



HACIA UN

DESARROLLO

INCLUSIVO Y

SOSTENIBLE

EN AMÉRICA LATINA:

DIÁLOGOS ENTRE INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS



HACIA UN

DESARROLLO

INCLUSIVO Y

SOSTENIBLE

EN AMÉRICA LATINA:

DIÁLOGOS ENTRE INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

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
Segunda edición, junio del 2016

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)

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. 2016
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 44

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 Zagarra*..... 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, de desarrollar mejores estrategias para cumplir con esa necesidad y de crear 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, tanto entre naciones como al interior de estas, constituye un eje central de política sobre todo en países que, como el Perú, durante los últimos años han experimentado periodos consecutivos de alto crecimiento.

En este marco, el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) y el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) coorganizaron el seminario internacional Hacia un Desarrollo Inclusivo y

Sostenible en América Latina: Diálogos entre Investigación y Políticas Públicas, que se llevó a cabo en Lima el 25 y 26 de junio del 2014.

Este seminario 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.

El primer tema central de discusión en el seminario fue el papel de las instituciones y las políticas públicas destinadas a contribuir a la inclusión social de poblaciones vulnerables. El objetivo es garantizar que se respeten los derechos fundamentales de todos los

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

EL SEMINARIO PROMOVÍO
EL INTERCAMBIO DE
EXPERIENCIAS EN LAS
QUE LA INVESTIGACIÓN
SOCIOECONÓMICA
ALIMENTÓ PROCESOS DE
DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN
Y EVALUACIÓN DE
POLÍTICAS PÚBLICAS.
TODO ELLO EN EL MARCO
DE UNA ESTRATEGIA
DE DESARROLLO
INCLUSIVO Y SOSTENIBLE
QUE INCORPORÓ,
ESPECIALMENTE,
LAS DIMENSIONES
INTERCULTURAL Y DE
GÉNERO.

ciudadanos y ciudadanas de América Latina, quienes deben gozar de las mismas oportunidades. Esta jornada contó con mesas temáticas sobre inclusión financiera, desarrollo territorial y educación.

En segundo lugar, se planteó un debate 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 los recursos hídricos y la relación entre industrias extractivas y recursos públicos.

Igualmente, y de manera transversal a la discusión y el análisis de estos temas específicos, el seminario promovió el intercambio de experiencias en las que la investigación socioeconómica alimentó procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Todo ello en el marco de una estrategia de desarrollo inclusivo y sostenible que incorporó, especialmente, las dimensiones 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 socioeconómica de América Latina, así como de gestores y representantes de organismos públicos de la región. Además, durante los dos días del seminario se realizaron charlas magistrales que estuvieron 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.

Este conjunto de textos, elaborados por los editores de la publicación sobre la base de las ideas centrales de cada ponencia del seminario, constituye un esfuerzo de colaboración entre dos instituciones peruanas que tienen una larga historia de trabajo conjunto y un interés común por producir investigación de calidad, que busca tener un impacto en la implementación de las políticas públicas destinadas a mejorar el nivel 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 acerca de los servicios del sector financiero, así como la escasez de oferta de sus instituciones, provoca que muchas personas 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 alcanzar una inclusión financiera efectiva, los usuarios no solo deben tener acceso a una cuenta bancaria, sino que necesitan aprender a utilizar efectivamente los

servicios que les ofrece el sistema. Además, requieren conocer sus derechos como consumidores y deben contar con capacidades financieras que les permitan tomar decisiones informadas.

Durante los últimos cinco años, se han producido grandes avances tecnológicos y cambios institucionales importantes en los programas de protección social, lo que ha permitido incrementar y promover el acceso a los servicios bancarios de un importante número de hogares latinoamericanos. 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 FALTA DE CONOCIMIENTO ACERCA DE LOS SERVICIOS DEL SECTOR FINANCIERO, ASÍ COMO LA ESCASEZ DE OFERTA DE SUS INSTITUCIONES, PROVOCA QUE MUCHAS PERSONAS SE VEAN EN LA NECESIDAD DE UTILIZAR PRODUCTOS INFORMALES QUE, GENERALMENTE, SON SUSTITUTOS IMPERFECTOS, MÁS COSTOSOS Y MENOS EFICIENTE.

DURANTE LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS, SE HAN PRODUCIDO GRANDES AVANCES TECNOLÓGICOS Y CAMBIOS INSTITUCIONALES IMPORTANTES EN LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL, LO QUE HA PERMITIDO INCREMENTAR Y PROMOVER EL ACCESO A LOS SERVICIOS BANCARIOS.

La Mesa sobre Inclusión Financiera estuvo conformada por responsables de política e investigadores especialistas. En primer lugar, Carlos Chiapa, de El Colegio de México, expuso la situación actual de la inclusión financiera en ese país, incluyendo las iniciativas desarrolladas por el Estado mediante el programa 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 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 de su país, así como los avances del Estado en materia de inclusión y acceso a servicios financieros en forma intersectorial y articulada.

Finalmente, Johanna Yancari, del IEP, analizó —especialmente desde su experiencia con el Proyecto Capital— los avances que ha hecho el continente latinoamericano en materia de inclusión financiera, y planteó el debate sobre cómo profundizar la inclusión social en la región.

AVANCES EN INCLUSIÓN Y EDUCACIÓN FINANCIERA EN AMÉRICA LATINA

CARLOS CHIAPA¹

Investigador del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México

EL ESTADO DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN AMÉRICA LATINA

En las economías más ricas, alrededor del 89% de los adultos participan en los sistemas financieros formales, mientras que en los 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 al 14%, en contraste con el Brasil, que tiene un 56%; en un rango medio se encuentran México y el Perú, con 27% y 20%, respectivamente. En los estratos socioeconómicos más altos de la región, casi el 100% de la población está incluida en el sistema financiero,

mientras que en los segmentos más bajos este porcentaje es inferior del 15%.

La exclusión no se limita únicamente a diferencias en los niveles de ingreso, sino también abarca factores sociodemográficos. Por ejemplo, en general, los hombres están más incluidos que las mujeres: 44% contra 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 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.

LOS PROGRAMAS DE ALFABETIZACIÓN FINANCIERA PUEDEN AYUDAR A LAS POBLACIONES EXCLUIDAS DEL SISTEMA FINANCIERO FORMAL DE VARIAS MANERAS. EN PRIMER LUGAR, CONTRIBUYEN A CONCIENTIZAR A LAS PERSONAS ACERCA DE LOS PRODUCTOS QUE TIENEN A SU ALCANCE.

1. Texto editado sobre la base de la transcripción de su ponencia.

¿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.
- Es necesario 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.
- Hay que utilizar un método de enseñanza lúdico, mediante el uso de lecciones prácticas.

La falta de estos servicios hacía que alrededor de 14 millones de mexicanos quedaran excluidos de este sistema. Por esta razón, en enero del 2013, el Gobierno mexicano promulgó una ley que establece que todos los programas sociales que transfieran fondos a sus receptores deben depositarlos en cuentas bancarias a nombre de ellos. 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, dispusieron, automáticamente, de 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 esta —20% de receptoras del programa, provenientes principalmente de áreas urbanas y semiurbanas— pueden utilizar realmente su cuenta bancaria como cualquier otra persona.

EN ENERO DEL 2013, EL GOBIERNO MEXICANO PROMULGÓ UNA LEY QUE ESTABLECE QUE TODOS LOS PROGRAMAS SOCIALES QUE TRANSFIERAN FONDOS A SUS RECEPTORES DEBEN DEPOSITARLOS EN CUENTAS BANCARIAS A NOMBRE DE ELLOS. 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, DISPUSIERON, AUTOMÁTICAMENTE, DE UNA CUENTA EN EL SISTEMA BANCARIO FORMAL.

Por otra parte, en muchos lugares aún no se cuenta con la tecnología necesaria para realizar depósitos y retiros en el momento en que los usuarios deseen hacerlo. Del 20% de los usuarios que acceden a su cuenta en forma permanente, 50% no ahorran ni interactúan con el banco para hacer depósitos.

CONTRIBUCIÓN A POLÍTICAS PÚBLICAS

Los programas de alfabetización financiera pueden ayudar a las poblaciones exclui-

das del sistema financiero formal de varias maneras. En primer lugar, contribuyen a concientizar a las personas acerca de los productos que tienen a su alcance. En segundo lugar, las pueden capacitar para que realicen las preguntas adecuadas a los proveedores y comprendan mejor los servicios que les están proporcionando. Finalmente, las alientan a que cambien de actitud y se arriesguen a utilizar nuevas tecnologías.

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

NORMA VIDAL²

Viceministra de Prestaciones Sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú (MIDIS)

EL CASO PERUANO

En el Perú, la inclusión financiera ha avanzado en distintas etapas. En el año 1997, se empezó a abrir un sistema de crédito; y en el 2014, ya había usuarios de programas sociales que manejaban 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. Además, las instituciones financieras no operan en el 65% de los distritos del Perú; esto quiere decir que aproximadamente 4 millones de peruanos viven en 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, la inclusión financiera forma parte de la estrategia Incluir para Crecer, que es la estrategia nacional de desarrollo e inclusión social.

Actualmente, el MIDIS está buscando que los programas sociales ejecuten intervenciones directamente enfocadas en que la población comprenda mejor la utilidad de participar en el proceso de inclusión financiera. Se ha optado por intensificar, en la medida de lo posible, las intervenciones de campo o experiencias piloto de las que se extraen nuevos aprendizajes.

ACTUALMENTE, EL MIDIS ESTÁ BUSCANDO QUE LOS PROGRAMAS SOCIALES EJECUTEN INTERVENCIONES DIRECTAMENTE ENFOCADAS EN QUE LA POBLACIÓN COMPRENDA MEJOR LA UTILIDAD DE PARTICIPAR EN EL PROCESO DE INCLUSIÓN FINANCIERA.

2. Texto editado sobre la base de la transcripción de su ponencia.

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.

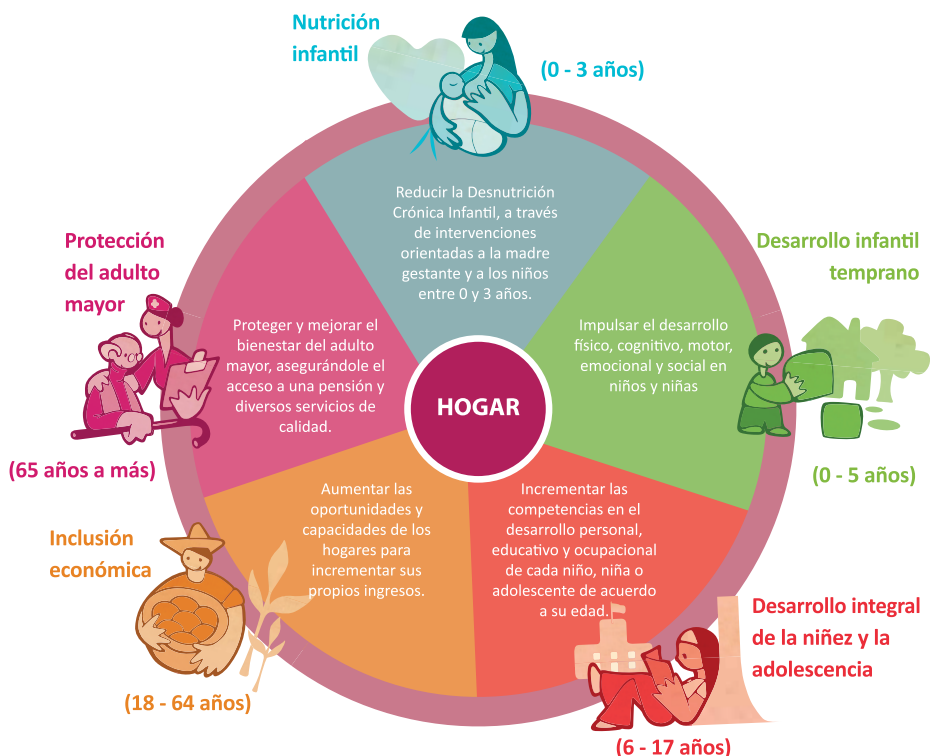
Así, mediante el proyecto Usando Cajeros Corresponsables para Acceder a Transferencias Monetarias Condicionadas se vienen realizando pilotos en diferentes regiones del país, tales como Cusco, Puno y Apurímac. Además, se ha logrado que todos los usuarios y usuarias de los programas de transferencia, tanto de JUNTOS como de Pensión 65, obtengan una cuenta de ahorro.

Haber recibido educación financiera marca una diferencia importante, lo que se puede apreciar si se compara a las mujeres que participaron en estos pilotos de educación financiera con las que no lo hicieron. Entre las primeras se ha generado una mayor confianza en el sistema financiero y niveles de ahorro formal que duplican la tasa nacional de ahorro.

PRINCIPALES RETOS

El uso de tecnologías constituye un reto en el que están involucrados la banca y el MIDIS. A medida que pasa el tiempo, se observa que el incremento en el manejo de las cuentas bancarias posibilita que, desde la demanda, surjan impulsos importantes para que la banca empiece a desarrollar alternativas interesantes, capaces de atraer a las personas de las zonas más excluidas. Sin embargo, aun cuando hay acercamientos constantes entre las instituciones públicas y los bancos, habitualmente el punto de quiebre es que no existe información acerca de las características de estas zonas y la magnitud efectiva del dinero que se mueve en ellas, y tampoco se tiene la certeza de que los esfuerzos generarán un negocio rentable. Por lo tanto, siempre hay una limitación para crear

EJES
ESTRATÉGICOS
SEGÚN CICLO DE
VIDA



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

nuevas formas de ingreso, nuevos puntos de pago y nuevas modalidades de intervención. El MIDIS, por intermedio de su Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, está concentrado en cómo contribuir a generar esta información para que así se incremente la oferta de servicios financieros en las zonas más vulnerables.

Los principales desafíos están relacionados con el reto de consolidar los enfoques

de los programas sociales, dotándolos de mensajes y recursos claros que puedan utilizar los operadores de campo. De esta forma, se podrá ampliar el acceso mediante diversos canales y con menores costos. Actualmente, el MIDIS está trabajando, junto con el sector privado, para encontrar otras formas de intervención.

COMENTARIOS

ANDRÉS SANTANDER³

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 se tomen buenas decisiones financieras si no se cuenta con la información necesaria, si no se conocen los instrumentos, si los usuarios no comprenden la magnitud de la deuda que están asumiendo o no pueden imaginar concretamente que ese dinero plástico, tan fácil de usar, finalmente les va a generar un problema que puede resultarles inmanejable. Por lo tanto, es deber de todo Estado que sus ciudadanos cuenten con la información necesaria para tomar decisiones informa-

das. Por esta razón, para trabajar este tema el Gobierno chileno ha asumido una perspectiva de derechos.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CHILENAS SOBRE EDUCACIÓN FINANCIERA

Se ha conformado una mesa de trabajo con algunos miembros permanentes, en la cual participan el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) y la Superintendencia de Banca e Instituciones Financieras. Asimismo, se ha incorporado a un conjunto de actores, precisamente a 15 entidades públicas entre las que están el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Hacienda, el Banco del Estado

ES DEBER DE TODO
ESTADO QUE SUS
CIUDADANOS CUENTEN
CON LA INFORMACIÓN
NECESARIA PARA TOMAR
DECISIONES INFORMADAS.

3. Texto editado sobre la base de la transcripción de su ponencia.

EL FOSIS CONSIDERA QUE, UNA VEZ VALIDADA LA METODOLOGÍA, EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEBE ASUMIR LA EDUCACIÓN FINANCIERA COMO POLÍTICA NACIONAL, PUES SE TRATA DE UN TEMA RELEVANTE QUE DEBERÍA ESTAR PRESENTE EN LA EDUCACIÓN BÁSICA CHILENA COMO CONTENIDO FORMAL DE LA MALLA CURRICULAR.

y el Banco Central. También participan entidades privadas sin fines de lucro. Con el fin de garantizar coherencia y uniformidad, el Ministerio de Hacienda coordina este esfuerzo, para que el Estado de Chile aplique contenidos similares en toda su intervención.

El objetivo central de esta mesa de trabajo es generar una Estrategia Nacional de Educación Financiera que incorpore la inclusión y protección del consumidor. Se busca uniformar criterios, generar conceptos comunes y, por lo tanto, ordenar la intervención del Estado de Chile. Está previsto que la Estrategia Nacional de Educación Financiera se inicie a partir del presupuesto del 2015, en el que cada institución incorporará su propio presupuesto para trabajar este tema.

La educación financiera será transversal a toda la oferta programática de fondo. Es decir, las herramientas de educación financiera no solo tienen que ser recibidas por los participantes de este programa en particular, sino también incluidas en el conjunto de la oferta programática del FOSIS.

Realizaremos un piloto en las escuelas vulnerables de cinco regiones del país, en las que estudian cerca de 1500 niños y niñas. Con ellos se abordará un programa de educación financiera enfocado básicamente en el ahorro. Para eso estamos preparando una metodología participativa, que utiliza cómics y que cuenta con tres componentes: capacitación, asesoría y financiamiento. El piloto concluirá con un torneo nacional. Estos cursos, además de fomentar el componente educativo, plantearán metas de ahorro a los y las estudiantes. El FOSIS, en su momento, recompensará su esfuerzo duplicando lo que hayan logrado ahorrar.

El FOSIS considera que, una vez validada la metodología, el Ministerio de Educación debe asumir la educación financiera como política nacional, pues se trata de un tema relevante que debería estar presente en la educación básica chilena como contenido formal de la malla curricular.

COMENTARIOS

JOHANNA YANCARI⁴

Investigadora del IEP y coordinadora del Proyecto Capital en el Perú

LA INCLUSIÓN FINANCIERA COMO HERRAMIENTA DE DESARROLLO

Durante estos últimos años, en América Latina ha habido algunos avances relacionados con el tema de la inclusión financiera. Sin embargo, en el nivel regional hay aún poca evidencia de los resultados de este esfuerzo.

La inclusión financiera constituye una herramienta de desarrollo, sobre todo para la población vulnerable. Por un lado, ofrece la oportunidad de proteger los escasos recursos de esta población mediante, por ejemplo, el ahorro o los seguros. Por otro, permite el acceso a créditos que pueden hacer crecer los escasos activos productivos con los que cuenta esta población.

Por estas razones, es importante comenzar a trabajar con los grupos vulnerables que ya están vinculados a los servicios financieros mediante los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC), y que manejan cuentas de ahorro básicas que les permiten recibir dichas transferencias. Asimismo, es necesario desarrollar 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, constituyen una verdadera inclusión financiera. Ello implica abrir la oportunidad de que estas personas accedan a servicios adecuados y los utilicen de manera coherente.

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.

4. Texto editado sobre la base de la transcripción de su ponencia.

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 de él, qué confianza le tenemos. Este tema también se desarrolla mediante la promoción de actitudes de responsabilidad financiera y, efectivamente, está relacionado con la confianza que tienen ambas partes, tanto la institución financiera como la persona, respecto al sistema financiero.
2. *Desarrollar habilidades:* Estas se adquieren mediante la relación entre la persona y el sistema financiero.
3. *Formar conocimientos:* Es importante que en los currículos nacionales se considere el tema de la inclusión financiera, para así formar a ciudadanos que cuenten ya con conocimientos previos a su relación con el sistema financiero.

Además, se debe promover la educación financiera orientada a crear capacidades, y acompañar todo este proceso mediante 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 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. En 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 se evidencian en la mayor dificultad que existe en las zonas rurales para seguir el ritmo de las áreas urbanas, sino que también son notorias cuando se establecen comparaciones entre regiones naturales, entre departamentos, e incluso entre territorios al interior de estos.

La diversidad y la heterogeneidad del territorio exigen contar con 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 que permita comprender

cómo surgen tanto las oportunidades como los obstáculos frente a estas.

El enfoque de 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 se basan en estructuras e instituciones que mantienen y reproducen las condiciones de inequidad, impidiendo que se modifiquen las relaciones sociales a escala de los territorios.

Si bien la dinámica global del crecimiento y el desarrollo podrían conducir, eventualmente, hacia la convergencia de distintos territorios solo gracias a las fuerzas del

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 QUE PERMITA COMPRENDER CÓMO SURGEN TANTO LAS OPORTUNIDADES COMO LOS OBSTÁCULOS FRENTE A ESTAS.

ESTAS DESIGUALDADES
TERRITORIALES SE BASAN
EN ESTRUCTURAS E
INSTITUCIONES QUE
MANTIENEN Y REPRODUCEN
LAS CONDICIONES DE
INEQUIDAD, IMPIDIENDO
QUE SE MODIFIQUEN LAS
RELACIONES SOCIALES
A ESCALA DE LOS
TERRITORIOS.

mercado, parece claro que este proceso puede ser demasiado largo y, a su vez, costoso en términos de potenciales conflictos. Por estas razones, se hace necesario 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 para la implementación de políticas de desarrollo productivo orientadas a 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 gerenta de la Plataforma del Proyecto de Dinero Electrónico de la Asociación de Bancos del Perú, resaltan la necesidad de que los investigadores realicen esfuerzos adicionales para entender las reglas y sistemas de implementación de las políticas públicas. De esta manera, podrán construir, con los funcionarios del Estado, puentes que les permitan contribuir efectivamente a la implementación de las políticas propuestas.

DESARROLLO TERRITORIAL: INSTRUMENTO DE POLÍTICA PARA EL CRECIMIENTO CON EQUIDAD

EDUARDO RAMÍREZ⁵

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 basado 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 para que todas las regiones se desarrollen. Esta situación limita el crecimiento del país y la capacidad de hacer que la economía se complejice y diversifique. Lamentablemente, el mercado no genera los incentivos suficientes como para generar estrategias que permitan superar esta eventual trampa del escaso crecimiento y la 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 qué territorios están rezagados,

DEBEMOS PENSAR EN
QUÉ TERRITORIOS ESTÁN
REZAGADOS, POR QUÉ
ESTÁN REZAGADOS,
Y CUÁLES SON LAS
POLÍTICAS PARA
FOMENTAR SU ECONOMÍA
Y DESARROLLO.

5. Texto editado sobre la base de la transcripción de su ponencia.

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

1. Personal 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.

por qué están rezagados, y cuáles son las políticas para fomentar su economía y desarrollo. Para responder estas preguntas, presentamos algunas explicaciones. La primera es la más evidente: debemos reducir las desigualdades. Los ingresos de personas idénticas difieren por el lugar donde ellas 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 que no logran desarrollar plenamente sus capacidades, sino que también hay economías de escala y, por lo tanto, estas incentivan a que las mismas actividades y factores económicos tiendan a concentrarse en cierto espacio de la región. En RIMISP nos dimos cuenta de que las estrategias de desarrollo productivo y exportador no tenían un contenido regional. Estas estrategias eran ciegas desde el punto de vista territorial. Los principales retos se encuentran en la ausencia de políticas de

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.

Estado, la falta de capacidad de las regiones para implementar esas políticas, y el rol pasivo que juega el Estado tanto en su definición como en la promoción de alianzas estratégicas entre los sectores 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 recomen-

dación 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 incoherentes. Por ende, no existe una estrategia que sustente las políticas de desarrollo productivo en la región.

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

EDUARDO ZEGARRA⁶

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, tomando en cuenta la carencia o presencia 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 del 24% al 32% de la población nacional. El peso de lo rural se incrementa un poco, pero, sobre todo, tenemos una imagen un poco más precisa de este importante sector del país.

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

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.

6. Texto editado sobre la base de la transcripción de su ponencia.

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 atienden a poblaciones conjuntas o comunes en zonas rurales y, también, cuentan con 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 cuente con más poder para influir en la asignación de recursos. Es necesaria la voluntad política para hacer realidad esta alternativa.
3. Determinar 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 cuente con mayor capacidad de acción para movilizar recursos a nivel ministerial y a nivel interministerial.

algunos activos públicos tiene un impacto muy potente sobre el ingreso, 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 importantes, como los programas Agrorural y Mi Riego, del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), y el programa Haku Wiñay dentro del Fondo de Cooperación para el

Desarrollo (FONCODES), en el MIDIS. También hemos analizado otros fondos como el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (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

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.

precarias relaciones intergubernamentales en el Perú. Resulta evidente que estamos enfrentando graves problemas para generar procesos de desarrollo articulados a nivel territorial.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

Los fondos de incentivos constituyen un mecanismo que se ha empezado a usar y que está demostrando cierta capacidad para 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 del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE) o, por ejemplo, movilizar a la inversión privada en el caso de Mi Riego.

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

COMENTARIOS

CAROLINA TRIVELLI⁷

Exministra de Desarrollo e Inclusión Social del Perú y actual gerenta 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 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 tendría que suceder para que se haga bien?, ¿qué cosas no queremos que se repitan cuando esto se implemente?

Para lo primero, sabemos que podemos desplegar esfuerzos de comunicación más efectivos, basados en evidencias, además de 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

ESOS PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN, GENERALMENTE, VAN APARECIENDO DE A POCOS EN EL PROCESO DE ADOCIÓN 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.

7. Texto editado sobre la base de la transcripción de su ponencia.

ASÍ COMO NECESITAMOS
AFRONTAR TEMAS
DE IMPLEMENTACIÓN,
REQUERIMOS TAMBIÉN
APOYAR AL SECTOR
PÚBLICO EN ESTE
TEMA QUE AÚN ES
INCIPIENTE. SE NECESITA
MÁS EVALUACIÓN QUE
PERMITA TOMAR MEJORES
DECISIONES, ENTREGAR
CAPACIDAD DE DECIDIR
SOBRE UNA BASE MÁS
SÓLIDA A NUESTROS
RESPONSABLES DE
POLÍTICA.

investigadores, mucho desdén por cómo funcionan los procesos burocráticos 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 hay que cambiar para hacer que los distintos programas de desarrollo territorial lleguen al mismo lugar durante el mismo espacio temporal? Esta es una de las primeras acciones que hacen referencia a la importancia de comprender 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 parte de quienes estamos afuera; y, por otro lado, tiene que ver con los diferentes lenguajes que usan los investigadores y los responsables de polí-

tica. 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 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.

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.

Así como necesitamos afrontar temas de implementación, requerimos también apoyar al sector público en este tema que aún es incipiente. Se necesita más evaluación que permita tomar mejores decisiones, 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 hagan posible impulsar políticas nuevas.

Yo estoy trabajando en el tema financiero, en que el banco pueda llegar a la gente sin exigirle su 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 muy alejadas del acceso a la información y a los servicios. 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 ponerlas en valor 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— DEBÍAN PENSARSE Y ADAPTARSE PARA INCLUIR UN NUEVO ENFOQUE INTERCULTURAL QUE RECONOCIERA LA DIVERSIDAD SOCIAL DEL PAÍS, YA QUE RESULTABA INJUSTO MEDIR EN UNA SOLA LENGUA LOS APRENDIZAJES DE TODAS Y TODOS LOS ESTUDIANTES.

La incorporación de poblaciones indígenas en los sistemas educativos nacionales, desde el enfoque de evaluación de logros del aprendizaje es un tema de suma importancia en nuestro país y en varios otros de la región. Desde mediados de la década de 1990, en que se empezó a diseñar un sistema nacional de evaluación de logros de aprendizaje, existía un cuestionamiento 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 la diversidad social del país, ya que resultaba injusto medir en una sola lengua los aprendizajes de todas y todos los estudiantes. Algunas preguntas que se iban planteando estaban vinculadas a cómo hacer con aquellas lenguas que no usan la escritura para comunicarse o qué hacer con las variaciones idio-

máticas existentes. Asimismo, se plantearon interrogantes relacionadas con la implementación efectiva de los programas de educación intercultural bilingüe, no solo en el Perú, sino en diversos países del continente.

Todo esto se vincula a un problema mayor, que es que aquello que no se evalúa, que se deja fuera del sistema educativo y no recibe la atención necesaria. Así, se debe reconocer que la evaluación representa una importante herramienta educativa para medir los avances de los estudiantes y, mediante sus resultados, ayuda a poner en evidencia si el sistema educativo ofrece oportunidades desiguales a las poblaciones vulnerables, como la indígena. De esta manera, se podrían proponer mejoras, basadas en evidencia, en las políticas, los programas y los servicios implementados por el Estado.

ASÍ, SE DEBE RECONOCER QUE LA EVALUACIÓN REPRESENTA UNA IMPORTANTE HERRAMIENTA EDUCATIVA PARA MEDIR LOS AVANCES DE LOS ESTUDIANTES Y, MEDIANTE SUS RESULTADOS, AYUDA A PONER EN EVIDENCIA SI EL SISTEMA EDUCATIVO OFRECE OPORTUNIDADES DESIGUALES A LAS POBLACIONES VULNERABLES, COMO LA INDÍGENA.

Si bien la inclusión de las poblaciones indígenas en el sistema de evaluaciones es de suma importancia, aún no trasciende como debería en los espacios de debate del país. Por eso, en esta mesa se discuten estos temas y se plantean preguntas importantes para el mejoramiento de la evaluación educativa en el Perú y la región.

En primer lugar, Liliana Miranda, jefa de la Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes del Ministerio de Educación del Perú, presenta los avances de esta dependencia en cuanto a la evaluación de los aprendizajes de los pueblos indígenas, así como las tensiones y cuestionamientos que enfrenta y las mejoras que se realizan con el fin de mostrar resultados válidos. 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, ofrece recomendaciones para mejorarlas y plantea posibles soluciones. Finalmente, Luis Enrique López, director del Programa de Educación para la Vida y el Trabajo (EDUVIDA), de Guatemala, comparte otras experiencias sobre evaluación de aprendizajes en el Perú y otros países latinoamericanos, y señala algunos retos con el fin de que las evaluaciones estandarizadas sean útiles para medir la calidad de la educación y, al mismo tiempo, respeten los contextos y las características de las poblaciones indígenas.

DESAFÍOS EN LA EVALUACIÓN DE RENDIMIENTO EN POBLACIONES INDÍGENAS

LILIANA MIRANDA⁸

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

ESTA ES UNA APUESTA DESDE EL DERECHO DE LOS ESTUDIANTES A UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD CON EQUITAD, EN LA QUE EL ESTADO DEBE GARANTIZAR QUE TODOS, A LO LARGO DE SU EDUCACIÓN BÁSICA OBLIGATORIA, DESARROLLEN UN CONJUNTO DE CAPACIDADES Y HABILIDADES QUE LES PERMITAN DESENVOLVERSE COMO CIUDADANOS Y CONTRIBUIR A SU SOCIEDAD.

LAS EVALUACIONES DE RENDIMIENTO ESCOLAR COMO HERRAMIENTAS EDUCATIVAS

En nuestro país, lamentablemente, las poblaciones indígenas presentan bastante rezago en diferentes indicadores educativos respecto a las poblaciones castellanohablantes. De acuerdo con los resultados de la evaluación censal del 2012, los estudiantes de poblaciones indígenas que han desarrollado los conocimientos y las habilidades esperados en comprensión lectora no sobrepasan el 15%.

Las evaluaciones de rendimiento parten de algunos supuestos que se deben considerar. Uno de estos es que las pruebas de ren-

dimiento, con todas sus limitaciones, constituyen herramientas válidas y relevantes para ofrecer información sobre los desafíos, las fortalezas y los logros de aprendizaje de los estudiantes. Esta es una apuesta desde el derecho de los estudiantes a una educación de calidad con equidad, en la que el Estado debe garantizar que todos, a lo largo de su educación básica obligatoria, desarrollen un conjunto de capacidades y habilidades que les permitan desenvolverse como ciudadanos y contribuir a su sociedad.

Otro punto importante es que los sistemas de evaluación deben ser entendidos también como instancias de segundo piso; es decir, estos sistemas evalúan sobre la base de referentes curriculares —sobre todo

8. Texto editado sobre la base de la transcripción de su ponencia.

RETOS Y TENSIONES DE LAS EVALUACIONES DE RENDIMIENTO EN POBLACIONES INDÍGENAS

1. *Expectativas de logro:* Al no contar con definiciones curriculares claras sobre qué se espera que logren los estudiantes de las poblaciones originarias en los primeros grados, la graduación de la dificultad de las pruebas ha sido —y es— un proceso complejo.
2. *Normalización de lenguas originarias:* Al tratarse de poblaciones con limitada tradición escrita, hay un conjunto de decisiones que se deben tomar al momento de elaborar las pruebas con relación a los préstamos lingüísticos, refonologizaciones y neologismos.
3. *Indicadores de evaluación pertinentes:* La definición y el uso de indicadores pertinentes para evaluar ciertas capacidades en poblaciones originarias es un proceso en construcción.
4. *Información y sistematización:* Si bien estas evaluaciones permiten un flujo continuo de información que sirve 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 y pertinencia:* El objetivo de las evaluaciones es monitorear el rendimiento de los estudiantes a lo largo del tiempo. Sin embargo, como las evaluaciones a poblaciones originarias constituyen un campo relativamente nuevo, demandan una revisión continua de los instrumentos y de los protocolos de aplicación, lo que puede conllevar a hacer algunas modificaciones; por lo tanto, no siempre se pueden asegurar comparaciones estrictas en el tiempo.

cuando hablamos de las evaluaciones nacionales— y también sobre la base de los objetivos de la política educativa nacional. Por ello, es importante precisar que el marco institucional en el que se implementan las evaluaciones de rendimiento escolar busca que los estudiantes no solo mantengan su lengua materna —sea el castellano o una lengua originaria—, sino que también la desarrollen.

LA EXPERIENCIA DESDE EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

En el 2006, el Ministerio de Educación tomó la decisión de llevar a cabo evaluaciones de carácter censal en segundo grado de primaria. Con ello, se buscó dar el mensaje de que, desde los primeros grados, los estudiantes deberían desarrollar ciertas habilidades básicas que les permitan continuar aprendiendo a lo largo de su educación. Así, se trataba de

CON ELLO, SE BUSCÓ
DAR EL MENSAJE DE QUE,
DESDE LOS PRIMEROS
GRADOS, LOS ESTUDIANTES
DEBERÍAN DESARROLLAR
CIERTAS HABILIDADES
BÁSICAS QUE LES
PERMITAN CONTINUAR
APRENDIENDO A LO LARGO
DE SU EDUCACIÓN.

garantizar el desarrollo de capacidades fundamentales de manera oportuna, dado que otras evaluaciones mostraban que los estudiantes de grados más avanzados presentaban serias dificultades en sus aprendizajes respecto de lo prescrito en el currículo.

Antes de llevar a cabo las evaluaciones censales, se debían tomar ciertas decisiones. Una de ellas era resolver si se evaluaba a todos los estudiantes en el segundo grado de primaria —es decir, si era pertinente evaluar a los niños con lengua originaria en ese grado— o si se debía evaluarlos en un grado posterior, considerando las características de dicha población. Asimismo, se tenía que determinar qué competencias se evaluarían, cuál sería la dificultad de las preguntas de las pruebas, con qué lenguas se empezaría a trabajar y qué criterios se aplicarían. Se intentó responder estas preguntas mediante la búsqueda de experiencias internacionales; sin embargo, no se encontraron casos aplicables al contexto peruano. Un tema adicional era cómo nos podíamos acercar, de mejor manera, a los diferentes grados de bilingüismo que se presentan en todas las

escuelas como consecuencia de los procesos de migración.

Finalmente, en este conjunto complejo de demandas institucionales, constreñimientos estatales y pedidos de la sociedad civil, la Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (UMC) asumió el desafío de hacer evaluaciones, en cuarto grado de primaria, en comprensión de lectura en lengua originaria y castellano como segunda lengua, empezando con aquellas poblaciones que tenían un conjunto mayoritario de hablantes y cuyas lenguas estaban normalizadas. Esto implicó la apertura de oportunidades, pero también el surgimiento de tensiones, temores y preguntas hacia el futuro.

Si bien durante estos años las evaluaciones han brindado información acerca del nivel de aprendizaje de los estudiantes de las poblaciones indígenas, es un campo de conocimiento todavía poco explorado, por lo que es necesario realizar más investigaciones sobre estos temas.

COMENTARIOS

CÉSAR GUADALUPE⁹

Profesor e investigador de la
Universidad del Pacífico

¿CUÁL ES EL PROPÓSITO DE HACER EVALUACIONES ESTANDARIZADAS?

Si las pruebas estandarizadas en la evaluación educativa tienen sentido es porque permiten, entre otras cosas, dos usos claves. Por un lado, posibilitan comparar resultados en el tiempo, para ver si mejoramos o empeoramos. Por otro, permiten comparar grupos, para mostrar las brechas y saber quiénes están en desventaja. Lo que se viene observando durante los últimos años es que existen brechas significativas en los resultados de los estudiantes indígenas y los castellanohablantes que, lamentablemente, no han tendido a reducirse.

PROBLEMATIZANDO LAS EVALUACIONES CENSALES ESTANDARIZADAS EN EL CONTEXTO PERUANO

Un factor que se debe tomar en cuenta es que existe una tendencia a considerar la educación intercultural bilingüe de manera idiosincrática, cuando, en realidad, se presenta en muchas partes del mundo. El problema principal es que varios de los contextos multilingües corresponden a una cultura fundamentalmente oral. Es esta oralidad la que no se está manejando de manera adecuada, puesto que existen contextos ágrafos que necesitan una enseñanza diferenciada. En estos contextos, los programas curriculares y la formación docente no estarían

ES FUNDAMENTAL ACLARAR CUÁL ES EL PROPÓSITO DE HACER EVALUACIONES ESTANDARIZADAS, Y SABER LAS CONSECUENCIAS Y LIMITACIONES DE LAS DECISIONES QUE SE TOMARON AL IMPLEMENTARLAS.

9. Texto editado sobre la base de la transcripción de su ponencia.

SI LAS PRUEBAS ESTANDARIZADAS EN LA EVALUACIÓN EDUCATIVA TIENEN SENTIDO ES PORQUE PERMITEN, ENTRE OTRAS COSAS, DOS USOS CLAVES. POR UN LADO, POSIBILITAN COMPARAR RESULTADOS EN EL TIEMPO, PARA VER SI MEJORAMOS O EMPEORAMOS. POR OTRO, PERMITEN COMPARAR GRUPOS, PARA MOSTRAR LAS BRECHAS Y SABER QUIÉNES ESTÁN EN DESVENTAJA.

incluyendo esta oralidad, propia de nuestra cultura, tanto con relación a los modelos como a las prácticas pedagógicas en el aula.

El segundo elemento se vincula a si se debería contar con evaluaciones censales o muestrales. Las evaluaciones censales permiten dar información, a cada padre y madre de familia, acerca del aprendizaje de su hijo. Asimismo, una ventaja frente a las evaluaciones muestrales es que se obtienen resultados desagregados, es decir, a nivel de escuelas y de estudiantes. No obstante, cabe recalcar que una evaluación muestral puede cubrir más temas y con mayor profundidad que una prueba censal, en la que es difícil generar información comprehensiva sobre la variedad de capacidades incluidas en el currículo. La interrogante que queda es cuál de estos diseños de evaluación se debería priorizar.

El tercer tema está vinculado al grado que se debe evaluar. Este es un aspecto relevante, ya que si bien es mejor detectar los problemas en los primeros grados —cuando aún se pueden sentar mejor algunos fundamentos para que los estudiantes sigan aprendiendo durante toda la vida—, en dichos grados no es posible preguntar a

los niños y niñas acerca de las características de su familia y su nivel socioeconómico debido a que, a esta edad, no podrían ser buenos informantes. Y sin esta información, resulta difícil contextualizar o intentar explicar el aprendizaje con relación a los factores que se asocian a este. Asimismo, aplicar la prueba en los primeros grados implica evaluar una lectura en proceso de adquisición, que depende mucho, sobre todo, de las características de la lengua y de su escritura, lo cual genera que la evaluación comparable sea más complicada.

RECOMENDACIONES PARA LA APLICACIÓN DE EVALUACIONES ESTANDARIZADAS

En resumen, es fundamental aclarar cuál es el propósito de hacer evaluaciones estandarizadas, y saber las consecuencias y limitaciones de las decisiones que se tomaron al implementarlas. Es muy valioso que existan espacios como este para hablar de estos temas. Además, contamos con un Ministerio de Educación abierto y deseoso de discutir cómo abordar los problemas mencionados. Eso es algo que no ocurre en otras partes del mundo.

COMENTARIOS

LUIS ENRIQUE LÓPEZ HURTADO¹⁰

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

LA IMPORTANCIA DE LA CONTEXTUALIZACIÓN

En 1989, en Puno, evaluamos un programa de educación bilingüe para niños aimara y castellano hablantes de cuarto grado de primaria, luego de casi 10 años de que hubiera empezado a aplicarse. Elaboramos una prueba estándar en matemática, de acuerdo con el currículo nacional, tanto en aimara como en castellano, y obtuvimos resultados muy bajos en ambas lenguas. Ante esto, preocupados por esos resultados, optamos por elaborar otra prueba con otra manera de evaluar.

En el altiplano, hay una conocida atracción turística, la Fiesta de la Alasitas, que se caracteriza porque se venden productos

y billetes en miniatura. Lo que hicimos fue recolectar estos billetes e instalar una simulación de compra y venta, en la que algunos niños eran vendedores y otros, compradores. El hallazgo fue que las mismas preguntas que habíamos evaluado de manera convencional obtuvieron respuestas totalmente distintas: ahora, los estudiantes lograban resultados mucho mejores en matemática, y es que, en este caso en particular, los niños aimara eran hijos de comerciantes y, por lo tanto, muy diestros en el manejo del dinero. Esta experiencia pone en evidencia la importancia del contexto de oralidad y del contexto cultural en las evaluaciones.

EN EL SISTEMA EDUCATIVO PERUANO, AÚN NO HEMOS SIDO CAPACES DE COMPRENDER LA *ORALIDAD* EN SU VERDADERA DIMENSIÓN Y SEGUIMOS PENSANDO EN ESTA COMO SINÓNIMO DE *EXPRESIÓN ORAL*, CUANDO AMBOS SON DOS CONCEPTOS RELACIONADOS, PERO DIFERENTES.

10. Texto editado sobre la base de la transcripción de su ponencia.

EN AMÉRICA LATINA,
TENEMOS UNA ELABORADA
RETÓRICA CON RESPECTO
A LOS DERECHOS DE
LAS MINORÍAS Y A LOS
DERECHOS DE LOS
PUEBLOS INDÍGENAS,
PERO, EN RIGOR, LA
LÓGICA DEL ESTADO SIGUE
SIENDO LA LÓGICA DE
LA HOMOGENEIZACIÓN
CULTURAL, ES DECIR, LA
UNIFORMIZACIÓN.

RETOS EN LA APLICACIÓN DE EVALUACIONES ESTANDARIZADAS EN EL PERÚ

En el sistema educativo peruano, aún no hemos sido capaces de comprender la *oralidad* en su verdadera dimensión y seguimos pensando en esta como sinónimo de *expresión oral*, cuando ambos son dos conceptos relacionados, pero diferentes. El desarrollo de la expresión oral está vinculado al paso de la comunicación de ambientes informales a ambientes formales, como el ámbito escolar. También se relaciona con el desarrollo de las capacidades para relacionarse con adultos y en contextos en los que es necesario compartir turnos, como el aula. Los niños de contextos indígenas vienen de un sistema social donde se aprende y se construye conocimiento por la vía oral. Al hablar de pro-

gramas de educación intercultural bilingüe, no solo en el Perú sino en América Latina, poco esfuerzo se hace para incorporar en las escuelas esta *oralidad* de la familia y la cultura, y más bien seguimos considerando la *oralidad* como sinónimo de *expresión oral*.

Otro problema es que parece que seguimos anclados al criterio de la lengua como único indicador de pertenencia étnica. La lengua es importante, pero no suficiente porque, debido a los cambios que se han producido en el país, hablar una lengua indígena no es sinónimo de ser indígena, y viceversa. Por ejemplo, en Cusco y Ayacucho hay mestizos que, sin ser indígenas, se comunican mediante una lengua originaria. De la misma manera, hay muchos indígenas que han perdido sus lenguas ancestrales y se comunican en castellano. Es justamente

este último grupo el que es excluido de las definiciones de indígena que se suelen usar en los censos del país.

REFLEXIÓN SOBRE LAS EVALUACIONES ESTANDARIZADAS

El tema de cómo evaluar es más importante en contextos carentes de una cultura de evaluación. Creo que se debe reflexionar mucho más sobre cómo evaluar en contextos de diversidad, en particular en contextos indígenas.

Un tema que estoy trabajando fuertemente durante los últimos años es la brecha entre la retórica legal y la práctica escolar. En América Latina, tenemos una elaborada retórica con respecto a los derechos de las minorías y a los derechos de los pueblos

indígenas, pero, en rigor, la lógica del Estado sigue siendo la lógica de la homogeneización cultural, es decir, la uniformización. El Estado y la academia han hecho suyos el discurso de la interculturalidad, pero más que un régimen de interculturalidad, lo que hay es un multiculturalismo en el que cada uno coexiste por su lado.

Por último, es clave establecer una definición de escuela intercultural bilingüe. Hasta ahora, esta se ha definido sobre la base de si la lengua materna de los alumnos es indígena, mas no se sabía si, efectivamente, su educación era bilingüe. Para que el desarrollo del bilingüismo comience a dar frutos, es necesario contar con un plan mínimo que contemple recibir educación bilingüe de manera consistente y efectiva durante varios años.

STEPHEN HABER¹¹

Universidad de Stanford



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

LA FORMACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

A nivel mundial, los países con mayor riqueza —medida como PBI per cápita— y democracia se aglomeran geográficamente, y esto no es casual. Nuestro objetivo es entender los orígenes de esta aglomeración y, en particular, analizar en qué formas sería posible modificar este proceso. Si bien este ha sido un tema tratado por una larga tradición de autores —desde Aristóteles y Tocqueville hasta North y Acemoglu, Johnson y Robinson—, no existe un consenso sobre los orígenes de las instituciones económicas y políticas que generan desarrollo, o sobre por qué estas se aglomeran geográficamente.

En respuesta a ello, nuestra hipótesis se sostiene en tres elementos. El primero es que el clima influyó en las instituciones que las sociedades podían escoger para mitigar los problemas de escasez e incertidumbre de alimentos. El segundo, que el tamaño del mercado se determinó por la geografía. El tercero, que el clima y la geografía originaron el desarrollo de diferentes ecosistemas económicos y estos dirigieron a las sociedades por diferentes sendas de desarrollo institucional en el largo plazo. ¿Qué quiere decir esto, finalmente? Que era más probable que un PIB per cápita alto y una democracia robusta surgieran en unos ecosistemas que en otros.

Tres factores determinan la habilidad de una sociedad para mitigar la incertidumbre y la escasez de alimentos:

¿QUÉ QUIERE DECIR ESTO, FINALMENTE? QUE ERA MÁS PROBABLE QUE UN PIB PER CÁPITA ALTO Y UNA DEMOCRACIA ROBUSTA SURGIERAN EN UNOS ECOSISTEMAS QUE EN OTROS.

11. Texto editado sobre la base de la transcripción de su ponencia.

1. Su capacidad de producción de alimentos almacenables.
2. Si su exposición es a *shocks* climatológicos idiosincrásicos o agregados.
3. Si sus costos de transporte son altos o bajos, lo que es, finalmente, una función de la topografía.

Lo que observamos es que estos tres factores 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 a los Estados a desarrollar una estrategia para mitigar la incertidumbre; esta estrategia, a su vez, impulsó a las instituciones que jugaban el papel de fortalecer o proteger las transacciones entre agentes económicos. El incentivo para estos agentes consistía en desarrollar un Estado que permitiera las

transacciones; que tuviera poder, pero que al mismo tiempo fuera 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 la escasez. Si en un grupo de productores individuales cada uno se siente amenazado por la posibilidad de escasez e incertidumbre, estamos ante una sociedad que establece que todas sus interacciones pueden realizarse por medio de un contrato entre individuos, y el rol de las instituciones consiste en proteger y hacer factibles estos contratos. En este tipo de sociedad, caracterizada por transacciones y contratos

LA GENERACIÓN DE CAMBIOS INSTITUCIONALES QUE MOTIVEN PROCESOS DE DESARROLLO EXIGE PENSAR EN CÓMO NUESTRAS DECISIONES INFLUYEN EN LOS INCENTIVOS DE LOS AGENTES ECONÓMICOS, PORQUE ES DE AHÍ DE DONDE PROVIENEN LAS INSTITUCIONES. HAY QUE PENSAR EN EL ECOSISTEMA QUE FORMA LAS INSTITUCIONES.

LA GENERACIÓN DE
CAMBIOS INSTITUCIONALES
QUE MOTIVEN PROCESOS
DE DESARROLLO EXIGE
PENSAR EN CÓMO
NUESTRAS DECISIONES
INFLUYEN EN LOS
INCENTIVOS DE LOS
AGENTES ECONÓMICOS,
PORQUE ES DE AHÍ DE
DONDE PROVIENEN LAS
INSTITUCIONES.

exigibles, naturalmente se incentiva la especialización, y el tamaño del mercado impulsa el desarrollo del PIB por medio de la generación de procesos de innovación.

En este tipo de sistema, además, la democracia puede sobrevivir fácilmente porque existen incentivos para la formación de un Estado limitado, y productores y ciudadanos cuyos incentivos están alineados, y gozan de un alto nivel de capital humano. Si pensamos en un espacio en el que es necesario mitigar la escasez y la incertidumbre, y que, además, presenta choques agregados, esto no funciona. Lo que requieren estos lugares son Estados que, por medio de mecanismos centralizados, logren agregar productividad, para, finalmente, distribuir alimentos y recursos durante los tiempos de escasez.

Aunque las instituciones tienen un origen histórico y, en efecto, influyen en los resultados presentes, esto no implica que su persistencia en el tiempo sea inevitable. En ese sentido, los pensadores del desarrollo pueden tomar ventaja de dos fenómenos importantes que vienen ocurriendo en el mundo: por un lado, la caída del costo de transporte; y, por otro, la caída del precio de la información.

La generación de cambios institucionales que motiven procesos de desarrollo exige pensar en cómo nuestras decisiones influyen en los incentivos de los agentes económicos, porque es de ahí de donde provienen 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), cuyo objetivo principal es 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 previstos del cambio climático (CC).

El carácter transversal de los temas vinculados al CC hace indispensable contar con altos niveles de coordinación y participación sectorial para analizar efectos, proponer e implementar medidas y, posteriormente, evaluar resultados. El Brasil es uno de los países de la región que ha logrado importantes avances en el desarrollo de estas tareas, para lo cual 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 PREVISTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO.

EL CARÁCTER TRASVERSAL
DE LOS TEMAS
VINCULADOS AL 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 la evaluación de políticas para enfrentar el CC en el Brasil.

La segunda ponencia, a cargo de Rossana Scribano, del Instituto Desarrollo del Paraguay, muestra la importancia de pensar estas estrategias y planes no solamente en el ámbito 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, Paola Alfaro, representante del Ministerio del Ambiente del Perú, detalla las acciones que viene realizando 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 CC y medioambiente.

ESTRATEGIAS BRASILEÑAS DE MITIGACIÓN Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

JOSÉ FERES¹²

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 el Brasil* y *Economía de bajo carbono*. Ambos estudios marcaron la pauta para las estrategias de mitigación y adaptación desde el Estado brasileño.

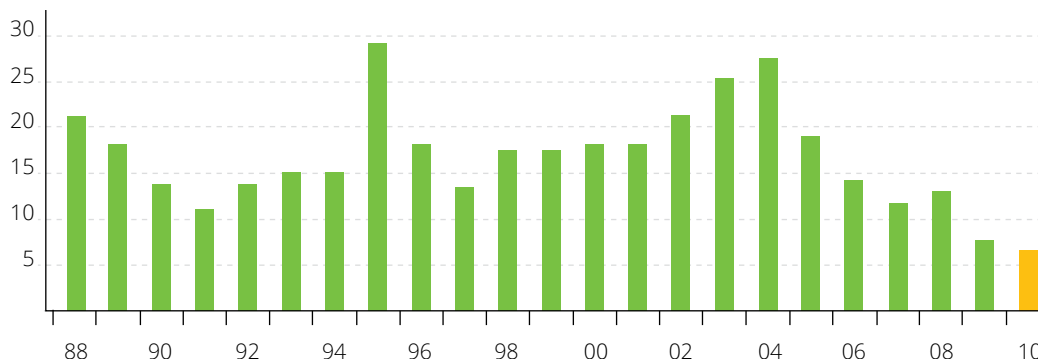
Actualmente, se están llevando a cabo dos nuevos estudios centrales: Brasil 2040, enfocado principalmente en estrategias de adaptación al CC, y el proyecto IES Brasil, cuyo objetivo es fortalecer la posición del Brasil en la COP de París.

ESTUDIO CLAVE: ECONOMÍA DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL BRASIL

El primer informe mencionado tuvo como objetivo 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.

LA META GLOBAL ES UNA REDUCCIÓN DE EMISIONES DE ENTRE 36,1 Y 38,9 HASTA EL AÑO 2020, Y SE CUENTA TAMBIÉN CON METAS SECTORIALES REFERIDAS A LA REDUCCIÓN DEL USO DEL SUELO —SOBRE TODO EN LA ZONA AMAZÓNICA— PARA ENERGÍA, AGRICULTURA Y GANADERÍA, Y PROCESOS INDUSTRIALES Y TRATAMIENTO DE DESECHOS.

12. Texto editado sobre la base de la transcripción de su ponencia.

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.

EJES DE ACCIÓN PARA PREVENIR Y CONTROLAR 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 deforestación*

En el sector Energía, por ejemplo, en el que la hidroelectricidad aporta el 80% de la oferta, el mecanismo de impacto identificado se produce mediante 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 EL BRASIL

Estos estudios iniciales constituyeron la base para la propuesta de metas naciona-

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.

les 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 de entre 36,1% y 38,9% hasta el año 2020, y se cuenta también con metas sectoriales referidas a 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 la reducción de emisiones en la Amazonía, vinculada principalmente a la reducción de la deforestación. Sin embargo, esta meta fue alcan-

zada incluso antes del plazo previsto. Este resultado generó un nuevo debate sobre los mecanismos que han jugado un papel en disminuir la deforestación de la Amazonía. Mientras algunos planteaban que esta se debió principalmente a las condiciones de mercado de los últimos años —pues se produjo una fuerte caída de los precios de productos agrícolas, los cuales se suelen correlacionar negativamente con la deforestación—, otros sostenían 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 tarea de disminuir la deforestación de 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 SCRIBANO¹³

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

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 hectáreas/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 es la forma en que 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 —del Gobierno, el sector privado, las

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.

13. Texto editado sobre la base de la transcripción de su ponencia.

comunidades—. El propósito de estos era identificar las medidas de adaptación sobre los impactos potenciales y definir, de esta manera, las medidas de adaptación en el nivel regional. En el ámbito local se realizó el mismo proceso, pero con cuatro comunidades que comparten un sistema social de producción diferente.

INCIDENCIA PÚBLICA

A partir de este proceso, que contó con mucha participación y visibilidad en el ámbito regional, se realizaron varias presentaciones a nivel gubernamental en el 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 complementarla con otros estudios existentes, para ver si, sobre esa base, es posible diseñar 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

- *Incorporar las medidas de adaptación basadas en ecosistemas 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

LOS PAÍSES QUE
CONFORMAN NUESTRA
REGIÓN COMPARTEN
CONDICIONES DE
VULNERABILIDAD
MUY SIMILARES. ASÍ,
ENFRENTAMOS GRANDES
VULNERABILIDADES
ECONÓMICAS EN LAS
ACTIVIDADES QUE
DEPENDEN DEL CLIMA,
COMO LA AGRICULTURA, LA
ACTIVIDAD AGROPECUARIA
Y, EN NUESTRO CASO,
TAMBIÉN LA PESCA.

Los países que conforman nuestra región comparten condiciones de vulnerabilidad muy similares. Así, enfrentamos grandes vulnerabilidades económicas en las actividades que dependen del clima, como la agricultura, la actividad agropecuaria y, en nuestro caso, también 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 recuerda lo urgente que es, para los países de la región, contar con planes de adaptación que enfrenten estos problemas. Sin embargo, por diversos motivos —entre ellos llevados por la tendencia mundial y el mayor financiamiento para estos temas—, muchos hemos empezado un poco más con la mitigación.

14. Texto editado sobre la base de la transcripción de su ponencia.

PAOLA ALFARO¹⁴

Representante del
Ministerio del Ambiente del Perú

En el caso del Perú, hay una Estrategia Nacional de Cambio Climático, que fue diseñada varios años atrás con una institucionalidad y condiciones diferentes. Por ello, este instrumento ha pasado por un proceso participativo de actualización y está pronto a ser aprobado. La estrategia aborda tanto los temas de mitigación como los de adaptación, aunque este último en menor medida. En cuanto a los estudios en mitigación, contamos con avances bastante significativos gracias a un proyecto muy importante: el Plan Cambio Climático. En este, al igual que en el Brasil, hemos analizado curvas de abatimiento, y hemos identificado partes de la curva en las que los costos son negativos y 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 reside, 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 garantice un uso más eficiente de los recursos y 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. Tenemos que aprovechar 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. Contamos con 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 RESIDE,
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 GARANTICE
UN USO MÁS EFICIENTE
DE LOS RECURSOS Y UNA
MENOR CONTAMINACIÓN.



DESAFÍOS EN LA GOBERNANZA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

GARANTIZAR LA
DISPONIBILIDAD,
DISTRIBUCIÓN, CONTROL DE
CALIDAD Y GOBERNANZA
DE LOS RECURSOS
HÍDRICOS PLANTEA LA
NECESIDAD DE APLICAR
MODELOS COMPLEJOS DE
GESTIÓN, QUE SON CLAVE
PARA EL DESARROLLO
DE LOS PAÍSES, MÁS
AÚN CUANDO ESTOS
ESTÁN CONFORMADOS
POR TERRITORIOS
EXTREMADAMENTE
HETEROCÉNEOS.

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 contrasta con diversos indicadores que señalan que buena parte de la región sufre 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.

Garantizar la disponibilidad, distribución, control de calidad y gobernanza de los recursos hídricos plantea la necesidad de aplicar 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, expuso 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 rela-

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 .

ciona 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 del Estado peruano para resolverlos. Finalmente, también se contó con la participación de Juan Carlos Castro —director de Gestión de Cali-

dad 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.

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

HELENA COTLER¹⁵

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

SITUACIÓN

En México, las aguas son propiedad de la nación, pero toda la tarea de administrarlas —desde las concesiones, la extracción, el tratamiento, las descargas, la resolución de conflictos y la elaboración de normas— recae en la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. La Comisión administra las aguas del país de una manera bastante homogénea, mediante tres organismos de cuencas.

El principal problema, en términos de la gestión del agua, es la inmensa brecha de aumento de la población en México —actualmente, tiene 118 millones de habi-

tantes— y el decrecimiento de la disponibilidad natural media per cápita del agua. A pesar del modelo de gestión hídrica vigente 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 estamos siguiendo desde la década de 1990, sin considerar la heterogeneidad territorial. La gestión termina siendo igual en el norte árido que en el sur tropical húmedo, con un énfasis hidráulico muy fuerte. La idea es

RECOMENDACIONES PARA
POLÍTICAS PÚBLICAS: (1)
REALIZAR CAMBIOS EN LAS
UNIDADES DE PLANEACIÓN
Y GESTIÓN DEL RECURSO;
(2) MANTENER EL
CAUDAL ECOLÓGICO DE
LOS RÍOS; (3) MANEJAR
INTEGRALMENTE LAS
CUENCAS; Y (4)
MANTENER LA VEGETACIÓN
RÍPIA DE LOS RÍOS.

15. Texto editado sobre la base de la transcripción de su ponencia.

DURANTE ESE PROCESO, NOTAMOS QUE, SOBRE LA BASE DEL MANEJO DE CUENCAS, SE PUDO 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.

que, con la construcción de presas, se puede resolver la disponibilidad hídrica, pero 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 los recursos hídricos están íntimamente relacionadas. Sin embargo, lo que hemos hecho es separarlas hablando, por un lado, de gestión de recursos hídricos —que se quiere resolver con presas— y, por otro, 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, pues esta 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. *Realizar 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 permeamos el enfoque de cuencas entre instituciones gubernamentales y del sector

EL MANEJO DE CUENCAS
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.

ambiental. Después de ocho años de análisis, de estudios y de convencimiento de que la cuenca hidrográfica 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 Cambio Climático y el Programa Sectorial de Medio Ambiente 2013-2018.

2. *Mantener el caudal ecológico de los ríos:* Es muy importante, tanto en términos de salud como 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 la metodología para analizar cuánta agua requiere mantener el caudal de un río, con la finalidad de convencer a los distintos sectores usuarios de controlar la presión a la que está sometida cada cuenca.
3. *Manejar integralmente las cuencas:* Si bien hay mucha literatura internacional sobre el tema, era fundamental elaborar 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. Durante ese proceso, notamos que, sobre la base del manejo de cuencas, se pudo 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 cuencas 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 la vegetación ripia de los ríos:* 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 provenientes de 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 crear un sistema de recuperación de ecosistemas riparios.

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

EDUARDO ZEGARRA¹⁶

Investigador principal
de GRADE, Perú

SITUACIÓN

En general, como colectividad, en el Perú estamos enfrentando 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 consiste en que, si bien somos uno de los países del mundo que cuenta con más agua, 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 incrementar 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 de la costa pagan por el agua

LA BUENA GESTIÓN DEL AGUA NECESITA UN ESTADO CON ALTA CAPACIDAD REGULATORIA Y AUTORIDADES DE CUENCAS MUY FUERTES, QUE MANEJEN INSTRUMENTOS TARIFARIOS EFICACES Y QUE CUENTEN CON LA POTENCIA PARA FINANCIAR LA GESTIÓN Y LAS INGRESANTES INVERSIONES —PÚBLICAS Y PRIVADAS— NECESARIAS EN CADA ESPACIO HIDROGRÁFICO PARTICULAR.

16. Texto editado sobre la base de la transcripción de su ponencia.

ALGUNAS IDEAS PARA LA AGENDA:

- La autoridad del agua tiene que dejar de ser la autoridad dentro de un sector, como es en agricultura. Se tienen que sincerar las tarifas de uso agrario en la costa y promover la tecnificación del riego.
- La inversión pública en riego debe orientarse hacia la sierra y selva —escalas pequeña y mediana—, y dejar atrás los grandes proyectos en la costa, por que son muy costosos e ineficientes (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 la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) para enfrentar seriamente el tema de la calidad del agua potable, que actualmente es pésima, sobre todo en zonas rurales.
- Es necesario enfrentar el problema del bajo acceso del 10% de la población 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.

solo el 30% de lo que deberían pagar para solventar al menos los costos de mantenimiento, pese a que este pago solo representa el 2% de sus costos de producción.

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. Las proyecciones indican que, hacia el 2020, ya entraremos en una situación de mayor estrés hídrico —es decir, mayor vulnerabilidad y crisis—, pese a que aún falta realizar ajustes que consideren los efectos del cambio climático.

2. Pese a su importancia, el agua 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 —la Autoridad Nacional del Agua (ANA)— 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 presentan pérdidas y mala calidad de servicio.

5. La política de inversiones en agua ha sido errática y poco efectiva tanto para enfrentar subcoberturas como los graves problemas de desigualdad.

Los economistas generalmente han tratado al agua como si fuera un «bien económico» como cualquier otro; es decir, uno que debería transarse en los mercados y tener precio para poder ser más eficiente. Sin embargo, el agua rara vez se puede transar en los mercados, dadas las externalidades y altos costos de transacción que genera. Además, es un recurso que muestra 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 aún, el acceso al agua potable y al 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 cuando promovemos un uso más eficiente y equitativo mediante discursos extremos sobre la capacidad única del mercado o del Estado para gestionar el agua. Se requieren ambas participaciones. La buena gestión del agua necesita un Estado con alta capacidad regulatoria y autoridades de cuencas muy fuertes, que manejen instrumentos tarifarios eficaces y que cuenten 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.

LA CONDICIÓN ESPECIAL DEL AGUA JUSTIFICA UN TRATAMIENTO CONCEPTUAL Y DE POLÍTICA MUY PARTICULAR. NO AVANZAMOS MUCHO CUANDO PROMOVEMOS UN USO MÁS EFICIENTE Y EQUITATIVO MEDIANTE DISCURSOS EXTREMOS SOBRE LA CAPACIDAD ÚNICA DEL MERCADO O DEL ESTADO PARA GESTIONAR EL AGUA. SE REQUIEREN AMBAS PARTICIPACIONES

COMENTARIOS

NUESTRA LEY TIENE PREVISTA, POR EJEMPLO, LA CREACIÓN DE LOS CONSEJOS DE RECURSOS HÍDRICOS DE CUENCA —SEIS EN TOTAL—, CON LOS CUALES SE HAN VENIDO TRABAJANDO PLANES DE GESTIÓN ESPECÍFICOS, Y AHORA VENIMOS ANALIZANDO LAS POSIBILIDADES DE FINANCIAMIENTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTOS PLANES.

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 2009, luego de 40 años de aprobación de la ley anterior. Casi al mismo tiempo, se crea la 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 han 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.

JUAN CARLOS CASTRO¹⁷

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

17. Texto editado sobre la base de la transcripción de su ponencia.



INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y RECURSOS PÚBLICOS

Históricamente, América Latina 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 enfrentarán de nuevo 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 dos temas. El primero, los importantes cambios institucionales y de gestión ocurridos en el sector petrolero ecuatoriano durante los últimos años; y el segundo, el trabajo del Grupo Faro en el análisis de los efectos de estos cambios 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). Resalta 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. Él precisa algunos de los principales retos para mejorar 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 ARELLANO¹⁸

Directora de Investigación
del Grupo Faro

Ecuador lleva 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 crea el oleoducto de productos pesados, que llega a un pico de participación de empresas privadas hacia el 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 los 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 Hidro-

carburos, en el 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.

MEDIANTE LA INICIATIVA EXTRAYENDO TRANSPARENCIA, FARO VIENE TRABAJANDO DESDE HACE CINCO AÑOS TANTO EN EL TEMA DE LA GOBERNANZA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS COMO EN ALTERNATIVAS A LA ECONOMÍA EXTRACTIVISTA QUE UTILIZA RECURSOS DE LA EXPLOTACIÓN PETROLERA.

18. Texto editado sobre la base de la transcripción de su ponencia.

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.

Por otro lado, la renegociación de contratos se produjo alrededor de una tarifa única por barril extraído, que se negocia partiendo de las inversiones que realizan las empresas para la explotación petrolera, los costos de operación y los 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

Mediante la iniciativa Extrayendo Transparencia, Faro viene trabajando desde hace cinco años tanto en el tema de la 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 con-

EL ECUADOR ENFRENTA AHORA EL DESAFÍO DE UNA NUEVA EXPLOTACIÓN, QUE PODRÍA SER LA SEGUNDA FUENTE DE RECURSOS PETROLEROS MÁS IMPORTANTE DEL PAÍS.

flictividad 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.

EL DESAFÍO DE LA EXPLOTACIÓN EN EL PARQUE NACIONAL YASUNÍ

El 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 si se realizara la explotación petrolera.

Si bien esta iniciativa fue vista en el mundo como una importante innovación, el año pasado ha sido declarada un fracaso debido a que solo se logró recaudar el 1% del monto esperado. De esta manera, el presidente Correa dio paso a que la Asamblea Nacional emita 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 lograr un impacto territorial.

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

JEAN ACQUATELLA¹⁹

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.

EL 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, natural no renovable o natural renovable, en función de la tecnología— es el factor que determina el nivel de ingresos de un país. Para alcanzar un desarrollo sostenible, la única manera de contar con un nivel creciente de ingreso a largo plazo es mediante el cambio tecnológico y el mantenimiento del *stock* de capital en sus distintas formas.

En los países que cuentan con 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 mediante la 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 de otras formas de capital, para así poder alcanzar el 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.

19. Texto editado sobre la base de la transcripción de su ponencia.

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?

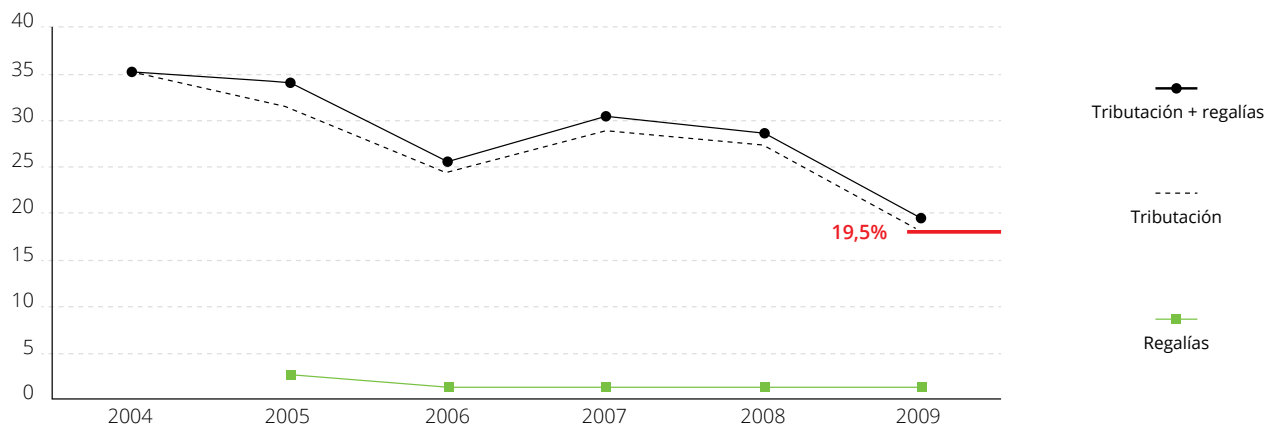
A nivel regional, las rentas mineras se multiplicaron por cuatro, de 0,54% del PIB regional en 1990-2003 a 2,08% del PIB regional en el 2004-2009; mientras que, a nivel de países individuales, estas rentas se multiplicaron por tres en Chile y Honduras, por cuatro en el Brasil, y por nueve en Nicaragua y el 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 del 1% al 3,7% de los ingresos fiscales totales, del 8,2% al 37,5% en Chile y del 2,9% al 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,

A NIVEL REGIONAL, LAS RENTAS MINERAS SE MULTIPLICARON POR CUATRO, DE 0,54% DEL PIB REGIONAL EN 1990-2003 A 2,08% DEL PIB REGIONAL EN EL 2004-2009; MIENTRAS QUE, A NIVEL DE PAÍSES INDIVIDUALES, ESTAS RENTAS SE MULTIPLICARON POR TRES EN CHILE Y HONDURAS, POR CUATRO EN EL BRASIL, Y POR NUEVE EN NICARAGUA Y EL 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.

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.

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. Asimismo, es necesario realizar un esfuerzo coordinado entre países para evitar la competencia fiscal que dificulte esta capacidad. También se necesita institucionalizar mecanismos que aseguren la inversión pública eficiente de las rentas captadas y su aplicación efectiva en la 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 MOLINA²⁰

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 propuesta 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 del 30% en el gasto total y del 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.

Es necesario retomar una discusión que venimos evitando desde hace muchos años,

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.

20. Texto editado sobre la base de la transcripción de su ponencia.

ES NECESARIO 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.

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, 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 nego-

ciar mejores arreglos con los privados, que le permitan al sector público cumplir sus funciones con una mejor dotación de recursos. Finalmente, tenemos que ser capaces de 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 de cada uno, y comenzar a invertir mucho más en capital humano.



DESARROLLO, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y USO DE RECURSOS NATURALES PASADO Y FUTURO

GAVIN WRIGHT²¹

Universidad de Stanford

El origen del liderazgo industrial de Estados Unidos en sectores extractivos —minerales, petróleo y gas natural— data de 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 que la fiebre del oro en California, durante los años previos, constituyó el origen de la estructura institucional para las industrias extractivas en Estados Unidos. Ello mediante medidas que se orientaron a la expansión de la frontera del cono-

cimiento y la generación de sinergias entre la ciencia y la 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, ocurrieron 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

EN BUENA CUENTA,
SOLO LA AFIRMACIÓN
CONDICIONAL PERSISTE:
LOS RECURSOS NATURALES
SON MALOS SI LAS
INSTITUCIONES NACIONALES
SON 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.

21. Texto editado sobre la base de la transcripción de su ponencia.

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 medioambiente.
- Son claves la internalización de metas y las interacciones entre los actores más importantes dentro de un «sistema de innovación».

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

Un ejemplo posterior de esta dinámica fue 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 Estados Unidos, mientras que en Chile, el estancamiento de la producción fue señal de estancamiento tecnológico. En conjunto, para el caso de Estados Unidos, 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.

RETOMANDO LA EXPERIENCIA DE ESTADOS UNIDOS —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:

La denominada «maldición de los recursos naturales» identifica una paradoja en la cual los países y las 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 las instituciones nacionales son 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 Estados Unidos —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.



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 es una invitación a reflexionar 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. Por ello, 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 contribuya al diseño y la ejecución de soluciones efectivas para los problemas sociales de América Latina.