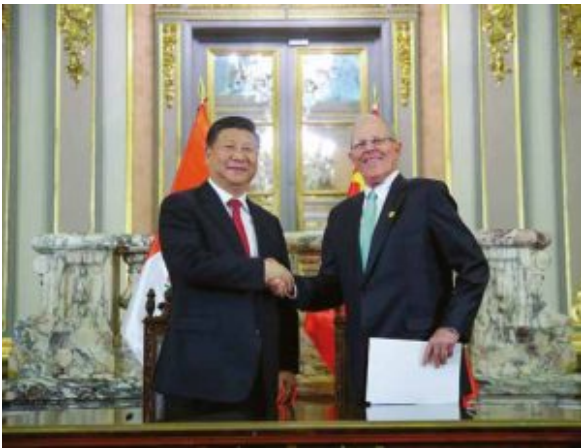


China en América Latina, ¿aliado u obstáculo para el desarrollo sostenible?



Los mandatarios de Perú, Pedro Pablo Kuczynski, y de China, Xi Jinping, han firmado un Plan de Acción Conjunto 2016-2021 y acuerdos para el fortalecimiento de la Asociación Estratégica que mantienen ambas naciones.

El más reciente periodo de crecimiento económico en América Latina fue impulsado, en gran medida, por la expansión de nuestras relaciones comerciales con China, y por la inversión china en sectores claves de nuestras economías. Estas relaciones han sido bastante favorables en términos macroeconómicos, y para algunos líderes en la región constituyen una nueva alianza Sur-Sur, para el desarrollo y la soberanía de nuestros pueblos. Pero los sectores favorecidos por China -hidrocarburos, minerales, soya- también son de alto riesgo para la degradación ambiental y la generación de conflictos sociales, y la experiencia con inversiones chinas similares en otras regiones ha sido mixta.

¿Cuál es el balance hasta ahora de la presencia china en América Latina? ¿Esta nueva alianza nos permite diversificar nuestras economías, generar empleo decente, y mejorar el bienestar social? Las empresas chinas que invierten en

nuestros países, ¿tienen un desempeño ambiental y social diferente que sus homólogos nacionales y occidentales?

Estas preguntas dieron lugar al “Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medio Ambiente en las Américas”, un esfuerzo liderado por investigadores de Boston University, el Centro de Investigación de la Transformación (CENIT) de Argentina y el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) de Perú. Las respuestas, basadas en dos años de trabajo y ocho estudios nacionales, están disponibles en una serie de documentos y en la reciente publicación, *China en América Latina: Lecciones para la cooperación Sur-Sur y el desarrollo sostenible*[1]. Compartimos aquí algunas de las observaciones regionales y sobre el Perú producto de estas investigaciones.

China en América Latina: defendemos nuestros avances

En primer lugar, encontramos que la presencia de China en nuestra región ha tenido un impacto socio-ambiental muy importante.

Al nivel macro, la demanda china nos ha llevado a una mayor concentración en las industrias extractivas, en la exportación de recursos naturales no-renovables, y en actividades con un fuerte impacto ambiental y conflictividad social. Las exportaciones latinoamericanas a China (ver gráfico 1), así como las inversiones chinas en la región, se han concentrado mucho más en los productos primarios que las relaciones económicas de América Latina con el resto del mundo.

Al nivel laboral, las exportaciones del sector primario -especialmente minerales- generan menos empleo que las manufacturas o agrícolas. Como resultado, las exportaciones de América Latina a China generan un 20% menos empleos por cada US\$ 1 millón que las exportaciones totales de la región. A medida que China continúe creciendo como destino, si no hacemos mejores esfuerzos para diversificar, esto reducirá los beneficios de generación de empleo de las exportaciones en general.

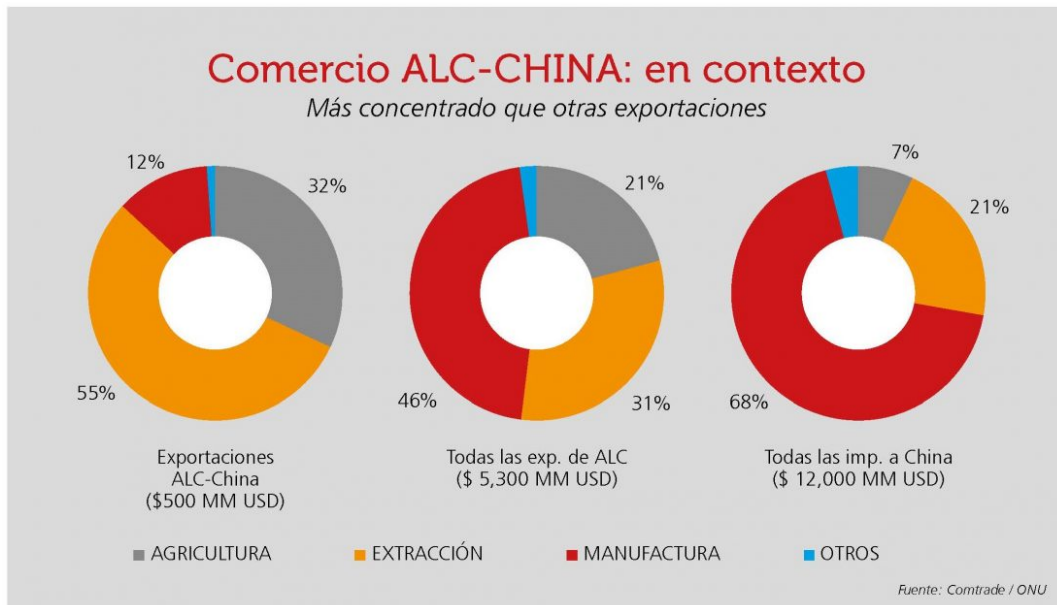


Gráfico 1

Las exportaciones latinoamericanas a China también usan aproximadamente el doble de agua y emiten más del 12% de emisiones netas de gases de efecto invernadero por dólar, en comparación con las exportaciones totales (ver gráfico 2). Y las inversiones en minería, así también en la infraestructura financiada por China (como represas y ferrocarriles), representan amenazas para la deforestación y degradación en algunas de las áreas más biodiversas de Sudamérica.

Si bien estos resultados no son responsabilidad directa de China, ponen a prueba su compromiso como una potencia global responsable y comprometida con el desarrollo sostenible de sus socios.

En cuanto a las empresas chinas operando en nuestra región, encontramos una gran diversidad, aun cuando la mayoría son estatales. Algunas son “campeonas” transnacionales con gran acceso a capital y comprometidas con altos estándares globales de responsabilidad social y ambiental. Otras tienen poca experiencia fuera de su país, dificultades para operar en sociedades y culturas distintas, y carecen de políticas internas para mitigar los impactos de su actividad.

Siendo las empresas una parte importante de su poder global, el Estado chino ha desarrollado directrices para sus operaciones en el extranjero, incluyendo salvaguardas ambientales y sociales. En los ocho países estudiados en el proyecto encontramos empresas chinas que superan los estándares locales, y tienen un mejor desempeño que sus pares locales y occidentales, por ejemplo, en Ecuador,

Perú y México. Pero también es difícil para las autoridades chinas regular sus empresas a la distancia y en contextos políticos tan distintos. Por lo general, existe menos transparencia y comunicación hacia afuera en las empresas chinas, comparadas con sus pares en esta región. Les hace falta mayor práctica en la producción de reportes para lectura externa, la comunicación a través de medios abiertos, y mecanismos de reclamo e investigación cuando hay problemas.

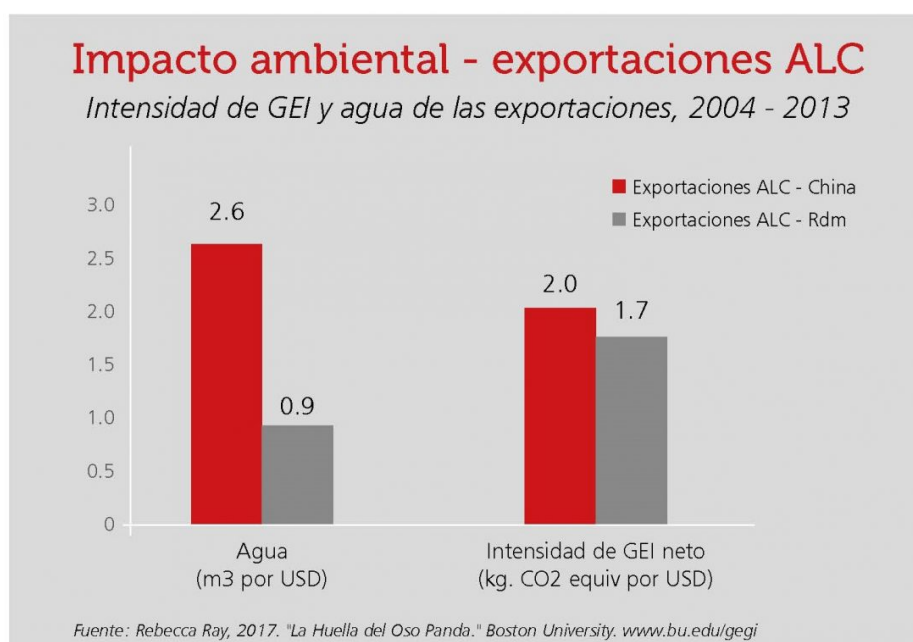


Gráfico 2

Pero lo más importante para regular el desempeño de las empresas de cualquier origen en nuestros países es la voluntad y capacidad de nuestros gobiernos. En buena parte de América Latina las normas ambientales, sociales y laborales son más exigentes que las de China. Hemos establecido buenas practicas, como el derecho a la consulta previa de pueblos indígenas, los estudios de impacto ambiental, las obligaciones de contratar a trabajadores nacionales y cumplir con sus derechos sindicales, y medidas de transparencia fiscal y tributaria. Las empresas chinas, con pocas excepciones, están cumpliendo con las normas establecidas por las autoridades latinoamericanas, siempre y cuando nuestros gobernantes insistan en ello.

Y allí está nuestra mayor preocupación. A medida que el auge inicial de la inversión china disminuye, los precios de nuestras exportaciones primarias son inestables, y nuestros gobiernos tienen menos poder de negociación sobre las condiciones para futuras inversiones. Ellos enfrentan fuerte presión para relajar

las protecciones ambientales y sociales tan difícilmente logrados. Esto ocurre tanto en gobiernos de derecha como de izquierda, como hemos visto en Venezuela, Ecuador, Brasil y Perú. A fin de preservar el progreso obtenido, se necesitará resistir a las demandas de desregulación extremistas.

En este contexto, el papel de la sociedad civil es crucial. En América Latina tenemos organizaciones no gubernamentales exitosas en defender los derechos de las comunidades vulnerables y promover mecanismos de supervisión de las actividades extractivas de parte de los gobiernos. Han organizado campañas mundiales contra las malas prácticas, para crear conciencia y ayudar a que haya verdaderos estándares globales en estas industrias. Las organizaciones de base, las ONG de profesionales, los medios de comunicación responsables y otros actores no solo protestan, sino también colaboran con autoridades locales y empresas para aprender de la experiencia de las partes, y prevenir (o mitigar) los impactos negativos. Ambas cosas -la vigilancia ciudadana y la colaboración constructiva- son claves frente a las presiones para erosionar las protecciones socio-ambientales.

China se ha comprometido a invertir más de US\$ 250 mil millones en América Latina durante los años venideros. Los gobiernos, las empresas y la sociedad civil tendrán que trabajar arduamente para asegurar que esas inversiones eleven el nivel de vida de toda nuestra población y protejan el medio ambiente para las generaciones del futuro.

El Perú y las inversiones mineras^[2]

En Perú tenemos profundos lazos históricos con China, los cuales han facilitado las relaciones que se forjan ahora. Si comparamos las relaciones sino-peruanas con las de otros países de la región, encontramos una situación mixta.

Por un lado, el comercio con China contribuyó al auge de la economía peruana durante más de una década, y a nuestra capacidad de reducir los efectos de las crisis financieras globales. Desde el inicio del Tratado de Libre Comercio (TLC) en 2010, nuestro comercio bilateral se ha cuadruplicado, y el efecto de tener un mercado más amplio y el acceso a bienes intermedios de menor precio ha sido positivo para diversos sectores. China hoy es nuestro socio comercial más importante, el principal inversionista en minería, y tiene creciente presencia en hidrocarburos, pesca comercial e infraestructura. Hasta ahora, además, estamos

libres de las enormes deudas que tienen con China algunos vecinos, como Ecuador y Venezuela.

Por otro lado, las relaciones económicas con China tienden a reforzar nuestra posición como exportador de minerales. El 76% de la inversión directa china, desde los 90s, ha sido en minería, y casi un tercio de la inversión minera en nuestro país proviene de China. En cambio, las exportaciones no-tradicionales solo incrementaron en 5% desde el inicio del TLC. Esta falta relativa de diversificación es reconocida por ambos gobiernos, y el Plan de Acción Colectiva 2016-2021, firmado por los presidentes Pedro Pablo Kuczynski y Xi Jinping en 2016, incluye acuerdos orientados a mayor beneficio y cooperación en agricultura, ciencia, tecnología y educación, entre otros. Tenemos mucho por hacer para ponerlos en práctica, incluyendo mayor intercambio y conocimiento de nuestros pares chinos.

Respecto al impacto local de las empresas chinas, comparamos las mineras chinas (14 en total y 3 con minas en operación), con sus pares peruanas y transnacionales, en cinco dimensiones de responsabilidad social y ambiental: transparencia y distribución de utilidades, inversión social, participación en gremios y foros de múltiples actores, respeto a los derechos laborales, y regulación de impactos ambientales. Concluimos que no hay un solo “estilo chino” de hacer minería, pues una vez en terreno peruano su desempeño puede variar tanto entre sí como con respecto a otras empresas del sector.



Zijin Mining Group Co., Ltd. se dedica a la exploración, explotación y desarrollo de propiedades y proyectos mineros alrededor del mundo. En el Perú la empresa tiene el controvertido proyecto Río Blanco en Piura.

En algunos casos, ni los inversionistas chinos ni los diplomáticos de su país

realizaron la debida diligencia acerca de las condiciones sociales y políticas que encararían en determinados proyectos, y las autoridades peruanas tampoco fueron honestas acerca de estas condiciones. Tal fue el caso de Shougang Hierro Perú a inicios de la década de 1990, y también de Zijin en 2007 con el proyecto Río Blanco en Piura. En estos casos, además, el personal de las empresas -ya sean chinos o los peruanos que contrataron- no supo tratar con nuestros sindicatos, comunidades y funcionarios elegidos localmente.

En otros casos, sin embargo, encontramos desempeños mejores que el promedio del sector. Esto ocurre en el campo laboral, donde la tendencia en las empresas chinas ha sido de contratar mayormente peruanos y, con la notable excepción de Shougang, de respetar sus derechos sindicales. Las mineras chinas, además, parecen contratar menos trabajadores tercerizados que el promedio de la gran minería.

En materia ambiental, y nuevamente comparadas con otras empresas del sector, las empresas chinas se han caracterizadas más por el cumplimiento que la resistencia a nuestra legislación. Sin embargo, preocupan las presiones para flexibilizar la normativa ambiental para acelerar estas y otras inversiones.

Sobre todo, lo que observamos son procesos de aprendizaje de parte de nuevos inversionistas chinos y sus aliados políticos, para no repetir los errores del pasado, contratar mejores gerentes y consultores, y participar -aunque tímidamente- en iniciativas como la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI). Por ello, es importante fortalecer los mecanismos de comunicación entre representantes de estas empresas, las autoridades de ambos países y las poblaciones afectadas por sus inversiones, y mantener el respeto entre las partes, así como la transparencia y el intercambio de información sobre proyectos específicos.

Entre los casos de inversión china más importantes hoy en Sudamérica, están la mina Toromocho en Junín, de la empresa Chinalco, y el proyecto Las Bambas en Apurímac, adquirido en 2014 por MMG (cuya empresa madre es China Minmetals). En ambos casos, las empresas se comprometieron a mantener operaciones con tecnología de punta, y a mantener comunidades enteras reubicadas a nuevas sedes, donde se espera que sus condiciones de vida sean mejores. En ambos casos la producción avanza con importantes beneficios potenciales, pero también conflictos persistentes que los chinos no iniciaron, pero

sí heredaron. Lo que está en juego para China y el Perú es mostrarle al mundo que ambas partes asumen el cumplimiento de los estándares globales con seriedad. Solo el tiempo nos dirá si esto es así.

[1] Esta nota se basa en la introducción al mencionado libro, de GALLAGHER, Kevin, Andrés LÓPEZ, Cynthia SANBORN y Rebecca RAY (Eds.), 2016. Ver también:

<http://www.bu.edu/pardeeschool/research/gegi/program-area/chinas-global-reach/china-in-latin-america/chinas-global-reach-environment-and-development/working-group/> .

[2] Este resumen se basa en Cynthia Sanborn y Victoria Chonn, “La inversión china en la industria minera peruana: ¿bendición o maldición?”, en Ray y Gallagher et al, op sit, capítulo 5.

Primavera 2017

Cynthia A. Sanborn

Vicerrectora de investigación en la Universidad del Pacífico y profesora principal del Departamento Académico de Ciencias Sociales y Políticas. Es Ph.D. y M.A. en Government por Harvard University, y B.A. en Ciencia Política por University of Chicago.

Cambio climático, ¿causa de migración interna?



Producto de las inundaciones ocasionadas por el Niño Costero este año, muchas viviendas resultaron afectadas

En el Perú, más de 1.7 millones de personas se han visto afectadas en 25 regiones del país (con mayor impacto en las regiones Ancash, La Libertad, Lambayeque y Piura) debido a los desastres ocurridos a consecuencia del Fenómeno El Niño Costero, entre enero y abril del presente año. Así, se calcula que más de 280,000 personas han perdido sus viviendas, existiendo al presente alrededor de 12 mil personas damnificadas que aún se encuentran en albergues o sitios espontáneos, principalmente en la región Piura.

El Perú está intentando impulsar actualmente un complejo proceso de reconstrucción sin haber saneado de forma radical ni contundente las vicisitudes de la emergencia, dentro de la cual, como se advirtiera, miles de personas se vieron en la necesidad de desplazarse a campamentos temporales y otros lugares de acogida.

Lamentablemente este panorama se presenta con similares matices alrededor del mundo, donde se suceden sequías mortales en el África, feroces inundaciones, islas que empiezan a desaparecer por la subida del nivel del mar, provocando el desplazamiento forzoso de millones de personas. Según estimaciones del Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC por sus siglas en inglés), en el año 2013, aproximadamente 22 millones de personas fueron desplazadas alrededor del mundo debido a desastres provocados, en gran medida, por fenómenos climáticos o terremotos; eso es casi tres veces más que las migraciones provocadas por conflictos en el mismo año[1].

Según el Tyndall Center de Inglaterra, el Perú es el tercer país más vulnerable al

cambio climático después de Bangladesh y Honduras. El deshielo es una de las consecuencias del cambio climático que hacen que el Perú, que tiene el 71% de los glaciares tropicales del mundo, sea altamente vulnerable[2]. Asimismo, el 56% de peruanos vive en la costa, que solo representa el 10% del territorio nacional y es una zona desértica, a donde no llega ni el 2% de las fuentes naturales de agua. Otro factor de vulnerabilidad lo constituye la deforestación de la Amazonía, debido a la tala ilegal de madera y la minería informal/ilegal.

Es necesario apuntar que factores medioambientales siempre han sido determinantes para la migración -aunque poco se haya hablado de éstos en el Perú a pesar de su marcada vulnerabilidad ante los mismos- en la medida en que las personas huyen para sobrevivir de desastres naturales o, cuando al enfrentarse a duras condiciones medioambientales en deterioro, se desplazan a otros lugares en busca de nuevas oportunidades de vida y socio laborales.

Así, en un futuro cada vez más cercano, se prevé que el cambio climático propiciará la aparición tanto de desastres repentinos como paulatinos y el deterioro gradual del medio ambiente, situaciones que provocarán inevitablemente mayores desplazamientos poblacionales como una respuesta lógica de sobrevivencia, que no es sino la resiliencia, aquella capacidad de las comunidades para adaptarse positivamente a situaciones adversas.



La escasez de agua producida por el cambio climático es una de las principales razones por lo que la población se ve obligada a migrar.

En este contexto, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), como

el organismo de las Naciones Unidas para la Migración, ensaya la siguiente definición para la migración ambiental:

“Los migrantes por motivos ambientales son personas o grupos de personas que debido a, principalmente, cambios repentinos y graduales en el medio ambiente, que inciden negativamente en sus vidas o en sus condiciones de vida, se ven obligados o deciden abandonar sus viviendas habituales, ya sea de manera temporal o permanente, y se desplazan a otras partes de su propio país o fuera del mismo”[3].

De acuerdo a la definición que precede, la migración medio ambiental puede ser interna o internacional, forzosa o voluntaria, existiendo una línea casi invisible entre ambas.

El Dr. Teófilo Altamirano, antropólogo y pionero de los estudios migratorios en el Perú, apunta que los desplazados por el Fenómeno del Niño (acaecido en los meses de marzo y abril pasados en la región del norte del país) constituyen desde ya una expresión de desplazados climáticos.

Como un aporte a esta dramática afirmación, el Dr. Altamirano se refiere a su experiencia dentro de un estudio piloto realizado bajo su liderazgo, junto al *Instituto para el Medio ambiente y Seguridad Humana*[4], en cuatro zonas del Perú: Piura, el Callejón de Huaylas (especialmente en la Cordillera Negra, Ancash), el Nevado Huaytapallana (Junín) y la provincia de Espinar (Cusco).

Tal estudio e investigaciones revelaron procesos de migración interna vinculados a cambios climáticos como los experimentados, que han devenido en la escasez de agua (las fuentes de agua se vienen secando), especialmente en la provincia de Espinar en el Cusco y en la zona del nevado Huaytapallana.

En una reciente entrevista, el Dr. Altamirano indica como “causas convencionales que las personas elaboran, en torno a la necesidad de migrar a las ciudades, el tener mejores condiciones de trabajo, de educación, de salud, más prestigio, etc.”, donde “...se ha añadido un nuevo factor, señalado por los propios actores sociales de las zonas estudiadas, como es la falta de agua, la que inhibe la salubridad y la sostenibilidad alimentaria, entre otros factores...”, para confirmar de forma concluyente que “...si bien debemos profundizar los estudios, podemos decir que el cambio climático es un factor que produce la migración interna en el Perú”[5].

Los migrantes por motivos ambientales son personas que debido a, principalmente, cambios repentinos y graduales en el medio ambiente, se ven obligados o deciden abandonar sus viviendas habituales, ya sea de manera temporal o permanente.

Así pues, puede señalarse que, si bien la migración se convierte en una estrategia de adaptación que permite a las comunidades afrontar cambios medioambientales, deben conjugarse simultáneamente otros factores. Las personas desplazadas se movilizarán hacia otros lugares de acogida; un gran porcentaje de éstas se desplazará hacia las ciudades, donde deberá adaptarse y afrontar otras problemáticas como la sobrepoblación, la contaminación, problemas en la provisión y acceso a servicios básicos, especialmente agua y saneamiento, entre otros. Así, el migrante climático, al dejar su entorno que ya no es sostenible para su habitabilidad, debe adaptarse a otro lugar donde también encuentra dificultades, si bien no similares a los de su comunidad y/o lugar de origen, sí son de gran complejidad y requieren de capacidad de resiliencia.

En este punto conviene introducir una reflexión adicional: resulta complejo reconocer si las causas de la migración han sido los aspectos socioeconómicos o los ambientales propiamente dichos, ya que justamente quienes sufren con mayor violencia las consecuencias negativas del cambio climático son las poblaciones más empobrecidas y vulnerables.

A fin de aportar a la gestión de la migración por motivos ambientales, la OIM plantea los siguientes objetivos: (i) evitar, en la medida de lo posible, la migración forzosa como consecuencia de factores medioambientales; (ii) proporcionar asistencia y protección a las comunidades afectadas donde se observa una migración forzosa, y (iii) apoyar a identificar soluciones duraderas a su situación y promover la migración como estrategia de adaptación al cambio climático, pero de manera planificada, fomentando la capacidad de resistencia y recuperación de las comunidades afectadas.

Asimismo, es importante introducir una perspectiva de gestión exhaustiva de la migración a los vínculos entre migración, cambio climático y medio ambiente[6]. El desarrollo sostenible es una parte integrante de esta perspectiva, que se lleva a cabo mediante la reducción de riesgo de desastres y medidas de adaptación al cambio climático. La OIM, a través de sus actividades, apoya a reducir la vulnerabilidad de las poblaciones y comunidades expuestas a factores de riesgo

ambiental, prestando asistencia a las poblaciones que se desplazan por causa de desastres y cambio climático.

Finalmente, en su afán por contribuir a la comprensión de los fenómenos del *Desplazamiento y Migración Internos en el Perú* [7], la OIM realizó sendos estudios en el año 2015, además de la publicación *Migraciones Internas en el Perú a nivel departamental*, reafirmando su compromiso por aportar en el fortalecimiento de planificación de políticas públicas del Estado para la protección de la dignidad y los derechos de los migrantes y sus familias; así como, ahondar en las actuales tendencias del desplazamiento interno, sus causas -una de las más importantes, las surgidas por desastres naturales-, características y efectos para la formulación de políticas efectivas en la materia.

[1]

www.iom.int/es/news/la-oim-participa-en-la-reunion-de-la-cop20-sobre-cambio-climatico-en-lima-peru

[2]

<http://rpp.pe/lima/actualidad/por-que-el-peru-es-tan-vulnerable-al-cambio-climatico-noticia-747066>

[3] 94ª Reunión del Consejo de la OIM (2007).

[4] Proyecto piloto no publicado, realizado bajo el auspiciado del Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS), 2013.

[5] www.facebook.com/OIM.PERU/videos/1787790941551060/

[6]

www.environmentalmigration.iom.int/es/oim-y-migraci%C3%B3n-por-motivos-ambientales

[7] Publicaciones OIM: www.oimperu.org/sitehome/publicaciones

Primavera 2017

José Iván Dávalos

Jefe de la Misión de OIM (Organización Internacional para las Migraciones) en el Perú

“De la atención a los niños dependerá el futuro de nuestro país”



*Entrevista a Víctor Domínguez López,
Coordinador del proyecto para la Primera
Infancia en CIPCA*

Por Diana Tantaleán C.

Apostolado de Justicia Social y Ecología

El Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) viene ejecutando el proyecto “Gestión articulada de Políticas Públicas para la Primera Infancia en el distrito de Buenos Aires, provincia de Morropón (Piura). Lo extraordinario de esta experiencia es el trabajo conjunto y articulado de las diversas instituciones de la zona, públicas y privadas, para lograr que niños y niñas de 0 a 5 años, tengan un mejor cuidado en su salud, educación, ambiente y, por consiguiente, un mejor futuro.

Víctor Domínguez, Coordinador de Proyecto en CIPCA, nos cuenta cómo se dio este logro, lo que han tenido que enfrentar en el camino, y las posibilidades de replicar esta experiencia en otras zonas del país.

¿Cómo surge este proyecto?

Hubo un antecedente de intervención en primera infancia en la localidad de Paltashaco (Morropón), una demanda exigida por la población porque los índices

de desnutrición en los niños eran altos. Ahí el CIPCA inicia una experiencia pequeña en unos caseríos de la zona alta del distrito de Santa Catalina de Mossa, atendiendo sobre todo cuestiones de salud y tratando de articular los actores locales para atender a este grupo poblacional.

El CIPCA también impulsó, unos años atrás (2011-2012), una propuesta regional de articulación por la primera infancia. Es en ese marco que planteamos la propuesta de articulación entre los actores locales de Buenos Aires para implementar políticas de atención a este grupo etario.

El proyecto inicia en el año 2015 con una primera fase (2015 - 2016), y hoy estamos en una segunda fase (2017 - 2018).



La experiencia del trabajo articulado por la Primera Infancia en el distrito de Buenos Aires (Piura), ha logrado el compromiso del Municipio, la Policía local, representantes de salud y educación de la zona, programas sociales y sociedad civil.

¿Qué busca este proyecto y cómo se ha ido concretando?

El objetivo final del proyecto es desarrollar capacidades entre los actores locales (instituciones públicas y privadas) para atender a la primera infancia de manera articulada en el distrito y, en ese contexto de articulación, priorizar los servicios según la necesidad de la población.

Primero se inició un proceso de sensibilización, viendo la importancia y necesidad de juntarnos las autoridades para concertar la política de intervención local. Luego se organizó el Comité Distrital de Articulación por la Primera Infancia,

integrado por la Municipalidad que lo preside, los establecimientos de salud del distrito de Buenos Aires, el Núcleo distrital de Gestión Educativa, la policía, la subprefectura, la parroquia, la ronda campesina, los juzgados de paz, los programas sociales y la sociedad civil.

Este comité tiene un equipo técnico que es el encargado de implementar las decisiones, donde el CIPCA también es parte. Una de las primeras decisiones fue armar el Plan Distrital de Articulación por la Primera Infancia, donde se plasman los diversos servicios que se deben prestar para que los niños tengan buena nutrición, se desarrollen bien y puedan superar los estados de anemia y parasitosis.

¿Qué cantidad de niños están en este margen de 0 a 5 años en el distrito?

La información del INEI nos ayudaba poco porque son datos generales, por eso implementamos el Sistema de Información del Estado Nutricional de los niños, que consiste en tener un padrón nominal de todos los niños de Buenos Aires. Así vemos que son 760 niños de cero a cinco años de edad, hasta julio de este año.

En este sistema de información está el registro de cada niño, dónde vive, quiénes son sus padres, cuál fue su última medición de hemoglobina, cuánto midió, cuánto peso tuvo, si está asistiendo a educación inicial, etc.

¿Por qué solo ese grupo de etario?

Invertir en primera infancia es crucial. En las políticas nacionales siempre hemos atendido a jóvenes y adultos, y este grupo poblacional lo hemos dejado de lado, pero está demostrado que de la atención que le demos a estos niños va a depender mucho su futuro y el futuro de nuestro país.

Los avances científicos demuestran que en los primeros días de vida se decide el futuro de las personas. Dependiendo de las condiciones ambientales, nutricionales y emocionales, de las condiciones en que es concebido y dónde se desarrolla el niño, vamos a tener comunidades más saludables y pacíficas. Por eso insistimos en este grupo poblacional.

¿Por qué cree que ha funcionado este proyecto?

Pienso que funciona por tres razones fundamentales. Una es la voluntad política de los actores; es decir, han decidido apostar por la primera infancia.

Otro factor es que no les imponemos una agenda, les preguntamos por la agenda que tienen y nos ponemos de acuerdo para implementar las acciones. Me explico con un ejemplo: el núcleo educativo local tiene, dentro de su plan operativo, la formación docente. Esa formación docente es asumida por el comité y se hace de manera articulada; es decir, si el centro de salud tiene las capacidades para formar a los profesores dentro de ese evento, entonces el centro educativo pone el presupuesto, las capacidades técnicas las pone el establecimiento de salud, otros (como CIPCA) apoyamos también, o la municipalidad costea gastos de movilidad. Compartimos los diversos productos que tenemos para que la actividad sea exitosa.

Muchas veces, a los centros de salud, el ministerio les exige tener una cantidad de controles, pero no les da los insumos para hacerlo. Cuando vino la Ministra de Salud regañó a todos diciendo que los medicamentos se malograban por no repartirse. Pero sucede que envían la cantidad total de medicamentos para distribuirlos en el transcurso de 3 días, y eso es imposible porque no te dan movilidad, combustible, ni personal. Es ahí donde la articulación funciona, porque si tú tienes ese producto, y nosotros la capacidad, nos juntamos y coordinamos cómo brindar el servicio de manera articulada. Entonces, las agendas responden al interés de las instituciones que están en la zona.

La tercera razón es que se ha creado un ambiente de empatía muy fuerte entre los diversos actores. La burocracia, que muchas veces nos aleja, se ha puesto de lado y todos funcionan como amigos, hay integración. Sin embargo, cuando nosotros llegamos a la zona, eso no era así, había desconfianza. Eso ya no pasa en el distrito.

¿Qué dificultades han tenido que afrontar para que este proyecto funcione?



Ha sido muy importante la concientización de la población y su participación, de la demanda de la ciudadanía depende que se sigan implementando políticas y acciones como estas.

Una de las barreras es que, a veces, las medidas a implementar son muy centralistas. Estas políticas, donde todo lo decide Lima o la región, no ayudan a la intervención local, más bien la limitan.

Otra de las dificultades es que la población todavía mira a los gobiernos locales como paternalistas. Más que pensar en políticas que impacten en ellos, están pensando en que los apoyen. Sin embargo, tienen muchas ganas, participan, acuden a las diversas actividades que hacemos.

Otra de las grandes complicaciones que tenemos es que los recursos son escasos, sobre todo en algunos sectores. Cuando llegamos a la zona, a los establecimientos de salud se les pedía que hagan mediciones de talla y peso a los niños, pero no tenían los instrumentos necesarios para cumplir con el rol que les corresponde.

La otra gran dificultad que tenemos, y que denuncié públicamente, es que muchas veces el personal que llega a trabajar a un pueblo es por amistad con “fulano”, y envían a cualquiera, así no tenga capacidades técnicas o humanas, y te empieza a traer abajo los procesos.

También es que, a veces, las políticas para la primera infancia están más en el papel que en la acción. Se dice que vamos a optar por la primera infancia, pero no hay un presupuesto destinado concretamente para impulsar estos procesos.

Todas esas dificultades se nos han presentado en Buenos Aires, pero hemos tratado de superarlas; algunas persisten, pero estamos trabajando en ellas.

¿Qué tan difícil es trabajar en coordinación con instituciones públicas, privadas y sociedad civil?

Debes tener paciencia. No somos iguales y tenemos que aprender a conocernos y cómo trabajamos, cuál es nuestro estilo y nuestra personalidad, de dónde venimos. Esto muchas veces no lo consideramos, pero es determinante. Hemos tenido problemas serios y los hemos solucionado.

Una estrategia clave es tener facilitadores, personas que acompañen los procesos de articulación y que tengan las capacidades técnicas y humanas, porque muchas veces tenemos las capacidades técnicas, pero no las capacidades humanas. Si llegas como una autoridad, porque eres el técnico o el especialista, y piensas que todo el mundo tiene que obedecerte, no va a funcionar.

El tema del acompañamiento es fundamental, esa es la clave, hacer buenos acompañamientos, que se dé tanto en lo humano, técnico y hasta espiritual.

Nosotros hacemos la intervención a nivel de niños, familias y comunidad. En esos tres espacios vas a encontrar casos de madres que han sido víctimas de violencia o abusadas, gente que te va a venir a llorar porque no sabe qué hacer con su niño que sufre un trastorno de hiperactividad o que nacen con un síndrome. Hay que saber acompañar, conocer y tener esas capacidades para hacerle frente a estas demandas. Incluso tuvimos el caso de una promotora a la que su marido casi la asesina a golpes, y tuvo que huir. Esto tuvimos que acompañarlo, no lo podemos dejar de lado.

¿Qué desafíos a futuro?

Nuestro sueño es contar con un equipo de facilitadores y acompañantes, a nivel del distrito, de todos los servicios por la primera infancia. Ya lo hemos dialogado y plasmado en un acuerdo con los actores involucrados.

Queremos formar una escuela de acompañantes y facilitadores donde van a estar involucrados los profesores de inicial, primaria y secundaria, los funcionarios de la municipalidad, trabajadores de los establecimientos de salud, la policía nacional, la subprefectura. Un promedio de 60 o 70 personas a las que les vamos a transferir capacidades para que ellos sean los acompañantes de este proceso, así aseguraremos su sostenibilidad y no culmine en el 2018. Ese es el gran desafío que tenemos de aquí en adelante.

El otro desafío es seguir sensibilizando a la población para que demande la intervención. El alcalde lo dice: “no podemos dejar a la primera infancia porque la gente lo pide”. Cuando la gente lo pide, lo ponen en agenda, ya no obedece solo a la voluntad política.

¿Cree que esta experiencia se puede replicar en otras zonas del país?,

¿qué cree que haga falta?

Sí se puede replicar. Tenemos una sistematización para que se conozca el proceso, podemos identificar cuáles son los elementos que hacen posible que esta experiencia sea exitosa y cuáles las dificultades que podríamos mejorar para que los logros sean aún más grandes.

Esta es una experiencia rural que, aunque lo rural es bastante diverso, tiene muchos puntos en común con otras zonas. La clave para replicarla es contar con un buen equipo de facilitadores y acompañantes, de lo contrario las experiencias solo van a pasar, como “un saludo a la bandera”.



Víctor Domínguez López

Coordinador del Proyecto “Gestión articulada de Políticas Públicas para la Primera Infancia en el distrito de Buenos Aires, provincia de Morropón (Piura) del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA).

Tecnocracia y educación en el Perú



La aplicación de la tecnocracia en el Sector Educación, ¿está ayudando en el logro de los resultados que queremos como sociedad?

Ciertamente importa que las prácticas educativas se concreten, a partir de enfoques doctrinarios y pedagógicos, usando -de la mejor manera- técnicas y medios. Esto permite tener un enfoque o concepción de lo que buscamos en las prácticas intencionales-organizadas de aprender y de enseñar. La teleología, propósitos o finalidad que asumimos acerca de la educación-hombre-sociedad, en contextos históricos determinados, están detrás del “perfil”, competencias u objetivos educacionales. Los insumos y procesos que usemos deben guardar coherencia con los propósitos de la educación que queremos, que se traducen

actualmente como “resultados”.

Opciones latentes

Puedo asumir que la “educación es un derecho” para una “formación integral” de las personas para que tengan un “Buen Vivir” (enfoque doctrinario) y que debe existir una relación horizontal entre Sujetos que aprenden y Sujetos que enseñan, partiendo desde experiencias de vida y de contexto (enfoque doctrinario-pedagógico). Siguiendo esta opción, los recursos y procesos técnicos que use en el sistema educativo deberían guardar coherencia con los propósitos que asigno a la educación.

Si reduzco y asumo que la “educación es un servicio” para formar según las demandas del mercado ocupacional, evidentemente los recursos y procesos técnicos que se usen, deberán guardar relación al enfoque y propósito establecidos.

En todos los casos, prima el propósito formativo y los procesos-recursos técnicos son instrumentales a la finalidad educativa establecida. No puede existir contradicción, entre propósitos y recurso-medios usados.

Pero, ¿quién determina la relación entre “enfoque-propósitos” y “recursos-procesos-técnicos” en educación? Son los sujetos, los grupos sociales que toman decisiones en las diversas instancias del quehacer educativo. Las autoridades del Gobierno toman decisiones macro, por ejemplo, estableciendo “técnicamente” el tamaño presupuestal para educación, según el enfoque-propósitos que le asignan, de manera explícita o implícita. Las autoridades del Ministerio de Educación tomarán también decisiones de recursos y procesos técnicos para ganar en eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los propósitos reconocidos para el sector y que se traducen en “resultados”. La radicalización del uso de “proyectos por resultados” grafica perfectamente este nexo.

Pero, también a nivel micro (por ejemplo, los directores y docentes de una institución educativa), se toman decisiones sobre recursos-procesos técnicos para el logro de “resultados” (coherentes a propósitos más amplios).

Es decir, como nunca, hoy está claro que los recursos-procesos técnicos son una necesidad para ganar en eficacia y eficiencia en el logro de resultados micro, orientados hacia propósitos macro, enmarcados en concepciones de hombre-

sociedad-civilización, que no siempre se explicitan, pero que están latentes. Aún más, los avances de ciencia y tecnología actuales y de futuro ciertamente permitirán cambios en la relación “enfoque-propósitos-resultados” y “recursos-procesos-técnicos”. El uso de esta relación no solamente depende de las posibilidades, sino que se constituye en un “ejercicio de poder” de los sujetos o grupos sociales que controlan las diversas instancias del sistema educativo. Desde el Ministro y Vice Ministros, Directores... y hasta los Docentes tienen una cuota de poder para tomar decisiones a su nivel.

Tecnocracia



Patricia Salas fue la última “política” que -como Ministra- tomaba decisiones, teniendo un cuerpo técnico que ejecutaba.

Etimológicamente, el término “tecnocracia” está referido al “poder” de quienes tienen desempeños (técnicos) adecuados, referidos a procesos y recursos. Se supone que están capacitados y tienen desempeños para ganar en eficacia y eficiencia en el logro de resultados previstos.

Más específicamente, la tecnocracia es una forma de gobierno en el que los cargos públicos no son desempeñados por políticos, sino por especialistas -en nuestro caso, para lograr óptimos resultados educacionales-. Algunos postulan que la tecnocracia actúa con “neutralidad política e ideológica”. Con esta lógica, el político Luis Bedoya, hace unos años, señalaba que él ponía los objetivos y “alquilaba técnicos para su ejecución”. En Educación se habló de “especialistas de carrera”; es decir, técnicos que perduraban y transitaban por diversos gobiernos, más allá de sus opciones políticas.

Con la puesta en marcha del modelo neoliberal en el Perú (década del 90), el Estado sufrió reajustes también en el campo laboral y administrativo. Estas modificaciones llegaron al Sector Educación; por ejemplo, a los “técnicos” ya no se les ve como trabajadores de “carrera”, sino como “consultores” o trabajando en “services”, sin mayor estabilidad laboral.

A nivel internacional, desde principios del siglo XXI, surge una nueva tendencia en la concepción de tecnocracia. Los “tecnócratas” que la conforman buscan suplantar el poder político. La tecnocracia, en vez de apoyar al poder político, viene asumiendo la función decisional que antes estaba en los políticos. Se está eliminando así la división entre política, como el espacio donde se toman decisiones sobre enfoque y propósito (digamos, en educación), y el manejo de recursos y procesos técnicos. El tecnócrata en educación ya no solamente decide sobre los recursos y procesos técnicos, sino también sobre los resultados-propósitos que deben conseguirse.

Pedro Pablo Kuczynski se presentó como un aplicador de las últimas tendencias sobre tecnocracia, que se gestaba a nivel mundial. Él y su grupo no solamente serían decisores de “enfoque-propósitos-resultados”, sino también con la suficiente capacidad de manejar los “recursos-procesos” técnicos para conseguir lo que se quería.

En la revolución soviética se plasmó el slogan “todo el poder a los soviets” (comunas); con el nuevo gobernante peruano se proclamó: ¡Todo el poder a los tecnócratas!

En Educación

Patricia Salas fue la última “política” que -como Ministra- tomaba decisiones, teniendo un cuerpo técnico que ejecutaba.

Jaime Saavedra fue el primer Ministro de Educación que ya no se presentó como político decisor, ni solamente como un técnico que aplicaba decisiones que otros tomaban. Perfiló la unificación de la práctica técnica y política; es decir, se presentó como autoridad que toma decisiones sobre enfoque-propósitos-resultados del quehacer educativo peruano y simultáneamente tiene desempeños para el manejo de los procesos-recursos del sector. El Ministro Saavedra, formal y aparentemente, priorizó lo técnico a lo político. En realidad, el enfoque-propósitos del sistema educativo se quedaron latentes, pues no eran sino los del sistema

hegemónico. Al tener nivel de liderazgo formal en ambos campos resultó un buen Ministro que respondía a las exigencias del sistema. Por ello, los defensores del sistema pidieron su continuidad como cabeza del Sector.

La tecnocracia, en vez de apoyar al poder político, viene asumiendo la función decisional que antes estaba en los políticos. Se está eliminando así la división entre política y el manejo de recursos y procesos técnicos.

El Ministro Jaime Saavedra se rodeó de técnicos en su plana mayor y parcialmente en las instancias intermedias del Ministerio de Educación. Depositó en ellos la confianza de concretizar la nueva versión de tecnocracia. Las decisiones sobre enfoque-propósitos-resultados en el MINEDU ya no recayeron en personas que saben de pedagogía, son especialistas en educación o tienen experiencia en este campo. Estas personas pasaron, más bien, a tener un rol secundario-subalterno, como consultores que han tenido y tienen una temporalidad reducida. Los técnicos -antes implementadores de decisiones de los educadores- pasaron a tomar las decisiones políticas. Hubo y hay en marcha un cambio de roles en las personas y grupos de poder que toman las decisiones dentro de la educación peruana. Técnicamente se exigen “evidencias”, como “indicadores observables y medibles” de logro en los “resultados”.

El poder de la tecnocracia se está imponiendo en la educación peruana. Podrá ganarse en eficacia y eficiencia en el logro de resultados; pero éstos ya no se deciden a partir de un enfoque humano, de una educación que busca la realización y transformación de “todo hombre y del hombre todo”, sino serán resultados que respondan a la oferta-demanda de “capital humano”.

En los procesos educativos impulsados desde el MINEDU se respira todo lo antedicho. Un amigo que trabaja en él me decía: “Ahora, en educación, lo que no es medible no existe”. Y con este enfoque tecnocrático deja de tener razón de ser la formación integral y en valores; salvo que esto sea requisito del “mercado” donde ingresarán nuestros Estudiantes.

La técnica debe usarse, pero funcional a los propósitos explícitos de una educación humanizante y liberadora.

Primavera 2017

Sigfredo Chiroque

Instituto de Pedagogía Popular.