

Aportando al avance en la política social

La investigación en gerencia social



PUCP

**LA INVESTIGACIÓN EN
GERENCIA SOCIAL,
APORTANDO AL AVANCE EN
LA POLÍTICA SOCIAL**

LA INVESTIGACIÓN EN GERENCIA SOCIAL: APORTANDO AL AVANCE EN LA POLÍTICA SOCIAL

SAN MIGUEL, 2019

ESCUELA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN GERENCIA SOCIAL



PUCP

Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP
Maestría en Gerencia Social,
Escuela de Posgrado
“La investigación en Gerencia Social: Aportando al avance en la política social”
Lima 2019
223 pp

1era. Edición, Julio 2019
500 ejemplares

MGS
Av. Universitaria 1801, San Miguel
Lima 15088
Teléfono: (51-1) 626-2000 anexo 5131, 5136, 5148
Correo electrónico: gsocial@pucp.edu.pe, mgs-informes@pucp.edu.pe
<http://posgrado.pucp.edu.pe/maestria/gerencia-social/>

Coordinación de publicaciones: Amelia Fort Carrillo

Foto de carátula: Talía Giesecke

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2019 –10028

Impreso en:
EQUIS EQUIS S.A.
Jr. Inca 130, Lima 34
equis50@yahoo.com

Julio 2019

CONTENIDO

Introducción 7

Más allá de la tesis. La Investigación en Gerencia Social..... 11
Teresa Tovar Samanez

PARTE I – INVESTIGACIONES PARA EL GRADO DE GERENTE SOCIAL

Diagnóstico de las competencias relacionadas a la atención primaria en salud de los profesionales del Servicio Rural Urbano Marginal de Salud de la Dirección Regional de Salud Lima – 2015..... 27
Lourdes Kusunoki y Mario Tavera

Los delegados comunitarios, experiencia de su empoderamiento en la lucha contra el VIH/sida en el Perú, Período 2007 – 2012..... 37
Virginia Baffigo de Pinillos y Carlos Centurión y Agüero

Neuromitos en beneficiarios de la “Beca Vocación de Maestro” del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo del Perú..... 49
Hans Lenin Contreras Pulache

Identificación y análisis de los factores que facilitaron y/o limitaron el desarrollo del “Programa de formación para los jóvenes indígenas de la selva peruana”. Caso: Programa de formación magisterial intercultural bilingüe del Centro de investigación profesionalización y extensión universitaria para la inclusión social y el desarrollo regional de Atalaya - Ucayali..... 61
Elvia Albarrán Medina

La radio comunitaria como mecanismo de aporte a la inclusión social. Análisis del componente comunicacional del Programa Nacional de Alimentación Escolar, Qali Warma..... 69
Marisol Magallanes Pineda

La gestión del cuidado: una investigación acción participativa con World Vision Perú (2012-2014) para construir un instrumento de protección de la niñez 77
Angelit Guzmán Chávez

El rol de los espacios de concertación y la participación ciudadana en el desarrollo local: el caso del distrito de Paucartambo, Cusco entre los años 2007 - 2012..... 93
Claudia Hintze Martínez

Los registros administrativos como alternativa de fuentes de información estadística en Lima Norte..... 105
Rocío Huaranga Rosales

PARTE II - INVESTIGACIONES PARA EL DOBLE GRADO

Magister en Gerencia Social – PUCP

Magister en Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación Social y el Desarrollo Local – Eafit, Medellín, Colombia

Empresas sociales: apuestas necesarias e innovadoras para el desarrollo territorial ..117
Mario E. Vargas Sáenz PhD

Modelo de un proceso socialmente rentable de desarrollo económico territorial endógeno en Lima Norte que favorece a la gobernanza local entre los años 2012-2013..... 131
Liliana Galarreta

Análisis desde la cogestión y el turismo rural comunitario para el desarrollo económico local. Caso: Centro Poblado Rural Quebrada Verde de Pachacamac, Lima – Perú .. 144
Fiorella Bernabé Orellano, Mirian Chacolli Pineda y Ariel Díaz Aparicio

Los efectos del Proyecto “K’oñichuyawasi Casas Calientes y Limpias” en la salud y calidad de vida de las familias del distrito de Langui en Cusco:
Un estudio de caso 156
Eymi Montenegro Mont y Jorge Abanto Vigo

El emprendimiento en las personas con discapacidad en el distrito de Villa María del Triunfo es una vía para el logro de su vida independiente..... 171
Patricia Nieto Escobedo y Pablo Peña Becerra

El modelo de gestión y participación de actores involucrados en la pertinencia cultural de los servicios de salud en la provincia de Churcampa, Huancavelica..... 183
Conny Cindy Campos Salazar

Línea de Certificación de Competencias Laborales financiada por Fondoempleo. Estudio de caso a partir del proyecto “Certificación de Competencias Laborales en la provincia de Coronel Portillo, región Ucayali..... 197
Cynthia Vera y Noedith Rofríguez

Pautas para realizar la investigación y elaborar la tesis de maestría en Gerencia Social con éxito 215
Jimena Sánchez Barrenechea

▶ INTRODUCCIÓN

En el presente volumen de artículos sobre las investigaciones para optar el grado de la Maestría en Gerencia Social (MGS), se recogen tesis sobre diversas políticas sociales, que revisan varios aspectos involucrados en su diseño o implementación.

Así mismo, se incluyen algunas tesis del doble grado, opción que ofrece la MGS para obtener conjuntamente el grado de magister en Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación Social y el Desarrollo Local, que otorga la universidad Eafit de Medellín, Colombia.

En un aporte al esclarecimiento de la tarea investigativa, los profesores coordinadores de las especialidades ofrecen también sus reflexiones en este volumen, dirigido fundamentalmente a los miembros de la comunidad MGS.

En orden de aparición se encuentra, en primer lugar, el artículo de Teresa Tovar, docente coordinadora de los cursos de Investigación. En éste se apunta a los retos actuales para la gerencia social y por ende en la investigación de la especialidad. Se trata de revisar las formas y criterios usados, propios de un paradigma tradicional que se justifica en “lo científico” y acercarse a miradas más cercanas a la realidad social, con enfoque en el individuo y su integralidad.

Los graduados Lourdes Kusunoki y Mario Tavera se refieren en su artículo a una política que aporta a la efectividad de la Atención Primaria en Salud (APS). En este marco exploran la aplicabilidad del “Modelo de Atención Integral de Salud basado en Familia y Comunidad”, MAIS – BFC, evaluando las competencias logradas en los integrantes de los equipos de serumistas, tomando el caso de la Diresa Lima. A partir de ello hacen importantes propuestas para mejorar la política.

Virginia Baffigo y Carlos Centurión desarrollan sobre una estrategia en la lucha contra el VIH/SIDA. Se trata de un estudio que sistematiza la experiencia del programa del Fondo Mundial “Planes Nacionales Multisectoriales: Integrando recursos para la lucha contra el VIH y SIDA”, en lo que específicamente atañe a los delegados comunitarios. El estudio analiza los diversos elementos que pueden posibilitar su empoderamiento como personas y como agentes comunitarios.

Una política que busca mejorar la formación educativa de maestros es el artículo con el que contribuye Lenin Contreras. El Pronabec implementó una beca para la carrera de educación denominada “Beca Vocación de Maestro”. Esta se dirige a los

jóvenes egresados de secundaria que desean seguir la carrera. En la investigación se buscó evaluar los valores, conocimientos y creencias de los becarios respecto a las neurociencias y su importancia para la educación.

Una mirada a un caso de educación intercultural bilingüe es el tema del artículo que ofrece la egresada de la MGS, Elvia Albarrán. La autora reseña la importancia para la inclusión educativa, de políticas que favorezcan el acceso a la educación a la vez que se refuerzan la identidad cultural de los educandos. El caso de la universidad NOPOKI en Atalaya es analizado desde la gestión del Programa y la participación misma del alumnado.

Marisol Magallanes analiza la política comunicacional del programa Qali Warma y el uso que le dan las radios comunitarias para llegar de manera efectiva a la población. Para indagar en profundidad sobre el punto, toma el caso de la radio comunitaria en el distrito de Otuzco, región La Libertad. El análisis le permite formular una propuesta de lineamientos para un posible plan de comunicaciones del Programa.

Sobre la política de protección a la niñez, escribe Angelit Guzmán, también magister en gerencia social. Su estudio trata sobre la heurística en relación a buscar atender la grave situación social que puede afectar a niños y adolescentes. A partir de una intervención con World Vision Perú, se desarrolla la investigación acción participativa como método que permitirá indagar y encontrar soluciones al problema, así como proponer un instrumento gerencial que sirva a las organizaciones e instituciones en su propósito de dar protección a la niñez.

Claudia Hintze toma la experiencia de los espacios de concertación para el desarrollo local en el distrito de Paucartambo, región Cusco entre los años 2007 a 2012, para analizar la importancia que tiene la participación ciudadana en sí misma, en términos del ejercicio de los derechos ciudadanos y en su relevancia para el desarrollo territorial. Así, encuentra la validez y vigencia de un mecanismo participativo que puede facilitar los procesos locales de desarrollo.

Finaliza la primera parte del volumen con la investigación de Rocío Huaranga. La autora se pregunta si los registros administrativos de las municipalidades podrían ser utilizados como base de datos estadísticos para contar con información acerca de la población de las distintas localidades de Lima Norte. Recoge las condiciones de los municipios y las percepciones de los funcionarios locales para proponer las herramientas y criterios pertinentes así como las variables que deben recogerse.

En la segunda parte del libro, se presentan algunas investigaciones de los graduados que optaron por el doble grado, iniciando la sección con el esclarecedor artículo del profesor Mario Vargas, docente principal de la especialidad.

El artículo aporta una clara definición de las empresas sociales desde las diferentes perspectivas que las abordan, sus elementos esenciales y sus condiciones, así como

su importancia para la transformación de los valores sociales y culturales. Destaca, así mismo, la relevancia de establecer el nexo con la gerencia social.

Sobre una experiencia de desarrollo territorial, la del Consejo de Desarrollo Económico Territorial (CODET), de Lima Norte, sistematiza Liliana Galarreta, graduada y docente de la Maestría. Ella recoge y resalta los aspectos de la gestión que pueden constituir factores de éxito si se gestionan adecuadamente.

El poblado rural Quebrada Verde, en el distrito de Pachacamac, provincia de Lima, cuenta con el área natural de Lomas de Lúcumo donde la comunidad local implementó un circuito ecoturístico. Este constituye el caso de estudio sobre el turismo rural comunitario y la cogestión que presentan Fiorella Bernabé, Mirian Chacolli y Ariel Díaz. Ellos han analizado, a la luz del modelo de cogestión, la relación entre el proceso seguido en la experiencia concreta y el desarrollo económico local.

Eymi Montenegro y Jorge Abanto escriben sobre su investigación que tuvo como objetivo evaluar los efectos del proyecto del Grupo de Apoyo al Sector Rural de la PUCP “K’oñichuyawasi”, que implementa un paquete tecnológica para acondicionar y calentar las casas en zonas alto andinas. Buscaron conocer qué cambios se dieron a partir del proyecto, en las familias y en aspectos culturales prevaecientes en la comunidad.

El emprendimiento en las personas con discapacidad, es el artículo que resume la investigación realizada por Patricia Nieto y Pablo Peña en Villa María del Triunfo. El estudio de caso expone la situación que viven estas personas y sus emprendimientos por desconocimiento o prejuicio de terceros. El aporte y visión de los autores sobre las empresas sociales como alternativa viable para desarrollarse personal y organizacionalmente, muestra un camino atento a la realidad humana y los derechos de las personas.

La investigación realizada por Conny Campos, se trata de un estudio sobre la gestión y la implementación con pertinencia cultural de los servicios de atención de la salud materna en la provincia de Churcampa en Huancavelica, en el cual analiza la participación de los diversos actores que se involucraron en la experiencia y que, si bien lograron incidir en los resultados de la disminución de la mortalidad materna, tuvieron debilidades para garantizar una gestión sostenible.

Finalmente, se reseña la investigación presentada por Cynthia Vera y Noedith Rodríguez, en la cual analizan el proyecto “Certificación de Competencias Laborales en la provincia de Coronel Portillo, región Ucayali”. Este proyecto, ejecutado en el año 2014 buscó incidir en la problemática de la baja calidad del empleo con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la PEA local desempleada y sub empleada. El estudio en mención recoge los logros y desaciertos de la experiencia específicamente en lo que se refiere al perfil ocupacional de carpintero industrial y elabora una propuesta de mejora a partir de las conclusiones del análisis.

Más allá de la tesis. La Investigación en Gerencia Social

*Teresa Tovar Samanez*¹

El trabajo de elaboración de la tesis en la Maestría de Gerencia Social constituye un ejercicio de construcción de conocimiento relativamente nuevo. La Gerencia Social se viene afirmando en América Latina desde unos 25 años atrás. Surgió con la finalidad de preparar profesionales especializados en promover procesos de formación, implementación y evaluación de las políticas, programas y proyectos sociales. Luego, se ha ido desarrollando la construcción de referentes y metodologías para promover y analizar estos proyectos e intervenciones.

En este recorrido, la gerencia social y, por tanto la investigación en gerencia social, constituyen, al decir de muchos entendidos, un campo en construcción (Mokate 2005, 3), por dos razones, de un lado porque se entrecruza con otras disciplinas sociales y comparte enfoques y estrategias de intervención y de investigación crecientemente complejas; de otro lado, porque el contexto social e histórico de los proyectos y programas sociales ha variado presentando desafíos históricos nuevos y de envergadura.

Resaltamos cuatro aspectos a considerar en esta encrucijada histórica de la gerencia social y la investigación en gerencia social.

1. Más allá del Estado

Originalmente, la gerencia social se definió como la capacidad de optimizar los esfuerzos del Estado y los actores sociales en el enfrentamiento de los grandes “déficits sociales” (Kliksberg 1994, 3), mediante una intervención organizada y planificada. Estos déficits eran fundamentalmente públicos, es decir, de políticas públicas. Desde allí se plantearon las iniciativas de gerencia social como propuestas de política tendientes a garantizar los derechos sociales y ciudadanos.

Posteriormente, entran a tallar otras iniciativas de intervención por parte de la sociedad civil, la cooperación internacional y las instituciones sociales, con el objetivo de solucionar esos déficits y o puntos críticos del “desarrollo”. Entonces la gerencia social se diversifica ampliando su campo más allá del Estado. La investigación en gerencia social también amplía su mirada y comienza a examinar, no sólo las políticas públicas, sino los proyectos de desarrollo local, los proyectos de las ONG, las propuestas de la cooperación internacional, las iniciativas comunitarias, entre otros.

¹ *Teresa Tovar Samanez*: Socióloga, Magister en Sociología por la PUCP y Master en Democracia y Educación en Valores por la Universidad de Barcelona. Docente de la Maestría de Gerencia Social de la PUCP. Investigadora con especialidad en temas de Políticas Educativas, Equidad, Género y Discapacidad. Ejercicio de cargos de Alta Dirección en el Estado y en Organismos no Gubernamentales. Con publicaciones a nivel nacional e internacional. Liderazgo en la construcción participativa de propuestas de políticas educativas. • Columnista del Diario La Primera, en temas educativos.

En síntesis, el objeto de investigación de la gerencia social se diversificó más allá del Estado y de las políticas públicas, y congregó a una gama amplia de profesionales que comenzaron a analizar y colocar en valor iniciativas de desarrollo social antes poco visibilizadas

2. De los déficits sociales a las encrucijadas del desarrollo

En los últimos 25 años aparece otra complejidad para la tarea de investigación en gerencia social. Esta consiste en la modificación del marco general de desarrollo en el cual se inscribe la gerencia social como iniciativa.

Recordemos brevemente que luego de cierto recorrido histórico, la gerencia social priorizó determinados problemas de desarrollo a enfrentar. Una buena síntesis de éstos, es la que hace Bernardo Kliksberg, uno de los teóricos más reconocidos en el campo la gerencia social. Kliksberg propone cuatro resultados del desarrollo que establecen los fines del ejercicio de la gerencia social en América Latina y el Caribe al comienzo del siglo XXI: a) La reducción de la inequidad, b) La reducción de la pobreza, c) El fortalecimiento del Estado democrático y d) El fortalecimiento de una ciudadanía plena, incluyente y responsable (Mokate y Saavedra 2005, 5).

Estos déficits se resumían en América Latina en los crónicos problemas de pobreza, desigualdad y débil democracia. La gerencia social buscaba mejorar las intervenciones en materia de proyectos y programas sociales, para fortalecer el recorrido de los países por las sendas del desarrollo con inclusión y redistribución social. De manera simultánea, la gerencia social se proponía fortalecer aquellas intervenciones tendientes a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones y fortalecer los regímenes y cultura democráticos.

En este marco, heredero del paradigma del *Estado de Bienestar*, la investigación en gerencia social examinaba el alcance de los proyectos y políticas sociales para conseguir estos objetivos. En el trasfondo estaba la aspiración y demanda por una gerencia más eficaz y eficiente, capaz de proveer servicios públicos de calidad, entendidos como derechos ciudadanos, que involucraran la participación social y desembocaran en una rendición de cuentas hacia la ciudadanía. La gerencia social era parte de una utopía del desarrollo, un desarrollo inclusivo, eficiente y llevado a cabo en un marco democrático

No obstante, hoy el horizonte deseado por la gerencia social comienza a desdibujarse. El derrotero esperado del desarrollo, no sólo continúa lejano, sino que muchos países comienzan a retroceder en materia de políticas sociales. Si antes el enfoque era extender y fortalecer las políticas sociales para completar los vacíos que las políticas económicas no logra llenar por sí solas en materia de cuestión social, hoy en día la tendencia que prevalece desde los Estados es a estrechar en lugar de ensanchar las intervenciones sociales. Éstas últimas tienden a ser concebidas como “costos

sociales” en lugar de ser entendidas como “inversión social”. La gerencia social debe desarrollar su acción y reflexión teniendo como marco un Estado que tiende a ser cada vez más pequeño y subsidiario.

Las políticas universales de educación, salud, seguridad social, género, cultura, entre otras, que crecieron durante la segunda mitad del siglo pasado, hoy se precarizan y reducen. Estas políticas sociales eran y son un referente fundamental de la gerencia social y de la investigación en gerencia social.

Como existen menos recursos para destinar a las políticas sociales, desde el Estado se comienza a optar y privilegiar intervenciones focalizadas en los sectores de mayor pobreza que, en la práctica, no complementan las políticas universales ya conquistadas sino que tienden a sustituirlas. Los derechos sociales se convierten en servicios posibles de ser costeados e incluso pagados parcial o totalmente por los ciudadanos. Adicionalmente, la ruta del “desarrollo” se asocia a un deterioro ambiental creciente, ya que el medio ambiente se subordina como recurso funcional para la obtención de ganancias y lucro. El tema ambiental aparece como un nuevo campo de reflexión y acción para la gerencia social.

Simultáneamente, se debilita la democracia. Por un lado porque se recortan derechos sociales de larga data y, por otro lado, porque la democracia convive con un atropello creciente a los derechos humanos que tiene diversas expresiones violentas en la vida cotidiana de las personas e instituciones.

Adicionalmente, se debilitan las organizaciones políticas y sociales. Se produce entonces un adelgazamiento de las intermediaciones entre las personas y las políticas, lo que, sumado a la disminución del rol del Estado, crea las condiciones para la cooptación de dimensiones e instancias del sistema político por parte de los poderes económicos fácticos. Para agravar este cuadro, la corrupción comienza a instalarse de manera más sistémica en el entramado de muchas instituciones públicas y privadas.

En el campo de la relación con la ciudadanía también aparecen distorsiones y límites ya que, por un lado se incrementan las organizaciones políticas clientelares que actúan sobre la base de la precariedad de los sectores sociales empobrecidos y, por otro lado, se reducen los espacios y derechos de participación y negociación colectiva a la par que se produce una concentración de los medios de comunicación que reduce la diversidad y libertad de expresión.

En síntesis, hoy vivimos en sociedades que soportan niveles crecientes de desigualdad, de atropello de los derechos humanos, sociales y ciudadanos, de reducción del campo de las políticas sociales, de crecimiento de la corrupción y de debilitamiento del Estado y de las organizaciones sociales y políticas. Actualmente, los déficits sociales y de democracia heredados del siglo pasado permanecen irresueltos en el presente siglo: *“Los déficits de la democracia, las instituciones débiles y la pobre*

*gobernanza son algunos de los principales problemas para la realización eficaz de los derechos humanos*². Pero no se plantean solos, sino asociados a una agenda de desafíos sociales de gran envergadura como, por ejemplo, la cuestión ambiental, la dimensión crítica de los derechos humanos, el debilitamiento de la ciudadanía, entre otros.

Esta agenda, ampliada de déficits y puntos críticos, se ha constituido en un temario de reflexión permanente. Atraviesa los informes mundiales del PNUD sobre desarrollo humano, los cuales han pasado de evaluar factores básicos de bienestar socioeconómico, a examinar y medir un conjunto de aspectos adicionales que se consideran fundamentales para el logro del desarrollo humano pleno. Marca asimismo los Objetivos de Desarrollo de las Naciones Unidas (ODS). Los aspectos o componentes que ahora se siguen y promueven a nivel internacional son, entre otros, la democracia, el cuidado ambiental, la existencia de discriminación (de género, etnia, raza, cultura, etc.), la presencia o ausencia de corrupción, el hambre, la violencia, entre otros.³

En síntesis, la gerencia social del siglo XXI ya no tiene hoy como reto sólo compensar los atrasos o déficits de un desarrollo que iba de la mano con esfuerzos de fortalecimiento de la democracia, ahora tiene el desafío de revertir las lógicas de involución del desarrollo y de la democracia en nuestros países.

En contrapartida el reto de la investigación en gerencia social también varía. Debe proponerse examinar en qué medida las iniciativas e intervenciones sociales están logrando o no garantizar la preservación de los derechos sociales adquiridos y, por tanto, de la calidad de vida de las personas, en qué medida logran o no proteger el medio ambiente y la diversidad natural, en qué medida están fortaleciendo o no las libertades y espacios democrático, y en qué medida están considerando y respetando a los sujetos sociales como ciudadanos y actores.

Una tesis en gerencia social que quiera trascender y aportar a la gerencia social, deberá entonces plantearse aportar a estos dilemas y responder a estas preguntas con doble capacidad: una perspectiva crítica para detectar los nudos y límites de estos proyectos, y un enfoque agudo para detectar y poner en valor aquellas iniciativas y programas sociales que provienen de la sociedad civil y del Estado, y que están mostrando nuevos caminos de desarrollo sostenible, de fortalecimiento de actores, de preservación de los derechos humanos y de afirmación de las políticas públicas.

² NNUU, LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS. Última visita 17 agosto 2017 http://www.un.org/es/globalissues/democracy/human_rights.shtml,

³ En coherencia con esto, el *ranking* de desarrollo que presenta el PNUD todos los años enriquece su índice de desarrollo humano (IDH) con un conjunto de ajustes: IDH ajustado a la igualdad de género, IDH ajustado a la democracia, IDH ajustado a la corrupción, IDH ajustado al desarrollo sostenible, etc. ver también los 17 ODS de las NNUU.

3. Adiós a la racionalidad instrumental

Mientras se trataba de optimizar el rendimiento de los esfuerzos del Estado y los actores sociales en el enfrentamiento de los grandes déficits sociales de la región, la lógica de las ciencias administrativas encontraba cobijo en su diálogo con la gerencia social. En el presente siglo, la fluidez de este diálogo se altera.

Al respecto, Kliksberg señalaba, desde quince años atrás que el esquema sustentado en la idea básica de que gerenciar bien consiste en modelar una organización que sigue las pautas del modelo weberiano o de los fundadores de la Ciencia de la Administración entró en crisis. *“De acuerdo a este paradigma, una buena organización es la que tiene un organigrama detallado, maximiza la división del trabajo, planea detenidamente todas las funciones que la integran, cuenta con descripción de puestos, manuales de tareas, procedimientos, circuitos, etc.”*(Kliksberg 2002, 13)

Estos modelos de reformas respondieron a ciertos diagnósticos, metas y medidas administrativas específicas. Respondieron a marcos cognitivos positivistas que orientaron la puesta en marcha de políticas sociales gerenciales en la región durante las últimas décadas.

En contraste, actualmente los enfoques estrictamente tecnocráticos de las políticas sociales resultan estrechos. *“La maquinaria burocrática ya no funciona como debería (es decir, bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía) pero, sobre todo, no logra ya dominar la complejidad creciente de nuestras actividades colectivas”* (Gómez 2011, 1). ¿Qué está surgiendo como alternativa?

Ya desde varios años atrás se ha planteado la existencia de dos racionalidades en la manera de entender las políticas sociales. De un lado la racionalidad instrumental y de otro lado la racionalidad comunicativa o dialógica. En la óptica de la racionalidad instrumental prima una lógica lineal de evolución de una política social sin mayores sobresaltos en función de objetivos de eficacia (Tovar, 2008, 1) y, asimismo, se concreta un manejo vertical de las políticas controladas por un grupo de poder (Romero, 2004: 14). En la racionalidad dialógica prevalece, en cambio, *“la preocupación de que las políticas sean eficaces sino, sobre todo, legítimas, es decir que gocen de la aceptación de los sujetos involucrados por ellas”* (Tovar 2008, 1). Se trata de una perspectiva que posee en el trasfondo la lógica de la racionalidad humana, también denominada comunicativa por haber más, aquella que coloca en primer plano un manejo de las políticas “en función de la unión y el consenso” (Romero 2004, 14).

4. Nuevos estilos de gerencia social colocan retos de investigación distintos

Hoy en día es preciso que la formación de gerentes sociales parta de otros paradigmas. Kliksberg señala que hoy el campo de la gerencia social atraviesa una seria crisis que implica repensar, no solo sus enfoques, sino sus herramientas, estilos y procesos:

El campo de la gerencia está en profunda crisis y es por ello que hablamos de un cambio de paradigma, lo que implica un cuestionamiento de todo el modo de pensar del problema, con todos sus subcomponentes incluidos: principios, hipótesis, cuerpos teóricos, tecnologías básicas, etc. Esa crisis de la gerencia está ubicada dentro de la explosión de complejidad e incertidumbre planteada y es una de sus principales movilizadores. (Kliksberg 2002, 5)

Para Romero, que plantea una nueva “sociología de la gerencia”, estaríamos ante un cuestionamiento del paradigma tecnocrático que se aplicó de manera mecánica sin responder a los retos sociales.

“En este sentido, se plantea el desarrollo de un pensamiento sociológico que cobra una significativa actualidad en un contexto donde, cada vez más, el enfoque tecnócrata se desploma ante la crítica situación de la mayoría de los países que lo aplicaron de manera ortodoxa y ante el reconocimiento tácito de sus dificultades para el desarrollo socioeconómico de los países en términos de pertinencia, equidad y justicia social” (Romero 2004, 4)

Pero, ¿qué significa en concreto este cambio de paradigma para efectos de las tareas de gerencia social y en el trabajo de investigación en gerencia social? Como señala Kliksberg *“Se están produciendo revoluciones absolutamente significativas en campos centrales de la historia que afectan a lo cotidiano, que impactan todas las organizaciones y que inciden fuertemente en los parámetros en los que se mueve cualquier tipo de gerencia”* (Kliksberg 2002, 2).

Son muchos los aspectos a considerar en una reinención de la investigación en gerencia social. En esta ocasión queremos colocar en la agenda siete de ellos:

a) Identificar y comprender las intervenciones y los contextos. Es más urgente que nunca que las iniciativas de gerencia social se contextualicen y partan de una lectura aguda del momento y de las condiciones sociales en las cuales se van a desarrollar. Dicha lectura debe ser crítica y continua a lo largo de cada experiencia de gerencia social. Esto implica reforzar la formación de gerentes sociales con instrumentos de economía, sociología, antropología, demografía, historia, ética y filosofía, de modo que puedan aprovechar diversas aproximaciones para descifrar lo que sucede en el entorno.

La investigación en gerencia social adquiere aquí un peso fundamental para proveer a los gerentes sociales de estos diagnósticos de partida y de procesos. Se trata de producir conocimientos rigurosos y reflexivos sobre los contextos y marcos sociales, colocando un énfasis particular en la comprensión de los contextos locales regionales y, así mismo, en la identificación y comprensión del universo cultural donde se desarrollan las iniciativas de gerencia social.

Asimismo resulta medular que las investigaciones en gerencia social sean capaces de capturar y poner en valor la variedad de contextos sociales y

culturales. La diversidad humana, social, cultural, constituye un elemento fundamental para innovar las prácticas e iniciativas de gerencia social y es tarea de la investigación en gerencia social el poder identificarla y poner de relieve sus vínculos con los proyectos y programas sociales que constituyen un objeto de estudio. Para captar esta diversidad con mayor consistencia y profundidad, las aproximaciones multidisciplinarias y la conformación de equipos de investigación pluridisciplinarios constituyen una posibilidad interesante para potenciar los resultados de investigación.

b) Mirar las iniciativas de gerencia social desde los zapatos y lentes de las personas. La búsqueda de la eficacia y eficiencia en la gerencia de programas y proyectos sociales, hoy es impensable sino considera a las personas como el fin y el objetivo de la gerencia social. Se trata de ser eficaces en las políticas e intervenciones porque con ellas se logra mejorar la vida de la gente. En el caso de las políticas públicas, consustancial a su carácter público, es su enfoque como derechos de las personas que forman parte de un conglomerado ciudadano.

Las políticas solo tienen sentido si se plantean en función de las personas, de la humanidad. Los bienes que trae consigo la política tienen sentido en función de la gente porque *“lo importante no son los bienes en sí mismos sino lo que éstos pueden hacer por la gente, o mejor aun lo que la gente puede hacer con ellos”* (Sen 1983: 2).

Las investigaciones de gerencia social tendrán entonces que auscultar en qué medida las iniciativas de gerencia social están logrando mejorar la calidad de vida de las personas de un contexto determinado. No olvidemos que hoy en día las Naciones Unidas nos hablan de progreso de las sociedades en la medida en que éstas consiguen efectivamente un desarrollo humano y que el objetivo fundamental de las sociedades es, al fin y al cabo, que la gente viva más años con mejor calidad de vida.

Esto implica, en términos de enfoque, asumir la perspectiva de la afirmación de derechos. Es decir, interesa analizar en qué medida una iniciativa de gerencia social está consiguiendo que las personas rescaten derechos ahora restringidos; hasta qué punto colectivos de personas están adquiriendo o perdiendo conciencia y noción sobre sus derechos sociales y ciudadanos.

Por otro lado, colocarse en los zapatos de las personas supone que la gerencia como acción social debe impregnarse de sentido humano. Esto supone una aproximación cercana a las condiciones de vida, aspiraciones, mentalidades, costumbres y cultura de las distintas personas involucradas en un proyecto social. El trabajo de campo, como componente de la investigación en gerencia social, reclama con mayor fuerza que antes un enfoque etnográfico que permita entender cómo viven, qué piensan y que sienten ese conjunto de personas que

la visión tecnocrática visualiza con distancia como “beneficiarios” de una política tradicionalmente decidida en un enfoque top-down.

La tarea de investigación en gerencia social no podrá basarse fundamentalmente en el discurso oficial de los programas y proyectos, ya que esto conduce a una comprensión estrecha y formal de los procesos gerenciales. Es indispensable que el gerente social tome distancia del proyecto que examina para poder identificar sus logros y límites. En este proceso, el contraste entre los discursos y formulaciones de un proyecto con las percepciones de las personas, se convierte en un reto metodológico permanente

c) Maximizar la flexibilidad y adjudicar un valor a la sorpresa. Para actuar en contextos de cambio y de desafíos de transformación, la gerencia social debe dotarse de la flexibilidad suficiente como para responder con pertinencia a las distintas situaciones. Hay que dejar de poner los énfasis en las estructuras fijas y en los esquemas rígidos y pre concebidos acerca de una acción eficiente. Según Romero *“las organizaciones que tendían a cumplir estrictamente el modelo de Weber producían un fenómeno que llamó de ‘incapacidad disciplinada’, al transferir todo el valor al cumplimiento de las normas en lugar de a las metas. Todo el mundo es muy disciplinado pero absolutamente incapaz”* (Romero 2004, 2).

Esto requiere formar gerentes sociales multihábiles con capacidad de actuar en situaciones de incertidumbre y cambio, que posean a la vez un cimiento ético sólido para enfrentarlas en una perspectiva de desarrollo humano y sostenible.

En términos de reflexión y análisis se hace necesario relativizar el enfoque positivista y el instrumentalismo metodológico que privilegia procedimientos operativos por encima de la discusión y reflexión en el curso de los procesos de investigación. Hay que comenzar a concebir la actividad de la gerencia social y de la investigación en gerencia social como una actividad innovadora, fundada en principios autónomos que no absolutiza la objetividad metodológica positivista.

Lo que se busca es desentrañar y a la vez responder a los retos complejos de la realidad en curso de transformación. En materia de investigación, esto implica asumir las hipótesis y preguntas iniciales como presunciones que es necesario someter a una continua contrastación que puede suponer la modificación del planteo inicial. No se trata entonces de verificar hipótesis con un esquema rígido de variables o indicadores, sino de tener la capacidad de variar o replantear nuestras presunciones iniciales a partir de la lectura de los acontecimientos.

En este caso la rigurosidad de la aproximación analítica está en la densidad de la aproximación a la realidad y a las personas que actúan en ella debiendo, por tanto, asumir una diversidad metodológica capaz de crear y recrear diversas herramientas de análisis y captación de la realidad diversa.

Kliksberg frasea esto como el desafío de pasar del enfoque prescriptivo usual en la gerencia tradicional, a un enfoque esencialmente “heurístico”, donde *“los problemas no se pueden solucionar recurriendo a “recetas” disponibles, o a manuales, que prescriben qué se debe hacer. Es un terreno denso, surcado de complejidades, donde se debe hacer “un trabajo heurístico” explorar la realidad, prestar máxima atención a sus particularidades, tener muy en cuenta las experiencias comparadas, construir conocimiento a través del ensayo y error, reajustar continuamente los marcos de referencia en función de los hechos”* (Kliksberg 1994, 18)

Quien emprende una investigación en gerencia social debe recuperar el valor de la sorpresa y la capacidad de asombro ante elementos nuevos que emergen de la realidad estudiada con gran fuerza explicativa y ante metodologías que se salen del libreto instituido en los códigos de investigación “científica”.

d) Correlacionar la gerencia social con la participación ciudadana. Las herramientas de gerencia social tendrán mayor eficacia si consideran dimensiones como comunicación, cultura, promoción de la participación ciudadana, constitución de liderazgos y consensos, empoderamiento ciudadano, gestación de actores colectivos, etc. Estos diversos aspectos deberán ser analizados por los trabajos de investigación en gerencia social, extrayendo recomendaciones y propuestas para potenciarlos.

Hoy interesa calibrar no sólo el grado de consistencia técnica de una propuesta de gerencia social, sino también la solidez con que esta propuesta involucra la construcción de lo que se ha venido llamando capital social. La participación social constituye hoy un componente clave de cualquier proyecto que quiera tener incidencia real y duradera. Pero además, la participación social no es sólo un medio sino un fin. Debemos buscar que los proyectos sociales no sólo mejoren la calidad de vida de las personas, sino que las afirmen como seres humanos y las empoderen como ciudadanos.

En otras palabras las iniciativas de gerencia social deben proponerse involucrar a las personas y colectivos de personas como actores no sólo escuchados, sino empoderados. Asimismo, otro objetivo debiera ser la construcción y logro de acuerdos y consensos que permita la sostenibilidad de la propuesta. La investigación en gerencia social deberá examinar si estos elementos están presentes y en curso o constituyen tan solo elementos subsidiarios.

Adquiere relevancia la corresponsabilidad como principio articulador de iniciativas y consensos. Se trata de una corresponsabilidad que promueve el compromiso de los actores de las experiencias e iniciativas de gerencia social a través de procesos de cogestión y autogestión.

Esto significa prestar especial atención a la presencia o ausencia de mecanismos de comunicación y diálogo entre y con los actores; a la forma como se distribuyen

y ocupan posiciones de decisión en los proyectos; a la existencia de itinerarios de construcción colectiva de metas a conseguir y al seguimiento del grado de motivación y satisfacción de los actores con los procesos de gerencia de las políticas. En suma, interesa conocer y comprender, no sólo el nivel de coherencia racional de un programa o política social, la propuesta, sino la profundidad de su cimiento social.

e) Una perspectiva de comprensión densa de los hechos. La captación y desentrañamiento de los procesos sociales desatados por la gerencia social es un objetivo central de la investigación en gerencia social. Por tanto, una herramienta fundamental es la narración extensa y la descripción densa de los hechos observados y de las situaciones en las que se participa. Nuevamente la etnografía, como enfoque epistemológico y metodológico resulta particularmente útil en esta tarea.

El investigador se transforma en un intérprete de los procesos socio-culturales y para ello asume una hermenéutica que aborda simultáneamente la dinámica y relación de las partes y el todo, y correlaciona el texto que produce con el contexto que intenta captar. Se trata de aquello que Geertz denominó “descripción densa”. Consiste en un enfoque hermenéutico que privilegia la importancia de la descripción por encima de las operaciones de codificación y procesamiento mecánico viabilizadas a través de paquetes computacionales.

La importancia de los estudios de casos se reafirma. La investigación en gerencia social buscará aproximarse lo más cerca posible a una realidad determinada, sumergiéndose en la realidad concentrada de un caso concreto o de la comparación de dos de ellos. La data cuantitativa sobre el caso contribuye a dibujar las características del caso, en la medida en que se combina con la aproximación cualitativa.

f) Identificar y poner de relieve el valor público de las iniciativas y proyectos sociales. La búsqueda del bien común y de la calidad de vida de las personas requiere desarrollar en los gerentes sociales la capacidad de identificar el valor público que contienen las experiencias de gerencia social más interesantes y exitosas.

Según Michael Barzelay las prácticas gerenciales se orientan hacia la generación de resultados públicamente valiosos (Barzelay 2004, 9) y entonces la gerencia social debe identificar elementos de dicho valor público en las experiencias e iniciativas sociales. Mokate y Saavedra abundan en esta exigencia señalando que la tarea de la gerencia social “*consiste en garantizar la creación de valor público por medio de su gestión, contribuyendo así a la reducción de la pobreza y de la desigualdad, así como al fortalecimiento de los estados democráticos y de la ciudadanía*” (Mokate y Saavedra 2005, 7)

Es decir, el valor público de la gerencia social está intrínsecamente enlazado a la capacidad de solucionar los déficits sociales y afrontar los desafíos de los procesos de desarrollo. Esto se da, como señaláramos al inicio, en un contexto de fuertes limitaciones a lo público como acción estatal garante de derechos. La tarea del gerente social se sitúa en este sentido a contracorriente de la tendencia de reducción del Estado y de relativización de lo público.

La investigación en gerencia social debe asumir el desafío complejo de reconocer elementos interesantes en los procesos y componentes de los proyectos, programas e iniciativas sociales, a fin de poderlos ofrecer como elementos referenciales para las diferentes acciones de gerencia social. Sin otorgarles un valor absoluto ni un carácter de receta replicable, la investigación en gerencia social deberá sacar a luz el valor público de las experiencias que estudia. Para la determinación del valor público que contienen determinadas experiencias, será deseable recurrir al diálogo informado entre diversos actores que podrán discutir y proponer qué es lo que consideran valioso para el bien común en dichas experiencias.

Colofón

Sin ánimo de cerrar esta discusión sino, por el contrario, de abrirla, queremos concluir reafirmando la necesidad de renovar los paradigmas de la gerencia social y de la investigación en gerencia social de cara al contexto de serios desafíos históricos en nuestros países.

Los trabajos de tesis que busquen trascender las metas de graduación deben, a mi modo de ver, inscribirse en un derrotero de cambio. Se trata de construir una epistemología distinta, cercana a la complejidad y densidad de los hechos observados, dotada de un cimiento ético comprometido con una utopía de cambio con justicia social y, a la vez, de una especificidad profesional, que sea capaz de captar la diversidad y desentrañar los elementos de valor público de los procesos y experiencias de gerencia social. Esta especificidad deberá desarrollar en los gerentes sociales habilidades para contextualizar, para elaborar relatos y descripciones densas, para captar y considerar la perspectiva de los actores sociales, para detectar los elementos sorpresa que renuevan enfoques y metodologías, para observar la correlación que existe entre gerencia social y participación de actores, para desarrollar un pensamiento autónomo que escape de la rigidez de los esquemas tecnocráticos e instrumentales, y para reafirmar una filosofía que enlaza gerencia social con defensa irrestricta de vida y la dignidad humana.

Bibliografía

BARZELAY, Michael

2004 *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) Banco Interamericano de Desarrollo Washington D.C. Última visita 5 agosto 2017 <http://courseware.url.edu.gt/PROFASR/Docentes/Facultad%20de%20Ciencias%20Pol%C3%ADticas%20y%20Sociales/Gu%C3%ADa%20Docente%20Gerencia%20Social%201/Bibliograf%C3%ADa%20digital/Gu%C3%ADa%201/Unidad%201/BARZEL.PDF>

GÓMEZ CÁRDENAS, Carlos

2011 *Reformas administrativas y sus marcos cognitivos: Entre el Burocratismo, el Postburocratismo, la responsabilización o la Híbridez*, CONICET/CEDET, Universidad Nacional de San Martín, Argentina, http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272011000200002&lng=es&nrm=iso&tlng=es, última visita 10 agosto 2017

GEERTZ, Clifford

1987 *La interpretación de las culturas*, Ciudad de México: Gedisa, última visita 10 julio agosto 2017 <https://es.slideshare.net/doctorcienciasgerenciales/geertz-clifford-la-interpretacin-de-las-culturas>

KLIKSBERG Bernardo

1994 *Hacia una gerencia social eficiente algunas cuestiones claves*, http://www.econo.unlp.edu.ar/uploads/docs/hacia_una_gerencia_social_eficiente_bernardo_kliksberg.pdf, última visita 1 agosto 2017

KLIKSBERG, Bernardo

2002 *Una nueva gerencia pública para la modernización del Estado y afrontar los desafíos de la integración*. Última visita 15 agosto 2017 http://orion2020.org/archivo/competencias_gerenciales/comunicacion_organizacional/s2_nuevagerenciapublica.pdf

MOKATE, Karen José Jorge SAAVEDRA MOKATE

2005 *Gerencia Social: Un Enfoque Integral para la Gestión de Políticas y Programas Sociales*

INDES

Caracas, Venezuela, http://vipp.es/biblioteca/EMPB_0027.pdf última visita 20 julio 2017

NACIONES UNIDAS *La democracia y los derechos humanos*.

Última visita 17 agosto 2017 http://www.un.org/es/globalissues/democracy/human_rights.shtml,

ROMERO SALAZAR, Juan José

2004 *Aproximación a una sociología de la gerencia. Gerencia pública y compromiso social*. Última visita 2 agosto 2017 <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13315102>,

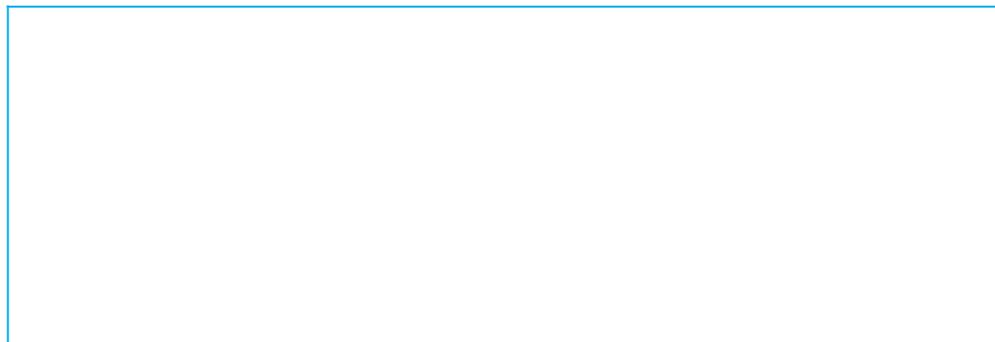
SEN, Amartya

1983 “Los bienes y la gente”, en: Comercio Exterior, vol. 33, no. 12; pp. 1115-23, México

TOVAR SAMANEZ, Teresa

2008 “Dos racionalidades para entender y analizar las políticas sociales”. *Blog de la Maestría en Gerencia Social*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Consulta: 28 de abril de 2014. Última visita 10 agosto 2017 <http://blog.pucp.edu.pe/blog/mgs/2008/04/15/para-el-debate-sobre-las-politicas-sociales/>
http://blog.pucp.edu.pe/item/21823/para-el-debate-sobre-las-politicas-sociales?&utm_source=google+plus&utm_medium=social-media&utm_campaign=addtoany última visita 10 agosto 2017

▶ **PARTE I:**
**INVESTIGACIONES PARA EL GRADO
DE GERENCIA SOCIAL**



Diagnóstico de las competencias relacionadas a la atención primaria en salud de los profesionales del Servicio Rural Urbano Marginal de Salud de la Dirección Regional de Salud Lima – 2015

Lourdes Kusunoki⁴ y Mario Tavera⁵

1. Planteamiento del problema de investigación

La Atención Primaria en Salud (APS) (OPS/OMS 2007: 15-16), estrategia que tiene un gran impacto sobre los principales problemas de salud que afectan a la mayor parte de la población, prioriza las acciones preventivo promocionales y se centra en los servicios de salud del primer nivel de atención siendo, en muchos países, la puerta de entrada al sistema de salud donde la mayoría de estas necesidades deberían ser solucionadas y tratadas. Para el éxito en su implementación es fundamental la disponibilidad de recursos humanos (RRHH) en número apropiado, adecuadamente capacitados y formados en este enfoque durante el pre grado, y fortalecidos en su práctica en los establecimientos de salud (EESS) (MINSa 2006: 25). Para poner en práctica la APS el Ministerio de Salud (MINSa) promueve desde el año 2011 la implementación del Modelo de Atención Integral de Salud Basado en la Familia y la Comunidad (MAIS-BFC), a través del equipo básico de salud, del cual son parte los profesionales que realizan el SERUMS (Servicio Rural Urbano Marginal de Salud).

En este sentido, el MINSa a través de la Dirección General de Gestión del Desarrollo de Recursos Humanos (DGGDRH), en cumplimiento de sus funciones, viene impulsando la gestión del recurso humano por competencias como una herramienta estratégica para mejorar su desempeño, priorizando las intervenciones que realiza en el primer nivel de atención (MINSa, 2012). La presente tesis es una de las primeras evaluaciones por competencias que se realiza a los profesionales serumistas del grupo 2014-II⁶, considerando el MAIS-BFC de acuerdo a normativa vigente.

2. Objetivos

El objetivo general de la investigación fue evaluar las competencias e identificar las brechas relacionadas con la atención integral basada en la familia y comunidad, y proponer la mejora de sus competencias laborales en el marco de la APS de los serumistas que

⁴ *Lourdes Eneida Kusunoki Fuero*: Médico Pediatra, Consultora para ONUSIDA, PNUD, UNICEF, USAID, CARE Perú, OPS/OMS, Ministerio de Salud del Perú, PARSALUD II, Instituto Peruano de Paternidad Responsable-INPPARES, DEVIDA, Organismo Andino de Salud-Convenio Hipólito Unanue (ORAS-CONHU). Ex Directora del Programa de Control de ETS y SIDA - PROCETSS del MINSa y Directora Adjunta hasta el 2000. Coordinadora del Convenio Ayuda Contrásida del AID. Ex Integrante del Equipo Técnico de la Unidad de Capacitación del Programa de Salud Básica Para todos del MINSa, unidad encargada del diseño y la implementación de la capacitación del personal de salud del Primer nivel de atención a través del sistema de educación a distancia en todos los temas prioritarios de salud en el país. Actualmente, coordinadora del Programa "Fortalecimiento de la Red de Laboratorios de Tuberculosis en la Región de las Américas", financiado por el Fondo Mundial de Lucha contra la Tuberculosis, Malaria y Sida

⁵ *Mario Tavera Salazar*: Médico Pediatra. Ex Oficial de Salud del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Ex Asesor del Despacho Vice ministerial de Salud Pública del Ministerio de Salud. En la actualidad: Asesor de Programas de Nutrición Materno Infantil del Programa Mundial de Alimentos (PMA)

⁶ Los serumistas del grupo 2014-II, son los que iniciaron el SERUMS en octubre del 2014 y finalizaron en octubre de 2015

integran el equipo de atención básica en los establecimientos del primer nivel de atención de la Dirección Regional de Salud Lima (DIRESA Lima) en el 2015.

Los objetivos específicos fueron cinco: i) Evaluar las competencias relacionadas con la Atención Integral a la Familia y la Comunidad de acuerdo a la Normativa vigente en el marco de la APS de los médicos, enfermeras y obstetras serumistas que integran el equipo básico de atención en los establecimientos de salud (EESS) del primer nivel de atención, de la DIRESA Lima; ii) Identificar las brechas de capacitación entre las competencias requeridas y las que poseen en la actualidad los médicos, enfermeras y obstetras serumistas integrantes del equipo básico de atención de los EESS del primer nivel de atención, relacionadas con la atención integral a la familia y la comunidad de acuerdo a la normativa vigente en el marco de la APS en la DIRESA Lima; iii) Obtener una descripción del perfil de los médicos, enfermeras y obstetras serumistas integrantes del equipo básico de atención de los EESS del primer nivel de atención de la DIRESA Lima; iv) Analizar la aplicabilidad del “Modelo de Atención Integral de Salud Basado en Familia y Comunidad”⁷ en el SERUMS; y, v) Realizar propuestas de mejoramiento de competencias laborales y cierre de brechas encontradas, en el marco de la APS.

3. Metodología

Se desarrolló en base a una investigación de carácter exploratorio teniendo como marco de referencia la “Guía técnica para la identificación de competencias y diseño de estándares e instrumentos de evaluación de competencias específicas con el enfoque funcional”, aprobada por la DGGDRH.

Se utilizaron dos cuestionarios: el “Instrumento de Estándar de Competencia”⁸ y el Cuestionario de Evaluación de Conocimiento, ambos diseñados con relación al marco teórico y metodológico existente, el cual permitió contar con información relacionada a los conocimientos y productos de cada uno de los participantes evaluados, identificando la brecha entre la competencia actual y la competencia requerida para el buen desempeño laboral. Se aplicó también la guía de observación del establecimiento de salud visitado (MINSA, SERUMS) y se realizaron preguntas adicionales para recoger la opinión de cada uno de los serumistas, con el fin de enriquecer el análisis con su visión respecto al MAIS-BFC. Específicamente se realizaron las siguientes preguntas: a) ¿Podría explicar si el MAIS-BFC ha cumplido todas sus expectativas?, b) ¿Cuál o cuáles cree Ud. que puedan ser las mayores dificultades para la consolidación del MAIS-BFC en su establecimiento?, c) ¿Qué sugerencias desde su experiencia podría agregar al estudio sobre la implementación del MAIS-BFC?

⁷ Documento aprobado por RM 464-2011/MINSA del 14 de junio de 2011

⁸ Son nueve productos identificados en la evaluación de las competencias. Producto 1: El directorio de actores sociales del sector asignado; Producto 2: Lista de Agentes Comunitarios de Salud del Sector asignado; Producto 3: Mapa o croquis del Sector asignado; Producto 4: Fichas Familiares de las familias a su cargo; Producto 5: Acta de conformación de Sistema de Vigilancia Comunitaria del Sector asignado; Producto 6: Plan Comunal del Sector asignado; Producto 7: Plan y Actividades de Capacitación a ACS del sector asignado; Producto 8: Plan de Atención Integral (PAIFAM) de las familias a su cargo; Producto 9: Informe anual del Centro de Vigilancia Comunal.

El universo de esta investigación está compuesta por 47 profesionales (33 enfermeras, 3 médicos, 11 obstetras)⁹ que, según la información provista por la Dirección del SERUMS, realizaron el servicio en los EESS del primer nivel de atención de la DIRESA Lima. Los serumistas iniciaron sus actividades en octubre 2014 y la culminaron en octubre 2015 (2014-II). Para ser entrevistados fueron seleccionados 36 serumistas (20 enfermeras, 5 médicos y 11 obstetras) que laboraban en 30 EESS.

Los EESS seleccionados pertenecían a las siguientes redes de salud: Servicios Básicos de Salud Cañete-Yauyos (8), Red de Salud Huaura-Oyón (11), Red de Salud Huarochirí (2), Red de Salud Chilca-Mala (1), Red de Salud Canta (1) y Red de Salud Huaral-Chancay (7) (ver Tabla N° 1) de los distritos: Canta, Cañete, Huaura, Huarochirí, Yauyos, Huaral y Oyón. Estos fueron considerados los más accesibles para la visita. De los 30 EESS, 16 son categoría I-1, 12 son I-2, y 2, categoría I-3. El recojo de datos se realizó durante el mes de setiembre del año 2015, antes que los serumistas finalicen su año de actividades.

Cuadro N° 1: Serumistas entrevistados por EESS y por Red de Salud.

Red de Salud	EESS	Serumistas
Cañete-Yauyos	Centro de Salud Imperial	Enfermera
	Centro de Salud San Vicente de Cañete	Enfermera
	Puesto de Salud Cerro Alegre	Obstetra
	Puesto de Salud Santa María	Médico
	Puesto de Salud Zúñiga	Médico
	Puesto de Salud Hongos	Enfermera
	Puesto de Salud Tomas	Enfermera
	Puesto de Salud Miraflores	Enfermera
Huaura-Oyón	Puesto de Salud Naván	Obstetra
	Puesto de Salud Ayaranga	Obstetra
	Puesto de Salud Parquín	Enfermera
	Puesto de salud Paccho	Enfermera
	Puesto de salud Tinta	Obstetra
	Puesto de Salud Jucul	Enfermera
	Puesto de Salud Muzga	Enfermera
	Puesto de Salud Mallay	Enfermera
	Puesto de Salud Santa Cruz	Médico
		Obstetra
	Puesto de Salud Acotama	Enfermera
	Puesto de Salud Huanangui	Enfermera
Enfermera		
Obstetra		

⁹ Relación enviada por la Dirección de SERUMS

Red de Salud	EESS	Serumistas
Huarochirí	Puesto de Salud Sunicancha	Obstetra
	Puesto de Salud San Andrés de Tupicocha	Médico
		Enfermera
Chilca-Mala	Puesto de Salud 15 de Enero	Obstetra
Canta	Puesto de salud Lachaqui	Médico
		Obstetra
Huaral-Chancay	Puesto de Salud Carac	Enfermera
		Obstetra
	Puesto de salud Baños	Obstetra
	Puesto de Salud Cuyo	Enfermera
	Puesto de salud Ihuari	Obstetra
	Puesto de salud Ñaupay	Enfermera
	Puesto de salud Huachinga	Enfermera
Puesto de Salud Sumbilca	Enfermera	

Fuente: Dirección SERUMS. 04 mayo 2015

Con relación al sistema de información, en este estudio se ha tenido el soporte de un sistema de captura de datos en línea, el cual ha permitido ingresar los instrumentos de una manera sencilla y reduciendo el error en la digitación. Todos los datos han sido exportados por medio de scripts que han corrido bajo el paquete estadístico comercial SPSS versión 19.0 y fueron revisados contra el documento fuente. Si en el primer 10% de revisión se hubiera encontrado un error mayor al 0,5% de esta muestra, se hubiera tenido que haber incluido otro 10%; así, iterativamente, hasta que no existan errores.

4. Resultados

De las nueve competencias analizadas en el marco del MAIS-BFC se encontró que ningún serumista cumplió con el conjunto de éstas que califican un estatus óptimo de funcionamiento del Modelo. En el área de conocimientos, se encontró un alto nivel de conocimientos teóricos, sin embargo existe un mayor número de respuestas incorrectas al analizar el nivel de aplicación de la información, lo cual refleja una disociación entre el conocimiento teórico y la aplicación práctica.

De los 36 serumistas encuestados, 12 de ellos (6 enfermeras, 4 médicos y 2 obstetras) han realizado las funciones de Jefe de Establecimiento de Salud.

Los EESS visitados cuentan con buena infraestructura, con poca utilización de ella y escasa valoración por los habitantes locales; además, carecen de sistemas de comunicación y transporte. Se pudo identificar también desencuentros culturales

entre el personal de salud y los usuarios, y grandes debilidades en la gestión de Redes y Microredes para dar soporte al funcionamiento adecuado y sostenible del MAIS-BFC.

Durante las entrevistas realizadas, los serumistas refirieron que no se han cumplido sus expectativas con relación a la implementación del MAIS-BFC. Se evidencian brechas en capacitación, tanto en la formación del pre grado, como en el SERUMS, lo cual se agrava por la inexistencia de un sistema de gestión que permita dar soporte a la implementación del MAIS-BFC. Asimismo, los serumistas mencionaron que existe un contexto social desfavorable asociado a la violencia, lo que afecta a las cuencas de la Región Lima, generando una gran inseguridad durante su labor.

5. Conclusiones

El MAIS-BFC funciona parcialmente y no de manera integral; las Redes y Microredes visitadas, no han desarrollado las capacidades de gestión necesarias para ofrecer las facilidades en su implementación.

La formación que tiene el serumista en gestión e implementación del MAIS- BFC es muy limitada, lo cual impide que estén en capacidad de implementar el Modelo y, particularmente, tomar medidas para liderar y realizar cambios que busquen la implementación de sus contenidos; el problema se agrava por la muy escasa capacitación en aspectos relacionados con la gestión e implementación del Modelo durante el proceso de inducción al inicio de su servicio.

Los serumistas que tienen más vocación para el trabajo comunitario son las enfermeras y los obstetras; los médicos están más dedicados a la labor asistencial. Además de las condiciones de trabajo que no son las ideales para desarrollar la labor comunitaria, se constataron barreras relacionadas con la dinámica de cada comunidad debido, principalmente, a que son comuneros agricultores y ganaderos, y viven durante buena parte del año en zonas muy alejadas del establecimiento de salud. Por otro lado, el problema se acentúa debido a la falta de formación y experiencias prácticas en la promoción de la participación comunitaria durante la formación del pregrado.

En este contexto, la productividad de los EESS es muy limitada, tanto por la escasa demanda que responde al tipo de actividad de la población, como por los problemas de oferta (pobre equipamiento, carencia de RRHH, problemas de organización y gestión, débil referencia y contra referencia), factores que atentan contra la posibilidad de un funcionamiento sostenido del MAIS-BFC.

5.1. Factores negativos para la implementación del MAIS-BFC.

Se identificó un contexto social desfavorable: A través de múltiples testimonios se colige que la creciente violencia que envuelve a las comunidades, limita la proyección

de los trabajadores de salud a la comunidad, especialmente cuando son mujeres ya que éstas carecen de movilidad y no tienen medidas de protección. En el caso del valle de Huaral, se constató que algunas comunidades rurales son consideradas “zonas rojas”, porque concentran grupos de delincuentes. En algunos casos se constató agresiones físicas a los trabajadores de salud, poniendo en riesgo su vida.

Seguridad de las serumistas: La seguridad de los EESS es un tema muy importante, ya que en casi el 90% del personal son mujeres muy jóvenes y muchas veces se encuentran solas en los establecimientos, quedando expuestas a situaciones de violencia generadas, por lo general, por los pobladores en estado de embriaguez. En algunos EESS ha sido necesario reforzar las puertas y ventanas, llegando en algunos casos a prestar atención con la puerta cerrada y permitiendo la entrada de los pacientes cuando se corrobora que en realidad es una persona que está buscando atención.

5.2. Factores relacionados que afectan la prestación de los servicios de salud.

Escasa utilización de los EESS y limitada presencia de habitantes en las comunidades: El hecho de que casi todas estas comunidades tengan acceso por vía terrestre (carreteras) a las ciudades de la costa, en las que se cuenta con establecimientos con mayor capacidad resolutive (hospitales de diversas categorías), hace que haya poco uso de los EESS locales. Éstos muchas veces no pueden solucionar sus problemas más sentidos. La escasa población de los pueblos tiene como labor económica principal la agricultura, lo que implica que inician su labor a las seis de la mañana y concluyen hacia las cinco de la tarde, es decir, el mismo horario en el que funcionan los EESS, razón por la cual tienen escasa utilización.

Infraestructura y equipamiento: Los EESS tienen una adecuada infraestructura, pero no cuentan con el equipamiento necesario para lograr un adecuado funcionamiento.

Uso de las ambulancias: Existen problemas con el uso de las ambulancias, pues en la mayoría de los EESS se ha firmado un convenio con la municipalidad para que ésta pueda asumir el pago del chofer y la gasolina. Pero con el cambio de autoridades, ha habido muchas dificultades para el traslado de las emergencias hacia los centros de referencia.

Funcionamiento de las intervenciones programáticas ligadas a las Estrategias Sanitarias Nacionales (Ex - Programas Verticales): Se realizan las visitas domiciliarias a las gestantes, la elaboración del Plan de Parto, así como la visita a hogares para identificar a jóvenes adolescentes, con el propósito de orientarlos en torno a su sexualidad y salud reproductiva. En el Área de Promoción, se realizan visitas para valorar las condiciones que permitan calificar los indicadores de Hogar Saludable (agua, saneamiento, lavado de manos e higiene general del hogar). En el caso de la Estrategia de Alimentación y Nutrición, se realizan visitas domiciliarias para evaluar (eventualmente) el consumo de micronutrientes. En cuanto a la Estrategia de

Inmunizaciones, se visita a la familia cuyo niño no acudió a su cita de vacunaciones, de acuerdo al calendario de inmunizaciones.

5.3. Factores relacionados directamente con la labor del serumista

Discontinuidad de la labor del serumista: El hecho de que los serumistas tienen una permanencia no mayor de 11 meses en los lugares de trabajo, así como la inexistencia de un sistema que permita la transferencia de su experiencia laboral al personal que lo reemplazará, afectan la sostenibilidad en el Modelo de Atención Integral basado en Familia y Comunidad.

Se carece de un sistema de gestión del MAIS-BFC en los niveles intermedios del sistema de salud: Los testimonios de los serumistas muestran que no existe un apoyo sostenido en el nivel de gestión para implementar y dar sostenibilidad al funcionamiento del MAIS-BFC, particularmente a nivel de las Microredes: a) No hay una capacitación específica sobre las particularidades locales que tiene el MAIS-BFC; b) No se entregan instrumentos ni normas relacionados al MAIS-BFC; c) No se reproducen y entregan fichas familiares, ni otros instrumentos necesarios para implementar el Modelo; d) No se realizan supervisiones específicas para monitorear el funcionamiento del MAIS-BFC; e) No existen reuniones de capacitación, ni de intercambio de experiencias al respecto.

Desarrollo de capacidades del personal serumista: Uno de los aspectos más críticos y que afecta negativamente la implementación del MAIS-BFC, es el escaso conocimiento que se tiene sobre el enfoque, los criterios y los procesos para la implementación de este modelo. Este déficit se da, tanto en el proceso de formación en el pregrado, como durante la inducción que reciben por las autoridades del SERUMS y en las respectivas DIRESA para ejercer su labor de serumista, así como también en el periodo en que ejercen su labor.

Este es un elemento clave desde la perspectiva de la gerencia social, pues el recurso humano es fundamental en la gestión de las políticas, programas y proyectos sociales. Cualquier iniciativa con el nivel de exigencia, como el que plantea la implementación del MAIS-BFC, requiere contar con recursos humanos en los diversos niveles de gestión (macro, intermedio y micro o local) con las habilidades y competencias básicas para gerenciar elementos complejos, como son el ambiente social y político, la participación social, la acción intersectorial e intergubernamental, entre otros elementos incluidos en las líneas de acción de la gerencia social.

6. Sugerencias y propuestas

- Para hacer viable la implementación del MAIS-BFC por el personal serumista, será indispensable fortalecer sus capacidades y competencias en aspectos operativos, de gestión y para el trabajo comunitario. Para ello será necesario

que el MINSA, en su calidad de rector de la política sanitaria a través de la DGGDRH, oriente el tipo de formación que se brinda durante el pregrado, la que debe ser compatible con un modelo de atención preventivo y que promueva la participación de las familias y comunidades en el cuidado de la salud, ya que éste es el empleador más grande de los recursos humanos egresados de las diferentes universidades.

- Además, es fundamental que las unidades responsables del trabajo con los serumistas del Ministerio de Salud, ajusten los planes de capacitación dirigidos a ellos durante la etapa de inducción, a través de un sistema continuo de formación y monitoreo y supervisión, para lo cual se recomienda el uso de la tecnología de la información a través de metodologías interactivas. Se sugiere una capacitación previa con un mes de anticipación con aplicaciones prácticas, que deben ser orientadas en el correcto llenado de las fichas familiares -especialmente en los esquemas- sin dejar de lado las pautas que deben seguir para realizar las coordinaciones con todos los actores sociales y un esquema piloto de plan comunal, porque la formación obtenida en la universidad relacionada al MAIS-BFC no es suficiente.
- Otro aspecto importante es que se incluya dentro de la formación de los profesionales de salud, el componente Gestión de Establecimientos de Salud, ya que muchos de ellos asumen la jefatura de los EESS durante el SERUMS, sin estar preparados para ello.
- Los EESS del primer nivel de atención deben iniciar un proceso de adaptación de los mecanismos de gestión y de organización para implementar el MAIS-BFC (RM No 464 - 2011/MINSA) a fin de brindar una atención integral con calidad en sus actividades intra y extramurales, con un enfoque biopsicosocial de las personas y su medio ambiente. Deben, asimismo, fortalecer su articulación con los otros niveles de atención de salud para garantizar el acceso y la capacidad de resolución de los problemas de mayor complejidad de la población en forma oportuna y eficiente.
- Las autoridades de las redes de salud son las responsables de la conformación del equipo básico multidisciplinario de los EESS. Si estos equipos tuvieran formación en salud familiar y comunitaria, sería de mayor beneficio a la comunidad. Deberían tener bajo su cargo pequeñas poblaciones de familias, lo cual facilitaría la interrelación entre ambas partes para identificar y diagnosticar las necesidades de salud, y la propuesta y ejecución de un plan de intervención conjunto. De esta manera se estrecharía la relación con la comunidad lo cual posibilitaría que se compartan responsabilidades relacionadas al cuidado de la salud y al mejoramiento de la calidad de vida de su familia y la comunidad.
- Los Directores de las DISA/DIRESA deberían verificar previamente que los EESS cuenten con las condiciones que garanticen la seguridad personal de los futuros

serumistas, considerando que la mayoría son mujeres jóvenes. Particularmente debe reforzarse la seguridad de los EESS para la protección del personal de salud, pues existe a veces agresión contra los profesionales, especialmente cuando los pobladores están bajo el efecto del alcohol.

- Respecto a los aspectos logísticos, las autoridades competentes y responsables de la implementación del MAIS–BFC deben facilitar las fichas de registro de las actividades a todos los EESS, porque los pueblos donde realizan el SERUMS no cuentan con servicios de fotocopidora y, en algunos casos, no cuentan con fluido eléctrico, tienen problemas de conexión a internet o no cuentan con los equipos informáticos necesarios. Además, los EESS carecen de equipos básicos para realizar los paquetes de atención integral por etapas de vida. Sumado a todo esto, falta movilidad para transportar las emergencias o hacer las visitas domiciliarias a los anexos más lejanos.
- En estas zonas rurales, a diferencia de las urbanas, aún es posible promover el trabajo con los agentes comunitarios, particularmente con los promotores de salud, lo cual posibilita fortalecer el trabajo comunitario.
- Se debería mejorar el trabajo en equipo dentro y fuera del establecimiento, comprometiendo el apoyo de las autoridades y de la comunidad en general. Las reuniones con las autoridades locales deberían estar respaldadas por la red o microred hasta que el personal a cargo concluya el plan comunal. Un aspecto rescatable para posteriores intervenciones, es que la población puede participar activamente en todo este proceso.
- Otro aspecto a reforzar es la continuidad de las actividades y la enseñanza repetitiva que haga emerger los mecanismos que permitan modificar el imaginario social, de tal manera que los comportamientos o estilos de vida de las personas se transformen. Ambos aspectos deben ser evaluados inicialmente para establecer alianzas con las autoridades comunales que necesariamente serán quienes favorecerán el vínculo del establecimiento de salud con la comunidad.
- Incluir a los serumistas, como parte del personal de los EESS, para que reciba un estímulo financiero, también llamado “bono de atención primaria” dirigido a promover el trabajo extramural o comunitario del personal de los EESS. Esto implica la necesidad de desarrollar un mecanismo de supervisión y control, que permita reconocer este beneficio al personal que cumple con el trabajo comunitario y, por el contrario, eliminar de este bono a quienes no cumplan.
- Incremento de personal, no sólo en número, si no en el tipo de profesional, ya que sería importante contar con un médico y una obstetra en cada establecimiento, debido a la cantidad de embarazos y atención de complicaciones y emergencias que se presentan.

- Incluir, como parte de los indicadores sanitarios, las mediciones de hospitalizaciones evitables a nivel nacional, ya que éste es un indicador usado frecuentemente para medir la calidad de la atención primaria brindada en los EESS.
- Desarrollar procesos de planificación local que permitan adecuar los horarios para la atención entre las 5 de la tarde y 8 de la noche, hora en que concluyen las actividades laborales de las personas; así lo hace el sector privado.

Bibliografía

MINSA-IDREH

2006 *El Perú Respondiendo a los Desafíos de la Década de los Recursos Humanos en Salud. Observatorio Nacional de Recursos Humanos en Salud*, Lima, Perú.

MINSA. DGGDRH.

2012 *Informe Final de la Experiencia de Evaluación de Competencias Laborables del Proceso de Mejora del Desempeño para la Atención de las Infecciones Respiratorias en los establecimientos de Salud del Primer Nivel de Atención de la DISA IV Lima Este*. Lima, Perú.

OPS/OMS

2007 *La Renovación de la Atención Primaria de Salud en las Américas. Documento de la Posición de la OMS/OPS*. Washington, D.C, Estados Unidos, pp. 15,16 <http://www2.paho.org/hq/dmdocuments/2010/Renovación_Atencion_Primaria_Salud_Americas-OPS.pdf> Consultado: 15 abril de 2015

2007b *27a Conferencia Sanitaria Panamericana. 59a Sesión del Comité Regional*. Washington, D.C., EUA, 1-5 de octubre de 2007

Los delegados comunitarios, experiencia de su empoderamiento en la lucha contra el VIH/sida en el Perú - Período 2007 – 2012

Virginia Baffigo de Pinillos¹⁰ y Carlos Centurión y Agüero¹¹

Desde la mirada de la gerencia social, además de conocer si los procesos y resultados de la experiencia han contribuido al empoderamiento efectivo de los delegados comunitarios, vía el aumento de los activos de capital social individual y grupal, así como de su participación, también, se han identificado las direcciones y herramientas que se han implementado deliberadamente, las que han sido explicitadas durante el proceso de la experiencia e inclusive, las que han sido descubiertas durante la sistematización.

1. Marco del estudio: La epidemia del VIH/sida y la respuesta nacional

En el Perú, por el tipo de epidemia del Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH), un hombre que tiene sexo con otro hombre (HSH) tiene 33 veces más probabilidades de adquirir el VIH que una persona de la población general.

La vigilancia epidemiológica del 2011 nos muestra un repunte del VIH y de las infecciones de transmisión sexual (ITS) en los segmentos más jóvenes y en las personas trans; esta tendencia es contraria a la observada en la población general, donde el perfil de la epidemia se ha estabilizado y los casos están ahora más en los adultos que en los más jóvenes.

Sin desconocer los sustantivos avances en la lucha contra la epidemia, la población transgénero (TRANS), gays y en cierta medida también los/as trabajadores/as sexuales (TS), presentan las mayores prevalencias de VIH y son tradicionalmente violentadas, discriminadas y estigmatizadas en el país, tal como se evidencia en diferentes reportes disponibles de la Defensoría del Pueblo y de la sociedad civil. Ello configura importantes barreras para su acceso a los servicios de prevención, atención, tratamiento y apoyo frente al VIH e incrementa su vulnerabilidad frente a la epidemia.

Dentro de la respuesta al VIH/sida en el Perú, en el marco de los programas de la 2^a, 5^a y 6^a rondas de los programas del Fondo Mundial, con la aplicación del principio internacional del Mayor Involucramiento de las Personas Afectadas por el VIH –

¹⁰ Virginia Baffigo de Pinillos: Médica pediatra por la UNMSM, Magíster en Gerencia Social por la PUCP. Ex presidenta ejecutiva de EsSalud, en dos periodos; directora del Instituto Nacional del Niño; en CARE Perú ha sido directora de proyectos nacionales relativos a VIH sida, Riesgos de salud ambiental urbana, madre – niño, Zika, con financiamiento de la cooperación técnica internacional y recursos públicos. Consultora para organismos nacionales e internacionales. Con publicaciones en revistas internacionales. Es docente de la Maestría de Gerencia Social de la PUCP.

¹¹ Carlos Centurión y Agüero: Licenciado en Educación, Filosofía y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Trujillo y Magíster en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tiene 32 años de experiencia en programas y proyectos sociales a nivel nacional e internacional. Es profesor de la Maestría de Gerencia Social y asesor docente en el Programa de Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública de la PUCP. Profesor invitado en la Maestría de Políticas Públicas de la UNMSM (2016). Publicaciones sobre regionalización, gerencia pública y programas sociales.

MIPA¹²- del Plan Estratégico Multisectorial de Lucha Contra el VIH/sida 2007–2011, se ha logrado avances importantes en la participación de las organizaciones y de las personas afectadas por el VIH en la gestión de los Programas del Fondo Mundial. Una de estas expresiones ha sido la intervención de representantes de las personas que viven con el VIH y de las poblaciones vulnerables al VIH en la gestión de los Objetivos de estos programas, mediante los denominados asesores comunitarios y delegados comunitarios.

La experiencia sobre la que se desarrolla la presente sistematización se implementó dentro del Programa de la VI Ronda de los programas del Fondo Mundial, denominado “Planes Nacionales Multisectoriales: Integrando recursos para la lucha contra el VIH y Sida”, durante el periodo octubre 2007 hasta setiembre 2012 y comprendió 4 Objetivos específicos¹³, entendiéndose, en la denominación usual, como proyectos.

2. Definición del perfil de delegado comunitario: representatividad, funciones y responsabilidades.

El delegado comunitario representa a las PV o PWS y participa en la planificación y gestión de los Objetivos del Programa de VI Ronda, en un determinado ámbito macro regional, incorporando la perspectiva de las organizaciones de base comunitaria que los proponen y mediante las cuales han sido elegidos, dando cuenta de sus acciones a las mismas.

Numeral 8.1.1: funciones y responsabilidades generales:

- Participar en reuniones técnicas de preparación, implementación, retroalimentación y evaluación de las actividades y sub actividades contempladas en el Plan Operativo de Objetivo en el que participa.
- Planear, implementar y evaluar determinadas actividades y/o sub actividades acorde con sus competencias y roles.
- Elaborar y presentar el informe mensual/trimestral de participación de las personas afectadas o de las personas vulnerables.

¹² Es un principio orientativo que insta a la participación activa y significativa de las personas que viven con el VIH en la creación, elaboración, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas. Para tener éxito, la participación de las personas que viven con el VIH deberían ser incorporadas a través de todos los aspectos de la respuesta al VIH, incluyendo la prevención, el tratamiento, la atención y el apoyo. Es un enfoque basado en los derechos humanos y es reconocido como buena práctica en la programación y dación de políticas. Este principio reconoce los derechos universales de las personas que viven con el VIH a la auto-determinación y participación en las decisiones que afectan sus vidas. Cfr. ALLIANCE – GNP+ 2010. “Mayor participación de las personas que viven con el VIH”. Guía de Buenas Prácticas. www.aidsalliance.org/publication.

¹³ Objetivo 1: Prevención de la Transmisión de VIH e ITS a través de la reducción de los casos nuevos de VIH e ITS en poblaciones vulnerables: HSH y TS.

Objetivo 2: Reducción de la prevalencia de ITS en la Población General y Promoción de la educación sexual y estilos de vida y conductas sexuales saludables en adolescentes y jóvenes.

Objetivo 3: Escalamiento en la implementación de la estrategia de prevención de la Transmisión vertical del VIH que alcanza al 80% de los centros de atención materna del país.

Objetivo 4: Asegurar una respuesta multisectorial amplia y articulada basada en un sistema de información que permita una adecuada y oportuna toma de decisiones para la prevención y control de las ITS, VIH y SIDA

- Dar cuenta de su quehacer y de los avances del Objetivo, en forma periódica, a las organizaciones de PVVS o de poblaciones vulnerables de su ámbito de intervención.
- Constituirse en un integrante titular del equipo de gestión del Consorcio.
- Conocer y respetar las políticas institucionales de la organización o consorcio responsable de la implementación de los Objetivos de VI Ronda.

Numeral 8.1. Bases Administrativas del Concurso privado de selección de Delegados Comunitarios para el proyecto asociado a la Licitación N° 002-2008 CARE Perú.17.02.2008.

3. Objetivos e Identificación de las categorías del estudio

Objetivo general: Recuperar la experiencia de empoderamiento de los delegados comunitarios desarrollada durante la implementación proyecto de la VI Ronda de los PFM entre los años 2007 – 2012.

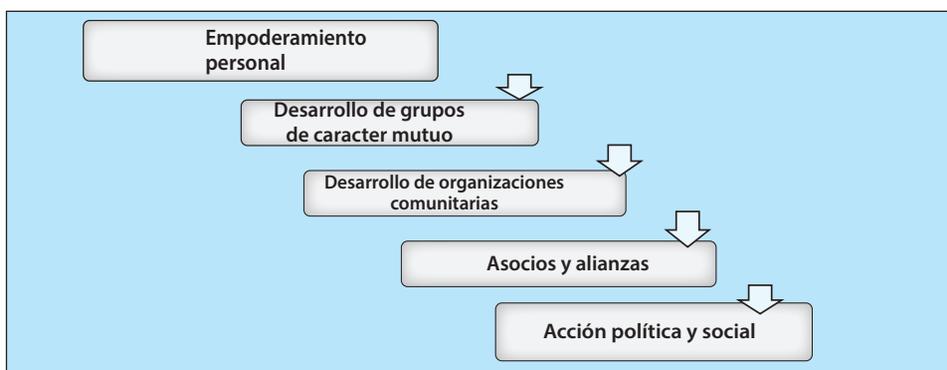
Cuadro N° 1 Objetivos específicos y sus categorías

Objetivo específico	Categorías
Objetivo específico 1 ¿en qué aspectos se evidencia el empoderamiento alcanzado por los delegados comunitarios participantes de la VI Ronda?	Vivencia del estigma y discriminación
	Ejercicio de denuncia y defensa derechos humanos
	Formas de abordaje de situaciones problema.
	Promoción de iniciativas y proyectos
	Pertenencia a redes sociales
	Participación ciudadana.
Objetivo específico 2 ¿qué activos de capital humano, capital social y de participación social se tienen que movilizar para lograr cierto tipo de empoderamiento individual y/o grupal de los delegados comunitarios y sus organizaciones?	Desarrollo del capital humano cognitivo
	Incremento del capital social
	Participación comunitaria
Objetivo específico 3 ¿cuáles son las decisiones de gerencia del entorno que contribuyeron al empoderamiento individual y grupal de los delegados comunitarios de la VI Ronda y sus respectivas organizaciones?	Marco de políticas públicas y sociales
	Marco de Políticas Institucionales
	Decisiones estratégicas para la profundización del mipa.
	Facultamiento político, técnico y administrativo

A partir de la correlación entre los objetivos específicos de la sistematización y sus respectivas preguntas claves y proceso retroalimentado por la revisión teórica y conceptual, se ha hecho la identificación de las categorías del estudio y de las variables cualitativas o aspectos que puedan dar cuenta de las preguntas claves que guían la sistematización

Empoderamiento es una categoría analítica e interpretativa clave en el estudio. Básicamente es el incremento de los activos y capacidades de grupos e individuos diversos para participar, negociar, influir y controlar aspectos que afectan su bienestar. Revisado retrospectivamente la sistematización convalida la definición de empoderamiento de Laverack¹⁴: Continuo dinámico de procesos con etapas distinguibles, no lineales y con un cierto nivel de agregación que se grafica a continuación:

Gráfico N° 1 Proceso de empoderamiento



4. Hallazgos

4.1. Hallazgos referidos al objetivo general

Las principales conclusiones generales son:

- a) En el marco del tercer programa financiado por el Fondo Mundial años 2007-2012 denominado “Planes Nacionales Multisectoriales: Integrando recursos en la lucha contra el VIH y SIDA en el Perú”, los delegados comunitarios constituyen una experiencia exitosa de empoderamiento individual y contributiva al empoderamiento de las organizaciones de personas afectadas y poblaciones vulnerables. En el plano de la participación individual, la experiencia de los delegados comunitarios ha devenido en la aplicación más avanzada del Principio de Mayor Involucramiento de las Personas Afectadas al VIH.
- b) La sistematización ha permitido explicitar y acotar los conceptos y enfoques de capital social, redes sociales, participación social y ciudadana y empoderamiento por niveles y dimensiones, en un contexto donde todavía prima la discriminación por orientación sexual, diversidad sexual y opción laboral (como es el caso de las trabajadoras sexuales).

¹⁴ Laverack, G. (2001) An identification and interpretation of the organizational aspects of community empowerment. *Community Development Journal*, 36(2), 134-145. doi: 10.1093/cdj/36.2.134.

- c) Los instrumentos diseñados y aplicados a partir de las variables cualitativas y las dimensiones seleccionadas, han mostrado su capacidad para captar la información, las percepciones, representaciones sociales, etc. de los delegados comunitarios y otros informantes claves en torno a roles, desempeños, movilización de activos y resultados sociales y políticos correspondientes a ejes complejos que por su relación íntima con el comportamiento sexual, el estigma y la discriminación y otros temas no tienen precedentes desarrollados en términos de investigación social.
- d) En estricto sentido, parte importante de los procesos y resultados mostrados de la experiencia para generar expresamente el empoderamiento individual y comunitario -por lo menos en los términos logrados-, no son la respuesta exclusiva a una estrategia deliberada, anticipada y controlada por parte del receptor principal o los SR. Ha sido muy importante para el logro de este empoderamiento la autonomía relativa de los delegados comunitarios, particularmente ejercida para generar y ampliar lazos de confianza, la promoción de la asociatividad en las PVVS y PV, el generar iniciativas y proyectos, el incrementar su participación en redes sociales e inter institucionales, entre otros.
- e) Se han identificado durante la experiencia de los delegados comunitarios un conjunto de direcciones de trabajo avanzadas y de herramientas de gerencia social de asumidas y/o utilizadas deliberadamente, o que han emergido en la dinámica de procesos y actores que conforman la experiencia, tales como: dirección para el análisis sistemático del medio ambiente, dirección para desarrollar modelos participativos; dirección para diseño de redes y meta redes, dirección para el control social, dirección para potenciar la descentralización y dirección para gestión comunitaria de conflictos.

4.2. Hallazgos referidos al Objetivo Específico 1:

- a) El entorno de las PVVS y de las PV, incluidos los delegados comunitarios ha continuado siendo de estigma y discriminación, sin embargo, esta condición ha sido sustantivamente superada predominando la asertividad y la resiliencia. La predominancia de las afirmaciones explicativas de esta nueva conducta son: la conciencia de ser sujeto de derechos, el contar con el respaldo de la familia, el disponer de mayores capacidades y habilidades sociales, y un mayor nivel educativo formal.
- b) Frente a los casos que han sido materia de denuncias y ejercicio de derechos por parte de los delegados comunitarios, la conducta dominante en un primer momento ha sido la movilización de los afectados y el desarrollo de actividades de sensibilización. En el ejercicio del rol de delegado comunitario se han implementado acciones de mayor aliento, como son la generación de ordenanzas regionales y el involucramiento de otros actores públicos como las DIRESA y la Defensoría del Pueblo.

- c) Para el abordaje de los casos problema, las alternativas más elegidas han sido: Incidencia con directivos y funcionarios responsables del problema, reclamo grupal como ejercicio de derechos, la articulación con otras organizaciones y redes sociales, movilización y manifestación pública.
- d) Respecto a las iniciativas sociales y gestión de proyectos, anteriormente los emprendimientos eran más sanitarios y puntuales para una población o localidad. En el ejercicio como delegados comunitarios, las intervenciones han variado hacia asuntos más complejos: Prevención del maltrato, promoción de derechos, prevención en niños y adolescentes seropositivos, acceso a tratamientos y formulación de planes operativos.
- e) En cuanto a la participación en espacios normativos de consulta, decisión y control regional, una relativa mayoría ha tenido una intervención de mediana importancia y muestran un conocimiento de la mayoría de instrumentos de políticas regionales sobre VIH/SIDA (PERM, POAS, ordenanzas regionales y municipales, COREMUSA, etc.)

4.3. Hallazgos referidos al Objetivo Específico 2:

- a) Las condiciones y los requerimientos exigidos para cada uno de los delegados comunitarios, demandaban una importante cantidad de activos de capital humano cognitivo en términos de experiencia y habilidades básicas y sociales, sin embargo, la mayoría de los delegados comunitarios, al término del programa, han avanzado hacia el nivel de educación superior o logrado su profesionalización. La casi totalidad expresan expectativas sobre postgrados universitarios.
- b) En todos los casos, incluidos los que no se decidieron por la profesionalización en este periodo, emprendieron procesos de capacitación para el trabajo, en especial, para el desempeño eficiente de su rol de delegado comunitario, alcanzando en este aspecto niveles satisfactorios. La oferta de capacitación contenida y desarrollada por los Objetivos de la VI Ronda ha sido una apropiada oportunidad de desarrollo de capacidades para el ejercicio de sus funciones y tareas. Diversos actores sociales e institucionales locales y regionales sostienen que una de las causas o razones para confiar en el delegado comunitario es el haber realizado estudios profesionales. Estas afirmaciones corroboran el valor de la educación formal superior en la escala de valores de la movilidad, el ascenso y el estatus social.
- c) Ha sido determinante en el crecimiento y desarrollo del delegado comunitario, el contar con un adecuado nivel en la seguridad de medios de vida, aportados por el disfrute de los derechos y beneficios económicos y extra económicos como trabajadores de CARE Perú. Mención especial merece el significado para la totalidad de los delegados comunitarios el sentirse orgánica y funcionalmente como miembros de CARE Perú.

- d) La articulación de la mayoría de los delegados comunitarios con las entidades y organizaciones funcionales y territoriales de su localidad inmediata es escasa e inexistente en tres de ellos. Es menester indagar si existe una relación entre su escasa participación con la autodiscriminación y el clima local de discriminación por su condición de personas afectadas o vulnerables.
- e) Los delegados comunitarios han ampliado sus lazos de confianza interpersonal hacia un conjunto importante de actores institucionales y sociales vinculados a la respuesta al VIH en los espacios provinciales y regionales, quienes reconocen en los delegados comunitarios capacidades de liderazgo ante las PVVS y/o PV y sus organizaciones, seguido de haber sido postulado por una organización de PVVS/PV y presentarse ante su organización y rendir cuenta de su trabajo.
- f) Los delegados comunitarios han crecido en sus redes egocentradas¹⁵ en una proporción casi triplicada respecto a su situación precedente, desarrollando un capital social de unión o lazos, encontrando en ellas como principales beneficios los contactos con otras organizaciones e instituciones, el desarrollo de habilidades sociales, la elaboración de proyectos y reconocimiento de derechos ciudadanos y fortalecimiento de la autoestima y de la participación social.
- g) Es destacable el crecimiento del capital tipo puente¹⁶ de los delegados comunitarios al haber ampliado sustantivamente su participación en redes provinciales y regionales de personas afectadas o vulnerables al VIH, encontrado como mayores beneficios la defensa de los derechos ciudadanos, las posibilidades de participación en otras redes e instancias públicas y privadas, el desarrollo de habilidades sociales, el trabajo en equipo, el acceso a información sobre servicios de salud, la identificación de proyectos y los contactos con otras organizaciones e instituciones.
- h) El capital social escalera¹⁷ por excelencia de los delegados comunitarios ha sido la COREMUSA y, en algunos casos, Foro Salud o la MLCP. Los mayores beneficios percibidos, en esta instancia, son los contactos con otras organizaciones/instituciones públicas regionales y nacionales, el acceso a espacios para relacionamiento con otras organizaciones de la sociedad civil regional, las oportunidades para el desarrollo de habilidades sociales para la, acción colectiva, la participación ciudadana, la planificación estratégica, la concertación social, la gestión de conflictos, entre otros.
- i) Los delegados comunitarios de las poblaciones trans y las PVVS, así como sus organizaciones de pertenencia, muestran un proceso de empoderamiento más

¹⁵ Capital social Lazo (Bonding): Relaciones al interior de un grupo motivado por lazos de proximidad. Se refiere a los nexos horizontales que se establecen entre personas con condiciones de vida similares con un cierto nivel de vecindad.

¹⁶ Puente (Bridging): Relaciones entre grupos similares. Redes organizacionales de una misma identidad que actúan en un espacio relativamente común y en torno algunos intereses comunes.

¹⁷ Escalera (Linking): Redes entre grupos y personas de distinta identidad y distintos grados de poder sociopolítico. Nexos que crean relaciones medianamente consolidadas entre personas, comunidades y agencias públicas y organismos no gubernamentales externos.

complejo y difícil por ser dos de los grupos más estigmatizados, discriminados e inclusive víctimas de homofobia como el caso de los grupos trans. Haber acumulado un importante capital humano y capital social individual y grupal, ha sido determinante en la habilitación social de estas poblaciones.

- j) El carácter remunerado del rol de delegado comunitario no ha determinado ningún comportamiento subordinado o incondicional ante el RP o el SR que afecte su estatus y el ejercicio de sus funciones programáticas y comunitarias. Se ha logrado preservar su identidad y pertenencia organizacional, así como su misión de visibilizar e incorporar la perspectiva de las comunidades de personas afectadas y vulnerables al VIH en la gestión de los Objetivos de la VI Ronda de los programas del Fondo Mundial.
- k) Las OPWS y OPV que han sido receptores de asistencia técnica y acompañamiento por parte de los delegados comunitarios, han incrementado sus activos, particularmente en un mayor número de asociados y una mayor pertenencia a redes sociales tipo puente y tipo escalera, logrando empoderamiento social y empoderamiento político. Sin embargo, no se ha podido establecer una relación causa-efecto o de otra naturaleza por limitaciones en la información obtenida.

4.4. Hallazgos relacionados con el objetivo específico 3

- a) El establecimiento de la figura del delegado comunitario en reemplazo del asesor comunitario estuvo precedida por una decisión estratégica mayor: el cambio hacia una gestión descentralizada de los Objetivos de la VI Ronda. Esto implicó el gerenciamiento apropiado del entorno previo y durante el periodo 2007–2012, al poner en valor los avances de la política nacional de descentralización política administrativa del país, la vigencia del PEM 2007–2011 y del emergente rol de los espacios regionales y macro regionales en la gobernabilidad del país y de la respuesta sanitaria. En otro nivel implicó, la administración de la mayoría de los objetivos en espacios macro regionales (Norte, Oriente y Centro Sur) para los Objetivos de la VI Ronda, a excepción del cuarto Objetivo que mantuvo el modelo centralizado y a cargo de un solo Subreceptor. Ello conllevó la participación de (10) delegados comunitarios. Tres (3) en la macrorregión norte, tres (3) en la macro región oriente, tres (3) en la macro región centro sur y uno (1) de alcance nacional.
- b) La decisión, implicó no solamente la planificación y ejecución de los Objetivos en espacios macro regionales y regionales, sino el desarrollo de nuevas formas y contenidos en el conjunto de procesos y sistemas de gestión en las relaciones entre los diversos actores involucrados: RP–CONAMUSA, contrapartes técnicas y sociales nacionales, agente local del Fondo (ALF), RP-SR-gobiernos regionales, COREMUSAS, contraparte técnicas y sociales regionales y locales. Asimismo, conllevó a disponer de las capacidades para dar respuestas a los problemas y desafíos derivados de una gestión basada en una mayor proximidad física, social

y programática con los actores y niveles locales, zonales y regionales. Ello fue su mayor fortaleza para asegurar la sostenibilidad de los productos de los Objetivos en los niveles alcanzados.

- c) Son relevantes las decisiones adoptadas por la CONAMUSA y particularmente por CARE Perú como Receptor Principal, que facultaron el rol del delegado comunitario en sus dimensiones técnicas, sociales y administrativas. Estas decisiones materializaban las políticas sociales sobre el VIH/SIDA en el Perú, la consolidación del Principio MIPA y las políticas institucionales de CARE Perú.

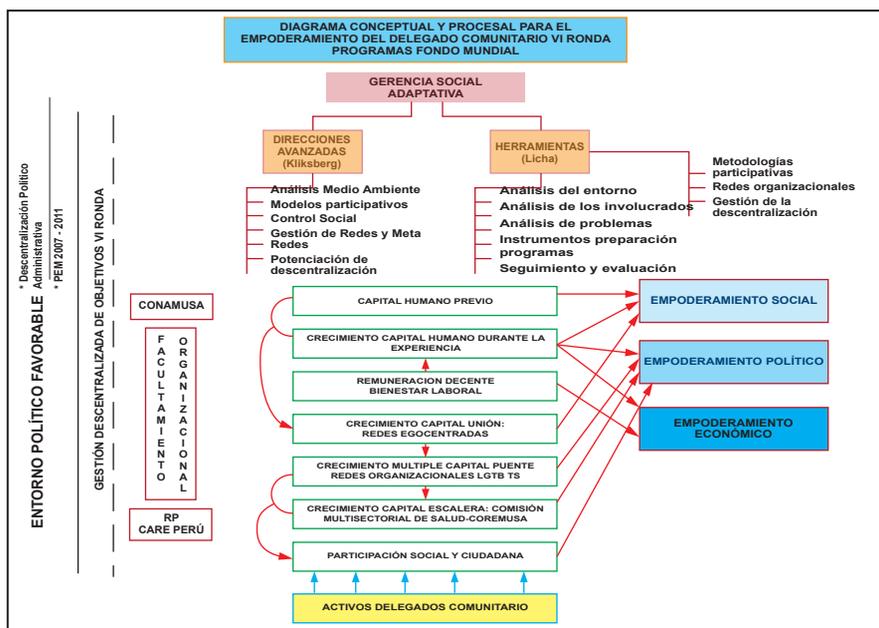
En esta línea de gerencia, destacan las siguientes decisiones del receptor principal:

- Proceso de selección del delegado comunitario incluido una evaluación psicológica laboral complementaria.
- Otorgamiento de condiciones y beneficios laborales equitativos a los percibidos por los trabajadores de CARE Perú.
- Inducción sobre su rol como delegado comunitario y desarrollo de capacidades.
- Adscripción e inducción de los delegados comunitarios.
- Participación en el equipo de gestión del Subreceptor.
- Participación específica en procesos relacionados con las poblaciones y comunidades de PVVS y/o PV.
- Monitoreo y evaluación periódica del desempeño del SR y del propio delegado comunitario.
- Apoyo técnico y material del SR para las actividades de soporte a las organizaciones de procedencia.
- Creación del Comité Asesor Comunitario como parte de la estructura de la UGPFM CARE Perú.
- Apoyo para la rendición de cuentas ante la organización que representa el delegado comunitario y otras de sus ámbitos de intervención.

5. Imagen síntesis conceptual y procesal de la experiencia de los delegados comunitarios desde una perspectiva de Gerencia Social

Con una mirada retrospectiva, en el siguiente gráfico se han identificado y sintetizado los componentes y variables más importantes, así como los activos y procesos sociales que han concurrido en todo el curso de la experiencia de los delegados comunitarios de la VI Ronda:

Gráfico N° 2 Los delegados comunitarios



6. Lecciones aprendidas

Desde la perspectiva de la gerencia social para la respuesta al VIH SIDA, conforme a su estado actual en la realidad nacional y regional, y a partir de los hallazgos reseñados, se plantean los siguientes lineamientos de política:

- Previa a la etapa de implementación, se debe hacer un diagnóstico del capital social de las personas afectadas y poblaciones vulnerables indagando por las fuentes del capital social, las expresiones del crecimiento del capital y del empoderamiento, así como los beneficios y perjuicios de su existencia y estado actual.
- Promover y apoyar un entorno político y jurídico favorable a la inclusión social, participación comunitaria y social, defensa de derechos y políticas anti estigma y discriminación de las poblaciones vulnerables, particularmente las LGTB y TS.
- Instrumentar adecuadamente las políticas sociales sanitarias que fomenten expresamente los activos de capital social para efectos de empoderamiento, identificando la implantación de estrategias implicativas y metodologías participativas, así como la aplicación de un marco de desempeño específico.
- Propiciar el crecimiento del capital humano cognitivo de las personas afectadas o que viven en condiciones de vulnerabilidad, preferentemente mediante la profesionalización y/o desarrollo de competencias específicas habilitadoras.

- e) Promover y apoyar el desarrollo de la asociatividad de las PVVS y/o PV, mediante la creación y fortalecimiento de organizaciones y promoción de su pertenencia activa (capital social de unión).
- f) Promover y apoyar con particular énfasis las redes de capital social puente y de escalera que posibilitan la participación individual y comunitaria en instancias de decisión significativas y, por lo tanto, la habilitación y empoderamiento social.
- g) Institucionalizar el control social de las organizaciones respecto a sus dirigentes o sus agentes intermediarios, asegurando su representatividad y legitimidad, así como creando espacios de rendición de cuentas y de consulta, entre otros.
- h) Creación de acceso a y control sobre recursos y activos (materiales, financieros y de información “de dominio público”) para posibilitar el efectivo aprovechamiento de espacios, derechos, organización y capacidades, en concierto con otros actores.
- i) Apropiación por parte de los delegados comunitarios y otros agentes comunitarios de capacidades e instrumentos para el agenciamiento social, la construcción de redes (networking), análisis y resolución de conflictos y construcción de ciudadanía, entre otros.

Bibliografía

ARRIAGADA, Irma

2006 *Breve guía para la aplicación del enfoque de capital social en los programas de pobreza* Págs. 51 y sgts. CEPAL- NN.UU.

DIAZ - ALBERTINI, Javier

2010 *Redes cercanas: El capital social en Lima*. Universidad de Lima. Fondo Editorial.

Alliance – GNP

2010 *Mayor participación de las personas que viven con el VIH. Guía de Buenas Prácticas*. www.aidsalliance.org/publication.

ATRIA, Raúl

2000 *Capital social: concepto, dimensiones y estrategias para su desarrollo*. En *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001), Santiago de Chile.

DEFENSORIA DEL PUEBLO – PERÚ

Fortaleciendo la respuesta frente a la epidemia del VIH/Sida: Supervisión de los servicios de prevención, atención y tratamiento del VIH/Sida. *Informe Defensorial N° 143*

DURSTON, John

2000 Capital social parte del problema, parte de la solución. CEPAL *Serie Políticas sociales. N° 2000*. Santiago de Chile.

LICHA, Isabel

2000 “El enfoque de gerencia social” en *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*, junio 2000. Banco Interamericano de Desarrollo”, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)

KLIKSBURG, Bernardo

1998 Seis tesis no convencionales sobre participación, *Revista Instituciones y Desarrollo*, Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, Edición 2, diciembre, Barcelona.

MONTERO, Maritza

2003 *Teoría y práctica de la Psicología Comunitaria. La tensión entre comunidad y sociedad*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

MONTALVO, Sonia

2001 Políticas para el empoderamiento de la mujeres en la lucha contra la pobreza. En *Capital social: concepto, dimensiones y estrategias para su desarrollo*. En *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001), Santiago de Chile.

NARAYAN, Deepa y Michael CASSIDY

1999 *A Dimensional Approach to Measuring Social Capital: Development and Validation of a Social Capital Inventory*. Banco Mundial, Red de Gestión Económica y de Reducción de la Pobreza, Washington, D.C.

PORTES, Alejandro

2000 *Social capital, its origins and applications in modern sociologist*. En Lesser. Eric (ed.) *Knowledge and social capital*. Boston. Butterworth-Heinemann.

Raczynski, Dagmar y Claudia SERRANO

1998 *Lineamientos para construir una matriz de indicadores de participación social en programas nacionales participativos*. Diciembre de 1998. Asesorías para el desarrollo. Santiago de Chile.

ZAMBRANO, Alba

2007 *Criterios de intervención en estrategias de empoderamiento comunitario: La perspectiva de profesionales y expertos de la intervención comunitaria en Chile y España*. Tesis doctoral.

Neuromitos en beneficiarios de la “Beca Vocación de Maestro” del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo del Perú

Hans Lenin Contreras Pulache¹⁸

Resumen

En el año 2014, el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC) puso en marcha la “Beca Vocación de Maestro” que albergó, en su primera convocatoria, a una cohorte de jóvenes egresados de la educación secundaria con alto rendimiento académico para que sigan una formación universitaria en carreras de educación. El sujeto del presente estudio son los becarios, justo antes de empezar su formación en educación superior. En estos estudiantes se evaluó la valoración en torno a las neurociencias, tanto como el conocimiento de los aportes de las neurociencias a la educación y la creencia en neuromitos. Entre los resultados se encontró que los estudiantes más interesados son los que presentan mayores conocimientos y al mismo tiempo son los que presentan más neuromitos. Como tema de discusión se plantea que se trata de un problema que debe encararse desde una perspectiva de gestión.

1. Introducción

Se dice que el diálogo entre las neurociencias y la educación es, todavía, un fenómeno en ciernes (Howard-Jones, 2011; Dekker, Lee, Howard-Jones & Jolles, 2012). Las neurociencias aplicadas a la educación permiten pensar a la educación como un lugar donde se hace investigación, se hace ciencia, se comprende la naturaleza del sujeto de la educación, etcétera. Por eso, es factible afirmar que las neurociencias le aportan un “espíritu nuevo” a la educación (que en nuestro país, como en muchos, se encuentra desacreditada, devaluada, entre otras cosas peores). Aún se discute cómo deben entrar las neurociencias al contexto educativo, casi ya no se discute si deben o no deben entrar (se acepta de plano que sí). Más allá del utilitarismo con que se ve frecuentemente a las neurociencias, el autor considera que las neurociencias pueden permitir: i) comprender la naturaleza del sujeto de la educación y, ii) elaborar una teoría pedagógica. Sin embargo, estos logros están lejos de soñarse como hechos concretos debido a que en todas las universidades donde se forman profesores (al menos en las universidades que albergan beneficiarios de la Beca Vocación de Maestro), si bien existe una cátedra para la enseñanza de las neurociencias (sea de modo explícito o implícito), en ninguna de ellas se enseña otra cosa que “neurociencia cognitiva” o “neurociencia conductista” (Contreras-Pulache, 2018). Aun cuando ya se ha descrito que ninguna de estas formas constituye un paradigma válido para hacerse preguntas importantes (o por lo menos para elaborar

¹⁸ Hans Lenin Contreras Pulache. Estudió medicina humana en la Universidad Mayor de San Marcos. Se ha especializado en neurología educativa. Ha realizado las maestrías de Salud Pública en la Universidad Andrés Bello, la de Gerencia Social en la Pontificia Universidad Católica del Perú y la de Gestión Pública en la Universidad del Pacífico. Actualmente es docente universitario, investigador social, miembro de la Sociedad de Investigación Educativa Peruana y dirige el Centro de Desarrollo Infantil RINCONADA.

respuestas trascendentales), la neurociencia, ya cognitiva, ya conductista, carece de valor teórico suficiente (Bennett & Hacker, 2003; Zizek, 2004) que no vaya más allá de la acumulación de datos, por esto mismo no es la mejor de las neurociencias al momento de aplicarse a la educación (Ortiz, 2006). Al parecer, en las universidades, cada vez que se va a enseñar neurociencias, se suele tomar una posición: traducir o copiar las traducciones de libros editados originariamente en inglés o francés. Esto es riesgoso, debido a que condena a un país a la repetición del error y porque en muchos casos las traducciones no respetan la complejidad del sistema nervioso humano (por ejemplo, cuando se confunde vulgarmente: “brain” con “cerebro”).

Por otra parte, se ha definido al “neuromito” como una mentira, como una “comprensión inadecuada”. El tema de los neuromitos, es necesario resaltarlos, es producto de la intervención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que en el año 2002, presentó los resultados del Proyecto *Brain and Learning* cuya hipótesis era probar si los profesores encuestados de Reino Unido y Holanda tenían mitos sobre las neurociencias y si ese conocimiento interferiría sobre su forma de educar a sus alumnos. Los resultados mostraron que, en promedio, los maestros creían el 49% de los neuromitos, en particular los mitos relacionados con los programas educativos comercializados. Este trabajo generó la atención internacional y la OECD expresó su preocupación respecto a la rápida proliferación de los llamados “neuromitos” (Organization for Economic Co-operation and Development, 2002).

Resultados similares se han encontrado en diversas partes del mundo. Se relatan ejercicios de medición en distintas regiones del mundo, con resultados similares (Hermida, Segretin, Soni-García & Lipina, 2016; Gleichgerrcht, Lira, Salvarezza & Campos, 2015; Tardif, Doudin & Meylan, 2015). Esto da a entender que los neuromitos (las confusiones sobre el sistema nervioso) no son un fenómeno local sino global. Entonces, se define a un neuromito como una confusión, entendiendo por confusión al detenimiento del pasaje del conocimiento (como saber) a la acción (como praxis) que es, sin más, el objeto de todo conocimiento científico. Es decir, que todo conocimiento científico tiende por naturaleza a su traducción en actos (tecnologías), cuando hay certeza en dicho conocimiento, las aplicaciones resultan evidentes e inmediatas, sin embargo, cuando ese conocimiento es confuso o, mejor dicho, cuando hay confusión, justamente lo que se impide es este pasaje a la acción, a la aplicación y se debate mucho sobre el cómo antes de preguntarse el para qué. En este sentido, a pesar de su eficacia de sentido común, un neuromito es un relato que se hace insuficiente para explicar la realidad del sistema nervioso y, por tanto, es inútil para sostener una tecnología (entiéndase: educativa). La hipótesis fundamental de esta investigación, es que los neuromitos son producto de una mala lectura y relectura de la neurociencia moderna (entiéndase: una forma de pensar al sistema nervioso que bebe, sin rigurosidad, de la neurociencia cognitiva y conductista) y que vale de modo perfecto para la divulgación científica como fenómeno de masas (que aparece, esencialmente en: documentales y revistas de divulgación) y que

sirve, además, para hacer negocio (ya que, está demostrado que, vende más todo aquello que lleve antepuesto el prefijo “neuro-”). Es más, si se quiere ser rigurosos en términos filosóficos, se puede decir que el origen de los neuromitos es la misma neurociencia cognitiva y conductista, pues no han sabido resolver su problema fundamental: la dualidad mente-cerebro, y esto, debido a que carece del esqueleto filosófico necesario para atreverse a tal menester.

Esta investigación se propone responder a la pregunta: ¿Qué tanto interés tienen, qué tanto conocen y qué tan confundidos (qué tanto creen en neuromitos) están los beneficiarios de la Beca Vocación de Maestro en torno a las neurociencias?

2. Metodología

Se consideró una muestra compuesta por 222 estudiantes que cursan actualmente la carrera de Educación Inicial, Primaria y Secundaria en seis universidades privadas ubicadas en Lima y Piura. Esta muestra fue tomada en la etapa propedéutica, es decir, en la semana previa al inicio del primer semestre de la carrera profesional y posterior de la matrícula en la universidad. Los estudiantes son beneficiarios de un subsidio para su educación superior (Beca Vocación de Maestro, Convocatoria 2014) del Ministerio de Educación del Perú, a través del PRONABEC.

El estudio se realizó mediante la elaboración y toma de información con una encuesta que incluyó: i) *Variables generales*: hace referencia a las de edad, sexo, región de procedencia, tipo de colegio y universidad; ii) *Variables de percepción sobre el rol de la educación*: hace referencia a cinco ítems estructurados para juzgar en tres categorías: “No estoy de acuerdo”, “Estoy de acuerdo” y “Estoy completamente de acuerdo”; iii) *Variables de CONOCIMIENTO DE NEUROCIENCIA*: buscan evaluar qué tan informado está el estudiante sobre la neurociencia general y la neuroeducación en particular. La operativización se realiza con 10 ítems que evalúan una situación distinta (un conocimiento) del campo neurocientífico. Se hace un ranking con el total de aciertos, se relativiza en términos porcentuales, y se trata con una variable continua, de 0% a 100%. La prueba fue elaborada tomando en consideración instrumentos similares a los de Dekker, Lee, Howard-Jones & Jolles (2012) y Deligiannidi & Jones (2015). De esta manera, se presenta 10 sentencias en las que el participante define “Cierto” o “Falso”. Estas son: “Usamos nuestro cerebro las 24 horas al día (V)”, “Cuando dormimos el cerebro se apaga (F)”, “Aprender no es cuestión de adición de nuevas células al cerebro (V)”, “El aprendizaje ocurre a través de la modificación de las conexiones neuronales del cerebro (V)”, “El desarrollo normal del cerebro humano involucra el nacimiento y muerte de células cerebrales (V)”, “La capacidad mental es hereditaria y no puede ser cambiada por el ambiente o la experiencia (F)”, “El desarrollo cerebral cesa al alcanzar la vejez (F)”, “No se generan nuevas neuronas en el cerebro adulto” (F)”, “A nivel cerebral, lo único que nos diferencia del animal es que el cerebro humano es más grande (F)” y, por último, “Existe un límite biológico que determina lo que una persona puede lograr con la educación (F)”; iv) *Variables de*

CONOCIMIENTO DE ESTRUCTURAS ENCEFÁLICAS: hace referencia a las variables que buscan evaluar el nivel de dominio que tiene el participante para identificar las partes más importantes de un encéfalo en un dibujo esquemático. A partir de una revisión de los capítulos específicos a la estructuración del sistema nervioso (Purves, 2007; Bear, Connors & Paradiso, 1998; Netter & Brass, 1994; Kandel, Schwartz & Jessell, 2001), se planteó la definición de 10 estructuras generales y mínimas que deben ser reconocidas en un esquema del encéfalo. Estas estructuras son: los cuatro lóbulos (frontal, parietal, temporal, occipital), la cisura central, la cisura lateral, la médula oblonga, la protuberancia (o puente de Varolio), el cerebelo y el cuerpo calloso. Por último, se sumaron las respuestas acertadas y se relativizó en un porcentaje del total, generando una variable cuantitativa continua con valores potenciales entre el 0% y el 100%; v) *Variables de PREVALENCIA DE NEUROMITOS*: ésta es una prueba de 8 ítems elaborada a partir de los esfuerzos de Dekker, Lee, Howard-Jones & Jolles (2012) y Deligiannidi & Jones (2015). Consiste en presentarle al participante afirmaciones sobre los neuromitos y que proceda a clasificarlo en: “No sé”, “No es cierto” y “Cierto”. Cabe precisar que se tomó en consideración el total de respuestas ciertas haciendo referencia a que cuando el participante afirma su respuesta como “Cierto” es “portador(a)” de dicha creencia (neuromito) en particular. De esto modo, y dado que los neuromitos son conocimientos falsos o espurios, la prueba busca evaluar la prevalencia de neuromitos en la participante. Saber qué tan familiarizados y seguros están de un listado de neuromitos. Se asume que cuanto mayor es la prevalencia, también lo es la “contaminación” del pensamiento del participante: en el sentido de mayor confusión o presencia de conocimiento equivocado. Lo interesante de la prevalencia de neuromitos es que representa la medición de una condición de riesgo. Por último, del valor relativizado al porcentaje de la variable: total de neuromitos en que se dice “Cierto”, se obtiene una variable cuantitativa continua con valores entre el 0% y el 100%.

Para el análisis estadístico se consideraron medidas de tendencia central, tanto como univariados de frecuencia, se procedió a la realización de un análisis estadístico consistente en un modelo de regresión logística lineal -univariado y multivariado- que tome en consideración la condición de interés: “Prevalencia de neuromitos”, como variable dependiente. Se utilizaron los paquetes informáticos de Microsoft Office y SPSS para el análisis estadístico y se consideró como significativo cualquier resultado con valor p menor a 0,01 (con un 99% de confiabilidad).

3. Resultados

Los 222 beneficiarios de la primera convocatoria de la BVdM que se ha estudiado, constituyen una población bastante homogénea en términos de edad (18 años en promedio, $SD=0.94$). Se trata de una población esencialmente formada por mujeres (ocho de cada diez) y procedentes de colegios públicos (3 de cada 4). Más de la mitad (6 de cada 10) tuvo que desplazarse de regiones a Lima para seguir los estudios

universitarios de la BVdM. Justamente, una de las características resaltantes de esta población es su procedencia. Se hace notar que Ancash, Junín, Piura y Cajamarca son las regiones, luego de Lima, de donde procede gran cantidad de becarios.

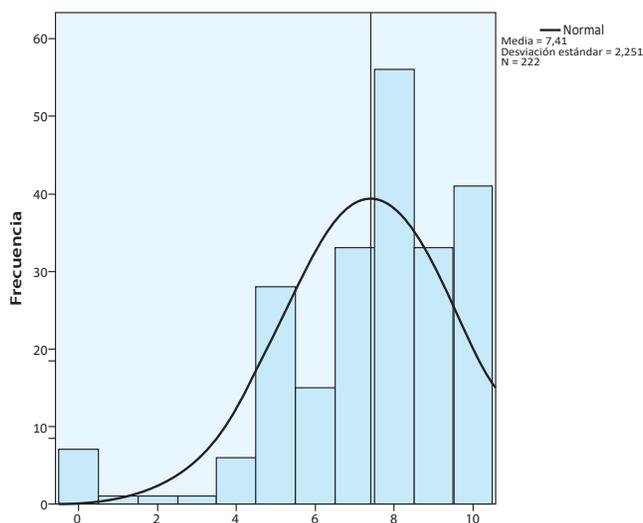
Se evaluaron 6 percepciones del becario sobre la educación y sobre el rol del educador en la sociedad. Los resultados se muestran en la Tabla N° 1.

Tabla N° 1: Percepciones generales de los estudiantes sobre la educación

Ítem	No estoy de acuerdo	Estoy de acuerdo	Estoy completamente de acuerdo
Desde pequeño quise ser profesor	100 (45%)	85 (38,3%)	37 (16,7%)
Tengo habilidades para transmitir conocimientos	24 (10,8%)	140 (63,1%)	58 (26,1%)
Mis padres me apoyan en mi decisión de estudiar educación	30 (13,5%)	71 (32%)	121 (54,5%)
Algún profesor en mi colegio ha sido un ejemplo para mí	35 (15,8%)	72 (32,4%)	115 (51,8%)
Estoy convencido(a) de mi potencial como educador	22 (9,9%)	87 (39,2%)	113 (50,9%)

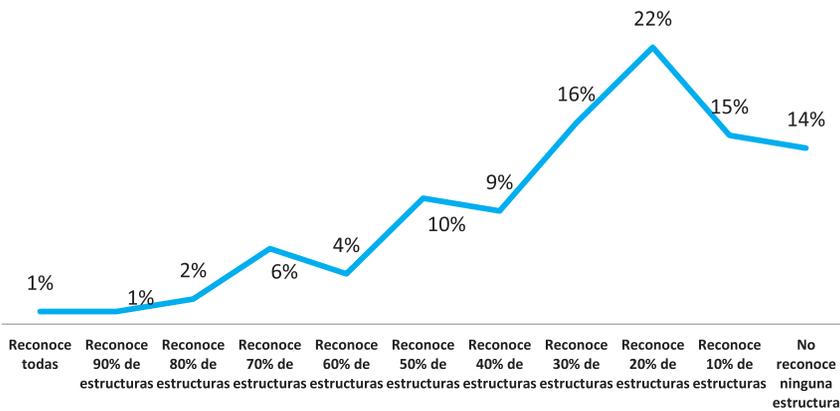
Se pidió a los becarios que cataloguen de 0 a 10, cuán importante consideraban que eran las neurociencias para la educación. Se obtuvo una media de 7,41 tal como se muestra en la Figura N° 1, mostrando una clara tendencia a tener una alta valoración en términos de la importancia de las neurociencias para la educación.

Figura N° 1. Valoración de las neurociencias por parte de los estudiantes



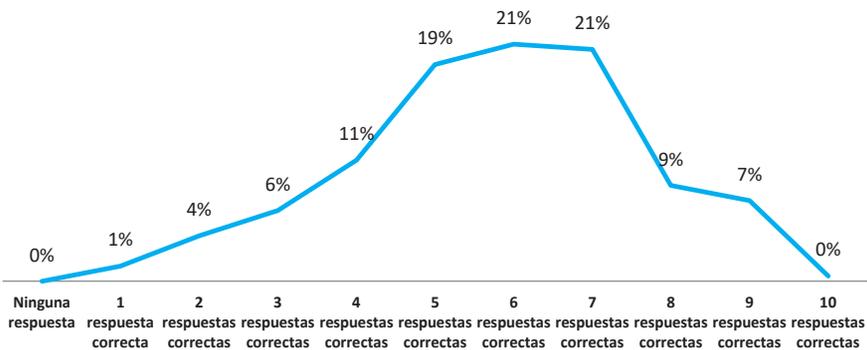
Por otro lado, cuando se les preguntó a los becarios cuánto consideraban que sabían de neurociencias, el 95,5% refirió saber “poco o nada”. Se observa en la Figura N° 2, que los estudiantes muestran un pobre nivel de reconocimiento de las estructuras encefálicas. Llama la atención que 67,5% de la población apenas logra identificar correctamente hasta tres estructuras encefálicas (del total de 10 propuestas). Un estudiante, en promedio, logra responder acertadamente el 28,8% de las preguntas. O sea, de 10 estructuras encefálicas, el estudiante promedio, identifica solo 3. Adicionalmente a estos resultados vale la pena mencionar que solo el 39,6% de los evaluados logró diferenciar correctamente los hemisferios cerebrales derecho e izquierdo.

Figura N° 2. Reconocimiento de estructuras encefálicas



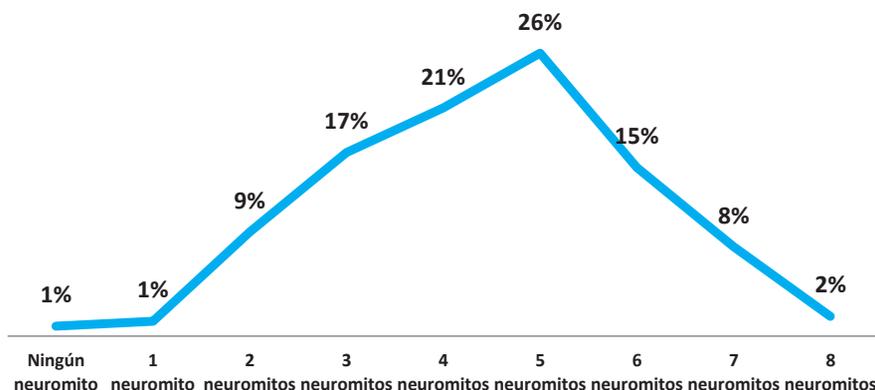
Los estudiantes conocen por lo menos un hecho neurocientífico. A diferencia de la curva del reconocimiento de estructuras encefálicas (Figura 2), la curva de conocimientos de neurociencias (Figura 3) muestra una tendencia central, lo que lleva a concluir que los becarios presentan un conocimiento moderado de ciertos aportes que han hecho las neurociencias a la educación.

Figura N° 3. Prevalencia de conocimientos sobre neurociencia



La Figura N° 4 muestra la evaluación de neuromitos. Como se puede observar, 200 estudiantes encuestados (de un total de 202 que respondieron correctamente) creen por lo menos en un neuromito. Por otro lado, se ve que la variable: prevalencia de neuromitos sigue una distribución normal. El neuromito más comúnmente arraigado es “Ambientes ricos en estímulos, mejoran los cerebros de los niños en pre-escolar”; el 83,8% de los encuestados tienen esta creencia.

Figura N° 4. Prevalencia de neuromitos



Dado que los sujetos de estudio mostraban conocer tanto lo correcto como lo incorrecto con relación a las neurociencias, y como se mencionó en un inicio, presentan alto interés con relación a las mismas, se procedió a elaborar modelos de regresión. El modelo de regresión lineal univariado buscó analizar el comportamiento de las variables “conocimiento de estructuras encefálicas” y “conocimiento de neurociencias” sobre la variable “prevalencia de neuromitos”. La Tabla N° 2 muestra los resultados de estas estimaciones. La variable “prevalencia de neuromitos” mostró una asociación significativa con las variables antes mencionadas, es decir, tanto el “conocimiento de estructuras encefálicas” como el “conocimiento de neurociencias”, lograron predecirla significativamente (con un valor p menor al 1%).

Tabla N° 2. Modelos de regresión lineal univariado

Variables	Prevalencia de neuromitos	
Conocimiento Neurociencia	0.260*** (0.0662)	
Conocimiento Encéfalo		0.162*** (0.0549)
Constante	0.405*** (0.0406)	0.509*** (0.0207)
Observaciones	222	222
R-cuadrado	0.059	0.034

*** indican significancia al 1%, errores estándar robustos entre paréntesis

Posteriormente a este análisis de regresión lineal univariado se procedió a realizar un análisis de regresión multivariado con las variables de estudio. Los resultados se muestran en la Tabla N° 3. Se obtuvo que la “prevalencia de neuromitos” era explicada independientemente por los conocimientos de estructuras encefálicas, tanto como por los conocimientos de neurociencias. Ambas correlaciones son significativas al 1% y, por separado, explican el 5% y el 3% de la variabilidad de la variable dependiente. Llama la atención que ambas predicciones (que ya se veían en la regresión lineal) sean de carácter positivo, lo que señala que las variables independientes explican de modo directo a la variable dependiente.

Tabla N° 3. Modelo de regresión lineal múltiple

Variables	Prevalencia de Neuromitos
Conocimiento Neurociencia	0.237** (0.0766)
Conocimiento del Encéfalo	0.143*** (0.0262)
Importancia de la Neurociencia	0.00503 (0.00462)
Género	-0.0232 (0.0445)
Tipo de Colegio	-0.0225 (0.0246)
Región Lima	0.0244 (0.0320)
Constante	0.389*** (0.0651)
Observaciones	222
R cuadrado	0.113

*** indican significancia al 1%, errores estándar robustos entre paréntesis

4. Discusión y recomendación de gestión

Lo que muestran los resultados, por un lado, es que los actuales beneficiarios de la BVdM no constituyen el patrón común u ordinario de estudiantes que inician la carrera de educación, es decir, estudiantes que se “resignan” a formarse como profesores en tanto tienen cerradas otras opciones. Ciertamente, con la BVdM se está formando una nueva generación de profesores. Son jóvenes que presentaron en la educación básica la condición de “alto rendimiento académico” (requisito obligatorio para postular a la BVdM) y, tal como se muestra, presentan una inclinación particular (entiéndase: “vocación”) para ser maestro. Es esta, sin duda, la primera vez en la historia del magisterio peruano que se busca incidir en mejorar, con una visión de largo plazo, “el stock de capital humano” del cuerpo docente del país.

En particular, el estudio muestra que los estudiantes revelan una actitud de expectación hacia las neurociencias, concordante con el rol preponderante que vienen cobrando las neurociencias a lo largo de los últimos años en el campo educativo (Howard-Jones, 2014a). Al respecto, las neurociencias han tomado un matiz capital en términos de lo que actualmente se investiga en educación (Francis-Salazar, 2005). La inversión que se destina mundialmente para conocer el sistema nervioso y elaborar con este conocimiento aplicaciones en tecnologías educativas, es un hecho progresivo, sostenido e irreversible (Patten & Campbell, 2011). Luego de la llamada “decade of the brain” (que debiera traducirse como “década del encéfalo” y no “década del cerebro”) en Estados Unidos, ha primado un interés internacional generalizado por los aportes de las neurociencias a todos los campos de la vida humana en general y, en este caso de interés, a la educación en particular. Los esfuerzos en específico, por ejemplo, son los que han llevado a la OECD a implementar el proyecto Brain (OECD, 2007).

Al mismo tiempo que existe una alta valoración en torno a las neurociencias, los estudiantes afirman que saben poco sobre estas (9 de cada 10 relataron saber “poco o nada”). Esto es al parecer un fenómeno común. Muchos estudiantes o profesores tienen interés en las neurociencias, reconocer su importancia y valor, pero admiten también que no saben, que no conocen (Tardif, Doudin & Meylan, 2015). En este sentido, se trata de una valoración y un reconocimiento, un estado que de inmediato ubica a los sujetos fuera del marco de lo que se está trabajando. Así, las neurociencias son reconocidas como importantes pero no son reconocidas como parte de lo que un estudiante o profesor domina. Ciertamente, esto lleva a una situación de demanda, de interés que se concreta inmediatamente, en una posición de búsqueda de conocimientos y, como es obvio, del establecimiento de una oferta que la satisfaga¹⁹. Por otro lado, a la luz de los resultados del estudio, no se trata de asumir que los estudiantes estén “vacíos” de conocimientos de los aportes de las neurociencias al inicio de su carrera, ya que dado que las neurociencias son un fenómeno cultural global, todos los estudiantes poseen un bagaje cultural relativo a las neurociencias, aun cuando reconozcan que “no saben”. Lo importante aquí es resaltar el autoreconocimiento de este bagaje como insuficiente, lo que se traduce, junto con la alta valoración, en una avidez por lo que las neurociencias puedan aplicar a la educación.

Según el modelo de regresión aplicado, los estudiantes más confundidos son aquellos que muestran mayor interés o eventualmente son los que más saben de neurociencias. Esto es, aquellos que presentan mayores conocimientos de estructuras encefálicas y/o mayores conocimientos de neurociencias, fueron los que mayores puntajes obtuvieron en la variable “prevalencia de neuromitos”. Este tipo de comportamiento ha sido ya revelado en otras investigaciones; usualmente los

¹⁹ A este respecto debemos mencionar el incremento sostenido de la producción científica en el campo de las neurociencias aplicadas a la educación, al mismo tiempo que la proliferación de documentos de divulgación destinados a explicarles a los educadores los secretos del “funcionamiento del cerebro” (Howard-Jones, 2014b).

estudiantes de educación y los profesores más interesados en neurociencias son los que más saben y al mismo tiempo son los que presentan mayores neuromitos (Dekker, Lee, Howard-Jones & Jolles, 2012).

Los resultados aquí mostrados revelan que los becarios, si bien poseen cierto conocimiento sobre neurociencias, presentan también confusiones sobre los “temas del sistema nervioso” y, al mismo tiempo, tienen una valoración positiva hacia las neurociencias y los aportes de las mismas a la educación. Es decir: los resultados están mostrando que en el bagaje cultural que posee cada uno de los becarios coexisten, tanto saberes correctos (hechos, “facts”), como confusos (mitos) en relación a los aportes de las neurociencias al campo educativo. Esto, por otra parte, ha sido ya materia de estudios, tanto a nivel nacional como internacional. Es de común conocimiento que muchos estudiantes de educación, tanto como docentes, muestren este comportamiento (Gleichgerrcht, Lira, Salvarezza & Campos, 2015; Tardif, Doudin & Meylan, 2015; Contreras, Espinoza, Pérez & Rodríguez, 2016). Esto ha sido explicado con relación a la pobre difusión o la mala difusión que tienen las neurociencias en el campo educativo. Por otro lado, se espera que los becarios, que al momento de la realización de esta investigación se encontraban recién empezando su vida universitaria, vayan puliendo o mejorando su conocimiento en la medida en que transcurran la carrera o más especialmente en la medida en que acontezcan en el marco de los cursos de las cátedras para la enseñanza de las neurociencias dentro de cada programa curricular en las universidades de estudio. La presunción esencial de esta investigación, es que esto no ocurrirá debido a que el problema de los neuromitos no se encuentra dentro de una persona ni que desde afuera de tal manera que se pueda “curar” la confusión en torno a las neurociencias. Lo que se puede afirmar es que los neuromitos se encuentran en la forma no rigurosa de leer la evidencia científica, es más, los neuromitos se asientan en el esqueleto profundo de las neurociencias cognitivas y conductistas entrampadas en lo irresoluble del problema mente-cerebro, dado que en las universidades actualmente solo se enseña, cuando se imparte neurociencias, una lectura de lo que dice la neurociencia cognitiva o conductista, usualmente traducida (Contreras-Pulache, 2018).

El estudio concluye que un problema de esta categoría excede los límites de la gestión educativa como tal, enraizándose en una naturaleza institucional y amparándose en una “autonomía de enseñanza”. Se sugiere, por lo tanto, que solo podrá resolverse en tanto se enfoque como un problema de gestión. En particular, de gestión pública, aunque esto exija a la gestión contar con aquello que por lo común carece: rectoría académica suficiente, no solo para decir a las instituciones educativas (universidades) qué hacer (enseñar neurociencias) sino, y más importante, cómo hacer, qué neurociencias se debe enseñar cuando se enseñan neurociencias.

Bibliografía

- BEAR, M., CONNORS, B., & PARADISO, M.
1998 *Neurociencia. Explorando el cerebro*. Barcelona: Masson-Williams & Wilkins España S.A.
- BENNETT, M.R., & HACKER, P.M.S.
2003 *Philosophical Foundations of Neuroscience*. Wiley-Blackwell.
- CONTRERAS, H., ESPINOZA, E., PÉREZ, P., & RODRÍGUEZ, A.
2016 *Neurociencia y neuromitos en Educación: estudio con profesores peruanos*. Manuscrito.
- Contreras-Pulache, H.
2018 Lo que demandan los becarios en torno a las neurociencias y lo que ofertan las universidades participantes de la Beca Vocación de Maestro. Tesis para optar por el grado académico de magister en gerencia social. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- DEKKER, S., LEE, N., HOWARD-JONES, P., & JOLLES, J.
2012 Neuromyths in education: prevalence and predictors of misconceptions among teachers. *Frontiers in Psychology*, 3, 429. doi: 10.3389/fpsyg.2012.00429
- DELIGIANNIDI, K., & HOWARD-JONES, P.
2015 The neuroscience literacy of teachers in Greece. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 174, 3909-3915. doi:10.1016/j.sbspro.2015.01.1133
- FRANCIS-SALAZAR, S.
2005 El aporte de la neurociencia para la formación docente. *Actualidades investigativas en Educación*, 5(1). doi: 10.15517/aie.v5i1.9116
- GLEICHGERRCHT, E., LIRA, B., SALVAREZZA, F. Y CAMPOS, A.
2015 Educational Neuromyths Among Teachers in Latin America. *Mind, Brain and Education*, 9(3): 170-178.
- HERMIDA, M. J., SEGRETIN, M. S., SONI-GARCÍA, A., & LIPINA, S. J.
2016 Conceptions and misconceptions about neuroscience in preschool teachers: a study from Argentina. *Educational Research*, 58(4), 457-472. doi: 10.1080/00131881.2016.1238585
- HOWARD-JONES, P.
2014a Neuroscience and Education: myths and messages. *Nature Reviews Neuroscience*, 15, 817-824. doi: 10.1038/nrn3817

HOWARD-JONES, P.

2014b *Neuroscience and Education: A Review of Educational Interventions and Approaches Informed by Neuroscience*. London: Education Endowment Foundation.

HOWARD-JONES, P.A.

2011 A multiperspective approach to neuroeducational research. En Kathryn E. Patten & Stephen R. Campbell (Eds.), *Educational Neuroscience*. Wiley-Blackwell.

KANDEL, E.R., SCHWARTZ, J.H., & JESSELL, T.M.

2001 *Principios de Neurociencia* (4ª ed.). Madrid: McGraw-Hill Interamericana de España.

NETTER, F.H., & BRASS, A.

1994 *Sistema Nervioso: Anatomía y Fisiología*. Colección CIBA de Ilustraciones Médicas (Tomo 1). Barcelona: Ediciones Científicas y Técnicas.

Organisation for Economic Co-operation and Development

2007 *Understanding the brain: the birth of a learning science*. Paris: Autor.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

2002 *Understanding the brain: towards a new learning science*. Paris: Autor.

ORTIZ, P.

2006 *Una neurociencia social para la educación*. Manuscrito.

PATTEN, K.E., & CAMPBELL, S.R.

2011 Introduction: Educational Neuroscience. En Kathryn E. Patten & Stephen R. Campbell (Eds.), *Educational Neuroscience*. Wiley-Blackwell.

PURVES, D.

2007 *Neurociencia* (3a ed.). Buenos Aires: Editorial Médica Panamericana S.A.

TARDIF, E., DOUDIN, PA, & MEYLAN, N.

2015 Neuromyths among teachers and student teachers. *Mind, Brain and Education*, 9(1), 50-59. doi: 10.1111/mbe.12070

ZIZEK, S.

2004 *Arriesgar lo imposible. Conversaciones con Glyn Daly*. Madrid: Trotta.

Identificación y análisis de los factores que facilitaron y/o limitaron el desarrollo del “Programa de formación para los jóvenes indígenas de la selva peruana”. Caso: Programa de formación magisterial intercultural bilingüe del Centro de investigación profesionalización y extensión universitaria para la inclusión social y el desarrollo regional de Atalaya - Ucayali”²⁰

Elvia Albarran Medina²¹

1. Planteamiento del problema

En el Perú existe la dificultad para acceder a una educación de calidad en todos los niveles por distintos motivos, especialmente económicos. La mala gestión de la geolocalización de los centros escolares limita este acceso a los sectores rurales, debido a que los estudiantes deben desplazarse por extensas distancias para llegar a sus centros educativos generando, de una u otra manera, la pérdida de ánimo en los estudiantes, motivo por el cual a veces optan por dejar los estudios. Existen, además, centros educativos que brindan instrucción de muy baja calidad con la excusa de ayudar a los estudiantes a cumplir sus metas de una manera fácil y sin esfuerzo. En efecto, muchos jóvenes con necesidad de producir dinero para ayudar en el hogar, caen en las redes de estas instituciones educativas de pésimo nivel. (Chiappe 2017).

Ante esta situación de la educación en el Perú y, en específico, sobre la limitada oportunidad que tienen las personas de las zonas rurales de estudiar bajo su diversidad cultural y lingüística que los identifica y hace únicos como portadores de su cultura, la Constitución política del Perú señala en su Artículo 2 numeral 19: “A su identidad étnica y cultural, el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete. Los extranjeros tienen ese mismo derecho cuando son citados por cualquier autoridad” (1993).

Durante el estudio se encontró que desde el año 2006, un grupo de sacerdotes del Vicariato Apostólico de San Ramón vio la necesidad de crear un lugar de estudio para los jóvenes deseosos de estudiar pero sin perder su arraigo cultural. Tomaron la iniciativa de buscar aliados y entre ellos encontraron a la Universidad Católica Sedes Sapientiae con sede en Lima, institución que apostó por esta labor y junto

²⁰ <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/12601>

²¹ Elvia Albarran Medina: Magister en Gerencia Social con mención en Gerencia de Programas y Proyectos de Desarrollo por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), y Licenciada en Economía por la Universidad Católica Sedes Sapientiae (UCSS). Actualmente trabaja como Especialista de formulación y ejecución de proyectos en la Universidad Católica Sedes Sapientiae (UCSS).

con ella, entre los años 2006-2007 dieron inicio al funcionamiento del Programa de Atalaya, también conocido como Universidad Nopoki, cuyo nombre original es “Programa de Formación Magisterial Intercultural Bilingüe del Centro de Investigación Profesionalización y Extensión Universitaria para la Inclusión Social y el Desarrollo Regional de Atalaya”.

Una publicación de Unicef ha señalado

“(...). Un caso diferente es la Universidad NOPOKI que introduce saberes y conocimientos indígenas en toda la carrera, según el programa de estudio. Aunque priman también las contribuciones de la filosofía y la teología en la formación de los estudiantes. NOPOKI es una universidad para los indígenas. El nombre es un vocablo indígena y es una exigencia y condición que los estudiantes hablen en su lengua y vistan su ropa típica en las instalaciones de la universidad, durante todo el día. Se trata de formar docentes con “valores cristianos y orgullosos de su lengua y cultura, con una identidad fortalecida” (Informe Perú, Unicef, 2012:30).

2. Justificación

La presente investigación se ha realizado con la finalidad de dar a conocer los factores que facilitaron y/o limitaron el desarrollo del “Programa de Formación Magisterial Intercultural Bilingüe del Centro de Investigación Profesionalización y Extensión Universitaria para la Inclusión Social y el Desarrollo Regional de Atalaya”, siendo el principal objetivo de este Programa “Contribuir al desarrollo educativo de las comunidades nativas” bajo el enfoque de interculturalidad, sumado a este de forma indirecta el enfoque de género, así como la participación de los diversos actores, tanto públicos como privados, los cuales cuentan con distintos intereses y necesidades respecto a este sector. Así mismo, se consideró importante estudiar la organización que ofrece el Programa como parte relevante de esta acción social.

Con la mira de contribuir al bienestar de estas comunidades y de aquellas que aún no han sido atendidas por el Programa, se busca también que esta investigación tenga alguna incidencia sobre el diseño y aplicación de políticas públicas, considerando que este ha logrado tener incidencia en la zona de Atalaya. Los factores mencionados señalan la necesidad de tomarlos como una referencia para la propuesta de mejoras en este campo social de la educación intercultural bilingüe, de la articulación entre los diversos actores (gestión pública), de los intereses y necesidades reales del público objetivo, y por defecto la mejora de la organización, y que los mismos se ven reflejados en el Artículo 15 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas “Los pueblos indígenas tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación y la información pública”.

3. Breve referencia al marco teórico

De acuerdo al marco teórico utilizado, se ha considerado la valoración e importancia, tanto a nivel internacional como nacional, siendo este el resultado:

- A nivel internacional

Nombre del documento	Fin principal
Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.	Tomar medidas que garanticen a los pueblos la posibilidad de una educación con igualdad respecto al de la comunidad nacional si fuera el caso. Lo anterior señala la importancia de que las personas puedan también desenvolverse en su propia lengua originaria, prevaleciendo siempre la libertad de elección para ellos y, lógicamente, como labor del Estado.
La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.	Consideración de los derechos de los pueblos indígenas, dejando de lado todo tipo de discriminación al respecto. Otro punto a considerar también es que ellos tienen derecho a llevar ciertas acciones culturales considerando que provienen de sus costumbres esto sin causar ningún perjuicio a la sociedad.
Declaración Universal de los Derechos Humanos	Documento declarativo adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París; en esta se recogen en sus 30 artículos los derechos humanos considerados básicos.

- A nivel nacional

Nombre del documento	Fin principal
Acuerdo Nacional (2002) – Políticas de Estado 2002 al 2021	Basado en la promoción de igualdad de oportunidades sin discriminación, además de proponer una educación pública gratuita y de calidad, y promoción y defensa de la cultura y del deporte.
Ley N° 27818, Ley para la Educación Bilingüe Intercultural (2002)	Promueve desde el Estado el reconocimiento de la diversidad cultural a través de sus órganos pertinentes con ejecución de acciones (planes) en específico para los pueblos indígenas.
Ley N° 28044, Ley General de Educación (2003)	En específico referida a la promoción de los principios básicos de la educación sin distinción alguna.
Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT (2011)	Documento que señala como derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo.

Además se ha considerado también la referencia de algunas políticas basadas en planes u otros documentos públicos como, por ejemplo, el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe al 2021, el cual como documento de gestión busca implementar la política nacional de educación intercultural bilingüe a través de objetivos, metas, indicadores, resultados y estrategias.

4. Metodología de la investigación

La forma de investigación escogida para esta investigación es un estudio de caso por ser lo más adecuado para dar a conocer y reconstruir la experiencia de éxito de este Programa, así como la estrategia metodológica desarrollada con variables cuantitativas y cualitativas.

La parte cuantitativa se ha trabajado directamente con encuestas que han recabado datos de alumnos del programa correspondientes al semestre I 2016. Las preguntas fueron codificadas para poder hacer más provechosas las respuestas brindadas por una población estudiantil tan diversificada. En tanto, para la parte cualitativa, se ha recabado la información a través del uso de entrevistas semiestructuradas, las cuales han permitido conocer de forma más cercana a los otros actores involucrados en el programa: docentes EBBI, docentes EBBI nativos, el director del programa, el alcalde de la región, el director de la UGEL, el director de la ONG CESAL, entre otros. Así mismo, se realizó la revisión de archivos en diversos documentos publicados con relación al programa o relacionados a la zona en estudio como parte de la gestión pública y/o educativa.

5. Hallazgos del estudio

- La primera variable, referida a la aplicación del enfoque de interculturalidad en su formación académica para los futuros docentes tiene un valor añadido como es el de considerar el enfoque de género. Por otro lado, a lo largo de los años su crecimiento les ha permitido consolidarse por la metodología y estrategias que ahora usan en sus aulas los docentes hispanos y nativos.
- En el caso de la segunda variable sobre las estrategias o mecanismos que se han usado para la participación o involucramiento de los actores como parte del Programa, estos han sido principalmente el sostén como producto de las buenas relaciones para la “articulación” entre los actores internos y externos. Valga precisar que cada actor ha contribuido en el crecimiento del Programa desde su grado de poder y nivel de interés en la zona de intervención, teniendo todos una buena participación o involucramiento en la gestión del mismo como parte del desarrollo de la zona, donde la educación ha sido uno de los sectores menos valorados o favorecidos, tanto por su cultura, como por los altos niveles de pobreza.
- En el caso de la tercera variable sobre los intereses y necesidades del público objetivo, estas han tenido incidencia en la marcha del Programa, permitiendo que sea visto con un buen nivel de percepción o aceptación. Asimismo, la expectativa sigue creciendo conforme pasan los años; esto se refiere, tanto a los actuales estudiantes, como a aquellos que son egresados. Otro factor relevante es el alto grado de identificación que cada actor involucrado, tanto a nivel interno como externo, que tienen con el Programa. Esto, a la par de los éxitos, tales como

exposiciones, publicaciones, encuentros, entre otros, tanto a nivel nacional como internacional, es propio señalar que se ha logrado desarrollar y publicar ciertas investigaciones, estudios, tesis de los estudiantes EBBI, presentaciones, ferias y otros.

- Y, finalmente, en el caso de la cuarta variable, que si bien es cierto que el Programa ha logrado un gran avance en su desarrollo, también es cierto que existen algunos procesos que todavía no están fortalecidos. Estos son: la coordinación académica para el diseño del plan de estudios considerando que el proceso de comunicación con la facultad de la sede de Lima de la Universidad Católica Sedes Sapientiae toma su tiempo. Así mismo, la elaboración de guías informativas y, a la par, la elaboración de los materiales que se brindan a los alumnos, aún presentan ciertos retrasos como han señalado los alumnos o, en algunos casos, en el proceso de elaboración del castellano al idioma nativo. Por otro lado, también se debe considerar que por la lejanía del Programa aún los medios tecnológicos o básicos no son suficientes o simplemente no llegan a la zona. Por último, un elemento o proceso que se valora bastante en el Programa es el acompañamiento que se brinda a los alumnos fuera del salón de clases, así como las prácticas pre profesionales, las cuales permiten fortalecer la brecha de formación que deben recibir los alumnos.

6. Propuesta o recomendaciones frente a los principales hallazgos

De acuerdo a los hallazgos encontrados y de las conclusiones del Programa, se propone:

1. Diseñar y aplicar instrumentos de gestión para el Programa partiendo de la realidad de la zona de intervención, ya que actualmente la mayoría de actividades se realizan según lo aprendido en el día a día o por la monotonía de la ejecución de estas, pero según la dinámica de una buena organización, se debe contar con instrumentos básicos de gestión, tales como: Manual de Funciones, un Plan de Comunicación, un Plan de Trabajo Anual y/o un Plan Estratégico.
2. Otra recomendación bajo el enfoque de género sería que se forme una asociación de mujeres estudiantes para poder sensibilizar a otras mujeres para estudiar. Podrían realizar momentos de trabajo o campañas dentro de sus comunidades y así poder cambiar la situación de muchas jóvenes a las que no se les permite estudiar por una cuestión de costumbres.
3. Se recomienda iniciar convenios o alianzas interinstitucionales de manera formal (firma de documentos) con cada uno de los actores con los cuales actualmente ya se tiene una relación y también con los que se pueda buscar nuevas oportunidades. Asimismo, poder generar espacios participativos entre estos actores propiciando una mayor apertura al diálogo y trabajo. Estos convenios

permitirán establecer objetivos claros respecto a la contribución de cada actor en beneficio de cada uno y como cumplimiento de sus objetivos institucionales (políticas públicas).

4. Se recomienda a la Dirección del Programa elaborar un plan de seguimiento y monitoreo de los egresados que actualmente se encuentran dictando clases en las diversas comunidades nativas bilingües o en algunos casos se encuentran ocupando cargos como funcionarios públicos en el sector educación en específico. De esta manera se podrá tener mayor número de datos que respondan a una adecuada evaluación de impacto en la región de Atalaya. Para ello, se deberá trabajar articuladamente con los principales actores cercanos al Programa, tales como la UGEL, la Municipalidad Provincial de Atalaya, las ONG, entre otros.
5. Se recomienda a la Dirección del Programa sistematizar la experiencia de gestión que están realizando en su intervención. Esta sistematización se debe iniciar desde la fundación del Programa, incluyendo todos los momentos como parte de una verdadera historia, considerando que no es una universidad más, sino un centro de estudios que realmente brinda un enfoque de interculturalidad y de género, como se ha señalado en la publicación de Unicef.
6. Se recomienda que el Programa establezca un vínculo más directo con la Dirección General de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural del MINEDU, no sólo como autoridad académica, sino también como un modelo para el sector educación desde la contribución educativa que el Programa ofrece bajo su enfoque intercultural. Lo citado permite fortalecer las propuestas de políticas sociales educativas, las mismas que deben generar espacios de cercanía entre la educación y la realidad intercultural bilingüe.
7. Se recomienda crear un banco especial de las tesis que los alumnos del Programa elaboran o proponen para obtener el grado de licenciados en Educación Básica Bilingüe Intercultural, considerando que estas tesis pueden ser de gran interés y/o ayuda para otros trabajos dentro del ámbito de investigación, o ser referentes en el fortalecimiento y/o diseño de políticas en especial en este ámbito.

Bibliografía

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL (CNE)

2007 *Líneas prioritarias de política educativa al 2021*. Consulta: 02 de enero de 2017 <http://www.cne.gob.pe/uploads/documentoprioridades160116.pdf>

CANAL PUCP

2016 *La interculturalidad en el Perú* (Fidel Tubino). Lima. Emisión: 03 de marzo de 2016. Consulta: 10 de julio de 2017. <https://www.youtube.com/watch?v=cDshNEtrypk>

CHIAPPE, Gianluca

2017 Análisis. ¿Cómo está la educación en el Perú?. *Punto y Coma*. Lima. Consulta: 08 de diciembre de 2017. <http://www.puntoycoma.pe/coyuntura/opinion-como-esta-la-educacion-en-peru/>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2002 Ley N° 27818. Ley para la Educación Bilingüe Intercultural. Lima, 23 de noviembre. Artículos 1-6. Consulta: 02 de marzo de 2016. <http://sc.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/files/politicas/Formatos/LEY%2027818.pdf>

CORREA, Norma

2011 *Interculturalidad y Políticas Públicas: Una agenda al 2016*. Consulta: 10 de diciembre de 2017. <http://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/interculturalidaddocumento.pdf>

HARDEE, Karen y Otros

2004 *El círculo de la política: marco para el análisis de los componentes de planificación familiar, salud reproductiva, salud materna y políticas de VIH/SIDA*. Proyecto Policy: s/l, Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), número 11. Consulta: 07 de diciembre de 2017.

FAO

s/f *II. El Enfoque de Género*. Consulta: 10 de julio de 2017. <http://www.fao.org/docrep/004/X2919S/x2919s04.htm>

INSTITUTO DE ESTUDIOS SOCIOECONÓMICOS Y FOMENTO DEL DESARROLLO (CENTRO)

2001 *La Planificación de Género. Nuevos métodos y enfoques de trabajo en el Estado Peruano. Sistematización de un proyecto de capacitación y asesoría al Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano – Promudeh*. Consulta: 08 de diciembre de 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

2007 *Censos nacionales 2007. Sistema de consultas de principales indicadores de pobreza - Mapas*. Consulta: 15 de junio de 2017. <http://censos.inei.gob.pe/Censos2007/Pobreza/>

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

2016 *Currículo Nacional de la Educación Básica*. Consulta: 15 de junio de 2017. <http://www.minedu.gob.pe/curriculo/pdf/curriculo-nacional-2017.pdf>

MOSER, Caroline

1995 Capítulo 7: “Procedimientos operacionales para la implementación de políticas, programas y proyectos de género”. *Planificación de género y Desarrollo. Teoría, práctica y capacitación*. Lima: Red Entre Mujeres. Consulta: 10 de junio de 2017.

MOSER, Caroline

1995 Capítulo 5: Hacia la planificación de género: Una nueva tradición de planificación y metodología planificadora. *Planificación de Género y Desarrollo. Teoría, práctica y capacitación*. Lima: Red Entre Mujeres. Consulta: 10 de junio de 2017

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

2014 *Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales*. Título VI “Educación y Medios de Comunicación” Consulta: 21 de febrero de 2016. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf

TOVAR, Teresa

2008 “Dos racionalidades para entender y analizar las políticas sociales”. Blog de la Maestría en Gerencia Social. Pontificia Universidad Católica del Perú. Consulta: 31 de marzo de 2015. <http://blog.pucp.edu.pe/blog/mgs/2008/04/15/para-el-debate-sobre-las-politicas-sociales/>

TUBINO, Fidel

s/f *Del interculturalismo funcional al interculturalismo crítico*. Red Internacional de Estudios Interculturales. Lima. pp. 3. Consulta: 06 de diciembre de 2017. http://red.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/biblioteca/inter_funcional.pdf

UNICEF

2012 *Caracterización de la oferta de entrenamiento y educación técnica profesional y percepciones de la noción de desarrollo de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana*. Consulta: 10 de diciembre de 2017. http://www.unicef.org/ecuador/caracterizacion_de_la_oferta.pdf

UNIVERSIDAD CATÓLICA SEDES SAPIENTIAE

s/f *Malla curricular – Educación Básica Bilingüe Intercultural*. Consulta: 15 de junio de 2017. <https://www.ucss.edu.pe/carreras-profesionales/educacion-basica-bilingue-intercultural-ebi.html>

La radio comunitaria como mecanismo de aporte a la inclusión social. Análisis del componente comunicacional del Programa Nacional de Alimentación Escolar, Qali Warma²²

Marisol Magallanes Pineda²³

La comunicación es una dimensión clave en los programas y proyectos de desarrollo porque contribuye favorablemente en los procesos de participación y empoderamiento de los actores sociales. No obstante se requiere de una comunicación estratégica, enfocada en el desarrollo, que incorpore el uso de medios de comunicación movilizados, participativos y educadores como son las radios comunitarias. La presente investigación pretende demostrar que estos medios pueden ser aliados estratégicos en programas de inclusión social como Qali Warma.

1. Planteamiento

Cada vez hay mayor evidencia de que la alimentación escolar contribuye a lograr una mejor disposición de los estudiantes para aprender. A nivel mundial, la alimentación escolar es parte de las políticas públicas para lograr una educación de calidad, un derecho fundamental contemplado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y es, además, el objetivo número cuatro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en vigencia desde el 1 de enero de 2016.

En el Perú la alimentación escolar es un derecho contemplado en el Artículo 4 de la Ley N° 28044, Ley General de Educación, que precisa la obligatoriedad de complementar la educación inicial y primaria con programas de alimentación escolar. Es así que en mayo del 2012 se crea el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), Qali Warma.

Pese a la importancia que tiene este programa, desde su creación ha recibido una serie de denuncias por casos de intoxicación y problemas en el servicio que, si bien obedecen a factores estructurales, han devenido en crisis comunicacionales que han limitado su posicionamiento entre los actores que forman parte de la coacción.²⁴

²² Investigación completa en el siguiente enlace: <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/7662>

²³ Marisol Magallanes Pineda: Licenciada en Ciencias de la Comunicación, Magister en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con programas de formación en Responsabilidad Social por la Cámara Americana de Comercio del Perú (AMCHAM) y en Planificación y Estrategias de Medios por ESAN. Se desempeña como Especialista en Comunicación Social de la Oficina General de Comunicación Estratégica del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Ha sido consultora en el diseño de planes de comunicación, Productora Senior de Responsabilidad Social en el GRUPOORPP y Coordinadora de Prensa en la Corporación Radial del Perú.

²⁴ Modelo de gestión que involucra la participación articulada y de cooperación entre los actores de la sociedad civil y de los sectores público y privado.

La presente investigación se ha concentrado en el componente comunicacional de Qali Warma, por considerar que la comunicación contribuye a la participación y el empoderamiento de los actores sociales que forman parte del programa y que se requiere una comunicación enfocada en el desarrollo con estrategias adecuadas y medios de comunicación más cercanos a la población de preferente interés social, ubicados en zonas de pobreza y pobreza extrema. Estos medios deben caracterizarse por ser movilizadores, participativos y educadores como son las radios comunitarias.

Los medios comunitarios surgen para satisfacer las necesidades de comunicación e información de aquellas poblaciones que, por razones culturales, lingüísticas o geográficas, no acceden a este derecho en igualdad de condiciones que aquellas poblaciones asentadas en ciudades con mayor desarrollo. Son, por tanto, un importante vehículo para la inclusión social.

En este contexto, la investigación pretende analizar el uso de las radios comunitarias como aliados estratégicos en programas de inclusión social como Qali Warma, debido a que representa una oportunidad de investigación enriquecedora para la Gerencia Social, no realizada hasta ahora y que puede contribuir al posicionamiento de los programas sociales y a la política de inclusión social peruana.

2. Objetivos de la investigación

La investigación tuvo por objetivo general analizar los factores que limitan al PNAE Qali Warma, utilizar a las radios comunitarias como aliados estratégicos en sus planes de comunicación durante el periodo 2014-2015, de manera que contribuyan con la implementación de la política de inclusión social, con el fin de promover medidas orientadas a mejorar su efectividad, tomando como referencia para la investigación la Asociación Chami Radio²⁵, ubicada en el distrito de Otuzco en la región la Libertad.

Los objetivos específicos fueron: a) conocer en qué medida el Estado promueve el uso de las radios comunitarias en los planes de comunicación de programas de inclusión social como Qali Warma, b) analizar el grado de conocimiento de los integrantes de la Unidad de Comunicación e Imagen Institucional de Qali Warma sobre las radios comunitarias, c) conocer si son efectivas las estrategias de comunicación que emplea el programa Qali Warma para comunicarse con sus públicos objetivos, d) conocer la percepción que tiene los oyentes de la radio comunitaria sobre los mensajes o la información que reciben del programa.

3. Diseño de la investigación

La forma de investigación escogida es el estudio de caso porque pretende explorar, analizar y responder a los factores que imposibilitan el uso de las radios comunitarias como mecanismo de aporte a la política de inclusión social.

²⁵ Emisora de corte comunitario que opera en el distrito de Otuzco, con un alcance en toda la provincia libertañá.

El desarrollo de este trabajo involucró recurrir a técnicas cualitativas. Se realizaron entrevistas a 22 personas, entre ellos, oyentes de Chami Radio, comunicadores del programa Qali Warma y representantes de las radios comunitarias.

Para ello, se ha tomado como unidad de análisis el distrito de Otuzco en la sierra de La Libertad, donde opera la Asociación Chami radio, emisora con una visión comunitaria cuyos oyentes tienen hijos o familiares usuarios del programa Qali Warma.

4. Investigaciones relacionadas

Sobre la efectividad del uso de las radios comunitarias en programas o proyectos de desarrollo, existen experiencias a nivel nacional e internacional que demuestran la importancia del uso de estos medios para el desarrollo social y la reducción de la pobreza. Entre ellas figura la desarrollada por UNESCO en Mozambique, África, en la lucha contra la violencia hacia la mujer y el VIH-SIDA.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) educa a través de las radios comunitarias a los productores agrícolas sobre cómo enfrentar las crisis de cultivos y los desafíos del cambio climático. En el 2014, en el marco del Año Internacional de la Agricultura Familiar²⁶, lanzó una campaña con la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), para concientizar sobre el importante rol de la agricultura familiar en el desarrollo económico y social.

En el Perú existe una experiencia exitosa desde el sector privado con la empresa Alicorp, una de las más importantes del rubro de alimentos, que desarrolló entre el 2010 y el 2014 una campaña educativa a través de radios comunitarias denominada “La Radio Saludable”, en alianza con AMARC y el Ministerio de Salud.²⁷

5. Conclusiones

Los hallazgos de la investigación se describen dando respuesta a cada una de las preguntas y objetivos planteados:

5.1 Promoción del uso de las radios comunitarias en programas sociales

Se evidencia que no existe a la fecha una ley o directiva destinada a promocionar el uso de las radios comunitarias en programas sociales como Qali Warma.

La Ley de Radio y Televisión, lejos de promover el uso de las radios comunitarias, tiene ciertas contradicciones legales y técnicas que las ponen en desventaja y limitan su operatividad. Es por ello que, desde el 2004 en que se les reconoce como medios

²⁶ Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación – Año Internacional de la Agricultura Familiar <http://www.familyfarmingcampaign.net/es/inicio>

²⁷ ALICORP La Radio Saludable 2012 <<http://www.laradiosaludable.com/>>

de comunicación, hasta el término de la presente investigación, solo una emisora ha obtenido licencia de radio comunitaria. El resto se ha visto obligada a operar con licencia de radio comercial entre ellas Chami Radio, materia de este estudio.

Asimismo, los parámetros que establece la ley que regula la publicidad estatal, obstaculiza una verdadera descentralización y pluralidad en el uso de medios de comunicación, toda vez que exige un sustento técnico que se elabora bajo la base de las mediciones de sintonía.

Las mediciones de sintonía se realizan bajo criterios de investigación de mercado, por tanto se aplican en ciudades de consumo de publicidad excluyendo a zonas de pobreza, siendo una contradicción para los objetivos de programas de inclusión social.

5.2 Conocimiento de los integrantes de la UCII de Qali Warma sobre las radios comunitarias.

Se demuestra un desconocimiento de los comunicadores del programa Qali Warma sobre las cualidades que tienen las radios de corte comunitario limitándose, de esta forma, que sean incorporadas como aliados estratégicos en sus planes de comunicación.

En este desconocimiento se detecta una responsabilidad compartida. Por un lado las radios comunitarias no han tenido un acercamiento manifiesto hacia el programa y por otro, Qali Warma no ha tenido la intención de investigar qué medios podrían alinearse mejor a sus objetivos comunicacionales.

5.3 Efectividad de las estrategias de comunicación del programa Qali Warma

Se concluye que la UCII del programa Qali Warma, no evalúa la efectividad de sus estrategias de comunicación y medios que usa, por tanto, no estaría respondiendo a las necesidades de información de su público objetivo.

La UCII del programa Qali Warma realiza diagnósticos empíricos para la elaboración de sus planes y estrategias de comunicación, y sus acciones están básicamente orientadas a la difusión sin recoger las necesidades de comunicación desde sus públicos objetivos.

Esta situación explica el bajo nivel de recordación de los mensajes del programa entre el público objetivo primario, lo que ha quedado demostrado durante la investigación.

5.4 Percepción de los oyentes de las radios comunitarias sobre Qali Warma

Los oyentes de Chami Radio, que a su vez forman parte del Comité de Alimentación Escolar (CAE) de Qali Warma, manifiestan tener mayor necesidad de información del programa.

Manifiestan, además, que la única información que reciben del programa es a través del director o los profesores de la institución educativa donde estudian sus hijos y consideran dicha información como insuficiente.

Se evidencia que la radio es el medio preferido por el público objetivo primario de zonas de pobreza como Otuzco por lo que habría que evaluar los criterios en la mezcla de medios.

6. Recomendaciones

Institucionalizar a las emisoras de corte comunitario, para que se agrupen e inicien un proceso de incidencia entre los tomadores de decisiones a fin de superar las contradicciones legales y técnicas existentes.

Impulsar alianzas estratégicas entre el gobierno y las radios comunitarias para un mayor acercamiento del Estado hacia las poblaciones en situación de pobreza y para unirles en objetivos comunes.

Perfeccionar los enfoques y las estrategias de comunicación del programa Qali Warma utilizando las herramientas de la comunicación para el desarrollo.

Levantar información a través de los monitores del programa sobre los medios de comunicación que prefieren las poblaciones de las zonas en situación de pobreza, a fin de perfeccionar las estrategias de comunicación e identificar los medios más cercanos al público meta.

Incorporar a los gobiernos locales y proveedores del programa como público objetivo secundario con estrategias y acciones de comunicación diferenciadas para cada uno de ellos.

Incluir en el censo del 2017 una pregunta en la Encuesta Nacional de Hogares del INEI, para conocer por qué medios se informan las poblaciones de pobreza que no son público objetivo de los estudios de sintonía.

7. Propuesta de mejora

Tomando como base los hallazgos encontrados en la investigación, se ha elaborado como propuesta de mejora los “Lineamientos para la implementación del Plan de Comunicación de Programa de Alimentación Escolar Qali Warma 2016-2017”, con el objetivo de fortalecer sus intervenciones comunicacionales, incorporando enfoques, estrategias y canales de comunicación adecuados, que permitan una comunicación más eficaz y eficiente con los públicos objetivos en zonas de preferente interés social, a fin de contribuir para un mayor posicionamiento del programa.

La propuesta contempla el uso de herramientas de la Gerencia Social. En ese sentido se propone la formulación de una intervención comunicacional usando las fases del

ciclo de un proyecto que considere diagnóstico, diseño, implementación, monitoreo y evaluación. Asimismo, se plantea que de manera transversal se incorpore en el diseño de las estrategias de comunicación los enfoques de participación²⁸, de interculturalidad²⁹ y de derecho³⁰.

Teniendo ya planteado el objetivo del Plan de Comunicación, lo siguiente es identificar a los públicos objetivos priorizados por el programa de acuerdo a sus necesidades comunicacionales y a los lineamientos identificados.

Tomando como referencia la presente investigación y de acuerdo a la información recogida, se propone plantear tres tipos de públicos: a) público objetivo primario: padres y madres de familia miembros del CAE y usuarios del programa, b) público objetivo secundario: alcaldes distritales, proveedores, medios de comunicación, c) público objetivo general: población en general.

El siguiente paso es la elaboración de las estrategias y acciones de comunicación para cada público objetivo, de acuerdo a los lineamientos de comunicación identificados. En este sentido, se propone para cada público las siguientes estrategias y acciones³¹ de comunicación:

Gráfico N° 1



²⁸ Entendiéndose por participación al involucramiento de la población objetivo en las decisiones públicas para lograr su propio desarrollo.

²⁹ Este enfoque considera el diseño de esquemas comunicacionales más cercanos con la diversidad cultural, considerando aspectos étnicos, lingüísticos y de identidad cultural.

³⁰ Entiéndase como el derecho que tiene toda persona a la información y a utilizarla para beneficio propio o de su comunidad, a conocer sobre las diferentes opciones que tiene para su desarrollo, entre otros.

³¹ Las acciones de comunicación se detallan en la publicación completa de la investigación en el siguiente enlace: <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/7662> páginas 148-152.

La aplicación de las estrategias comunicacionales deben considerar temporalidad, monitoreo y evaluación, para saber si las acciones realizadas y los mensajes difundidos contribuyeron o lograron el cambio deseado.

Bibliografía

ALICORP – AMARC

2013 *Manual de Radio Comunitaria y Nutrición Infantil.*

AMARC ALC

2010 *Principios para garantizar la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión.*

PROGRAMA DE LEGISLACIÓN Y DERECHO A LA COMUNICACIÓN.

2009 *Las mordazas invisibles. Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión.* Buenos Aires.

AMARC – UNESCO

2006 *El Cantar de las hormigas, Argentina*

ARMAS CASTAÑEDA, Segundo

1995 *La Comunicación como estrategia para el desarrollo.* Centro de Educación y Comunicación. Lima.

CORREA ASTE, Norma.

2011 *Interculturalidad y políticas públicas: una agenda al 2016* Lima. CIES.

CONCORTV

2015 *Estadística de la Radio y TV en el Perú 2015.* <<http://www.concortv.gob.pe/file/2015/2015-estadisticas-radio-tv.pdf>>

DESANTES-GUANTER, José María

1982 *La libertad informativa o derecho a la información.* Cuenta y Razón.

DIARIO EL PERUANO

2013 Reglamento de funcionamiento del Comité de Transparencia y Vigilancia Ciudadana.

FAO

s/f *La Comunicación clave para el desarrollo humano.* Folleto electrónico. Consulta: octubre 2014. <<http://www.fao.org/docrep/t1815s/t1815s03.htm>>

FAO

2008 *Manual Diseño Participativo para una Estrategia de Comunicación.* Segunda Edición. Roma.

GARCÍA GAGÒ, Santiago

2010 *Manual para Radialistas Analfatécnicos*. UNESCO Primera Edición, Quito, Ecuador.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

2014 *Evolución de la pobreza monetaria 2009 - 2013*. Informe Técnico. Lima

KROHLING PERUZZO, Cecilia.

2006 Radio comunitaria, educomunicación y desarrollo social. *Revista Digital de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Lima. Contratexto N° 14*. Lima.

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

2012 *Una política para la Inclusión Social*, Lima

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

2012 *Manual de Operaciones del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma*. Lima.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

2013 Ley General de Educación. Lima. <http://www.minedu.gob.pe/p/ley_general_de_educacion_28044.pdf>

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

2013 *Informe sobre Desarrollo Humano*.

PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS

2013 *El Estado de la Alimentación Escolar a Nivel Mundial*. Roma

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR QALI WARMA

2014 *Plan de Comunicación del PNAE Qali Warma*.

TELLEZ, Rubén

2010 *Planeamiento Estratégico de la Comunicación, definiciones y acciones*. Lima.

La gestión del cuidado: una investigación acción participativa con World Vision Perú (2012-2014) para construir un instrumento de protección de la niñez

Angelit Guzmán Chávez³²

El presente resumen de tesis es una forma de seguir honrando el compromiso que hicimos quienes participamos en este proceso que duró dos años y ocho meses (2012-2014). Al redactar estas líneas tengo en el corazón las imágenes y voces de los diversos participantes, sobre todo, la pregunta que las niñas, niños, padres, madres y autoridades comunitarias hicieron al finalizar los talleres participativos: “Y ahora ¿qué?” Este artículo es parte de ese “qué”. Mi esperanza es que no sigamos postergando la tarea de afinar nuestras herramientas para una protección de la niñez eficaz cuya urgencia es más que evidente en nuestros días de creciente violencia y desamor contra la niñez, base de nuestra descomposición social.

1. Planteamiento y relevancia: una primera prioridad

El punto de partida fue el encuentro con la organización internacional de desarrollo World Vision Perú (WVP) a partir del deseo común de afinar la protección de la niñez (PN). En este encuentro surgieron las siguientes preguntas centrales: ¿cuál es el instrumento gerencial y el proceso que World Visión Perú identifica y construye para responder a los desafíos actuales de la PN?; ¿cuál es el aprendizaje institucional y las reflexiones que se desprenden de esta construcción?; y ¿qué cambios requiere WVP para abordar eficazmente la PN? ¿cómo puede lograrlos?

El objetivo general fue: “Lograr una transformación en el abordaje de la PN en WVP y en los demás actores involucrados, por medio de la construcción de un Instrumento Gerencial de la Protección de la niñez (IGNP) utilizando una Investigación Acción Participativa (IAP)”. Los objetivos específicos se refirieron a: generar participación de los actores claves: instituciones, socios estratégicos y niños, niñas y adolescentes (NNA); obtener conocimientos referidos tanto al contenido del Instrumento de Gestión de la Protección de la Niñez (IGPN) como a su proceso de construcción; y, crear condiciones y aprovechar oportunidades para una transformación de WVP, de los socios estratégicos y de los NNA participantes en el proceso de investigación.

³² Angelit Guzmán Chávez, psicóloga, magister en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú, consultora de desarrollo, fundadora y miembro del equipo interdisciplinario “Arándano”, fundadora y coordinadora de Confluencia: voluntariado para el desarrollo sustentable; docente de posgrado en la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

De allí su relevancia para las políticas públicas referidas a la niñez, para las cuales la PN es de primera prioridad, como se constata en el Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2012-2021 (PNAIA 2021); para WVP que requería aprovechar al máximo su coyuntura de cambios para insertar un nuevo modo de abordar la PN; para la Gerencia Social, en tanto contribuye a la discusión teórica y metodológica del potencial de la IAP para la investigación aplicada, así como para fortalecer una Gerencia Social en temas de niñez y particularmente en PN. Es relevante para los propios niños, niñas y adolescentes del país así como para los socios estratégicos al ser un aporte concreto y participativo para la erradicación de la violencia contra la niñez.

2. Metodología: conocer participando en una acción transformadora

Se compartió una Investigación Acción Participativa (IAP) tomando los procedimientos esenciales planteados por Orlando Fals Borda (1999), el planteamiento epistemológico de Maritza Montero (1994;2006) y la estructuración propuesta por Ander Egg (1990), adaptándolos a este proceso. La esencia de la IAP es que el conocimiento se obtiene a partir de una acción transformadora y con la participación de los actores involucrados que dejan entonces de ser “objetos de investigación” para pasar a ser “sujetos investigadores”. Para lograrlo se organizaron equipos de trabajo: un comité de seguimiento para hacer viable la propuesta, un equipo de coordinación nacional que tomó todas las decisiones y condujo el proceso, y equipos regionales que implementaron la investigación en las cinco regiones. Además de la investigadora externa, participaron tres tipos de actores: los institucionales, los socios estratégicos (operadores formales y no formales de la PN) y los NNA. Las unidades de investigación estuvieron en comunidades rurales y urbanas en condición de pobreza de cinco regiones (Cusco, Ayacucho, Lima, La Libertad y Huancavelica), así como en las oficinas regionales y nacional de WVP.

Se generó un proceso por etapas en las que se fue dando una “cascada” de menos a más, con un involucramiento cada vez mayor de actores y una mayor profundización de los análisis, cambios y reflexiones. Fueron cuatro etapas: la previa que permitió tomar la decisión de investigar la PN; la primera en la que se decidió usar la IAP en su variante más radical (colaborativa) por la que los actores de WVP asumirían la conducción y participación en todas las fases de proceso, armar los equipos de investigación y hacer el primer planteamiento; la segunda en la que se desarrollaron talleres participativos nacionales y regionales con procesos de análisis y diagnóstico situacional de la violencia y la PN, que terminó con el primer borrador del IGPN; la tercera en la que se armó el IGPN final con el aporte del análisis de los NNA y de los gerentes nacionales; y la posterior, en la que WVP logró publicar y difundir sus resultados así como aplicarlos en su estrategia general.

Los ejes que estructuraron la investigación estuvieron referidos al IGPN y fueron dos: Eje 1 “Contenido” que contempla el diagnóstico situacional y planteamiento del marco conceptual y de los lineamientos estratégicos y programáticos, y el Eje 2 “Proceso”, que lleva la metodología, herramientas y participación.

La ruta metodológica y la caja de herramientas se fueron elaborando con los equipos según las necesidades. Se hicieron guías para talleres participativos de diagnóstico y análisis así como para la elaboración de propuestas. Merece especial atención el desafío que implicó introducir dos procedimientos nuevos para WVP: el análisis de data realizado por los NNA y por los equipos institucionales, y los talleres con grupos multiactores, en los que los NNA trabajaron juntamente con los diversos adultos: autoridades, padres, madres y líderes religiosos. Para ello se desarrollaron dinámicas lúdicas como: “Caso cerrado” y la “Feria de la protección”, con los que los NNA pudieron interpretar la data diagnóstica así como construir sus propuestas. También se usaron las técnicas mixtas como el “Círculo concéntrico” o análisis con imágenes que se utilizaron con los grupos multiactores. La otra innovación metodológica utilizada fue el “tetralema” (Villasante 1998) que ayudó a superar las propuestas dicotómicas y encontrar salidas del tipo “lo uno y también lo otro” y “ni lo uno ni lo otro”)

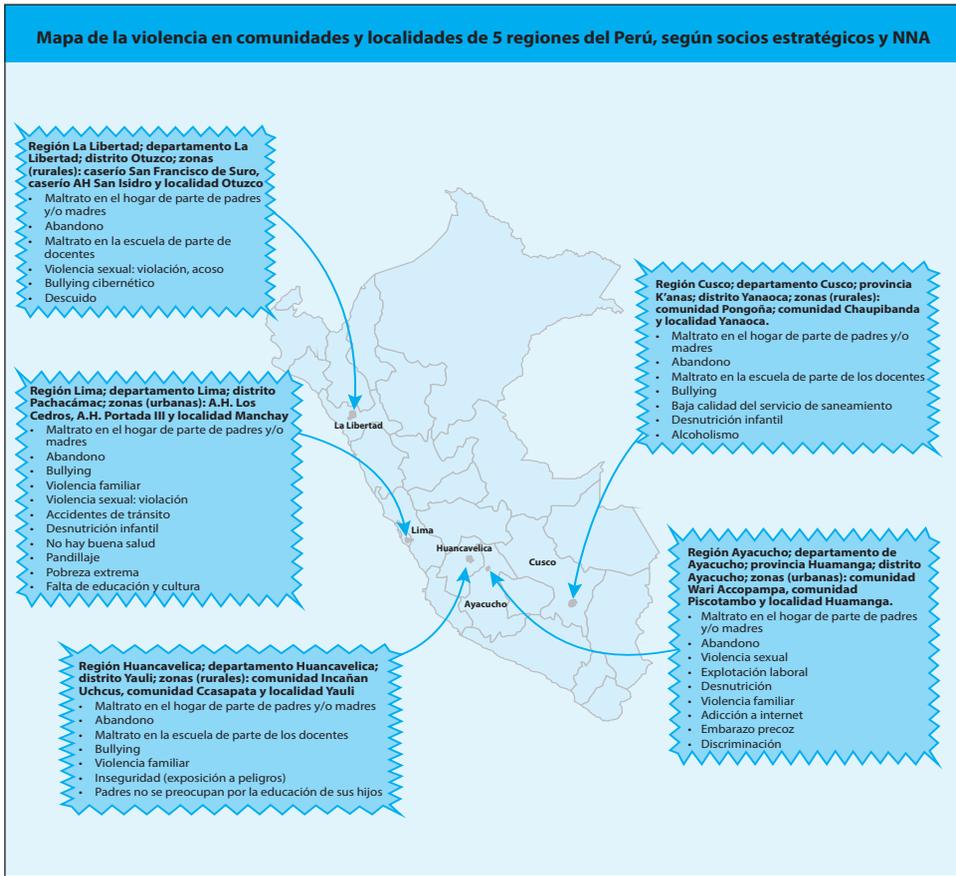
3. Resultados: la emergencia de una perspectiva holística

- **Resultados en cuanto al contenido del IGPN**

El IGPN recoge el cambio paradigmático que experimentó la institución al pasar de una mirada convencional a una aproximación holística de la violencia y de la PN. Este holismo fue el aporte fundamental de los NNA. El contenido del IGPN constó de el diagnóstico situacional, el marco conceptual de la violencia y de la PN, y los lineamientos estratégicos y programáticos.

El diagnóstico situacional fue expresado en el mapa de la violencia contra la niñez y la telaraña multicausal. El mapa (Gráfico N° 1) dibuja las percepciones sobre las formas prioritarias de violencia en las cinco regiones siendo las más comunes: maltrato en el hogar el hogar de parte de padres y madres, el abandono y el maltrato en la escuela de parte de los docentes; a esto los NNA añadirían el bullying.

Gráfico N° 1: Mapa de la violencia contra los NNA

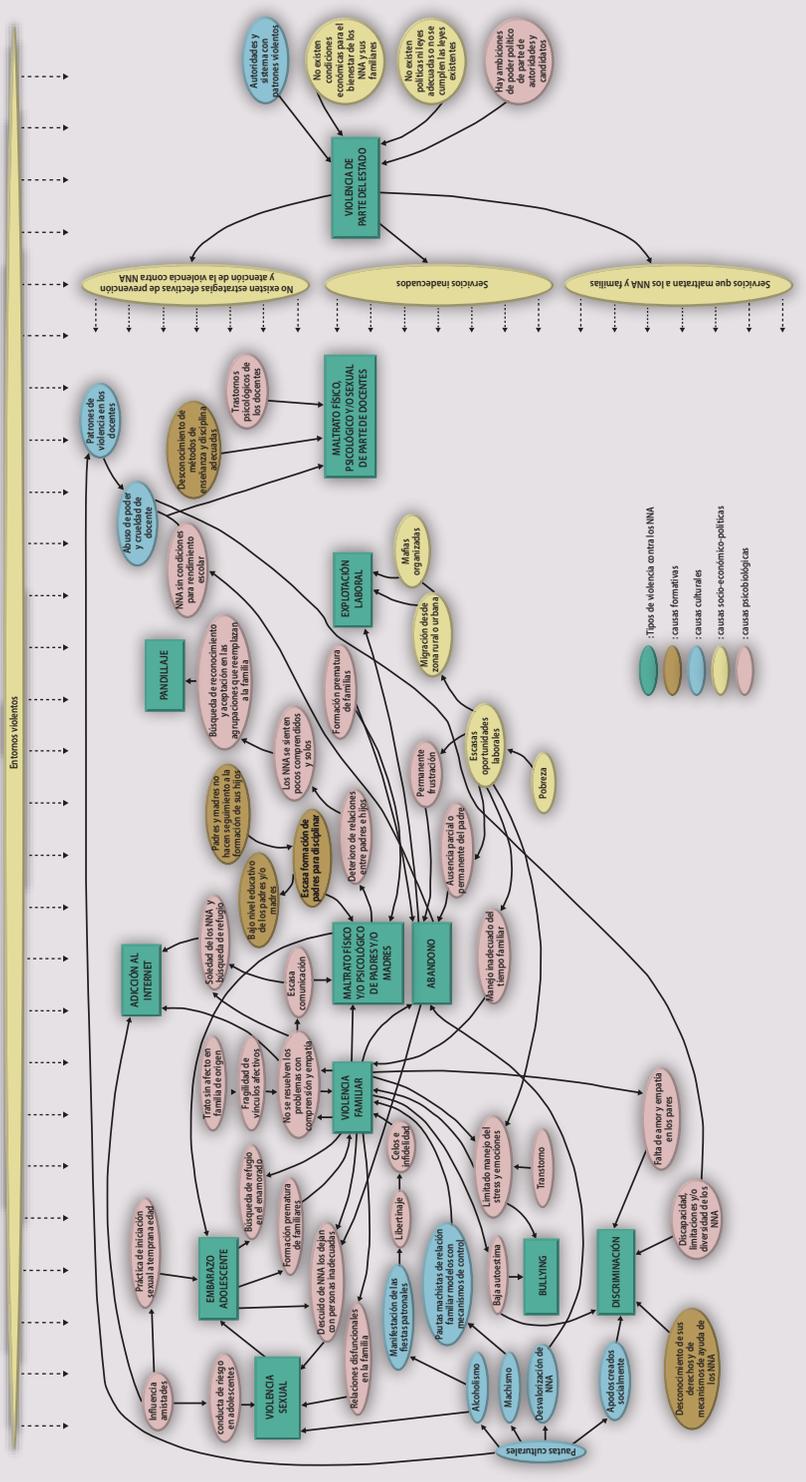


Fuente: elaboración propia, 2014. En base a los reportes de los talleres regionales multiactores que recogen la perspectiva de los socios estratégicos y de los NNA

La “telaraña multicausal de la violencia contra la niñez” (Gráfico N° 2) evidencia que esta se comporta como una red en la que causas y consecuencias son avenidas de ida y vuelta que alimentan un sistema entretejido cuyos nodos fundamentales están en tres espacios: casa, escuela y Estado con una dinámica de fuerzas de salida y entrada de diversas manifestaciones de la violencia.

Gráfico N° 2: Telaraña multicausal de la violencia contra la niñez

Telaraña multicausal de las diversas formas de violencia contra los NNA



Fuente: Elaboración propia, 2014. En base al análisis del equipo en los Talleres Multiactores y Talleres de análisis de los NNA

El concepto de violencia contra los NNA abarca la vulneración de todos los derechos, no solamente los correspondientes a “protección frente a la violencia”; tanto maltrato como ausencia de buen trato; daño, tanto en el cuerpo como en la mente; lo que sucede, tanto en hogar, como también en el barrio, la escuela y la sociedad, incluidos los servicios estatales, es lo que infringen tanto los padres y madres como las autoridades y otros NNA; es tanto el daño directo como los daños estructurales por ausencia de políticas adecuadas; no sólo la dimensión individual, sino la social; no sólo la afectación presente, sino las consecuencias futuras; no sólo los daños personales, sino el impacto social.

La PN es concebida como “cuidar y cuidarnos con amor, libres de todo tipo de violencia, respetando su dignidad y actoría mediante el cumplimiento de sus derechos, en la familia, el Estado y la sociedad civil, para alcanzar el bienestar” (concepto construido en el taller participativo con el aporte de los actores de las regiones) (Cadena perpetua a la violencia 2015). Esto implica que la PN es un cuidado, no solo frente a algunas formas “activas” de violencia (lo que se hace), sino frente a todas las formas o expresiones de violencia, incluidas las “pasivas” (lo que se deja de hacer); son las acciones para evitar la vulneración, no sólo de algunos, sino de cualquiera de los derechos de los NNA; es, no sólo cuidado frente a lo malo que se pueda hacer contra un NNA, sino frente a lo bueno que se deje de hacer con y por los y las NNA; es protección frente a lo que sucede tanto “en” como “desde” y “hacia” la familia ampliando la responsabilidad hacia el Estado y hacia sí mismos; es, no solamente “cuidar” sino “cuidarse”; es el esfuerzo por cuidar tanto el cumplimiento de los derechos como de los deberes de todos los actores, incluidos los NNA

Los lineamientos estratégicos planteados a partir de los conceptos fueron cuatro: abordar todas las formas de violencia, colocar el foco en la familia, trabajar en asocio con el Estado y con otros socios claves, y propiciar una cultura institucional que vive la protección.

4. Resultados

Desde la mirada del equipo coordinador, los principales resultados del proceso estuvieron relacionados íntimamente con la IAP que logró generar un encuentro de emociones y la articulación de las voces desde las bases. A nivel institucional logró una experiencia de acercamiento para “oír” mejor la emergencia de voces naturales que hablan “de” y “desde” la vida, voces dialógicas que acortan brechas, voces políticas como voces transformadoras, la necesidad de crear herramientas distintas para voces distintas, un despertar de procesos, una investigación alimentada por la presencia de Dios y una metodología que se conoce en forma vivencial.

5. Conclusiones

5.1 A partir del contenido del IGPN:

- No sólo es “necesario” sino “posible” construir un IGPN consistente para poner en práctica los mandatos acerca de la PN y tomar en serio las alarmantes estadísticas registradas y ocultas de la violencia contra la niñez. Aunque el IGPN obtenido no está acabado, es un intento serio y concreto de aterrizar el cambio paradigmático de la PN hasta el cambio operativo requerido para contribuir a una “infraestructura de cambio” (Naker 2011) y ubicarse claramente en la “prevención” (Buvnik 2008; Gómez 2008; Pinheiro en Naciones Unidas 2006)
- El paradigma holístico no debe ser simple “adorno” conceptual de las políticas de PN. Por el contrario, es clave para construir todos los esfuerzos y así fortalecer en forma estratégica y operativa el enfoque complejo y preventivo de la PN (Naker 2011) y con ello afrontar la actual dispersión, yuxtaposición y confusión en la normativa y en las concepciones individuales referidas a la violencia contra la niñez y su protección. Si bien este paradigma no es nuevo, la novedad es el llamado de los NNA a tomarlo en forma radical en base a cuatro consideraciones:
 - 1) El diagnóstico de la violencia como mapa y como territorialidad (Segovia 2011) así como la percepción de causas y efectos a modo de telaraña multicausal. El concepto de la violencia con sus sentidos activo y pasivo, juntamente con la concepción de la PN como “cuidado con amor”, sintoniza con el concepto de “desprotección” que se produce cuando se realizan acciones que nos alejan de la “biología del amor” (Barudy 1998).
 - 2) El diagnóstico enfocado en las soluciones tal y como lo hacen los NNA cuando diagnostican la realidad (Tonucci 2009; Naker 2011). Este foco exige un replanteamiento de la PN para colocar el “cuidado” en el mismo centro de las acciones, no limitándolo al “círculo íntimo o cercano” sino ampliándolo a la sociedad en su conjunto (Izquierdo 2003) y viéndolo como “cuidar y cuidarse” muy lejos del proteccionismo hacia los NNA que aún persiste a casi tres décadas de promulgada la Convención que nació para superarlo.
 - 3) Hay necesidad de concebir a la familia como “actor social de la PN” (Córdova 2011; Trenado 2009) y no como “chivo expiatorio” ni como “cajón de sastre” de la PN. No se debe descargar en ella las responsabilidades sociales y del Estado -advertencia que hizo Barudy (1998)- ni considerarla la única fuente de soluciones para resolver los graves monstruos sociales que se han gestado. La familia requiere de “cuidado para cuidar” sin ser reducida a “víctima silenciosa del sistema” (Kliksberg 2013) ni permitir que siga asumiéndose “propietaria” de sus hijos (Bácares 2012). Es preciso alejarse del acento en el tutelaje, la punición y la institucionalización para responder al clamor de los NNA, quienes en esta investigación reiteraron su pedido de “enseñar a

sus padres a ser buenos padres” muy acorde con la advertencia de Barudy (1998) de no “demonizarlos” y con Naker (2011), quien señala que los niños no ven a sus padres solo como autores de la violencia, sino también como portadores de amor.

- 4) El paradigma holístico trae la semilla de una nueva matriz cultural capaz de confrontar la “cultura legitimadora de la violencia” que, agazapada en los intersticios invisibles del tejido social, parece ganar permanentemente la batalla. Esta nueva matriz asoma en el rechazo contundente a la violencia -de parte de NNA y de adultos- con el que se puede romper el círculo vicioso que la mantiene como “inevitable” y aún “aceptable”. La cultura de violencia que los autores han señalado como clave para sostenerla (Pinheiro en Naciones Unidas 2006; Larraín y Bascuñan, 2009; Gadames y Aarón 2007; Barudy 1998), está siendo confrontada por medio de nuevas aspiraciones que vienen mostrando los NNA en sus conceptualizaciones, diagnósticos y propuestas. La alternativa asumida como “cultura de la ternura” se muestra como un nuevo paradigma de niñez, el cual es vital para transformar la ética y conducta hacia las infancias (Cussianovich 2010). Las representaciones que van asomando tienen el gran valor de ser construcciones de los propios NNA respecto de sí mismos y de tener como esencia la “interdependencia” con los adultos, lo cual habla del “co-protagonismo” (Cussianovich 2010), de la búsqueda de equilibrio entre deberes y derechos, de una responsabilidad por la protección de sí mismos y de los demás, así como de la búsqueda de justicia y ternura. Con ello se podría confrontar, tanto el adultocentrismo como el “niñocentrismo” -distorsión pos Convención del “interés superior del niño”- y los proteccionismos que ven con sospecha el darle a los niños alguna responsabilidad en cuanto a la PN. De este modo, los NNA plantean en forma muy práctica una “nueva cultura de infancia” y una “nueva cultura de adultez” sobre la base del reconocimiento, la semejanza y la horizontalidad (Bácares 2012).
- La PN no solo se trabaja, se vive. A menos que la PN se convierta en estilo de vida organizacional y personal, no podrá ser eficaz, legítima y sostenible institucionalmente. Se ha concluido que es grave cuando instituciones y funcionarios proclaman la PN como responsabilidad “hacia afuera” pero no la viven “hacia adentro” en sus propias organizaciones y familias.

5.2 A partir del proceso de construcción del IGPN

- El cambio de paradigmas no es fácil pero tampoco imposible. Si bien el proceso permite ver las enormes dificultades que existen para lograr un cambio paradigmático, ha mostrado también que es posible lograrlo. Se reafirma que coexiste un nuevo paradigma con viejos paradigmas y que éstos últimos ejercen diverso tipo de resistencias y patrones de pensamiento que dificultan el cambio

como: perspectiva diagnóstica centrada en el problema, sobre énfasis en el alineamiento institucional que impide abrirse a los nuevos desafíos, dificultad para moverse en medio de la incertidumbre y débiles o nulas capacidades holísticas y sistémicas. La mejor manera de dar paso a un paradigma nuevo no es presentándolo como tal y menos aun forzando un “cambio de paradigmas”, sino valorando las acciones presentes y facilitando la emergencia del nuevo paradigma como resultado de lentas construcciones participativas. Se pueden producir cambios paradigmáticos —de metodologías o de aproximaciones estratégicas— en un momento crucial como resultado de una toma de conciencia gracias a la reflexión crítica y a metodologías alternativas, como el tetralema para manejar en forma creativa los consensos y disensos (Villasante 1998) y técnicas lúdicas, artísticas e intermodales que prueban ser altamente eficaces. Un proceso gana en holismo cuando está conectado con lo vivencial, lo informal y lo cotidiano lo cual proviene de los actores sociales y, particularmente, de los NNA. Cuando una institución está en proceso de cambios, tiene la oportunidad para un cambio paradigmático lo que requiere voluntad política y la decisión de ser una organización aprendiente a pesar de las resistencias (Tovar en Chueca 2012). Además, posicionamientos de la PN en la agenda pública o institucional pueden ser útiles para propiciar cambios profundos, para orientar los fondos o decisiones y para incentivar los cambios de comportamientos claves para cambiar los paradigmas tal como lo señala la Teoría del Desarrollo Organizacional (Hellriegel 2009; Acosta 2002). Se descubre que “para transformar hay que ser transformados” yendo de la “retórica de la innovación” hacia el “cambio de comportamiento” para así construir una verdadera “infraestructura de cambio” (Naker 2011).

- La IAP tiene el potencial para construir políticas con una visión integradora (capacidad técnica, legitimidad e institucionalidad). Esto se logra por medio de la aplicación de las tres columnas esenciales de la IAP (investigación, acción y participación). Este aporte es gravitante si se considera que, de acuerdo a Tovar (2008), construir políticas con estos enfoques es “imprescindible”. Dado que uno de los más serios problemas de la PN -tanto en sector público como en el privado- es la alarmante desarticulación, desenfoque, ambigüedad y dispersión de las intervenciones, así como la ausencia y debilidad de evidencias tanto cuantitativas como cualitativas (Huamán 2006), la IAP se muestra como un recurso vital. La metodología logra dinamizar procesos que trabajan en varios planos simultáneos (gestión del conocimiento cualitativo y cuantitativo; participación de diversos actores; ciclo, círculo y soporte institucional, entre otros), fortaleciendo así la capacidad institucional para ser una “organización aprendiente” como base para propiciar su transformación. Esto, a su vez, permite superar la falsa dicotomía entre lo político y lo tecnocrático-administrativo (Tovar en Chueca 2012).
- Resultados innovadores requieren de caminos innovadores. El diseño logrado se constituye en una innovación metodológica potente para abordar procesos

de cambio institucional en situaciones de alta complejidad e incertidumbre, con la participación de multiplicidad de actores formales y no formales, y aplicarlo a un desafío de envergadura como lo es la PN que responde al álgido y creciente problema de la violencia contra la niñez. La IAP permite “vivir la innovación como proceso” (Villalba 2004; Naker 2011) lo cual es apreciable ya que una política con contenido innovador requiere de un proceso innovador de construcción que logre la conexión emancipadora entre “saber y poder”, tarea ineludible para construir políticas pertinentes (Tovar 1991). El poder para el cambio requiere de un camino mixto de investigación útil para superar el positivismo que se reduce a “datos” o el fenomenalismo que se reduce a “subjetividades”, solo así podrá llevar a la práctica la anhelada “epistemología holística” (Fals Borda 1999) que teje puentes entre el saber académico y el saber práctico. Esta forma de investigación precisa de nuevas formas de validación, nueva ruta metodológica, nuevas herramientas y un nuevo perfil de investigador. Se ha probado el potencial de la validación ecológica y sociopolítica (Montero 2006). Se ha descubierto el valor de ser un investigador “sentipensante” (Fals Borda 1999) y de asumir la praxis transformadora como punto medio entre lo “subjetivo-emocional” y lo “objetivo-histórico” (Tomas R. Villasante 1998). Se ha comprobado que la IAP no sólo es válida para la situación externa que se procura cambiar, sino también para el propio investigador que aprende la metodología transformándose en el propio camino investigativo. La experiencia ha enseñado también que el perfil y rol de investigadora IAP no se puede reducir a la “facilitación” sino que se amplía a la asesoría metodológica, co-construcción, animación, coordinación, enseñanza y aún soporte terapéutico. Es imprescindible aplicar junto con los demás miembros del equipo investigador, una constante reflexividad crítica y autocrítica así como cualidades técnicas y emocionales para afrontar el impacto de las incertidumbres y de las múltiples resistencias -incluida la suya- lo que requiere de resiliencia, persistencia, perspicacia y empatía.

- Se desarrolló una nueva teoría de la participación, cuya esencia es su carácter dialógico y su capacidad de tejer puentes entre los diversos actores para convertirlos en co-investigadores y co-gestores de la PN. No se trata solo de dar “voz” a quienes han sido históricamente silenciados, sino también “oído” ya que la más profunda emancipación es poder dialogar y crear con los demás la transformación que se requiere. A partir de esto, la lucha contra la “cultura de la prescindibilidad” que subyace a la ideología de dominación de las infancias (Bácares 2012) adquiere un gran complemento porque ya no es solo importante descubrir por qué las infancias son imprescindibles, sino por qué “la interacción de las infancias con el mundo adulto es imprescindible”. La teoría dialógica de la participación pone la mira en el desbalance de poderes y mucho más de aquellos que se producen en nombre de la “emancipación” y que, paradójicamente, recrean “en”, “entre” y “desde” los NNA, patrones autoritarios de relación y de “proteccionismo” en los adultos. A esta conclusión han contribuido los propios NNA quienes han incluido en su “grito de llamado” la urgencia de varios

equilibrios -de roles, de derechos con deberes, en suma, de poderes- que pueden ser controversiales para los activistas de derechos de la niñez pero que es una reflexión crítica de los NNA. La IAP puede organizar la ruta y pensar creativamente en mecanismos, niveles, dimensiones y formas de participación, y con ello confrontar el “participacionismo” que asume que un proceso es participativo si “todos” están “todo”, que el investigador externo no tiene ninguna voz, o que las “necesidades sentidas” y la voz de los niños o del pueblo son la “única verdad”. Para ello es clave considerar las reflexiones de Villasante (1998) y el replanteamiento que Fals Borda (1999) hizo de sus posiciones extremas iniciales cuando proponía la “ciencia del pueblo” como único criterio de verdad. No se puede mirar solo una cara de la moneda y asumir, por ejemplo, que solo los NNA tienen capacidad para “interpretar sus propias necesidades” (Tonucci 2009) o que siempre son “expertos en sus propias vidas” (Estado Mundial de la Infancia en Cifras 2014) lo cual tiene solo una parte de verdad porque, parafraseando a Villasante, también en los NNA hay percepciones “alienadas” de la realidad.

6. Recomendaciones

Se dirigen a World Vision Perú y a la Gerencia Social bajo cuyo abrigo académico se realizó la presente investigación. Dejarla sin respuesta, responderla a la ligera, o hacerlo sólo como ejercicio teórico, sería contribuir al tráfico de las ilusiones de cambio.

6.1 Para la institución WVP

- Comprometerse con los hallazgos como “grito de llamado”. Los resultados, más que un “cuerpo de ideas”, son un “grito de llamado” y, por lo tanto, son urgentes. Para asumirlo, WVP requerirá trascender la inercia y el desaliento que imperan en el país que impiden los cambios y su sostenibilidad. Se recomienda que cuide su proceso y el fruto de la IAP con el debido soporte institucional.
- Atreverse a nuevos desarrollos del paradigma holístico. Se requieren mayores desarrollos teóricos de la concepción y el diagnóstico holístico de la violencia, así como de la PN como “cuidado con amor”. Es preciso entender mejor la Telaraña Causal y su vinculación con el Mapa de la Violencia así como su territorialidad. Sólo así podrá orientarse hacia la transectorialidad, la transdisciplinariedad, la transactoria, imprescindibles para afrontar las desarticulaciones y fragmentaciones existentes en la PN actual y afinar así su propuesta estratégica y operativa. Para el foco estratégico en la familia, se recomienda una alerta frente a la sobresaturación actual que recae sobre ella. Será indispensable revisar su sistema de protección a la luz del paradigma construido y ampliar su “círculo del cuidado” más allá del entorno familiar. Para la conexión con el Estado será importante pensar en propuestas para el Sistema Nacional de Protección de la Niñez con sus Rutas de Atención considerando su profunda desarticulación, la

debilidad de la prevención, y el énfasis punitivo y tutelar, entre otros problemas (Huamán 2006).Será valioso complementar su paradigma de la “Crianza con ternura” con los aportes de la IAP.

6.2 Recomendaciones para la Maestría en Gerencia Social

- Asumir el desafío de una PN con visión integradora. Es fundamental que la GS incorpore a su quehacer lo que implica construir en la práctica políticas, estrategias y proyectos con la “visión integradora”. Si bien este marco teórico no es nuevo -por el contrario, fue tomado de las fuentes del material de Maestría en Gerencia Social de la PUCP-, lo que no existe aún son reflexiones específicas aplicadas al tema de la niñez y de la PN, así como a la metodología para lograrlo.
- La necesidad de los puentes transdisciplinarios. Se sugiere que la MGS revise sus aproximaciones metodológicas ya que, si bien esta disciplina habla de acompañar procesos sistémicos de cambio, sus herramientas son lineales y unidimensionales con lo que se afecta seriamente, no sólo la comprensión de la realidad, sino el curso de sus transformaciones y, por ende, el planteamiento de instrumentos eficaces y pertinentes para la MGS.
- Incorporar y ahondar la innovación metodológica de la IAP. Queda vivo el reto de desarrollar mayores y más ricas innovaciones de la IAP como herramienta para una investigación aplicada que pueda generar conocimiento por medio de la transformación participativa. Es fundamental incorporar una asesoría de investigación que tome en cuenta los múltiples retos que supone implementar una IAP, entre ellos: el perfil del investigador, la necesidad de gestionar la incertidumbre, el apoyo emocional, recursos de autoetnografía y un mayor desarrollo del modelo mixto aplicado a una IAP con seria consideración a los temas de validez. Se sugiere, además, desarrollar nuevos modos de procesar y comunicar la investigación que combinen la organicidad del formato clásico con nuevos lenguajes que aporten estética y sensibilidad a experiencias ricas, no sólo por sus resultados, sino por su proceso, cuyo significado se conecta “con la maravilla”, como lo ha señalado Fals Borda (1998) y como este estudio ha podido constatar.

Bibliografía

ACOSTA, Carlos.

2002 “Cuatro preguntas para iniciarse en cambio organizacional”. *Revista Colombiana de Psicología*, Bogotá, N° 01, pp-9.24. Consulta: 16 de Abril de 2012. <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/804/80401101.pdf>



ANDER-EGG, E.

1990 Repensando la investigación-acción participativa. Comentarios, críticas y sugerencias, Dirección de Bienestar Social, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Consulta: 20 Agosto del 2014. <http://investigacion-cualitativa.espacioblog.com/post/2010/12/13/metodologia-la-investigacion-accion>

BÁCARES, Camilo

2012 *Una aproximación hermenéutica a la Convención sobre los Derechos del Niño*. IFEJANT: Lima

BARUDY, Jorge

1998 *El dolor invisible de la infancia. Una lectura ecosistémica del maltrato infantil*. Buenos Aires: Paidós.

BARUDY, Jorge

Promover el buen trato y los recursos resilientes como bases de la prevención y tratamiento de las consecuencias de la violencia humana. Consulta: 20 de Abril de 2012. <http://www.observatorioperu.com/2011/agosto/Resiliencia.El%20buen%20trato.pdf>

BUVINIC, Mayra.

2008 Un balance de la violencia en América Latina: los costos y las acciones para la prevención. *Pensamiento Iberoamericano*, Banco Mundial, N°2, pp 37-54. Consulta: 16 de Abril del 2012 <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2873313>>

CADENA PERPETUA A LA VIOLENCIA

2015 *Investigación Acción Participativa sobre protección de la niñez*. Lima: World Vision Perú

CHUECA, Marcela,

2012 “La institucionalización de las políticas sociales”. En *Introducción a la Gerencia Social*. Módulo de la Maestría Virtual de Gerencia Estratégica. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú

CÓRDOVA, Julio César.

2011 La ‘intervención en familia’ pasa por la violencia social/política, y la violencia ‘silenciosa’. *Revista Electrónica de Psicología Social «Poiésis» FUNLAN*, N° 21. Consulta: 18 de Abril de 2012 <http://www.funlam.edu.co/revistas/index.php/poiesis/article/view/74/46>

CUSSIANOVICH, Alejandro,

2010 *Paradigmas de las culturas de infancia como formas de poder*. Lima: INFANT.

CUSSIANOVICH, Alejandro

2010 *Paradigmas del protagonismo*. Lima: INFANT.

FALS BORDA, Orlando.

“La ciencia y el pueblo: nuevas reflexiones” En *La Investigación-Acción participativa. Inicios y desarrollo*. Edición: María Cristina Salazar. Lima: Tarea

FALS BORDA, Orlando.

1999 Orígenes universales y retos actuales de la IAP (investigación acción participativa) Publicado en *Análisis Político No. 38*, septiembre/diciembre de 1999, pp. 71-88. Consulta 09 de Noviembre de 2014. <https://es.scribd.com/doc/50502581/Origenes-universales-y-retos-actuales-de-la-IAP-Orlando-Fals-Borda>

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA.

2014 *El Estado mundial de la infancia de 2014 en cifras. Todos los niños y niñas cuentan. Revelando las disparidades para impulsar los derechos de la niñez*. 2014. Nueva York: UNICEF.

GALDAMES, Susan y ARÓN Ana María,

2007 Construcción de una escala para medir creencias legitimadoras de violencia en la población infantil. Chile. *En Psyche*, vol. 16, N°1, pp 15-25. Consulta 20 de Julio del 2012 http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-22282007000100002&script=sci_arttext

GÓMEZ, PLC, Gómez JM.

200/8 Evaluación de estrategias de intervención para la prevención primaria del maltrato infantil. *Acta Pediátrica de México*, volumen 29, número 5, septiembre-octubre

HELLRIEGEL, Don y John W. Slocum

2009 *Comportamiento organizacional*. Jr. Traducción: Pilar Mascaró Sacristán, Magada Elizabeth Treviño Rosales. México: Cengage Learning Editores.

HUAMAN, Josefina.

2006 *Estudio sobre la Situación del Sistema Nacional de Atención Integral del Niño, Niña y Adolescente: Propuesta para su mejor funcionamiento*. Lima

IZQUIERDO, María Jesús.

2003 *Cuidar cuesta: costes y beneficios del cuidado*. Emakunde. “Del sexismo y la mercantilización del cuidado hacia su socialización: Hacia una política democrática del cuidado” Consulta: agosto 2014 http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Boletin_ECOS/10/Socializacion_del_cuidado.pdf

KLIKSBERG, Bernardo.

2013 *¿Cómo enfrentar la pobreza y la desigualdad? Una perspectiva internacional*. Lima: Ediciones Ética y Economía.

LARRAÍN, Soledad y H. Carolina Bascuñan.

2009 Maltrato infantil y relaciones familiares en Chile. Análisis comparativo. 1994-2000-2006. *Revista Chilena de Pediatría* v.79 supl.1 Santiago 2008

MONTERO, Maritza,

1994 Investigación-Acción Participante. La unión entre conocimiento popular y conocimiento científico. *Revista de Psicología*, Universidad Ricardo Palma, vol VI. Número especial, 1, pág 31-45

MONTERO, Maritza.

2006 *Hacer para transformar. El método en la psicología comunitaria*. Buenos Aires: Paidós.

NACIONES UNIDAS

2006 Voces de niñas, niños y adolescentes sobre la violencia. Consulta en América Latina en el marco del *Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia*.

NAKER, Dipak,

2011 “Creando infancias libres de violencia: ¿qué es lo que hace falta?”. En *Violencia oculta: protegiendo a los niños pequeños en el hogar. Espacio para la infancia*. N° 35. Fundación Bernard van Leer

SEGOVIA, Yanett Segovia y Beatriz Nates Cruz.

2011 *Territorios, identidades y violencia*. Universidad de los Andes. Consejos y Publicacions.

TRENADO, Rosa y otros.

2009 “Proteger a la infancia: apoyando y asistiendo a las familias”. En *Papeles del psicólogo*, volumen 30, pp 24-32

TONUCCI, Francesco

2009 Ciudades a escalahumana: la ciudad de los niños. *Revista de Educación, Número extraordinario, Educar para el desarrollo sostenible*. Gobierno de España, Ministerio de Educación (147-168). Obtenida el 8 de Setiembre de 2014 de http://books.google.es/books?hl=es&lr=id=1Ae6yCkOhnMC&oi=fnd&pg=PA147&dq=Francesco+Tonucci&ots=ZzQucLGRbC&sig=rLiTSchk_wIM_rjuLumPWY5QuZ0#v=onepage&q=Francesco%20Tonucci&f=false

TOVAR, Teresa

2008 *Dos racionalidades para entender y analizar las políticas sociales*. Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú.

VILLALBA, Cristina

2004 “La perspectiva ecológica en el trabajo social con infancia, adolescencia y familia”. En *Portularia* 4, [287-298], Universidad de Huelva. Consulta: 19 de Abril del 2012 <<http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/223/b15134945.pdf?sequene=1>

VILLASANTE, Tomás

1998 *La socio-praxis: un acoplamiento de metodologías implicativas*. Universidad Complutense de Madrid. Consulta: 19 de Abril del 2012 <http://virtual.funlam.edu.co/repositorio/sites/default/files/repositorioarchivos/2010/03/Socio-praxisTomasR%20Villasante.354.pd>

El rol de los espacios de concertación y la participación ciudadana en el desarrollo local: el caso del distrito de Paucartambo, Cusco entre los años 2007 - 2012

*Claudia Hintze Martínez*³³

1. Introducción

Las experiencias de concertación y participación se remontan a la década de 1980, cuándo algunos municipios (de izquierda) promovieron la cogestión y dinámicas de acción concertadas con organizaciones de base de sus localidades, a fin de buscar soluciones a los problemas locales. Estas dinámicas se truncaron en la década de 1990 como consecuencia del debilitamiento de los partidos políticos y la política clientelar del gobierno de facto de Alberto Fujimori. Sin embargo, surgió un proceso de respuesta ante la crisis del sistema de partidos, alentándose prácticas de participación para fortalecer la democracia y contribuir con la eficacia de la gestión de los gobiernos locales, con la participación de nuevos actores, como la cooperación internacional y las oenegés (Ballón, 2003; Díaz Albertini, 2006; Panfichi y Dammert, 2005, Remy, 2005). Tomando estas iniciativas como referencia, en el gobierno de transición de Paniagua y luego en la gestión de Toledo, se constituyeron las Mesas de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLP) a nivel nacional, regional y distrital (Panfichi y Dammert, 2005).

En los años siguientes a la aparición de los espacios de concertación y promoción de la participación, se realizaron diversos análisis sobre la relevancia de la participación para la construcción de ciudadanía y para el desarrollo local y del país (Ballón, 2003; Díaz-Albertini, 2006; Remy, 2005; Zárate, 2005). Luego de restaurada la democracia y de tener un proceso de crecimiento económico relativamente continuo, se inició un período de implementación de políticas públicas que buscaron atender directamente las necesidades y carencias de la población, perdiéndose el interés en consolidar el proceso de descentralización del país y el de la promoción de la participación ciudadana para la gestión de sus territorios. La participación y concertación dejan de ser un tema central en la discusión académica y casi desaparece de la agenda de la mayoría de las oenegés.

Algunas de esas experiencias de concertación desaparecieron, otras se mantuvieron en el tiempo con relativo éxito en términos de participación y articulación de actores para la toma de decisiones para el desarrollo territorial. Aquí se presenta el caso de

³³ *Claudia Hintze Martínez*: Magister en gerencia social con mención en Desarrollo Económico Local y bachiller en Arqueología por la Universidad Católica del Perú. Egresada de la Maestría de Antropología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y con estudios de especialización en educación intercultural y negociación. Consultora en temas de gestión social y responsabilidad social, con experiencia en la elaboración de diagnósticos sociales, estudios de percepciones, diseño de procedimientos y planes de relaciones comunitarias y de comunicación para el sector minero.

uno de estos espacios de concertación desarrollado en el distrito de Paucartambo, Cusco, el que se mantuvo vigente por poco más de 10 años.

Esta investigación se plantea en un nuevo contexto de vigencia de la participación y concertación en la agenda pública expresada en la promoción de las libertades, inclusión social, equidad e igualdad en los derechos sociales. Para la gerencia social, el acceso a instancias de deliberación permite visibilidad y voz, ser parte en la toma de decisiones para una mayor incidencia en la redistribución de los recursos y, por lo tanto, contribuir a una gestión más eficiente del Estado. Asimismo, aporta a la gobernabilidad democrática fortaleciendo instituciones, generando asociatividad y creando confianza (Bobadilla, 2008; Kliksberg, 1999; Licha, 2003).

La discusión y análisis de la participación ciudadana en espacios de concertación debe continuar, por un lado, en tanto persiste la situación de precariedad e inequidad de muchos territorios y la participación ha sido una estrategia de supervivencia; por otro lado, porque la promoción de la participación contribuye al fortalecimiento de ciudadanía y, finalmente, porque mediante la participación en espacios de concertación permite el ejercicio del derecho a decidir sobre el desarrollo de sus propios territorios.

De este modo, mediante un estudio de caso, en el espacio de concertación CODEPPA en el distrito de Paucartambo, Cusco, se analizó la relevancia de este tipo de espacios para el desarrollo local (entre los años 2007 y 2012)³⁴, identificando los logros y debilidades, a partir de entrevistas realizadas a los actores sociales que participaron en dicho espacio (instituciones y organizaciones presentes en el distrito).

2. Estudio de caso: El CODEPPA

Paucartambo es un distrito³⁵ con un importante patrimonio histórico y cultural. En su territorio se asentaron poblaciones wari e incas, quedando evidencias de sitios arqueológicos como Watoqto o el mismo pueblo Q'ero considerado el último ayllu inca, hoy comunidad campesina de Q'ero. El trazo actual de parte del pueblo de Paucartambo es colonial, manteniendo estructuras de aquel período, como su iglesia y un puente construido por Carlos III. Pero, sobretudo, es reconocido por la famosa fiesta de la Mamacha Carmen o Virgen del Carmen³⁶.

Paucartambo también es conocido por los niveles de pobreza de su territorio. El distrito y provincia de Paucartambo está considerado como uno de los más pobres del país, con un nivel de pobreza, de acuerdo al INEI, de 71% a nivel distrital y 73% a nivel provincial, ubicándose en el quintil 1 del mapa de pobreza (INEI, 2014,

³⁴ Los años de estudio se determinaron en función al acceso de información y a la vigencia del espacio de concertación.

³⁵ El distrito de Paucartambo es la capital de la Provincia de Paucartambo, ubicada a 110 km de la ciudad de Cusco, a una altitud de 3005 msnm. Tiene una extensión de poco más de 1000 km² y está conformado por 38 comunidades campesinas. Al 2013 la población era de 13086.

³⁶ La fiesta se festeja del 17 al 19 de julio

Foncodes, 2007). Su población es mayoritariamente rural (70,51%, de acuerdo al censo del 2007) sin embargo, en los últimos años se ha dado un proceso importante de migración interna cuando pobladores de las comunidades campesinas se han trasladado hacia el pueblo de Paucartambo en busca de mejores servicios educativos y de salud, entre los motivos principales. Respecto al Índice de Desarrollo Humano (IDH), presenta valores significativamente bajos respecto al nivel nacional. De acuerdo al ranking nacional de IDH la Provincia de Paucartambo se encontraba en la posición 194 en el año 2012, misma posición desde el 2007. Mientras que el distrito en el 2007 se encontraba en la posición 1679 y para el 2013 mostró una ligera mejora en el valor del IDH, ubicándose en la posición 1706 respecto al total de distritos a nivel nacional.

La pobreza ha sido persistente y lo es aún en el distrito. Sus autoridades, buscando contrarrestar esa situación, constituyeron el Comité de Desarrollo de la Provincia de Paucartambo (CODEPPA) espacio de concertación para el desarrollo con impulso y apoyo financiero de UNICEF, en un contexto nacional en el que las ONG y la cooperación internacional trabajaban y promovían procesos participativos como los espacios de concertación y planes de desarrollo concertado, y se apoyaban las gestiones municipales para contrarrestar las políticas centralistas y asistencialistas (Díaz Albertini, 2006; Ballón, 2003). Junto a la creación del espacio se buscó fortalecer también los Presupuestos Participativos (PP). Ambas iniciativas se dan desde inicios de la década pasada, en un esfuerzo por trabajar con la población y las instituciones para mejorar la calidad de vida de la población. Hay un primer intento de creación en 1997, pero no es hasta el año 2000 que logra constituirse, con el apoyo de UNICEF.

El CODEPPA nace como un espacio de concertación para la provincia, pero este no logra consolidarse por la escasa participación e involucramiento de las autoridades distritales de la Provincia.

En el año 2011 UNICEF se retira de Paucartambo, quedándose el CODEPPA sin apoyo financiero y técnico, y en buena parte sin el promotor principal de la concertación. Asume el liderazgo el municipio, que en un inicio intenta darle un nuevo impulso pero no logra mantener la convocatoria, por falta de presupuesto para que las instituciones participantes realicen sus actividades (mecanismo al que estaban acostumbrados), y por desgaste de la autoridad local que asumía el cargo por segunda vez; sin embargo, el CODEPPA no se desactiva totalmente. En los años 2012-2014 se dan algunas convocatorias con temáticas específicas como violencia y trata de personas, que respondía a los intereses de quienes la promovían –la DEMUNA y el Centro Emergencia Mujer–, pero asistieron muy pocas instituciones.

No hay informes de seguimiento o de resultados de los proyectos implementados por el CODEPPA, ni de la evaluación de eficacia de este espacio, salvo un informe general de UNICEF que da cuenta de algunos impactos en salud y educación en la provincia. Al interior del espacio de concertación hubo intentos de medir el impacto

de sus intervenciones, de hacer un trabajo más estructurado, pero no se logró concretar. Se presentaban planes de trabajo y a final del año debían presentar sus respectivas rendiciones de cuentas (hubo dificultades para la rendición de cuentas, lo que retrasaba la planificación del siguiente año).

Al momento de realizar de estudio³⁷, el CODEPPA era reconocido aún como el espacio de concertación más importante que se había dado en el distrito, valorando la participación de todas las instituciones y actores relevantes locales, y el Presupuesto Participativo también era identificado como un mecanismo importante para promover la participación de la población.

3. Finalidad y funcionamiento del CODEPPA

La finalidad del CODEPPA, de acuerdo a sus estatutos, era la de mejorar la calidad de vida de los pobladores mediante la concertación de actividades entre las diversas instituciones –públicas, privadas y de base- para evitar duplicidad en las inversiones y acciones, y fortalecer la organización de la población para asegurar la participación ciudadana en la planificación y ejecución de los planes que se establezcan.

En términos de Isabel Remy, el CODEPPA fue un espacio de diálogo institucionalizado pues participaban representantes de las diversas organizaciones e instituciones locales convocados por la autoridad municipal (Remy 2005). Durante el período de estudio las convocatorias estuvieron a cargo principalmente del alcalde y quien presidía las sesiones era el gerente municipal y coordinador del CODEPPA en los años anteriores³⁸. Las convocatorias dependían del entusiasmo e interés de las gestiones ediles y del coordinador. Si bien el espacio se mantuvo activo y vigente, el interés de las autoridades variaba. Al inicio de un periodo edil el número de convocatorias realizadas superaban las 10 sesiones en el año, mientras que hacia el final de su gestión apenas llegaban a las 4 sesiones anuales.

El CODEPPA funcionaba mediante Mesas de Trabajo Técnicas (cinco mesas técnicas y una de gestión y fortalecimiento del espacio) que eran presididas por las instituciones representativas de cada sector, y sesiones ordinarias en las que participaban todos los representantes de las Mesas de Trabajo para evaluar y proponer las prioridades de intervención que debía tener el municipio a partir del Plan de Desarrollo Concertado.

La labor realizada en las Mesas de Trabajo Técnicas fue variada en productividad y compromiso. Aquellas que contaban con presupuesto (recursos asignado por UNICEF) eran las más activas pues ejecutaban actividades de acuerdo a un plan de trabajo (Mesa de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, la de Salud - Saneamiento Básico y la de Educación). Las otras dos Mesas (de Infraestructura

³⁷ El trabajo de campo se realizó en el año 2014.

³⁸ El CODEPPA desde su creación ha pasado por 4 gestiones municipales (las dos últimas gestiones – 2007-2014- bajo el mismo alcalde) y sólo dos coordinadores durante todo su tiempo de funcionamiento.

Social-Productiva y Medio Ambiente) presentaban como planes de trabajo aquellos proyectos aprobados en el Presupuesto Participativo en estos temas y hacían seguimiento a la ejecución de los proyectos a cargo del municipio.

En el 2011 se retira UNICEF y con esto comienza el debilitamiento del espacio, pues pierden el financiamiento, además de otros factores, debido al excesivo protagonismo del municipio que buscaba concentrar todas las actividades del CODEPPA en torno a esta instancia local.

4. Participación, representatividad y discrecionalidad de las decisiones

Como se ha señalado, todas las instituciones y organizaciones públicas y privadas del distrito estaban convocadas. De acuerdo a los estatutos del CODEPPA eran miembros del Comité todas las instituciones y organizaciones de base presentes en la provincia.

Las instituciones que mantuvieron una participación más constante y activa, fueron los representantes de las autoridades políticas; las instancias gubernamentales de salud, educación y agricultura; organizaciones de base como el club de madres y la federación de campesinos; y las oenegés presentes en el distrito como ARARIWA, Plan Internacional y UNICEF³⁹.

En términos de los propios actores que participaron en el espacio, eran estas instituciones sectoriales y las organizaciones representativas de base las que recogían las preocupaciones y problemas de sus sectores y eran las responsables de velar por sus intereses, por lo tanto estaban representados todos los intereses de la población. Se tenía una visión elitista de la participación para el desarrollo, pues no se buscaba ampliar la convocatoria a más organizaciones de base o tener mayor participación de las comunidades campesinas, sin embargo, no se buscó subordinar los intereses de los más pobres, se buscó por el contrario atender sus necesidades.

De este modo, si bien se convocaba a todas las organizaciones e instituciones, en el CODEPPA participaban principalmente los actores más involucrados en la vida pública del distrito, con mayor relación con el municipio y con UNICEF. Eran actores “fuertes” en términos de Ballón (2003), con mayor educación y acceso a información. Estas élites locales son las que suelen participar activamente de estos espacios y las que determinan cuáles son las necesidades de la población, como señalan varios de los autores al analizar los aspectos problemáticos de los espacios de concertación (Ballón, 2003; Bebbington et. al, 2005; Mansuri y Rao, 2012).

La participación e involucramiento en el CODEPPA estuvo determinada por el interés y responsabilidad que asumía el representante, antes que por un acuerdo institucional. No estaba asegurada la representatividad de todos los sectores y no se

³⁹ Además de los integrantes recurrentes del CODEPPA a las sesiones ordinarias, las Mesas de Trabajo Técnicas convocaban a sus sesiones a varias otras organizaciones relacionadas a los temas que se trataban en dichos espacios.

hizo mayores esfuerzos por asegurar la participación de los sectores más vulnerables de la población. A esto se suma la falta de información hacia la población y dentro de las instituciones participantes sobre los procesos que se daban en el CODEPPA.

Respecto a la discrecionalidad en la toma de decisiones, había dos niveles: uno en las Mesas Técnicas de Trabajo y otro en las sesiones ordinarias. Al interior de las Mesas Técnicas de Trabajo, se definían los objetivos y se planificaban las acciones a implementar bajo los lineamientos establecidos previamente con UNICEF. Estos planes de trabajo eran presentados a esta institución para su aprobación y asignación de presupuesto. De este modo, UNICEF no sólo daba soporte técnico y asumía un rol de promotor, sino también definía las actividades que implementaría el CODEPPA a través de sus Mesas Técnicas de Trabajo, las que debían responder a las prioridades de intervención de dicha institución.

Respecto a la toma de decisiones en las sesiones ordinarias, no se ha encontrado mayor detalle, sólo que eran debatidas entre todos los participantes tomando como instrumento base el Plan de Desarrollo Concertado. Así, las decisiones se tomaban en conjunto con la autoridad municipal, pero la discrecionalidad dependía de la persona que estuviera representando a dicha institución.

UNICEF planteaba que el CODEPPA debía ser autosostenible, pero no generó las condiciones necesarias para que esto sucediera. Con la discrecionalidad de las decisiones para financiar acciones del CODEPPA, UNICEF fue un actor fuerte en este escenario, en términos de Ballón (2003), pero también porque el espacio dependía de su apoyo financiero. Si bien fue esencial su participación en la constitución y fortalecimiento del espacio, no logró superar el reto de la mayoría de oenegés que promovían espacios de este tipo: el de trasladar los costos a los actores para su sostenibilidad (Díaz-Albertini, 2006).

5. Articulación de las acciones del CODEPPA y la gestión municipal

En el estudio se planteó analizar la articulación del CODEPPA con la gestión municipal, en tanto el espacio se planteaba mejorar la calidad de vida de su población, mediante la articulación de actores del distrito y el municipio fue un actor clave en ese proceso. Se analizó la relación entre la gestión municipal, el presupuesto participativo y el CODEPPA en términos de la priorización y ejecución de proyectos en el distrito entre los años 2007 al 2012.

Como se ha señalado, en el CODEPPA se definían las líneas prioritarias de atención de las necesidades del distrito, las cuales se plasmaban en el Plan de Desarrollo Concertado (era el CODEPPA la instancia de actualización y aprobación de los PDC); y el PDC era el instrumento rector para la definición de proyectos a ejecutar por el Presupuesto Participativo.

El municipio, durante el período 2007-2012, destinó alrededor del 70% del presupuesto municipal a la ejecución de proyectos mediante el mecanismo de Presupuesto Participativo⁴⁰. Es necesario tener presente que el porcentaje del presupuesto municipal a ejecutar mediante el mecanismo de Participación Ciudadana es a discrecionalidad de cada gestión edil. La ley ni su reglamento establecen un porcentaje mínimo, sólo definen criterios de alcance e inversión de los proyectos a ejecutar. Las gestiones ediles durante el periodo de vigencia del CODEPPA fortalecieron el mecanismo de Presupuesto Participativo, procurando así que la decisión de los proyectos a ejecutar por el municipio sea resultado de la concertación de los actores sociales del territorio con la participación de la población.

Si se contrasta las actividades realizadas en el marco del CODEPPA y los proyectos ejecutados por la gestión municipal durante el período 2007 - 2013, se puede observar, en primer lugar, que ambas intervenciones están alineadas al PDC y por otro lado que hay una cierta complementariedad en la intervención de acuerdo a las posibilidades de cada instancia, pues mientras el municipio se centraba en la ejecución de proyectos para el desarrollo agropecuario y desarrollo vial, así como en infraestructura para la salud (agua y saneamiento) y educación, el espacio del CODEPPA se centró en actividades del eje de desarrollo humano implementando acciones de promoción, sensibilización y capacitación en educación, salud, derechos humanos y cuidado de la primera infancia.

Se puede señalar que el trabajo conjunto dio resultados en términos de maximizar esfuerzos, se priorizaron las necesidades y los ejes de intervención en el distrito para atender esas necesidades y demandas de la población, y cada uno desde su espacio aportó. En el cuadro siguiente se pueden observar, comparativamente y en términos generales, las líneas de intervención de cada espacio (CODEPPA y gestión municipal) a partir de los ejes de desarrollo del PDC del distrito y cómo las actividades implementadas por cada espacio sumaron en el logro de los objetivos trazados para el territorio.

PDC Distrito Paucartambo		Acciones del CODEPPA	Proyectos ejecutados por municipalidad
Ejes estratégicos	Objetivos específicos		
Desarrollo Humano	Salud Nutrición	Capacitación promotores salud Adecuación cultural del servicio Desnutrición infantil Mortalidad materno infantil	Mejoramiento infraestructura salud
	Educación Cultura	Capacitación a docentes Campaña matrícula oportuna Escuela de padres Promoción del Plan lector	Infraestructura educativa y deporte Implementación educación

⁴⁰ De acuerdo a la información brindada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del municipio y a la revisión de la ejecución del gasto del Ministerio de Economía.

PDC Distrito Paucartambo		Acciones del CODEPPA	Proyectos ejecutados por municipalidad
Ejes estratégicos	Objetivos específicos		
Desarrollo Humano	Ciudadanía Derechos Reducir violencia	Elaboración materiales derechos de los niños y niñas Talleres prevención y atención de violencia contra la mujer y familia	Capacitación en derechos humanos e inclusión
Desarrollo Económico	Desarrollo Agropecuario		Riego por aspersión Capacitación Cadena productiva Forestación
	Comercio		Ferias rurales
Infraestructura para el desarrollo	Agua y saneamiento básico	Vigilancia de la calidad del servicio de agua – fortalecimiento de las JASS	Mejoramiento de los servicios de agua y desagüe / letrinas
	Infraestructura vial		Mejoramiento vías vecinales
Gobernabilidad	Instrumentos de gestión		Plan de desarrollo económico
	Cambio climático		Institucionalización de la CAM
	Espacios de concertación	Fortalecimiento a los CCL	Promover el CODEPPA

Fuente: Actas del CODEPPA, Presupuesto Participativo, MEF. Elaboración propia.

Esta articulación entre actores y responsabilidades asumidas permitió una mejor calidad del gasto público haciendo más eficiente el escaso presupuesto existente, sobre todo en un contexto donde el presupuesto per cápita no supera los S/. 2.000 anuales y cuando se trata de un distrito con altos niveles de pobreza como Paucartambo.

6. Logros del CODEPPA

Para identificar los logros del espacio se tomaron como referencia los estudios realizados por Bebbington, Delamaza y Villar (2005), Eduardo Ballón (2003) e Isabel Remy (2005) entre otros autores, quienes identifican un conjunto de aspectos relevantes de los espacios de concertación, así como elementos problemáticos que limitan la participación y la concertación. Los impactos en la gobernabilidad, como fortalecer la asociatividad y la democratización del poder local, se señalan como aspectos positivos, mientras que los problemáticos son la representación y el uso de los recursos.

La propia valoración de la concertación y la participación de un número importante de instituciones y organizaciones del distrito, es uno de los principales logros. Se dio un proceso de coordinación y fortalecimiento de las relaciones entre las organizaciones

y las instancias gubernamentales, democratizando el poder y formando redes, el que se mantuvo más allá del espacio del CODEPPA. A diferencia de lo señalado por Mansuri y Rao (2012) que plantea que si bien los procesos de participación tienden a construir redes, estos desaparecen una vez que los incentivos que promueven el espacio se retiran. Esta experiencia y el proceso de concertación alrededor del CODEPPA enseñó y generó conciencia de la importancia de trabajar articuladamente para el logro de objetivos.

Por otro lado, el proceso permitió avances en la democratización de la gestión pública local favoreciendo la gobernabilidad local y la estabilidad de las instituciones públicas, gracias a la articulación entre la gestión municipal y los actores sociales participantes en el CODEPPA y en el Presupuesto Participativo. Muchas de las iniciativas y propuestas que nacieron en el CODEPPA fueron apropiadas por las instituciones y organizaciones que participaban del proceso, sobre todo por el municipio, volviéndose política pública prioritaria en la gestión, quedando plasmada en el Plan de Desarrollo Concertado y presentados en el Presupuesto Participativo para promover una ejecución del gasto que responda a las demandas prioritarias de la población del distrito.

El espacio contribuyó, asimismo, a priorizar temas tradicionalmente descuidados en los gobiernos locales, como son los temas de derechos y participación, primera infancia y salud, y generó un cambio de visión en la concepción del desarrollo. Ya no sólo se valoraba la infraestructura sino también el desarrollo humano y productivo.

Finalmente, se puede afirmar que el espacio contribuyó también con el uso racional de los recursos y favoreció un mejor gasto del presupuesto público en beneficio de la población del distrito. Tampoco hubo duplicidad en las acciones; por el contrario, hubo complementariedad.

7. Conclusiones

La experiencia del espacio de concertación - CODEPPA en el distrito de Paucartambo, con sus aciertos y debilidades, permite identificar un mecanismo aún válido para facilitar los procesos de desarrollo territorial y que podrían liderarse desde los gobiernos locales.

La experiencia vivida en Paucartambo, que si bien fue un proceso de participación inducida siguiendo los términos de Mansuri y Rao (2012), permitió crear cierto nivel de conciencia al menos en sus autoridades y elites locales (no se puede afirmar que en toda la población, pues el estudio no lo abarcó) respecto a la importancia de pensar sobre el desarrollo de su territorio y en la necesidad de la articulación entre las diversas instituciones y organizaciones para recoger las aspiraciones y demandas colectivas, y trazar objetivos comunes. Esta es la base para el desarrollo territorial: mirar el desarrollo a partir de sus propias demandas y potencialidades con

la participación y articulación de los actores locales (Alburquerque, 2008; Caballero et. al, 2006; Claverías, 2008).

Hay que reconocer y revalorar que la articulación y movilización de un importante número de actores sociales en la vida y gestión del territorio, y que asumir compromisos con el desarrollo local es un factor clave para que los espacios de participación y concertación para el desarrollo, funcionen (Grompone, 2004). El CODEPPA tuvo falencias respecto a promover la participación de algunos sectores de la población, en especial las organizaciones de base y exigir una clara representatividad de los intereses del colectivo, pero desde su visión y práctica buscaron beneficiar a los sectores más vulnerables del distrito.

En el caso del CODEPPA, si se plantea localmente su reactivación, se considera necesario que se definan claramente los objetivos y responsabilidades de cada una de las organizaciones e instituciones que participen. Asimismo, se debe hacer un mayor esfuerzo por convocar a todas las organizaciones, sobretodo de la población vulnerable del territorio y que la representatividad deba ser una condición para participar y ser exigida.

Promover efectivos espacios de concertación con una adecuada difusión y amplia convocatoria y articulados entre sí, y asegurándose que todos los intereses estén representados, puede generar que se fortalezcan las instituciones y organizaciones locales, mejore la gobernabilidad logrando que las gestiones municipales culminen sus periodos sin procesos de revocatoria ni enfrentamientos que desgastan a las autoridades impidiendo cumplir sus funciones; que se tenga un gasto público más eficiente, en tanto responde a un proceso participativo de definición de las prioridades y, en un primer momento, reducir las brechas de pobreza, para luego sentar las bases para una mejor productividad económica local de sus territorios.

El CODEPPA ha contribuido a reducir brechas de pobreza en su población, y éste suele ser uno de los impactos positivos de los espacios de concertación en territorios con altos niveles de pobreza. Sin embargo, no se puede afirmar que ha contribuido significativamente al desarrollo territorial, entendido éste en su visión integradora que articula procesos sociales, productivos y económicos para alcanzar el desarrollo humano, pues se centró en las carencias sociales y no miró los aspectos productivos y económicos con lógica competitiva y visión de futuro.

Bibliografía

ALBURQUERQUE, Francisco y Marco DINI

2008 “Módulo 3: Nueva Gestión Pública, capital social y gobernanza”. *Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial*. Sevilla: Instituto de desarrollo regional, Fundación Universitaria, Universidad de Sevilla, MIF- FOMIN

BALLÓN, Eduardo

2003 “Participación ciudadana en espacios locales: notas para un balance necesario”. *Cuadernos Descentralistas*. Lima, N°10. Consulta: 16 setiembre 2015. <http://www.participaperu.org.pe>

BEBBINGTON, Anthony; Gonzalo DELAMAZA, Rodrigo VILLAR

2005 *El desarrollo de base y los espacios públicos de concertación local en América Latina*. Consulta: 16 septiembre 2014. <http://www.redeamerica.org/guias/guiadesarrollo/documentos/EPCL.pdf>

CABALLERO, José María; Carolina TRIVELLI y María DONOSO CLARK

2006 “Desarrollo Territorial”. En Giugale, Marcelo; Vicente Fretes-Cibils y John L. Newman. *Perú. La oportunidad de un país diferente. Próspero, equitativo y gobernable*. Lima: Banco Mundial, pp. 225-269

CÁCERES VALDIVIA, Eduardo

2004 “Participación ciudadana desde un enfoque de derechos”. *Cuadernos Descentralista*: Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, N° 11, pp. 9-15

CEPAL

2010 “Valor de la igualdad de cara al futuro”. *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Brasilia: Naciones Unidas – CEPAL, pp.41-49

CLAVERÍAS, Ricardo (2008). *Desarrollo Territorial y nueva ruralidad en el Perú. Experiencias y propuestas del CIED 1990-2007*. Lima: CIED

DÍAZ-ALBERTINI FIGUEROA, Javier (2006). *Espacios Ciudadanos. Experiencias de participación en la gestión concertada para el desarrollo local y regional*. Lima: Escuela para el Desarrollo, EED.

GROMPONE, Romeo (2004). “Posibilidades y límites de algunas experiencias de promoción de la participación ciudadana en el Perú. Documento de Trabajo N°132”. *Serie Sociología y Política*. Lima: IEP, N° 38.

KLIKSBERG, Bernardo (1999). *Hacia una gerencia social eficiente en América Latina. Gestión y análisis de políticas públicas*. Madrid: INAP, N° 15, pp. 163-169

LICHA, Isabel (2003). “Concertación y gerencia social: conceptos, enfoques y experiencias. Washington–INDES/BID”. Ponencia presentada en *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31 de octubre. Consulta: 10 de Agosto de 2015
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047524.pdf>

MANSURI, Ghazala y Vijayendra RAO (2012). “Can participation be induced? Some evidence from Developing Countries”. *Policy Research Working Paper 6139*. World Bank, <http://documents.worldbank.org/curated/en/258451468183550926/pdf/WPS6139.pdf>

PANFICHI, Aldo y Juan Luis DAMMERT B. (2005). *Oportunidades y limitaciones de la participación ciudadana en el Perú. La mesa de concertación para la lucha contra la pobreza*. Lima: PUCP. Departamento de Ciencias Sociales

PARÉS, Marc (2009). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.

REMY, María Isabel (2005a) “Sociedad civil, participación ciudadana y desarrollo”. Ponencia en V Conferencia Regional para América Latina y el Caribe. Lima: IEP

REMY, María Isabel (2005b). *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: IEP Ediciones

Romis, Mónica (2012). *Gobernanza territorial*. Madrid: BID / FOMIN

RUIZ-BRAVO, Patricia; Pepi PATRÓN y Pablo QUINTANILLA (2009). *Desarrollo humano y libertades. Una aproximación interdisciplinaria*. Lima: Fondo Editorial PUCP

SHEJTMAN, Alexander y Julio A. BERDEGUÉ (2004). *Desarrollo Territorial*. Santiago de Chile: RIMISP Centro Latinoamericano para el desarrollo Rural

TRIVELLI, Carolina, Javier ESCOBAL y Bruno REVESZ (2009). *Desarrollo Rural en la sierra: aportes para un debate*. Lima: IEP, GRADE, CIPCA

UNICEF (s/f) *Informe Cusco – Programa de Cooperación Perú – UNICEF*. Cusco

ZÁRATE ARDELA, Patricia ed. (2005). *Participación ciudadana y democracia*. Lima: IEP Ediciones

Los registros administrativos como alternativa de fuentes de información estadística en Lima Norte

Rocío Huaranga Rosales⁴¹

1. Planteamiento

La necesidad de fuentes de información estadística oficial se ha convertido, en los últimos tiempos, más sofisticada por parte de los usuarios. La demanda de información ha mostrado un sorprendente incremento debido a que el crecimiento del país está impulsando a que muchos sectores se involucren de manera más comprometida a través de las instituciones del Estado, donde cada uno participa de manera más proactiva.

Es, por este motivo, que la necesidad de contar con fuentes de información estadísticas se ha vuelto una de las prioridades del Sistema Nacional de Estadística. Esta estructura gubernamental especializada está integrada por el conjunto de órganos estadísticos del sector público interrelacionados entre sí, que tienen como finalidad asegurar que las actividades estadísticas oficiales se desarrollen en forma integrada, coordinada, racionalizada y bajo una normatividad técnica común. (PENDES 2008 – 2012: 19). Siendo el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) el órgano rector que regula todo el Sistema Nacional de Estadística (SNE) del país.

Se ha hecho evidente, sin embargo, que esta prioridad del SNE aún no alcanza resultados concretos en el corto y mediano plazo, dado que las fuentes de información estadísticas para los gobiernos locales datan del 2007 con la ejecución del Censo Nacional 2007 XI de Población y VI de Vivienda, evitando de esta manera la continuidad del conocimiento cuantitativo de los cambios y/o evolución de la población de cada localidad.

Un ejemplo cercano se da en la zona geográfica de Lima Norte, territorio en el que se encuentra el Observatorio Socio Económico Laboral Lima Norte (OSEL Lima Norte), organización encargada de elaborar productos como estudios de investigación, boletines, afiches y notas de prensa, sobre el comportamiento del mercado laboral de Lima Norte, en concordancia con el marco del convenio interinstitucional entre el Ministerio de Trabajo Promoción del Empleo (MTPE) y la Universidad Católica Sedes Sapientiae (UCSS), instituciones que anualmente definen su Plan Operativo

⁴¹ Rocío Judith Huaranga Rosales: Magister en Gerencia Social con Mención en Programas y Proyectos de Desarrollo de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Economista de la Universidad Católica Sedes Sapientiae. Diplomada en Estadística Aplicada a la Investigación Científica. Experiencia laboral en la gestión de proyectos del sector educativo y del mercado laboral. Experiencia en gestión en el Observatorio Socio Económico Laboral Lima Norte, supervisando y haciendo el seguimiento de los proyectos que ejecutó para el desarrollo territorial. Actualmente, especialista en la ejecución y gestión de proyectos de la Universidad Católica Sedes Sapientiae.

Anual (POA). Entre las actividades que se encuentran en el POA, está la de brindar asistencia técnica a los funcionarios de los gobiernos locales para contribuir, con ello, a la mejora de la toma de decisiones.

En el año 2009 se identificó la necesidad de contar con fuentes de información estadística oficial con inferencia en los conos, la cual permitiría conocer de manera más concreta el comportamiento de la población general de sus distritos y de su sector empresarial. Ante la ausencia de las mismas, el OSEL Lima Norte, optó por extender las solicitudes correspondientes a entes del Estado como el INEI y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), los cuales hasta la fecha no han podido modificar el tamaño de muestra de las encuestas de hogares por no contar con el presupuesto necesario, ya que un mínimo cambio en ellas, modificaría el Presupuesto Público Anual asignado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Nace así la necesidad de conocer otras fuentes de información que ayuden a continuar con la producción de productos que contribuyan con los actores involucrados en la toma de decisiones para el territorio de Lima Norte.

2. Objetivos

Objetivo General

Verificar si los registros administrativos generados por los gobiernos locales pueden ser utilizados como base de datos estadísticos, analizando las condiciones municipales y las percepciones de los funcionarios, así como identificando variables y procedimientos adecuados para proponer cambios o mejoras que permitan caracterizar a las poblaciones que conforman algunos distritos de la zona geográfica de Lima Norte.

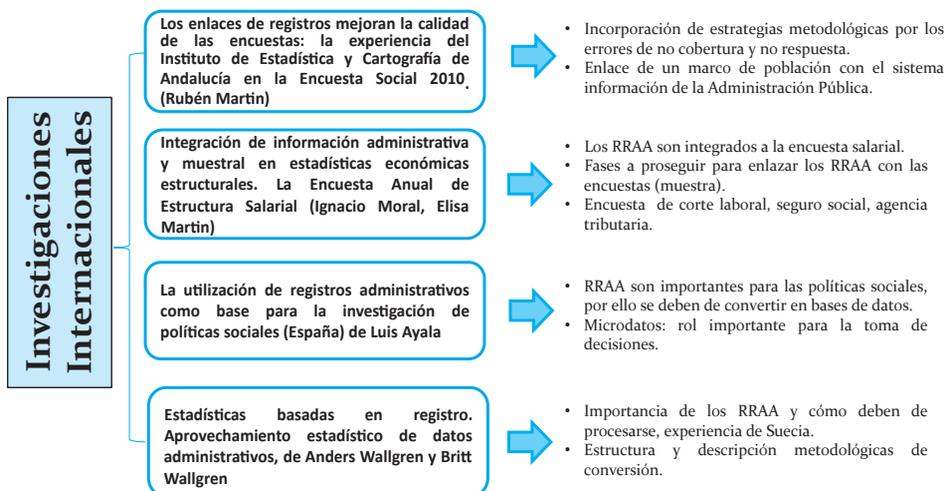
Objetivos Específicos

- Identificar las condiciones con que cuentan las municipalidades de Lima Norte para generar fuentes de información estadística que sean útiles para el desarrollo de este territorio.
- Identificar las percepciones que tienen los funcionarios frente a la viabilidad de la propuesta.
- Especificar la manera de homogenizar las fichas de recojo de información de los registros administrativos generados por los Gobiernos Locales de Lima Norte.
- Determinar las variables que deben de recoger los registros administrativos para poder caracterizar a la población de Lima Norte.

3. Breve referencia del Marco Teórico

Se han realizado investigaciones en España, Suecia, Brasil, entre otros países con referencia a los avances en el uso de los registros administrativos como fuentes de información estadística oficial.

Cuadro N° 1: Investigaciones internacionales



Fuente: Elaboración propia

Entre las investigaciones nacionales relevantes se encuentra el estudio *El uso de registros y fuentes estadísticas relevantes para el mercado laboral de Lima Norte (OSEL Lima Norte, 2011)*, el cual identificó que, en los gobiernos locales, los registros administrativos se encontraban en formato digital y en físico. Asimismo, algunos funcionarios de Lima Norte manifestaron que los registros administrativos deberían ser reforzados para darles mejor uso para su gestión.

El enfoque de desarrollo económico local destaca los valores territoriales de identidad, diversidad y flexibilidad que han existido en el pasado en diversas formas de producción basadas, no solo en la gran industria, sino en características generales y locales de un territorio determinado (Albuquerque, 2004)

El enfoque de capacidades institucionales, hace referencia a la importancia del fortalecimiento de las instituciones públicas del Estado para que satisfagan de manera oportuna las necesidades de los ciudadanos en los respectivos territorios, tal como señala el documento de trabajo de la PCM *Capacidades Institucionales, un nuevo enfoque hacia el fortalecimiento institucional para la gestión descentralizada*

Enfoque de gerencia social se refiere a los conceptos desarrollados en la maestría de Gerencia Social para la presente investigación en: *Fundamentos de la Gerencia Social, Liderazgo y Equipos de Alto Rendimiento*

4. Diseño metodológico

Cuadro N° 2: Diseño de la investigación

<p>TIPO DE INVESTIGACIÓN: Aplicada</p> <p>METODOLOGÍA: Cualitativa</p> <p>DIMENSIÓN DEL ESTUDIO: Funcionarios y personal técnico de las municipalidades de Lima Norte</p> <p>MÉTODO DE MUESTREO: Por juicio y conveniencia</p>	<p>FUENTES DE INFORMACIÓN:</p> <ul style="list-style-type: none">• Municipalidad de Los Olivos<ul style="list-style-type: none">• Gerencia de Desarrollo Económico• Sub gerencia de Programas Sociales• Gerencia de Planeamiento y presupuesto• Municipalidad de Independencia<ul style="list-style-type: none">• Gerencia de Desarrollo Económico Local• Gerencia de Desarrollo Social• Gerencia de Planificación, presupuesto y racionalización.• Municipalidad de Carabayllo<ul style="list-style-type: none">• Gerencia de Desarrollo Económico y Turismo• Gerencia de la Mujer y de desarrollo humano• Gerencia de Planeamiento, presupuesto y cooperación internacional
--	--

Fuente: Elaboración propia

5. Hallazgos de la investigación

5.1 Existen condiciones favorables para la generación de fuentes de información estadística en los gobiernos locales de Lima Norte.

En el trabajo de campo se han identificado características con que cuentan las municipalidades, las que presentan ciertas particularidades que les permitirían poder generar fuentes de información estadísticas, tales como espacios físicos, personal capacitado, presupuesto, entre otros.

La mayoría de entrevistados manifestaron que existe infraestructura para poder implementar una oficina de estadística y que, por ello, no habría dificultad de realizarlo. También se identificó que los miembros de cada área de la municipalidad, realizan el análisis de sus datos, es decir, producen sus propias estadísticas, para el uso interno de las autoridades de la municipalidad y con frecuencia los presentan a los funcionarios para que les ayuden a presentar los avances que están teniendo como área de trabajo.

Se debe señalar que para poder llegar a este primer hallazgo en el trabajo de campo se ha tenido que elaborar una matriz de sistematización, en la cual se vaciaron las respuestas de las diferentes fuentes de información que se aplicaron en las entrevistas

estructuradas y semiestructuradas. Se pudo corroborar, de esta manera, que existen condiciones favorables para la generación de fuentes de información estadística en las municipalidades de Lima Norte.

Las fuentes de información para este hallazgo han sido el personal técnico que brinda el servicio administrativo así como el personal de los programas sociales y los propios funcionarios, entre los que estaban los gerentes y subgerentes de cada una de las oficinas a las cuales se eligió aplicar el instrumento. Tanto al personal técnico como a los funcionarios, se les aplicó una entrevista estructurada.

En respuesta a la pregunta general: ¿Los registros administrativos que generan los gobiernos locales de Lima Norte pueden ser utilizados como bases de datos socioeconómicos?, este primer hallazgo corrobora que las condiciones de infraestructura y personal capacitado para realizar estadísticas dentro de las mismas municipalidades de Lima Norte, son favorables para poder trabajar con los registros administrativos que ellos generan.

5.2 Los funcionarios de las municipalidades reconocieron la importancia del uso de las fuentes de información estadística en sus respectivas áreas.

Los funcionarios que fueron entrevistados en las municipalidades de los distritos de Carabaylo, Independencia y Los Olivos, en su mayoría, cuando se les aplicó las preguntas acerca de la relevancia del uso de fuentes de información estadística, reconocieron la importancia del uso de las mismas. Manifestaron que, contar con ellas era primordial para las áreas o gerencias y subgerencias que estaban bajo su cargo porque contribuye de manera favorable a la toma de decisiones frente a las actividades que planifican para la intervención de su localidad.

Asimismo, para identificar este segundo hallazgo y validar la información recogida en el trabajo de campo, se procedió a cruzar esta categoría con la información que se recogió del personal técnico que brinda el servicio administrativo y el del programa social. Ellos manifestaron que, efectivamente, constatan que los funcionarios valoran las fuentes de información estadística para cada área en la que se desempeñan.

Al triangular las respuestas con dos fuentes de información, se pudo corroborar con mayor certeza y mejor sustento, este segundo hallazgo, muy importante para la presente investigación.

Sin embargo, se debe mencionar que en las preguntas aplicadas al personal técnico que brinda el servicio o programa social en cada municipalidad, algunos trabajadores expresaron que el gerente o subgerente no les había comentado sobre la importancia del uso de fuentes de información estadística, tal como se dio el caso del personal técnico de la DEMUNA y CIAM de la Municipalidad de Carabaylo.

5.3 El uso de los formularios de las municipalidades debe ser similar en todas las áreas para la comparabilidad de la información.

En este hallazgo refleja otra necesidad que presentan los registros administrativos generados por los servicios que ofrece el gobierno local, debido a que los formularios o formatos que se emplean en cada uno de los servicios, no son similares a los que utilizan las otras municipalidades que brindan la misma atención, por lo cual si se quisiera comparar los reportes virtuales que se generan por cada uno, no se podría realizar la comparación y mucho menos agruparlos, porque la información recogida no es homogénea o similar a la que recogen las otras municipalidades, por lo tanto, ello no permite disponer de una base de datos que agrupe a más de un distrito por el servicio que se brinda en las municipalidades de Lima Norte.

Es por este motivo que se quiso identificar cómo es el proceso de uso de los formularios y se constató que no existe similitud en cuanto a la forma o formato, dado que si bien es cierto, existe normas e incluso instituciones que dictan las pautas o guías como es el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima e incluso el mismo Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (para el caso de programas sociales como la DEMUNA), la información no es homogénea porque la información interna recogida en los formularios, registra los datos según el criterio que cada uno maneja, lo que hace evidente que no existe un formulario estándar por cada servicio otorgado.

5.4 Existen variables que se recogen en los formularios que permiten caracterizar a los usuarios/ beneficiarios de cada municipalidad.

En este hallazgo se ha tenido que recurrir no solo a las respuestas que se brindaron en las entrevistas estructuradas aplicadas al personal técnico de cada municipalidad, sino también a los formatos o formularios que fueron otorgados en casi todas las entrevistas a dicho personal.

Asimismo, se debe señalar que al momento de aplicar dicha entrevista y solicitar a los entrevistados los encabezados de sus formatos virtuales donde registran a los usuarios y/o beneficiarios atendidos en cada servicio que brindan, se mostraron desconfiados en brindar esta información, dado que normalmente es para uso interno del área, lo cual es entendible pero no desmerece que los archivos internos se pudieran mejorar en la forma del recojo de información y así poder aprovechar de manera óptima la información que cada municipalidad dispone.

Por ello, el presente hallazgo corresponde con la cuarta pregunta de investigación dado que en las preguntas elaboradas en las entrevistas estructuradas, permitió recoger qué variables se registran al momento de brindar el servicio y/o programa social de cada gobierno local.

6. Conclusiones

- Las tres municipalidades distritales de Lima Norte (Carabaylo, Independencia y Los Olivos) cuentan con condiciones necesarias para implementar una oficina de estadística que les permita mejorar los servicios que brindan a sus usuarios o beneficiarios, y así hacer más eficiente la gestión administrativa del distrito.
- Respecto a las fuentes de información estadística que se pretende obtener en las municipalidades de Lima Norte a través de los reportes que se elaboran por cada uno de los procesos administrativos, se hace evidente que no se tiene dicha información al 100% disponible, por la falta de articulación entre las municipalidades y coordinaciones interinstitucionales.
- En cuanto a la percepción que tienen los funcionarios frente a la viabilidad de la propuesta de crear una oficina de estadística, tanto los funcionarios como el personal técnico reconocieron la importancia de contar con fuentes de información estadísticas, así como el valor agregado que les significa para la toma de decisiones y la mejora gestión local.
- Los formatos que usan las diferentes áreas de las municipalidades requieren ser uniformizados para mejorar el recojo de información ya que actualmente, como se evidencia en los hallazgos, cada municipalidad trabaja de manera independiente el recojo de información de cada servicio y/o programa social que brindan cada oficina municipal.
- Las variables que se han identificado en los formularios ayudan a caracterizar en parte a los usuarios y/o beneficiarios, pero no se puede inferir que es toda la población.
- La información virtual de que dispone cada municipalidad, solo es un programa Excel; no disponen de un sistema informático que permita alimentar una base de datos.
- Se puede concluir que los registros administrativos en la actualidad no pueden ser usados como fuentes de información confiable debido a que se deberá realizar un trabajo previo, sin embargo, existen condiciones favorables que son factores necesarios para que se empiece un trabajo conjuntamente con el OSEL Lima Norte y las instituciones del Estado, como son el Instituto Nacional de Estadística e Informática y los diversos ministerios.

7. Recomendaciones

- Para mejorar las condiciones de las fuentes de información estadística con que cuentan las municipalidades en Lima Norte, se deberá implementar en cada presupuesto anual una partida en la que destinen dinero para este uso.
- Los responsables del OSEL Lima Norte requieren mayor disponibilidad del uso de información que la que las municipalidades de Lima Norte ponen a su

disposición. Para ello será necesario trabajar de la mano con los funcionarios y técnicos de los gobiernos locales.

- Respecto a la importancia del uso de las fuentes de información estadística, será necesario que los funcionarios lo pongan en agenda de las reuniones con el Alcalde y/o sus regidores para que tomen acciones y emitan políticas públicas que respalden o fomenten las condiciones pertinentes a la mejora de los usos y optimizar los RRAA.
- Se deben buscar espacios entre los gobiernos locales, las universidades de Lima Norte y el OSEL Lima Norte, para profundizar en la importancia del uso de las fuentes de información estadística, por lo que será pertinente que los funcionarios identifiquen los profesionales que les facilite obtener resultados favorables en su gestión estratégica y operativa.
- Será necesario realizar un trabajo de sistematización integrado entre las municipalidades de Lima Norte, para que de esta manera los formatos usados por los servicios brindados de cada municipalidad sean homogéneos y con variables que les permitan formular indicadores que describan de una manera adecuada el comportamiento de la población que recibe los servicios.
- Se requiere de un sistema informático integrado que sea alimentado por los registros administrativos para que aumente la disponibilidad de uso de dicha información a otros usuarios de la academia y poder así difundir información actualizada de los distritos de Lima Norte.
- Es necesario que el Sistema Estadístico Nacional y el Instituto Nacional de Estadística e Informática, se involucren en el proceso de recojo de información de los servicios administrativos municipales para que estos sean estandarizados. Su supervisión, así mismo, garantizaría la confiabilidad de los datos estadísticos que se reportan.

Bibliografía

ALBURQUERQUE, Francisco

2004 *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*. España

AYALA, Luis

2006 La utilización de registros administrativos como base para la investigación de políticas sociales. *En Seminario Internacional*. Madrid, España.

BLOJ, Cristina

2009 *El presupuesto participativo y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias*. Santiago de Chile, Chile.

COMUNIDAD ANDINA

2013 *Decisión 780: Creación y Actualización del Sistema de Registros Estadísticos en los Países Miembros de la Comunidad Andina.* CAN, Lima, Perú.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

2010 *Metodología para el fortalecimiento del uso de los Registros administrativos.* Bogotá-Colombia.

Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID

2007 *Experiencias de Gestión Local y Presupuesto Participativo,* Lima Perú

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA – INEGI

2010 *Captación de los registros administrativos en serie: Documentos técnicos para la generación de estadística básica,* México.

MARTÍN, Rubén y otros

2014 *Los enlaces de registros mejoran la calidad de las encuestas: la experiencia del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía en la Encuesta Social 2010.* España.

Ministerio de Economía y Finanzas

2011 *Guía del Presupuesto Participativo Basado por Resultados.* Lima, Perú

MORAL, Ignacio y otros

2009 *Integración de información administrativa y muestral en estadísticas económicas estructurales. La Encuesta Anual de Estructura Salarial.* España.

Presidencia del Consejo de Ministros – PCM

2016 *Capacidades Institucionales, un nuevo enfoque hacia el fortalecimiento institucional para la gestión descentralizada.* Lima, Perú

TORRES, Santiago y otros

2011 *El uso de registros y fuentes estadísticas relevantes para el mercado laboral de Lima Norte.* Lima, Perú

WALLGREN, Anders y otros.

2016 *Estadísticas basadas en registro. Aprovechamiento estadístico de datos administrativos.* INEGI. México

▶ **PARTE II:**

INVESTIGACIONES PARA EL DOBLE GRADO

Magister en Gerencia Social – PUCP

**Magister en Gerencia de Empresas Sociales
para la Innovación Social y el Desarrollo Local –
Eafit, Medellín, Colombia**

Empresas Sociales: apuestas necesarias e innovadoras para el desarrollo territorial

Mario E. Vargas Sáenz PhD ⁴²

El orden económico mundial y los mecanismos que se han establecido para generar y distribuir el bienestar han ocasionado una acentuada concentración de la riqueza en unos cuantos y, en consecuencia, el desequilibrio, desigualdad y exclusión sociales. Ante esta situación han surgido esquemas empresariales que responden a las necesidades concretas de sectores excluidos del desarrollo que comúnmente no han tenido acceso a oportunidades de crecimiento y progreso. A algunas de estas formas de organización se les ha denominado “empresas sociales”. Las empresas tradicionales tienen como principal objetivo producir utilidades, es decir, un emprendedor que quiere montar un negocio decide arriesgar un capital para que se multiplique y mejorar así sus condiciones de vida. La mayoría de las veces el beneficio del emprendimiento es solo económico y este se queda sólo en las personas que arriesgaron capital; los beneficios sociales se limitan a la cantidad de empleos que el negocio pueda generar. Una empresa social, por el contrario, busca que el beneficio sea para todos y todas, tanto para los socios y socias, como para los empleados y empleadas, los clientes y sobre todo la misma comunidad, haya o no aportado capital o trabajo.

Lo más interesante es que este importante sector, que adquiere distintas denominaciones dependiendo del país y de la escuela de pensamiento, juega un papel relevante en la vida y el trabajo de muchas personas, ya sea de quienes toman decisiones o de los empleados o desempleados. Este tipo de empresas se apoya en valores solidarios y fundamentan su acción en principios cooperativos para desempeñar una actividad empresarial en términos rentables, sustentables y competitivos en su entorno. Igualmente se hacen propuestas de tipo microeconómico y organizacionales con énfasis en los denominados modelos de negocio sociales, cuya estrategia es la solución de los problemas sociales y el mejoramiento de la calidad de vida de los seres humanos de rentas bajas, a través de su inclusión en el sistema socioeconómico por la vía del acceso al consumo y al ejercicio pleno de sus derechos y capacidades humanas en la sociedad y en el medio en que se desenvuelve.

Esta situación no es única ni excluyente desde cualquier punto de vista. Hace más de diez años se viene trabajando a partir de un modelo desarrollado y adaptado por EAFIT Social en Medellín y en otros lugares de Colombia y también en colaboración con la Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP a través del Programa de

⁴² Director de EAFIT Social, director del grupo de Investigación GUIE en Innovación y Empresarismo, es filósofo, especialista en Relaciones Industriales, Magister en Administración y Doctor en Filosofía mención Magna Cum Laude de la UPS Roma.

Doble Grado de la Maestría en Gerencia Social, donde se han obtenido elementos de alto nivel en la reflexión, análisis y profundización de nuevas oportunidades de intervención y transformación social a partir de modelos y metodologías centradas en lo social comunitario. Este esfuerzo valioso de la PUCP se ve de forma concreta en la publicación de extractos de los trabajos de investigación de algunos estudiantes que han obtenido satisfactoriamente su Doble Grado.

La empresa social: primeras definiciones

El término “empresa social” lo recuperamos de la interacción con modelos de desarrollo local italiano a través de la relación establecida entre EAFIT y el Consorcio Gino Mattarelli y, posteriormente, con Euricse y otros centros de estudio de estos temas. En Italia se utilizó por primera vez a finales de los años ochenta, según Carlo Borzaga, director de Euricse (Campedelli Massimo, 2010), para indicar algunas iniciativas privadas, muchas veces dirigidas por voluntarios, empeñadas no tanto como las organizaciones tradicionales sin ánimo de lucro en la promoción de los derechos, sino directamente en la producción de servicios sociales o en actividades productivas dirigidas a favorecer la inserción laboral de personal con algún hándicap o desventaja social.

Posteriormente el término empresa social comienza a hacer referencia a toda actividad privada de interés general, organizada a partir de una iniciativa empresarial que no tiene como razón principal la maximización de utilidades, sino la satisfacción de ciertos objetivos económicos y sociales, así como la capacidad de dar soluciones innovadoras a los problemas de exclusión y desempleo mediante la producción de bienes y servicios. Acá va a ser estratégica la definición (Borzaga, 2001) presentada por la Red EMES a finales de los 90's.

Desde el punto de vista de la propiedad y el ánimo de lucro de las empresas, estas se clasifican en: a) organizaciones sin ánimo de lucro (como las fundaciones y las ONG), las entidades públicas, y las organizaciones cooperativas y b) sociedades comerciales de carácter privado con ánimo de lucro, las que tradicionalmente se les adhiere la etiqueta de “empresas” son las sociedades comerciales de propiedad privada con ánimo de lucro, así como a las empresas del Estado y las de carácter mixto.

A comienzos de la década de 1990 emergió en el panorama académico una nueva figura organizacional que no necesariamente obedecía al ánimo de lucro o a la estructura de propiedad, sino más bien a la naturaleza de la actividad desarrollada. Se trata de aquellas empresas sociales cuya finalidad es la solución de problemas sociales básicos de los seres humanos de una manera autosuficiente y rentable. En este tipo de empresas los atributos de “sin ánimo de lucro”, “público, o privado” pasan a un segundo lugar para definir las y clasificarlas. Este último tipo de empresas genera una nueva categoría organizativa que permite simultáneamente la creación de valor económico y social, es decir, materializa paralelamente estos procesos para convertirse híbrida (J. Mair, 2003).

Sin embargo, se sostiene en la literatura académica que el predominio de la “creación de valor social” es la característica más importante de la empresa social, entendiéndose por este: “ la búsqueda del progreso social, mediante la remoción de barreras que dificultan la inclusión, la ayuda a aquellos temporalmente debilitados o que carecen de voz propia y la mitigación de los efectos secundarios indeseables de la actividad económica” (Austin J., 2006) o de una manera más resumida: “ la mejora de las condiciones de vida al remover barreras a la inclusión social, apoyar a poblaciones debilitadas o sin voz, o disminuir las externalidades negativas (como la degradación medioambiental)” (Austin J., 2006) Así, por ejemplo, en el sector del micro crédito, se entiende la creación de valor social como la intersección de los negocios con la base de la pirámide, siempre y cuando se aumenten el ingreso disponible de los pobres y se mejore su autoestima (M., 2007).

Ahora, si tomamos otras percepciones, nos encontramos que para dar una definición más informada sobre lo que son las empresas sociales citaremos las palabras de Antonella Noya⁴³, administradora del programa LEED (Programa para el Desarrollo Local y Empleo) de la OCDE: “Las empresas sociales son asociaciones que se organizan con un espíritu empresarial para alcanzar objetivos sociales y económicos que asumen distintas formas legales de acuerdo al país. La característica distintiva es su capacidad para diseñar soluciones innovadoras y dinámicas a los problemas de desempleo y la exclusión social, contribuyendo al tipo de desarrollo económico que refuerza la cohesión social, que es una de las facetas del desarrollo sostenido”.

Italia es un país donde las empresas sociales han tenido un gran desarrollo convirtiéndose en una fuente de empleo para muchas personas que tienen dificultades para ingresar al mercado laboral, ya sea por su situación socioeconómica o por alguna desventaja en el mercado como discapacidad, edad, etc. Allí existen dos tipos de empresas sociales:

TIPO A: Prestan servicios a los asociados, familias y comunidad en general, como es el caso de las guarderías y los centros para el cuidado de ancianos y personas con alguna discapacidad, entre otros. Los ingresos de estas empresas vienen, en su mayoría, de contratación con el Estado y otra parte más pequeña, de contratos con privados.

TIPO B: Promueven el empleo para personas con dificultad para encontrar un trabajo. La mayoría de estas empresas se dedica a prestar servicios, como es el caso de las empresas de aseo, de producción y venta de artesanías, producción industrial y, en una proporción más pequeña, al comercio.

Las empresas sociales surgen como respuesta a la necesidad de la sociedad de organizarse para dar solución a muchos de los problemas que no eran resueltos ni por el Estado ni por las empresas privadas. Estas necesitan de una gobernanza tal

⁴³ Foro Internacional de Economía Social y Solidaria. Memoria, Coordinación General del programa nacional de apoyo para empresas de solidaridad (FONAES), secretaria de economía, México, 2002

que esté en capacidad de valorizar el capital humano; de gerenciar la producción y distribución de productos inmateriales caracterizados de una fuerte dimensión relacional que deriva de la disponibilidad de redes de competencia profesional, así como de relaciones de confianza que se establecen entre los sujetos que se benefician de modo directo e indirecto; de promover una orientación proactiva de la empresa capaz de ser flexible pero no inconsistente respecto a los elementos de mutación que caracterizan el contexto en el que actúa; y de sostener la innovación sin limitarse simplemente a regular procesos productivos según procedimientos estandarizados fijados con anterioridad.⁴⁴

En muchos lugares del mundo se pretendía que el Estado fuera el responsable del bienestar de la población y debía brindar salud, educación y seguridad social a todas las personas. En otras partes se pretendía que fuera la empresa privada la que brindara todos estos servicios y como se iban a necesitar muchas empresas para esto, pues habría empleo para todos y todas, y así se podrían pagar estos servicios. Ninguna de las dos formas funcionó. En la primera el Estado no pudo asumir toda la carga y ahorra en la calidad de los servicios para poder asumir el costo de darlos a todo el mundo; la segunda forma fue peor, porque nunca se pudo emplear a toda la gente, quedando excluida una gran parte de la población que no podía pagar por los servicios del sistema social, aumentando así los niveles de pobreza.

Las personas, en respuesta a esta situación, empezaron a organizarse, ya sea para que ayudándose mutuamente pudieran brindarse a sí mismos los servicios que requerían, o para ayudar a otros que estaban excluidos de toda protección social. De estos grupos surgieron las organizaciones sociales. La Solidaridad es un valor que aparece generalmente en situaciones difíciles y ha movido desde siempre a los seres humanos para ayudarse mutuamente o ayudar a otros. Las organizaciones sociales tienen como valor fundamental la solidaridad y la pueden expresar de dos maneras:

Hacia afuera: son las organizaciones que se crean para ayudar a otros que generalmente están en desventaja o tienen alguna vulnerabilidad. Entre las que expresan este tipo de solidaridad se encuentran las fundaciones, asociaciones y corporaciones.

Hacia adentro: son organizaciones creadas por un grupo de personas que busca ayudarse entre ellos, pues uniéndose pueden ser más fuertes, ya sea para comercializar un producto, para hacer una compra o acceder a servicios a los cuales no podrían si estuvieran solos, como el crédito, la salud, la educación, etc., Este tipo de solidaridad se llama Mutualista, pues la solidaridad es mutua. Entre las organizaciones que expresan este tipo de solidaridad se encuentran las cooperativas, las pre cooperativas, las mutuales y los fondos de empleados.

También se han planteado distintas perspectivas para definir las empresas sociales (Comini, Barki y Aguiar, 2012). Actualmente, el sector presenta varios conceptos:

⁴⁴ TARASCHI, Silvia e ZANDONAI, Flaviano, *Impresa Sociale*, Carocci Faber, Roma, 2006, pp. 32-33.

negocios tradicionales, emprendimiento social, negocios con impacto social, negocios inclusivos, empresa híbrida, empresario social, emprendedor social, economía solidaria, economía social. Aunque son diferentes, todos tienen en común la noción de usar un modelo de negocios con un propósito superior, financieramente sostenible y que tiene un impacto social (Young, 2007; Barki, Comini, Cunliffe, Hart, & Rai, 2015) tal como lo ha reseñado en un informe de investigación para EAFIT Social Lina Palacio Chaverra, en su momento estudiante de Maestría (Palacio-Chaverra, 2018):

En este campo existe una gran variedad de artículos y autores que hasta la fecha presentan diferentes taxonomías sobre la definición de este fenómeno empresarial complejo (Pareja Cano, 2013). En el marco de esta investigación se encuentra que este fenómeno ha sido abordado desde dos perspectivas, la primera desde la visión organizacional en el cuál la empresa social es considerada como una nueva forma de organización distinta de las tradicionales (Alter, 2006) que tiene la capacidad de ser autosostenible y/o generar ganancias, al tiempo que crea algo de valor para la sociedad (Dart 2004; Peredo and McLean 2006; Seelos and Mair 2005; Auerswald 2009; Zahra et al. 2009; Acs, Boardman, & McNeely, 2013). La otra perspectiva es analizar esta realidad desde el individuo (emprendedor social, empresario social y emprendimiento social). Este es el campo en el que los emprendedores adaptan sus actividades para estar directamente vinculados con su objetivo final de crear valor social, definiendo a la empresa social como un negocio que tiene fines sociales y que realiza actividades con fines empresariales y comerciales con el objetivo de lograr la sostenibilidad (Abu-Saifan, 2012).

Por otro lado, Barki et al expresan que el objetivo principal del campo empresas sociales y emprendimiento social (SE/SB siglas en inglés) es disminuir las vulnerabilidades y las desigualdades sociales en el mundo. Señalan que SE/SB están emergiendo como practicantes de las fuerzas del mercado que juegan un papel integrador al unir los modelos comerciales sostenibles con las necesidades de la sociedad, que todavía existen debido a las oportunidades que surgen de las brechas gubernamentales (Barki, Comini, Cunliffe, Hart, & Rai, 2015).

Otra postura interesante sobre las empresas sociales es la de Massetti, citado por Blount & Nunley (2014) el cual presenta una postura crítica frente al apellido social de este concepto. Ellos la describen como una organización donde la mayoría de sus acciones sociales son congruentes con la misión de la organización y tienen cierto grado de legitimidad social y la comunidad está internalizando los efectos independientemente de si son requeridos o elegidos y hace contribuciones sociales claras mientras produce contribuciones financieras (es decir, ganancias) que exceden su consumo de recursos (Blount & Nunley, 2014).

Características de las empresas sociales

Las empresas sociales se caracterizan por no tener como fin último de su existencia el rendimiento financiero y la obtención de utilidades, sino lograr mejores beneficios

para un mayor número de pequeños productores y de sus comunidades, para los consumidores finales y para el desarrollo ecológico, social y culturalmente sustentable.

Como se sabe, en Colombia no existe una legislación específica sobre esta realidad. La ley sobre la empresa social Italiana⁴⁵ define como características de las empresas sociales el hecho que sean privadas y puedan asumir diferentes formas jurídicas, no solamente aquellas que son típicamente del tercer sector (cooperativas sociales, organizaciones de voluntarios, etc.); que esté en grado de gerenciar de forma estable y continua la producción de bienes y servicios, distinguiéndose así de otras formas extemporáneas y no continuas que caracterizan, sobre todo, las actividades de los sujetos que integran el tercer sector (p.e. ONG que nacen para atender un convenio o una invitación de cooperación internacional...) que no tiene ánimo de lucro, imponiendo en este modo un vínculo importante a nivel de la distribución de la riqueza generada (excedentes) sobretodo en el caso en el que la empresa social asumiera una figura típica del sector comercial y la producción de bienes y servicios de “utilidad social”.

Por ello, el perfil identitario de la empresa social se describe como organizaciones privadas con estructura de empresa, pero que operan para alcanzar una finalidad pública o, también, que al operar no responden solamente a los intereses de sus propietarios. Se trata pues de organizaciones que nacen sobre la base de procesos de reconocimiento recíproco respecto a la presencia de necesidades no satisfechas por las agencias públicas y privadas. Las empresas sociales incorporan personas que no sólo comparten las mismas necesidades, sino a otras que intentan activarse para responder a necesidades de otros más. En este campo ha sido bastante común el encontrar una relación entre la empresa social y el Estado, caracterizada como de cliente–servidor, contratando o participando en convocatorias públicas en igualdad de condiciones con otros actores para satisfacer requerimientos del Estado, lo que ha llevado, en no pocos casos, a que no sea reconocida como tal por su especificidad e, incluso, a que al interior de la misma se termine burocratizando su gestión, convirtiéndose en una organización empresarial más, olvidando sus fines esenciales.

Condiciones para la creación de una empresa social⁴⁶

El trabajo realizado por el Grupo Cooperativo “Gino Mattarelli” (Vargas, 2006) de Brescia, ha podido identificar las siguientes condiciones para la creación de una empresa social a partir de la construcción de capital social, a la luz de necesidades compartidas y objetivos comunes de parte de sus primeros integrantes (socios, voluntarios, trabajadores, entre otros).

⁴⁵ Legge sull'impresa sociale, 13 giugno 2005, n.118 e Legs. 24 marzo 2006, n. 155.

⁴⁶ Cfr. Documentos CGM, Proyecto Okapi, Brescia, 2007.

El grupo:

- Acogida/legitimación de intereses, capacidad, potencialidades diversas
- Estilos y cultura
- Dinámicas del grupo de trabajo
- Influencia y liderazgo
- Continuidad/discontinuidad con las experiencias precedentes

La estructura de la sociedad:

- Código ético
- Valores
- Leyes
- Estatuto
- Reglamentos
- Vínculos

El proyecto de empresa

- Orientación estratégica de fondo
- Visión
- Misión
- Plan de Empresa
- Acciones
- Recursos
- Plan de Mercadeo
- Plan económico/financiero

Estructura administrativa:

- Estructura
- Organización
- Sistemas de “gobierno”
- Sistema informativo

La red de empresa

- Participación de socios
- Aliados
- Competencia
- Administración Pública

La especificidad de la empresa social

El término “empresa”, se usa especialmente para etiquetar las sociedades comerciales (corporativos) con ánimo de lucro de estructura de propiedad privada, en la cual rige

la lógica de la creación de riqueza y valor económico para los propietarios. Pero el surgimiento de la denominada empresa social amplió esta frontera al permitir el uso de la palabra “empresa” para señalar también a algunas organizaciones en las cuales, a pesar de no perder la importancia de la creación de valor económico, predomina la creación de valor social.

Así, por ejemplo, Mair y Noboa (J. Mair, 2003) conciben la empresa social como una organización híbrida (creación simultánea de valor económico y social) en la cual, para su categorización, no sería indispensable tener en cuenta su carácter privado o público, tampoco su naturaleza jurídica particular (sociedad comercial, fundación, trust, alianza estratégica, *joint-venture*, corporación, empresa del estado, cooperativa, fundación, ONG, etc.) o su orientación de lucro, sino la integración organizativa de una misión social catalizadora del cambio social, implementada mediante un modelo de negocio autosuficiente, embebido en un contexto socioeconómico y cultural específico.

Finalmente, un último punto de referencia para comenzar a establecer la especificidad de la “empresa social” (social enterprise), es la propuesta del DTI (*Department of Trade and Industry*) del Reino Unido del 2002 en el que se mencionan las empresas sociales como negocios con objetivos sociales primordialmente, que no están orientadas hacia la maximización del beneficio para los accionistas o propietarios, sino que sus beneficios son reinvertidos en el negocio mismo o en la comunidad. Abordan un amplio rango de temas sociales y ambientales y operan en todos los sectores de la economía. El gobierno inglés cree que las empresas sociales, mediante el uso de modelos de negocio que solucionen problemas sociales, tienen un rol distinto y valioso en ayudar a crear una economía inclusiva, sostenible, fuerte y social.

Como se observa en esta definición, la creación de valor económico en la empresa social no está relacionada o alineada con la perspectiva de la “ideología gerencial” tradicional cuyo propósito es la maximización del beneficio, de la riqueza y del valor para el accionista/propietario (Friedman, 1970), sino con la reinversión de los beneficios en el negocio mismo y en la comunidad. Sería entonces un error buscar un contenido para la creación de valor económico en la empresa social partiendo de los conceptos de la racionalidad técnico-financiera (Barrera Duque, 2007) de la teoría financiera de corte neoclásico, donde el factor de creación de valor es el beneficio (ingreso) residual, o en otras palabras, la obtención de resultados económicos por encima del costo de capital y/o de la rentabilidad exigida por los accionistas.

Continuando con este proceso de argumentos para conceptualizar el fenómeno analizado, y con base en los postulados de la teoría de los recursos y las capacidades de la firma (*resource-based view*), se propone que en la empresa social se combinan recursos y capacidades empresariales para el mejoramiento social, pero dentro de la lógica de un modelo de negocio que comercializa bienes y servicios de una manera auto sostenible en el tiempo (Haugh, 2005). Se trata de una forma organizacional en la cual se configura una síntesis entre el beneficio económico y el beneficio social,



pero estableciendo un límite a la distribución de los beneficios (Defourny, 2006) (Wallace, 1999).

Ahora bien, algunas de las últimas propuestas académicas relacionadas con la responsabilidad social de las empresas con ánimo de lucro de carácter privado (*corporations*), prescriben la necesidad de integrar la creación de valor social a la creación de valor económico a través de la estrategia empresarial; es decir, se recomienda la incorporación de la dimensión social en la estrategia de negocio especialmente en la manera como se configuran los impactos de la cadena de valor en el contexto competitivo (Porter, 2006) y, también, incluyendo en la propuesta de valor una dimensión social (Hart, 2002) (Porter, 2006) (Prahalat, 2002) (Prahalat C. , 2005) (Prahalat C. &, 2007), de tal manera que las dimensiones social y económica se erijan en la empresa como una unidad inseparable y armónica.

Modelos de evolución de las empresas sociales

Las empresas sociales pueden surgir a través de varios procesos. En el caso del emprendimiento es un proceso de nacimiento, ya que desde que se concibe la empresa hay claridad que se quiere una Empresa Social. Otros procesos de creación menos comunes se dan a partir de la transformación de organizaciones sin ánimo de lucro ya existentes, en empresas sociales mediante la adopción de sus principios. Estos procesos son:

Germinación: Se da cuando una organización decide promover la creación de una empresa social. En este caso la primera actúa como la organización madre y la segunda como la organización hija. La autonomía de una organización respecto a la otra puede ser alta o baja, según como lo proyecte el grupo promotor del emprendimiento. En los casos en los que la *autonomía es baja*, la organización hija actúa como un brazo operativo de la madre, quien mantiene el control administrativo y económico. En el caso contrario, la hija es independiente administrativamente de la madre, pero mantienen una estrecha relación de complementariedad, la hija puede contratar con otras entidades diferentes a la madre, por esto la *autonomía es alta*. En ambos casos se mantiene una relación estrecha entre ambas organizaciones; la hija hereda las redes sociales de la madre y trabaja por ampliarlas.

Separación: Se da cuando una organización decide promover la creación de una empresa social para la producción de bienes y servicios diferentes a los que produce la madre, generalmente no sociales sino económicos. La madre mantiene el control de propiedad sobre la hija, pero esta tiene autonomía administrativa y sus utilidades sirven para financiar sus actividades sociales. Igual que en el proceso de germinación, la hija mantiene una estrecha relación con la madre y hereda sus redes sociales al mismo tiempo que trabaja para ampliarlas.

Incubación: Se da cuando en la organización aparecen problemas o divisiones internas. Generalmente un pequeño grupo decide crear una nueva organización

que adopte los principios de la empresa social sin mantener ningún tipo de relación con la madre.

El contexto de América Latina

No obstante, en la gran diversidad que caracteriza a América Latina, son más los factores que unen a sus habitantes (origen, lengua, costumbres, religión y economía) que los que los separan. Es en las condiciones económicas donde existen elementos sobre los cuales tenemos que prestar atención, entre ellos se encuentran: la pobreza, el desempleo, la falta de acceso a servicios públicos básicos o la mala calidad en la prestación de éstos, la exclusión y el deterioro del medio ambiente. Sin embargo, también se ha sabido responder a estas situaciones presentando propuestas desde cada cuadra, manzana, barrio y comuna, lo que permite salir adelante día a día.

En varios casos, los habitantes de nuestros campos abandonaron sus hogares atraídos por la ilusión de mejores oportunidades que deseaban encontrar en las grandes fábricas que se construían en nuestras ciudades. Se necesitaban empleados y existían oportunidades de trabajo, no obstante, no todas y todos tenían la capacitación y formación deseada para cumplir con los requisitos que se exigían en el proceso de modernización. Algunas personas lograron vincularse y prosperaron con sus familias. Otras no pudieron emplearse y ante el panorama de haber dejado el campo atrás, deciden quedarse y asentarse en las periferias de las ciudades a la espera de una oportunidad para trabajar y vivir con dignidad, para salir adelante con los suyos. Estos asentamientos fueron creciendo y tenían un común denominador: estaban habitados por personas que no habían logrado incorporarse a los procesos de industrialización. Los resultados no se hicieron esperar: viviendas irregulares sin condiciones mínimas de seguridad y salubridad, falta de oferta de servicios públicos, deterioro ambiental (debido que no había infraestructura formal de eliminación de desechos), propensión a vulnerabilidad epidemiológica y de seguridad, entre otros factores hicieron que estos asentamientos humanos fueran catalogados y etiquetados socialmente.

Por tanto, a menos que se diga que existen un predominio del proceso de creación de valor social, o se insista en que sólo las organizaciones del tercer sector (a veces sin ánimo de lucro) pueden ser “empresas sociales”, ya no hay un aporte diferencial para la conceptualización de la empresa social cuando se afirma que en las empresas sociales se produce una síntesis entre valor social y valor económico.

Los líderes comunitarios no son simples intermediarios entre la comunidad pobre y la asistencia humanitaria, son facilitadores de una acción colectiva, son integradores, contribuyen a la movilización de la energía social y al trabajo conjunto entre personas que han identificado proyectos comunes de acción. Para que esto suceda se requiere conocimiento, inter-relacionamiento y autonomía, entendida esta como la capacidad que tiene un ciudadano de tomar conciencia, ejercer, exigir y respetar de forma plena sus derechos y deberes. Tiene relación con las condiciones que tienen todas y todos



para elegir una forma de vida, así como el elegir y decidir libremente qué hacer con los ingresos y demás bienes.

Una empresa social debe tener como característica básica de su razón de ser el trabajo colectivo, el trabajo en red. Al respecto, se deben tener en cuenta los siguientes puntos de vista para el análisis de las redes:

Estructura física de la red: Se relaciona con el número de puntos que tiene la red, particularmente con el tipo de personas y organizaciones que participan de ella; para esto es importante la pertinencia y representatividad de estos para la comunidad y el territorio.

Nivel de interdependencia de la red: En la red es pertinente identificar los procesos, actividades y relaciones, así como su grado de autonomía y dependencia, lo cual hace surgir el concepto de interdependencia. Este concepto es aplicable cuando, primero, el sujeto singular de la red tiene presente y respeta las decisiones que se toman en otro punto de la red y, segundo, cuando el sujeto singular es consciente de la influencia de sus decisiones sobre los otros sujetos de la red.

Intercambios en la red: La red debe tener un trasfondo utilitarista, por medio del cual existe un intercambio de experticias y saberes. Es de aclarar que la estructuración de la figura de red no pretende constituirse en un intercambio entre pares, porque esto se hace en el marco de un acuerdo con intención comercial, en el cual hay reciprocidad de parte y parte.

Finalidad o función: En la red es necesario hacer explícito cuáles son los puntos de convergencia entre los puntos que la conforman.

Cuando se habla de economías de escala, se refiere a los incrementos en la productividad o las disminuciones que se presenten en los costos en que incurren en niveles de producción, que resultan del aumento de forma proporcional de todos los elementos que intervienen en una producción.

Conclusiones y recomendaciones

Las empresas sociales se apoyan en valores solidarios y fundamentan su acción en principios cooperativos para desempeñar una actividad empresarial en términos rentables, sustentables y competitivos en su entorno. Igualmente se hacen propuestas de tipo microeconómico y organizacionales con énfasis en los denominados modelos de negocio sociales, cuya estrategia es la solución de los problemas sociales y el mejoramiento de la calidad de vida de los seres humanos de rentas bajas, a través de su inclusión en el sistema socioeconómico por la vía del acceso al consumo.

Es de vital importancia entender que la posibilidad de éxito real de este proyecto está en manos de los (las) emprendedores, aunque la capacitación, entrega de recursos

y experiencia son vitales para el desarrollo del mismo. Es claro que deben pasar por un proceso de evaluación previo para poder pertenecer a la empresa social, esto con el fin de crear cierto grado de competitividad de las nuevas empresas sociales nacientes. Al entrar al proceso de implementación, será un valor agregado contar con las empresas que tienen cierto recorrido o tienen potencial para el mercado objetivo planteado. Por ello es preferible pensar en productos de fácil manufactura, costos bajos y de consumo masivo.

Las emprendedoras son personas que se encuentran empezando su proceso de formación empresarial y tienen poco conocimiento acerca de los movimientos que genera el mercado y las consecuencias que éste les podría traer si no se es abordado de manera correcta. Al pertenecer a la empresa social se pretende que en un periodo de tiempo ellas logren un nivel necesario de entendimiento de los movimientos del mercado y logren el objetivo de conformar una empresa auto sostenible, que genere flujo de caja constante y creciente, y que logre su adaptación total dentro de los diferentes sectores de la industria de los alimentos. Por esto, el proceso de implementación de la empresa social pretende enfatizar en la etapa final de observación para poder así tener un seguimiento constante y preciso de la evolución de la microempresa, y poder hacer correcciones sobre la marcha de ser necesario.

Un mercado potencial para estos productos producidos por la empresa social definitivamente son las tiendas ubicadas en las respectivas municipalidades, comunas o conos. Esto se puede tomar como punto de partida para un conocimiento inicial de los mercados potenciales, pero la idea del proyecto es lograr abarcar un sector mayor de la población. La empresa social es una idea viable que lograría integrar más a las emprendedoras nacientes para poder tener un contacto más directo con el mercado competitivo actual

Tanto Perú como Colombia tienen grandes necesidades y, tal como lo demuestra los ejercicios reales y académicos de la Maestría en Gerencia Social de la PUCP o en Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación Social y el Desarrollo Local de EAFIT, poder contribuir a la transformación de la cultura del asistencialismo hacia la autonomía y la corresponsabilidad es posible, siempre y cuando el norte este claro, la humildad presente y el conocimiento actualizado y profundo.

Bibliografía

ABU-SAIFAN, S.

2012 Social Entrepreneurship: definition and boundaries. *Technology Innovation Management Review*, 22-27.

ALTER, K.

2006 Social Enterprise Models and Their Mission and Money Relationships. *Social Entrepreneurship Review*, 205-232.



- AUSTIN J., G. R.
2006 *Gestion efectiva de emprendimientos sociales*. Mexico: Planeta.
- BARKI, E., COMINI, G., CUNLIFFE, A., HART, S., & RAI, S.
2015 Social entrepreneurship and social business, retrospective and prospective research. *Revista de Administração de Empresas*, 380-384.
- BARRERA DUQUE, E.
2007 La Empresa social y su responsabilidad social. *Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 59-75.
- BLOUNT, J., & NUNLEY, P.
2014 What is a “social” business and why does the answer matter? *Brooklyn Journal of Corporate, Financial & Commercial Law*, 278-316.
- BORZAGA, C. D.
2001 *The Emergence of Social Enterprises*. London: Routledge.
- CAMPEDELLI Massimo.
2010 *Impresa Sociale, Idee e Percorsi per uscire dalla crisi*. reggio emilia: Diabasis.
- DEFOURNY, J. &
2006 Defining social enterprise. En M. Nyssens, *Social Enterprise* (págs. 3-26). NY: Routledge.
- FRIEDMAN, M. (13 de Septiembre de 1970).
The social responsibility of business is to increase profits. *NYT*, pág. 10.
- HART, S. &
2002 The great leap. Driving innovation from the BoP. *Sloan Management Review*, 51-56.
- HAUGH, H.
2005 A research agenda for social enterprise social. *Enterprise Jorunal*, 1.
- J. MAIR, E. N.
2003 The emergence of social enterprises and their place in the new organizational landscape. *IJSE BS*, wp 523.
- M., C.
2007 Business profitability and creation of social value. En K. e. Rangan, *Business solutions for the global poor* (págs. 309-320). San Francisco: Jossey-Bass.
- PALACIO-CHAVERRA, L.
2018 *Una aproximación al fenómeno de las empresas sociales desde la administración estratégica*. Medellin.

PAREJA CANO, B.

2013 El emprendimiento social: una introducción a los conceptos, dimensiones y teorías. *Servicios Sociales y Política Social*, 11-22.

PORTER, M. &.

2006 Estrategia y Sociedad: el vínculo entre ventaja competitiva y responsabilidad social corporativa. *HBR América Latina* , 42-57.

PRAHALAT, C. &.

2002 Negocios en la base de la Piramide. *Revista de Gestión*, 90-99.

PRAHALAT, C. &.

2007 Cocreatin business new social compact. *HBR*, 11p.

PRAHALAT, C.

2005 *The fortune at the bottom of the pyramid*. New Jersey: Wharton School Publishing.

VARGAS, M.

2006 *Modelo de Empresas Sociales CGM*. Medellín: EAFIT - Promanuscrito.

VARGAS, M.

2010 *Extraído del Informe parcial al Convenio EAFIT – Secretaria de las Mujeres del Municipio de Medellín*. Medellín: EAFIT - No publicado.

WALLACE, S.

1999 Social entrepreneurship: the role of social purpose enterprise in facilitating social community development. *Journal of development entrepreneurship*, 153-174.

Modelo de un proceso socialmente rentable de desarrollo económico territorial endógeno en Lima Norte que favorece a la gobernanza local entre los años 2012-2013

Liliana Galarreta⁴⁷

Planteamiento del problema de investigación

En las últimas décadas, Lima Norte se ha convertido en un polo de desarrollo económico, que reúne a los sectores productivos, industriales, de servicios y otros conglomerados empresariales. Sin embargo, la expansión de estos sectores se ha dado de una manera desordenada y con limitaciones en cuanto al acceso al mercado, al financiamiento y a las debilidades con relación a las capacidades empresariales y técnicas. Considerando esta problemática, diversos organismos no gubernamentales, agencias de cooperación internacional y del tejido social empresarial, permitieron la construcción de procesos económicos participativos y de concertación que se reflejó en la elaboración del primer Plan de Desarrollo Económico Lima Norte en el año 2006.

A efectos de propiciar un desarrollo económico armónico, el gobierno metropolitano, ente rector en materia de desarrollo económico territorial, formuló el proyecto Promoción y Fortalecimiento del Desarrollo Económico Territorial en Lima Metropolitana 2012-2013, cuyas dos primeras etapas implicaron la constitución del Consejo de Desarrollo Económico Territorial (Codet) en cada una de las áreas interdistritales de Lima. La organización se estableció como un espacio de concertación y articulación de actores públicos y privados para la formulación participativa de un plan estratégico de desarrollo económico.

Conforme a la planificación del proyecto, a partir de agosto del 2012, se realizaron encuentros multisectoriales, tres de ellos en Lima Norte, dos en Lima Sur, uno en Lima Este, uno en Lima Centro y un taller metropolitano sobre enfoques e instrumentos para el desarrollo económico territorial. En diciembre del 2013 se constituyó el Codet en Lima Norte, planteándose como un referente para la formación de espacios similares en las demás configuraciones territoriales. Ante la necesidad de contribuir a la creación y consolidación de estos espacios de manera eficiente y rentable la pregunta de investigación indagó sobre los elementos causales que han intervenido en la ejecución del proyecto.

En este sentido, al ser de interés reconocer los aspectos claves del proceso que han facilitado e incidido en su éxito, se formuló la pregunta de investigación ¿Cuáles

⁴⁷ Liliana Galarreta: Comunicadora social y educadora. Magíster en Gerencia Social con especialización en desarrollo económico local, empresas sociales para la innovación y gerencia política. Gestora de proyectos de divulgación de la ciencia con enfoque de desarrollo territorial. Docente de posgrado en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Especialista en la Dirección General de Políticas Agrarias del Ministerio de Agricultura y Riego.

son los factores que han permitido la implementación del Consejo de Desarrollo Económico Territorial de Lima Norte? Para resolver esta interrogante se investigó acerca de ¿cuáles son los elementos del diseño que han permitido la implantación del enfoque de desarrollo económico territorial endógeno en Lima Norte?, ¿cuáles son las características y procedimientos que se utilizaron?, ¿cuáles son los mecanismos de gestión que han permitido la eficacia y eficiencia del proceso?, ¿cómo ha sido la participación y percepción de los actores?, y ¿cuáles fueron los indicadores de eficacia del proyecto?

Para dar respuesta a las inquietudes mencionadas, la investigación incorporó los aspectos relevantes de las políticas sociales orientadas a definir la eficacia, eficiencia y legitimidad del proyecto en cuestión, y se involucró el análisis de la dimensión del ciclo del proyecto (ciclo de la política), el círculo del proyecto (círculo de la política) y la institucionalidad, fundamentados en sus momentos de diseño, implementación, gestión y evaluación y de sus diversos componentes como son el problema, agenda social-política, normatividad, recursos, contenidos, actores y procesos.

La institucionalidad, como campo de análisis, permite hacer una caracterización de la organización que lidera y gerencia el proceso a partir de la definición de los subsistemas administrativo, técnico, metas-valores, psicosocial, estructural y ambiental.

El entendimiento de los hallazgos permitió también delinear y definir una propuesta aplicativa para generar un proceso de desarrollo económico territorial sostenible y sustentable con la participación y compromiso de los actores sociales.

En ese horizonte, la Guía de Gestión para la instalación del Consejo de Desarrollo Económico Territorial, está orientada a brindar el soporte técnico que permitirá impulsar las buenas prácticas en la gestión de proyectos de desarrollo económico en las zonas urbanas, generar nuevos conocimientos e incidir en la incorporación del enfoque territorial en el diseño de las políticas públicas en América Latina y el Caribe.

Objetivos de la investigación

Objetivo general

Determinar los factores que han permitido la implementación exitosa del Consejo de Desarrollo Económico Territorial de Lima Norte como mecanismo impulsor de un plan de desarrollo económico territorial en Lima Metropolitana mediante el análisis de los elementos de diseño, implementación y gestión del proyecto, así como de los mecanismos de participación de los actores, con la finalidad de formular una propuesta aplicativa para la implementación de procesos de desarrollo económico territorial en diferentes ámbitos interdistritales del país, de América Latina y el Caribe

Objetivos específicos

- Analizar los elementos del diseño que han permitido la implantación de un proceso de desarrollo económico territorial en Lima Norte.
- Conocer las características y procedimientos que se utilizaron para la implementación del proceso de desarrollo económico territorial en Lima Norte.
- Evaluar los mecanismos de gestión que han permitido la eficacia y eficiencia del proceso de desarrollo económico territorial en Lima Norte.
- Conocer la participación y percepción de los actores sobre el proceso de desarrollo económico territorial en Lima Norte.
- Generar una propuesta aplicativa para la implementación de procesos de desarrollo económico territorial en diferentes ámbitos interdistritales del país, la región de América Latina y el Caribe.

Metodología de la investigación

Para identificar los factores centrales que determinaron la implementación exitosa del Consejo de Desarrollo Económico Territorial en Lima Norte, se utilizó como forma de investigación, la sistematización, pertinente para recuperar y ordenar la experiencia del proceso, como objeto de conocimiento, y extraer los aprendizajes conducentes a mejorar las futuras intervenciones. Para tal efecto, se reconstruyó la iniciativa a partir de los momentos del ciclo y círculo del proyecto. El análisis se realizó en el período 2012-2013, que culmina con un hito clave de la experiencia en desarrollo local, como es la instalación de una plataforma interinstitucional denominada Consejo de Desarrollo Económico Territorial de Lima Norte.

La estrategia metodológica empleada fue la cualitativa y la cuantitativa; por cuanto permiten realizar un exhaustivo estudio para lograr el objetivo propuesto por la investigación. La metodología cualitativa es útil para conocer las dimensiones subjetivas que tienen los diferentes actores estratégicos de Lima Norte con relación a todas las etapas del proyecto, explorando en sus percepciones, valoraciones y actitudes. La metodología cuantitativa fue pertinente para identificar las principales potencialidades económicas que se encuentran en el territorio donde se implementa el proyecto, así como para conocer los indicadores sociales y económicos de la población estudiada.

La muestra para este tipo de estudio es significativa y el método de muestreo es el no probabilístico por juicio o conveniencia, porque se recurrió a la experiencia del investigador. La población a estudiar estuvo compuesta por los funcionarios de los gobiernos locales de Lima Norte, las instituciones públicas, los empresarios de la micro, pequeña y mediana empresa, las universidades públicas y privadas, y los

organismos no gubernamentales relacionados a la configuración territorial de Lima Norte. En tanto, el universo está formado por los integrantes del Consejo de Desarrollo Económico Territorial de Lima Norte, que son funcionarios de ocho municipalidades distritales, representantes de las sedes ministeriales del Ministerio de la Producción, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, seis universidades públicas y privadas de Lima Norte; ocho representantes de las organizaciones gremiales y asociaciones empresariales; tres asociaciones civiles como son: el Centro de Investigación y Educación Popular- Alternativa, el Consorcio de Organizaciones Privadas de Promoción al Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa- Copeme y Fovida; y la Municipalidad Metropolitana de Lima.

El tamaño de la muestra corresponde a seis municipalidades de los distritos de Lima Norte, tres universidades públicas y privadas de Lima Norte, cinco gremios y asociaciones empresariales, dos asociaciones civiles, el gobierno metropolitano y el gobierno nacional a través del Ministerio de la Producción.

Para determinar dónde se hallaría la información necesaria para la investigación y responder a las variables e indicadores planteados, se identificó como unidad de análisis u objeto de estudio a: (i) los actores económicos como: empresarios, funcionarios de los gobiernos locales, especialistas de instituciones privadas e integrantes del Consejo de Desarrollo Económico Territorial de Lima Norte; (ii) los documentos generados por el proyecto como actas de reunión, informes de actividades, entre otros y los establecidos por la Municipalidad Metropolitana de Lima derivados de su planeación estratégica, programática y operativa; y (iii) los reportes socio económicos del territorio.

Respecto a las técnicas e instrumentos seleccionados en la investigación, se utilizó la entrevista de tipo estructurada porque permite tener un mejor abordaje cuando se realizan las preguntas. La estructura de la entrevista, por su diseño acotado, permitió una orientación clara a los objetivos de la investigación. Otra técnica seleccionada, fue la encuesta que se aplicó a fin de conocer las valoraciones en cuanto a sus actitudes y prácticas vinculadas al impacto del proyecto. Para entender las relaciones de interés y de poder entre los actores del territorio se utilizó la observación participante. Finalmente, se recurrió también a la revisión documentaria, de los informes o reportes generados por el proyecto y por otras instituciones afines al tema de estudio. Este proceso permitió contribuir a los hallazgos de las variables e indicadores, a partir de los objetivos de la investigación.

Resultados de la investigación

La Gerencia Social incorpora dos racionalidades o enfoques como parte de un intercambio que enriquece la política social desde una mirada técnica y una dimensión social. La complejidad de la política permite que existan varias dimensiones, actores y varios cursos de acción. En este sentido, se analizaron los elementos del ciclo



y del círculo del proyecto “Promoción y Formación de los Procesos de Desarrollo Económico Territorial en Lima Metropolitana” específicamente en lo que se refiere al área interdistrital de Lima Norte. En adelante, se exponen los resultados alineados a los objetivos de la investigación considerando sus variables de estudio.

a. Elementos de diseño del proyecto que han permitido la implementación del proceso de desarrollo económico territorial en Lima Norte.

En este acápite se analizó e interpretó los resultados de los elementos del diseño del proyecto como el enfoque de desarrollo que orienta la iniciativa, los lineamientos que se consideraron para la implementación, los actores estratégicos y sus roles asignados en el proceso, así como el sistema de monitoreo y evaluación.

De acuerdo a la información procesada, existe una brecha entre la estructura empresarial y el mercado laboral, para lo cual es preciso capitalizar el talento humano de Lima Norte a través de empresas de servicios de desarrollo empresarial como lo propone Francisco Alburquerque (2016), a fin de impulsar la asociatividad empresarial con cadenas productivas que incorporen un valor agregado. Las empresas de servicios empresariales y de transferencia formativa contribuirán a que las micro, pequeñas y medianas empresas puedan mejorar su gestión e innovación productiva y, por ende, impulsar la economía en el territorio.

En contraparte, el crecimiento de los establecimientos de pequeña escala, el comercio informal, el subempleo y el desempleo constituyen los problemas económicos más relevantes en Lima Norte. Un elemento importante que debería incorporarse para el manejo de la informalidad es el acuerdo político orientado a un efectivo ordenamiento territorial de las actividades económicas.

Para la identificación de los grupos de interés, la iniciativa consideró que cada actor social era decisivo para el desarrollo económico del área interdistrital. Se tomó en cuenta al sector empresarial que incluye a los empresarios de la micro, pequeña y mediana empresa para dinamizar los sectores productivos y generar empleo; a la academia, como centro productor de conocimientos en cuanto tiene la capacidad de realizar la transferencia de innovación tecnológica para lograr la apropiación social; y a las organizaciones no gubernamentales, en tanto han cumplido un rol decisivo por su experiencia en el territorio acompañando procesos de desarrollo económico local.

El aspecto clave para el proceso de la convocatoria fue la identificación de los actores estratégicos del territorio y la vinculación con las diferentes organizaciones de Lima Norte, por su credibilidad y trayectoria institucional. Los mecanismos que se emplearon, estuvieron relacionados: (i) a la experiencia local en generar instancias de participación interdistrital e impulsar encuentros empresariales; (ii) a las necesidades de conocimiento que era importante reforzar para que los actores sociales interioricen el enfoque de desarrollo territorial; y (iii) a la incorporación y contribución

de la Municipalidad Metropolitana de Lima para establecer un entorno favorable para el desarrollo de las jurisdicciones interdistritales, aspecto que otorga una valoración positiva al ser gobierno metropolitano que reconoce las potencialidades organizativas del territorio y asume el liderazgo institucional del proceso.

La convocatoria a las instituciones públicas gubernamentales, estuvo sustentada en el diseño del proyecto que considera fortalecer y promover la articulación entre las gerencias municipales de desarrollo económico a nivel metropolitano y distrital para establecer una plataforma interinstitucional orientada a una gestión concertada del desarrollo de la economía distrital y, por ende, de la metropolitana.

La participación del personal de las gerencias vinculadas al desarrollo de la economía local le otorga al proceso un respaldo político institucional, el que es valorado positivamente por los demás actores.

A fin de otorgar un sustento metodológico y técnico a la experiencia de desarrollo económico local, las organizaciones no gubernamentales constituyeron la Mesa Técnica de Desarrollo Local de Lima Metropolitana. El espacio permitió establecer lineamientos de índole político para lograr la incidencia local y, desde la gestión administrativa, realizar una planificación para establecer las acciones estratégicas, la supervisión y la medición de desempeño de las actuaciones locales.

El sistema de evaluación del proyecto, por las características que implicó el proceso, debió estar alineado a los indicadores de monitoreo y evaluación propuesto en el Plan Estratégico Institucional de la Municipalidad Metropolitana de Lima 2011-2014.

b. Características del proyecto y procedimientos utilizados en su implementación.

La estructura orgánica que soporta el proyecto es de carácter funcional. Los mecanismos de coordinación propuestos por Henry Mintzberg (1984) están basados en el modelo de adaptación mutua, ello implica que la interacción del personal se da a través de la comunicación informal para establecer acuerdos y tomar decisiones; en este sentido, se rescata las habilidades que tienen los colaboradores para adaptarse al medio. También le compete la normalización por habilidades, por tanto se recurre a la preparación especializada del personal para la realización de la actividad laboral. Es importante resaltar que en esta estructura orgánica tiene una supervisión directa definida.

La estructura de la organización no ofrece una arquitectura organizacional que responda a las características del proyecto de desarrollo y tampoco refleja la participación de los actores económicos con quienes se relaciona.

De acuerdo al Manual de Oslo (2005:39) “la estructura organizativa de una empresa puede influir en la eficiencia de sus actividades innovadoras y que algunas funcionan mejor en ciertos entornos y la forma de organización menos definida y más flexible,



que permita mayor autonomía a los trabajadores para tomar decisiones y definir sus responsabilidades, podría generar innovaciones más radicales” De acuerdo a esa perspectiva, el liderazgo directivo que se evidenció en el equipo del proyecto, ha propiciado un ambiente laboral que reconoce las habilidades, potencialidades y experiencia del personal, y los impulsó a asumir iniciativas y retos orientados al cumplimiento de los objetivos institucionales.

Los procesos organizacionales del proyecto consideran: (i) procesos estratégicos relacionado al fortalecimiento permanente de las capacidades locales, (ii) los procesos claves, vinculado a la articulación interinstitucional y constitución del Grupo Impulsor de Lima Norte y (iii) los procesos de soporte, relacionado a la formación de espacios de diálogo y asesoría entre los socios del Consorcio de Organizaciones Privadas de Promoción al Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (Copeme) y los funcionarios de Lima Metropolitana. El proceso tiene como resultado la constitución del Codet de Lima Norte.

Desde la mirada de Copeme, las actividades de capacitación permitieron que los diferentes actores del territorio: productores, comerciantes, organizaciones no gubernamentales, universidades y municipios (alcaldes) manejen un enfoque de desarrollo territorial, que se hace evidente cuando los actores plantean diversas herramientas para promover un trabajo cooperativo sobre el territorio. El fortalecimiento de capacidades, se sustenta en la propuesta de Martha Nussbaum (2010:49) que refiere a la educación soporte para lograr ciudadanos libres que puedan elegir el curso que han de seguir, esto es el ejercicio de la razón práctica.

El soporte institucional en la implementación del proyecto está dado por la participación y compromiso de los diferentes actores públicos y privados que integran el Grupo Impulsor de Lima Norte; espacio concebido para apalancar el proceso motivando la incorporación de los actores públicos, empresarios y organizaciones sociales y desarrollando estrategias para facilitar su participación.

Con relación al compromiso para la constitución del Codet de Lima Norte, la firma del acta de intención interinstitucional fue un pacto entre los actores económicos de Lima Norte que, como se resalta en el documento, reafirma el compromiso de todas las instituciones para promover y gestionar acciones conjuntas que impulsen el desarrollo económico y la mejora de calidad de vida de los habitantes de los distritos del área interdistrital. En tanto, la institucionalidad ha generado un entorno para la gobernanza territorial que deviene de la descentralización del poder político y el empoderamiento de los actores sociales.

c. Mecanismos de gestión que permiten la eficacia y eficiencia del proyecto.

La gestión de la participación de los actores incluyó conocer sus intereses, expectativas y demandas, a fin de articular esfuerzos que permitan mejorar la competitividad territorial.

Desde el ámbito organizativo del proyecto se consideró la instalación de la Mesa Técnica de Desarrollo Económico de Lima, que actúa como un espacio de carácter consultivo y de asesoría para direccionar y evaluar el proceso, en tanto, el Grupo Impulsor de Lima Norte tiene la funcionalidad de movilizar el capital humano y generar el capital social basado en la cooperación, colaboración y confianza. La autoridad formal estaba centrada en el subgerente de Desarrollo Productivo de la Municipalidad Metropolitana de Lima

Los actores que participaron en el Grupo Impulsor y en la Mesa Técnica tienen funciones diferenciadas en la gestión del proyecto. De otro lado, se identificó la baja participación de las asociaciones empresariales, porque las agendas intensas de las reuniones terminaron desgastando la participación, más aún cuando no se percibió resultados concretos.

d. Participación y percepción de los actores.

El 39% de los actores consultados asocia la importancia de los procesos de desarrollo económico a la mejora de la competitividad empresarial. Lima Norte tiene cerca de 47 mil micros y pequeñas empresas, entonces la atención estaría en generar mayores oportunidades de crecimiento porque coadyuvan a la creación de empleo y que otros sectores se dinamicen. El 56% resalta que la constitución del Consejo de Desarrollo Económico Territorial de Lima Norte genera un espacio que congrega a varias organizaciones públicas y privadas que comparten una misma visión y el 44% concuerda que permite incidir en políticas de desarrollo económico que favorezcan el desarrollo territorial.

La valoración acerca de los compromisos de los actores está relacionada en un 50% de brindar sostenibilidad al Consejo de Desarrollo Económico Territorial como una oportunidad para generar condiciones que permitan el desarrollo local. El 28% considera que las capacidades instaladas en el territorio fortalecen los procesos de desarrollo económico. Los actores coinciden en que afianzar las relaciones de cooperación y colaboración permitirán impulsar la competitividad territorial y el desarrollo integral en Lima Norte; esto se sustenta en el postulado de Boisier (2004:27) sobre el desarrollo endógeno, que aplica la teoría de sistemas en un territorio con una elevada sinergia (negentropía cognitiva) que apuesta por la capacidad de aprendizaje y la innovación para adaptarse a los nuevos cambios.

Conclusiones de la investigación

a. Elementos de diseño que han permitido la implementación del proceso de desarrollo económico territorial en Lima Norte.

A la luz de los resultados, permite establecer que para conocer los temas de mayor atención de los actores es importante recoger los conocimientos empíricos que tienen los gobiernos locales sobre las expectativas de las organizaciones en su



territorio, considerar la experiencia de trabajo que tienen las asociaciones civiles y gestionar información a partir de las publicaciones existentes sobre dinámicas del mercado y contrastarlos con los intereses del sector empresarial.

El proceso de desarrollo económico territorial en Lima Norte ha generado que cada actor lo sienta como suyo. Esto es visible cuando cada uno tiene un rol que desempeñar que perfila su actuación en esta dinámica. Así se estableció una plataforma interinstitucional como es la Mesa Técnica de Desarrollo Económico de Lima Metropolitana y el Grupo Impulsor de Lima Norte.

La estrategia de articulación concebía a los empresarios de la micro, pequeña y mediana empresa como dinamizadores de la economía local porque generan capital financiero y empleo local.

El Consejo de Desarrollo Territorial de Lima Norte debe considerar que los activos intangibles, basados en la apropiación del conocimiento, permiten crear condiciones favorables para una mayor eficiencia en la productividad y lograr que las empresas locales sean más competitivas en el territorio.

b. Características y procedimientos que se utilizaron para la implementación del proyecto.

El alineamiento estratégico que determina el accionar del proyecto no se refleja en su estructura organizacional. No se ha considerado la envergadura de la iniciativa para generar sostenibilidad del proceso de desarrollo económico en el área interdistrital de Lima Norte. La inconsistencia se demuestra en la división de trabajo puesto que el coordinador del proyecto asumía un doble rol de dirigir y supervisar las acciones establecidas y, a la vez, de realizar la labor de acompañamiento operativo.

La visión colectiva de los actores locales fue un detonante del proceso porque movilizó y motivó su participación; esto determinó que la experiencia considerara un enfoque multiactor y permitió se constituya el Consejo de Desarrollo Económico Territorial.

La envergadura de la implementación del proceso de desarrollo económico territorial demandó que la Municipalidad Metropolitana de Lima considerara la formación de la Mesa Técnica y el Grupo Impulsor de Lima Norte. Las formas organizativas que contribuyeron al éxito del proyecto se considera, según el Manual de Oslo (2005: 63), como una innovación de la organización, por cuanto implica una nueva manera de establecer las relaciones de colaboración entre el gobierno metropolitano con otras organizaciones.

El fortalecimiento de las capacidades de los agentes de desarrollo permitió mejorar las prácticas de la gestión local. El Grupo Impulsor de Lima Norte, como soporte institucional, condujo la atención a una visión de desarrollo compartida pero, por otro lado, la dinámica de su desenvolvimiento originó procesos lentos.

c. Mecanismos de gestión que permiten la eficacia y eficiencia del proyecto.

La gestión del proyecto está vinculada, entre otros aspectos, a la construcción de la Agenda de Desarrollo Económico de las áreas interdistritales que se realizó en Lima Norte de manera consensuada y participativa. En cuanto a la marca territorial de esta área interdistrital, ha logrado posesionarse pero es preciso impulsar cadenas productivas relacionadas al sector de prendas de vestir, metal mecánico y calzado.

En la gestión del proyecto hay que considerar la variable política, es decir, cómo los cambios de autoridades y funcionarios de confianza, así como los procesos de revocatoria, pueden influir en el respaldo del proceso del desarrollo económico en Lima Norte. Asimismo, las acciones de incidencia con las instancias del gobierno metropolitano no fueron efectivas; se evidenció la ausencia de estrategias en comunicación política del proyecto.

De otro lado, es importante anotar que el compromiso de las organizaciones no gubernamentales es alto porque conciben el proyecto dentro de los objetivos que su organización impulsa y representa un hito para gestar otros proyectos que den continuidad al proceso.

Finalmente, se experimentó una limitada cohesión social porque no se identificó a tiempo esas victorias tempranas o logros a corto plazo que hubieran permitido el reconocimiento a la participación de los actores locales.

d. Participación y percepción de los actores.

Los múltiples actores con diferentes intereses, discursos y expectativas, comprenden el enfoque de Desarrollo Económico Territorial y la importancia de un espacio para trabajar colaborativamente, con posibilidades de incidir en políticas públicas con un enfoque de desarrollo integral.

El Consejo de Desarrollo Económico Territorial de Lima Norte es considerado por los actores como un espacio que se legitima con la participación de todos, donde cada uno cumple un rol protagónico para definir y construir el desarrollo integral. La identidad colectiva fue la estrategia diferenciadora, con una percepción favorable al desarrollo, pero no se definió un modelo de asociatividad coherente en el territorio.

Propuesta

América Latina y el Caribe han compartido experiencias en desarrollo económico territorial que permiten tener un acercamiento de las buenas prácticas para gestionar sosteniblemente el territorio, que permita empleo decente de calidad y superar la pobreza.

Más allá de reflexionar sobre un discurso de desarrollo, es importante compartir metodologías que permitan reorientar los esfuerzos interinstitucionales,



organizacionales y comunitarios para generar actuaciones que incidan en la mejora de la productividad y competitividad de los países de la región.

En ese horizonte, la Guía de Gestión para la Instalación del Consejo de Desarrollo Económico Territorial propone un modelo de gestión, que tiene como premisa disponer información relevante extraída de la investigación que sistematiza la experiencia de co gestión territorial que se gestó en las localidades que comprenden la zona norte de la capital del Perú, información que permite servir de soporte para la gestión e implementación de proyectos de desarrollo económico en las zonas urbanas, a fin de promover e impulsar buenas prácticas en la gestión de proyectos para generar nuevos conocimientos, e incidir en políticas públicas con enfoque territorial que aporten al desarrollo integral de la región de América Latina y el Caribe.



Bibliografía

ACEVEDO, Manuel

2015 *Material de estudio del curso Proceso Psicosocial de la Innovación Social de la Maestría en Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación Social y el Desarrollo Local*. Medellín: Universidad Eafit/Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

ALBURQUERQUE, Francisco

2016 "El Enfoque de Desarrollo Económico Local". Material de estudio del curso *Enfoque de Desarrollo Económico Local de la Maestría en Gerencia Social*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 4.

BOISIER, Sergio

2007 “¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?” *Revista Observatorio Iberoamericano de Desarrollo Local y la Economía Social*. Málaga, año 1, vol. 1, número 0, pp. 3-38. Consulta: 18 de enero de 2014.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

1998 Gestión de Programas Sociales en América Latina. *Serie Políticas Sociales*. Santiago de Chile, número 25. Consulta: 25 de marzo de 2015. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6255/S9800061_es.pdf?seque nce=1

COMUNIDAD ANDINA DE FOMENTO- CAF

2010 Desarrollo local: hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones. *Serie: Reporte de Economía y Desarrollo*. Caracas. Consulta: 18 de enero de 2014.

ESLAVA, Adolfo.

2015 *Material de estudio del curso de Gobernanza de las Organizaciones Sociales de la Maestría en Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación Social y el Desarrollo Local*. Medellín: Universidad Eafit/Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

ESSER, K y otros

1996 “Competitividad sistémica: Nuevos desafíos para las empresas y las políticas” *Revista de Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, número 59, pp. 39- 52. Consulta: 25 de marzo de 2015.

GALARRETA, Liliana

2015 “Un mundo paralelo al norte de la ciudad Desarrollo Económico Territorial desde la perspectiva ética”. *En Nuevos desafíos para la Comunicación Social en el Perú y América Latina*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

2015b “Comunicación, desarrollo económico, gobernanza e innovación”. *En Memorias del XV Encuentro Latinoamericano de Facultades de Comunicación Social*. Medellín: Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social- Felafacs.

GAMIO, Gonzalo

2007 Racionalidad y conflicto ético. *Ensayos sobre filosofía práctica*. Lima: Centro de Estudios y Publicaciones.

KLISKBERG, Bernardo y Amartya SEN

2007 *Primero la gente: una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*. Barcelona: Deusto.



LAHERA, Eugenio

2008 *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

NUSBAUM, Martha

1998 “La ética del desarrollo desde el enfoque de capacidades. Defensa de los valores universales” En GIUSTI, Miguel. (Editor). *La filosofía en el siglo XX: Balance y perspectivas*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, pp.37-52.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

2005 *Manual de Oslo. Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación*. Tercera edición s/l. Consulta: 5 de diciembre de 2015.

ROMIS, Mónica

2012 *Gobernanza territorial, conceptos claves y análisis de casos. Notas de aprendizaje sobre desarrollo económico local*. s/l: Fondo Multilateral de Inversiones del Grupo BID. Consulta: 27 de octubre de 2015.

SEN, Amartya

2000 *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.

TUBINO, F; Catalina ROMERO; Efraín GONZALES (editores)

2014 *Inclusiones y desarrollo humano: Relaciones, agencia y poder*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

Análisis desde la cogestión y el turismo rural comunitario para el desarrollo económico local. Caso: Centro Poblado Rural Quebrada Verde de Pachacamac, Lima – Perú⁴⁸

Fiorella Bernabé Orellano⁴⁹, Mirian Chacolli Pineda⁵⁰ y Ariel Díaz Aparicio⁵¹

Introducción

La tesis de investigación sobre la que se versa el presente artículo aborda un tema atrayente para los investigadores, docentes y estudiantes del ámbito económico, social y ambiental, y para el público en general. En sus reflexiones recoge la experiencia de la cogestión y el Turismo Rural Comunitario (TRC) que articuló una red de agentes territoriales reuniendo a los sectores público, privado y a la sociedad civil en el centro poblado rural Quebrada Verde (CPRQV).

El análisis fue realizado por un equipo interdisciplinario de profesionales de las ciencias políticas, económicas y sociales, hecho que permitió un mayor grado de integración entre las disciplinas para dar mayor profundidad al desarrollo del análisis, interpretación y presentación de los hallazgos respecto a los factores que facilitaron a la comunidad de Quebrada Verde, implementar el “Circuito Ecoturístico Lomas de Lúcumo” en su territorio.

Planteamiento del tema de investigación

El Perú posee una importante herencia cultural, arqueológica y arquitectónica, y a la vez, un vasto capital natural y ecológico de variada geografía. Se reúne así condiciones favorables para el desarrollo del TRC, como una actividad económica complementaria para las comunidades del Perú, en situación de pobreza y pobreza extrema.

El TRC comprende “toda actividad turística que se desarrolla en el medio rural, de manera planificada y sostenible, basada en la participación de las poblaciones locales organizadas para beneficio de la comunidad, siendo la cultura rural un componente

⁴⁸ Tesis de investigación de posgrado disponible en los repositorios de tesis de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Universidad EAFIT (Colombia).

⁴⁹ *Fiorella Bernabé Orellano*: Es economista por la Universidad Nacional Federico Villarreal, Magíster en Gerencia Social con mención en Gerencia de Programas y Proyectos de Desarrollo a cargo de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Magíster en Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación y el Desarrollo Local de la Universidad EAFIT (Medellín, Colombia). Con ocho (08) años de experiencia laboral en la administración pública. Experiencia relacionada con la formulación, evaluación y seguimiento de proyectos de inversión pública de los sectores de turismo y cultura, así como en la formulación de proyectos con enfoque de desarrollo.

⁵⁰ *Mirian Chacolli Pineda*: Es licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional Federico Villarreal, Magistra en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Magíster en Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación Social y el Desarrollo Local por la Universidad EAFIT (Medellín, Colombia). Tiene especializaciones en Gobernabilidad, Gerencia Política, Gestión y Manejo de Conflictos Sociales y en Gestión Pública. Cuenta con amplia experiencia en el sector público, especialista en el monitoreo de programas y proyectos, prevención de conflictos sociales y establecimiento de relaciones de cogestión con actores sociales, públicos y privados.

⁵¹ *Ariel Díaz Aparicio*: Es licenciado en Trabajo Social por la Universidad Privada San Martín de Porres, Magíster en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Magíster en Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación Social y el Desarrollo Local por la Universidad EAFIT (Medellín, Colombia). Cuenta con más de quince años de experiencia en gestión comunitaria y en la articulación de actores sociales, públicos y privados para la promoción del desarrollo local de comunidades rurales en pobreza y pobreza extrema.

clave del producto” (MINCETUR 2008: 4). Adicionalmente, la sostenibilidad en el tiempo de la actividad requiere un manejo equilibrado y responsable de los recursos naturales, culturales y humanos, así como del respeto al medio ambiente; ello para la generación de empleo, mejora de ingresos económicos familiares y bienestar general de la población local.

La unidad de análisis de la investigación es el centro poblado rural Quebrada Verde (CPRQV), ubicado en el distrito de Pachacamac, de la provincia y departamento de Lima – Perú, que cuenta con las Lomas de Lúcumo, un recurso natural de 1597 hectáreas de extensión conformada por cerros y quebradas orientadas hacia el mar y que, a consecuencia de las neblinas en determinadas épocas del año (junio a noviembre), se cubren de vegetación estacional.

En la referida tesis de investigación se buscó responder, desde los enfoques de la Gerencia Social y del Desarrollo Económico Local, a la siguiente pregunta: ¿De qué manera el turismo rural comunitario y la cogestión en el circuito ecoturístico Lomas de Lúcumo se relacionan con el proceso del desarrollo económico local del centro poblado rural de Quebrada Verde de Pachacamac? Teniendo como objetivo de investigación: analizar y explicar la relación de la implementación del TRC y los elementos del modelo de la cogestión desarrollados alrededor del mencionado recurso natural con el proceso de desarrollo económico local de la unidad de análisis, identificando para ello sus componentes, actores, procesos, logros y desafíos.

Diseño metodológico (síntesis)

La investigación se llevó a cabo en el período 2015-2016 y la metodología utilizada fue el “estudio de caso”, empleando métodos cualitativos y cuantitativos, lo que permitió un análisis sistémico del territorio y de la gestión de los actores involucrados en él, así como conocer sus potencialidades, cultura, participación, cuellos de botella y perspectivas a futuro.

a. Dimensiones y variables

La investigación se estructuró en cuatro dimensiones de las que se desprendieron siete variables:

- La primera dimensión, referida al modelo de cogestión (actores e institucionalidad en la experiencia del TRC en el CPRQV), analiza las variables: manejo del territorio y del recurso natural y cultural, la cogestión (participación, cooperación y relaciones de confianza) y la institucionalidad (pública, privada y comunitaria).
- En la segunda dimensión se abordaron los componentes y logros de la experiencia del TRC en el circuito ecoturístico Lomas de Lúcumo para el desarrollo económico local del CPRQV según sus variables de creación de cadena de valor e innovación social, y desarrollo económico local.

- La tercera dimensión, referida a los retos y desafíos del TRC en el CPRQV, describe las expectativas, aspiraciones y metas de los actores presentes en el territorio para el fortalecimiento de la actividad turística como medio empoderado para su desarrollo local.
- Y en la cuarta dimensión se presentó el proceso de la experiencia del TRC en la zona de estudio a través de una línea de tiempo con los principales hitos o acontecimientos que sucedieron desde el año 1989 hasta el 2015.

b. Técnicas e instrumentos de recolección de información utilizados

- Encuesta: aplicada a una muestra representativa de la población del CPRQV con edades que oscilan entre los 16 a 64 años.
- Observación: técnica que permitió la observación de la dinámica económica del CPRQV en su conjunto, así como las características propias del territorio, características básicas de la vivienda, entre otros aspectos relevantes.
- Revisión documental: tuvo como fuente la documentación existente de la Estrategia Nacional de Turismo Rural Comunitario, publicaciones, investigaciones, normas, estadísticas, informes, notas, entre otras, correspondientes a intervenciones realizadas en el territorio.
- Entrevista semi-estructurada: aplicada a ocho representantes de diversas organizaciones como la Asociación de Pobladores del CPRQV, la Asociación Circuito Ecoturístico Lomas de Lúcumo (ACELL), el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), la Municipalidad Distrital de Pachacamac y otras organizaciones no gubernamentales.

Principales hallazgos de la investigación (con las conclusiones principales)

a. Manejo del territorio y del recurso natural y cultural

Desde 1996, la Asociación de Pobladores del CPRQV inició su plan de desarrollo y ordenamiento territorial considerando a Lomas de Lúcumo como un recurso natural, el cual había que proteger, conservar y, a la vez, aprovechar turísticamente. Posteriormente en el año 2009, época en la que la empresa minera cementera posesionada en el sector norte del cerro de Lomas expandía el tajo abierto y sus operaciones en el territorio, un grupo de pobladores organizados constituyeron jurídicamente la Asociación Circuito Ecoturístico Lomas de Lúcumo (ACELL), autónoma de la referida Asociación de Pobladores.

En el 2013, el Ministerio de Agricultura, mediante Resolución Ministerial N° 0274–2013 refiere que las Lomas de Lúcumo presenta características singulares: altos índices de riqueza específica y biodiversidad, además de contar con diversidad de paisaje o



hábitats que contrasta significativamente con el entorno urbano. Asimismo, muestra un nivel de servicios eco-sistémicos muy alto, debido principalmente a la provisión de recursos genéticos, la formación del suelo, al valor recreacional y ecoturístico y al valor estético necesario potenciar para mejorar la gestión y conservación del área en beneficio de la población local (MINAGRI 2013).

En la misma norma se reconoce a Lomas de Lúcumo como un “Ecosistema Frágil”, es decir, se reconoce su valor y aporte a la representatividad única para nuestro país pero, a la vez, se advierte sobre su vulnerabilidad ante los impactos ambientales negativos provocados por las actividades humanas.

Hoy, la ACELL tiene a su cargo el impulso del TRC en la zona y es la administradora del circuito ecoturístico de Lomas de Lúcumo, donde se asocia la naturaleza a la experiencia vivencial de los visitantes con el desarrollo de diversas actividades como: la caminata, el campamento, la observación de flora y fauna, degustación de platos típicos, muestra de bailes típicos, entre otros, los que son brindados a través de operadores locales.

Así pues, el territorio cuenta con una gran biodiversidad de flora y fauna, y patrimonio cultural y natural reconocido, que constituyeron factores determinantes para el desarrollo de la actividad turística en la zona. No obstante, existen aspectos por mejorar, tanto en la difusión como en la práctica, de medidas que regulen el comportamiento de los visitantes para la conservación y protección del recurso. De acuerdo a lo observado in situ, se registró afectaciones a los recursos naturales y culturales por parte de los visitantes, y se advirtió que no se está dando uso permanente al Centro de Interpretación para sensibilizar y concientizar al visitante y existe desconocimiento de las normas para el cuidado del recurso por parte de los mismos, lo cual indica que se requiere que las instituciones del Estado fortalezcan la gestión de ACELL con asesoría directa y permanente en referencia a la conservación y protección ambiental de la biodiversidad presente.

b. Cogestión: participación, cooperación y relaciones de confianza

Partiendo de considerar que la cogestión “se expresa (...) en la delimitación de roles y funciones para la toma de decisiones de acuerdo con reglas de juego consensuadas en un marco de participación, cooperación y confianza” (Bobadilla 2004: 112).

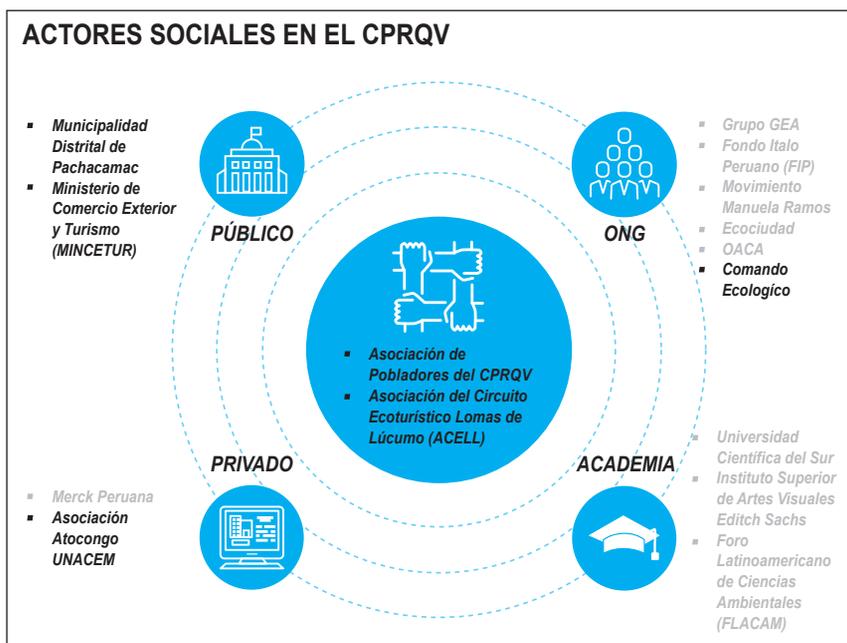
En el CPRQV, la población organizada a través de los agentes de cambio -la Asociación de Pobladores en un primer momento y luego a través de la ACELL-, se concibió como el actor fundamental de su propio desarrollo colectivo. Para lograrlo, asumieron una suerte de cooperación público-privada para la implementación de proyectos que favorecieron el desarrollo turístico local.

La cogestión está basada, principalmente, en la participación de la población organizada y no organizada del CPRQV, y la de otros actores sociales.

Al analizar la participación de la población de Quebrada Verde según los tipos de participación sea receptiva, funcional o activa, (Bobadilla 2004:135) en base a los resultados de la encuesta aplicada, se tiene que: (a) el 27% de la población participa activamente, es decir, asumen roles y compromisos como operadores locales (guías) o guardaparques en el ecocircuito; (b) el 27% lo hace funcionalmente, es decir, participan indirectamente para satisfacer sus objetivos personales a través de un negocio alrededor del circuito o tienen algún familiar inmiscuido directamente; y (c) el 46% participa de manera receptiva, son indiferentes al desarrollo de la actividad turística en la zona, no asumen roles al respecto y tampoco están en la toma de decisiones.

Así pues, se tiene que en el CPRQV prepondera la participación de tipo receptiva y, si bien lo ideal en el modelo de cogestión es que exista mayor participación activa, es de destacar que más de la mitad (54%) de la población encuestada participa directa o indirectamente alrededor de la actividad turística.

Con relación a la participación de otros actores sociales, en el siguiente gráfico se detallan a los que estuvieron y están (en negrita) presentes en el territorio:

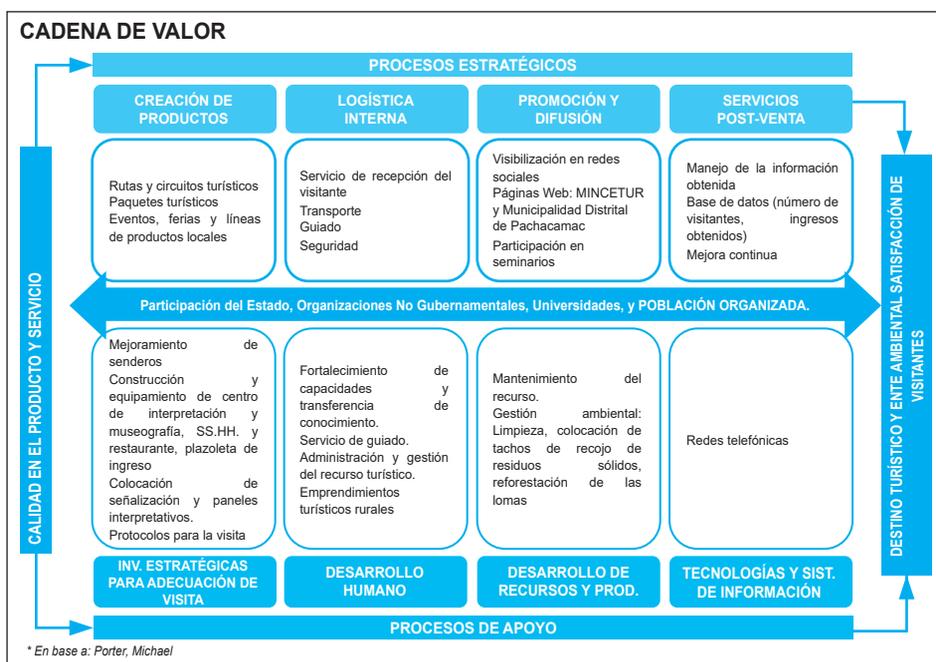


Fuente: Elaboración propia, 2017

Estos actores, entre 1996 y 2016, fomentaron un total de 15 proyectos encaminados a la mejora continua e innovación social relacionados a: planes estratégicos y de desarrollo, capacitaciones, reforestaciones e infraestructura, entre otros. Sin embargo, en la tesis de investigación se precisa que, a lo largo del tiempo, estas acciones o proyectos no fueron del todo articulados estratégicamente, factor que debe ser fortalecido en adelante.

Respecto a las relaciones de confianza entre los actores, teniendo en cuenta que esta se encuentra “sustentada principalmente (...) en los acuerdos que las personas [actores involucrados] toman, los cuales se expresan en normas y procedimientos comunes en la división del trabajo y la coordinación de funciones” (Bobadilla 2004: 130), ha sido limitada. Las normas y procedimientos están definidos parcialmente, la división de trabajo entre los involucrados ha sido definida para cada proyecto en particular, existe coordinación, colaboración y trabajo solidario, y la identidad está en proceso de consolidación.

c. Creación de cadena de valor e innovación social



Fuente: Elaboración propia, 2017

En el circuito ecoturístico Lomas de Lúcumo se están desarrollando procesos estratégicos y procesos de apoyo orientados a lograr la implementación y consolidación de una cadena de valor que busca la satisfacción de los visitantes, la misma que es trabajada con el capital social presente en el territorio, realizando diversas acciones, entre las que destaca la participación del MINCETUR desde el año 2009, desarrollando principalmente las siguientes acciones: (i) acompañamiento, (ii) asistencia técnica y (iii) articulación comercial, con fin de Incorporar la oferta actual al mercado turístico en base a la promoción y articulación. Con la Estrategia Nacional de Turismo Rural Comunitario (ENTRC), se ha buscado fortalecer la Política de Inclusión de la Población para que sea sostenible, pero tomando en cuenta una base ya existente, como es contar con una organización comunitaria establecida y un recurso turístico identificado.

Asimismo, es relevante la cooperación de otras organizaciones como la ONG Manuela Ramos que, entre los años 2002 al 2010, tuvo una significativa participación en la capacitación de conductores locales y el Grupo GEA que, en el año 2009, con el financiamiento del Fondo Ítalo Peruano (FIP), llevó a cabo el Proyecto “Vive Pachacamac: Formación de capacidades y puesta en valor de recursos comunitarios para el fomento del turismo rural en el distrito de Pachacamac”. El proyecto, buscó insertar a las comunidades rurales y sobre todo a las mujeres y los jóvenes de diversos centros poblados rurales en actividades de turismo rural fortaleciendo sus capacidades de emprendimiento bajo un enfoque social y ambientalmente sustentable.

La innovación social, desde lo señalado por Murray, Mulgan y Caulier (2011) se implementa en seis etapas. A continuación se presenta del estado del desarrollo de las mismas en el circuito ecoturístico Lomas de Lúcumo:

- i. Prontitud, inspiraciones y diagnósticos: la ACELL con el apoyo e intervenciones de organizaciones y entidades como GEA, el FIP, MINCETUR y universidades, han realizado diagnósticos que permitieron identificar la problemática y las principales necesidades en el territorio, específicamente en el circuito ecoturístico.
- ii. Propuestas e ideas: de igual forma que en la anterior dimensión se han mapeado propuestas e ideas de mejora en el territorio y específicamente en la actividad turística.
- iii. Creación de prototipos y pilotos: se realizaron acciones de conservación y un trabajo inicial de organización local. Se dotó de infraestructura mejorado la existente y se fortalecieron las capacidades de los operadores locales y líderes.
- iv. Sostenibilidad: aún las prácticas desarrolladas no han logrado mantenerse en el tiempo en condiciones adecuadas permitiendo llevar adelante las innovaciones planteadas y por ende lograr un producto turístico consolidado a través de la operación y gestión turística local. Sin embargo, sí se evidencia la presencia de una cadena de valor y la generación de alianzas que contribuirían a que las acciones que se implementan en el territorio, logren una sostenibilidad en el tiempo
- v. Ampliación y difusión: el circuito ecoturístico Lomas de Lúcumo como tal, está logrando ser reconocido a nivel nacional e internacional; tal es así que en el 2007, la Asociación de Pobladores del CPRQV recibió el premio Cambie, por contribuir a la conservación del medio ambiente y al uso sostenible de los recursos naturales.
- vi. Cambio sistémico: este es el objetivo último que busca toda innovación social, y en muchos casos involucra la interacción de múltiples elementos y generalmente en un mediano y largo plazo, por lo que dentro del circuito ecoturístico y en la ACELL aún no se ha logrado implementar de manera sostenible. No obstante,



se evidencia que un porcentaje de la población sí se encuentra empoderada y ha logrado un cambio en su comportamiento, lo que ha conllevado a una valoración de Lomas de Lúcumo como su principal activo natural.

d. Desarrollo económico local en la zona de estudio

El desarrollo económico local (DEL) tal como lo señala Vázquez Barquero (1988), es un proceso de crecimiento económico y cambio estructural que conduce a una mejora del nivel de vida de la población local y en el cual pueden distinguirse varios aspectos, entre ellos, los político-administrativo, económico, formación de recursos humanos, aspectos socio culturales y ambientales.

Al respecto, en el aspecto político-administrativo, se cuenta con dos asociaciones constituidas y reconocidas en el territorio: la ACELL y la Asociación de pobladores del CPRQV, así como la presencia de diversas entidades públicas, privadas y sociedad civil.

En cuanto a los aspectos socioculturales y ambientales, la población es consciente de su riqueza cultural y natural. Ellos han empezado a tomar conciencia de la importancia del cuidado ambiental, realizando acciones orientadas a la preservación de Lomas de Lúcumo como su principal activo natural.

Respecto al aspecto económico, se evidencian mejoras en las condiciones de vida de la población, ya sea por el incremento en sus ingresos que ha repercutido en la mejora de la calidad de sus viviendas y en la mejora de su educación, o por el desarrollo de la asociatividad en el territorio, demostrando que sí existe presencia de DEL en la zona, pero ésta aún se está dando de manera limitada, necesitándose para ello, fortalecer la capacidad de la comunidad para organizarse en torno a una estrategia de aprovechamiento de sus recursos potenciales y de las oportunidades derivadas del contexto externo.

Por otro lado, la importancia del “factor humano” en el DEL es la base de toda transformación. En el CPRQV existe población empoderada y líder capaz de transformar sus problemas en oportunidades, la misma que debe ser fortalecida en el empoderamiento de la totalidad de las personas que habitan el territorio, quienes muchas veces no son conscientes en términos de sustentabilidad de lo que tienen. Es necesario, por ende que la población pueda establecer sus propias estrategias de desarrollo y lograr internalizar la cooperación y apoyo mutuo en un contexto de equidad.

Retos y desafíos del TRC en el centro poblado rural Quebrada Verde

La ACELL enfrenta diversos desafíos. En algunos casos se trata de factores externos que no pueden ser manejados por la misma asociación de manera aislada, como es lo relacionado a la demarcación territorial de Lomas de Lúcumo, la expansión urbana irracional y desordenada que se está presentando en el territorio, así como las

invasiones y el tráfico de terrenos, situaciones que deberían ser tratadas de manera conjunta por el Estado. Además, la ACELL enfrenta otros retos, entre ellos, consolidar del producto turístico haciéndolo sostenible en el tiempo y empoderándolo como un modelo de TRC a seguir, así como lograr una consolidación en la conservación del ecosistema y, lo más importante, lograr la participación de la población en su conjunto, haciéndolos partícipe de los beneficios que la actividad turística trae consigo.

En suma, y respondiendo a la pregunta de investigación, se concluye de manera general que en un contexto de grandes restricciones políticas, sociales y económicas, el TRC y la cogestión implementada en el CPRQV orientó a la Asociación de Pobladores y a la ACELL hacia la creación de valor a través de la innovación social, contribuyendo así el proceso de desarrollo económico local de su territorio.

La visión de futuro y la postura alentadora, positiva y racional de un grupo de líderes comunitarios demostró una considerable resiliencia logrando transformar un problema en una oportunidad. Se concibieron protagonistas de su propio desarrollo con la capacidad colectiva de generar cogestión con los diferentes actores públicos y privados que se fueron presentando en su territorio, logrando así potenciar, de forma organizada, el recurso natural que poseen: las Lomas de Lúcumo.

Sin embargo, aún es necesario enfrentar diversos retos y desafíos. Las expectativas de los líderes comunitarios se encuentran orientadas en convertir a Lomas de Lúcumo en un producto turístico reconocido a nivel nacional e internacional, y lograr la diversificación de sus servicios fortaleciendo la infraestructura básica con habilitación urbana completa e implementar en el CPRQV, un centro de recreación y de esparcimiento que les permita ofrecer a la población una actividad complementaria al turismo, lo cual posibilitaría mayor empleo y mejora de sus ingresos económicos y de la calidad de vida para sus familiares.

Por otro lado, respecto a sus aspiraciones a futuro, los líderes de Quebrada Verde buscan incubar una nueva generación de jóvenes líderes comunitarios que se encarguen de administrar las instituciones con una visión más integral de ciudadanía.

Propuestas planteadas desde los enfoques de la Gerencia Social y el Desarrollo Económico Local

- Para encaminar la visión de futuro de la ACELL respecto al desarrollo de la actividad turística, se recomienda elaborar un plan estratégico y operativo con miras a consolidarse como una de las organizaciones más importantes del territorio que implementa el TRC y la cogestión con responsabilidad social y ambiental.
- El plan podría considerar la conformación de los siguientes comités: (i) Comité de gestión del desarrollo para supervisar el trabajo en conjunto articulado de la cogestión institucional, la transparencia y rendimiento de cuentas, el uso

eficiente de los recursos y el desarrollo de capacidades, mediante el monitoreo y evaluación de los procesos y resultados esperados; y (ii) el Comité de gestión de la calidad, a cargo el planear, hacer, verificar y actuar para la mejora continua de los procesos y servicios, así como también la regulación del comportamiento del visitante en la aplicación de medidas correctivas para la protección ecológica y ambiental.

- En cuanto al manejo del territorio, es imprescindible que la autoridad local gestione convenios y alianzas con los socios territoriales para la conformación de redes multisectoriales, promoviendo el ordenamiento territorial y la mitigación de los efectos de la actividad turística.
- Fomentar la participación activa o funcional en la actividad turística en el 46% de pobladores que respondieron ser indiferentes a la misma, a través de sensibilización y talleres de información sobre los logros obtenidos a lo largo del tiempo. Asimismo, generar la participación de más organizaciones de base sectoriales: productores, transportistas, artesanos, empresas inmersas en la actividad turística, ambientalistas, cámaras de comercio y turismo, juntas vecinales, entre otras, y reforzar las acciones de colaboración y consenso de los actores intervinientes en el desarrollo económico local de la zona involucrando, además, a las instituciones del Estado a fin de fortalecer e institucionalizar los espacios de cogestión y gobernanza.
- Con el propósito de consolidar el DEL en el CPRQV, es necesaria la dotación de infraestructura básica que contribuya a la mejora en la calidad de vida de la población, lo que conlleva realizar acciones que deberán ser trabajadas de manera articulada con la MML y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Se recomienda además, la promoción de emprendimientos productivos para la atención de las diversas necesidades de la población, acompañada de un conjunto de políticas laborales, acceso a diversos activos como son la tierra, el crédito financiero, el fortalecimiento de capacidades, entre otros, teniendo en cuenta la sustentabilidad ambiental.
- En cuanto a la ACELL, deberá mejorar el manejo transparente de su información y la reorientación de la distribución de ingresos destinando un mayor porcentaje a las demandas de la población, priorizando las de mayor impacto y que contribuyan al cierre de brechas en el territorio. Además, fortalecer sus capacidades en la implementación de planes de negocios y creación de empresas, lo que favorecerá que la población trabaje de manera organizada.
- Finalmente, consolidar en el territorio una gestión del conocimiento, a través de un banco de experiencias sistematizadas de las diversas investigaciones realizadas.

Bibliografía

ALBUQUERQUE, Francisco

2004 *El enfoque del desarrollo económico local*, Cuaderno de capacitación No 1. Serie: Desarrollo Económico Local y Empleabilidad Programa AREA - OIT en Argentina - Italia Lavoro. Consulta: 10 de abril de 2016. http://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1251776298.area_enfoque_del_0.pdf

ASOCIACIÓN CIRCUITO ECOTURISTICO LOMAS DE LÚCUMO

2015 *CPR Quebrada Verde distrito de Pachacamac*. Lima - Perú. Consulta: 6 de agosto de 2016. <http://www.lomasdelucumo.org/>

BOBADILLA, Percy

2004 *La Gerencia Social en el nuevo siglo: una aproximación teórica. Debates en Sociología*. Lima, número 29. Consulta: 16 de agosto de 2015. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/7023/7190>

CEPAL

2000 *“Desarrollo Económico Local y Descentralización: Aproximación a un Marco Conceptual”*. Santiago: CEPAL - GTZ.

GRUPO GEA

2012 *Proyecto Proyecto: “Vive Pachacamac”*. Lima – Perú. Consulta: 5 de setiembre de 2016. http://www.grupogea.org.pe/index.php?fp_cont=1154

KLICKSBERG, Bernardo

2000 El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo. En: *Capital Social y Cultura: Claves estratégicas para el desarrollo*. Argentina: BID y Fondo de Cultura Económica.

Kooiman, Jan

2003 *Gobernaren Gobernanza*. Ponencia presentada en la Conferencia Internacional Gobernanza, Democracia y Bienestar Social. Barcelona, noviembre de 2003. Consulta: 03 de julio de 2016. <http://pendientedemigracion.ucm.es/centros/cont/descargas/documento24211.pdf>

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO

2013 *Resolución Ministerial N° 0274-2013-MINAGRI*. Fecha de publicación: Lima, 1 de agosto de 2013. Consulta: 5 de setiembre de 2016. <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/reconocen-y-disponen-la-inscripcion-en-la-lista-de-econsiste-resolucion-ministerial-n-0274-2013-minagri-970154-1/>

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO

2008 *Lineamientos para el desarrollo del Turismo Rural Comunitario en el Perú*. Consulta: 06 de setiembre 2016. http://www.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/2015/11/LINEAMIENTOS_DESARROLLO_TURISMO_RURAL_ARTE.pdf

QUINTERO Abreu, José Luis

2011 *"Innovación Social. Conceptos y Etapas, Daena: International Journal of Good Conscience"*. _Nuevo León – México, pp. 136 – 139.

SUBIRATS, Joan

2010 Si la respuesta es Gobernanza, ¿Cuál es la pregunta? Factores del cambio en la política y en las políticas públicas. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*. s/l, número 74.

VARGAS, Ysaac. y otros

2014 *"Pachacamac en la Conciencia Turística de sus pobladores, hacia el Reconocimiento e identificación de su patrimonio cultural"*. Universidad Peruana Simón Bolívar. Lima – Perú. <http://repositorio.usb.edu.pe/handle/USB/59>

Los efectos del Proyecto “K’oñichuyawasi Casas Calientes y Limpias” en la salud y calidad de vida de las familias del distrito de Langui en Cusco: un estudio de caso

Eymi Montenegro Mont⁵² y Jorge Abanto Vigo⁵³

Planteamiento de problema de investigación

Frente a la problemática del friaje, enfermedades respiratorias severas, pésimas condiciones de ventilación, calefacción y malas condiciones de vida asociadas a las viviendas de las familias del distrito de Langui en Cusco, el Grupo de Apoyo al Sector Rural de la Pontificia Universidad Católica del Perú (GRUPO PUCP) ha implementado el proyecto “K’oñichuyawasi” (Casa Caliente y Limpia) para zonas rurales alto andinas que busca mejorar las condiciones de las viviendas con tecnologías apropiadas que emplean energías renovables y permiten combatir los efectos de contaminación intradomiciliaria y afrontar las bajas temperaturas. La investigación se realizó entre los meses de junio y julio del año 2015, en el distrito de Langui y busca conocer los efectos que se han generado a raíz de la implementación del mencionado proyecto.

Objetivos

Objetivo General

El objetivo de la investigación fue conocer los efectos del proyecto K’oñichuyawasi en la salud y calidad de vida de las familias de Langui, con el fin de determinar si este rescata prácticas y experiencias para el diseño de una política que enfrente el friaje, dentro de la agenda social de los gobiernos.

Objetivos específicos:

La investigación busca conocer y analizar la gestión y el modelo de intervención del proyecto K’oñichuyawasi, así como conocer y analizar las estrategias aplicadas,

⁵² Eymi Montenegro Mont: Magister en Gerencia Social, obteniendo por el doble grado otorgado por la universidad EAFIT (Magister en Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación y el Desarrollo Local), licenciada en periodismo PUCP, ha llevado cursos de especialización en el Perú y extranjero sobre responsabilidad social empresarial y universitaria, además, se ha desarrollado como docente de la facultad de ciencias de la comunicación de la PUCP y de la Maestría de gerencia social. Trabajó en diversos medios de comunicación, en ONG’s relacionadas al sector educación y, actualmente, trabaja para el Departamento de Ingeniería de la PUCP, donde lidera proyectos de comunicación, innovación, ciencia y tecnología

⁵³ Jorge Abanto Vigo. Magister en gerencia social, con mención en gerencia de programas y proyectos de desarrollo (2017) y licenciado en ciencia política y gobierno (2013) de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha trabajado como consultor implementando mejoras organizacionales, de procesos, gestión de personas y planificación estratégica en el sector público, privado y ONG’s. En la actualidad es especialista en gestión del conocimiento, y responsable del equipo de trabajo del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana en el Ministerio del Interior de Perú, en donde se da monitoreo a los principales indicadores de seguridad ciudadana y se brindan recomendaciones para la toma de decisiones en el sector. Además, cuenta con experiencia como pre - docente de estadística aplicada a las ciencias sociales. Sus áreas de interés se orientan a la gestión, monitoreo y evaluación de proyectos y a la gestión de información cuantitativa aplicada a la investigación social en el sector Educación, Interior, Justicia, Sistema Penitenciario y Servicio Civil.

y el proceso de articulación con actores e instituciones de la zona. Además, busca identificar y analizar los cambios en la calidad de vida de la población beneficiaria del distrito de Langui como consecuencia de la implementación del paquete tecnológico del proyecto, y caracterizar el proceso de aprendizaje de los/as participantes en el desarrollo de capacidades para la construcción de la vivienda y uso del paquete tecnológico. A su vez, se quiere explorar las concepciones y creencias asociadas a las energías renovables por parte de los/as pobladores/as de la comunidad y, finalmente, identificar y analizar los criterios empleados por los gestores para la selección de los yachachiq y la difusión del conocimiento.

Metodología

Por la naturaleza de la oportunidad, así como las exigencias conceptuales y metodológicas para el cumplimiento del objetivo general y específicos de la presente tesis, la investigación tiene un corte mixto, ya que se buscará comprender la complejidad de elementos presentes en la intervención del proyecto. En este sentido, se propuso incorporar instrumentos cuantitativos (encuestas) y cualitativos (entrevistas individuales y grupales). Las técnicas de recolección de información se basaron en 3 ejes fundamentales: (i) guía de entrevista semi estructurada para beneficiarios, (ii) guía de entrevista semi estructurada para gestores del proyecto y, (iii) encuestas estructuradas a los beneficiarios.

Para la evaluación del Cuestionario de Instrumentos Psicométricos que serían utilizados en Langui, se realizó una salida de campo a Huancaya, distrito a unas 5 horas aproximadamente de Lima. En el camino, también se levantó información en los distritos de Quisque y San Tomás (provincia Nor Yauyos). Se escogió esta zona porque tiene un contexto similar a Langui y sus comunidades y pobladores tienen comportamientos y costumbres parecidas, por tanto podían validar los instrumentos.

Para realizar el trabajo de campo se plantearon tres etapas. La primera fue tomar el contacto con las personas claves, para lo cual se buscó el apoyo de Grupo PUCP que viene trabajando en Langui. La segunda consistió en recoger la información, para lo cual se mapeó las zonas y se hizo el recojo en las viviendas. En promedio, cada encuesta duró 15 minutos y cada entrevista 30. Al final de cada día se revisaba la información recopilada y se compartían las observaciones entre los miembros del equipo. La tercera etapa consistió en sistematizar, analizar y procesar la información. En el proceso, también se entrevistó al Grupo PUCP para conocer el diseño del proyecto y hacer el contraste con la información recogida en el trabajo de campo.

Unidades de análisis

- Proyecto K’oñichuyawasi: El proyecto K’oñichuyawasi Casa Caliente Limpia PUCP es una propuesta que consta de: pared caliente, cocina mejorada y techo

sellado. Con este paquete tecnológico disminuye el frío al interior de la vivienda y el impacto negativo que generan las emisiones de humo de los fogones abiertos.

- Familias beneficiadas por el proyecto K’oñichuyawasi Casa Caliente y Limpia en Langui, Canas – Cusco: Se ha instalado en más de 500 viviendas rurales ubicadas a más de 3,500 msnm en Huancavelica, Cusco y Puno. Para esta investigación, se visitaron 21 familias, de las cuales 14 aún contaban con el paquete tecnológico. En total 70 familias beneficiadas por el proyecto.
- Gestores del Grupo de Apoyo al Sector Rural – GRUPO PUCP: Cuatro profesionales del Grupo de Apoyo al Sector Rural, el director del GRUPO PUCP, el coordinador general del proyecto K’oñichuyawasi y dos ingenieros mecánicos. Éstos fueron identificados como ejes fundamentales del proyecto, encargados del estudio e implementación del paquete tecnológico en las zonas rurales.
- Gestores locales de Langui: Dos gestores locales que fueron capacitados por parte del GRUPO PUCP. Ellos son los principales encargados de reclutar pobladores en la zona para implementar del paquete tecnológico.

Resultados

El análisis se centra en los efectos generados a raíz de la implementación del proyecto en la comunidad. Describe algunas respuestas en torno al uso específico de la tecnología y mejoras en su calidad de vida, pero también de la dinámica comunal y su opinión acerca de sus problemas.

Imagen N° 1 Mapa político de la provincia de Canas



Uno de los principales problemas identificados en el distrito está asociado a las fuentes de energía que requieren los pobladores de Langui para atender sus necesidades de subsistencia (cocinar, bombear agua), así como para generar ingresos con un trabajo agropecuario productivo (secado de productos naturales, destilación, pausterización, etc.).

Las principales fuentes de energía son la leña, el carbón, el gas y los combustibles derivados del petróleo. En las zonas más pobres de Langui hay escasez de uso de combustibles derivados del petróleo debido al costo de transporte. Es por ello que la principal fuente de energía reportada por los entrevistados para el uso doméstico, tanto para cocinar como para calentarse, es la bosta de vaca o del caballo.

Las necesidades identificadas se clasificaron en dos niveles: de orden doméstico y de carácter productivo. Las necesidades domésticas se refieren a las que conllevan el desarrollo de enfermedades en niños y adultos, tales como la desnutrición crónica, las enfermedades bronco pulmonares y diarreicas agudas (EDA e IRA), problemas de la vista, entre otras,

Principales hallazgos de la investigación

a. La familia participante

La dinámica familiar que se reporta en el discurso de los participantes está enmarcada en dos frentes: el aspecto laboral como parte de su vida cotidiana y los espacios de ocio que las familias suelen tener. El primero está asociado al tema ganadero y agrícola, las cuales son las principales actividades económicas del distrito. Existen usos y costumbres que definen los roles al interior de las familias campesinas: a los varones se les asignan las actividades productivas *“Mi esposo está en la chacra trabajando”* (entrevista en Ñahuichapi, Langui) y a las mujeres se les identifica en actividades de soporte doméstico: *“Mi esposa se queda en la casa con mis ganaditos que tengo (...)”* (entrevistada en Yanacucho, Langui) *“Hacemos nuestra chacra nomás pues, a veces mi esposa limpia su cocina, los cuartos pero también estamos los dos en la chacra a veces me ayuda también, ahora no hay ni ya”* (hombre entrevistado en Urinsaya, Langui). A su vez, los niños también tienen participación en actividades del campo de forma complementaria al tiempo que los mismos destinan a sus actividades educativas. Esto se puede ver, por ejemplo, en la asistencia mayoritaria al colegio de los hijos de los entrevistados, tanto en el nivel inicial, como primaria y secundaria.

El segundo elemento es la interacción que tienen en actividades compartidas fuera del campo, en otras palabras, actividades vinculadas al ocio *“Cuando estamos juntos así entonces nos conversamos pues, comemos así, a las 12 pues, y si no tenemos almuerzo, así, entonces así nuestro fiambre y así conversando, y nos organizamos*

no, yo me voy a terminar mi chacrita, me voy a cuidar mi ganadito, o sino, cuida a tu hermanita, así es, así nomás pues” (entrevistado en Urinsaya, Langui),

Ahora bien, las familias entrevistadas han sido seleccionadas como beneficiarios del proyecto por presentar una condición particular respecto de la comunidad que integran. Por lo general había en la familia alguien que requiriera de un cuidado especial por desarrollar una necesidad diferente, por problemas de salud o por tener miembros en avanzada edad.

Aplicando el concepto de la teoría del bien limitado de Foster (1969), se aprecia una estructura familiar con roles definidos y muy cohesionada entre sus miembros. Cada integrante tiene en claro su rol dentro de la familia y cumple con sus funciones porque sabe que es importante para su subsistencia.

La introducción del paquete tecnológico ha generado una reasignación de actividades en la familia. Por un lado, el padre es quien asume la labor de mantener el Muro Trombe, la chimenea y el techo sellado como parte de un rol de mantenimiento de la vivienda. La esposa mantiene a diario la cocina mejorada, cuidando que no se desmorone la base de la estructura porque está hecha de barro. La labor de tapar y destapar los conductos del Muro Trombe es compartida.

Un aspecto importante a resaltar es que las familias que han recibido el paquete tecnológico no pueden replicar la tecnología por su cuenta debido a que los materiales son relativamente escasos (policarbonato para el Muro Trombe y la plancha de fierro fundido o la chimenea para la cocina,). El hallazgo más importante es que las familias no beneficiadas creen que el proyecto se va a extender, por tanto están esperando que les toque el turno para recibir el paquete tecnológico.

Foster explica este comportamiento de la siguiente manera: “Al ser la sociedad campesina un sistema cerrado en donde todos sus integrantes tienen las mismas limitaciones de bienes, no conciben de buena manera que un elemento de “riqueza material” rompa con ese equilibrio de escasez. La única forma socialmente aceptada de obtener un beneficio que otros miembros no tienen es a través de la introducción de un factor externo asociado a la suerte o buena fortuna, más que al esfuerzo de sus miembros” (Foster 1969). Esto quiere decir que quien se ve beneficiado de un proyecto social como viene a ser “K’oñichuyawasi Casas Calientes y Limpias”, puede ser visto como un beneficiado por la suerte y se tiene la esperanza de poder contar con dicha fortuna el algún momento. Esto es particularmente delicado pues al vivir todos en una situación de escasez, se genera un nuevo factor de desigualdad. Estos testimonios fueron recogidos fuera de los beneficiarios, a través de conversaciones abiertas con personas interesadas por nuestra presencia en la comunidad, así como por el alcalde del distrito, quien fue claro al señalar que, en su opinión, el proyecto es negativo, pues cuando uno implementa un cambio como este, puede afectar positivamente las condiciones de vida de unas personas, pero también generar

envidia y sentimiento de exclusión por parte de los no beneficiarios que están en la misma situación de pobreza económica.

b. La comunidad

Con relación a la comunidad, los participantes reconocen que existen beneficios en comparación a vivir en la ciudad, donde se identifica que el valor económico es un requisito para movilizar o buscar socializar. Al igual que la descripción de las familias del centro poblado, se reconoce a Langui como una comunidad donde las principales actividades están vinculadas a la ganadería y el agro. También reconocen que el soporte y el solicitar y dar ayuda, son prácticas muy comunes. Sin embargo, hay personas que refieren que han sido marginadas, tal es el caso de una mujer de mayor edad, que manifestó que quedó viuda y no recibió el apoyo de su comunidad. Esto refuerza la tesis de Foster (1969) acerca de que aquellos que rompen el equilibrio de la comunidad, tanto por exceso como por defecto, pueden generar un problema en la sociedad. Se habla que la vida en el campo es comunitaria y el apoyo recibido es mayoritario por parte de los miembros de la comunidad, pero en realidad esto es el reflejo de un equilibrio de favores correspondidos, utilizando la fuerza de trabajo como un valor de transacción. Este punto debe ser considerado en el diseño de la intervención en las comunidades.

El proyecto plantea la construcción del paquete tecnológico utilizando la fuerza de trabajo de los miembros de la comunidad con la transferencia de los conocimientos a los pobladores. En la práctica esto no ha generado el efecto que se espera, pues existe muy poca capacidad de réplica. En primer lugar, porque se espera siempre el “apoyo” de los gestores del proyecto, en especial con los materiales que no pueden ser conseguidos en Langui, Sicuani o los alrededores; en segundo lugar porque las personas que no cuentan con recursos ni con fuerzas de trabajo quedan en una situación de desventaja respecto de aquellas que si la tienen. Una señora señaló que los miembros de la comunidad la ayudaron con la instalación, pero nadie la ayuda con el mantenimiento.

c. Desempeño del paquete tecnológico: necesidades cubiertas y latentes

El total de personas consultadas han expresado su conformidad con el paquete tecnológico en la medida de que ha impactado positivamente en su vida cotidiana. Este primer resultado contribuye al cumplimiento de la hipótesis principal de esta investigación la cual apunta a que *El Proyecto K'oñichuyawasi mejoría las condiciones de las viviendas de las familias del distrito de Langui en Cusco*. A continuación se muestra una matriz que sistematiza los testimonios de los entrevistados en función a los temas mencionados en sus entrevistas. Estos han sido agrupados en etiquetas y cada variable simboliza una correspondencia entre etiquetas a lo largo de las entrevistas realizadas.

Tabla N° 1: Matriz de testimonios

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W	X	Y	
A		2		1	1					5																
B	2									3																
C																										
D					1	1										1						1				
E	1			1	1	1						1	1					1				1				
F	1			1	1					1			2										1			
G				1										2				1								
H															1											
I																										
J	5	3				1							1													
K																										
L																										
M					1	2					1											2				
N					1		2																			1
O							1																			
P				1																			2			
Q														3		1		2						1		
R					1		1							2		1										
S															1											
T														3		2							1			
U				1	1							2			2								1	1		
V						1																1	1	2		
W																	1					1	2		1	
X																								1		
Y														1												

Se puede concluir que los pobladores reconocen una mejora en las condiciones de vivienda, pues la concentración de etiquetas se ha enfocado en estas dos variables. Sin embargo, en la información encontrada en el trabajo se puede apreciar que existen diferentes aspectos en la relación entre el paquete tecnológico y los beneficiarios que pueden afectar a la implementación del proyecto en la comunidad: el primer aspecto es que en cuatro casos se vio que el Muro Trombe es muy fácil de romper y muchas familias habían dejado de usarlo por su deterioro. Ante esta situación, las familias beneficiarias mantenían una actitud pasiva pues esperaban que los gestores del proyecto gestionaran la reparación. Esto refuerza la tesis de Foster, acerca de que en un sistema cerrado como lo es una comunidad campesina, la suerte es efímera y los pobladores están acostumbrados a que este beneficio no sea eterno. Más bien, ante ello surge una nueva necesidad, que es la de contar con el proyecto para recibir el beneficio.

Otro punto que refuerza el argumento de la no apropiación de la tecnología tiene que ver con el conocimiento de los beneficiarios respecto del paquete tecnológico. Aunque hacen uso diario del mismo, los beneficiarios no tienen noción de lo que es en sí, lo cual puede explicarse por el tipo de capacitación recibida. Del total de personas entrevistadas, solo el 30%, aproximadamente, dijo conocer qué era; sin embargo, cuando se ha descrito cada uno de sus elementos, sí manifiestan su experiencia en el uso y mantenimiento del mismo.

En el levantamiento de información se consultó a los beneficiarios acerca de cada uno de estos elementos y se verificó que las personas beneficiarias han aceptado con mayor naturalidad sólo dos elementos del paquete tecnológico: la cocina

mejorada y la chimenea reforzada. Esta diferencia se explica por la facilidad con la que reconocen el beneficio reportado en función a su uso y por el tipo y frecuencia de mantenimiento que requieren.

En tal sentido, más del 90% de entrevistados manifestó saber cómo usar la cocina mejorada, un 95% cómo darle mantenimiento y un 98% cómo repararla en caso esta sufra algún desperfecto. La mayor aceptación de estos elementos se puede explicar debido a que la cocina mejorada tiene un diseño familiar al estilo de la cocina de leña o bosta que ellos suelen usar. Además, dentro de los diseños aprobados por GRUPO PUCP se valora la regulación de la altura de la cámara de combustión de la cocina acorde a la persona que hará uso de la misma, así resulta adecuada para el uso de acuerdo a las costumbres y hábitos de las personas usuarias.

Se puede afirmar, también, que el Muro Trombe y el techo sellado han recibido una menor aceptación debido a la escasa familiaridad que tienen los pobladores con estos elementos, ya que nunca han formado parte de sus usos para afrontar las bajas temperaturas. Incluso, solo un 30% del total de entrevistados reconocieron en primer lugar al Muro como un elemento que aporte a la mejora de sus condiciones de vida. Asimismo, si bien el 90% de entrevistados manifestó saber cómo usarlo diariamente y un 50% cómo darle mantenimiento, la mayoría (90%) manifestó que no lo podría instalar por su cuenta debido a que los materiales que lo conforman no son posibles de encontrar.

En este punto, un aspecto importante a resaltar es el papel que cumple el policarbonato en el funcionamiento del Muro Trombe. Este material fue elegido como un elemento de reemplazo al agrofil, material plastificado que fue usado en primer lugar para instalar estos muros. Este cambio se dio debido a que el calentamiento de la temperatura al interior podía provocar que reviente si no se retiran las tapas en horas de la mañana. En este sentido, el policarbonato corrige el problema, pero tiene un costo mayor. Por otro lado, este material no está disponible en los mercados locales, ni en mercados cercanos, como podrían ser Sicuani o Espinar. Y en los mercados en donde está disponible, tiene un precio muy elevado para el poder adquisitivo promedio de los beneficiarios. Es por ello que GRUPO PUCP realiza la compra al por mayor con un costo unitario menor al de en los mercados cercanos. Sin embargo, esto supone un problema en el momento en que las personas deben realizar reparaciones o quieren realizar la instalación del muro por su cuenta pues es necesario contactar con el personal de GRUPO PUCP.

Con relación al techo sellado, los beneficiarios le prestaron poco interés. Del total de entrevistados solo un 25% manifestó que era beneficioso para sus viviendas. Esto es porque su función es de soporte al Muro Trombe y no requiere mayor mantenimiento que la corrección de fisuras o grietas que puedan permitir la fuga de aire caliente de las habitaciones. Esta función de complemento es entendida de forma mecánica, pues se evidencia que, a pesar de no conocer sus beneficios, sí conocen acerca de su instalación y mantenimiento. Esto se puede constatar al analizar las respuestas de

los entrevistados, en las cuales el 85% manifestó que sabrían como instalar el techo sellado y un 90% como darle mantenimiento.

d. Efectos en energías renovables y beneficios reportados

Los entrevistados respondieron a una encuesta de caracterización de hogares y a una entrevista a profundidad para determinar diferentes aspectos relacionados con los beneficios del paquete tecnológico y las energías renovables. Apenas un 35% dijo tener conocimiento de lo que es energía renovable, lo cual demuestra que el uso del paquete tecnológico no está relacionado a la necesidad o interés por mantener el uso de energías renovables y ambientalmente amigables. Sin embargo, los datos también arrojan una situación interesante en cuanto a sus hábitos en atención a su salud y educación. Por un parte disminuyó la asistencia de los miembros de las familias a la posta médica por problemas relacionados a enfermedades respiratorias, mejorando el rendimiento escolar y la asistencia a la escuela que, en el caso de Langui –así como en muchas zonas rurales del país- están alejadas de sus comunidades.

Con relación a los beneficios del Muro Trombe, se ha tomado como referencia una investigación realizada por Daniel Abarco, que desde la Ingeniería Mecánica analiza el efecto de la tecnología de calefacción pasiva mediante energía solar en la comunidad de Langui en el año 2014. En su investigación, Abarco realiza una serie de mediciones en un lapso de 20 días con el fin de determinar los ciclos de temperatura que presenta el Muro Trombe. Asimismo, establece la temperatura promedio que genera dentro del hogar durante su hora de funcionamiento y la comparación relativa con viviendas que no lo tienen. (Abarco 2014)

Abarco ha determinado que el Muro Trombe puede llegar a producir más de 30°C como máximo cuando se encuentra funcionando durante el día a una temperatura exterior media cercana a los 15°C y puede conservar el calor por hasta 10°C, en promedio, mientras en el exterior se sostiene una temperatura ambiental de hasta -5°C. (Abarco 2014; 160)

Se puede afirmar así, que se ha cumplido la segunda hipótesis, relacionada a que *el empleo de las energías renovables permitiría combatir los efectos de contaminación intradomiciliaria y afrontar las bajas temperaturas de las familias del distrito de Langui en Cusco.*

e. Estrategias para combatir el friaje

Las bajas temperaturas ha acompañado a los pobladores de Langui desde siempre, por lo tanto, existen diferentes formas de respuesta ante este fenómeno. En tal sentido, hay tres frentes posibles para realizar acciones que mitiguen los efectos del friaje.

En primer lugar, el aporte que brinda el GRUPO PUCP a los pobladores de Langui. El proyecto lleva interviniendo en la zona durante ocho años, en los cuales se han implementado cerca de 125 paquetes tecnológicos. En la actualidad, del total

de viviendas beneficiadas, sólo 21 familias hacen uso de él, debido a que en las diferentes fases de intervención no se plantearon medidas de mantenimiento y renovación del paquete.

A nivel del Estado, el Programa Nacional de Vivienda Mejorada del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2015⁵⁴), maneja un conjunto de convenios con el gobierno regional para la construcción y reparación de viviendas para el sector rural mediante un proceso de focalización y priorización que incluye una evaluación socio económica y una evaluación técnica para la selección de beneficiarios.

En la comunidad de Langui se vienen ejecutando siete convenios, los cuales construyen nuevas viviendas de adobe reforzado, techos de madera y piso entablado para contrarrestar los efectos del frío extremo en zonas alto andinas. En la práctica no representa una competencia en estricto porque el GRUPO PUCP se encarga de implementar un paquete tecnológico que genera mejoras en una vivienda ya existente, mientras que el PNVR se encarga de construir nuevas viviendas. Por otro lado, el Gerente de Obras como el Alcalde distrital de Langui, manifestaron que no se tiene una política de prevención o mitigación frente a los cambios de temperatura extremos en Langui. Las principales obras de infraestructuras que lleva a cabo la municipalidad tienen que ver con programas de tecnificación de riego y captación de agua con fines agropecuarios.

Para los fines del proyecto y de sus competidores, es relevante también el siguiente hallazgo a nivel comunal expresado en el siguiente cuadro: las personas entrevistadas no consideran que las bajas temperaturas en la zona son su problema prioritario.

Cuadro N°1: Frecuencia y Porcentaje de Personas que reconocen al Frijaje como una preocupación.

Frecuencia de personas entrevistadas	Frecuencia de personas que reconocen al friaje como una preocupación	Porcentaje de personas que reconocen al friaje como una preocupación
14	2	14.3%

Fuente: Entrevista a los participantes del proyecto. Elaboración propia

f. Análisis Organizacional

En las entrevistas realizadas a los gestores del Proyecto, se pudo verificar que presenta serios problemas de organización interna. Tal como nos manifestó Miguel Hadzich, Director de Grupo PUCP *“El proyecto no cuenta con instrumentos de gestión. Nosotros trabajamos de acuerdo a cada necesidad. Uno de los problemas es que nadie quiere hacer eso. Existe una deficiencia de personal que se debe solucionar”*.

⁵⁴ Ver <http://www.vivienda.gob.pe/pnvr/trabajamos.html>

Asimismo, si bien cuentan con un sistema de indicadores para el monitoreo de las viviendas, estos están vinculados solamente con el funcionamiento del Muro Trombe. No cuentan con instrumentos de medición para el monitoreo del proyecto, ni menos para la gestión con los beneficiarios. En referencia a la vinculación de los objetivos de proyecto con los objetivos de desarrollo, se manifestó que el proyecto no ha sido diseñado para cumplir con estos, sino que responde al cumplimiento de las necesidades.

El GRUPO PUCP manifiesta que tiene como posibilidad el rediseño de los proyectos para enfocarlos en torno a la sostenibilidad, sin embargo, al ser este un proyecto que depende del Departamento de Ingeniería de la Universidad Católica, este no puede cambiar de enfoque si no se entiende la importancia de la misma. Desde el GRUPO PUCP, se tiene en cuenta que los proyectos deben considerar los siguientes criterios para la caracterización de las zonas de intervención: 1) Tecnología, 2) Economía, 3) Política, 4) Social y 5) Ambiental; sin embargo, también reconocen su propia desorganización. En las entrevistas se reveló que han tenido varias iniciativas de modernización de su organización interna, pero todas han fracasado por factores de adaptación y adecuación a las nuevas técnicas. En palabras de Miguel Hadzich; *“Mucha gente ha querido ordenarnos y no han podido. No se puede ordenar aquí [...] Si tienes buenas intenciones, no importa que seas desordenado. Todo lo que hagas, tienes que demostrar que está bien hecho”*.

Otro aspecto a resaltar dentro de los hallazgos reportados con relación a la organización, es la visión que se tiene de la gestión comunitaria en la implementación de los proyectos. Para los gestores del proyecto, la implementación del paquete tecnológico en una vivienda de la comunidad puede generar un efecto cadena en la que los vecinos de la vivienda mejorada reconocerán la utilidad y la necesidad de instalar el paquete tecnológico, por lo que se dará una reacción en cadena promovida por una envidia sana. A esto se agrega la experiencia que el GRUPO PUCP ha recogido a lo largo de estas intervenciones, lo cual puede ser resumido en este testimonio: *“Como GRUPO hemos aprendido a no meternos en los conflictos sociales generados por el proyecto”* (Miguel Hadzich). Muchos de los hallazgos encontrados en campo han demostrado que el proyecto tiene un potencial muy grande en cuanto a beneficios en la parte técnica, pero ha presentado deficiencias en la parte relacionada al relacionamiento con los beneficiarios, lo cual puede deberse a la organización interna del GRUPO PUCP.

Conclusiones y Recomendaciones

De los capítulos anteriores se puede concluir que el proyecto cumple con sus objetivos técnicos, pues posee una tecnología funcional para resolver el problema de las bajas temperaturas en las zonas alto andinas, además que mejora las condiciones de vivienda en general, al disminuir la presencia de sustancias contaminantes provenientes de la cocina. Sumado a eso, el paquete tecnológico ha sido valorado de forma positiva por los beneficiarios.

Sin embargo, los problemas que presenta se han generado por la ausencia de una estrategia estructurada para su gestión. Es importante reconocer que GRUPO PUCP nació con un perfil técnico cuyo propósito fue llevar las innovaciones tecnológicas que desarrolla el Departamento de Ingeniería a la práctica. Esto quiere decir que más que visualizar al proyecto como una organización con una misión, visión y objetivos propios de un proyecto social, ha sido concebida como una plataforma para llevar la ciencia a la acción. Es importante reiterar que, bajo estos parámetros, el proyecto ha cumplido sus objetivos iniciales. La encrucijada se origina entonces cuando la tecnología en sí no basta para generar una mejora real en las comunidades alto andinas, que existen más variables que resolver que las que puede cubrir la ingeniería y que un modelo de gestión como el planteado inicialmente, resulta limitado para afrontar la problemática real.

Es allí donde el establecimiento de un enfoque interdisciplinario entra a complementar un excelente trabajo a nivel de tecnología. Esta sección pretende abrir el debate en torno a un conjunto de propuestas que la gestión social propone para hacer de “K’oñichuyawasi; Casas Calientes y Limpias” un proyecto social sostenible.

Propuesta de un modelo de organización para el Proyecto “K’oñichuyawasi; Casas Calientes y Limpias”

Para delimitar las propuestas, se ha creído conveniente enmarcarlas dentro de los catorce principios de la administración propuestos por Edwards Deming para la gestión de excelencia de organizaciones. En ese sentido, se analizarán algunas acciones de mejora que podría implementar el GRUPO PUCP para el proyecto.

Deming propone cuatro dimensiones en las cuales se desarrollan sus catorce principios. La primera alude al *reconocimiento de la existencia del sistema* (Deming; 1994), el cual agrupa los puntos uno, dos y catorce, que hacen referencia a la importancia de tomar conciencia acerca de la organización como un agente de cambio, que por encima de los objetivos principales o estructurales de la organización, es necesario crear la visión de que el producto ofrecido debe responder a estándares de calidad específicos y que la organización no solo debe preocuparse por obtener el mayor valor posible, sino además asegurar que la calidad del producto sea una constante.

En el GRUPO PUCP, esa visión debe incluir el hecho de que, como una organización destinada a apoyar al sector rural, es imprescindible considerar sus “productos”⁵⁵ como sociales, pues generan valor social. La visión del paquete tecnológico como un producto social debe impulsar a la organización a plantearse una reforma del perfil requerido para su aplicación en campo. Es necesaria la presencia de especialistas en gestión de proyectos, así como de científicos sociales que ayuden a hacer una caracterización real de la comunidad en la que se quiere intervenir. Asimismo, estos

⁵⁵ Consideremos a los productos no solo a bienes tangibles o concretos, sino además las tecnologías que GRUPO PUCP desarrolla en sus diferentes proyectos.

realizarán la gestión con los actores, tanto en la comunidad como con los posibles aliados con los que puede contar el proyecto para expandir su rango de acción.

El segundo punto de Deming alude a la teoría de la variación que agrupa a los principios tres, cuatro, cinco y once. Este consiste en la optimización de los procesos de producción a través de la estabilización del personal y los procesos que llevan a cabo para desarrollar el trabajo. En tal sentido, el GRUPO PUCP podría hacer una revisión exhaustiva de los procesos que sostienen su trabajo, tanto a nivel técnico como administrativo y normalizar la forma de operar a través de protocolos y manuales de proceso. Para este punto es necesaria la participación de todos los miembros de la organización, ya que una vez definidos se deben evitar las modificaciones constantes de los procesos. Esto generará que se adecúen a la forma de trabajar, mejorando la aplicación de los productos sociales.

La tercera dimensión que propone Deming se relaciona con la teoría del conocimiento, la cual abarca los principios seis y trece. Aquí se habla de la generación de conocimiento a dos niveles. El primer nivel es el del aprendizaje formativo y el segundo es de la formación continua en el trabajo. Esto quiere decir que las personas no solo deben cumplir su trabajo sino, además, generar conocimiento a través del mismo. En el GRUPO PUCP este debe ser un elemento fundamental, pues se debe tener en cuenta no sólo los conocimientos técnicos necesarios sino además los diferentes enfoques, estrategias y experiencias de proyectos sociales, pues esta información puede generar un mayor valor social en la zona de intervención.

Por último, la cuarta dimensión de Deming trata de la Psicología del ser humano; que comprende los principios siete, ocho, nueve, diez y doce. Aquí se va más allá de la gestión de los recursos del proyecto o del valor que generan los productos, y se centra en la gestión de personas. En tal sentido, la organización debe conocer a los profesionales con los que cuenta y, en base a sus fortalezas y debilidades, aprovechar su potencial para programar actividades. En el GRUPO PUCP la principal fortaleza es que las relaciones entre sus miembros son muy horizontales, son un grupo unido y comprometido con el cambio en el sector rural. Esa motivación propia de los proyectos sociales es un combustible altamente valioso para impulsar las actividades del proyecto, por lo que se deben reforzar estos lazos.

Bibliografía

- ALZATE, Erika., María Alejandra VÉLES y Yolanda LÓPEZ.
2012 "New rural housing framed in the healthy housing strategy". *Hacia La Promoción de La Salud*. Antioquia, año 17, número 2.
- CORDERO, Ernesto.
2009 *Mejoramiento de la vivienda rural: impacto de la instalación de piso firme y estufas ecológicas en las condiciones de vida de los hogares*. Estudios Agrarios. México DF.



CUETO, Rosa María, Evelyn SEMINARIO y Anna BALBUENA.

2014 “Significados de la organización y participación comunitaria en comunidades vulnerables de Lima Metropolitana”. *Revista de Psicología*. Lima, volumen 33, número 1.

IGUÑIZ, Javier.

2001 Inclusión/Exclusión en perspectiva relacional y desarrollo humano. *Inclusiones y desarrollo humano: relaciones, agencia, poder*. Lima: Fondo Editorial PUCP,

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS

1994 Observación General N° 4. *Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS

1966 Artículo 11. *Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

2009 Decreto de Urgencia N° 060 - 2009. Lima, 13 de mayo.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

2008 Decreto de Urgencia N° 019-2008. Lima, 4 de junio.

SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN PARA LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN

2009 *Reglamento para la evaluación y certificación de la cocina mejorada*. Lima.

TUBINO, Fidel, Catalina ROMERO, y Efraín GONZALES.

2014 *Inclusión y Desarrollo Humano: Relaciones, Agencia, Poder*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS.

1966 *Pacto Internacional de los derechos económicos, sociales y culturales de la Organización de Naciones Unidas*. Ginebra: Organización de las Naciones Unidas. Consulta 12 de junio 2016. <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS.

1991 *El derecho a una vivienda adecuada*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas. Consulta 12 de junio 2016. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf?view=1>

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAD PARA EL DESARROLLO - PNUD.

2012 *Memoria Anual 2012*. Lima: PNUD. Consulta 12 de junio de 2016.

PRATEC.

1998 *La regeneración de Saberes en los andes*. Lima: PRATEC. Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO

2009 *Reglamento para la evaluación y certificación de la cocina mejorada*. Lima. Consulta 12 de junio de 2016. http://www.vivienda.gob.pe/dnc/archivos/Estudios_Normalizacion/Normalizacion/normas/ReglamentoGINCocinasMejoradas.pdf

VARGAS SOTA, Justo Pastor.

2013 *Reporte. Viviendas Saludables. Una Experiencia esperanzadora frente al friaje - Centro Guaman Poma de Ayala*. Cusco. Consulta: 12 de junio de 2016. http://perusolar.org/17-spes-ponencias/05-Ambiente-construido/VargasSotaJustoPastor/Vargas_Sota_Justo_Pastor.pdf

WORLD VISION PERÚ.

World Vision Perú. Consulta 12 de junio 2016. <http://visionmundial.org.pe/>

El emprendimiento en las personas con discapacidad en el distrito de Villa María del Triunfo es una vía para el logro de su vida independiente

Patricia Nieto Escobedo⁵⁶ y Pablo Peña Becerra⁵⁷

Marco general

En el Perú existe una población importante de personas con discapacidad (PCD) que viven en situación de exclusión económica y social. La información sobre su situación en el mundo laboral es muy escasa, tal como se muestra en los resultados de la encuesta sobre empleo y trabajo de las PCD en Lima Metropolitana y el Callao realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en el año 2012. En ella se reportó que solo el 16,4% de esta población económicamente activa estuvo ocupada, el 1.2% es empleador y el 9% genera su autoempleo; solo el 15,8% tiene calificación técnica o superior y el emprendimiento en PCD ni siquiera se menciona. Esta data es un tema de interés para los investigadores que desean generar conocimiento que pueda orientar a las instancias del gobierno e instituciones que trabajan en beneficio de esta población y especialmente para decisores de políticas públicas para PCD.

A través de esta investigación se busca generar conocimiento sobre el emprendimiento en las PCD en el distrito de Villa María del Triunfo (VMT), dejando como propuesta su aplicabilidad práctica en la creación de una empresa social conformada por personas con discapacidad que tienen la característica de ser emprendedoras, como una alternativa para el logro de una vida independiente.

Tiene como objetivo general evaluar las políticas de promoción del emprendimiento de las PCD a nivel nacional, regional y local, a través del análisis del entorno normativo, el ambiente financiero, la predisposición de las empresas de responsabilidad social o corporativas para tercerizar alguna actividad de sus procesos productivos, así como

⁵⁶ Patricia Margarita Nieto Escobedo, Licenciada en Administración de Empresas y Licenciada en Derecho. En el 2003 participó como becaria en el V Curso Especialización en Mercado de Valores organizado por la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV). También fue becada por la organización AOTS (Association for Overseas Technical Scholarships), mediante la cual participó en "The Program on Corporate Management for Latin America - LACM" (Gerencia Corporativa para Latinoamérica) realizado en la ciudad de Nagoya, Japón en 2007. Es Conciliadora Extrajudicial, especialista en Derecho de Infancia. Ha obtenido la certificación de Nivel 1 en PMD Pro. Desde hace 10 años trabaja en la ONG Buckner Perú como Directora de Programas buscando promover y restituir el derecho de la niñez a vivir en familia, así como para fortalecer a las familias que están en situación de riesgo y vulnerabilidad. Ha participado en diversos eventos y congresos dentro y fuera de Perú relacionados a restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como relacionados a las personas con discapacidad.

⁵⁷ Pablo Peña Becerra, con estudios universitarios en Ingeniería Pesquera, Oceanografía e Hidrobiología por la Universidad Federico Villareal (Lima), obtuvo el Título en Segunda Especialización en Preparación y Evaluación de Proyectos de Inversión por la Universidad Nacional de Ingeniería (Lima), se especializó en Economía en Gestión Pública por la Escuela Superior de Administración de Negocios (Lima), obtuvo el Grado de Magister en Gerencia Social con mención en Gerencia de Desarrollo Económico Local por la Pontificia Universidad Católica del Perú (Lima), obtuvo el Grado de Magister en Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación y el Desarrollo Local por la Universidad EAFIT (Medellín). Con eventos de capacitación y pasantías por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE en Trento (Italia), Universidad de Barcelona (España), Universidad tecnológica de Rafaela (Argentina), entre otros. Con experiencia laboral de 35 años en entidades públicas, privadas y organismos multilaterales de desarrollo en El Salvador, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Venezuela, Perú, Bolivia, Argentina, Brasil, Paraguay.

el comportamiento de las PCD con el fin de proponer la creación y operación de una empresa social que les permita el desarrollo de una vida independiente.

Esta investigación se plantea como hipótesis: (i) que las políticas emanadas por los gobiernos nacional, regional y local son nulas o poco promotoras de emprendimientos; (ii) que las PCD en el distrito del VMT no cuentan con las competencias y calificaciones para asumir el riesgo de un emprendimiento; (iii) que las PCD no cuentan con recursos financieros que apoyen sus iniciativas emprendedoras; y, (iv) que las empresas con o sin responsabilidad social de VMT o de zonas aledañas tercerizan parte de sus procesos productivos o adquieren bienes o servicios proveídos por una empresa social formada por PCD en su área territorial.

En el capítulo I se plantea el problema central, sus antecedentes, los objetivos de la investigación y la hipótesis, tal como se mencionó en los párrafos precedentes.

En el capítulo II se expone la metodología usada en la presente investigación, la misma que responde a una estrategia cualitativa y cuantitativa, permitiendo desarrollar una teoría de acuerdo a lo que se iba analizando, se definen las variables y se determinan las unidades y las fuentes de investigación. Del mismo modo, se realiza una breve descripción de los instrumentos para relevar información y se describen algunas limitaciones y barreras encontradas durante el proceso de investigación.

En el capítulo III se elabora el marco teórico basado en tres enfoques conceptuales: (i) el enfoque de derecho al desarrollo sustentado en la Convención Universal de los Derechos Humanos, en la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, en el emprendimiento expresado como un derecho de segunda generación y en la empresa social como una expresión del emprendimiento; (ii) la empresa social concebida con un enfoque de Desarrollo Territorial; y, (iii) el enfoque de exclusión social.

En el capítulo IV se realiza el diagnóstico que describe y explica la situación real del emprendimiento en las PCD en el distrito de Villa María del Triunfo, objeto de estudio. En primer lugar se realiza una caracterización del distrito de VMT, la experiencia internacional de la situación de las PCD y el emprendimiento en ellas, el marco legal vigente en el Perú, la definición de los actores que son i) las propias PCD del distrito de VMT registradas en la Oficina Municipal de Atención a la Persona con Discapacidad (OMAPED) en la cual primeramente se tuvo que hacer una depuración de aquellos registros incompletos o inubicables para luego agruparlos de acuerdo a los criterios: tipo de discapacidad, sexo, edad y educación, realizándose también la pre-selección por edad, por tipo de discapacidad y por nivel de educación. ii) las diversas organizaciones a nivel de gobierno central, regional y local, y iii) el sector privado, que son las empresas privadas del distrito de VMT, las organizaciones financieras y las organizaciones no gubernamentales.

Cabe resaltar que uno de los principales hallazgos está relacionado al tema del desconocimiento imperante en las empresas sobre los derechos de las PCD, ya

que no conciben contar entre sus proveedores a una empresa social conformada por PCD por los prejuicios sobre su capacidad productiva. A pesar de que existe la normatividad que promueve la contratación de PCD, en la práctica no se logra cumplir a cabalidad este mandato. Además, en el distrito de VMT las PCD son convocadas sólo para actividades específicas de imagen institucional, atendiéndolas bajo un enfoque meramente asistencialista, demostrando el desconocimiento de las propias autoridades de los derechos que tienen las PCD, ya que no se les toma en cuenta, ni como actores del desarrollo territorial y menos para brindarles los servicios a los que tienen derecho de acuerdo a ley.

En el capítulo V se plantea la propuesta central, describiendo en forma breve el proceso de selección de las personas emprendedoras con discapacidad del distrito de VMT tomando en cuenta sus capacidades, competencias y actitudes. Asimismo, se describe el tipo de organización ideal, se elabora una propuesta de plan de negocio y se describen cinco alternativas de financiamiento para obtener capital inicial.

Por último, en el capítulo VI se realizan las conclusiones y recomendaciones que son producto de la presente investigación y que seguramente van a dar lugar a futuras investigaciones o incidencia en las políticas públicas que promuevan el emprendimiento de las PCD y temas afines a la inclusión laboral de este colectivo.

Metodología

Para la elaboración de la investigación aplicada se empleó la estrategia metodológica cuali-cuanti: la cualitativa, también conocida como investigación naturalista fenomenológica o interpretativa (Álvarez-Gayou 1999), y la cuantitativa, pues se presentan los resultados de la información estadística recolectada (Hernández y Bautista 2014). Los autores desarrollan una teoría de lo que sucede basada en un método de recolección de los datos no estandarizados y se efectúa una medición numérica solo en aquellos casos en que se disponga de una base de datos, por lo que el análisis no es estadístico. La estrategia es flexible y se mueve entre los eventos y su interpretación con un carácter holístico, en la medida que permite ver el todo y no solo algunas de sus partes, dado que los resultados no se pretenden generalizar de manera probabilística.

Se optó por un enfoque mixto priorizando el análisis cualitativo, pero asociado a un análisis cuantitativo de algunas de las variables. Los indicadores cuantitativos son usados en aquellos casos en que la información es ofrecida numéricamente, tales como los censos, informes oficiales e información bancaria. Cuando en la investigación se levanta información de las personas sobre sus características o las acciones de las políticas o normas, proponen usar la gradualidad escalar, procesando esto último vía la codificación de categorías o la construcción de escalas de valor.

Planteamiento de nuestra propuesta central

La investigación aplicada contribuye a la Gerencia Social, ya que trata de un estudio del empleo y, en particular, del emprendimiento de las PCD, que es un área de poco o ningún estudio. Permite conocer la situación laboral de esta población vulnerable en el distrito de Villa María del Triunfo, ubicada en la zona sur de la ciudad de Lima, Perú, tomando en cuenta los derechos de las personas con discapacidad, especialmente el derecho de emprender iniciativas de negocio que permita a este colectivo asegurar su sustento y su contribución a la familia. Además, es una propuesta que contribuirá al desarrollo de su comunidad, lo cual se alinea a los objetivos de desarrollo sostenible, tales como reducción de la pobreza, crecimiento inclusivo y empleo productivo, promoción de sociedades pacíficas y productivas, entre otros.

De esta manera, el estudio contribuye con el compromiso moral y profesional de aportar al país en su objetivo como nación y como parte del compromiso de las Naciones Unidas de dejar un mundo mejor para las futuras generaciones.

La propuesta es una iniciativa promotora, innovadora y sostenible que permitirá un cambio sustancial en la vida de las PCD y en la comunidad en la cual habitan. De igual forma, la investigación aplicada propuesta tiene su análisis en el origen o en la aplicación inicial de las siguientes políticas promotoras del emprendimiento en las PCD, como son la Ley No. 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, de fecha 24 de diciembre de 2012 y en su Reglamento de mayo de 2014 y el Plan de Igualdad de Oportunidades 2009-2018 (Decreto Supremo 007-2008-MIMDES) y el Plan de Desarrollo Concertado del distrito de Villa María del Triunfo 2007-2017 (Acuerdo de Consejo N° 038-2009/MVMT Villa María del Triunfo, 8 de mayo de 2009).

Si bien no hay una línea estratégica específica para el desarrollo de las PCD, se puede aprovechar lo establecido en la línea estratégica económica y en la de participación vecinal con responsabilidad, donde se promueven la instalación de empresas innovadoras y en igualdad de participación para todos.

Existen también políticas relacionadas con la promoción del empleo en general y que tangencialmente pueden beneficiar a las PCD, las que han sido emitidas por el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, el Ministerio de la Producción, el Consejo Nacional de las Personas con Discapacidad (CONADIS), entre otras.

En cuanto al sector privado, se toma en cuenta a las empresas del distrito de VMT o zonas aledañas que tienen en sus políticas la responsabilidad social, las que estarían dispuestas a contar entre sus proveedores de bienes o servicios a una empresa conformada por una población vulnerable como lo es la PCD que, a pesar de su discapacidad, estaría preparada para cumplir con los estándares de calidad como cualquier otra empresa para así lograr su misión social y el desarrollo económico de su localidad.



Sin embargo, las posibilidades de contar con el apoyo de una empresa “madrina” se han visto truncadas por las barreras actitudinales de las empresas privadas contactadas, a pesar de que, en algunos casos, hubo cierto interés al momento del primer contacto. Es de esperarse que con el transcurrir del tiempo, tanto las empresas que mostraron un interés inicial, como aquellas que no lo hicieron, comprendan que su rol en la sociedad tiene un sentido social más que meramente lucrativo y que eso es, justamente, lo que las hará más atractivas en el mercado.

Bruni y Zamagni (2007) se refieren a la necesidad de tener una visión territorial del desarrollo, es decir, tomar en cuenta las riquezas con que cuenta un territorio para el diseño de los planes de desarrollo. La teoría de Bruni y Zamagni (2007) sostiene que en estos tiempos de globalización, ya no es posible que primero se haga la producción y luego el Estado se encargue de lo social. No se puede dejar en solitario al Estado para eso, sino que todos somos responsables de todos y, por tanto, conviene más “pedir a la empresa que se vuelva social, incluso en el desarrollo de sus actividades económicas normales”. Las relaciones que se promueven en el mercado para seguir generando valor, deberán estar basadas en la confianza y en la cooperación con la sociedad, en la redistribución de la riqueza y en la reciprocidad.

A pesar de que durante el curso de la presente investigación se ha truncado la oportunidad de crear y poner en funcionamiento una empresa social conformada por PCD, se quiere dejar como sugerencia un modelo de propuesta de estructura organizacional, dado que se cuenta con un grupo que ha sido seleccionado por su espíritu emprendedor y que tienen grandes posibilidades de generar cambios en su comunidad. La propuesta tendría en su estructura organizacional a las propias PDC, a las empresas de responsabilidad social y a representantes de la academia que, para la presente investigación, serían los propios investigadores. Igualmente, se tendría como actores importantes a voluntarios. Se presenta un breve diagnóstico. Idealmente se tendría el diseño organizacional sistémico, el estatuto de la empresa social y el plan de negocios.

Conclusiones y recomendaciones

- 4.1 Son tres los principales factores que impiden la creación y operación de micro y pequeñas empresas que dan empleo o que son propiedad de PCD: i) falta de financiamiento; ii) falta de capacidades y competencias laborales; y iii) falta de mercado.
- 4.2 El nivel de emprendimiento de las PCD en el Perú es muy bajo. En el empleo dependiente, existe discriminación laboral y salarial. Las PCD perciben ingresos a un nivel de subsistencia, lo que las mantiene perniciosamente en la pobreza y extrema pobreza y se encuentran excluidas de una educación y capacitación que les permita adquirir competencias, lo que es agudizado aún

más por la discriminación por género. Debido a estos factores, no pueden aspirar al bienestar y a tener una vida independiente.

- 4.3 La principal limitación o barrera institucional se presenta la mayoría de las autoridades y funcionarios de la Municipalidad de Villa María del Triunfo, e que desconocen los derechos de las PCD. Ellos consideran que deben atenderlas solo por asistencialismo y que buscan hacer un uso político de la discapacidad. Además, tienen prejuicios sobre su capacidad y productividad. Es evidente la soberbia de los más altos cargos en la medida de que su posición les otorga poder. Es notoria también la alta rotación de personal y el bajo nivel profesional del personal. Los recursos humanos, físicos y financieros son escasos en calidad y cantidad para brindar los servicios a las PCD.
- 4.4 La empresa privada, con/sin responsabilidad social, también significa una barrera para lograr los emprendimientos con éxito, debido al total desconocimiento de los derechos de las PCD y a sus prejuicios sobre la capacidad productiva de estas, tanto en la calidad como en la productividad, así como las diferencias de enfoque entre los niveles jerárquicos respecto a la discapacidad.
- 4.5 Las barreras comunicacionales con las PCD se presentan básicamente por su baja auto valoración. De parte de los investigadores, las barreras surgen por el desconocimiento de mecanismos de comunicación, especialmente con las personas con discapacidad intelectual y psicosocial.
- 4.6 Las barreras para el acceso son significativas en Villa María del Triunfo por las características orográficas del territorio.
- 4.7 El CONADIS utiliza para el registro de las PCD el Clasificador Internacional de Enfermedades (CIE-10) bajo un modelo médico, en lugar de usar el Clasificador Internacional de Funcionamiento (CIF), que tiene un modelo social y de derechos, por lo que es difícil identificar la capacidad funcional de las PCD.
- 4.8 El distrito de Villa María del Triunfo se encuentra ubicado al sudeste de Lima Metropolitana, con una geografía mixta, plana y accidentada, con un crecimiento basado en el asentamiento urbano no planificado producto de las constantes migraciones de pobladores del centro y sur del país, con una actividad económica basada en la micro y pequeña empresa informal. Presenta altos índices de pobreza y pobreza extrema, con gobiernos débiles para atender los servicios sociales que debe proveer a su ciudadanía, por lo que no atrae inversionistas que coadyuven al desarrollo del territorio.
- 4.9 A nivel de Iberoamérica se están aplicando una diversidad de medidas para la promoción del empleo, el autoempleo o generación de emprendimiento de PCD. Una de estas medidas es la cuota de reserva de puestos de trabajo



para PCD en la administración pública y en la empresa privada, que puede ser de tres tipos: cuota obligatoria con imposición de sanciones y/o incentivos compensatorios económicos, fiscales, tributarios, etc.; la cuota obligatoria sin sanción efectiva; y la cuota no vinculante basada en una recomendación. Otra estrategia es la preferencia a empresas que contraten PCD en la adquisición de bienes o en la contratación de servicios que realiza la administración pública, los servicios públicos de empleo y orientación laboral. Otras medidas son las pensiones por discapacidad; el teletrabajo o tele-empleo; empleo selectivo y programas de mantenimiento del empleo; jubilación anticipada; acciones para sensibilizar a las empresas sobre el empleo de las PCD; autoempleo, creación y/u operación de emprendimientos por parte de PCD; el empleo con apoyo; empleo protegido.

- 4.10 La medida comúnmente usada por los diferentes países de Iberoamérica es la cuota de reserva de puestos de trabajo para PCD en la administración pública y en la empresa privada, con sanción y/o incentivos. A pesar que muchas veces es incumplida, su disposición se constituye en un mecanismo de fomento del empleo al ser una discriminación positiva en la legislación laboral.
- 4.11 El emprendimiento de las PCD es una medida de poca incidencia en el conjunto de acciones por el empleo y el trabajo. Los factores que limitan su emprendimiento son el nivel educativo y calificación profesional deficiente o no adaptado a las demandas del sistema productivo; una barrera actitudinal negativa por parte del sector público y privado, sobre todo lo relacionado a la productividad y calidad de los productos elaborados; y una fuerte restricción financieras o de mercado. Estos factores se ven agudizados cada vez más, por cuanto los recursos asignados para la capacitación de los emprendedores y el financiamiento de iniciativas, está en función de la disponibilidad de recursos públicos que, al ser escasos, tienen alternativas prioritarias a la del cumplimiento de lo establecido en las legislaciones laborales.
- 4.12 La preferencia que se les otorga a las empresas promocionales de bienes, servicios u obras en los procesos de contratación de bienes, servicios u obras convocados por entidades públicas, de acuerdo a la Ley 29973 y al Decreto Supremo 013-2013-PRODUCE, es una preferencia al final del proceso, que estipula que tiene preferencia la empresa promocional o MYPE de PCD en el caso de empate entre dos o más propuestas de igual calidad y precio. La aparente preferencia no es tal si se analiza la estructura de precios de los oferentes con/sin discapacidad. Cualquier empresa de PCD debe invertir en adecuar su centro laboral a las características de sus trabajadores, así como modificar el acceso arquitectónico para que los espacios y sean compatibles a las PCD.
- 4.13 Los ajustes deben ser razonables al ambiente de trabajo, herramientas, dispositivos, equipos y mobiliario para no reducir la productividad a las

competencias de los trabajadores y caminos en los espacios sociales para permitir el descanso de los trabajadores, cuando corresponda. Esta mayor inversión significará un adicional en que no incurre el oferente sin discapacidad, por lo que las ofertas de las empresas de PCD no podrán obtener los contratos del Estado al tener un mayor precio.

- 4.14 Los programas laborales a cargo del MTPE, como Jóvenes Emprendedores e Impulsa Perú, a pesar de que tienen entre sus objetivos la asesoría, capacitación y acompañamiento de los emprendedores PCD, en el período 2011-2015, no han logrado sus objetivos, con lo cual la marginación y exclusión de las PCD continúa por parte del Estado.
- 4.15 El Ministerio de Producción, a través del Programa NIE y la Ley de Promoción de la MYPE, potencialmente permitiría a las PCD acceder a los beneficios que se deriven de la acción del Estado en la creación y desarrollo de las MYPE, sin embargo el Programa NIE coloca la barrera educacional de secundaria completa que el promedio de las PCD no tiene y la Ley de Promoción restringe la participación de las PCD a empresas menores de fotocopiado y mensajería.
- 4.16 La Municipalidad de Villa María del Triunfo considera que el colectivo de las PCD no existe pues, por una parte, no son tomados en cuenta como actores en el desarrollo territorial local y, por otra, no se les da los servicios a los que tienen derecho según la ley.
- 4.17 Las características de las PCD en Villa María del Triunfo siguen el perfil típico de las poblaciones PCD en el Perú, es decir de bajo nivel educativo y predominantemente jóvenes y jóvenes adultos. En esta población la mayoría son hombres y hay alto porcentaje de discapacidad intelectual.
- 4.18 Las empresas con/sin responsabilidad social que fueron entrevistadas para la investigación, tienen restricciones en admitir los productos y/o servicios ofrecidos por empresas formadas por PCD. Los principales factores son: total desconocimiento de los derechos de las PCD, prejuicios sobre su capacidad productiva, tanto en la calidad como en la productividad y diferencias de enfoque en la perspectiva de la discapacidad entre los niveles jerárquicos que tiene como una consecuencia natural la nula, poca o escasa solidaridad con esta minoría poblacional, la que se traduce en un individualismo, no solo de la persona en singular, sino de la persona en plural (yo, mi familia, mi empresa), por lo que se olvida el rol colectivo que significa la sociedad, especialmente si se quiere ser justo y equitativo.
- 4.19 La disponibilidad de recursos financieros promocionales para el desarrollo de la MYPE en el área urbana, está a cargo de COFIDE como institución financiera de segundo piso, por lo que el acceso al crédito es altamente competitivo.



- 4.20 La academia, dada su reconocida presencia y amplia capacidad académica e institucional, debería constituirse en un pilar del desarrollo territorial y convertirse en un eje articulador dinámico en ese espacio. Para ello se hace necesario establecer convenios con las municipalidades para llevar a cabo la puesta en valor de iniciativas que favorezcan a las poblaciones vulnerables. Estas iniciativas, que se estructurarían en el marco de los respectivos planes de desarrollo local concertado (PDLC), se constituirían en investigaciones aplicadas. Asimismo, se hace necesario establecer convenios con las empresas con/sin responsabilidad social para que apoyen estas iniciativas en favor del crecimiento y desarrollo de las comunidades y, por ende, el de los ciudadanos que la habitan.
- 4.21 Promover ante la Comisión de Poblaciones Vulnerables y Personas con Discapacidad del Congreso de la República, una iniciativa de cambio en la Ley 29973, para permitir que una empresa con/sin responsabilidad social, que contrate la adquisición de bienes y/o servicios de una empresa formada por PCD, pueda registrar estas PCD como parte del cumplimiento de su cuota de reserva.
- 4.22 A fin de favorecer el mercado social, un mecanismo para potenciarlo es el establecimiento de cláusulas sociales en la contratación pública. La cláusula social significa la inclusión de ciertos criterios en el proceso de adquisiciones públicas, por los cuales se evalúan aspectos de política social. Mediante la inclusión de cláusulas sociales, el Estado puede priorizar o discriminar positivamente a las empresas. Las cláusulas sociales pueden establecerse como requisito previo (criterio de admisión), como elemento de valoración (puntuación) y como obligación (exigencia de ejecución).

Bibliografía

Para la elaboración de la presente investigación aplicada se ha revisado una amplia y vasta bibliografía sobre temas de discapacidad, empleo de las PCD, legislación en Iberoamérica sobre promoción de las PCD y el empleo, desarrollo territorial y equidad y exclusión social, por lo que se recomienda revisar la bibliografía en el documento que está disponible en la plataforma de la PUCP.

BORZAGA, Carlo

2003 "Hacia una definición". *Empresa Social*, número 67. Material de Lectura del Curso Institucionalidad y Empresas Sociales, dictado por el Profesor Mario Vargas, Maestría en Gerencia Social, Convenio PUCP-EAFIT.2014

BRUNI, L. & ZAMAGNI, S.

2007 *Economía civil. Eficiencia, equidad, felicidad pública*. Buenos Aires: Prometeo

CENTRO DE ESTUDIOS Y PROMOCION DEL DESARROLLO

2007 Programa Urbano: "Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación" (SISE) *Reporte de Vigilancia N° 2 Presupuesto Participativo 2007*: Villa El Salvador, Villa María del Triunfo y San Juan de Miraflores; en el marco de su Proyecto "Lima Sur en la Agenda Metropolitana: fortaleciendo la capacidad de incidencia en política de los gobiernos locales y de las organizaciones sociales de base.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

2005 *Financiamiento de proyectos sociales de desarrollo*. Consulta: 10/10/2016. <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2002/discapacidad/sociedad-inclusiva/Cooperantes-temas-discapacidad-set-2005.htm>.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

2012 *Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad*

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

2012 *Reglamento Decreto Supremo 002-2014-MIMP*

DEL ÁGUILA, Luis Miguel

2011 *Análisis y evaluación del plan de oportunidades para las personas por discapacidad: aportes desde la Gerencia Social para mejorar las políticas de discapacidad en el Perú*. Tesis para optar por el grado de magíster en Gerencia Social. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

FUNDACION ONCE

2016 *Emprendimiento de personas con discapacidad*. Consulta: 30 de julio del 2016. <http://www.fundaciononce.es/es/pagina/emprendimiento-de-personas-con-discapacidad>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

2005 *Perfil sociodemográfico de las poblaciones en riesgo: niños, niñas y adolescentes que trabajan, madres adolescentes, jóvenes adultos que no estudian ni trabajan, adultos mayores, jefas de hogar y personas con discapacidad*.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E

2012 Resultado de la Encuesta Específica sobre Discapacidad. *La discapacidad a nivel nacional y regional*

JIMÉNEZ BENITEZ, Guillermo

2007 *El enfoque de los Derechos Humanos y las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.

MINISTERIO DE LA PRODUCCION

2011 *Programa nuevas iniciativas empresariales*. Consulta: 15 de mayo de 2015. http://www.mimp.gob.pe/files/programas_nacionales/pncvfs/directorio-sectores-regiones/directorio-por-sectores-produce-nie.pdf



MINISTERIO DE LA PRODUCCION

2013 *Decreto Supremo 013 - 2013* -. Texto Único Ordenado de la Ley de impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial.

ORGANIZACIÓN AMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL OISS

2014 *Medida para la promoción del empleo de personas con discapacidad en Iberoamérica.*

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

1993 *Normas Uniformes sobre la igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad*

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

2008 *Convención de los derechos de las Personas con Discapacidad*

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

2009 *Descentralización, tercerización y subcontratación*

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LA ESTANDARIZACIÓN

2014 *Guía de la ISO 26000 - Responsabilidad social*

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2008 *Decreto Supremo 007-2008-MIMDES*, Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad 2009-2018.

RAFFO, Emma

2011 *Huáscar, 25 años después: De la estera al barrio consolidado*. Lima: USMP.

RAMOS, David

2016 *Emprender, una buena opción para los discapacitados. Oportunidades e inconvenientes*. Consulta: 26 de mayo de 2016.

<http://www.emprendedores.es/gestion/la-integracion-laboral-para-las-personas-con-discapacidad>

ROBERT, D. & WOODS, C.

2005 *Changing the World on a shoestring: the concept of social entrepreneurship*. Consulta el 18 de noviembre 2016.

http://www.thebookshelf.auckland.ac.nz/docs/UABusReview/2005_07_i01-05-asd.pdf

SEN, Amartya

2000 *Desarrollo y libertad*. Barcelona. Editorial Planeta.

TOVAR, Teresa y Patricia FERNÁNDEZ

2003 *Consulta nacional sobre discapacidad*. Comisión especial de estudios sobre discapacidad del Congreso Nacional de la República.

YUNUS, M.

2010 *Building Social Business. The New Kind of Capitalism that serves Humanity's Most Pressing Needs*. New York: Public Affairs.

El modelo de gestión y participación de actores involucrados en la pertinencia cultural de los servicios de salud en la provincia de Churcampá, Huancavelica

Conny Cindy Campos Salazar⁵⁸

Planteamiento del problema de investigación

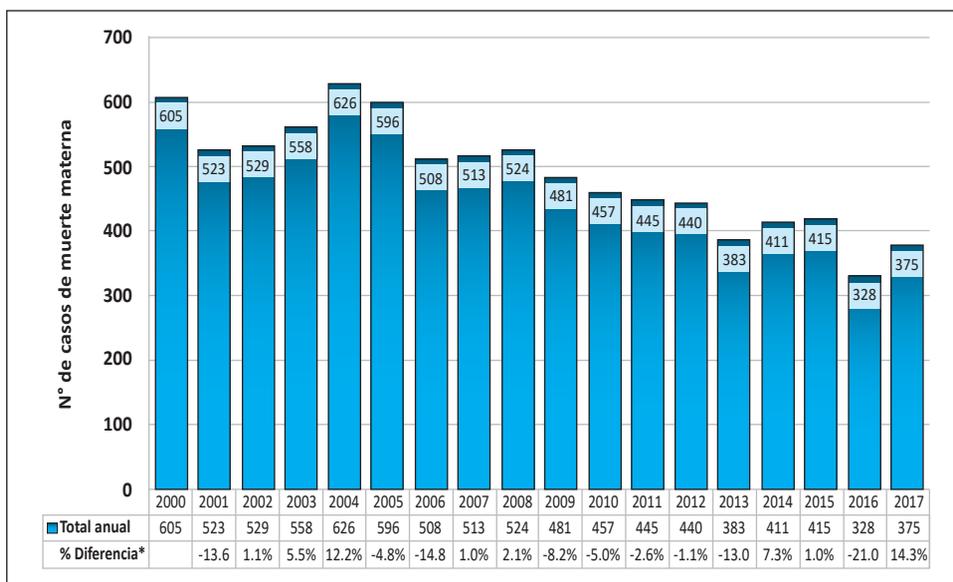
En los últimos años, el Ministerio de Salud (MINSA) ha realizado importantes esfuerzos para mejorar la oferta integral de servicios y satisfacer la demanda de la población en salud materna y ha desarrollado estrategias para reducir las barreras de acceso de las gestantes a los servicios de salud de manera oportuna y garantizar el respeto de sus derechos.

Sin embargo, aún nuestro país enfrenta flagelos como la mortalidad materna, la cual implica el fallecimiento de una mujer durante el embarazo o dentro de los 42 días siguientes a la terminación de la gestación, como resultado de cualquier causa relacionada o agravada por ésta o su atención (Organización Mundial de la Salud [OMS], 2012). Dado que la mortalidad materna está vinculada a determinantes sociales de índole político, económico, geográfico, cultural, de género y organizacional, es pertinente destacar que ésta es un indicador de las condiciones de desarrollo de los países y es empleado para evaluar la salud materna y la calidad de su cuidado (Zuleta, 2007).

Según estimaciones sobre la razón de la mortalidad materna en América Latina y El Caribe en el 2013, en nuestro país ésta fue de 89 defunciones por cada 100 000 nacidos vivos (OMS, 2014). En los periodos 2004-2008 y 2013-2017, se muestran picos alarmantes, reportando 626 y 415 casos en el 2004 y 2015, respectivamente (MINSA, 2017). Se destacan estos dos lustros dado que parte de ellos corresponden a los periodos analizados por esta investigación:

⁵⁸ Conny Cindy Campos Salazar: Comunicadora Social por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), con 10 años de experiencia en el sector público y en el diseño e implementación de políticas públicas, con enfoque de género y derechos humanos, en articulación con diversas carteras de gobierno, municipios y sociedad civil. Magister en Gerencia Social y en Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación Social y el Desarrollo Local por la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Universidad EAFIT, respectivamente. Docente universitaria en la Facultad de Medicina de la UNMSM y Ex Directora Ejecutiva (e) de Diseño de Políticas en Salud Pública en el Ministerio de Salud.

Gráfico N° 1: Número de Casos de Muerte Materna Anual Perú 2000-2017



Fuente: Ministerio de Salud - Centro Nacional de Epidemiología y Control de Enfermedades. Boletín Epidemiológico, Semana N° 52 de 2017 (Hasta el 30 de diciembre).

De acuerdo a las cifras presentadas por el MINSa (2017) según procedencia de casos, se evidencia que los departamentos con mayor número de muertes maternas son: Loreto (40), Lima (36), Piura (35), Cajamarca (33), Cusco (26) y Puno (26). Aún cuando Huancavelica no se registra entre los departamentos con mayor incidencia de casos de muerte materna, es relevante advertir que es uno de los cinco donde se ha incrementado casos en el 2017, en comparación a las cifras del 2016 y 2015, periodos en los que reportó 13, 3 y 6 casos, respectivamente. Estos cinco departamentos son: Loreto (+16), Puno (+13), Cajamarca (+12), San Martín (+10) y Huancavelica (+10). En contraste, el escenario local muestra que en la provincia de Churcampa no existen defunciones de este tipo (Dirección Regional de Salud [DIRESA] Huancavelica, 2015).

Cabe indicar que garantizar que los partos se realicen con la asistencia de personal de salud capacitado y acudir periódicamente a los controles prenatales, son estrategias claves para asegurar la salud de la madre y el niño o niña por nacer (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2015).

a. Atención prenatal

Comprende prevención, diagnóstico y tratamiento durante la gestación, a través de la consejería prenatal para identificar riesgos y anomalías en la madre y/o feto. No controlar el embarazo incrementa las posibilidades de tener complicaciones (Organización Panamericana de la Salud [OPS], 2016). Según el INEI (2015) el

97,0% de las mujeres tuvieron algún control prenatal por personal de salud calificado (médico, obstetrix o enfermera), cifra que solo se ha incrementado 0,5% en el 2017.

En Huancavelica, esta cifra se asemeja al promedio nacional: 96,2% de mujeres tuvo algún control pre natal por personal de salud calificado, 25,7% atendidas por médicos, 55,0% por obstetrix y 15,5% por enfermera (INEI, 2014). Otro aspecto relevante es la asistencia de las gestantes a controles prenatales como mínimo a 6 sesiones. En Huancavelica, durante el 2017, el porcentaje de gestantes que acudieron a 6 o más controles prenatales se ubica en el rango de 80% a 89,9%; mientras en el 2012, se encontraba en el rango entre 71,2% y 79,9% (INEI, 2017)

b. Parto institucional

Es aquel atendido en un establecimiento de salud (público o privado) por personal de salud calificado: médico, obstetrix y enfermera (INEI, 2015). Se evidencia que a nivel nacional, el 91% de partos son en establecimientos de salud (público o privado); mientras que el 92,9% de los partos son atendidos por profesionales de salud calificados. Asimismo, el 90.7% de partos son institucionales, ocurridos en establecimientos de salud y atendido por profesional calificado (INEI, 2015).

Se infiere que existe una brecha de 0.3% de mujeres que no son atendidas por personal calificado, lo cual evidencia que no todos los establecimientos de salud materno infantil (a partir del nivel I-4, son los que deben reunir las condiciones para este fin) tienen la capacidad resolutive (suficiente y/o adecuados recursos humanos, por ejemplo) para atender partos (MINSa, 2011).

El 1.9% de las mujeres atendidas por profesionales de la salud durante el parto, no fue realizado en el establecimiento de salud, lo cual permite inferir la existencia de partos realizados en las viviendas, principalmente en zonas de difícil acceso geográfico. No obstante, cuando el parto es no institucional, la asistencia es dada por la 'comadrona/partera', cuya participación se expresa en el 44% de los casos registrados; mientras en mujeres ubicadas en el quintil inferior este porcentaje decrece (16%) y en aquellas sin educación se evidencia en el 14,6% (INEI, 2015).

En el análisis por área de residencia, se presentó una diferencia de 4,2 % en la cobertura de partos institucionales entre el área urbana y rural (92,1% frente a 87,9%). Respecto a la asistencia durante el parto, se halló que éste es principalmente atendido por médico (58,1%) y obstetrix (27,6%); en contraposición a comadrona (1,9%) y familiar (5,3%).

En ese contexto, al introducir la variable distancia entre el establecimiento y vivienda, la diferencia entre mujeres que residen en el área rural o urbana y acceden al parto institucional fue de 62,6% frente a 30,9%. Otros determinantes asociados son el nivel educativo y el ingreso económico familiar. El 72,6% de las mujeres que no

poseen instrucción educativa y el 69,8% de las que pertenecen al quintil inferior de riqueza acceden al parto institucional, según INEI (2015).

En el escenario regional, el parto institucional en Huancavelica alcanzó el 89,3% en el 2014, en contraste al 2017, pues se halla en el rango 90% a 99,4% (INEI, 2017).

Objetivos de la investigación

Objetivo general

Identificar las características de la gestión y de la participación de los actores que implementaron la estrategia de adecuación cultural de los establecimientos de salud de la provincia de Churcampa, analizando el proceso de implementación y los roles asumidos desde el MINSA, el Gobierno Regional de Huancavelica y el Consorcio Madre-Niño.

Objetivos específicos

- Analizar la valoración de las gestantes y líderes comunitarios sobre la adecuación cultural de los servicios de salud.
- Caracterizar la participación de los actores políticos, sociales y de la sociedad civil en la adecuación cultural de los servicios de salud.
- Caracterizar la gestión de los actores políticos para la adecuación cultural de los servicios de salud.

Metodología

a. Tipo de estudio

La investigación comprende el análisis de la experiencia del Consorcio Madre-Niño en los distritos de Churcampa y Paucarbamba (Churcampa, Huancavelica) realizada entre los años 2005-2008 y la implementación de la estrategia de adecuación cultural en la actualidad (periodo 2015).

La estrategia metodológica empleada es el enfoque cualitativo y la principal forma de investigación es el análisis de caso, siendo los aspectos más relevantes a analizar: a) ejercicio del derecho a elegir la posición para dar a luz, b) dominio del personal de salud en el uso de la lengua materna de la usuaria (gestante, parturienta o puérpera) durante su atención, c) uso de la casa materna.

b. Dimensiones y características de la muestra

La muestra es no probabilística y su tamaño es significativo. Los criterios de selección de los establecimientos de salud priorizados fueron: a) Pertenecer al ámbito de



intervención de la experiencia, b) Proximidad a una casa materna, c) Capacidad resolutoria para la atención de controles prenatales, parto, puerperio y control de desarrollo y crecimiento del niño(a).

Cuadro N° 1: Establecimientos de salud priorizados

Distrito	Establecimiento de salud	Categoría	Observación
Churcampa	Centro de Salud Churcampa	I-4	No cuenta con casa materna, ni con sala de psicoprofilaxis.
	Puesto de Salud Occopampa	I-1	Cuenta con casa materna y posee sala de psicoprofilaxis. Solo se atienden partos inminentes.
Paucarbamba	Centro de salud Paucarbamba	I-4	Cuenta con casa materna y sala de psicoprofilaxis.

Fuente: Elaboración propia

Las unidades de análisis poseen las siguientes características:

- **Usuarías:** son mujeres que acuden a los establecimientos de salud señalados, durante la atención pre-natal, parto, puerperio y/o control de crecimiento y desarrollo del niño(a). Asimismo, aquellas que, además, han dado a luz de manera vertical en el establecimiento de salud y/o en domicilio y/o cuyo parto habiéndose iniciado de manera vertical, por complicaciones obstétricas, culminó haciendo uso de la camilla. En cuanto al idioma, dominan el quechua y/o español.
- **Personal de salud:** Laboran en los servicios de salud señalados brindando atención a la madre y el/la niño/a, o poseen mínimamente dos meses de permanencia en los establecimientos de salud mencionados, ejerciendo estas funciones (previo al trabajo de campo) y/o han participado en la experiencia impulsada por el Consorcio Madre-Niño.
- **Agentes Comunitarios de Salud (ACS):** Representantes de la comunidad que de manera voluntaria participaron en la experiencia impulsada por el Consorcio Madre-Niño, o llevan mínimamente seis meses realizando esta labor en los establecimientos de salud descritos (previo al trabajo de campo).
- **Gestores del Consorcio Madre Niño:** Comprende a los tomadores de decisión de las organizaciones Medicus Mundi Navarra, Salud Sin Límites y Calandria que desarrollaron la intervención, a excepción de la Asociación Kallpa.

Se obtuvo la participación de 26 informantes claves, siendo la entrevista a profundidad, la principal técnica de recolección de datos empleada:

Resultados

Los resultados son producto del trabajo de campo durante los meses de junio y julio de 2015 y del análisis documental del marco normativo vinculado a la salud materna⁵⁹ y la sistematización del proyecto. La investigación presenta dos resultados principales:

a. Débil ejercicio de los derechos de las gestantes, parturientas, púerperas y sus familias en los servicios de salud

Responde a la conjugación de cuatro factores: El primer aspecto muestra el contraste entre la débil convicción de los profesionales de la salud respecto de la valoración de las prácticas culturales durante la gestación, parto y puerperio y la alta valoración que las mujeres y las agentes comunitarias de salud (ACS) otorgan sobre las mismas. El respeto, la comprensión de símbolos culturales y las garantías para la expresión de los mismos desde el personal de salud, es débil a pesar de que indican tener un alto compromiso.

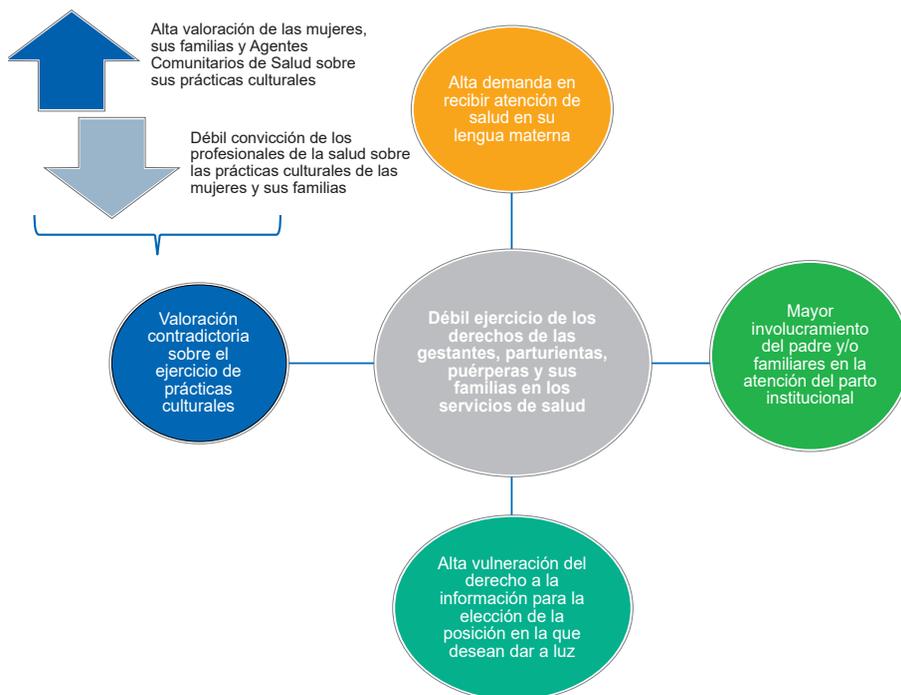
El segundo aspecto alude a la alta demanda de las mujeres en recibir atención de salud en su lengua materna de manera íntegra durante los controles pre-natales, parto y puerperio. Se vulnera un derecho fundamental amparado en la Ley N° 29414 y no se brindan las garantías desde el sistema sanitario para el ejercicio del mismo, pues principalmente los profesionales de la salud entrevistados, no dominan el quechua.

El tercer aspecto expresa la alta vulneración del derecho a la información para la elección de la posición en la que desean dar a luz las mujeres, la cual se debe proveer desde los controles pre-natales haciendo uso del instrumento denominado plan de parto.

El cuarto aspecto refleja el involucramiento del padre y/o familiares en la atención del parto institucional, el cual ha ido incrementándose y contribuye al ejercicio de la co-responsabilidad en el cuidado de los niños y niñas desde la gestación y posterior crianza.

⁵⁹ El marco legal analizado está conformado por: Ley N° 29414, que establece los derechos de las personas usuarias de los servicios de salud; Norma Técnica para la Atención del Parto Vertical con adecuación intercultural; Norma Técnica de Salud para la atención del parto vertical en el marco de los derechos humanos con pertinencia intercultural y Documento Técnico: Gestión Local para la Implementación y el Funcionamiento de la Casa Materna.

Gráfico N°2: Factores que afectan el ejercicio de los derechos de las gestantes, parturientas y puérperas



Fuente: Elaboración propia

En la Norma Técnica para la Atención del Parto Vertical con Adecuación Intercultural⁶⁰, el enfoque intercultural extiende puentes de enriquecimiento mutuo entre el modelo occidental y el tradicional y posee la finalidad de mejorar el acceso de la población alto andina y amazónica a los servicios de salud (MINSA, 2005).

El enfoque intercultural implica el reconocimiento y valoración del otro, por lo que no es pertinente que deba restringirse a la atención de salud de poblaciones andinas y amazónicas, sino ser considerado de manera íntegra por el sistema de salud peruano, más aún porque la referida norma técnica posee como ámbito de aplicación todos los establecimientos de salud Nivel I-4, Nivel II y Nivel III, sin distinción de su ubicación geográfica.

En cambio, la Norma Técnica de Salud para la Atención del Parto Vertical en el marco de los derechos humanos con pertinencia intercultural⁶¹, amplía el ámbito de aplicación a nivel nacional, además de aquellos que pertenecen a la administración del MINSA e incluye a otros prestadores de servicios públicos e incluso privados (MINSA, 2016).

⁶⁰ Vigente desde el 02 de agosto de 2005 hasta julio de 2016.

⁶¹ Vigente desde el 21 de julio de 2016 hasta la actualidad.

Se evidencia que la adecuación intercultural desde el MINSA, visión que mantuvo también la intervención del Consorcio Madre-Niño, es un proceso de ajuste de la oferta de servicios maternos para producir una prestación de salud que cubra las necesidades de atención de las mujeres de las poblaciones andinas y amazónicas, de acuerdo a los estándares del sistema sanitario vigente, mas no como un proceso dinámico sustentado en el diálogo intercultural de nivel dialéctico, según la clasificación que hace Panikkar (2002).

En ese sentido, la interacción de las usuarias y sus familias con el sistema sanitario reproducen la confrontación de dos *logoi*, es decir “la disputa entre argumentos sobre un tema común”, sin llegar “a la puesta en contacto de diferentes horizontes de comprensión del mundo” (citado en Tubino, 2015), pues las pautas que se enuncian en ambos documentos técnicos colocan al personal de salud y a las mujeres andinas y amazónicas en niveles diferentes en el ejercicio de poder, el cual se sustenta en el paradigma hegemónico de la atención médica occidental, colocando a las usuarias en posición de subordinación.

b. Débil gestión sostenible con pertinencia cultural

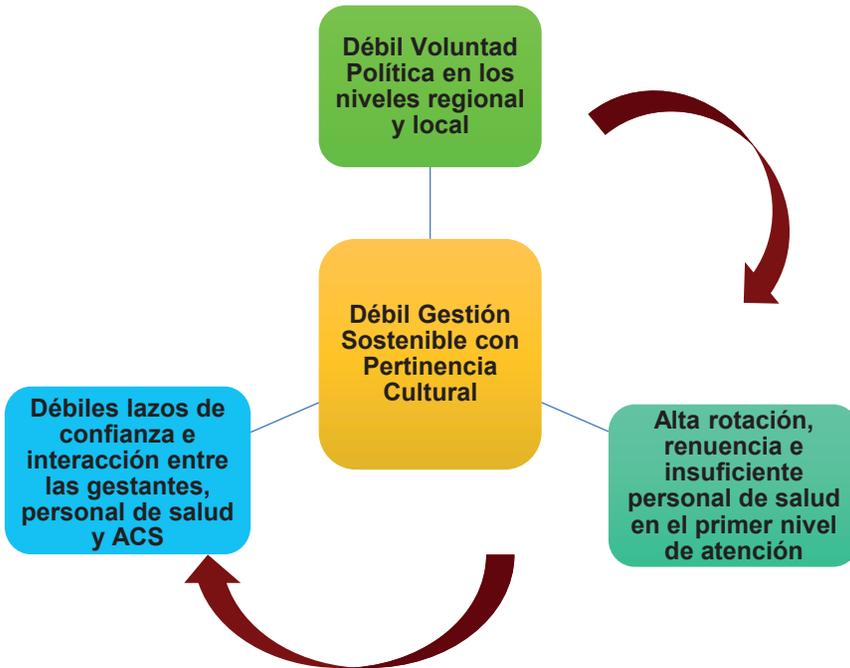
Responde a la conjugación de tres factores: El primer aspecto es la ínfima voluntad política para la promoción de la salud materna neonatal durante la ejecución del proyecto, lo cual manifiesta el grado de involucramiento de las autoridades políticas locales quienes, a pesar de las acciones de incidencia política, se logró su participación únicamente a nivel operativo. Se muestra limitaciones para colocar la política de la salud materna neonatal como prioridad en la gestión local de los tomadores de decisión aún en la actualidad.

El segundo aspecto es la alta rotación del personal de salud la cual no permite la sostenibilidad de la estrategia y afecta los procesos de capacitación, los cuales no son constantes. Los profesionales de salud entrevistados poseían periodos de labores heterogéneos, como mínimo de dos meses y máximo de 20 años, siendo esta una expresión de las limitaciones del sector para motivar su permanencia. Cuando el personal de salud que ha adquirido capacidades específicas para la adecuación cultural decide migrar a otro espacio laboral (ya sea por mejoras remunerativas, clima laboral u otros factores), es necesario iniciar nuevos procesos de capacitación a quienes se incorporan en reemplazo de los(as) primeros(as).

El tercer aspecto son los débiles lazos de confianza e interacción entre las gestantes, los(as) profesionales de la salud y las(os) ACS. Las usuarias priorizan el vínculo establecido con la(el) partera(o) antes que con el profesional de salud, dado que es un referente comunitario con el que comparten saberes ancestrales y comunicación frecuente durante el periodo de gestación y puerperio. Las(os) ACS no desempeñan necesariamente el rol de parteras(os).



Gráfico N° 3: Débil gestión sostenible para la adecuación cultural



Fuente: Elaboración propia

Estos factores convergen en un escenario caracterizado por inequidades por razones de género, nivel educativo y acceso al sistema de salud, que colocan en condición de vulnerabilidad a las mujeres. Por ello, se infiere que la intervención del Consorcio Madre-Niño y el marco normativo impulsado por el MINSA, fueron planteados desde la perspectiva del interculturalismo funcional. De acuerdo a Tubino (2015) el interculturalismo funcional promueve el diálogo sin tocar las causas de la asimetría cultural; mientras el interculturalismo crítico, identifica las condiciones económicas, geográficas, políticas, entre otras, en las que se da el diálogo y busca suprimirlas.

En este contexto se establecen los vínculos entre las(os) profesionales de la salud y las usuarias, los cuales se ven afectados por la calidad y calidez en la atención. Una de las manifestaciones de compromiso de la minoría del personal de salud con ellas, se expresa en el conocimiento de las prácticas culturales que poseen y la disposición de comprender la cosmovisión de las mismas. El poner en práctica este discurso demanda cambiar paradigmas producto de la formación biomédica hegemónica que, sumado a la resistencia de otros profesionales de la salud, merman la sostenibilidad de iniciativas con pertinencia cultural.

Aún el personal de salud que se identifica como comprometido posee dificultades para construir un diálogo intercultural horizontal, pues persisten relaciones asimétricas

de poder entre el personal de salud y las usuarias, quienes coinciden en que se vulneran sus derechos en el servicio de salud, pero no conocen mecanismos para la denuncia ante la insatisfacción del servicio prestado. Este es uno de los factores que ilustra la ínfima confianza que deposita la usuaria en el personal de salud, por lo que se prioriza el vínculo construido con la(él) partera(o).

Conclusiones

Dado que la gerencia social busca comprender los esfuerzos de cogestión basados en sistemas de cooperación equitativos, en los que se comparten roles, tomando en cuenta las capacidades de los actores involucrados para la administración de los bienes públicos y semipúblicos (Bobadilla, 2005), se identifican las siguientes características de la gestión y participación de los actores descritos:

El rol que ha desempeñado el Consorcio Madre-Niño ha sido el de *facilitador* al generar las condiciones que favorecieron que la adecuación cultural se institucionalice en 13 establecimientos de salud de las microrredes de salud en los distritos de Churcampa y Paucarbamba, al término de la intervención en el año 2008 (Calandria *et al.*, 2009).

A pesar de que esta experiencia se convirtió en uno de los referentes para el diseño de la Norma Técnica para la Atención del Parto Vertical con Adecuación Intercultural que elaboró el MINSA, el impacto de esta iniciativa fue principalmente en el ámbito local. Se infiere además que el marco normativo del sector Salud y la intervención analizada no han logrado que la cogestión sea viable y genere valor público, pues afianzan las desigualdades de poder entre el personal de salud sobre las usuarias y sus familias. No obstante, representa un hito en la visibilidad e incorporación de la Salud Materna Neonatal en la agenda pública de la provincia de Churcampa, aún cuando las autoridades políticas no hayan apostado por colocar esta temática como prioridad en la gestión municipal y formulación de políticas locales durante la ejecución del proyecto ni tras él.

En torno a las características de gestión de los establecimientos de salud que participaron, se concluye que la implementación del componente Salud del proyecto se sustentó en el compromiso y participación, de acuerdo a las competencias del personal salud operativo, mas no en las jefaturas identificadas en el primer nivel de atención, redes de salud o DIRESA Huancavelica.

Respecto a la sostenibilidad de la gestión local, se evidencia que ésta se vio afectada debido a que los niveles de participación fueron disímiles entre los actores involucrados. Mientras la participación de la autoridad política fue coyuntural y respondió al interés de cumplir los acuerdos establecidos en el marco del Presupuesto por Resultados (PpR) brindando apoyos institucionales operativos, la participación de las usuarias y sus familias se dio en respuesta a los espacios de diálogo generados por el Consorcio Madre-Niño; mas no en la toma de decisiones a favor de una política local en Salud Materna.

Se identifica un ejercicio ínfimo de ciudadanía y endeble organización comunitaria, cuyo rol actual es ser únicamente beneficiarias de la prestación del servicio. Al respecto, las mujeres denuncian el irrespeto a sus costumbres ancestrales durante el parto y puerperio; mientras el personal de salud, a pesar del alto compromiso, muestra débil convicción, por lo que no se garantiza el ejercicio de sus derechos en salud.

El análisis de los roles asumidos desde la mirada del desarrollo territorial permite virar de paradigma hegemónico (Estado – facilitador / Sociedad civil – ejecutora) el cual está sustentado en el contexto de la descentralización de funciones y en cumplimiento a Ley Orgánica de Municipalidades. Por ello, es relevante que los actores como Estado, comunidad, sociedad civil y universidad (cuyo vínculo con el Consorcio Madre-Niño no fue sostenido) sean considerados pares y sujetos políticos autónomos que contribuyan a la sostenibilidad de la pertinencia cultural en los instrumentos de política y, por ende, a su propio desarrollo.

Recomendaciones

- El diseño de la política pública en Salud Materna Neonatal demanda suprimir las condiciones desiguales en las que se produce el diálogo intercultural entre usuarias y personal de salud, el cual deberá implementarse bajo el liderazgo del sector Salud y en articulación con otros sectores y niveles de gobierno. Para ello, será necesario brindar asistencia técnica, monitoreo y supervisión de la aplicación del enfoque intercultural y de género en los establecimientos de salud, así como facilitar que la comunidad organizada se involucre en espacios de diálogo consensuados y en los que sea viable la planificación multiescalar participativa. Es pertinente además fortalecer los mecanismos de coordinación regional y local, a través de monitores en las microrredes de salud, para la operacionalización de la política pública en términos técnicos y financieros.
- Incorporar los enfoques de derechos humanos, género e interculturalidad en salud, en las mallas académicas, principalmente en las facultades de ciencias de la salud, en el marco de la implementación de la iniciativa Universidades Saludables, espacio de coordinación institucionalizado por el MINSA y en alianza con la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU).
- Canalizar iniciativas en Salud Materna a través de la Red de Municipios Saludables y/o espacios similares como un indicador de desarrollo local y con prioridad para el abordaje de determinantes sociales de la Salud. Es necesario también potenciar espacios para la co-gestión sobre los cuales el gobierno local posee liderazgo: PpR, Presupuesto Participativo y Comité Local para la gestión de la casa materna. Otro aspecto relevante es la incorporación de la construcción, equipamiento y funcionamiento de las casas maternas en el Plan de Incentivos Municipales, de acuerdo a las necesidades de la provincia de Churcampá, como

una de las estrategias para acortar las brechas geográficas, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas y los gobiernos regional y local.

- Virar de paradigma hacia una relación entre pares: Estado, sociedad civil, empresa, comunidad y universidad. Superar la débil gestión sostenible implica también identificar factores de cambio como: descentralización de funciones y poderes, capacidades para la innovación social e impacto de los sectores económicos que tengan mayor dinamismo en Huancavelica para la generación de emprendimientos sociales a favor de la salud sexual y reproductiva, los cuales a su vez, favorezcan el desarrollo territorial. Se precisa que la universidad ejerza la investigación aplicada para la innovación social, a fin de brindar asistencia técnica en la creación de emprendimientos sociales que contribuirán a la participación activa de mujeres y sus familias, ACS y parteras y, por ende, hacia una ciudadanía activa.
- Se proponen dos alternativas de empresas sociales: a) planes de negocio individuales que permitan la revalorización de la identidad cultural de las mujeres y los saberes tradicionales de sus comunidades, como fuente de expresión mediante la artesanía, reconstruyendo las prácticas culturales durante la gestación, parto y puerperio; y b) empresas sociales como resultado del funcionamiento de organizaciones de voluntariado (Bartolomeo, G. y Zandonai, F., 2005), dado el compromiso de las(os) ACS, su participación constante en espacios de diálogo entre el personal de salud y las usuarias del servicio, así como su experiencia en organización comunal. Para ello, se deberán garantizar espacios de diálogo intercultural para la prestación de servicios educativos en materia de salud sexual y reproductiva, dirigido a mujeres en edad fértil y que laboren en organizaciones que posean políticas de responsabilidad social.

Bibliografía

- BARTOLOMEO, Gabriella y Flaviano ZANDONAI,
2005 *Beni comuni. Quarto rapporto sulla cooperazione sociale in Italia a cura del Centro Studi CGM. [Bien común. Cuarto reporte sobre la cooperación social en Italia a cargo del Centro de Estudios CGM]* Torino: Fondazione Giovanni Agnelli. Consulta: octubre, 2014. http://www.fga.it/uploads/media/Beni_comuni.pdf
- BOBADILLA, Percy
2005 “La gerencia social en el nuevo siglo: una aproximación teórica”. *Debates en Sociología*. Lima, número 29, pp. 111-139. Consulta: 05 de octubre de 2017. http://www.inmetconsultorias.com/files/publicaciones_files/Debates_29.pdf



CALANDRIA, ASOCIACIÓN KALLPA, MEDICUS MUNDI NAVARRA DELEGACIÓN PERÚ Y SALUD SIN LÍMITES PERÚ

2009 *Cerrando brechas. Aproximando culturas. Un modelo de atención materno – perinatal*. Lima: Calandria, Asociación Kallpa, Medicus Mundi Navarra Delegación Perú y Salud Sin Límites Perú. Consulta: 26 de octubre de 2015. file:///Users/mac/Downloads/CALANDRIA-LIBRO-CERRANDO-BRECHAS.pdf

DIRECCIÓN REGIONAL DE SALUD HUANCVELICA

2015 *Boletín Epidemiológico Semanal*. Huancavelica, Semana N° 52, pp.7. Consulta: 23 de junio de 2016. <http://bepidemiologicos.diresahuancavelica.gob.pe/>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA.

2017 *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar*. Lima, 2017. [Internet] Consulta: octubre, 2018. https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1525/index.html

MINISTERIO DE SALUD

2017 Boletín Epidemiológico del Perú, Semana N° 52-2017 (del 24 al 30 de diciembre). Pág. 1648. [Internet] Consulta: setiembre, 2018. <http://www.dge.gob.pe/portal/docs/vigilancia/boletines/2017/52.pdf>

MINISTERIO DE SALUD

2016 *Resolución Ministerial N° 518-2016/MINSA. Norma Técnica de Salud para la Atención del Parto Vertical en el Marco de los Derechos Humanos con Pertinencia Intercultural*. Lima, 21 de julio de 2016.

MINISTERIO DE SALUD

2011 *Resolución Ministerial N° 546-2011-MINSA-V03. Norma Técnica de Salud: Categorías de Establecimientos del Sector Salud*. Lima, 13 de julio de 2011. Consulta: junio, 2016. http://doc.contraloria.gob.pe/operativos/operativo-salud-2016/normativa_operativo_Salud_5.PDF

MINISTERIO DE SALUD

2005 *Resolución Ministerial N° 598-2005/MINSA. Norma Técnica para la Atención del Parto Vertical con Adecuación Intercultural*. Lima, 02 de agosto de 2005. Consulta: diciembre, 2015. <http://www.unfpa.org.pe/publicaciones/publicacionesperu/MINSA-Norma-Tecnica-Atencion-Parto-Vertical.pdf>

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD

2014 *Trends in Maternal Mortality:1990 to 2013. Estimates by WHO, UNICEF, UNFPA, The World Bank and the United Nations Population Division*. [Tendencias en Mortalidad Materna: 1990-2013. Estimaciones por OMS, UNICEF, UNFPA, Banco Mundial y Comisión de Población de Naciones

Unidas] Geneva: World Health Organization. Consulta: febrero, 2017. http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/112682/2/9789241507226_eng.pdf?ua=1

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD

2012 *Guía de la OMS para la aplicación de la CIE-10 a las muertes ocurridas durante el embarazo, parto y puerperio: CIE MM*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud. Consulta: enero, 2017. http://www.paho.org/clap/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=sip&alias=308-guia-de-la-oms-para-la-aplicacion-de-la-cie10-a-las-muertes-ocurridas-durante-el-embarazo-parto-y-puerperio-cie-mm-5&Itemid=219&lang=es

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD

2018 *Recomendaciones de la OMS sobre atención prenatal para una experiencia positiva del embarazo*. Washington, DC: Organización Panamericana de la Salud. Consulta: 27 de diciembre de 2018 <http://www.clap.ops-oms.org/publicaciones/9789275320334esp.pdf>

PANIKKAR, Raimon

2002 *El discurso intercultural*. Madrid: Biblioteca Nueva.

TUBINO, Fidel

2015 *La interculturalidad en cuestión*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

ZULETA, John Jairo

2007 “La morbilidad materna extrema: Una oportunidad para aprender de experiencias exitosas en el manejo de la complicación obstétrica.” *Revista Colombiana de Obstetricia y Ginecología*. Bogotá, volumen 58, número 3, pp. 180-181. Consulta: 20 de enero de 2017. <http://www.redalyc.org/pdf/1952/195214325001.pdf>

Línea de Certificación de Competencias Laborales financiada por Fondoempleo. Estudio de caso a partir del proyecto “Certificación de Competencias Laborales en la provincia de Coronel Portillo, región Ucayali

Cynthia Vera⁶² y Noedith Rofríguez⁶³

Planteamiento

Una de las principales preocupaciones del Estado es asegurar un empleo de calidad para los trabajadores. Sin embargo, a nivel nacional, existen altas tasas de desempleo y un alto porcentaje de subempleados, o trabajadores inadecuadamente empleados, debido a las escasas competencias y certificaciones con las que cuentan para acceder a un empleo formal.

Según estadísticas del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), la población en edad de trabajar en Ucayali en el 2015 asciende a 355,3 mil personas. La población económicamente activa es de 273,4 mil, de la cual 267,2 mil están ocupados y 6,2 mil desocupada. Los principales indicadores revelan que el 76,9% se encuentra inserto en el mercado trabajando o buscando un empleo (tasa de actividad) y que el 75,2% de la población en edad de trabajar se encuentra trabajando (Ministerio del Trabajo y Promoción de Empleo 2015a). Además, según el índice de calidad del empleo del MTPE, este asciende a 37,1 ubicándolo como empleo de mala calidad e identifica que, en este departamento, los trabajadores tienen jornadas laborales más altas que el promedio nacional, aunque lo opuesto sucede con los ingresos, lo cual evidencia un alto porcentaje de subempleados.

Ante esta problemática, en el año 2014 se llevó a cabo el proyecto “Certificación de competencias laborales en la provincia de Coronel Portillo, región Ucayali” dirigido a 700 beneficiarios, con un financiamiento de 497, 074 mil soles, durante un periodo de 12 meses, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la PEA desempleada y subempleada de la región. La institución financiadora fue FONDOEMPLEO, y el ejecutor Impulsa Perú.

Por el lado de la demanda laboral, según estadísticas del MTPE, en el periodo de intervención del proyecto, el empleo disminuyó en la ciudad de Pucallpa en 4,5% en las empresas privadas de 10 y más trabajadores y, en la rama industria manufacturera (a la que pertenece el perfil ocupacional de carpintero industrial) disminuyó 3% (Ministerio del Trabajo y Promoción de Empleo 2015b).

⁶² Cynthia Vera Visagel: Politóloga (PUCP), Magister en Gerencia Social con mención en Gerencia de Programas y Proyectos de Desarrollo (PUCP) y Magister en Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación y el Desarrollo Local (EAFIT) con amplia experiencia en análisis socioeconómico, del mercado de trabajo, la oferta formativa y la evaluación de proyectos de desarrollo.

⁶³ Noedith Rodríguez Quispe: Ingeniera Industrial (UNMSM), Magister en Gerencia Social con mención en Gerencia de Programas y Proyectos de Desarrollo (PUCP), especialista en temas de comercio exterior y Aduanas, verificación y valoración de precios de importación. Experiencia en Gestión de procesos, gestión de indicadores, Planes operativos y elaboración de Proyectos de inversión pública y privada.

Según datos de la jornada laboral, la ENAHO 2015 da cuenta que el 21,2% labora de 60 a más horas a la semana y el 18,9% percibe menos de 500 soles mensuales. En este punto, la presente investigación ayudará a evidenciar si la ejecución del proyecto ha permitido a los beneficiarios mejores condiciones laborales e ingresos, a partir del proceso de Certificación de Competencia Laboral (CCL), para lo cual se formuló la pregunta general de la investigación: ¿Por qué los beneficiarios del proyecto de certificación de competencias laborales en el perfil ocupacional de carpintería industrial de la madera en la provincia de Coronel Portillo, no han mejorado sus condiciones de empleabilidad? Para dar respuesta a la misma se analizaron las características del proyecto de CCL y su alineamiento con la demanda del mercado.

Para profundizar en el tema de investigación, se plantearon diez preguntas específicas, las tres primeras relacionadas a los productos entregados por el proyecto ¿Cuál es el reconocimiento que se entrega a los beneficiarios certificados del proyecto? ¿Cuál es el valor que atribuye al certificado de competente laboral el empleador / mercado? ¿Cuál es el reconocimiento esperado por el beneficiario? Las tres preguntas siguientes relacionadas a los productos entregados por el proyecto ¿Cuáles son los cambios encontrados en los beneficiarios declarados competentes laboralmente en el perfil ocupacional de carpintero industrial de la madera en la provincia de Coronel Portillo? ¿Cuáles son los cambios encontrados en los beneficiarios declarados no competentes laboralmente en el perfil ocupacional de carpintero industrial de la madera en la provincia de Coronel Portillo? ¿Cuáles son los cambios económicos derivados del trabajo de los beneficiarios del perfil ocupacional carpintero industrial en madera en la provincia de Coronel Portillo, a partir de la CCL?

Las cuatro preguntas específicas restantes orientadas a conocer el efecto del proyecto en el mercado laboral regional fueron: ¿Cuáles son las estadísticas de mejora en la productividad laboral de los carpinteros industriales en madera en la provincia de Coronel Portillo? ¿Cuáles son las empresas que cuentan con mayor cantidad de beneficiarios certificados a partir del proyecto de CCL? ¿Cuántas empresas cuentan con beneficiarios certificados como competente laboral a partir del proyecto de CCL? ¿Cuáles son los coadyuvantes de la productividad laboral en la rama de actividad económica manufactura?

Objetivos

Objetivo general

Conocer en qué medida el proyecto de certificación de competencias laborales (CCL) aporta a la mejora de la empleabilidad de los carpinteros industriales en la provincia de Coronel Portillo, mediante el análisis de las características del programa, alineamiento entre la demanda del mercado y el proyecto ejecutado en Ucayali, condiciones de empleabilidad de los beneficiarios y nivel de ingreso laboral antes



y después del proyecto, con la finalidad de formular una propuesta de mejora en la selección y gerencia de los proyectos de CCL.

Objetivos específicos

- 1 Conocer las características del programa de certificación de competencias laborales.
- 2 Conocer el alineamiento entre la demanda del mercado y el proyecto de certificación de competencias laborales, a fin de conocer la valoración que tiene el mercado de la certificación de competencias laborales.
- 3 Conocer las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios del proyecto de certificación de competencias laborales, de tal manera que se pueda evidenciar que el proyecto ha tenido los efectos esperados en los beneficiarios.
- 4 Formular una propuesta de mejora para la línea de certificación de competencias laborales de Fondoempleo.

Referencia e ideas fuerza del marco teórico

Para Lahera (2004), las políticas públicas son soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos, de manera que el fundamento del quehacer del gobierno está centrado en el diseño, gestión y evaluación de ellas. Además, reconoce que una política de buena calidad contiene entre sus características la fundamentación amplia, estimación de costos y alternativas de financiamiento, factores para una evaluación de costo-beneficio social, beneficio social, funcionalidad de los instrumentos e indicadores, entre otros.

En tal sentido, la política de CCL y sus proyectos de intervención se sustentan en diferentes enfoques, sobresaliendo el de derechos humanos dado que busca el bienestar y la mejora de la calidad para los trabajadores que no han tenido la oportunidad de contar con estudios o formación profesional, sino que han aprendido su oficio mediante la experiencia, garantizando el derecho de acceder a mejores condiciones y mejores ingresos laborales.

OIT define la empleabilidad como “las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo” (OIT/Cinterfor 2015). Un indicador que respalda los resultados es la rotación laboral, porque evidencia los cambios de trabajo; es decir, si una persona es más empleable, tendrá más oportunidades laborales. En el Perú, la Encuesta Nacional de Variación Mensual del Empleo (ENVME) del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) presenta datos de rotación laboral por sector económico y por región.

Otros indicadores que evidencian la empleabilidad son la tenencia de contrato de trabajo y el empleo decente. El contrato demuestra la formalidad en la cual se encuentra trabajando una persona. Empleo decente “significa contar con oportunidades de un trabajo que sea productivo y que produzca un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias” (OIT 2016b). de esta manera se determina el tipo de empleo que promueve el proyecto.

Mejorar las condiciones de empleabilidad implica mejorar oportunidades laborales y, consecuentemente, la mejora de los ingresos. El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) identifica el ingreso proveniente del trabajo como “la principal fuente de recursos de los hogares” (INEI 2013). Los ingresos son la remuneración económica que percibe un trabajador por su actividad laboral, la que ayudó a la investigación a conocer las mejoras económicas de los beneficiarios certificados por el proyecto y permitió establecer comparaciones entre ingresos de los carpinteros industriales certificados y los que no. Toda esta información es una señal clara de cuánto valora el mercado la certificación.

La teoría económica sostiene que “las remuneraciones deben reflejar la productividad laboral, de manera que lo producido en promedio por los trabajadores alcance para cubrir los costos salariales” (IPE 2012). Entender la CCL como un coadyuvante o no de la productividad laboral, es conocer la producción promedio de un carpintero industrial en madera en un periodo de tiempo. Es un indicador de la relación múltiple de variables que explican la asociación de variables socioeconómicas con la productividad laboral.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), existen diferentes definiciones de competencia laboral, sin embargo existe una que es aceptada internacionalmente “capacidad efectiva para llevar a cabo exitosamente una actividad laboral plenamente identificada, entendiéndose como una capacidad real y demostrada” (OIT/Cinterfor 2015).

Asimismo, se reconocen distintitos enfoques que coinciden en que una competencia es la capacidad de ejecutar tareas. De acuerdo con esto, diversos autores reconocen una competencia como observable en el entorno laboral. En conclusión, una competencia es una característica propia de la persona que le permite realizar una actividad laboral exitosa.

En el caso de la CCL, esta política pública reconoce la competencia laboral, es decir, sin importar el nivel educativo o la formación laboral del trabajo. Así, se aplica una serie de instrumentos definidos en un perfil laboral para identificar si el trabajador logra cumplir cada una de las características establecidas y normadas por el MTPE para llevar adecuadamente las tareas y actividades referidas a una ocupación.

El reconocimiento se realiza mediante un certificado que identifica como competente laboral al trabajador, es decir avala que la experiencia en la ocupación y sirve para que

este pueda sustentar su hoja de vida cuando busca un empleo, al estar garantizado por el Estado, debería contar con el aval suficiente para ser seleccionado en alguna convocatoria.

Diseño metodológico

Se ha desarrollado un estudio de caso del proyecto “Certificación de competencias laborales en la provincia de Coronel Portillo región Ucayali”. Este es uno de los 17 proyectos financiados en el 13° Concurso de Proyectos de Fondoempleo, en el cual todos los proyectos participan bajo los mismos lineamientos y periodos de ejecución establecidos por la institución. El método de investigación es factible, dado que los componentes de los proyectos son los mismos: sensibilización, evaluación y certificación, independientemente de la región o rama de actividad económica donde se intervenga. De tal manera, es posible comprender los procesos de selección y gestión de proyectos de la línea de certificación de competencias laborales de Fondoempleo a partir de un caso determinado.

Cabe resaltar que esta política pública no cuenta con una evaluación de impacto y hay pocas investigaciones respecto del tema, por lo que este es un estudio de caso descriptivo y, en consecuencia, constituye una unidad de análisis única. La metodología utilizada ha sido mixta, pues se ha combinado la investigación cualitativa y cuantitativa. Se ha empleado la metodología cualitativa debido a que intervienen múltiples actores e interesa conocer sus opiniones y experiencia respecto del logro de objetivos. Además, permite profundizar en las características del proyecto, lo cual ha permitido brindar recomendaciones a la selección y gestión de la línea de certificación de competencias laborales. De otro lado, la metodología cuantitativa sirve para obtener información estadística sobre los efectos del proyecto en los beneficiarios. Se hizo hincapié en la información social, económica y laboral, a fin de lograr una caracterización del beneficiario, que sea comparada con las metas del proyecto.

Para saber dónde encontrar las repuestas a las preguntas que orientan la investigación, se enfocó el análisis para identificar las variables e indicadores a través de las unidades de análisis. Para conocer las características del proyecto, se utilizaron como unidades de análisis la política pública, el marco lógico del proyecto y los informes de gestión.

De otro lado, para conocer el alineamiento entre la demanda del mercado y el proyecto de Certificación de Competencias Laborales, la unidad de análisis fueron la PEA ocupada y los beneficiarios del proyecto. Para conocer las condiciones de empleabilidad y el nivel de ingreso laboral, la unidad de análisis fue el beneficiario, quien es el actor principal y el sujeto de los efectos del proyecto. Para determinar si la CCL coadyuva a la productividad laboral, se tuvo como unidad de análisis a la producción manufacturera y la PEA ocupada. Finalmente, la propuesta de mejora

analizó las bases de proyectos del 13° Concurso y el Manual de Proyectos del 13° Concurso de Fondoempleo.

Las fuentes de información planteadas fueron los actores que intervienen en el programa y en el proyecto. Entre ellos, se encuentran el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), a través del director regional de la DRTPE Ucayali y el representante del Centro Certificador (CITE Madera). Para obtener la información de la demanda laboral regional, la fuente fue el encargado del Centro de Empleo o Bolsa de Trabajo de la DRTPE Ucayali.

Otra fuente de información importante es Fondoempleo como ente encargado de financiar y determinar los lineamientos y requisitos que debe contener un proyecto de CCL para ser financiado en su línea concursal. Las estadísticas de empleo y producción fueron proveídas por el INEI, que es el ente rector de las estadísticas a nivel nacional, las cuales permitieron contrastar la información con los datos recogidos de los beneficiarios, quienes fueron la fuente principal de la investigación, debido que permitieron conocer sobre su empleabilidad e ingresos y contrastar esta información con los objetivos y productos del proyecto.

Las técnicas de recolección utilizadas fueron el cuestionario, la entrevista y la revisión documentaria, permitiendo realizar la triangulación de la información.

Análisis de los hallazgos

Con la finalidad de responder a la pregunta de investigación ¿Por qué los beneficiarios del proyecto de certificación de competencias laborales en el perfil ocupacional de carpintería industrial de madera en la provincia de Coronel Portillo no han mejorado sus condiciones de empleabilidad?, fue importante conocer las características de los proyectos de CCL financiados por FONDOEMPLEO, los cuales se detallan más adelante:

Los objetivos del programa de CCL, normado por el MTPE y ejecutado por Impulsa Perú, son los siguientes:

- a. Brindar un servicio de certificación de competencias laborales, a través de entidades de reconocido prestigio para los trabajadores y empleadores del país.
- b. Mejorar las condiciones de empleabilidad de los trabajadores a través de la certificación de sus competencias laborales.
- c. Reconocer las competencias que se han logrado a lo largo de su vida laboral, independientemente de la forma, lugar y vía donde fueron adquiridas.
- d. Vincular a los beneficiarios del programa con potenciales empleadores que requieren mano de obra calificada.



Los objetivos del Programa CCL no han tenido un asidero permanente en el recuerdo de los actores que intervinieron en el proyecto y desconocen los procesos de evaluación y certificación, además de la existencia e identificación de IMPULSA PERÚ en la región. Al momento de realizar el trabajo de campo, dicho programa ya había terminado la ejecución del proyecto y había retirado sus oficinas de la región Ucayali, lo que no sucedió con otros programas.

De otro lado, el proyecto tiene un solo componente “acceso al servicio de certificación de competencias laborales en el perfil ocupacional de carpintero industrial en madera, perfil ocupacional de cocinero, perfil ocupacional de mozo, perfil ocupacional de operario de limpieza y perfil ocupacional de recepcionista en la provincia de Coronel Portillo”. Este contemplaba tres indicadores: 770 trabajadores de la provincia de Coronel Portillo registrados en el sistema informático del programa Vamos Perú, 700 planes de empleabilidad otorgados por los Centros de Certificación a los beneficiarios del servicio de CCL en Coronel Portillo y 700 beneficiarios obtienen su certificado de competencia laboral.

Para el trabajo de campo de esta investigación, se incluyó el componente del proyecto como preguntas en las guías de entrevistas para el director de la DRTPE Ucayali, coordinador del CITE FORESTAL y empresarios, sobre todo en relación al servicio de certificación del proyecto. Como se ha mencionado líneas arriba, es notorio el desconocimiento sobre el mismo, porque confunden el proyecto con otros proyectos relacionados a capacitación o fortalecimiento de competencias. De esta manera se evidencia el limitado conocimiento de la CCL en la región Ucayali y la escasa coordinación y comunicación entre IMPULSA PERÚ y la DRTPE Ucayali.

Asimismo, se evidencia que el componente del proyecto no es fácilmente identificado por parte de los actores representantes de las instituciones y empresarios participantes del programa, hecho que también puede atribuirse a que los programas dirigidos directamente por el MTPE y los representantes de las entidades locales no establecen vínculos estrechos de comunicación y coordinación con relación a las acciones que se vienen tomando sobre la situación laboral de la región.

El proyecto de “Certificación de competencias laborales en la provincia de Coronel Portillo región Ucayali”, en su marco lógico, considera los siguientes productos: a) Promoción y focalización del servicio de CCL que ayudará a los trabajadores a mejorar su empleabilidad en la provincia de Coronel Portillo; b) Selección y registro de beneficiarios en el servicio de competencias laborales; c) Evaluación y certificación de las competencias laborales de los beneficiarios; y d) Seguimiento y supervisión del servicio de certificación de competencias laborales

Cabe destacar que el punto más crítico está relacionado al seguimiento y supervisión del servicio de CCL, dado que este se relaciona a la capacitación y asistencia técnica de las personas que fueron declaradas no competentes laboralmente pero que al ser capacitadas en los puntos detallados en el plan de empleabilidad, podrían tener

opciones de mejorar su condición en el mercado de trabajo; sin embargo, esta es una actividad que no se ha contemplado como tal en el periodo de ejecución del proyecto.

Respecto al alineamiento con la demanda laboral medida a partir de la absorción de trabajadores por las empresas, esta evidencia un ligero incremento en el 2015 respecto al 2014 en los distritos donde intervino el proyecto. Sin embargo, si se realiza el mismo análisis en la actividad industria manufacturera, en la cual se seleccionó el perfil de carpintero industrial, se evidencia que el empleo ha disminuido en los distritos de Callería y Manantay.

De otro lado, los empresarios entrevistados manifestaron no haber demandado mano de obra en sus talleres porque consideraban que tenían suficientes trabajadores para atender los pedidos. Así mismo, los empresarios locales manifestaron que el Gobierno Central no incentiva la participación de las MYPE en las licitaciones públicas, a pesar de que son las que generan más fuentes de trabajo y están incluidas en el PDC de Ucayali.

Bajo esta perspectiva, el marco de las políticas nacionales de empleo son criterios y lineamientos de acción del Estado que buscan la generación de empleo decente. Así, en el Numeral 6 se señala que se debe promover la coordinación intersectorial y territorial de las políticas económicas y sociales para poder generar empleo decente en un marco de diálogo social, lo cual conlleva a que exista una interrelación de comunicación y coordinación fluida entre las diferentes entidades del Estado y los gobiernos regionales y locales.

En contraste con lo anterior, se observó que el programa del MTPE a cargo de la CCL, no comparte la información con la bolsa de trabajo del Centro de Empleo de Ucayali, según lo manifestó su representante, lo cual produjo una pérdida de oportunidades de empleo para los trabajadores certificados dado que no es posible que el mercado conozca que son trabajadores laboralmente competentes en carpintería industrial en madera. Asimismo, al momento de realizar el trabajo de campo, se corroboró que la bolsa de Trabajo del Centro de Empleo del Gobierno Regional de Ucayali, no contaba con un registro de carpinteros certificados por Impulsa Perú.

Todo esto generó que la DRTPE Ucayali, a partir de esta experiencia, deseara participar de forma directa en el proceso de CCL, puesto que su administración se encarga de la Bolsa de Trabajo. Cabe mencionar que también tuvieron inconvenientes en atender las solicitudes laborales por parte de los centros comerciales al no contar con personal capacitado y certificado, según lo expresado por el director de empleo, durante la entrevista.

En la actualidad, la labor de intermediación y transparencia que desea aplicar la Bolsa de Trabajo del Centro de Empleo no está reforzada por acciones de retroalimentación y seguimiento de los buscadores de empleo, por ello cuando un trabajador no califica

para un puesto de trabajo la Bolsa de Trabajo no lo llama o contacta, lo cual les genera problemas porque los buscadores se sienten desilusionados, estafados o engañados, según señaló el representante.

En este sentido, el principal objetivo de una bolsa de trabajo es ofrecer oportunidades laborales para aquellos que se encuentren en la búsqueda de algún empleo en particular (Blade Media, 2016) por tanto, intenta satisfacer las necesidades de buscadores y demandantes de empleo. Por ejemplo, algunas bolsas laborales de universidades suelen llamar para identificar las razones que evitaron que su buscador de empleo sea aceptado en un puesto de trabajo, o por qué determinada empresa no cubrió sus vacantes, según comentó el director de la Bolsa de Trabajo de la PUCP durante la entrevista piloto.

Por ello, la certificación es valorada por las empresas y tienen conocimiento de que existe demanda de carpinteros certificados por parte de los centros comerciales y empresariales, sobre todo si los certificados son emitidos por el MTPE. De esta manera, la certificación ha permitido que el Estado trabaje de forma conjunta con el empresario de la selva, pero solamente a través del CITE FORESTAL, donde los beneficiarios reciben capacitaciones y no sucede lo mismo con las otras instituciones, según lo manifestado por el representante de la empresa Machihembrado Daniela S.A.C., quien considera que es el único centro técnico que tiene una mayor presencia en la región y acercamiento al empresariado.

El MTPE y los gobiernos regionales y locales desarrollan normativas para garantizar la adecuada ejecución y supervisión de las políticas laborales, y también desarrollan funciones rectoras en todo el ámbito laboral a nivel nacional. Entre sus principales responsabilidades se encuentra la de velar por las adecuadas relaciones laborales en el país, en particular con la defensa y promoción de los derechos laborales y fundamentales de las personas en el trabajo, la seguridad y salud en el trabajo, los conflictos laborales, la inspección de trabajo, la seguridad social y el sistema de salud. Para ello, el Centro de Empleo instalado en la ciudad de Pucallpa y sostenido con recursos del gobierno regional, debe contribuir actualmente con la oferta de todos los servicios del MTPE.

Los empresarios de carpintería manifiestan que, al comparar su situación anterior con la actual, han mejorado al contar con trabajadores certificados y se sienten tranquilos y confiados de poder realizar sus actividades personales, porque saben que sus trabajadores capacitados y certificados hacen las cosas bien. Esta satisfacción hace que no se esfuercen para que estos trabajadores se sientan satisfechos con su trabajo y con su familia, lo cual les permite estar preparados para enfrentar nuevos retos.

En cuanto al progreso en general, los empresarios sienten que se encuentran en proceso de mejora, porque todo depende de la producción ya que hay meses en que se incrementa y en otros baja; otros no opinaron al respecto. A pesar de ello, los empresarios, desean seguir participando de la creación de puestos de trabajo bajo

la política de certificación. Con relación al Estado, se sienten un poco maltratados o que no les toman en cuenta o son rechazados por el centralismo del gobierno. Mencionan que el Estado persigue sus propios intereses y no los consideran dentro de la planificación productiva, permitiendo la formación de monopolios por parte de los grandes talleres.

De la oferta de carpinteros industriales, según datos del INEI (2012), la oferta de mano de obra en la actividad económica industria manufacturera (a la que pertenece el perfil de carpintería industrial) asciende a 25 mil 177 personas. Esto representa el 9,75% de la PEA ocupada de la región. El Plan de Desarrollo Concertado 2011-2021, identifica la falta de valor agregado en los productos regionales como uno de los problemas más importantes relacionados con el desarrollo económico y la generación de empleo, lo que afecta principalmente a los productos derivados de la actividad forestal. Esta actividad es el gran potencial de la región en tanto ocupa el 82% del territorio, mientras que la producción agrícola apenas ocupa el 8%. Una causa fundamental es la oferta laboral con escasas competencias y capacidades para aprovechar adecuadamente el potencial forestal.

El crecimiento económico en la región Ucayali ha sido favorable para una oferta laboral que ha tenido las calificaciones y competencias demandadas por las actividades económicas en expansión, sin embargo, muchas personas tienen dificultades para la inserción formal en el mercado de trabajo, con problemas principalmente de subempleo por ingresos, y significativamente en sectores y regiones donde el trabajo es informal.

Para la DRTPE Ucayali, la certificación de competencias laborales es incipiente en la región, debido a que se cuenta con jóvenes que tienen conocimiento empírico sobre una materia y pierden oportunidades de empleo al no poder cumplir con los requerimientos de estándares de calidad y nuevas tecnologías de las empresas privadas; es el caso de los centros comerciales que se han instalado en la región. Los centros de formación en la región no están orientados a desarrollar conocimientos en el rubro específico de la madera, sino que están orientados a generar otros conocimientos que no están acordes a las verdaderas necesidades técnico-profesionales de la región.

Es necesario recalcar que, al momento de realizar el trabajo de campo, se identificó que los carpinteros creen saberlo todo y refieren que no necesitan capacitación. Los empresarios, por otro lado, piensan que la oferta de trabajadores certificados y capacitados en la región en el rubro carpintería es escasa, por lo que existe el riesgo de que sus carpinteros capacitados emigren a otras empresas por mejores retribuciones económicas.

Con relación a la percepción de los beneficiarios sobre los efectos laborales de la intervención del proyecto, en lo que corresponde a situaciones negativas después del proceso de certificación de competencias laborales respecto a la evaluación realizada

en marzo de 2015, ha disminuido el número de beneficiarios que piensa que no le ha ocurrido ninguna situación negativa, frente a un incremento de los mismos que dicen que no les han aumentado el sueldo, seguido por los que permanecen en el mismo puesto laboral sin reconocimiento alguno. Sobre la demanda de capacitación para mejorar las condiciones laborales, ha disminuido a 65,9% el número de beneficiarios que enuncia necesidad de cursos técnico-productivos mientras en las demás opciones se mantiene igual. Respecto a la disposición a pagar por la CCL, se evidencia el incremento los beneficiarios que están dispuestos a pagar por ella frente a los que no desean hacerlo.

La certificación laboral permite a toda persona reconocer la experiencia laboral y el desempeño de calidad logrado por diversas vías (formación, experiencia, capacitación), ya que el certificado brindado cuenta con valor en el mercado para facilitar el acceso al empleo. La DRTPE considera que la certificación de competencias laborales mejora la empleabilidad de los trabajadores y que está vinculada a la mejora de la productividad de las empresas, porque implica el manejo de instrumentos modernos y mejor tecnología.

Al respecto, en la evaluación final de los beneficiarios, el 100% refiere que sí recibió el plan de empleabilidad; sin embargo, al realizar la encuesta en julio de 2016, tan solo el 56,8% refirió haberla recibido frente a un 43,2% que dijo que no recibió el plan de empleabilidad. De los que recibieron el plan de empleabilidad, al momento de la evaluación final, el 84,1% dijo haberlo leído, sin embargo, al momento de la aplicación de la encuesta en julio de 2016, solo el 72% recuerda haberlo hecho. Esto demuestra el ligero impacto que tiene el plan de empleabilidad ya que el beneficiario no puede recordar con facilidad si lo leyó o no.

Respecto a los beneficiarios que recuerdan haber recibido el Certificado de Competencia Laboral, se encontró que, después de un año (julio de 2016), el 84,1% manifestó haberlo recibido, frente a un 15,9% que no y se tiene un incremento de 6,8 puntos porcentuales respecto a los que indicaron haberlo recibido en la evaluación final (marzo de 2015). Es decir, después de culminado el proyecto, los beneficiarios que aprobaron la evaluación se mantuvieron en contacto con la entidad certificadora, a fin de recibir su certificado, lo cual es un indicador del interés y la valoración que le confieren.

Respecto a la condición laboral, se hizo evidente que antes del proyecto todos los beneficiarios se encontraban trabajando; sin embargo, en la evaluación final el 93,2% estaba ocupado mientras que el 6,8% se encontraba inactivo, es decir no buscaba trabajo ni quería hacerlo, mientras que en la última encuesta se evidencia que el 100% estaba ocupado.

Al revisar la continuidad en la ocupación, en la encuesta más reciente se encontró que solo el 86,4% se mantenía en la ocupación de carpintero, frente a un 13,6% que, luego del proyecto de CCL, se encontraba trabajando en tareas que le demandaban

diferentes competencias. Al revisar la continuidad en la empresa, se observó que, de la evaluación final, el 87,8% se encontraba laborando en la misma empresa, mientras que en la encuesta aplicada en julio 2016 disminuyó a 79,5%, lo que denota un porcentaje 20,5% que, a más de un año de finalizado el proyecto, han rotado a otras empresas o instituciones del rubro de carpintería u otros rubros, lo cual se vincula con el 22,7% que, a partir del proyecto de CCL, han postulado a empresas más grandes.

Respecto a la jornada laboral, los beneficiarios manifestaron haber aumentado las horas semanales de trabajo, lo cual evidenciaría la relación con el incremento de los ingresos; el trabajar más horas, les ha traído mayores beneficios económicos.

Con relación al tipo de contrato, los resultados de las encuestas evidenciarían que la mayoría de trabajadores realiza labores de manera independiente (sin contrato) o como locadores de servicios. Si bien esta tendencia se redujo en la última encuesta, el número de personas que trabaja sin contrato sigue siendo el principal (56,8%). Además, todos los trabajadores están concentrados en empresas cuyo tamaño no superan las 10 personas, que en la encuesta más reciente representa un 86,4%.

Asimismo, respecto a la afiliación a un seguro de salud, se ha incrementado ligeramente el número de beneficiarios que tiene seguro en Essalud (25,0%) y, consecuentemente, han disminuido los que tienen SIS (13,6%), y los que no tienen ningún tipo de seguro de salud ha disminuido a 59,1% (última encuesta). Similar situación se presenta con las personas que cotizan a un seguro de pensiones, incrementándose a 9,1% los que aportan a una AFP, a 4,5% los que aportan a una ONP, disminuyendo el porcentaje de beneficiarios que no cuenta con un sistema previsional. Estos resultados evidenciarían una ligera mejora de la condición laboral de los trabajadores respecto a sus beneficios laborales.

En lo que se refiere a las principales necesidades de capacitación para mejorar sus condiciones laborales, se muestra que han disminuido a 65,9% los beneficiarios que demandan cursos técnico-productivos, mientras que en las demás opciones se mantiene igual y aumenta en otros, cuyas necesidades consideran conocimientos de vinculación al mercado, debido a que la mayoría de beneficiarios son trabajadores independientes.

De otro lado, el 79,5% de beneficiarios estaría dispuesto a pagar por la CCL, lo cual demostraría que hay interés por invertir para acceder a herramientas que permitan mejorar su empleabilidad, aunque esto les cueste. Si bien al momento de realizar el trabajo de campo, la cifra promedio que estuvo dispuesto a pagar el beneficiario fue 128 soles (puede que no sea suficiente), esto puede servir de base para que los proyectos de CCL o el servicio no sean totalmente gratuitos.

Las entrevistas a los empresarios refieren que han incrementado los sueldos de sus trabajadores a partir de su participación en el proyecto, debido a que han mejorado

en la calidad y la cantidad de producción, lo cual los hace sentirse un poco más valorizados. El salario promedio que asigna un empresario a un trabajador es entre 900 a mil soles. En el caso de los maestros carpinteros, la asignación aumenta a 1200. Cuando el trabajador se encuentra certificado, opta por la modalidad de trabajo a destajo porque ganan el doble o triple, pero cuando no es así, el empresario le asigna 50 soles por jornal, bajo una modalidad de locación de servicios.

Al comparar la información de los beneficiarios recogida en la encuesta con la evaluación final al levantamiento de información para esta investigación, se hace evidente que el ingreso laboral promedio se ha incrementado de 145 soles a 514 soles. Asimismo, analizando los ingresos por hora, en el ELB el beneficiario percibía 7,65 soles, en el EEF 5,93 soles y, en la última encuesta 8,67 soles, lo que denota un incremento a partir de su participación en el proyecto. Si bien no es concluyente que este aumento se deba al proyecto, si se puede concluir que a partir de la participación en el proyecto, algunos han incrementado sus ingresos.

En las entrevistas también se encontró que los empresarios indican que al mejorar la capacidad de producción y la calidad de los productos, están preparados para asumir nuevos retos y aprovechar las prioridades económicas regionales respecto a la carpintería industrial de la madera, encontrando un nicho en la elaboración de productos semiacabados.

Para el CITEFORESTAL, la certificación mejora la productividad laboral de la empresa porque el trabajador competente hace muy bien su labor. Quienes no obtuvieron el certificado reciben su plan de empleabilidad donde se menciona sus fortalezas y debilidades, y el empresario debe acatar las recomendaciones del evaluador para ayudar al trabajador a mejorar sus competencias, lo que significa un beneficio para él y para la empresa. El acompañamiento también está dado por el mismo CITE porque brindan cursos de capacitación y asistencia técnica tanto a los trabajadores como a los empresarios. Por ello, la certificación está en un proceso de mejora de la empleabilidad en la región.

De otro lado, las estadísticas de la productividad de la mano de obra evidencian que se ha incrementado ligeramente en el periodo 2007-2015 en 1,01%; sin embargo, si bien en el periodo 2007-2012, se muestra un crecimiento constante del Valor Agregado Bruto (VAB), no sucede lo mismo en los demás años, donde se registra una contracción de la producción y en el 2015, una disminución de la oferta laboral.

Conclusiones

- Respecto a las características del proyecto de CCL, los trabajadores no identifican adecuadamente sus objetivos, componentes y productos; lo confunden con programas de capacitación o fortalecimiento de competencias. Asimismo, no recuerdan que el programa Impulsa Perú fue el ejecutor del proyecto, lo que

denota la limitada coordinación y comunicación entre los representantes de las entidades locales y los organizadores del programa.

- Con relación al alineamiento entre la demanda del mercado y el proyecto CCL, este no se evidencia a pesar que existe una bolsa de trabajo del Centro de Empleo de la DRTPE de Ucayali.
- Con referencia a las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios, el proyecto de CCL no es suficiente para mejorarla, puesto que son independientes en su mayoría (56%) y no les se ha ofrecido un tratamiento especial para mejorar sus oportunidades, a pesar de haber tenido ligeras mejoras en sus ingresos y en sus condiciones laborales. La mayoría continúa trabajando sin seguro de salud, sin sistema de pensiones, sin contratos de trabajo estables y con jornadas laborales de más horas.
- El ingreso laboral promedio antes y después del proyecto CCL, se ha incrementado de 145 soles a 514 soles y los ingresos por hora, en promedio, han subido de 7,65 soles a 8,67 soles. También se ha dado un incremento de horas en la jornada laboral, pasando de 34 horas semanales a 49 horas semanales.
- Respecto a que el proyecto CCL coadyuve a la productividad laboral de los beneficiarios, a nivel de sector se cuenta con estadísticas sobre productividad laboral que evidencian un ligero incremento en el periodo 2007– 2015. Para los actores, la CCL mejora la productividad laboral de la empresa y los empresarios tienen la misma sensación, sin embargo, no presentan estadísticas que lo sustenten.
- Fondoempleo fue la principal financiadora del proyecto CCL, pues la inversión ascendió a S/. 621 320,94 y el monto de financiamiento solicitado a este fondo fue S/. 497 074,5.

Propuesta

Fondoempleo presenta cuatro líneas concursales: Línea 1 para proyectos de capacitación e inserción laboral; Línea 2 para proyectos de certificación de competencias laborales (materia del presente estudio); Línea 3 para proyectos de promoción y fortalecimiento de capacidades para el emprendimiento; y Línea 4 para proyectos productivos sostenibles. Estas han sido planteadas de acuerdo a las necesidades de los diferentes grupos de beneficiarios y sus objetivos se orientan a: 1) fortalecer las competencias laborales y el acceso al empleo formal en sectores y ocupaciones con mayor demanda; 2) fortalecer las competencias emprendedoras de personas con idea de negocios o negocio en marcha articulados al mercado; 3) fortalecer competencias de las familias conductoras de unidades productivas y, para aumentar los ingresos, generar empleo de forma sostenible; y 4) contribuir a la mejora de la empleabilidad (Bases 16° Concurso de Proyectos Fondoempleo 2016: 33-83).

Las líneas 1, 3 y 4 contienen componentes de desarrollo de las competencias laborales; sin embargo, la línea 2 de certificación presenta, únicamente, componentes de evaluación y certificación de las competencias adquiridas⁶⁴. En ese sentido, la investigación considera que el desarrollo de las competencias debe ser un componente fundamental que debe estar presente en todos los proyectos concursales de Fondoempleo. Por tanto, la línea de proyectos de certificación laboral debe desaparecer de la propuesta concursal y los proyectos de certificación laboral deben agregarse como componentes a los proyectos de las demás líneas concursales, pues el servicio de certificación no contiene componentes de capacitación ni productos adicionales como la articulación al mercado que, como revela la investigación realizada, son necesarios para mejorar las condiciones laborales de los beneficiarios.

Además, los perfiles de los beneficiarios del proyecto en estudio (beneficiarios que trabajan de forma independiente, beneficiarios que administran sus propios talleres, dependientes o subempleados, beneficiarios que trabajan en los talleres de un tercero en la modalidad de destajo) deben adicionarse a los demás perfiles de las líneas concursales (línea nueva 1, línea nueva 2 y línea nueva 3). Ello permitiría que un mayor número de personas tengan la oportunidad de desarrollar sus competencias y ser revalorados a través de la certificación. Así se ampliaría la oferta laboral y fortalecería el acceso a un empleo digno, pleno y productivo.

Por ello es necesario que los proyectos de certificación de competencias laborales se acompañen del fortalecimiento de capacidades, a fin de que los beneficiarios (carpinteros dependientes o independientes) reciban entrenamientos de diversa naturaleza: habilidades cognitivas, técnicas, habilidades socio emocionales de procedimientos entre otras. Estas nuevas líneas de proyectos se caracterizarían por presentar tres pilares fundamentales: el fortalecimiento de las competencias laborales, el reconocimiento de las competencias adquiridas mediante la certificación y la articulación al mercado, con el fin de contribuir a la mejora de la empleabilidad, aumentar los ingresos y generar empleo de manera sostenible.

Bibliografía

AGENCIA DE ACREDITACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES (BUENOS AIRES)

2011 *Informe. Gestión 2009-2011*. Consulta: 12 de noviembre de 2015.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

2016 *Sistema de certificación de competencias laborales en el sector turismo. Ecuador*. Consulta: 12 de noviembre de 2015.

BLADE MEDIA

2016 *Bolsas de empleo*. Consulta: 12 de noviembre de 2015.

⁶⁴ El contenido de las líneas concursales actuales es descrito en mayor detalle en la sección de anexos.

CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

2016 *Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021*. Consulta: 12 de noviembre de 2015

CHOMSKY, Noam

1970 *Aspectos de la teoría de la sintaxis*. Madrid: Aguilar.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

2012 *Crecimiento, empleo y distribución de ingresos en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Consulta: 12 de noviembre de 2015

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

1993 *Constitución Política del Perú*

DIARIO GESTIÓN

2015 *Más del 80% de trabajadores son informales en la macro región oriente*. Lima, 12 de junio. Consulta: 12 de noviembre de 2015

FONDOEMPLEO

2014 *Ficha técnica del proyecto Certificación de competencias laborales en la provincia de Coronel Portillo Región Ucayali*. Consulta: 12 de noviembre de 2015

FONDOEMPLEO

2015 *Líneas de financiamiento*. Consulta: 12 de noviembre de 2015

FONDOEMPLEO

2015 *Líneas de proyectos*. Consulta: 12 de noviembre de 2015

FONDOEMPLEO

2015 *Fichas técnicas de los proyectos*. Consulta: 12 de noviembre de 2015

FONDOEMPLEO

2016 *Bases 16° Concurso de Proyectos*, páginas 33-83.

GUERNICA CONSULTORES

2009 *Contratación de Servicios destinados a evaluar impacto de la línea de Certificación de Competencias Laborales, programa Chile Califica*. Consulta: 12 de noviembre de 2015

HYMES, Dell Hathaway

1996 "Acerca de la competencia comunicativa". En *Forma y Función*, núm. 9, pp. 13-86

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

2000 *Sectores de trabajo, productividad y dinámica ocupacional*. Consulta: 20 de noviembre de 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

2009 *Estimaciones y proyecciones de población total y edades quinquenales, según departamento, provincia y distrito, 2005 – 2015*. Consulta: 20 de noviembre de 2016)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

2013 *Perú: evolución de los indicadores de empleo e ingreso por departamento, 2004-2012*. Consulta: 20 de noviembre de 2016

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

2015 *Mapa de pobreza provincial y distrital 2013*. Consulta: 20 de noviembre de 2016

INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA

2012 *Productividad laboral*. Consulta: 20 de noviembre de 2016.

LAHERA, Eugenio

2004 *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Consulta: 03 de octubre de 2015.

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

2012 *Políticas nacionales de empleo*. Consulta: 10 de noviembre de 2015.

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

2015 *Departamentos (2015)*. Consulta: 10 de noviembre de 2015.

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

2015 *Informe estadístico mensual (febrero de 2015)*. Consulta: 10 de noviembre de 2015

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

2016 *Certificación de competencias laborales*. Consulta: 10 de enero de 2017.

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

2016 *Impulsa Perú*. Consulta: 10 de enero de 2017.

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

2016 *Indicadores laborales a nivel distrital*. Consulta: 10 de enero de 2017.

NACIONES UNIDAS

2015 *Objetivos del desarrollo del milenio y más allá del 2015*. Consulta: 03 de octubre 2015

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

2012 Cinterfor. Competencias laborales.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

2015 *Competencias para el empleo. Orientaciones de política*. Consulta: 06 noviembre de 2015.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

2016 *Convenio sobre la Discriminación (empleo y ocupación)*. Consulta: 06 noviembre de 2015.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

2016 *Trabajo decente*. Consulta: 06 noviembre de 2015.

PALOMBA, Rosella

2002 *Calidad de vida: conceptos y medidas*. Consulta: 13 noviembre de 2015.

SKINNER, B.F.

1969 *Ciencia y conducta humana*. Traducción de Josefa Gallofré. (1953) Barcelona: Fontanella.

TOBÓN, Sergio

2006 *Aspectos básicos de la formación basada en competencias*. Segunda edición. Bogotá: Ecoe

TOVAR, María Teresa

2015 *Investigación en gerencia social* [material de curso]. Lima: PUCP.

**▶ PAUTAS PARA REALIZAR
LA INVESTIGACIÓN Y ELABORAR
LA TESIS DE MAESTRÍA EN
GERENCIA SOCIAL
CON ÉXITO**

Elaborado por Mg. Jimena Sánchez Barrenechea

Julio 2017

¿Para qué sirve esta guía?

Como estudiante de la Maestría en Gerencia Social y habiendo pasado el proceso de hacer la tesis, presento algunos tips que pueden servir para planificar, investigar y escribir exitosamente la tesis, ya que una maestría no se termina sin obtener el grado con una tesis.

Tip 1: No se trata de “descubrir la pólvora”

Al hacer una tesis de maestría, erróneamente se cree que hay que hay que crear o inventar cosas nuevas. Por el contrario, en la tesis hay que exponer con claridad, lo que se ha encontrado sobre un tema conocido por el autor.

Por lo tanto, no es necesario que sea algo complejo, por el contrario, se busca que sea práctico y que tenga un aporte directo a la Gerencia Social.

Recuerda que la tesis se hace para comunicar, para compartir lo que se ha aprendido.



Tip 2: Escoge un tema que te apasione y que a la vez sea práctico

El tema debe ser de algo que te interese, que te llame la atención.

Recuerda que tendrás que convivir con este tema durante todo el proceso de elaboración de la tesis, así que será mejor sea algo que te apasione.

También debe ser práctico, es decir, que lo conozcas y que te sea fácil acceder a la información. Para esto, piensa en los contactos que tienes y los recursos con que cuentas para recoger información.



Tip 3: Busca el tema en tu propio trabajo

Lo interesante de la Maestría en Gerencia Social es que, conforme avanzas en tus estudios, puedes poner en práctica lo aprendido.

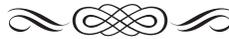
Es probable que durante tus estudios hayas encontrado problemas o vacíos en tu trabajo y que te hayas hecho algunas preguntas que podrías resolver mientras investigas.

Es posible, también, que en tu trabajo o con los contactos que allí tienes, te sea más fácil acceder a la información que necesitas para investigar y elaborar tu tesis. ¡Piénsalo! Tu trabajo puede ser una opción muy práctica.

Tip 4: Ten un Plan B durante todo el proceso

Aún cuando tengas la seguridad de que vas a contar con la información y los contactos, cabe la posibilidad de que algo falle.

Es importante que tengas un Plan B para salvar tu tesis en caso ocurra algo imprevisto (dejas de trabajar en el lugar, la persona que te iba a dar la información ya no está, necesitas viajar para tener la información pero no tienes tiempo ni dinero, etc.). ¡Prever es mejor que lamentar!



Tip 5: El tema no siempre es un “problema”

Antes que nada, es preciso recordar que el tema a investigar, no necesariamente es un “problema”, algo negativo o algo que no esté funcionando bien.

La investigación puede ser también sobre una buena práctica que se puede sistematizar. Con esta consideración amplías tu margen de opciones a la hora de definir el tema a investigar.



Tip 6: Delimita bien el tema

El éxito de la tesis depende en gran medida de la identificación y delimitación adecuada del tema que vas a investigar.

Delimitar supone definir correctamente el tiempo, el espacio, la amplitud del estudio y otros.

Supone, además, que haya coherencia entre la pregunta general y las específicas, y entre tus preguntas y los objetivos e hipótesis.



Tip 7: Quien mucho abarca, poco aprieta

Tal como dice el dicho, si quieres hacer una tesis monumental, en el proceso te darás cuenta que el tiempo no te alcanza (porque además de la tesis haces otras cosas como trabajar, llevar otros cursos, tener familia, tener vida social...), no tienes muchos recursos, no encuentras los contactos, etc.

Es falso que debes hacer algo extenso. Más vale un tema delimitado pero bien trabajado y profundizado, que uno muy amplio que luego no logras cubrir o que lo haces a medias.



Tip 8: Para hacer un marco teórico, primero debes leer

El marco teórico es quizás la parte más complicada de la tesis y hasta te puede parecer aburrida. Sin embargo, es fundamental porque le da el contexto a la investigación que estás realizando y te dará las claves para hacer el análisis de la información que encuentres en tu trabajo de campo. A continuación algunos tips...

1. Busca información. Además que te ayudará a fundamentar el tema, te asegurarás de que no existe una investigación igual a la tuya; si esto ocurre, debes reorientar tu trabajo. Leer también te hará a encontrar si ya se ha investigado sobre el tema que estás planteando. ¡OJO! Es importante que uses fuentes confiables (Wikipedia, no es una de ellas).
2. Separa la información que vas encontrando por temática. A veces sirve hacer fichas (en papel, en Word u otros) y resaltar en ellas las frases importantes, las ideas fundamentales y el autor. Si tienes todo en orden, luego será mucho más fácil escribir el marco teórico.
3. No hay una técnica exacta para escribir un marco teórico. Lo mejor que puedes hacer para saber cómo hacerlo es revisar otros que se hayan hecho.
4. ¡Recuerda! Las lecturas deben referirse tanto al tema específico de tu investigación como a los temas de gerencia social.



Tip 9: Investigación ¿cualitativa, cuantitativa o mixta?

Las investigaciones pueden ser cualitativas, cuantitativas o mixtas. El tipo que elijas dependerá de lo que quieras investigar y la amplitud de la misma.

- Las investigaciones cuantitativas pueden ayudarte a hacer generalizaciones en la población, pero no suelen profundizar en los temas tratados. Para este tipo de investigación, necesitarás hacer encuestas, codificarlas y utilizar un programa de análisis estadístico.

- Las investigaciones cualitativas no pueden generalizar a la población, pero sí te ayudan a profundizar sobre el tema. Necesitarás hacer entrevistas, grupos focales, observación participante u otros, y deberás también elaborar guías y transcribir las grabaciones.
- Las investigaciones mixtas conjugan técnicas cuantitativas y cualitativas, por lo que te darán amplitud y profundización en los temas, sin embargo, toma más tiempo hacerlas.



Tip 10: Demuestra con la muestra

Ya sea que hagas una investigación cuantitativa, cualitativa o mixta, necesitas una muestra. Ésta dependerá del tipo de investigación:

- La muestra para la investigación cuantitativa se realiza con una fórmula estadística, por lo que necesitas conocer a la población intervenida por la iniciativa, proyecto o programa.
- La muestra para la investigación cualitativa dependerá de las características de la población (grupos de edad, sexo, actividades, etc.) o de actores claves que debes contactar. Para saber si el número de personas contactadas es suficiente, puedes guiarte por el “punto de saturación”*, por ejemplo.

* El punto de saturación es el momento cuando la información que recabas comienza a ser repetitiva y no aparecen nada nuevo.



Tip 11: Utilidad de los instrumentos

La guía, cuestionario, apuntes de campo, etc. son herramientas para recoger información. Contienen las preguntas o los datos que necesitas recabar de tus informantes.

Se usan para las entrevistas, grupos focales u otros.

La forma de hacer las preguntas dependerá del tipo de investigación, del tipo de información y de los informantes a los que vas a entrevistar.

Si lo que buscas es que las personas te den abiertamente su percepción, lo mejor será usar preguntas abiertas que invitan al diálogo. Por el contrario, si buscas información de funcionarios sobre un proyecto o programa, deberás contemplar algunas preguntas más directas para obtener respuestas más concretas.

Es importante que estudies y conozcas bien tus instrumentos, porque suele ocurrir que quien te está dando la información, no lo hace de acuerdo al orden que preguntas, lo hace de manera desordenada y tú no puedes interrumpirle, debes dejar que la información fluya para que diga todo lo que piensa.

Si conoces muy bien tu guía, podrás seguir el hilo conductor de las preguntas y no tendrás vacíos.



Tip 12: Prueba tus instrumentos

Puedes pensar que los instrumentos que elaboras para el trabajo de campo son muy claros y comprensibles, sin embargo, no siempre es así.

Es necesario hacer una prueba piloto para que te des cuenta de lo que tienes que ajustar, de los temas que quizás no habías contemplado, etc.

Lo mejor es hacer la prueba piloto con alguien del grupo de investigación pero cuidando que no la aplique a la principal persona a entrevistar o encuestar.

Recuerda, las personas solamente te darán una oportunidad para que las entrevistes; no lo desaproveches.



Tip 13: Mide tus tiempos en el trabajo de campo

El trabajo de campo es la parte más interesante de la tesis porque es donde vas a realizar más hallazgos, por lo tanto, se debe planificar bien.

Siempre dura más de lo que se calcula, ya sea porque los contactos no están cuando vas a hacer la entrevista; porque tienes otras obligaciones y se te pasa la planificación; porque se presenta un imprevisto y debes posponer la entrevista, encuesta o visita; porque se demoran los permisos de la institución donde harás la investigación, etc.

Es mejor comenzar a hacer los contactos desde el inicio y darle un margen mayor al trabajo de campo.

Nunca dejarlo para el último minuto!!



Tip 14: No juzgues las respuestas que recibes

Durante las entrevistas o grupos focales debes recordar que lo que buscas es conocer las opiniones de las otras personas, por lo tanto debes dejar que fluyan y no debes emitir tus juicios u opiniones.

Si la respuesta que te dan no es la que esperabas debes manejar bien la situación. Te puede ayudar asentir con la cabeza lo que te va diciendo (a pesar que no estés de acuerdo con su opinión) o también hacerle una contra pregunta.

Recuerda que no se trata de tus opiniones, sino de las de tus informantes.



Tip 15: Sistematizar y ordenar para analizar

Una vez que has terminado de hacer tu trabajo de campo aún queda mucho trabajo por delante.

Lo primero que debes hacer es codificar tu información (si son encuestas) o desgrabar y ordenar la data recogida.

Revisa tus variables y verifica que tengas información para todas ellas. Haz cuadros estadísticos si tienes encuestas y llena tus matrices de información con las respuestas para cada tema.

Si tienes toda tu información ordenada, te será más fácil identificar los temas más interesantes para analizar y encontrarás la data que usarás para sustentar tu análisis.



Tip 16: Para analizar, regresa a tu marco teórico

Analizar es relacionar.

Si bien ya seguramente han pasado varios meses desde que terminaste tu marco teórico, es necesario que vuelvas a él para que te ayude a darle sentido a los hallazgos de tu trabajo de campo.

El marco teórico no es un elemento muerto, sino que cobra vida para darnos luz durante la interpretación.

Tip 17: No te olvides de citar

El proceso de citado es fundamental y denota el nivel de la investigación.

Se debe hacer con claridad y precisión para mencionar la autoría de lo que se ha leído. Quien sabe investigar, sabe citar.

¿Qué debes citar? TODO: entrevistas, libros, textos, artículos, videos, etc., etc., etc. En suma: todo aquello que no creaste, que no salió de tu cabeza, debes citarlo.

Citar no es difícil. Existe la Guía PUCP para el registro y citado de fuentes. Incluso en Word hay una herramienta para citar. También hay diversos manuales que te ayudarán a ver cómo hacer el citado textual o parafraseado. No tienes excusa para no citar.



Tip 18: Las apariencias sí importan en la tesis

Importan mucho. La pulcritud, el orden, la redacción, el cuidado con la ortografía, gramática, tiempos y personas, y el correcto citado de fuentes, importan.

Tómate tu tiempo para revisar cuidadosamente estos detalles.



¡Muchos éxitos en tu tesis!

***Es un trabajo arduo, pero si eres perseverante,
te organizas y te ordenas,
lograrás culminar tu Maestría con una tesis destacable.***

Este libro se terminó de imprimir
en los talleres gráficos de
EQUIS EQUIS S.A.
Lima - Perú
julio 2019

MAESTRÍA EN GERENCIA SOCIAL



“La diversidad humana, social, cultural, constituye un elemento fundamental para innovar las prácticas e iniciativas de gerencia social y es tarea de la investigación en gerencia social el poder identificarla y poner de relieve sus vínculos con los proyectos y programas sociales que constituyen un objeto de estudio. Para captar esta diversidad con mayor consistencia y profundidad, las aproximaciones multidisciplinarias y la conformación de equipos de investigación pluridisciplinarios constituyen una posibilidad interesante para potenciar los resultados de investigación.”

(T.Tovar)