seminario Internacional Hacia un Desarrollo Inclusivo y Sostenible en América Latina: Diálogos entre Investigación y Políticas Públicas.

CONCLUSIONES

- Hoy en día, los estudios tienen una creciente influencia en la formulación de políticas públicas.
- Un proceso participativo es fundamental para la inserción en la esfera de las políticas públicas.
- Es muy importante trabajar con modelos climatológicos regionalizados y diversificados.

EJES DE ACCIÓN PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA DEFORESTACIÓN AMAZÓNICA

- *Gestión del territorio y del uso del suelo, en particular regularización/expedición de títulos de propiedad.*
- *Perfeccionamiento del sistema de monitoreo de la deforestación y focalización de las acciones en el control del Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales no Renovables (Ibama).*
- *Expansión de la demarcación de áreas protegidas y reservas indígenas como cinturón para contener el avance de la deforestación.*
- *Creación de una lista negra de municipalidades con tasas de deforestación críticas, y definición de 36 ciudades prioritarias para el control.*
- *Política de interdicción de concesión de créditos a empresas involucradas con la práctica de la deforestación.*

la oferta, el mecanismo de impacto identificado se produce a través de la variación de temperatura y precipitación, lo que afecta el flujo de ríos y con eso la capacidad de generación de energía. El reto planteado en el estudio es cómo reemplazar parte de la energía hidroeléctrica por otra a un menor costo. Después de los cálculos de pérdidas de capacidad de generación de energía, se analizaron las estrategias más costo-efectivas para la sustitución/*back up* de la hidroelectricidad.

ESTRATEGIA DE ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN EN BRASIL

Estos estudios iniciales fueron la base para la propuesta de metas nacionales voluntarias de reducción de emisiones de carbono en la conferencia de las partes en Copenhague, las cuales fueron luego oficializadas en la Política Nacional de Cambio Climático (PNMC, Ley 12.197/2009). La meta global es una reducción de emisiones entre 36,1% y 38,9% hasta el año 2020, y se cuenta también con metas sectoriales para la reducción del uso del suelo, sobre todo en la zona amazónica, para energía, agricultura y ganadería, y procesos industriales y tratamiento de desechos. Junto con estas metas se desarrollaron planes sectoriales de mitigación y adaptación para el cambio climático.

Una de las metas planteadas que generó mayor discusión, por ser considerada demasiado ambiciosa, fue la referida a reducción de emisiones en la Amazonía, vinculada principalmente a la reducción de la deforestación. Sin embargo, esta meta fue alcanzada incluso antes del plazo previsto. Este resultado generó un nuevo debate sobre los mecanismos que han tenido un rol en la disminución de la deforestación en la Amazonía. Mientras algunos planteaban que esta se debió principalmente a las condiciones de mercado de los últimos años, que presentó una fuerte caída de los precios de productos agrícolas, los cuales se suelen correlacionar negativamente con la deforestación, otros planteaban que esta reducción estaba fuertemente vinculada a la implementación de políticas de combate contra la deforestación, como el sistema de monitoreo por imágenes satélites, el refuerzo de los mecanismos de comando y control, y una política muy estricta de concesión de crédito. Los resultados de estudios de evaluación recientes apuntan a la eficacia de estas políticas en la reducción de la deforestación en la Amazonía brasileña.

EVALUACIÓN DE VULNERABILIDAD E IMPACTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL GRAN CHACO AMERICANO,

CON ÉNFASIS EN EL CHACO PARAGUAYO Y EL POSTERIOR INTERÉS POR PARTE DEL GOBIERNO NACIONAL EN LA ELABORACIÓN DE UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN PARAGUAY

ROSSANA SCRIBANO
Investigadora y coordinadora del Área de Economía del Clima y Recursos Naturales del Instituto Desarrollo, Paraguay

El estudio presentado tenía como objetivo brindar una visión integral de los problemas del Gran Chaco desde la perspectiva climática, con miras a desarrollar acciones y planes de adaptación desde la sociedad civil y los gobiernos.

El Gran Chaco es una región que está ubicada en el centro de Sudamérica; tiene un área de 1,2 kilómetros cuadrados y una población de alrededor de 9 millones de habitantes, entre ellos diversas comunidades indígenas. Tiene las tasas más altas de deforestación (1376 ha/día) a nivel regional.

OBJETIVOS DEL ESTUDIO

El estudio presentado tenía como objetivo brindar una visión integral de los problemas del Gran Chaco desde la perspectiva climática, con miras a desarrollar acciones y planes de adaptación desde la sociedad civil y los gobiernos.

El enfoque se basó en el concepto de vulnerabilidad que utiliza el Panel Intergubernamental en Cambio Climático (IPCC), el cual considera tres grandes componentes: la exposición, que básicamente está dada por las condiciones de temperatura y precipitación; la sensibilidad, que sería cómo esas condiciones climáticas pueden afectar a varios sectores (recursos hídricos, sector agropecuario, ecosistemas); y la capacidad de adaptación a las nuevas situaciones.

Una vez identificada la vulnerabilidad, y considerando los impactos particulares de cada sector, se realizaron diversos talleres con la participación de múltiples actores (gobierno, sector privado, comunidades) para identificar las medidas de adaptación sobre los impactos potenciales y definir de esta manera las medidas de adaptación a nivel regional. A nivel local, se realizó el mismo proceso, pero con cuatro comunidades que tienen un sistema social de producción diferente.

INCIDENCIA PÚBLICA

A partir de este proceso, que tuvo mucha participación y visibilidad a nivel regional, se hicieron varias presentaciones a nivel gubernamental en Paraguay. La actual ministra de la Secretaría del Ambiente mostró interés en aplicar este estudio en la región oriental del Paraguay con la finalidad de contar con información homogénea para el país y complementar otros estudios existentes para ver la posibilidad de tener una estrategia nacional de adaptación que se sume a la Política Nacional de Cambio Climático (2011) y a la Estrategia Nacional de Mitigación (2012).

RECOMENDACIONES GENERALES DEL ESTUDIO

- *Las medidas de adaptación basadas en ecosistemas deben ser incorporadas en las políticas regionales, nacionales y locales.*
- *Incentivar la diversificación de productos y la recuperación de los conocimientos y prácticas tradicionales y ancestrales.*
- *Promover una mayor coordinación entre los distintos actores (gobierno, sector privado y comunidad) para desarrollar acciones efectivas.*

COMENTARIOS

PAOLA ALFARO
Representante del
Ministerio del Ambiente del Perú

Existen muchas similitudes respecto a las condiciones de vulnerabilidad entre los países de nuestra región. Tenemos grandes vulnerabilidades económicas en las actividades que dependen del clima, como la agricultura, la actividad agropecuaria y, en nuestro caso, también en la pesca.

Existen muchas similitudes respecto a las condiciones de vulnerabilidad entre los países de nuestra región. Tenemos grandes vulnerabilidades económicas en las actividades que dependen del clima, como la agricultura, la actividad agropecuaria y, en nuestro caso, también en la pesca. Además, compartimos el grave problema de la deforestación, que produce tantas emisiones, deterioro de los ecosistemas y pérdida de diversidad. Todo eso nos hace pensar en lo urgente que es para los países de la región contar con planes de adaptación que enfrenten estos problemas. Sin embargo, muchos hemos empezado un poco más con la mitigación, por diversos motivos, entre ellos llevados por la tendencia mundial y el mayor financiamiento para estos temas.

En el caso del Perú, hay una Estrategia Nacional de Cambio Climático, que fue realizada varios años atrás con una institucionalidad y condiciones diferentes. Por esta razón, ha pasado por un proceso participativo de actualización y está pronta a ser aprobada. La estrategia aborda tanto los temas de mitigación como de adaptación, aunque este último en menor medida. En cuanto a estudios en mitigación, tenemos avances bastante significativos a través de un proyecto muy importante que es el proyecto Plan Cambio Climático, en el cual, al igual que Brasil, hemos llegado a analizar curvas de abatimiento, al identificar partes de la curva en las que los costos son negativos, otras en las que hay ahorro, y en las que podemos empezar con nuestro proceso de reducción de emisiones para cumplir con los compromisos internacionales.

Respecto a la COP20 que se realizará este año en el Perú, consideramos que todo el esfuerzo que se está desarrollando para la organización de este evento tiene que dejar algo más para el país. Y eso está justamente en el impulso que puede dar esta COP a las políticas internas para avanzar hacia un crecimiento verde inclusivo, un crecimiento que no sacrifique reducción de la pobreza, que no sacrifique mejora económica para el país, pero que sí se haga con un uso más eficiente de los recursos y con una menor contaminación. Lo que estamos buscando en el marco de la COP20, en el frente de la agenda climática interna, es justamente darle relevancia a este proceso estratégico del país, aprovechando el impulso de la COP para que la preocupación por el cambio climático se inserte dentro de todas las entidades del Estado y en toda la gestión pública, desde los niveles más estratégicos, pero sin olvidar los niveles operativos y su articulación con el presupuesto público. Tenemos una buena base para bajar a los planes sectoriales y los planes subnacionales, pero necesitamos una mayor articulación a nivel operativo para que las estrategias y planes lleguen a realizarse.

Y eso está justamente en el impulso que puede dar esta COP a las políticas internas para avanzar hacia un crecimiento verde inclusivo, un crecimiento que no sacrifique reducción de la pobreza, que no sacrifique mejora económica para el país, pero que sí se haga con un uso más eficiente de los recursos y con una menor contaminación.

DESAFÍOS EN LA GOBERNANZA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

La disponibilidad, distribución, control de calidad y gobernanza de los recursos hídricos plantean la necesidad de modelos complejos de gestión, que son clave para el desarrollo de los países, más aún cuando estos están conformados por territorios extremadamente heterogéneos.

América Latina y el Caribe constituyen una de las regiones más beneficiadas por los recursos hídricos, pues cuentan con más del 30% del escurrimiento superficial mundial. Sin embargo, esta abundancia relativa se contrasta con diversos indicadores que señalan que buena parte de la región sufre una escasez hídrica. La amplia variedad de climas en la región genera una serie de regímenes hidrológicos heterogéneos y, como consecuencia, la distribución geográfica de los recursos hídricos y la asignación del agua son muy desiguales.

La disponibilidad, distribución, control de calidad y gobernanza de los recursos hídricos plantean la necesidad de modelos complejos de gestión, que son clave para el desarrollo de los países, más aún cuando estos están conformados por territorios extremadamente heterogéneos. Tomando en cuenta, además, las proyecciones de afectación de las fuentes hídricas por el cambio climático, resulta fundamental desarrollar los estudios necesarios que permitan contar con lineamientos de política claros para el manejo sostenible de este recurso.

Las ponencias presentadas como parte de esta mesa brindaron tanto diagnósticos esenciales como propuestas de acción para un manejo más eficiente de los recursos hídricos en México y el Perú. Helena Cotler, del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático de México, presentó los importantes avances en términos de generación de conocimiento y formulación de políticas públicas para mejorar la gestión de los recursos hídricos sobre la base de un enfoque que relaciona íntimamente la gestión del agua con la gestión del territorio. Por su parte, Eduardo Zegarra, de GRADE, ilustró los distintos problemas que enfrenta la gestión del agua en el Perú, así como los principales desafíos que tiene el Estado peruano para resolverlos. Finalmente, también se contó con la participación de Juan Carlos Castro, director de Gestión de Calidad de los Recursos Hídricos de la Autoridad Nacional del Agua, del Ministerio de Agricultura y Riego del Perú, quien presenta los retos, avances y pendientes en la gestión del agua en nuestro país. Sus comentarios son importantes para entender el potencial del trabajo de articulación entre la academia y el sector público.

Tomando en cuenta, además, las proyecciones de afectación de las fuentes hídricas por el cambio climático, resulta fundamental desarrollar los estudios necesarios que permitan contar con lineamientos de política claros para el manejo sostenible de este recurso.

GOBERNANZA DEL AGUA EN MÉXICO: INTERFAZ ENTRE CIENCIA Y POLÍTICA PÚBLICA

HELENA COTLER
Directora del Área de Manejo Integral de Cuencas Hídricas del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático de México

Lo que queremos hacer desde el Instituto es generar conocimiento de la estructura del sistema biofísico para mejorar la gestión de los recursos hídricos, que va a ser la única manera de resolver los problemas de apropiación y de provisión de agua.

SITUACIÓN

En México, las aguas son propiedad de la nación, pero se le da toda la administración del agua, desde las concesiones, extracción, tratamiento, descargas, la resolución de conflictos y la elaboración de normas, a la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), dentro de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. La comisión administra el país de una manera bastante homogénea, a través de tres organismos de cuencas.

Actualmente, el principal problema en términos de la gestión del agua es la inmensa brecha de aumento de la población en México (actualmente 118 millones de habitantes) y el decrecimiento de la disponibilidad natural media per cápita del agua. A pesar del modelo de gestión hídrica que se ha tenido en los últimos 70 años, la brecha se está incrementando, así como el número de conflictos socioambientales relacionados con el uso de este recurso.

CONSIDERAR LA HETEROGENEIDAD TERRITORIAL

La gestión actual de los recursos hídricos es producto del dogma internacional que, la década de 1990, estamos siguiendo sin considerar la heterogeneidad territorial. La gestión termina siendo igual en el norte árido o en el sur tropical húmedo, con un énfasis hidráulico muy fuerte. La idea es que con la construcción de presas se puede resolver la disponibilidad de agua y hay una ausencia total de conocimiento de las condiciones ambientales, sociales e institucionales del territorio donde se origina y donde culmina todo este flujo de agua.

Con esto, lo que les quiero decir es que la gestión territorial y la gestión de recursos hídricos están íntimamente relacionadas y lo que hemos hecho es separarlas. Por un lado, hablar de gestión de recursos hídricos, queriendo resolverlo con presas y, por otro, hablando de gestión territorial, como si no estuviesen relacionadas.

Lo que queremos hacer desde el Instituto es generar conocimiento de la estructura del sistema biofísico para mejorar la gestión de los recursos hídricos, que va a ser la única manera de resolver los problemas de apropiación y de provisión de agua. En el Instituto hemos venido avanzando en ciencia y política pública, haciendo un alcance de cómo, desde la gestión territorial, queremos mejorar la gestión de los recursos hídricos.

RECOMENDACIONES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

1. Cambios en las unidades de planeación y gestión del recurso: Tenemos que transitar hacia la cuenca hidrográfica como una unidad de planeación. Fueron tres años de trabajo con instituciones del Estado para lograr una cartografía de cuencas hidrográficas a nivel nacional (Inecc-Inegi-Conagua), y luego permear el enfoque de cuencas entre instituciones gubernamentales y del sector ambiental. Después de ocho años de análisis, de estudios y de convencimiento de que era la unidad más adecuada, recién este planteamiento comienza a plasmarse oficialmente en herramientas de gestión como el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la Estrategia Nacional de

En ese proceso notamos que con el manejo de cuencas se puede promover el diálogo, fomentar la cooperación y facilitar la creación de compromisos, lo que a su vez permitió incorporar la heterogeneidad espacial en las políticas de manejo.

Recomendaciones para políticas públicas: (1) cambios en las unidades de planeación y gestión del recurso, (2) mantener el caudal ecológico de los ríos, (3) manejo integral de cuencas, y (4) mantener los ríos con vegetación ripia.

Cambio Climático y el Programa Sectorial de Medio Ambiente 2013-2018.

2. Mantener el caudal ecológico de los ríos: Es muy importante en términos de salud y en términos ecológicos mantener los ríos con cierto nivel de caudal que permita la retención natural de sedimentos y metales pesados. Eso implica que no toda el agua sea distribuida para riego, para las ciudades u otras actividades económicas. Desde el Instituto generamos los estudios que permitían analizar metodológicamente cuánta agua requiere mantener un río en su caudal, con la finalidad de convencer a los distintos sectores usuarios de controlar la presión a la que está sometida cada cuenca.

3. Manejo integral de cuencas: Si bien hay mucha literatura internacional sobre el tema, era fundamental hacer un estudio nacional que tomara en cuenta el tipo de instituciones y la diversidad ambiental, social y cultural que existe en México. Dado que en México los consejos de cuenca del sector agua se encargan, sobre todo, de la distribución y gestión del recurso, mas no del territorio, fue necesario convocar a que muchas otras instituciones se sentasen en la mesa. En ese proceso notamos que con el manejo de cuenca se puede promover el diálogo, fomentar la cooperación y facilitar la creación de compromisos, lo que a su vez permitió incorporar la heterogeneidad espacial en las políticas de manejo. El manejo de cuenca sí puede funcionar para hacer una planeación territorial y mejorar la calidad de los recursos hídricos. Este trabajo permitió, luego, la conformación de la Red Mexicana de Cuencas Hidrográficas, y facilitó, además, el planeamiento en este nivel, así como en el nivel federal y en algunos estados.

4. Mantener los ríos con vegetación ripia: De manera similar al caudal ecológico, la vegetación ripia, que es la que se encuentra a los lados de los ríos, permite que todos los sedimentos que vienen por la actividad minera o la deforestación por sobrepastoreo se queden atrapados y no pasen a los ríos. El Instituto viene trabajando en una metodología sencilla de delimitación consensuada de las riberas para establecer un ordenamiento y poder crear un sistema de recuperación de ecosistemas riparios.

ECONOMÍA Y GESTIÓN DEL AGUA: TEORÍA Y (MALAS) PRÁCTICAS

EDUARDO ZEGARRA
Investigador principal de GRADE, Perú

SITUACIÓN

En general, como colectividad, en el Perú estamos teniendo graves problemas para gestionar un recurso tan importante y tan complejo como el agua. El Perú y México son los países con mayor estrés hídrico, con muchas zonas áridas y de fuerte escasez. Para nosotros, buena parte del problema es que si bien somos uno de los países que tiene más agua del mundo, casi toda se encuentra en la cuenca amazónica, mientras que, aproximadamente, el 60% de la población vive en la desértica costa peruana.

Adicionalmente, el agua usada en agricultura, que representa el 85% del agua usada en total, se utiliza mayoritariamente en la costa debido a un antiguo modelo de desarrollo basado en costosos trasvases de la vertiente oriental a la occidental, los cuales muchas veces se han efectuado con baja rentabilidad privada y han sido subsidiados por el conjunto de la sociedad. Si bien estas grandes inversiones en la costa lograron aumentar la frontera agrícola en 30%, investigaciones recientes muestran que hemos perdido aproximadamente ese mismo porcentaje por problemas de salinización asociados a la falta de un esquema adecuado de manejo de drenaje y capacitación. Por si fuera poco, en un estudio reciente realizado en GRADE, encontramos que los agricultores pagan solo el 30% de lo que deberían pagar en las tarifas por agua en la costa para solventar al menos costos de mantenimiento, pese a que este pago solo representa el 2% de sus costos de producción.

La buena gestión del agua requiere un Estado con alta capacidad regulatoria y autoridades de cuencas muy fuertes que manejen instrumentos tarifarios eficaces y con la potencia para financiar la gestión y las ingentes inversiones (públicas y privadas) necesarias en cada espacio hidrográfico particular.

ALGUNAS IDEAS PARA LA AGENDA:

- La autoridad del agua tiene que dejar de ser la autoridad dentro de un sector, como es en la agricultura.

  Se tienen que sincerar tarifas de uso agrario en la costa y promover tecnificación del riego.
- La inversión pública en riego debe orientarse a la sierra y selva (escalas pequeña y mediana), dejar atrás los grandes proyectos que son muy costosos e ineficientes en la costa (los avances en Mi Riego son aún limitados).

  Se tienen que implementar retribuciones por uso para empezar a gestionar el agua intersectorialmente.
- Hay que reforzar la regulación de Sunass para enfrentar seriamente el tema de la calidad del agua potable, que actualmente es pésima, especialmente en zonas rurales.
- Enfrentar el tema de bajo acceso del 10% más pobre (3 millones de personas), que actualmente gastan el 11% de su presupuesto en agua cuando este monto no debería superar el 2% del gasto familiar.

Podemos resumir en cinco ideas qué es lo que pasa con la gestión del agua en el Perú y por qué no estamos asumiendo correctamente sus retos:

1. Proyecciones indican que hacia el 2020 ya entraremos a una situación de mayor estrés hídrico, es decir, mayor vulnerabilidad y crisis, pese a que aún faltan realizar ajustes que consideren los efectos del cambio climático.
2. Pese a su importancia, es un recurso que gestionamos con ineficiencia, inequidad y crecientes conflictos y problemas de sostenibilidad.
3. La institucionalidad para la gestión es débil y desarticulada, y mantenemos una autoridad de agua sectorial (Autoridad Nacional del Agua, ANA) y con limitados instrumentos para influir en la gestión real del recurso.
4. El financiamiento es insuficiente, las tarifas son bajas, especialmente en agricultura, y una buena parte de las empresas de agua potable tienen pérdidas y mala calidad de servicio.
5. La política de inversiones en agua ha sido errática y poco efectiva para enfrentar subcoberturas y los graves problemas de desigualdad.

La condición especial del agua justifica un tratamiento conceptual y de política muy particular. No avanzamos mucho en promover un uso más eficiente y equitativo con discursos extremos sobre la capacidad única del mercado o del Estado para gestionar el agua. Se requieren ambas participaciones.

Los economistas generalmente han tratado el agua como si fuera un "bien económico" como cualquier otro, es decir, uno que debería transarse en mercados y tener precio para poder ser más eficientes. Sin embargo, el agua rara vez se puede transar en mercados dadas las externalidades y altos costos de transacción que genera. Además, es un recurso que tiene claros rasgos de bien público por contar con baja exclusión en el consumo, con lo que es complicado generar incentivos para que la inversión privada asegure la oferta por sí sola. Más aun, el acceso al agua potable y saneamiento básico debe ser considerado un derecho humano de la población y el Estado debe asegurar un acceso igualitario a todos los ciudadanos.

La condición especial del agua justifica un tratamiento conceptual y de política muy particular. No avanzamos mucho en promover un uso más eficiente y equitativo con discursos extremos sobre la capacidad única del mercado o del Estado para gestionar el agua. Se requieren ambas participaciones. La buena gestión del agua requiere un Estado con alta capacidad regulatoria y autoridades de cuencas muy fuertes que manejen instrumentos tarifarios eficaces y con la potencia para financiar la gestión y las ingentes inversiones (públicas y privadas) necesarias en cada espacio hidrográfico particular. Y también es posible, y deseable, utilizar mecanismos de mercado para promover la inversión y reasignaciones eficientes del agua, pero en condiciones locales y siempre y cuando se eviten externalidades y graves conflictos entre usuarios.

COMENTARIOS

JUAN CARLOS CASTRO
Director de Gestión de Calidad de los Recursos Hídricos de la Autoridad Nacional del Agua, Ministerio de Agricultura y Riego del Perú (Minagri)

Respecto a la gobernanza o gestión de los recursos hídricos, es importante recordar que nuestro país recién logra aprobar una nueva Ley de Recursos Hídricos, con un enfoque moderno e integrador, en el año 2009, luego de 40 años de aprobación de la ley anterior. Casi al mismo tiempo, se crea la Autoridad Nacional del Agua (ANA), que si bien está adscrita al Minagri, es una organización multisectorial. Estas reformas recientes nos han permitido avanzar en el fortalecimiento de la gobernabilidad del recurso, aunque aún falta mucho camino por recorrer.

Nuestra ley tiene prevista, por ejemplo, la creación de los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca (seis en total), con los cuales se ha venido trabajando planes de gestión específicos, y ahora venimos analizando las posibilidades de financiamiento para la implementación de estos planes. Sin embargo, es importante anotar que estos Consejos y ANA gestionan los recursos hídricos de las cuencas, mas no el manejo integral de estas más allá del recurso, y este es un tema aún en discusión con el Ministerio del Ambiente.

Respecto a la gobernanza o gestión de los recursos hídricos, es importante recordar que nuestro país recién logra aprobar una nueva Ley de Recursos Hídricos, con un enfoque moderno e integrador, en el año 2009, luego de 40 años de aprobación de la ley anterior.

INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y RECURSOS PÚBLICOS

Históricamente, Latinoamérica ha basado su crecimiento económico, de manera casi exclusiva, en la explotación de los recursos naturales. Esto ha generado economías altamente dependientes de materias primas, y ha dejado a muchos países de la región a merced de la volatilidad de los mercados globales.

La literatura económica enfatiza la necesidad de largo plazo que enfrentan los países para convertir este capital natural no renovable en otras formas de capital perdurable que puedan sostener el ingreso nacional y el proceso de desarrollo, más allá del ciclo de vida de los recursos. Los países de la región han tenido dificultades para traducir los períodos de bonanza exportadora de sus recursos naturales en procesos de desarrollo económico de largo plazo, con niveles de crecimiento estables que permitan reducir drásticamente la pobreza y la desigualdad, y elevar el ingreso per cápita. A corto y mediano plazo, estos países enfrentan nuevamente el reto de captar e invertir eficientemente las rentas extraordinarias del actual ciclo de precios para lograr sus metas de desarrollo sostenible e inclusivo.

La gobernanza de los recursos naturales comprende el conjunto de políticas sobre la propiedad, apropiación y distribución de los recursos, para maximizar su contribución al desarrollo con criterios de sustentabilidad. Esto comprende un conjunto amplio de desafíos de política y capacidad de gestión pública, como el fortalecimiento de la institucionalidad, los marcos regulatorios y los instrumentos que permitan maximizar la contribución de los sectores exportadores

La literatura económica enfatiza la necesidad de largo plazo que enfrentan los países para convertir este capital natural no renovable en otras formas de capital perdurable que puedan sostener el ingreso nacional y el proceso de desarrollo, más allá del ciclo de vida de los recursos.

La gobernanza de los recursos naturales comprende el conjunto de políticas sobre la propiedad, apropiación y distribución de los recursos, para maximizar su contribución al desarrollo con criterios de sustentabilidad.

de recursos naturales al desarrollo regional. Asimismo, se requiere el manejo de las rentas públicas derivadas de la explotación de estos recursos y su distribución entre distintos actores y niveles de gobierno.

La primera ponencia de esta mesa, a cargo de Adriana Arellano, del Grupo Faro del Ecuador, se enfocó en los importantes cambios institucionales y de gestión ocurridos en el sector petrolero ecuatoriano en los últimos años, así como en el trabajo del Grupo Faro en el análisis de sus efectos y el monitoreo de la transparencia en el uso de los recursos provenientes del sector. La ponencia de Jean Acquatella, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), analiza el resultado de la participación estatal en la renta extractiva del sector minero durante el periodo más reciente del ciclo de precios (2004-2012) en comparación con el periodo previo (1990-2003), resaltando los desafíos pendientes en la región en términos de una mejor gobernanza de estos recursos. Finalmente, también se presentan los comentarios de Raúl Molina, exjefe del Gabinete de Asesores de la Presidencia del Consejo de Ministros y experto internacional en temas de descentralización y gobernanza multinivel, quien precisa algunos de los principales retos para la mejora de la inversión de la ganancia generada por el canon minero, así como los procesos de descentralización que se llevan a cabo en el Perú.

EL ROL DEL ESTADO ECUATORIANO Y LA GENERACIÓN DE RENTA PÚBLICA POR PARTE DE LA INDUSTRIA PETROLERA

ADRIANA ARELLANO
Directora de Investigación
del Grupo Faro

Ecuador lleva 40 años explotando y exportando petróleo, principalmente en la Amazonía. En un inicio, estas actividades de producción se desarrollaban únicamente con participación estatal. Recién a partir de la década de 1990 los gobiernos impulsan la inversión extranjera, y se efectúa la creación del oleoducto de productos pesados, que llega a un pico de participación de empresas privadas hacia el año 2004. Actualmente, el Estado ha retomado su participación en la explotación petrolera, a partir de una nueva constitución política (2008) que cierra el camino a la privatización de recursos naturales y no renovables, que era permitida, hasta cierto punto, por la constitución anterior. Este cambio va de la mano con la reforma de la Ley de Hidrocarburos en el año 2010, la que genera cambios institucionales en los sectores involucrados, propone la posibilidad de renegociación de contratos con las empresas privadas, y redefine los mecanismos de generación y distribución de la renta de estos recursos.

En términos de la distribución de utilidades, por ejemplo, la reforma decidió cambiar el régimen por el cual las empresas privadas repartían el 15% de sus utilidades entre los trabajadores, aduciendo que los montos eran demasiado grandes para pocas personas. Así, se pasó a un esquema por el cual se reparte el 3% de utilidades a los trabajadores y el 12% restante al Estado, para que lo distribuya en la localidad donde se produce la actividad.

Por otro lado, la renegociación de contratos se produjo alrededor de una tarifa única por barril extraído, que se negocia

Si bien en términos de mayores rentas para el Estado podemos afirmar que la renegociación resultó beneficiosa, se observan ahora dificultades para atraer nueva inversión extranjera, dado que las empresas que decidieron quedarse o que aceptaron la renegociación son aquellas que ya habían realizado inversiones.

A través de la iniciativa Extrayendo Transparencia, Faro viene trabajando desde hace cinco años tanto en el tema de gobernanza de las industrias extractivas como en alternativas a la economía extractivista que utiliza recursos de la explotación petrolera.

partiendo de las inversiones que realizan empresas para la explotación petrolera, los costos de operación y gastos de extracción, y el riesgo que asume el Estado en el cambio en el precio del petróleo. Si bien en términos de mayores rentas para el Estado podemos afirmar que la renegociación resultó beneficiosa, se observan ahora dificultades para atraer nueva inversión extranjera, dado que las empresas que decidieron quedarse o que aceptaron la renegociación son aquellas que ya habían realizado inversiones. Para las empresas que tienen que hacer nuevas inversiones o que tendrían que incursionar en zonas donde hay nuevos pozos, no existe claridad sobre sus costos de operación o gastos de extracción, y, por tanto, no tienen realmente interés en fijar alguna tarifa ni establecer un contrato con el Estado. Por este motivo, ha sido difícil para el Ecuador lograr licitar nuevos campos petroleros en las últimas rondas de licitación.

EL TRABAJO DE FARO

A través de la iniciativa Extrayendo Transparencia, Faro viene trabajando desde hace cinco años tanto en el tema de gobernanza de las industrias extractivas como en alternativas a la economía extractivista que utiliza recursos de la explotación petrolera. La institución ha logrado aportar a la política pública con estándares de transparencia en el sector petrolero, evaluaciones de la implementación de contratos, informes de conflictividad potencial en zonas de extracción, análisis sobre la generación y distribución de la renta petrolera, así como propuestas de desarrollo alternativas a la explotación petrolera. Los desafíos del grupo Faro consisten en fortalecer a los distintos actores de la sociedad civil y continuar monitoreando la transparencia en el uso de los recursos provenientes del sector.

Ecuador enfrenta ahora el desafío de una nueva explotación, que podría ser la segunda fuente de recursos petroleros más importante.

EL DESAFÍO DE LA EXPLOTACIÓN EN EL PARQUE NACIONAL YASUNÍ

Ecuador enfrenta ahora el desafío de una nueva explotación, que podría ser la segunda fuente de recursos petroleros más importante del país. La iniciativa original proponía que en el Parque Nacional Yasuní, uno de los territorios protegidos más grandes de Ecuador, se deje el petróleo bajo tierra a cambio de que los países desarrollados hagan un aporte de 3600 millones de dólares, aproximadamente la mitad de los fondos que el Ecuador recibiría de realizar la explotación petrolera. Si bien esta iniciativa se vio en el mundo como una importante innovación, el año pasado ha sido declarada un fracaso debido a que solo se había logrado recaudar 1% del monto esperado. De esta manera, el presidente Correa dio paso a que la Asamblea Nacional genere una declaratoria sobre la explotación de petróleo en este Parque Nacional, la cual ha establecido que se podrá llevar a cabo el proyecto siempre que se utilicen las mejores tecnologías para afectar solamente el 1/1000 del territorio, y que los recursos que se generen se usen para cambiar la matriz productiva y la matriz energética, crear una sociedad de conocimiento, realizar una reforma agraria y tener un impacto territorial.

RENTAS DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN Y PARTICIPACIÓN ESTATAL, 1990-2010

JEAN ACQUATELLA
Oficial de asuntos económicos de la Unidad de Energía y Recursos Naturales, Cepal

Desde el punto de vista del Estado, resulta clave asegurar una participación adecuada en el significativo aumento que han registrado las rentas económicas de los sectores extractivos durante el presente ciclo de precios, y lograrlo, además, sin perjudicar el dinamismo de inversión que vienen registrando estos sectores.

DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL ROL DEL ESTADO

La regla básica del desarrollo sostenible implica que el acervo de capital nacional, sea este capital físico, humano, capital natural no renovable o capital natural renovable, en función de la tecnología, es lo que determina el nivel de ingresos de un país. Para alcanzar un desarrollo sostenible, la única manera de tener un nivel creciente de ingreso a largo plazo es a través del cambio tecnológico y de mantener el *stock* de capital en sus distintas formas. En los países que tienen recursos no renovables esto implica que, a medida que se explota el recurso, las reservas de este irán cayendo, por lo que es fundamental compensar esa pérdida a través de acumulación de ganancias de capital humano y capital físico. Esto no lo hace el mercado. La función básica del Estado, en el aspecto teórico, es la de capturar un porcentaje significativo de la riqueza generada por la extracción de recursos, ya sea la minería o el petróleo, y garantizar que esas rentas, efectivamente, se inviertan en acumulación de capital humano y acumulación de otras formas de capital, para así poder tener un desarrollo sostenible. Habitualmente, lo que pasa en los países petroleros o mineros es que estas rentas se disipan, y no se llegan a invertir en acumulación de capital, sino más bien en gastos corrientes u otros.

PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN LA RENTA GENERADA

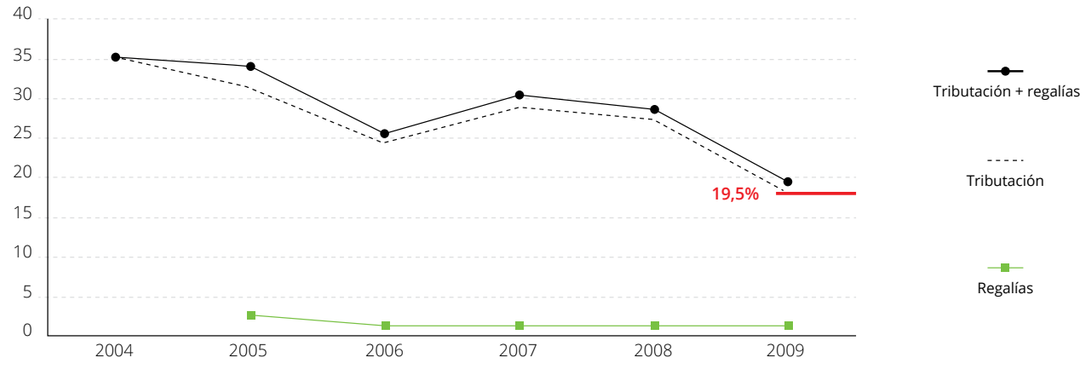
Empíricamente, ¿qué pasó con esta riqueza producida entre el 2003 y el 2011? ¿Cuánto captaron los Estados en términos de pagos por impuestos de regalías de las empresas mineras en función de la riqueza total generada?

A nivel regional, las rentas mineras se multiplicaron por 4. De 0,54% del PIB regional en 1990-2003 a 2,08% de PIB regional en 2004-2009. Y a nivel de países individuales, estas rentas se multiplicaron por 3 en Chile y Honduras, por 4 en Brasil, y por 9 en Nicaragua y Perú. De manera similar, el aporte fiscal promedio del sector minero, como porcentaje de los ingresos fiscales totales, aumenta durante el período 2004-2009 con relación al período previo al 2004 en todos los países examinados. Por ejemplo, en Bolivia pasa de 1% a 3,7% de los ingresos fiscales totales, de 8,2% a 37,5% en Chile, y de 2,9% a 14,2% en el Perú.

Pero si bien con estos incrementos de renta subieron también los montos totales de ingresos fiscales por pago de impuestos, en la mayoría de países analizados no pasó lo mismo con el porcentaje de la renta total minera generada que lograron captar los Estados. En el caso peruano, por ejemplo, de captar 35% en el 2004, pasamos a captar 29% en el 2007 y 19,5% en el 2009. A medida que el ciclo avanzó, se captó menos, lo que indica un sistema tributario regresivo, sin la capacidad de capturar las ganancias extraordinarias en los ciclos de precios altos. Similar tendencia se encuentra en Bolivia, Colombia, Guatemala y México. Chile es de los pocos países en la región donde este porcentaje aumentó significativamente, en gran medida debido a los mayores impuestos que paga la empresa estatal Codelco.

A nivel regional, las rentas mineras se multiplicaron por 4. De 0,54% del PIB regional en 1990-2003 a 2,08% de PIB regional en 2004-2009. Y a nivel de países individuales, estas rentas se multiplicaron por 3 en Chile y Honduras, por 4 en Brasil, y por 9 en Nicaragua y Perú.

PERÚ: IMPUESTOS Y REGALÍAS PAGADOS POR EMPRESAS MINERAS COMO PORCENTAJE (%) DE LA RENTA MINERA



Fuente: Presentación del autor en el Seminario Internacional Hacia un Desarrollo Inclusivo y Sostenible en América Latina: Diálogos entre Investigación y Políticas Públicas.

Desde el punto de vista del Estado, resulta clave asegurar una participación adecuada en el significativo aumento que han registrado las rentas económicas de los sectores extractivos durante el presente ciclo de precios, y lograrlo, además, sin perjudicar el dinamismo de inversión que vienen registrando estos sectores. Este dilema de política cobra especial importancia frente a la prospectiva de que el ciclo de auge actual en el precio internacional de los minerales se prolongue a mediano plazo durante la presente década.

Es urgente fortalecer la capacidad del Estado para actualizar los regímenes tributarios vigentes, con el fin de aumentar su progresividad impositiva sobre la renta del recurso, en particular durante los ciclos de auge, así como la necesidad de un esfuerzo coordinado entre países para evitar competencia fiscal que dificulte esta capacidad. Asimismo, se necesita institucionalizar mecanismos que aseguren la inversión pública eficiente de las rentas captadas y su aplicación efectiva en acumulación de capital humano (educación), infraestructura, desarrollo tecnológico e innovación, aislándolos de presiones políticas para su disipación como gasto corriente o la compensación de debilidades fiscales estructurales (compensar déficits).

COMENTARIOS

RAÚL MOLINA
Exjefe del Gabinete de Asesores de la Presidencia del Consejo de Ministros, y experto internacional en temas de descentralización y gobernanza multinivel

En el caso peruano, adicionalmente a la discusión sobre la correcta capitalización del *boom* de precios, tenemos que la distribución de los recursos naturales ha sido absolutamente generadora de inequidades horizontales entre departamentos y municipios. Pese a ello, la posibilidad de redistribuir el canon en el Perú se ha convertido casi en una mala palabra, sobre todo cuando esa posibilidad se abre para alterar la regla básica de asignación, que es una altísima concentración de los municipios productores, a diferencia de otros países donde los mecanismos de distribución han sido más diversos.

El gobierno nacional ha presentado un proceso de extracción fiscal y real basado en el crecimiento del canon y ha hecho parecer que los gobiernos subnacionales tienen una participación de 30% en el gasto total y de 65% en el gasto de inversiones. Pero esta es una participación ficticia. Si quitáramos el canon, la participación de los gobiernos subnacionales en el gasto total seguiría siendo básicamente la misma que antes de la descentralización, y esta es una deformación muy fuerte que se ha introducido en la estructura de financiamiento subnacional. Además, estos recursos están fuertemente concentrados en nueve departamentos que reciben, aproximadamente, el 75% del canon.

Debemos retomar una discusión que venimos evitando desde hace muchos años, dado que ya no podemos seguir basando nuestro modelo de crecimiento solo en industrias extractivas e inversión privada, y tenemos que enfrentar el desafío poster-

Si quitáramos el canon, la participación de los gobiernos subnacionales en el gasto total seguiría siendo básicamente la misma que antes de la descentralización, y esta es una deformación muy fuerte que se ha introducido en la estructura de financiamiento subnacional.

Debemos retomar una discusión que venimos evitando desde hace muchos años, dado que ya no podemos seguir basando nuestro modelo de crecimiento solo en industrias extractivas e inversión privada, y tenemos que enfrentar el desafío postergado de desarrollar instituciones.

gado de desarrollar instituciones, especialmente fortalecer las capacidades del sector público. Debemos establecer, en primer lugar, mejores reglas para la convivencia entre los mercados. En segundo lugar, el Estado debe desarrollar capacidades para poder negociar mejores arreglos con los privados que le permitan al sector público cumplir sus funciones con una mejor dotación de recursos. Finalmente, debemos poder compartir, de una manera más clara, transparente y equitativa, el total de la bolsa de recursos públicos entre los tres niveles de gobierno en función de las competencias que le caben a cada uno, y comenzar a invertir mucho más en capital humano.

GAVIN WRIGHT
Universidad de Stanford

DESARROLLO, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y USO DE RECURSOS NATURALES

PASADO Y FUTURO

El origen del liderazgo industrial de Estados Unidos en sectores extractivos (minerales, petróleo y gas natural) ocurre en la segunda mitad del siglo XIX, a partir de un conjunto de políticas federales en tecnología y profesionalización de la ingeniería. Si bien la dotación de recursos aparecía como abundante, ello tuvo una evolución histórica no siempre constante. El país se enfocó entonces en el desarrollo de su potencial minero.

Puede considerarse a la fiebre del oro en California durante los años previos como el origen de la estructura institucional para las industrias extractivas en EE. UU. Ello mediante medidas que se orientaron a la expansión de la frontera del conocimiento y la generación de sinergias entre la ciencia e industria (apoyo federal a la investigación e infraestructura y adaptaciones específicas a la geografía para la capacitación de instituciones regionales y la generación de movilidad profesional). Esto generó un resultado irónico: un sector minero de gran escala, con muchas características de una "economía del conocimiento".

Durante este periodo tuvieron lugar avances científicos de alta ganancia práctica en sectores extractivos, en un contexto en el que había mucho escepticismo por parte de los agricultores y mineros respecto de cuánto valor se podía obtener de este aprendizaje académico. En buena cuenta, la fiebre del oro en California, y la posterior expansión de la actividad hacia otros minerales y regiones, estimularon un proceso de búsqueda basado en el conocimiento y el mejor

En buena cuenta, solo la afirmación condicional persiste: los recursos naturales son malos si el país tiene instituciones débiles o si las ganancias derivadas de estas actividades se destinan a consumo en lugar de inversión pública, típicamente sin una estrategia de inversión de largo plazo.

CONCLUSIONES

- Rol crucial del conocimiento en el desarrollo minero: el conocimiento útil es geográfico-específico.
- Complementariedad sustancial entre habilidades, formación, ingeniería y la base de conocimiento científico para el desarrollo minero, pero también para la protección del medio ambiente.
- La internalización de metas y las interacciones entre los actores más importantes dentro de un "sistema de innovación" son claves.

aprovechamiento posible de los recursos, en lugar de su abundancia relativa.

Un ejemplo posterior de esta dinámica se dio en la pérdida de liderazgo de Chile en la producción de cobre hacia 1885. La tendencia decreciente en el precio de este mineral durante el periodo muestra que el progreso técnico fue la principal razón para la caída de su contenido metálico en EE. UU., mientras que en Chile, el estancamiento de la producción fue señal de estancamiento tecnológico. En conjunto, para el caso de EE. UU., el desarrollo técnico bajó el umbral para la explotación comercial: se crearon nuevos recursos naturales desde un punto de vista económico. Esto vino acompañado por la proliferación de universidades con una importante presencia pública en investigación y desarrollo en minería, que luego se ubicarían entre las mejores del mundo.

La denominada "maldición de los recursos naturales" identifica una paradoja en la cual los países y regiones con abundancia de recursos naturales tienden a presentar menores tasas de crecimiento y peores indicadores de desarrollo, frente a aquellos con menor dotación. El problema con esta afirmación es que suele confundir "concentración" o "dependencia" con "abundancia de recursos"; se iguala crecimiento basado en recursos con "*booms*" o "ganancias inesperadas", y se obvia que los efectos adversos identificados desde la evidencia no son robustos en los métodos y periodos empleados. En buena cuenta, solo la afirmación condicional persiste: los recursos naturales son malos si el país tiene instituciones débiles o si las ganancias derivadas de estas actividades se destinan a consumo en lugar de inversión pública, típicamente sin una estrategia de inversión de largo plazo.

Retomando la experiencia de EE. UU., e incluso la de países como Australia, donde la abundancia relativa de recursos ha jugado un rol de mayor importancia sobre las ganancias de productividad, cambios recientes enfatizan la importancia del conocimiento específico para cada país: menores costos de transporte, mejores esquemas de negociación entre agentes involucrados y estándares ambientales vinculantes.

Retomando la experiencia de EE. UU., e incluso la de países como Australia, donde la abundancia relativa de recursos ha jugado un rol de mayor importancia sobre las ganancias de productividad, cambios recientes enfatizan la importancia del conocimiento específico para cada país.

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156 - Breña
Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com
Página web: www.tareagrafica.com
Teléf. 332-3229 Fax: 424-1582

Esta publicación es resultado del seminario internacional **Hacia un Desarrollo Inclusivo y Sostenible en América Latina: Diálogos entre Investigación y Políticas Públicas**, organizado por GRADE y el IEP los días 25 y 26 de junio del 2014. Este documento representa un esfuerzo de recopilación de lo más relevante y valioso de cada exposición, intervención y comentario de este importante seminario. Cada aporte presentado en este seminario es una invitación a la reflexión sobre problemáticas sociales que afectan a nuestro continente y una contribución a desarrollar los cambios necesarios que garanticen el desarrollo sostenible e inclusivo en la región.

GRADE y el IEP consideran que el desarrollo de investigación de calidad y el diálogo plural y abierto son mecanismos importantes para la implementación de políticas públicas que tengan efectos duraderos en la situación social, económica y política de los países latinoamericanos. En ese sentido, y con la intención de fortalecer las redes académicas entre los centros de investigación de la región, se invitó a participar en este seminario a profesionales de la academia y de la gestión pública para compartir y discutir sus conocimientos con respecto al avance de la inclusión social y la gobernanza de los recursos naturales.

En esa línea, el seminario que esta publicación reseña es una muestra de la preocupación que tienen, tanto GRADE como el IEP, de generar evidencia científica que pueda contribuir al diseño y ejecución de soluciones efectivas para los problemas sociales de Latinoamérica.

ISBN 978-9972-51-512-5

9 789972 515125 >

GRADE
Grupo de Análisis para el Desarrollo

50 AÑOS IEP INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS