

Exploraciones sobre la política social

# La investigación

en **gerencia social**



**PUCP**

**LA INVESTIGACION EN  
GERENCIA SOCIAL:  
EXPLORACIONES SOBRE  
LA POLITICA SOCIAL**



# **LA INVESTIGACION EN GERENCIA SOCIAL: EXPLORACIONES SOBRE LA POLITICA SOCIAL**

---

---

**SAN MIGUEL, 2015**

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: Exploraciones sobre la Política Social”  
Lima 2016  
171 pp

1º Edición, Noviembre 2016  
500 ejemplares

MGS  
Av. Universitaria 1801, San Miguel  
Lima 27  
Teléfono: (51-1) 626-2000 anexo 5131, 5148  
Correo electrónico: [gsocial@pucp.edu.pe](mailto:gsocial@pucp.edu.pe)  
<http://posgrado.pucp.edu.pe/maestria/gerencia-social/>

Arte de carátula: Iván Pillaca Córdova

Impreso en:  
Termil Editores e Impresores S.R.L.  
Jr. Luisa Beausejour 2442 / 2444 Urb. Trinidad, Lima 01  
Central Telefónica: 336-6578 / 336-7144  
[ventas@termilperu.com](mailto:ventas@termilperu.com)  
[www.termilperu.com](http://www.termilperu.com)

Hecho en Depósito Legal de la Biblioteca Nacional del Perú  
N° .....

# **CONTENIDO**

<b>Prólogo</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	9
<b>• CAPITULO 1: Programas y proyectos sociales</b> .....	13
¿Las transferencias monetarias condicionadas reducen la violencia de pareja contra las mujeres rurales en el Perú? Evidencia desde una evaluación de impacto cuasi-experimental. <i>Autor: César E. Del Pozo Loayza.</i>	
Movilización del capital social para el control de la tuberculosis en la jurisdicción del Cerro San Cosme: el caso del Plan TBCero. ....	25
<i>Autores: Andy Ronald Chimaja Pérez y Dayana Urday Fernández.</i>	
El acceso a la justicia de los sectores pobres a propósito de los consultorios jurídicos gratuitos PUCP y la Recoleta de PROSODE. ....	34
<i>Autoras: Elizabeth Chávez Chávez y Erika Irene Zuta Vidal.</i>	
<b>• CAPITULO 2: Gestión local</b> .....	45
Identificación de factores que limitan una implementación efectiva de la gestión del riesgo de desastres a nivel local, en distritos seleccionados de la Región de Piura (2013). <i>Autora: Sandra Neuhaus Wilhelm.</i>	
La experiencia de participación en el modelo del Núcleo Ejecutor de Foncodes como generador de competencias para la gestión municipal de los alcaldes distritales del departamento de Ayacucho.....	52
<i>Autoras: Rosario Céspedes y Gabriela Dolorier.</i>	
La gestión de las políticas sobre los espacios públicos para la infancia en el distrito de Santa Anita.....	63
<i>Autor: Martín Torres.</i>	
Investigación y plan de mercadeo social para la promoción de la seguridad peatonal en vías de alta velocidad con puentes peatonales.....	72
<i>Autoras: Sonia Kuperstein Ackerman, María Zoila Matilde Rossel Díaz y María del Rosario Salcedo Chúmbez.</i>	

- **CAPITULO 3: Trabajo infantil** .....89

Viejos problemas, nuevas prácticas: La sensibilización como estrategia para el desarrollo. Estudio de caso sobre los proyectos de trabajo infantil en la Organización Internacional del Trabajo (OIT).  
*Autores: Carmen Cabrera Matute, María del Socorro Olave Berney y Elar Juan Bolaños Llanos.*

Los determinantes del trabajo infantil rural en el Perú y su incidencia sobre la formación del capital humano: bases para propuestas de política.....102  
*Autoras: Elizabeth Aliaga Huidobro, Judith Guabloche Colunge y Mirlena Villacorta Olazabal.*
- **CAPITULO 4: Responsabilidad social empresarial** .....117

Factores claves para el diseño de un plan interno de responsabilidad social empresarial. Caso: la empresa de soluciones de tecnología de la información GMD S.A.”  
*Autoras: Magali Milagros Candia Alvarado, Yessica Castillo Aguirre y María Mercedes Chévez Arcaya.*

La responsabilidad social de los medios de comunicación en el Perú Caso Grupo RPP, período 2008-2011. ....127  
*Autor: Raúl Pasco Ames.*
- **CAPITULO 5: Desarrollo empresarial y asociatividad** .....139

Los productores pobres y el mercado: el caso de la cadena de bordadoras de Soccus y su articulación con el mercado. Inclusión basada en la confianza y la competitividad.  
*Autores: Mabe Arce y César Dávila.*

Factores que favorecen o limitan el fortalecimiento del capital social en los procesos de asociatividad de las microempresarias del sector confecciones del distrito de San Juan de Lurigancho. El caso de la Red de microempresarias de confecciones de San Juan de Lurigancho.....150  
*Autores: Jorge Vargas Torres y Elizabeth Ticlla Oliva.*
- **CAPITULO 6: Políticas de Discapacidad** .....161

Análisis y Evaluación del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad: Aportes de la Gerencia Social para mejorar las políticas de discapacidad en el Perú.  
*Autor: Luis Miguel del Águila Umeres.*

## PRÓLOGO

**E**ste libro recoge y sintetiza catorce investigaciones de graduados de la Maestría en Gerencia Social, las que han recibido una distinción calificativa de sobresaliente en la sustentación de tesis.

En más de quince años de existencia, la Maestría en Gerencia Social ha promovido la investigación aplicada en el desarrollo de la tesis, considerando que la Gerencia Social es una especialidad encargada de conducir de manera eficiente, eficaz y ética las políticas, programas y proyectos de desarrollo, proponiendo alternativas de mejoramiento y cambio de las mismas. Todo ello encaminado al desarrollo de nuestro país y región.

La Política Social se nutre fundamentalmente de la práctica. Las diversas experiencias que se han venido dando han ido mostrando las fortalezas y debilidades de las políticas sociales desde su diseño, implementación y gerencia, hasta su evaluación. Al respecto, la Maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú aporta la producción de conocimiento, así como el ejercicio profesional de sus estudiantes y docentes. Asimismo, un espacio muy importante de producción de conocimiento ha sido el desarrollo de investigaciones de los alumnos para lograr sus grados, lo que ha constituido un puente obligado entre el aporte teórico y el de la experiencia.

La Maestría en Gerencia Social, en este sentido, se enorgullece de presentar investigaciones de sus graduados, esperando generar debate y reflexión que permita contribuir a la mejora de la calidad de vida y al desarrollo del Perú y América Latina, fortaleciendo, además, la democracia y la ciudadanía en la Región.

**Marcela Chueca Márquez**

Directora

Maestría en Gerencia Social



## INTRODUCCIÓN

**E**l quehacer de la investigación en la PUCP ha ido cobrando mayor importancia y en los últimos años su desarrollo resulta siendo dinámico e importante gracias a la política de fomento de las investigaciones en la comunidad universitaria. Las investigaciones para optar por grados académicos no son una excepción y han venido aumentando exponencialmente.

Teniendo en cuenta lo significativo de este quehacer para los procesos de aprendizaje, que supone el cuestionamiento constante, la reflexión y el análisis que relaciona la teoría con la práctica, en la MGS se viene estimulando el ejercicio de la investigación, fundamentalmente a través del proceso de elaborar las tesis de maestría.<sup>1</sup>

Los profesionales que siguen la especialidad traen prácticas y experiencias que comienzan a mirar de otra manera a partir de comenzar a indagar y buscar caminos de respuesta *“no tenía la experiencia de investigar pero ahora, con la investigación, he encontrado respuestas a varios problemas que tenía en el proyecto”*. (Estudiante en curso Métodos y Técnicas de Investigación 2014-I).

Si bien las investigaciones de los estudiantes de la Maestría tienen la finalidad de la graduación, podría decirse que hay un doble propósito en la medida que se trata de ofrecer ideas y sugerencias que puedan aplicarse a políticas o en la ejecución de las políticas sociales.

Muchas son las dificultades que para enfrentar problemas sociales o para ejecutar las políticas sociales se afrontan a diario desde el ejercicio profesional; realidades sociales como el incremento alarmante de la violencia sexual y del feminicidio, la inseguridad ciudadana en los ámbitos urbanos, la persistencia de la pobreza rural, la resistencia de problemas en el campo de la salud como la mortalidad materna y la desnutrición infantil rural entre otras, demandan soluciones o por lo menos respuestas de la política y requieren de intervenciones adecuadas y creativas. Los proyectos y programas sociales y de desarrollo en general, se nutren de los aportes de las investigaciones desde la gerencia social, mejorando su calidad y sobre todo buscando su efectividad.

Cuáles son los puntos críticos en la formulación de proyectos?; cómo hacer diagnósticos que sean útiles y cómo usarlos en la planificación de intervenciones para el desarrollo

---

<sup>1</sup> No obstante, en los últimos tiempos, también se ha dado inicio a proyectos que incluyen a los docentes.

social y humano?; qué aspectos, necesariamente deben ser evaluados en la gestión de una política?. Éstas constituyen algunas de las preocupaciones de los gerentes sociales que se erigen en puntos de partida para las pesquisas que los estudiantes plantean.

En este volumen sobre las investigaciones en la Maestría se presentan diversos temas del accionar de las instituciones y organizaciones públicas y privadas, y de la gerencia de los diversos tipos de intervenciones, todas desde la mirada que integra la política a la realidad social y que evalúa la primera desde su relación con los individuos y sus comunidades.

Las estrategias metodológicas seguidas por los estudiantes son variadas aunque predominan las de metodología cualitativa, haciendo uso de diversas técnicas de recolección de datos que conjugadas, permiten una mayor solvencia para el logro de los objetivos. En su mayoría se trata de estudios de caso. Todas las investigaciones aportan recomendaciones y/o propuestas para su aplicación en relación a las políticas analizadas.

Los 14 artículos que acá se presentan, resumen las investigaciones realizadas por los estudiantes en distintos momentos de la vida de la Maestría, dentro de los cursos de Investigación para la tesis y bajo la orientación de docentes especialistas en el tema. Se inicia el recorrido de la gerencia social en estas investigaciones, con el análisis de programas o proyectos elegidos por los investigadores a partir de su conocimiento y experiencias previas.

César Del Pozo presenta una evaluación de impacto cuasi experimental del programa *Juntos* en cuanto a la esperada reducción de la violencia contra las mujeres a partir de las transferencias condicionadas, hallando que contrariamente a las hipótesis previas provenientes de la teoría y alguna evidencia empírica, el Programa tendría resultados negativos al respecto e incluso estaría incrementando dicha violencia. Esto tendría implicancias importantes para la futura implementación del mismo.

En la implementación de la estrategia del sector Salud para atender el problema de la expansión de la tuberculosis mediante el denominado Plan TBCero, se toma el caso de San Cosme, en el limeño distrito de La Victoria, zona considerada de alto riesgo en la transmisión de esta enfermedad por el estudio de Andy Chimaja y Dayana Urday. En él analizan la importancia del capital social del afectado para facilitar la implementación del Plan y en última instancia para el control de la TBC.

Elizabeth Chávez e Irene Zuta, exploran razones para el uso limitado por las personas en situación de pobreza, de los servicios jurídicos gratuitos del programa de Proyección Social de Derecho (Prosode) de la PUCP; a pesar de ser éstos valorados positivamente, encontrando que estas razones tienen que ver con barreras existentes para que los pobres accedan a la justicia.

La gestión local ocupa el interés de muchos estudiantes y por ende ofrece áreas críticas a ser miradas desde la investigación. Al respecto, cuatro estudios que acá se presentan tocan temas específicos en este campo. La gestión del riesgo en distritos



piuranos es el estudio que ha presentado Sandra Neuhaus; aprovechando la nueva ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) y con el objetivo de aportar ideas para fortalecer la gestión local en este aspecto, aborda el tema con un enfoque integral y de desarrollo. Demuestra así, bajo esta mirada, que son factores determinantes la institucionalidad, la visión estratégica y las capacidades locales.

¿Qué tan importante puede haber sido la experiencia de participar como miembro del Núcleo Ejecutor de Foncodes para afianzar capacidades y contribuir a su gestión como alcaldes? Es la pregunta que se plantean Rosario Céspedes y Gabriela Dolorier en su investigación, de carácter correlacional sobre el caso de Ayacucho, encontrando que esta participación tiene una importante repercusión en la generación de capacidades en los individuos pero que sin embargo, éstas no son suficientes para elevar el nivel de logro de las gestiones municipales.

Un estudio de caso sobre la situación de las políticas de espacios públicos para que los niños ejerciten su derecho al juego, es el que realiza José Martín Torres, situándose en el distrito de Santa Anita para tal efecto. En base a la observación de 86 espacios públicos incluyendo sus actores, se hizo una clasificación por su calidad para garantizar el juego sano de los niños, contrastándola con las necesidades sentidas de las familias y relacionándola con las políticas públicas sobre el tema.

La conciencia ciudadana se expresa en una serie de aspectos en la vida cotidiana; la manera como la gente transita por la ciudad es uno de estos y específicamente el uso que hacen de los puentes peatonales, da lugar a la investigación de Sonia Kuperstein, María Zoila Rossel y María del Rosario Salcedo. En base a una mixtura de técnicas cualitativas y cuantitativas, se diagnosticó la situación y la proclividad al cambio de comportamiento. Con esta información las autoras proponen un plan de mercadeo social que promocióne la seguridad peatonal y el uso de los puentes peatonales.

Entre las áreas temáticas específicas de las políticas, el trabajo infantil es objeto de tratamiento en las investigaciones de los tesisistas. Este tema, de importancia para la política social, por su vinculación con los derechos humanos y sus repercusiones para el comportamiento ciudadano de los nuevos miembros de la sociedad, da lugar a las investigaciones de corte cualitativo como las de Carmen Cabrera, María Olave y Elar Bolaños sobre la efectividad de las intervenciones basadas en la sensibilización para prevenir y erradicar el trabajo infantil y la de Elizabeth Aliaga, Judith Guabloche y Mirlena Villacorta quienes miran los determinantes del trabajo infantil rural para mostrar con un diseño mixto, cuantitativo - cualitativo, que los factores que determinan esta problemática son estructurales, en relación al mundo rural.

Así mismo, el tema de la responsabilidad social concita el interés de los estudiantes de la Maestría y entre las varias tesis sobre el mismo se presenta en este volumen el estudio de Magali Candia, Yessica Castillo y Mercedes Chévez sobre el caso de la empresa de Soluciones de Tecnología de la Información GMD S.A., en el que

analizan los elementos claves de responsabilidad social empresarial que facilitan la implementación de un plan interno sobre el tema y la relación con los grupos de interés principales de la empresa para lograr su éxito.

Raúl Pasco, por su parte, describe y sistematiza mediante técnicas cualitativas como la observación participante entre otras, la experiencia de Radio Programas del Perú (RPP) en un periodo determinado (2008 – 2011) para mostrar la importancia estratégica que pueden tener estas iniciativas y acciones en los medios de comunicación, dado su rol de servicio a la comunidad y su influencia en la opinión pública.

La gerencia social ha visto cada vez más la importancia de enfocar el desarrollo empresarial de vastos sectores poblacionales, especialmente de aquellos pobladores migrantes de zonas rurales que han emprendido actividades para su progreso económico, en el objetivo de aportar elementos para mejorar las posibilidades de éxito de sus emprendimientos. Desde esta perspectiva, Mabe Arce y César Dávila investigaron acerca de la cadena de bordadoras en Soccos, Huamanga, Ayacucho, buscando indagar sobre las posibilidades y limitaciones que ofrece el mercado a partir de la intervención del sector privado empresarial.

De esta manera encontraron que, si bien los productores pobres pueden mejorar ingresos a raíz de esta participación del sector privado, la base está en el desarrollo de capacidades y en las relaciones de confianza. Los autores destacan el modelo de funcionamiento de esta cadena y en base a los hallazgos de la investigación, proponen el modelo mejorado para garantizar la sostenibilidad de la cadena, desarrollar competitividad y generar empresariedad.

En esta línea de interés temático se sitúa la investigación sobre los factores para el fortalecimiento del capital social en la asociatividad de las microempresarias de confecciones de San Juan de Lurigancho, en Lima. Jorge Vargas y Elizabeth Ticlla recogieron los procesos vividos para asociarse, por las microempresarias de la Red de Confecciones de SJL desde cuatro dimensiones: las condiciones de participación en asociatividad, las motivaciones, el desarrollo de capacidades y los beneficios de la asociatividad, encontrando también que el factor fundamental para el éxito de los procesos de asociatividad entre empresarios es la confianza.

Por último y no de menor importancia, el estudio de Luis Miguel del Aguila apunta al Plan de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad; él explora acerca de los factores que estarían limitando la efectividad de este Plan. Para ello analiza el funcionamiento de los mecanismos para su implementación, la participación de los funcionarios responsables y de la propia colectividad de personas con discapacidad. Encuentra, fundamentalmente, que los problemas de gestión vinculados al capital humano y la poca visibilidad del tema, dificultan que la política sea adecuadamente gestionada.

## CAPITULO I

# ▶ PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES

Un abordaje a la violencia de pareja desde el análisis económico, fundamentado en la teoría de juegos no-cooperativos entre dos agentes (varón y mujer), los cuales negocian sobre el consumo y el nivel de violencia familiar.

## ¿Las transferencias monetarias condicionadas reducen la violencia de pareja contra las mujeres rurales en el Perú? Evidencia desde una evaluación de impacto cuasi-experimental? <sup>2</sup>

César E. Del Pozo Loayza<sup>3</sup>.

Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) son el instrumento más importante de la política social para la reducción de la pobreza en los países en desarrollo<sup>4</sup>. En el Perú el primero de éstos fue denominado *Programa Juntos*, el cual es un programa focalizado y cuya población objetivo son hogares pobres a nivel nacional.

Como la mayoría de los PTMC, *Juntos* establece como regla operativa fundamental que las transferencias monetarias sean entregadas directamente a las mujeres titulares de los hogares usuarios. Las transferencias son significativas dentro de los ingresos

<sup>2</sup> Enlace con informe de investigación completo: <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/580>

<sup>3</sup> Actualmente es investigador principal del Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas (CBC); anteriormente, fue Director de la Unidad de Análisis Económico del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), Consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Research Fellow del Latin American Environmental Economics Program (LACEEP) y Asociado de Investigación Económica de Innovations for Poverty Action (IPA). Sus temas de investigación son evaluación de impacto de programas de desarrollo, articulación de programas de desarrollo, agricultura y recursos naturales. Magíster en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú (promoción 2014), Economista y Bachiller en Economía por la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco.

<sup>4</sup> En América Latina, los PTMC son: Progreso / Oportunidades en México, Chile Solidario en Chile, Bono de Desarrollo Humano en Ecuador; Programa Nacional Bolsa Escuela, Bolsa Familia, Bolsa Alimentación y Programa de Erradicación del Trabajo Infantil en Brasil; Programa Familias en Acción en Colombia, Programa de Asignación Familiar en Honduras, Programa de Avance mediante la Salud y Educación en Jamaica; Red de Protección Social en Nicaragua; Programa Familias en Argentina; Programa Juancito Pinto en Bolivia; Solidaridad, Tarjeta de Asistencia Escolar en República Dominicana, la Red Solidaria en El Salvador, Mi Familia Progresando en Guatemala, Red de Oportunidades en Panamá; Tekoporá / PROPAIS II en Paraguay, el Plan de Atención Nacional de Emergencia Social en Uruguay y Juntos en Perú.

familiares, pues incrementarían en 28% el ingreso familiar per cápita (Perova y Vakis, 2009). De acuerdo con Farmer y Tiefenthaler (1997), es de esperar que al interior de los hogares las transferencias otorgadas a las mujeres puedan generar cambios en las relaciones de género en las familias. Las transferencias monetarias mejorarían la autonomía económica de las mujeres, incrementando su poder de negociación en las relaciones de género y, consecuentemente, generarían cambios en el nivel de violencia de pareja.

De acuerdo con ENDES<sup>5</sup>, la violencia de pareja contra las mujeres en el Perú es una problemática social relevante. En 2010, el 46% de mujeres a nivel nacional ha sufrido de algún tipo de agresión por parte de sus parejas, siendo dicha proporción de 43% en ámbitos rurales. La violencia de pareja contra las mujeres abarca diversos tipos de comportamientos emocionales, físicos y sexuales, que deterioran la salud mental de las mujeres. Asimismo, los hijos e hijas expuestos son más vulnerables de sufrir un conjunto de problemas sociales y emocionales (conductas agresivas, depresión, ansiedad, decremento en sus competencias sociales, disminución en su progreso escolar, entre otros<sup>6</sup>).

Siendo el costo social de la violencia familiar más alto y relevante aún en contextos de pobreza, el objetivo de esta investigación fue determinar empíricamente el impacto del Programa *Juntos* contra las mujeres rurales en el Perú, para formular recomendaciones de Gerencia Social y aportar a mejorar el diseño, monitoreo y efectividad de este programa.

## El Programa Juntos y la violencia de pareja en el Perú

El Programa *Juntos* fue creado el 6 de abril de 2005<sup>7</sup> adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y, desde el 2012 forma parte del Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social (MIDIS) y de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social<sup>8</sup>. *Juntos* es una intervención de protección social en varias etapas del ciclo de vida de la población en mayor estado de vulnerabilidad ante la pobreza y la exclusión social (desde 0 a 17 años), con el propósito de promover la acumulación de capital humano a largo plazo.

La intervención social de *Juntos* consiste en otorgar una transferencia monetaria de libre disponibilidad de S/. 200 bimensualmente. La transferencia es entregada directamente a las mujeres titulares de los hogares usuarios del programa sujeta a cumplimiento de las siguientes condicionalidades<sup>9</sup>: (i) Al menos 85% de asistencia escolar de niños y niñas entre 6 y 14 años; (ii) Vacunación completa, recepción y

<sup>5</sup> Encuesta Demográfica y de Salud Familiar del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

<sup>6</sup> Al respecto Appel y Holden (1998) y Edleson (1999a), muestran que en las familias donde se presenta violencia entre la pareja, es probable que exista una mayor prevalencia de la violencia física sobre los hijos.

<sup>7</sup> Creado mediante DS N° 032-PCM-2005 y modificado por DS N° 062-PCM -2005.

<sup>8</sup> Cuyos ejes estratégicos son: Nutrición infantil, Desarrollo infantil temprano, Desarrollo integral de la niñez y adolescencia; Inclusión económica y Protección del adulto mayor.

<sup>9</sup> Las condicionalidades tienen un control trimestral de cumplimiento, la cual es efectuada por las promotoras distritales del programa.

consumo de suplementos vitamínicos para niños y niñas hasta 5 años de edad, controles pre y post natales para las mujeres gestantes; (iii) Control de crecimiento y desarrollo para niños y niñas hasta 5 años de edad; (iv) Participación en el programa “Mi Nombre” para niños, niñas y adultos sin partida de nacimiento o Documento Nacional de Identidad (DNI).

La población objetivo de *Juntos* son los hogares considerados en estado de pobreza. El mecanismo de focalización implica tres etapas: identificación de distritos pobres, identificación de hogares pobres y una validación de usuarios finales a nivel comunal. Para ser elegibles por el programa los hogares deben contar necesariamente entre sus miembros con niños y niñas menores de 19 años y/o madres gestantes con independencia del tamaño total de la familia. Las principales características operativas del programa son: (i) ámbito de intervención, principalmente en zonas rurales; (ii) las mujeres titulares firman actas anuales de compromiso para formalizar sus afiliaciones al programa y para la apertura de una cuenta de ahorro en el Banco de la Nación; (iii) Programa temporal de al menos 4 años de participación, cuya salida o graduación se determina si la familia ha superado la pobreza.

De acuerdo con Perova y Vakis (2009 y 2011), *Juntos* habría logrado generar efectos positivos en la formación de capital humano en los hogares rurales (incremento del consumo de bienes y servicios, incremento en uso de los servicios de salud y la asistencia escolar). No obstante, el programa podría tener efectos en otras dimensiones del bienestar de los hogares usuarios. Considerando, por un lado, que las transferencias monetarias incrementarían en 28% los ingresos familiares (Perova y Vakis, 2009) y por otro lado, que la regla operativa fundamental de *Juntos* implica que las transferencias sean entregadas directamente a las mujeres, es de esperar que el programa podría generar cambios en las relaciones de género de las familias usuarias incrementado la autonomía económica de las mujeres y cambios consecuentes en los niveles de violencia de pareja.

La problemática de la violencia de pareja contra las mujeres puede ser abordada desde distintas perspectivas teóricas en las ciencias sociales, la presente investigación analizó dicha problemática desde la perspectiva de las ciencias económicas. En la economía, el estudio de la violencia de pareja es menos extenso que desde las perspectivas antropológica<sup>10</sup> o sociológica<sup>11</sup>. El análisis económico de la violencia se fundamenta generalmente en la teoría de juegos no-cooperativos entre dos agentes

<sup>10</sup> Desde la perspectiva antropológica se sostiene que la violencia es una manifestación sistemática del interés de los varones por preservar su poder sobre sus parejas (Kurz 1989). La violencia o la amenaza de violencia contra las mujeres se constituye en un instrumento de control efectivo y de mantención del poder de decisión de los varones sobre los recursos de las mujeres (siguiendo una visión más feminista o de género).

<sup>11</sup> Desde la perspectiva sociológica, se precisa que la relación de pareja es una relación voluntaria (Ochoa, 2002), mientras que la relación familiar una vez establecida, es un relación biológica. Por ello al interior de la familia se identifica el subsistema de pareja, donde se desarrollan dos tipos independientes de relaciones de pareja con dinámicas propias: las relaciones parentales, las que se fundamentan en proyectos de índole familiar donde las emociones básicas son el resultado del ejercicio de la paternidad y maternidad, respectivamente y las relaciones conyugales, basadas en necesidades y el deseo mutuo apoyadas en emociones de complicidad y sexualidad. Entonces, la violencia de pareja es un proceso de amplificación de conductas entrelazadas que son implícitamente consensuadas por ambas partes, donde los patrones de conducta pueden ser discernibles sociológicamente (Rivera, et. al. 2006).

económicos (varón y mujer), los cuales negocian sobre el consumo y el nivel de violencia familiar.

En el modelo no cooperativo de Farmer y Tiefenthaler (1997), la relación de pareja es analizada como una relación estratégica, en la cual cada agente (varón y mujer) maximiza su utilidad sujeto a la restricción que el otro permanezca en la relación; si no existe equilibrio dentro de la restricción, es probable la ocurrencia del divorcio o la separación. Al extender este modelo para incluir las transferencias monetarias del *Programa Juntos*, las transferencias se constituyen como ingresos no-laborales exógenos que incrementarían el nivel de utilidad para ellas. Las transferencias, podrían generar menores niveles de violencia de pareja debido al mayor empoderamiento de la mujer dentro del hogar siempre que exista un punto de amenaza de separación o divorcio, puesto que la mujer no soportará un nivel de utilidad menor al nuevo. Tal umbral de separación o divorcio es creíble si existen factores institucionales que lo soporten, dando más poder de negociación a la mujer y reduciendo el del varón.

En la literatura empírica, Bobonis et al. (2009), analizaron la reducción de la violencia de pareja causada por las transferencias monetarias condicionadas del Programa *Oportunidades* en México. Los autores encuentran que la incidencia de la violencia física es 33% menor en mujeres beneficiarias respecto de mujeres no-beneficiarias. No obstante, encuentran evidencia que los actos de violencia psicológica o emocional contra las mujeres beneficiarias se incrementan en 34% respecto de no-beneficiarias. En el mismo contexto de estudio, Rivera et al. (2006), encuentran que la incidencia de cualquier tipo de violencia de pareja es 6% menor en mujeres beneficiarias del programa respecto de las que no lo son. Este patrón, según los autores, se mantiene para otros tipos de violencia de pareja, sobre todo para la violencia psicológica o emocional.

De acuerdo con Huber et al. (2009), para el caso peruano no existen aún estudios cuantitativos que estimen el efecto de las transferencias monetarias condicionadas en las relaciones de género en los hogares beneficiarios. No obstante, una aproximación a esta problemática fue desarrollada por Perova et al., (2009) quienes encuentran que el consumo de alcohol en los hogares beneficiarios es 15% menor que en hogares no beneficiarios del Programa, lo cual tendría implicancias positivas para la reducción de la violencia familiar en dichos hogares<sup>12</sup>.

Con base en lo discutido previamente, en la presente investigación se formuló la siguiente hipótesis de trabajo: Las transferencias monetarias condicionadas del Programa *Juntos* reducen los niveles de violencia emocional, física y sexual en las mujeres beneficiarias del programa.

<sup>12</sup> Al respecto, Ochoa (2002) menciona que la combinación de modos violentos para la resolución de conflictos de pareja con el alcoholismo puede aumentar el grado de violencia y su frecuencia, siendo esta variable importante para analizar el tema de la violencia de pareja.

## Evaluación de impacto de programas de desarrollo

La evaluación de impacto tiene el objetivo de identificar efectos causales de una intervención social (política, programa o proyecto) sobre cambios en el bienestar de una determinada población objetivo. Los principales métodos de evaluación de impacto son experimentales y cuasi-experimentales (Ravallion, 2008 y Khandker et al. 2010). En particular para el caso peruano, el Programa *Juntos* no ha incorporado un diseño experimental en ninguna etapa de implementación que permita una evaluación de impacto más rigurosa<sup>13</sup>. Ante ello, una alternativa son los diseños de evaluación cuasi-experimentales, del conjunto de métodos econométricos disponibles, se han empleado estimadores basados en selección sobre observables y no observables; en particular, Propensity Score Matching y Variables Instrumentales, respectivamente.

En la evaluación de impacto cuasi-experimental basada en observables, se asume que las variables de interés del grupo de usuarios y no usuarios son independientes de la condición de participación en el programa, condicionado a un vector de características socioeconómicas previas a la implementación del programa (Rosenbaum et al., 1983). Para el presente caso de estudio, el supuesto de independencia condicional parece razonable toda vez que, la violencia de pareja, no dependería del estatus de tratamiento que un hogar rural tendría frente al Programa. La aplicación de esta aproximación implica primeramente la identificación del rango común, constituida por la intersección entre la distribución de la probabilidad de tratamiento del grupo de usuarios y la de no usuarios:

$$P(T_i) = P(T_i|X_i).$$

Luego de la identificación del grupo de no usuarios o de control, una segunda etapa implica la estimación del denominado *Average Treatment Effect Treated (ATT)*, que las estimaciones no-paramétricas implican (Khandker et al. 2010):

$$\tau^{\text{PSM}} = \frac{1}{N_t} \left[ \sum_{i \in T} Y_i(1) - \sum_{j \in C} \omega(i,j) Y_j(0) \right] \quad (1)$$

Donde  $N_t$  es el número de participantes "i", y  $\omega(i,j)$  es la técnica de emparejamiento usada para agregar las variables de interés para las no beneficiarias del programa emparejadas<sup>14</sup>. Mientras que, las estimaciones paramétricas son:

$$Y_i = \alpha_i + \beta_i T_i + \gamma_i X_i + \theta_i W_i + \varepsilon_i \quad (2)$$

En la ecuación anterior,  $Y_i$  es un vector que incluye variables relacionadas con la violencia física, psicológica y sexual,  $T_i$  es una variable binaria que es  $T_i = 1$  lo que implica que la mujer "i" es beneficiaria del Programa *Juntos* y  $T_i = 0$  implica que no es

<sup>13</sup> En los métodos experimentales, se utiliza la aleatorización para seleccionar el grupo contra factual dentro un conjunto de sujetos sociales elegibles con similares características previas al tratamiento.

<sup>14</sup> De acuerdo con Becker et al. (2002), las técnicas de emparejamiento mayormente empleadas en la literatura empírica son: "nearest-neighbor matching"; "caliper-radius matching"; "kernel matching" y "stratification matching". Para un interesante resumen de tales técnicas y sus fortalezas y debilidades en términos de precisión y sesgo de los estimadores de impacto, ver Callendo et al. (2005)

beneficiaria  $X_i$  es el vector de covarianzas obtenido del apareamiento en la estimación de la ecuación (1) y  $W_i$  es un vector de variables socioeconómicas adicionales. De acuerdo con lo planteado en la ecuación (2), el parámetro  $\beta$  capturaría el efecto del Programa *Juntos* sobre variables relacionadas con la violencia de pareja contra las mujeres.

La evaluación de impacto cuasi-experimental basada en no-observables, permite incorporar al análisis empírico la posibilidad que las características no observables hayan determinado la participación en el programa y que el tratamiento en sí sea considerado como una decisión endógena por parte de los hogares beneficiarios. Para abordar estas consideraciones, una metodología apropiada para este caso son las Variables Instrumentales (IV por sus siglas en inglés). Dentro del método de IV, para ser considerado como un instrumento válido (Z), debe cumplirse la restricción de exclusión. Lo cual implica que el instrumento debe estar fuertemente correlacionado con el regresor endógeno (variable instrumentada) y sólo correlacionada con las variables de interés a través de dicho regresor ( $E[\mu_i|z_i] = 0$ ) y ( $E[\mu_i|z_i] \neq 0$ ), respectivamente). Entonces Z, puede extraer la variabilidad de la asignación del tratamiento que no está relacionada con  $\mu_i$  y la asocia con la variabilidad de “Y” relacionada al instrumento (Z).

De acuerdo con Perova et al. (2011), se considera como instrumento a la interacción entre la regla de focalización de *Juntos*.  $D_{i,j}$  es igual a 1 si un distrito “j” ha sido incorporado al Programa *Juntos*, distrito al cual el hogar i pertenece y  $E_{i,j}$  es igual a 1 si un hogar “i” que pertenece al distrito “j” es elegible para ser beneficiario del programa si el valor de su proxy means es igual o superior a un determinado umbral de elegibilidad establecido por el programa.  $X_i$ , es un vector de características socioeconómicas relacionadas con las variables de interés.  $T_i$  es una variable binaria que es  $T_i = 1$ , lo que implica que el hogar “i” es beneficiario del Programa *Juntos* y  $T_i = 0$  implica que no es beneficiario. La estimación de primera etapa es:

$$T_{i,j} = \varphi_0 + \varphi_1 D_{i,j} + \varphi_2 E_{i,j} + \varphi_3 D_{i,j} E_{i,j} + \varphi_4 X_{i,j} + U_{i,j} \quad (3)$$

El impacto de *Juntos* sobre las variables de interés  $Y_{i,j}$  es capturado por el coeficiente  $\beta_3$  en la estimación de segunda etapa:

$$Y_{i,j} = \beta_0 + \beta_1 D_{i,j} + \beta_2 E_{i,j} + \beta_3 T_{i,j} + \beta_4 X_{i,j} + \varepsilon_{i,j} \quad (4)$$

A través de la instrumentación de (4) por (3), donde el instrumento (Z) es la interacción  $D_{i,j} E_{i,j}$ , la correlación entre la asignación del programa y el término de error sería corregida, con lo cual el método por IV brindaría estimaciones consistentes del efecto promedio (ATT).

En el presente estudio ha empleado como principal base de datos a la Encuesta Nacional Demográfica y Salud Familiar (ENDES). ENDES incluye información sobre violencia de pareja y participación en el Programa *Juntos*. Las unidades de estudio

son dos grupos de mujeres rurales entre 15 y 49 años y en pareja, las que pertenecen al Programa *Juntos* (grupo de tratamiento) y las no usuarias del programa (grupo de control) pero con características similares al grupo de tratamiento. De acuerdo con esta información administrativa, a finales de 2010 el acumulado de hogares elegibles fue de 410 mil a nivel nacional, esta cifra se constituye en la población potencial del Programa. Con base en ENDES 2009 y 2010, fue posible determinar una muestra de 2746 mujeres rurales a nivel nacional, de las cuales 1741 mujeres son usuarias de *Juntos* y 1005 mujeres no son usuarias del programa.

## Impacto del Programa Juntos sobre la violencia de pareja contra las mujeres rurales

En el Cuadro 1 se presentan los resultados empíricos del impacto del Programa *Juntos* sobre la violencia de pareja contra las mujeres rurales en el Perú. En general, el impacto estimado sobre la violencia física y sexual es robusto asumiendo selección sobre observables y no-observables. Los resultados sugieren que *Juntos* incrementa en 4 puntos porcentuales (pp.) la violencia física contra las mujeres usuarias del programa<sup>15</sup>. Por otro lado, considerando el estimador por Variables Instrumentales, *Juntos* incrementa en 7 pp. la violencia psicológica o emocional<sup>16</sup>. Finalmente, el programa *Juntos* incrementa en 3 pp. la violencia sexual contra las mujeres usuarias<sup>17</sup>. No obstante, considerando los supuestos de la metodología de evaluación de impacto cuasi-experimental, se sugiere leer los resultados presentados con cautela.

### Cuadro 1. Impacto del Programa Juntos en la violencia de pareja

Impacto de las transferencias monetarias condicionadas sobre la violencia de pareja contra las mujeres

Tipo de violencia	Resultados por metodología de evaluación de impacto				
	Media del grupo de control	Selección sobre observables		Selección sobre no observables	
		Propensity Score Matching		Weighted Probit	Instrumental Variables
		Nearest Neighbor	Kernel		
Violencia física	29,85%	6,3%**	4,5%**	4,3%**	4,2%
Violencia psicológica o emocional	27,56%	4,5%**	-0,50%	0,50%	6,7%**
Violencia sexual	7,26%	3,1%**	2,8%**	3,1%**	2,3%

Los símbolos \*, \*\* y \*\*\*, representan significancia estadística al 10%, 5% y 1%, respectivamente.

Fuente: Estimaciones Propias con base en ENDES 2009 - 2010.

## ¿Más tiempo en Juntos, más violencia de pareja?

Se ha combinado ENDES con información administrativa de *Juntos* para aproximar el tiempo de permanencia en el programa de las mujeres usuarias. Esto permite analizar

<sup>15</sup> Impacto sobre la probabilidad de que la mujer experimentó algún tipo de violencia física los últimos 12 meses.

<sup>16</sup> Impacto sobre probabilidad de que la mujer experimentó algún tipo de violencia psicológica o emocional los últimos 12 meses.

<sup>17</sup> Impacto sobre la probabilidad de que la mujer experimentó algún tipo de violencia sexual los últimos 12 meses.

si los impactos del programa sobre la violencia de pareja se intensifican o decrecen en el tiempo. Se ha encontrado evidencia que sugiere que la violencia física contra las mujeres rurales se incrementa por cada año adicional de permanencia en él. Por su parte, la incidencia de la violencia psicológica en hogares usuarios del programa durante el primer año de permanencia es de 19%, incrementándose durante el tercer año y cuarto año de participación a 22% y 24%, respectivamente. Este último resultado es relativamente similar a lo evidenciado por Bobonis et al., (2009) para el caso de Oportunidades en México.

### **¿Los impactos cambian de acuerdo a las características de las mujeres rurales?**

Se realizaron estimaciones a través de diversas desagregaciones para intentar estimar los impactos heterogéneos del Programa *Juntos* sobre la violencia de pareja contra las mujeres en el Perú. Las estimaciones de los impactos heterogéneos del Programa *Juntos* brindan la siguiente evidencia: (i) La participación en *Juntos* exacerbaría el ciclo de la violencia de pareja a lo largo de la vida de las mujeres usuarias respecto del grupo de control. (ii) El posible impacto negativo de *Juntos* sobre la violencia física y psicológica trascendería los niveles de escolaridad de las mujeres. (iii) Un mayor impacto de *Juntos* sobre la violencia de pareja no se asocia necesariamente con mayores niveles de pobreza en el ámbito rural. (iv) Un mayor nivel de empoderamiento de las mujeres no se asocia necesariamente con un menor nivel de violencia de pareja.

### **Conclusiones**

Tanto la teoría como la evidencia empírica previa sugería la hipótesis que las transferencias monetarias reducirían la violencia de pareja contra las mujeres. Sin embargo, en la presente investigación los resultados de la evaluación de impacto del programa *Juntos* brindan evidencia en contrario. Es decir, se ha encontrado evidencia que sugiere que *Juntos* incrementaría la violencia física, psicológica y sexual en las mujeres rurales usuarias del programa. Tales resultados tendrían importantes implicancias para la mejora del diseño e implementación del Programa *Juntos*.

La evidencia encontrada podría ser explicada por diversas consideraciones. En primer término, el umbral de amenaza que determina mejoras en el bienestar a través de esquemas de divorcio en parejas abusivas no se incrementa a la par de las oportunidades económicas generadas por las transferencias de efectivo. Lo cual podría ser generado a su vez, por la ausencia de instituciones públicas que velen por los derechos de las mujeres en zonas rurales. En segundo término, las parejas rurales usuarias de *Juntos* mantienen mayoritariamente un estatus conyugal establecido, donde el esquema de divorcio o separación, en general, no sería aceptado social ni culturalmente. En tercer término, considerando la operatividad del programa, las condicionalidades establecidas por *Juntos* consolidarían y reforzarían

el rol tradicional de las mujeres en los hogares y la sociedad rural, básicamente, el rol de cuidado de las familias.

## Propuestas de Gerencia Social

De acuerdo con el marco lógico del programa *Juntos*<sup>18</sup>, el componente relacionado con la salud se concentra en la salud física preventiva de los miembros menores del hogar. Dejando por fuera cualquier tipo de control y/o capacitación en temas de salud mental (violencia de pareja, alcoholismo u otros similares), la evidencia empírica obtenida en este estudio sugiere que la omisión de indicadores relacionados con la salud mental de las familias usuarias del programa podría constituirse en un error de diseño del programa.

Para maximizar la probabilidad que *Juntos* logre el objetivo de promover la acumulación de capital humano a largo plazo, se sugiere la incorporación en el componente de salud un indicador de producto adicional referente, específicamente, a la salud mental de los hogares usuarios, cuya población objetivo sean las madres y padres de familia.

En particular, se sugiere al Programa *Juntos* la incorporación de un indicador de resultado que haga referencia a la incidencia de la violencia física, emocional y sexual en las familias beneficiarias; para ello, la población objetivo debería ser constituida por las madres titulares y con la participación activa de los padres. Con el monitoreo de indicadores de violencia de pareja en las familias usuarias, se buscaría modificar el comportamiento en la familia respecto de actos y/o actitudes agresivas en la pareja, de similar modo reducir la frecuencia en el consumo de alcohol.

## Bibliografía

ABADIE, A., D. DRUKKER, J. L. HERR, G. IMBENS.

2001 “Implementing Matching Estimators for Average Treatment Effects in Stata”. The Stata Journal. Texas, 2001, N° 1, pp, 1-18.

APPEL, A.E. and HOLDEN, G. W.

1998 “The co-occurrence of spouse and physical child abuse: A review and appraisal”. Journal of Family Psychology 12. Washington D.C., 578-599.

ARAMBURÚ, C.

2009 “Informe compilatorio: el Programa *Juntos*, resultados y retos”. Lima.

BARÓN, J.

2010 “La violencia de pareja en Colombia y sus regiones”. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional N° 128. Banco de la República de Colombia, Bogotá.

<sup>18</sup> Disponible en la página web del programa: [www.juntos.org.pe](http://www.juntos.org.pe)

- BECKER, S. and A. ICHINO.  
2002 “Estimation of average treatment effects based on propensity scores”. The Stata Journal. Texas, N° 4, pp. 358 -377.
- BLOCH, F. and V. RAO.  
2002 “Terror as a Bargaining Instrument: A case Study of Dowry Violence in Rural India”. American Economic Review. Cambridge, 92(4): 1029 – 1043.
- BOBONIS, G; R. CASTRO and M. GONZÁLES-BRENES.  
2009 “Public Transfers and Domestic Violence: The Roles of Private Information and Spousal Control”. University of Toronto, Department of Economics. Toronto, Working Paper N° 362, 2009.
- PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ  
2005 Decreto Supremo N° 032 – PCM – 2005. Promulgado el 6 de abril de 2005.
- PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ  
2005 Decreto Supremo N° 062 – PCM – 2005. Promulgado 8 de agosto de 2005
- DÍAZ, R. et al  
2009 “Análisis de la implementación del Programa *Juntos* en las regiones de Apurímac, Huancavelica y Huánuco”, en *Economía y Sociedad* 73, Consorcio de Investigación Económica y Social, Lima.
- DÍAZ, R. y J. J. MIRANDA.  
2010 “Aproximación del costo económico y determinantes de la violencia doméstica en el Perú”. *Revista Economía y Sociedad* 75, Consorcio de Investigación Económica y Social, Agosto 2010, Lima
- EDLESON, J. L.  
1999 “The overlap between child maltreatment and woman battering”. *Violence Against Women*, Washington, Nro 5, pp: 134-154.
- HAUGHTON, J. and S.R. KHANDKER.  
2009 “Handbook on Poverty and Inequality”. The World Bank, Washington D.C.
- HUBER, L et al  
2009 “Programa *Juntos*, Certezas y malentendidos en torno a las transferencias condicionadas - Estudio de caso de seis distritos rurales del Perú”. IEP, UNFPA y UNICEF, Lima.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA DEL PERÚ  
2009 Encuesta Nacional de Demográfica y Salud Familiar, Diccionario de datos, Lima.
- KURZ, D.  
1989 “Social science perspectives on wife abuse: current debates and future directions”. *Gender and Society*. Massachusetts, Nro. 3(4): 489 – 505.

- LEE, Myoung-Jae.  
2005 "Micro-Econometrics for Policy, Program, and Treatment Effects". Oxford University Press, Cambridge.
- LLANOS, D. and N. ROSAS.  
2010 "Cry over spilled milk: Improving Targeting Outcomes in Social Programs in Peru". Mimeo, J. F. Kennedy Government School, Harvard University, Boston.
- MALDONADO, I; M. NAJERA y A. SEGOVIA.  
2006 "Efectos del Programa Oportunidades en las relaciones de pareja y familiares". El Colegio de México, México D.F.
- MEYER, B.  
1995 "Natural and quasi-experiments in Economics". Journal of Business & Economic Statistics. Boston, Vol. 13, N° 2. April, pp. 151-161.
- MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL- MIMDES  
2009 "Violencia Familiar y Sexual en mujeres y varones de 15 a 59 años: Estudio realizado en los distritos de San Juan de Lurigancho, Puno y Tarapoto". Lima.
- OCHOA, S.  
2002 "Factores asociados a la presencia de violencia hacia la mujer". Centro de Investigación y Desarrollo. Lima.
- PEROVA, E. Y R. VAKIS.  
2011 "The Longer the Better: Duration and Program Impacts of *Juntos* in Peru". The World Bank. Washington D.C.
- PEROVA, E. y R. VAKIS.  
2009 "Welfare impacts of the *Juntos* Program in Perú: evidence from a non-experimental evaluation". The World Bank. Washington D.C.
- PROGRAMA *Juntos*.  
2009 Boletín Estadístico N° 9, a diciembre de 2009. Gerencia de Monitoreo, Supervisión y Evaluación. Lima.
- RAVALLION, M.  
2008 "Evaluating Anti-Poverty Programs". Handbook of Development Economics, Volume 4. Elsevier R.V. Amsterdam.
- RIVERA, L; B. HERNÁNDEZ y R. CASTRO.  
2006 "Asociación entre la violencia de pareja contra las mujeres de las zonas urbanas en pobreza extrema e incorporación al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades". El Colegio de México. México D.F.
- ROSENBAUM, P. and D. RUBIN.  
1983 "The Central role of the propensity score in observational studies for causal effects". Biométrica. Cambridge, N°. (70). 41 – 55.

TAUCHEN, H., A. WHITE and S. LONG.

1995 "The Dynamics of Domestic Violence". *American Economic Review*.  
Cambridge, Nro. 85(2): 414 – 418.

TAUCHEN, H., A. WHITE and S. LONG.

1991. "Domestic Violence: A Non – Random Affair". *International Economic Review*.  
Pennsylvania, N° 32(2): 491 – 511.

MINISTERIO DE JUSTICIA

1997 Texto Único Ordenado de la Ley 26260. Promulgado el 25 de junio de 1997

VARGAS, R y X. SALAZAR.

2009 "Concepciones, expectativas y comportamiento de la población pobre beneficiaria del Programa *Juntos* en Apurímac, Huancavelica y Huánuco. UPCH – CIES – CARE. Lima.



La tuberculosis y la pobreza interactúan como un círculo vicioso que limita el desarrollo social, tanto a nivel local como a nivel nacional. En esta investigación se analiza la interacción entre la estrategia planteada para el control de la tuberculosis y el Enfoque de Desarrollo a Escala Humana (EDEH).

## Movilización del capital social para el control de la tuberculosis en la jurisdicción del cerro San Cosme: el caso del Plan TBCero<sup>19</sup>

Andy Ronald Chimaja Pérez<sup>20</sup> y Dayana Urday Fernández<sup>21</sup>

La relación entre el estado de salud y ciertos condicionantes sociales fue propuesta el año 1974 por Mark Lalonde quien planteó cuatro factores: los estilos de vida, el medio ambiente, los aspectos biológicos y los servicios de salud, los cuales no tenían la misma prioridad política o presupuestal, ni el mismo impacto en el estado de salud. A estos factores se denominó “determinantes sociales de la salud” (DSS).

Tres décadas después (2009), la Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud de la OMS elaboró el informe “*Subsanar las desigualdades en una generación*” en el cual amplía el espectro de los determinantes sociales abarcando todas aquellas circunstancias en las cuales las personas nacen, crecen, se desarrollan, trabajan y mueren, tales como la pobreza, la escolarización, la seguridad alimentaria, la exclusión, la discriminación social, la calidad de la vivienda, la falta de higiene en los primeros años de vida, la calificación laboral, entre otros.

La deficiencia y disparidad de estas condiciones constituyen factores determinantes de buena parte de las desigualdades que existen con relación al estado de salud, las enfermedades y la mortalidad de las personas. A su vez, dicha deficiencia y disparidad son consecuencia de factores estructurales que, en conjunto, determinan la organización social: políticas y programas sociales deficientes, acuerdos económicos injustos y una mala gestión política (*determinantes estructurales*). Por lo tanto, para modificar los DSS es preciso actuar desde las condiciones estructurales de la sociedad hasta las condiciones de vida más próximas en que las personas crecen, viven y trabajan (*determinantes intermediarios*).

<sup>19</sup> Enlace con informe de investigación completo: <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/41617>

<sup>20</sup> Actualmente es investigador principal del Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas (CBC); anteriormente, fue Director de la Unidad de Análisis Económico del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), Consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Research Fellow del Latin American Environmental Economics Program (LACEEP) y Asociado de Investigación Económica de Innovations for Poverty Action (IPA). Sus temas de investigación son evaluación de impacto de programas de desarrollo, articulación de programas de desarrollo, agricultura y recursos naturales. Magíster en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú (promoción 2014), Economista y Bachiller en Economía por la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco.

<sup>21</sup> Actualmente es investigador principal del Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas (CBC); anteriormente, fue Director de la Unidad de Análisis Económico del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), Consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Research Fellow del Latin American Environmental Economics Program (LACEEP) y Asociado de Investigación Económica de Innovations for Poverty Action (IPA). Sus temas de investigación son evaluación de impacto de programas de desarrollo, articulación de programas de desarrollo, agricultura y recursos naturales. Magíster en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú (promoción 2014), Economista y Bachiller en Economía por la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco.

Para el caso de la Tuberculosis (TB) los determinantes estructurales clave incluyen inequidades socioeconómicas globales derivadas de la aplicación de ciertas políticas de Estado, altos niveles de movilidad de la población, rápida urbanización y crecimiento poblacional. Estas condiciones generan distribuciones inequitativas de los determinantes sociales clave de TB: inseguridad alimentaria, malnutrición, pobres condiciones financieras, geográficas y barreras culturales para acceder al cuidado de la salud. Estos, a su vez, influyen diversos estadios de la TB: a) Exposición a la bacteria, b) Infección (cuando la bacteria ingresa al organismo por inhalación de gotitas contaminantes; no todos los que se infectan desarrollan la enfermedad), c) Desarrollo y evolución de la enfermedad y d) Acceso a cuidados sanitarios y resultados, que incluye evaluaciones para el diagnóstico y la administración del tratamiento de acuerdo a los estándares establecidos.

## **Diseño de la investigación**

El objetivo general de la investigación fue determinar los efectos que ha producido el capital social en la implementación del Plan TBCero en la jurisdicción del cerro San Cosme durante los años 2011-2012.

Específicamente se trató de identificar las condiciones de asociatividad en la jurisdicción del cerro San Cosme para la implementación del Plan TBCero; conocer el grado de empoderamiento de los pacientes afectados y familiares en la jurisdicción del cerro San Cosme; diferenciar cómo ha variado la continuidad del tratamiento entre los pacientes beneficiarios del Plan TBCero en la jurisdicción del cerro San Cosme; y conocer si se fortalece la participación comunitaria para hacer más exitosa la implementación del Plan TBCero.

Con una estrategia cualitativa se buscó responder a las siguientes preguntas a) si la movilización del capital social funciona como un facilitador para la implementación del Plan TBCero en la jurisdicción del cerro San Cosme; b) de qué manera se desarrolla la asociatividad en dicha jurisdicción para la implementación del Plan TBCero; c) si dicha asociatividad brinda aportes para la evolución de los pacientes y familiares; d) si es mayor la continuidad del tratamiento entre los pacientes beneficiarios del Plan TBCero; y e) si se fortalece la participación comunitaria para hacer más exitosa la implementación del plan.

La estrategia metodológica cualitativa permitió investigar la información referida a uno o varios procesos indagando sobre las percepciones, opiniones, emociones y capacidades generadas en los actores que son parte de la implementación del Plan TBCero, utilizando instrumentos de recojo de información tales como: entrevistas individuales, entrevistas grupales y revisión de documentos.

La información obtenida mediante entrevistas semi estructuradas, entrevistas grupales y observaciones directas, ha sido triangulada para tener más confiabilidad

de sus datos. Es evidente que la literatura teórica y el conocimiento acumulado permitieron un mayor análisis e interpretación de la información obtenida.

## Principales hallazgos

- Un factor fundamental para la mejora de los resultados en el control de la TBC en el caso estudiado es la movilización de capital social, cuya expresión principal se da en la formación de redes de confianza para el apoyo del paciente y familiar vinculado. Estas redes participan directamente afectando algún estadio de la evolución de la enfermedad como es el acceso al diagnóstico o tratamiento adecuado, pero también indirectamente mitigando el impacto negativo de alguno de los determinantes sociales de la tuberculosis, como son la desnutrición, falta de empleo, abandono familiar, alcoholismo, consumo de drogas, etc.
- En este estudio de caso se encontró que el rol de la red familiar como componente del capital social individual es fundamental sobre todo durante el tratamiento contra la tuberculosis y brinda aportes socioemocionales pero también aportes materiales como son dinero o alimentación. No obstante, también se observó que el débil apoyo familiar puede ser un condicionante para que los pacientes afectados recurran a satisfactores destructores o inhibidores para atender su necesidad de afecto, de pertenencia o de subsistencia, como son la afiliación en pandillas, o el consumo adictivo de alcohol u otras drogas. La ocurrencia de estos satisfactores condiciona un deterioro en la evolución de la enfermedad y el tratamiento, además de debilitar el capital social comunitario emergente.
- El fuerte componente ético-axiológico, manifestado a través de centrar el enfoque en la persona en condición de ciudadano afectado por la tuberculosis como base para la elaboración de las intervenciones en el marco del Plan TBcero, se encuentra muy interiorizado en el personal de salud entrevistado, lo cual se refuerza con el manejo de marcos teórico-normativos que permiten llevar a la realidad concreta estrategias con enfoque humanista. Algunas de estas herramientas son el Modelo de Atención Integral en Salud, el Enfoque de Determinantes Sociales de la Salud y los derechos en salud.
- Tal como se ha descrito en estudios previos, en este caso se ha podido poner en evidencia que el fuerte componente de capital social cognoscitivo ha potenciado las formas estructurales (capital social estructural), expresado a través de acuerdos formales, definición de roles y mecanismos para la gestión de recursos entre los diferentes actores y viceversa. La intervención de política pública local para el control de la tuberculosis, en este caso, ha contribuido a fortalecer el capital social de una comunidad.
- El rol del gobierno local en el control de la tuberculosis en la jurisdicción del centro de salud San Cosme, considerada zona urbano marginal de alto riesgo de transmisión de tuberculosis, es fundamental por las competencias

funcionales que, de acuerdo a ley, posee para intervenir en los diversos factores socioeconómicos: hacinamiento, déficits en alimentación, malas condiciones laborales, delincuencia y coexistencia de adicción a drogas. Estos factores actúan en forma directa facilitando la transmisión de la bacteria y afectando el cumplimiento del tratamiento.

- La resiliencia demostrada por los pacientes afectados que culminan su tratamiento, así como por el personal de salud que trabaja en las condiciones difíciles propias de la jurisdicción, logra desarrollarse (en parte) gracias a que, a través de esta experiencia, estos actores consiguen satisfacer sus necesidades humanas fundamentales como son: subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio. Los satisfactores a estas necesidades en las personas estudiadas son diferentes a los usados por otros grupos sociales; algunos de ellos son satisfactores endógenos generados al interior de la comunidad, propios de ella y de su complejidad.
- Aun cuando el Enfoque de Desarrollo a Escala Humana (EDEH) no figura en la concepción del Plan TBCero, se ha podido evidenciar varios aspectos de este enfoque en su implementación. Algunos de esos aspectos son la mirada hacia las necesidades humanas fundamentales como potencialidad y no sólo como carencia; la visión transdisciplinaria para combatir un problema de salud que en realidad es expresión de varias pobreza (de subsistencia, de protección, de afecto, etc.) en límites críticos de intensidad y duración; la generación de satisfactores endógenos para combatir situaciones que afectan la evolución de la enfermedad y el tratamiento, y de esta manera contribuir al desarrollo de las personas. Al respecto, la integración de la realización de las necesidades humanas en el proceso de desarrollo permite que las personas puedan ser parte de este desarrollo desde sus comienzos como un proceso autodependiente y participativo, que parte del desarrollo de las personas, involucra el desarrollo de la sociedad y se plasma en el logro de objetivos y metas (los indicadores como expresión real del desarrollo de las personas).
- A través de este estudio de caso se ha podido analizar los aportes del capital social en una comunidad fuera del ámbito económico. Se ha podido evidenciar que el capital social puede actuar como un satisfactor sinérgico para necesidades humanas fundamentales como son protección, afecto, subsistencia, participación, identidad, libertad, etc. por lo cual en sí mismo contribuye a la mejora de la calidad de vida de las personas. Así mismo, es un medio para acceder a bienes (canastas de víveres, medicamentos, donaciones, apoyo económico) y servicios (atención de salud a domicilio, información sobre hábitos de vida saludables, etc.).
- Mediante esfuerzos deliberados los actores y las autoridades locales han conseguido movilizar capital social para la implementación del Plan TBCero, no

obstante, se debe tener presente que éste se encuentra amenazado, pudiendo disminuir o desaparecer por las condiciones adversas coexistentes como son las conductas disociales: delincuencia, pandillaje y alcoholismo, cambio de autoridades, debilitamiento de la estructura familiar, entre otras.

- El Plan TBCero aporta a la construcción de nuevos marcos normativos como es el Plan Estratégico Multisectorial contra la Tuberculosis (PEM), el cual ha considerado la articulación del trabajo de los diferentes sectores (salud, educación, gobierno local y otras), para el abordaje de la problemática, así como un mayor protagonismo de los pacientes y sus familiares para la superación de la enfermedad, y una mayor dedicación del personal de salud para el apoyo, seguimiento y control de los casos.
- Los hallazgos presentados en el presente estudio, dado que se trata de una investigación cualitativa con una muestra por conveniencia, no son generalizables sino que contribuyen a una comprensión de los procesos de movilización de capital social para la implementación del Plan TBCero.

## **Recomendaciones frente a los hallazgos**

- Las propuestas de intervención para mejorar las condiciones de salud en general y en particular de ciertas patologías severamente influenciadas por determinantes sociales, no deben partir de disciplinas individuales, pues se trata de problemáticas complejas. En tal sentido se recomienda tomar como ejemplo este abordaje multisectorial y transdisciplinario en localidades con condiciones similares a las de la jurisdicción del Centro de Salud San Cosme.
- A nivel de instituciones formadoras de profesionales de salud o de otras profesiones que participan en propuestas de salud colectiva, se recomienda un mayor fomento del análisis y comprensión de ciertos estados de salud con un abordaje transdisciplinario.
- Para poder resguardar o incrementar la movilización del capital social existente, se sugiere que las autoridades locales aumenten las intervenciones dirigidas a prevenir y disminuir los determinantes sociales que la amenazan, como son: delincuencia, pandillaje y alcoholismo, cambio de autoridades, debilitamiento de la estructura familiar, entre otras. Algunos ejemplos de intervenciones son el fomento de espacios de integración familiar, talleres de habilidades para la participación comunitaria, espacios para la expresión artística y el deporte, etc. La Municipalidad de La Victoria ya viene trabajando en este sentido, sin embargo se recomienda mayor énfasis en el fomento de estas intervenciones.
- Se recomienda también continuar incentivando la participación de pares para fortalecer las relaciones sociales de las organizaciones de afectados por tuberculosis, puesto que es uno de los medios más eficaces de guiar y acelerar la movilización del capital social. El liderazgo de estas personas actúa



como un gran catalizador. Gracias al nivel de comprensión de la realidad y los recursos socioemocionales que han desarrollado a lo largo de su experiencia, son capaces de estimular y ayudar para la creación de nuevas funciones, normas y procedimientos, así como la articulación y la profundización de las intervenciones. Además, constituyen un ejemplo para aquellos pacientes que recién inician el curso de la enfermedad, contribuyendo al desarrollo de su resiliencia.

- En virtud de la responsabilidad que tienen los gobiernos locales con la salud de su localidad, se recomienda que puedan invertir en el fortalecimiento de capital social. Dicha inversión, más allá de contribuir para una prestación más eficiente de los servicios públicos, podría contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas satisfaciendo necesidades humanas fundamentales y con ello disminuiría el impacto que las “diferentes pobrezas” tienen en la salud de los ciudadanos en su jurisdicción, ya sea en el área física, mental, espiritual o emocional. En tal sentido, es importante generar espacios para el desarrollo de procesos que permitan crear satisfactores endógenos (afecto, participación, identidad, etc.), propios de la comunidad y no imponerlos en una lógica “de arriba abajo”. El capital social puede impulsar el desarrollo de la capacidad humana tanto individual como colectiva y ser así un instrumento para el desarrollo local.
- Es recomendable que los gobiernos regionales o el gobierno nacional, según corresponda, genere incentivos para que los gobiernos locales tengan una participación más activa en el control de la tuberculosis y otros daños de la salud con fuerte componente social. Se puede tomar como ejemplo la experiencia del Plan TBCero y la implementación de estrategias similares a la “Casa de Alivio”. Es posible que dichas estrategias sean consideradas como parte del Plan de Incentivos Municipales (incentivos económicos condicionados al logro de ciertas metas previamente acordadas), sobre todo en zonas consideradas de alto riesgo de transmisión de tuberculosis.
- Así mismo, se recomienda un modelo de intervención para los pacientes de TBC que vaya desde ambos lados: Fortalecimiento de la resiliencia individual, la cual se cultiva y fortalece, y el fortalecimiento del capital social, a través de la conformación de redes de apoyo entre personas (capital social individual) y entre las diferentes instituciones, organizaciones y espacios de concertación tanto a nivel comunitario como local.

En virtud de los grandes aportes que otorgan los servicios de salud mental para la atención de enfermedades como la tuberculosis y otras de prioridad nacional y mundial, los equipos de atención primaria podrían incluir un profesional de salud mental, puesto que en la actualidad la incorporación de este personal es opcional.

## Bibliografía

DURSTON, John.

2003 «Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe.» *En Capital Social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, de Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 147-160. Santiago de Chile, 2003.

FUENTES-TAFUR, Luis Alberto.

2009 «Enfoque Sociopolítico para el control de la Tuberculosis en el Perú.» *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 2009: 370-79.

FUENTES-TAFUR, Luis Alberto et al

2012 «El Plan TBCero: Un enfoque integral para el control de la TBC.» *Acta Médica Peruana*, 2012: 29 (2).

FUNDACIÓN PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y EL DIÁLOGO EXTERIOR.

2006 «El individuo como agente del cambio. El proceso de empoderamiento.» *Desarrollo en perspectiva*. 2006.

GAUTO, Gabriela Soledad.

2007 «Resiliencia para enfrentar los contextos de desigualdad y pobreza vinculados a los procesos salud-enfermedad y hábitat desde la mirada de los derechos humanos de Tercera Generación y la Vulnerabilidad Social». Argentina, 2007

HARGREAVES, J. et al

2011 «The Social Determinants of Tuberculosis: From Evidence to Action.» *American Journal of Public Health*, 2011: 654-662.

ISALUD

2009 «Investigación Participación en Salud en el MERCOSUR (2006-2008).» *Psicología y Psicopedagogía. Publicación virtual de la Facultad de Psicología Universidad del Salvador*, 2009: 1-19.

KAWACHI Ichiro, Jaime Saprág.

2007 «Capital Social y Promoción de la Salud en América Latina.» *Revista de Salud Pública*, 2007: 139-49.

KLIKSBERG, B.

2011 «Estrategias y metodologías para promover la participación social en la definición e implantación de políticas públicas de combate a las inequidades en salud.» *Conferencia Mundial sobre Determinantes Sociales de la Salud. Río de Janeiro*, 2011.

KLIKSBERG, Bernardo.

2011 *Escándalos éticos*. Buenos Aires: TEMAS Grupo Editorial, 2011.

KLIKSBERG, Bernardo, y Marcia Rivera.

2010 «Desarrollo del capital social en Comunidades Especiales.» En *El Capital Social Movilizado contra la Pobreza*, 55-85.

MAX-NEEF, Manfred.

1993 *“El Desarrollo a Escala Humana”*. Montevideo, Uruguay: Nordan-Comunidad, 1993.

MENDOZA, Alberto, y Eduardo Gotuzzo.

2008 «Tuberculosis extremadamente resistente (TB-XDR), historia y situación actual.» *Acta Médica Peruana*, 2008: 236-242.

MENDOZA, Rosa.

2012 «El Género y los Enfoques de Desarrollo.» *Escuela para el Desarrollo*.

MINISTERIO DE SALUD.

2010 «Plan Estratégico Multisectorial de la Respuesta Nacional a la Tuberculosis en el Perú 2010-2019 .» Lima, 2010.

MINISTERIO DE SALUD.

2012 «Plan estratégico multisectorial contra la tuberculosis.» 2010. Última consulta: diciembre de 2012. [www.minsa.gob.pe](http://www.minsa.gob.pe)

MINISTERIO DE SALUD DIRECCIÓN EJECUTIVA DE SALUD DE LAS PERSONAS DISA V

2011 “El Plan TBCero: un infoque innovador”. 2011.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD.

2011 *Los determinantes sociales de la salud*. Tuberculosis. Última consulta: 10 de diciembre de 2011  
<http://www.who.int/tb/challenges/xdr/faqs/es/index.html>.

PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

2002 «Importancia del Desarrollo Humano: Una base conceptual.» En *Informe Nacional del Desarrollo Humano de Panamá*. Panamá, 2002.

PROGRAMA PUENTE SOLIDARIO.

2006 *Chile documento N° 3, estudio de los factores resilientes y del capital social y humano en familias participantes del sistema Chile solidario*. Estudio, Santiago: editorial del programa Puente, 2006.

TICONA, Eduardo.

2009 «Tuberculosis: ¿Se agotó el enfoque biomédico?» *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 2009: 273-275.

UPHOFF, Norman.

2003 «El capital social y su capacidad de reducción de la pobreza.» En *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*, de CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 115-130. Santiago de Chile, 2003.

VERMAAK, Nicolaas Jakobus.

2006 «Una reconceptualización del concepto de Capital Social: Un Estudio de Recursos para la Satisfacción de Necesidades entre Agricultores en Vhembe, Limpopo.» *Tesis para el Título de Doctor en Literatura y Filosofía*. Sudáfrica, Febrero de 2006.

Una exploración sobre por qué las personas de los sectores pobres de Lima Metropolitana no acceden, acceden poco o no continúan con el servicio jurídico de PROSODE, pese a que éste es gratuito. A partir de ello se indaga sobre los actores involucrados y sobre la existencia de barreras que limitan el acceso o la continuidad de las atenciones de casos llevados en los consultorios jurídicos analizados.

## El acceso a la justicia de los sectores pobres a propósito de los consultorios jurídicos gratuitos PUCP y la Recoleta de PROSODE<sup>22</sup>

*Elizabeth Chávez Chávez<sup>23</sup> y Erika Irene Zuta Vidal<sup>24</sup>*

La justicia es un principio y un derecho reconocido en distintas normas tanto nacionales como internacionales. A pesar de ello, la realidad nos muestra cómo este derecho no es accesible a los sectores más pobres de nuestro país. Existen innumerables barreras de índole económica, política, social y cultural que lo impiden; asimismo, el Estado no responde a las necesidades de esa población, puesto que los servicios que ofrecen o son insuficientes para la demanda o no gozan de confianza. Todo ello genera que muchas veces la población, a pesar de que percibe vulnerados sus derechos, no reclame o exija justicia.

El documento “Evolución de la Pobreza en el Perú al 2010” señala que, en el año 2010, el 31.3% de la población se encontraba en situación de pobreza, dentro de la cual el 9.8% estaba en situación de pobreza extrema (INEI 2010). Pero nuestro país no sólo cuenta con un gran sector en situación de pobreza sino también afronta otro grave problema que es la corrupción. Según el Barómetro Global de la Corrupción 2013 elaborado por Transparencia Internacional, Perú se ubica en el puesto 45 de los países más corruptos y es el único país de América en el que el Poder Judicial es percibido como la institución más corrupta. Asimismo, el 44% de los encuestados señala que pagó coimas a la Policía Nacional y el 32% al Poder Judicial (PROETICA 2013).

Existe un gran descontento de la población hacia los órganos que deberían garantizar la justicia a todos los ciudadanos por igual, lo cual provoca una mayor resistencia por parte de la población para acudir a ellos ante cualquier vulneración de sus derechos.

En un intento de respuesta a esa necesidad de acceso integral a la justicia se ubica PROSODE<sup>25</sup>, entidad que brinda asesoría legal a las personas más pobres.

<sup>22</sup> Enlace con informe de investigación completo: [http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/5925/CHAVEZ\\_ELIZABETH\\_ZUTA\\_ERIKA\\_ACCESO\\_PROSODE.pdf?sequence=1](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/5925/CHAVEZ_ELIZABETH_ZUTA_ERIKA_ACCESO_PROSODE.pdf?sequence=1)

<sup>23</sup> Periodista. Magíster en Gerencia Social con mención en Participación Comunitaria. Egresada de la maestría en el año 2013.

<sup>24</sup> Abogada. Magíster en Gerencia Social con mención en Programas y Proyectos de Desarrollo. Egresada de la maestría en el año 2012.

<sup>25</sup> Actualmente Oficina Académica de Responsabilidad Social de Derecho. La Pontificia Universidad Católica del Perú, a través del programa de Proyección Social de Derecho (PROSODE) de la Facultad de Derecho, brinda, desde hace 24 años, un servicio de asesoría jurídica gratuita desde sus consultorios ubicados en la ciudad de Lima y Callao, de los cuales, para la presente investigación, se ha realizado un trabajo de campo referido a los CJG San Miguel y Lima- Centro. Dicho servicio es brindado por un profesional en Derecho responsable del consultorio apoyado por estudiantes universitarios, todo ello enmarcado dentro de la responsabilidad social universitaria.

Esta investigación se enfoca sobre todo en la demanda de este servicio, pues, desde los inicios del proyecto, se ha podido detectar que la población objetivo principal, que son los sectores en situación de pobreza, no tienen un acceso efectivo a los consultorios. Por tanto, se consideró necesario indagar las razones por las cuales las personas pobres no acceden, acceden poco o no continúan con el servicio brindado por PROSODE, a pesar de que este es gratuito.

## Metodología elegida para la investigación

El tipo de investigación que se ha empleado es el de “Estudio de Caso” y la estrategia metodológica desarrollada se basó en el enfoque cualitativo. Para el logro de los objetivos se realizó trabajo de campo, el cual comprendió entrevistas dirigidas a los beneficiarios de PROSODE, a la población pobre de los alrededores de los consultorios jurídicos gratuitos (CJG), a las personas que abandonaron su caso y a los funcionarios públicos que ven el tema de acceso a la justicia. Asimismo, se realizaron observaciones a las atenciones y se hicieron talleres grupales con los profesionales y estudiantes de la Facultad de Derecho de la PUCP que atienden los consultorios, además de la revisión documentaria.

Se han obtenido seis resultados, los cuales se han dividido en dos grandes bloques: el primero referido específicamente a los principales actores (el Estado y PROSODE); y el segundo, a las barreras identificadas en torno al acceso a la justicia como son: la pobreza, la ciudadanía limitada, la debilidad democrática y la discriminación por género.

## Hallazgos de la investigación

- **El Estado y su inadecuada presencia para garantizar el acceso a la justicia de los más pobres.**

Los hallazgos muestran que la presencia del Estado es inadecuada e insuficiente para garantizar el acceso a la justicia. Adicionalmente, el papel del Estado -desde el punto de vista comunicacional- no es muy efectivo, pues no queda claro para la población cuáles son las funciones específicas de cada entidad.

Se distinguen dos tipos de instituciones en torno al Estado: en el primer tipo están las instituciones orientadoras como la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente (DEMUNA) y la Defensoría del Pueblo; en el segundo, las instituciones involucradas con el desarrollo del proceso como el Poder Judicial, respecto del cual existe una mala percepción. Por ejemplo, un beneficiario señala lo siguiente:

*“El juzgado trata de lo peor a la gente porque son muy [...] primeramente que te piden gaseosas, te piden ay hace calor, un agua, señora me puede sacar la copia, señora me puede comprar un ticket de algo o sea que descaradamente, una vez me pidieron pero yo le dije que no” (Mujer casada, con hijos y beneficiaria del consultorio).*

Según el Informe Defensorial N° 109 (2006), cuando se hace referencia a la justicia tradicionalmente se la vincula con el Poder Judicial, quien es un actor importante; sin embargo, existen otros actores como el Ministerio del Interior (a través de la Policía Nacional del Perú), el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Se pueden agregar a estos la Defensoría del Pueblo y, a nivel de gobierno local, las DEMUNA. Asimismo, encontramos otras organizaciones de la sociedad civil, como los colegios de abogados, las universidades, la Iglesia, las asociaciones y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que contribuyen a efectivizar el acceso a la justicia, principalmente de los sectores pobres de nuestro país, en vista de que el Estado no puede garantizar este derecho a cabalidad.

Siguiendo el principio de diferencia de Rawls<sup>26</sup>, en un país de desigualdades como el nuestro se deben generar oportunidades que redunden en un mayor beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad (2002: 77-78). Sin embargo, según la página web del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2013)<sup>27</sup> en el país se cuenta con 294 sedes de Defensa Pública y 30 sedes de ALEGRA, lo cual no es suficiente. En ese sentido, Amartya Sen refiere que se deben buscar instituciones que promuevan la justicia, en lugar de considerar a todas las instituciones como manifestaciones directas y reales de justicia, ya que eso reflejaría un cierto fundamentalismo institucional (2009:112).

Este hallazgo ha permitido comprobar que el Estado no garantiza el acceso de los más pobres a la justicia de manera adecuada. Si bien cuenta con instituciones orientadas a garantizar dicho acceso, estas no son suficientes e, incluso, son consideradas poco fiables. Algunas personas entrevistadas manifiestan haber perdido la confianza en el servicio brindado por el Estado debido a las situaciones de corrupción en las que se han visto inmersas.

- **Poco conocimiento y valoración positiva del servicio que PROSODE brinda**

Las entrevistas realizadas a los funcionarios y a las personas pobres que viven en los alrededores de los consultorios muestran que existe poco o nulo conocimiento de PROSODE. Sin embargo, demuestran estar interesadas en que exista una institución como ésta, que es gratuita y orientada a ayudarlos en sus problemas.

En el caso de los funcionarios y los pobladores beneficiarios, los hallazgos muestran que, si bien conocen acerca del servicio jurídico, no pueden mencionar aspectos referidos a este como, por ejemplo, en qué consiste, quién lo brinda, o acerca del enfoque del servicio, sus líneas de acción o la ubicación de todas sus oficinas, tal como se evidencia en el siguiente comentario:

<sup>26</sup> Este principio señala que las desigualdades deben redundar en un mayor beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad y proporciona el trasfondo institucional y procedimental de la justicia social y económica. Se vale de sistemas como el de cooperación, para mantener la equidad de una generación a otra. Se reconoce que la desigualdad es inevitable, debido a las contingencias que se dan en el ciclo de vida, pero esta debe contribuir al bien general, sobre todo de los menos aventajados (Rawls 2002: 77 - 78).

<sup>27</sup> Información tomada de <http://www.minjus.gob.pe/defensapublica/interna.php?comando=801> (Consulta: 1 de setiembre de 2013)

*“Se tiene que visibilizar los servicios que ustedes prestan. Es importante que una comunidad conozca sobre sus derechos y dónde acudir cuando son vulnerados”. (Funcionaria mujer, de mediana edad)*

Respecto a la valoración de PROSODE, los beneficiarios entrevistados e inclusive las personas que abandonaron su caso valoran positivamente el servicio y reconocen que les ha sido muy útil, orientador y eficiente. De igual forma, destacan el elemento de confianza que han recibido por parte del personal de estos consultorios. Estos motivos han permitido recomendarlo a otros amigos, familiares y vecinos de su zona. A continuación se muestra un comentario al respecto:

*“Estoy bien agradecida, porque a través de ustedes he visto que la justicia tarda, pero llega”. (Mujer de mediana edad, casada, con hijos)*

Es fundamental que en el país las personas sepan dónde acudir para orientarse acerca de sus derechos y saber actuar cuando se vean vulnerados. En el caso de PROSODE, es importante que haga más visible su quehacer, pues si bien existe una buena percepción del servicio brindado, no se puede obviar las sugerencias de algunos entrevistados sobre la incorporación de algunos elementos importantes a los consultorios jurídicos de PROSODE. Estos son: una mayor amplitud de horarios, mayor cantidad de asesores, alianzas estratégicas que permitan servir mejor al usuario, sistematización del seguimiento de los casos.

- **Barreras en torno al acceso a la justicia: la pobreza**

La información recogida de los distintos actores analizados revela que la mayoría hace referencia a la escasez de recursos económicos como una barrera para un adecuado acceso a la justicia, como se evidencia en el siguiente comentario:

*“Me dicen que me van ayudar a hacer todo, pero tengo que pagar al Poder Judicial más de 100 soles, lo cual no lo tengo. Ahora si les doy esta suma me quedo sin comida para mis hijos. A mi último niño, quien está estudiando, tengo que dejarle sus tres soles para su comida [...]”. (Hombre de la tercera edad con evidentes problemas sociales y económicos).*

La investigación evidencia que los gastos económicos extras en torno a un proceso están obstaculizando el acceso de los beneficiarios o potenciales beneficiarios y el seguimiento de los casos. En una de las observaciones, una de las personas que atiende el servicio señala “...un 80% que asiste a PROSODE por una orientación sobre algún problema legal, solo aproximadamente el 20% abre un proceso, busca terminarlo y continuarlo”. Además, se ve que la mayoría de casos están vinculados a la pensión de alimentos, problema que tiene implicancia en el nivel de vida de las familias, quienes no solo ven perjudicada la satisfacción de sus necesidades básicas, sino el acceso a otros derechos fundamentales.

*“Yo vivo con mis tres hijos solamente. Soy separada y cuando quiere esta persona me apoya, cuando quiere no. Yo tengo que sacar adelante a mis tres hijos. [...], vivo en un cuarto alquilado, por el cual pago 170 nuevos soles mensuales, es el más cómodo que conseguí, porque hay otros que están como 300 fuera de luz y agua” (Mujer joven, madre soltera con tres hijos, con trabajo eventual).*

Asimismo, la mayoría de los pobladores entrevistados no cuenta con un trabajo estable y/o perciben ingresos bajos y muchas veces se ven expuestos a situaciones de vulneración de derechos. En ese sentido, Rawls señala que, en la medida en que los deberes y derechos encuentren un equilibrio, la calidad de vida de los individuos mejorará; en base a ello se puede sostener que existe correspondencia entre el acceso a justicia y la calidad de vida, lo cual definitivamente no se cumple en nuestra realidad (Béjar 2011: 39).

Se ha encontrado que la pobreza se convierte en un obstáculo para el adecuado acceso a la justicia puesto que dentro de las prioridades de la población pobre está la subsistencia o tener trabajo y no la justicia. A la vez, las injusticias reducen las posibilidades de salir de la pobreza, lo que convierte a esta situación en un círculo vicioso. Asimismo, en la revisión documentaria de los archivos de PROSODE se sustenta la correspondencia entre pobreza y acceso a la justicia, pues de los casos atendidos, más del 80% corresponden a pensión de alimentos y se observa en varios expedientes judiciales sobre alimentos que los ingresos mensuales de los demandados no alcanzan a igualar, ni siquiera, el sueldo mínimo.

También se observa, aunque en menor proporción, beneficiarios entrevistados que no tienen problemas económicos; sin embargo, ellos solicitan los servicios de los consultorios jurídicos, ya sea solo a manera de orientación o para llevar el proceso completo. De esta forma, se concluye que PROSODE cumple con su función de contribuir con facilitar el acceso a la justicia a los sectores pobres de manera parcial, puesto que existen beneficiarios que no están en esa condición y, a pesar de ello, acuden a estos consultorios jurídicos.

- **Barreras para el ejercicio de la ciudadanía**

Uno de los hallazgos muestra que los pobladores que viven en los alrededores de los consultorios jurídicos de PROSODE y los beneficiarios entrevistados, tienen conocimiento de ciertos derechos y la forma de ejercerlos pero no los asumen, pues piensan que no van a conseguir nada si acuden al sistema de justicia, al cual califican de pérdida de tiempo debido a otras prioridades como la subsistencia.

En algunos casos los actores refieren que utilizan otras formas para conseguir el cumplimiento de sus derechos en lugar del camino legal, porque éste les genera desconfianza y porque sus procedimientos son calificados como engorrosos y poco eficientes. Es así que utilizan otros canales para resolver sus problemas,

como son la amenaza o chantaje, o el pago de una coima. La siguiente cita refleja esta situación:

*“No quiero que nadie se burle de mis hijas. Si tú no le pasas pensión a mi hija como debe ser, conmigo vas a tener problemas, yo voy a ir a tu empresa y te voy a poner, pero bien mal en tu empresa [...] y le comenzó a pasar 400 soles, te estoy hablando de hace 10 años, 400 soles mensuales; no, le dije, tú le pasas 800, no que 600, ya ahí quedó [...]”. (Hombre de la tercera edad que evidencia problemas sociales y económicos).*

Según la información recogida por los responsables de los centros cercanos a los consultorios jurídicos, existe un desconocimiento por parte de la población pobre acerca de los alcances de ciertos derechos, como el contar con una pensión de alimentos para sus hijos y lo que ella comprende. Asimismo, se evidencia que existe normativa que genera la vulneración de los derechos y del ejercicio de una ciudadanía plena.

- **Barreras referidas a la debilidad democrática**

En la encuesta realizada por el Instituto de Opinión Pública de la PUCP en relación con la justicia en el Perú (2009), solo el 6% calificó al sistema judicial como muy bueno o bueno. Asimismo, la encuesta de IPSOS APOYO del año 2012 refiere que el Poder Judicial es considerado la institución más corrupta (56%), seguida por la Policía Nacional (52%). Es decir, se corrobora los hallazgos de esta investigación, que evidencian debilidad democrática debido a la desconfianza hacia el sistema de justicia ocasionada por múltiples razones, las cuales han sido agrupadas en los siguientes acápite:

- **Corrupción y falta de formación ética profesional**

Algunos de los aspectos evidenciados en las entrevistas son las situaciones de corrupción en las que se ven envueltas las personas que deciden acudir al sistema de justicia, las cuales se originan desde el inicio de la presentación de una denuncia en una comisaría o una demanda en el juzgado, tal como lo muestra el siguiente comentario:

*Para la sentencia me pidió y el papel se quedó con el secretario como seis meses. La que me llamó fue la del archivo y me dijo que el secretario iba a darme prioridad si en ese momento usted pagaba 700 soles (Mujer casada, con hijos de mediana edad).*

Además, la negación de pagos de coimas genera lentitud y desinterés en los operadores de los procesos judiciales y, en algunos casos, incluso puede ocasionar resoluciones injustas y contrarias a derecho. El tema del dinero ligado a la justicia es recurrente, no solo debido a los costos formales (aranceles, cédulas, honorarios, partidas, etcétera), sino también por los costos informales (coimas, prebendas), según lo indicado por los entrevistados.

En la encuesta de opinión pública de la PUCP realizada en el año 2009 respecto al elemento clave para ganar un juicio, el 46% sostiene que es el tener dinero, mientras que 21% declara que es la influencia o conocer gente (compadrazgos). Asimismo, 35% considera que el principal problema de la administración de justicia en el Perú es la corrupción, seguido por un 20% que refiere que es el tiempo que se demoran los jueces para resolver un problema.

Es importante que dentro del tema de acceso a la justicia se considere como un derecho de la población, contar con abogados formados éticamente. Como señala Augusto Hortal, hay que defender a las personas sin dañar a las demás, pero para llegar a ser un buen profesional o buena persona, hay que recibir una buena crianza y educación (2002: 126).

Las facultades o escuelas de Derecho deben cumplir un rol como formadoras de profesionales éticos, pero también con vocación de servicio y que se interesen por la labor judicial donde tanta falta hacen abogados, no solo competentes, sino honestos y éticos. Y para ello, las acciones concretas de responsabilidad social pueden generar profesionales más comprometidos con su comunidad.

- **Mala praxis y lentitud en el Poder Judicial**

Se han identificado casos en los cuales el sistema de justicia ha actuado de forma incorrecta o demasiado lenta, lo cual genera vulneración de los derechos humanos, como se muestra en los siguientes comentarios:

*“Por eso y porque al presentar el escrito de la señorita ha pasado buen tiempo hasta el día de hoy, todavía no tengo una respuesta del Poder Judicial [...]”. (Mujer de mediana edad con una hija y separada de su esposo).”*

*[...] me marcó que mi padre, quien era migrante, terminara preso por un accidente de tránsito y fue encarcelado injustamente” (Profesional responsable de consultorio).*

Como se aprecia, existe una mala praxis en el Poder Judicial que se puede evidenciar en los comentarios donde se mencionan fallos errados que generan injusticias y lentitud del sistema para dar respuesta a determinados casos. Se observa una mala calidad del servicio, sobre todo en lo referente a la atención y a la lentitud de los casos, lo cual genera la insatisfacción de los usuarios.

En el desarrollo de la investigación se ha visto que las personas relacionan la injusticia con pobreza y corrupción. Puesto que los servicios de un abogado son caros, algunas veces la falta de medios económicos las hace desistir de exigir justicia, pese a necesitar asesoría legal. Asimismo, como refiere una funcionaria, algunos malos profesionales del Derecho buscan que todo se alargue y judicialice para sacar provecho de la gente pobre.

También se indica que a los consultorios acuden personas que cuentan con más

recursos económicos, pero que no confían en sus abogados y quieren tener la opinión de una institución reconocida éticamente como es la PUCP. Es decir, todos están expuestos a situaciones de corrupción y desconfianza sin importar su condición económica. Sin embargo, son las personas pobres las que tienen menos posibilidades de poder asumir y enfrentar los costos de un proceso, por lo tanto, la pobreza económica se convierte en pobreza legal que afecta al sistema democrático del país.

Estos hallazgos muestran que el grado de confianza que tienen las personas de los sectores pobres sobre la idoneidad y el profesionalismo de los operadores del sistema judicial es deficiente, puesto que los operadores de justicia no brindan un buen trato, no dan una respuesta adecuada y oportuna, y cuando la dan, es muy lenta. Asimismo, en algunos casos se evidencia que los operadores son deshonestos y se manejan por compadrazgos y coimas. Todo ello pone de manifiesto una debilidad democrática en torno al sistema de justicia, pues si bien existen normas e instituciones estatales que buscan garantizar la justicia, están debilitadas por la corrupción y mala praxis, por lo que en la realidad se ven vulnerados los derechos de los ciudadanos, especialmente de los más pobres.

- **Barreras vinculadas a la discriminación por género**

En la mayoría de los conflictos y problemas sociales está presente alguna forma de discriminación o abuso por razón de género; esta problemática no es la excepción. Los principales sujetos propensos a una vulneración de derechos son las mujeres, quienes se hacen cargo de los hijos o han sido abandonadas por sus parejas. Ello conlleva también a una afectación de los derechos de los hijos.

En esta investigación se constata que la mayoría de los casos de acceso a la justicia accionados por las mujeres, se refieren a la demanda por alimentos. Para entender esto, se deben tener en cuenta los roles diferenciados que la sociedad asigna al hombre y a la mujer: ella asume el rol reproductor y de crianza de los hijos, y el hombre asume el rol de proveedor. Así, las mujeres, en muchas circunstancias de la vida, se muestran en desventaja y, debido a ello, se ven obligadas a buscar justicia frente a abusos de personas que, en la mayoría de casos, han sido sus parejas.

Asimismo, se percibe que hay una situación de desigualdad de las mujeres para afrontar los procesos de justicia pues, al no contar con ayuda económica de la pareja para cubrir los gastos del hijo en común, deben buscar un trabajo a tiempo completo, lo que les deja poco espacio para las atenciones a sus hijos y menos tiempo aún para los trámites judiciales. Una de las beneficiarias declara:

*“Mi caso fue sobre una demanda de filiación y pensión de alimentos para mi hija. No he regresado, porque estaba trabajando y me faltaban unos papeles, recién los voy a llevar. Voy a regresar al consultorio”. (Joven madre soltera).*

Se ha constatado también que durante el proceso las mujeres sufren tratos

discriminatorios, tanto en las comisarías (que muchas veces son los primeros establecimientos en recibir las denuncias), como de parte de los operadores de justicia o de los mismos denunciados o demandados. En la revisión documentaria de los expedientes judiciales de PROSODE, se encuentra argumentos de tipo machista, los cuales se suelen repetir a menudo en los escritos sobre los procesos de alimentos, tal como se muestra a continuación:

*“Que no es cierto lo señalado por la demandante en el primer punto de la demanda, por cuanto jamás sostuvimos una relación de pareja, como sostiene falsamente la demandante. Lo cierto señor Magistrado, es que con la demandante teníamos encuentros esporádicos, eventuales, casuales y producto de dichos encuentros procreamos a nuestra hija” (En escrito de contestación en un proceso de alimentos a favor de los hijos).*

*Extraído de los expedientes de los archivos de PROSODE – Consultorio PUCP.*

Este escrito corresponde a un proceso de alimentos a favor de los hijos, donde no está en discusión el tipo de relación que tuvieron los progenitores, sino el monto de una pensión de alimentos, sin embargo, se señalan argumentos contra la madre de los niños con el propósito de desprestigiarla. Se hace evidente que las mujeres, al hacerse cargo de sus hijos, presentan mayor desventaja para acceder a la justicia debido al costo económico y emocional que sufren antes, durante y después del proceso judicial.

## Conclusiones

Si bien el acceso a la justicia es un derecho, la realidad nos muestra que no es accesible a los sectores más pobres de nuestro país y el Estado no responde a esta necesidad de manera adecuada. Debido a esta situación, existen instituciones de la sociedad civil, como la PUCP a través de sus CJG, que gozan de buena valoración y contribuyen con ese fin. Sin embargo, es preciso señalar que los servicios de los CJG de PROSODE son aprovechados actualmente no solo por personas de escasos recursos, sino también por aquellos que cuentan con más ingresos económicos. La valoración hecha por los beneficiarios entrevistados sobre los CJG es positiva, puesto que se le reconocen características favorables tales como su dimensión ética, la eficiencia en la resolución de casos y la amabilidad de los asesores en el trato, aunque se reconocen aspectos importantes por mejorar, como una mayor difusión de los mismos, la ampliación de horarios, el acompañamiento oportuno a las audiencias, entre otros.

Asimismo, se han identificado barreras que impiden o limitan a la población las posibilidades para exigir justicia ante alguna vulneración de sus derechos, tales como: la pobreza, el ejercicio limitado de ciudadanía, la discriminación por género y



la debilidad democrática expresada a través de la corrupción, mala praxis y lentitud en el Poder judicial.

Finalmente, es importante resaltar que se ha identificado una demanda de abogados con formación ética e interés por la labor judicial y, en general, por la administración pública, a fin de que la población pobre cuente con abogados idóneos y éticos a su servicio. Lamentablemente, no todas las facultades de Derecho del país cumplen este rol.

## **Bibliografía**

BÉJAR, Héctor

2011 *Justicia Social*, Política Social. Cuarta edición. Lima: Achebé Ediciones.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2006 *Informe Defensorial N° 109. Propuestas básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la Justicia en el Perú. Generando consensos sobre qué se debe reformar, quiénes se encargarán de hacerlo y cómo lo harán. Segunda edición: Lima, Perú.*

HORTAL, Augusto

2002 *Ética general de las profesiones*. Bilbao: Desclée De Brouwer.

INSTITUTO DE LA OPINIÓN PÚBLICA DE LA PUCP

2009 *Estado de la Opinión Pública. Año IV. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú*. Consulta: 10 de julio de 2011.

<<http://iop.pucp.edu.pe/images/documentos/2009%20Justicia%20-%20Octubre.pdf>>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMÁTICA - INEI

2010 *Evolución de la Pobreza en el Perú al 2010*. Consulta: 10 de junio de 2011

<[http://www.inei.gob.pe/documentosPublicos/Pobreza2010/Presentacion18\\_Mayo\\_2011.pdf](http://www.inei.gob.pe/documentosPublicos/Pobreza2010/Presentacion18_Mayo_2011.pdf)>

IPSOS – APOYO

2012 VII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2012. Proética. Consulta: 14 de abril de 2013.

[http://can.pcm.gob.pe/files/35\\_%20Proetica\\_VII\\_Encuesta\\_Nacional\\_sobre\\_percepciones\\_de\\_la\\_corrupcion\\_en\\_el\\_Peru\\_2012.pdf](http://can.pcm.gob.pe/files/35_%20Proetica_VII_Encuesta_Nacional_sobre_percepciones_de_la_corrupcion_en_el_Peru_2012.pdf)

PROÉTICA

2013 Barómetro Global de la Corrupción Consulta: 18 de julio de 2013.

<http://www.proetica.org.pe/barometro-global-de-la-corrupcion-2013/>

RAWLS, John

2002 *La justicia como equidad*. España: Editorial Paidós. 287 p.

SEN, Amartya

2009 *La idea de justicia*. Madrid: Taurus. 499 p.

## CAPITULO II

# ► GESTIÓN LOCAL

El problema que se aborda es la poca efectividad de la gestión del riesgo de desastres en el Perú, un país altamente expuesto a fenómenos naturales con potencial destructivo. Se seleccionó este tema porque conceptualmente la gestión del riesgo enfoca no solo el aspecto de la preparación de la respuesta ante desastres, sino también la prevención y reducción de los riesgos, temas que han cobrado importancia en el último tiempo.

### **Identificación de factores que limitan una implementación efectiva de la gestión del riesgo de desastres a nivel local, en distritos seleccionados de la Región de Piura<sup>28</sup>**

*Sandra Neuhaus Wilhelm<sup>29</sup>*

En el Perú frecuentemente se presentan fenómenos naturales y antrópicos con consecuencias desastrosas para la población y sus medios de vida, siendo los principales por su gran potencial destructivo o por su mayor recurrencia los terremotos, el Fenómeno El Niño, las inundaciones, huaycos, deslizamientos, heladas y sequías. Otros eventos importantes son los tsunamis, las erupciones volcánicas y las granizadas. Como consecuencia del cambio climático muchos de estos fenómenos naturales extremos se están presentando con mayor recurrencia que en épocas pasadas. De acuerdo a un estudio realizado por el Centro Climático Tyndall de Inglaterra en el 2003, el Perú se encuentra entre los 10 países más vulnerables a los efectos del cambio climático del mundo (Vargas, 2009).

Los desastres que se generan a consecuencia de los fenómenos naturales extremos, tienen repercusiones en el ámbito económico, social y ambiental, constituyendo un real obstáculo para el desarrollo del lugar afectado. Según estudios realizados por las Naciones Unidas, los desastres ocurridos en el Perú entre el 1980 y 2010 han generado pérdidas económicas de 2.2 billones de dólares (RPP, 2013).

Las causas del peligro y de los desastres se encuentran en el proceso del desarrollo, en los modos de ocupación del suelo y explotación del territorio, en la construcción

<sup>28</sup> Enlace con informe de investigación completo: <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/580>

<sup>29</sup> Pedagogía y Gerente social, asesora en temas de gestión de proyectos de desarrollo como consultora independiente, trabajando sobre todo para la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ).

anárquica y las condiciones socioeconómicas y ambientales de las poblaciones, más que en la dinámica recurrente de la naturaleza. De tal manera, los desastres son problemas no resueltos del desarrollo, que se deben reducir y controlar para proteger la vida de las personas, las estructuras sociales y garantizar los mecanismos oportunos de alerta temprana, respuesta y rehabilitación.

Desde 1972 existe en el Perú una entidad encargada de la gestión del riesgo de desastres. Hasta mayo del 2011 fue el Sistema Nacional de Defensa Civil-SINADECI, cuyo organismo rector fue el Instituto Nacional de Defensa Civil-INDECI. Según su ley de creación (Ley N° 19338) el SINADECI estuvo a cargo tanto de la parte de atención de emergencias como de la prevención de desastres. En la práctica, sin embargo, su foco de intervención se centraba exclusivamente en la preparación y respuesta ante situaciones de desastre.

A raíz de los múltiples desastres ocurridos en los últimos años en el país y en la región, se ha incrementado el interés de los ciudadanos y de los políticos en los temas de prevención y reducción del riesgo de desastres. En este sentido, el Perú ha comenzado a desarrollar diversos mecanismos para actuar sobre la causa del riesgo. En este contexto también se tomó la iniciativa de modernizar el marco legal y normativo aprobando en mayo del 2011 la ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres -SINAGERD (Ley N° 29664), que considera dos organismos ejecutores: el INDECI para la parte de preparación, respuesta y rehabilitación ante situaciones de desastre, y un nuevo organismo: el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres-CENEPRED, encargado de los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo y el proceso de reconstrucción.

Esta nueva ley, que también cuenta con su respectivo reglamento, representa una oportunidad para abordar el tema del riesgo y los desastres de otra manera, con un enfoque más integral y de desarrollo, que integre todas las causas de un problema en una respuesta completa; este enfoque consiste en conjugar muchos programas de apoyo y no sólo aportar una respuesta a un problema. Actualmente se está comenzando a implementar la nueva normatividad en todos los sectores y niveles administrativos. El principal desafío en este momento es lograr que la gestión del riesgo de desastres se implemente de forma más efectiva que en el pasado, reduciendo los riesgos de desastre y minimizando sus efectos.

Es esencial institucionalizar el enfoque de gestión del riesgo de desastres<sup>30</sup> para regular el comportamiento de los actores involucrados, los modelos de organizaciones y la calidad de las mismas (Torres, 2010). La pertinencia de este enfoque está en que consiste en manejar la incertidumbre relativa a una amenaza, a través de una secuencia de actividades humanas, las que incluyen evaluación de riesgo y estrategias

<sup>30</sup> Definida según la EIRD (Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres) de las Naciones Unidas como "el proceso sistemático de utilizar directrices administrativas, organizaciones, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento, con el fin de reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y la posibilidad de que ocurra un desastre."

de desarrollo para manejarlo, tanto como estrategias de mitigación del riesgo, y sus estrategias incluyen transferir o evadir el riesgo, reducir sus efectos negativos y aceptar algunas o todas las consecuencias de un riesgo particular.

El actual grado de institucionalización de la política de gestión del riesgo de desastres en el Perú, es bajo. Los únicos gobiernos regionales que han incorporado el enfoque de gestión del riesgo en sus lineamientos de políticas y objetivos estratégicos de desarrollo son los de Piura y Cusco (Torres, 2010; Gobierno Regional Cusco, 2010). Sin embargo, queda la duda cómo se refleja esto a nivel local; ¿qué medidas de gestión del riesgo de desastres se implementan?

La investigación tuvo, por tanto, la finalidad de brindar insumos en el marco de la nueva ley, así como proponer ideas para medidas orientadas a fortalecer la gestión del riesgo de desastres a nivel local. En este sentido se investigaron algunos factores que limitaban una implementación efectiva de la gestión del riesgo de desastres a nivel local, específicamente en Morropón, Buenos Aires y San Juan de Bigote, tres distritos de la región de Piura altamente expuestos a fenómenos naturales extremos como, entre otros, el Fenómeno El Niño (FEN).

### **Breve referencia al marco teórico**

De acuerdo al marco teórico utilizado, es decir, partiendo de que el riesgo es una “construcción social” (Lavell, s/f) y que la gestión del riesgo de desastres no se encuentra muy institucionalizada en el Perú (Torres, 2010), los aspectos en los que se centró la atención fue el grado de institucionalización (tomando como referencia para la medición el “Decálogo de la institucionalidad de la política social” de Székely 2006) del enfoque de la gestión del riesgo en estos municipios, así como el interés político y el nivel de capacidades existentes.

### **Metodología de la investigación**

La investigación se desarrolló en forma de estudio de caso y, para recoger la información, se emplearon métodos cualitativos, entrevistas semi-estructuradas, pruebas de conocimientos y revisión documental. Las fuentes que se entrevistaron fueron funcionarios locales encargados del tema gestión del riesgo, los alcaldes distritales y expertos en la materia.

A través de la revisión documental se complementó y en parte se corroboró la información levantada mediante las entrevistas personales. Se analizaron documentos de gestión de los tres gobiernos locales, decretos y normas relacionados con la gestión del riesgo de desastres, así como documentos públicos que dan cuenta sobre la ejecución del presupuesto en los municipios investigados. Inicialmente se planificó el análisis de una serie de documentos más, que se recogieron durante las visitas a los distritos. Finalmente se restringió el análisis a los documentos mencionados al observar que una buena parte de los documentos recogidos eran demasiado operativos y no aportaban un valor agregado a la investigación.

## Hallazgos del estudio

Según los resultados que arroja este estudio, existe una pobre implementación de la gestión del riesgo de desastres en los distritos. Una de las principales causas es que no todos los componentes del enfoque se encuentran igualmente institucionalizados. Para la gestión reactiva (preparación y atención ante situaciones de desastres) se cuenta con una unidad encargada, con reglas de operación, con un presupuesto -aunque no sea muy alto-, lo cual no sucede con los componentes de la gestión del riesgo prospectiva (prevención) y correctiva. Sin embargo, el componente reactivo tampoco se encuentra lo suficientemente institucionalizado como para ser eficaz.

El marco normativo precisa una regulación y en el anterior sistema, los actores no asumían sus responsabilidades y facultades según lo establecido. Las reglas de juego tampoco se encuentran reforzadas con ordenanzas a nivel local, los mecanismos de coordinación son deficientes y no existe un sistema de reportes e información entre los diferentes niveles administrativos del Estado.

Se constata cierto interés de parte de las autoridades en la gestión del riesgo. Sin embargo, por la visión cortoplacista, este interés no incluye tanto la gestión prospectiva ya que ese trabajo es invisible y no genera votos.

Otra causa por la cual la gestión del riesgo no puede ser implementada de manera efectiva es la falta de capacidades en esta materia a nivel local. No existe un entendimiento integral de la gestión del riesgo, sino un fuerte énfasis en el componente reactivo. Los municipios que han recibido capacitación de entidades de la cooperación internacional u ONG tienen un concepto más amplio del tema.

## Se recomienda por tanto:

- a) Capacitar más, sobre todo a los gobiernos locales más alejados. Se necesita fortalecer la comprensión de los conceptos de la gestión del riesgo prospectiva y correctiva. Siendo el gobierno regional -según la ley del SINAGERD- la instancia capacitadora, se sugiere además que a este nivel se fortalezcan las capacidades de transmitir conocimientos.
- b) Implementar mecanismos de estímulo-sanción para “aumentar” el interés político en los temas de la gestión del riesgo prospectiva y correctiva, induciendo así a los decisores políticos a optar por trabajar más estratégicamente y enfocados en el desarrollo sostenible de la localidad.
- c) Incorporar el tema en los planes de desarrollo locales reforzando con objetivos, indicadores y metas concretas; para lograr un mayor grado de institucionalización del enfoque de gestión del riesgo, se propone transversalizarlo en el sentido que todo proyecto de inversión, tenga que realizar un análisis de las implicancias en términos de riesgos.

- d) Implementar un sistema de información que cubra las necesidades de información de todos los niveles administrativos (local, distrital y regional) del Estado, en especial de los gobiernos locales.
- e) Revisar la normativa y reforzar y regular con ordenanzas municipales los elementos que lo necesitan.
- f) Y, para que todas estas medidas puedan ser promovidas al interior del municipio, se sugiere establecer una unidad que vele por los procesos -sobre todo- prospectivos y correctivos de la gestión del riesgo.

Cabe mencionar que al tratarse de estudios de caso, las conclusiones a las que se arriba no pueden generalizarse a todos los gobiernos locales de la región o del Perú. Sin embargo, los resultados aportan elementos para entender mejor la problemática de la poca efectividad de la gestión del riesgo de desastres en el Perú, sirviendo de insumos para que en el marco de la ley del SINAGERD se puedan resolver algunas de las dificultades o cuellos de botella detectados.

## **Bibliografía**

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ (BCR)

2008 Informe económico y social. Región Piura. Lima: BCR

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

2010 Perfil de Proyecto (PP). Programa de Reducción de Vulnerabilidad Frente a Desastres. Lima: BID.

CARDONA, O. D.

2003 La Noción de Riesgo desde la perspectiva de los Desastres. Marco Conceptual para su Gestión Integral. Manizales: Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia e Instituto de Estudios Ambientales.

COMISIÓN MULTISECTORIAL DE REDUCCIÓN DEL RIESGO EN EL DESARROLLO (CMRRD)

2004 Estrategia Nacional de Reducción de Riesgos para el Desarrollo. Mapa de calificación de provincias según multiplicidad de peligros. Consultoría de Aspectos Físico-Espaciales. Lima: Mimeo.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHISCHE ZUSAMMENARBEIT (GTZ) GmbH.

2005 Desarrollo Sostenible. Modelo de orientación de la GTZ. Eschborn: GTZ.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHISCHE ZUSAMMENARBEIT (GTZ) GmbH.

2002 Gestión del Riesgo. Concepto de trabajo. Eschborn: GTZ.

ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES (EIRD) DE LAS NACIONES UNIDAS.

2009 a). Informe de evaluación global sobre la reducción de riesgo de desastres. Ginebra: EIRD-ONU.

ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES (EIRD) DE LAS NACIONES UNIDAS

2009 b). Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres. Ginebra: EIRD-ONU.

ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES (EIRD) DE LAS NACIONES UNIDAS

2006 Informe de la Conferencia Mundial sobre la reducción de los Desastres del 18 al 22 de enero 2005 en Kobe, Hyogo.

FERRADAS, P.

2012 Riesgos de desastres y desarrollo. Lima: Soluciones Prácticas.

FOSCHIATTI, A. H.

s/f Vulnerabilidad global y Pobreza. Consideraciones Conceptuales.

FRANCO, E. y L. ZILBERT,

1996 El Sistema Nacional de Defensa Civil en el Perú. En: Lavell, Allan y Franco, Eduardo (Editores). Estado, Sociedad y Gestión de los Desastres en América Latina: en busca del paradigma perdido. Lima: La Red.

GOBIERNO REGIONAL CUSCO.

2010 Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado, Cusco al 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL (INDECI).

2005 Gestión del INDECI en la prevención y atención de desastres. En: Pobreza y Desarrollo en el Perú: Informe anual 2003-2004. Lima: Oxfam

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI).

2009 Sistema Estadístico Departamental: Piura, Compendio Estadístico 2009. Piura: ODEI Piura.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI).

2012 Perú en Cifras. Indicadores Sociales.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI).

2012 b). Perú en Cifras. Indicadores Departamentales.

LAVELL, A.

2008 Relationships between Local and Community Disaster Risk Management & Poverty Reduction: A Preliminary Exploration. A Contribution to the 2009 ISDR Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction.

LAVELL, A.

s/f Apuntes para una reflexión institucional en países de la Subregión Andina sobre el Enfoque de la Gestión del Riesgo. Lima: PREDECAN.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF), Dirección General de Programación Multianual, (DGPM).

2006 Conceptos asociados a la gestión del riesgo de desastres en la planificación e inversión para el desarrollo. Serie Sistema Nacional de Inversión Pública y la Gestión del Riesgo de Desastres. Lima: DGPM, MEF.

NACIONES UNIDAS

1987 Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland): Nuestro Futuro Común. ONU.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD

1999 La respuesta a las emergencias y la reducción de desastres: Podría un solo organismo manejar ambas? En: Revista Desastres: preparativos y mitigación en las Américas, Boletín N° 76. Washington: OPS.

PODESTÁ LLOSA, J. L.

2006 La gestión del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible. En: Pobreza y Desarrollo en el Perú, Informe anual: 2005-2006. Lima: Oxfam.

TORRES, F.

2010 Línea de base de la institucionalidad de la gestión del riesgo de desastre y su incorporación en la planificación de desarrollo. Lima: PREVEN.

VARGAS, P.

2009 El Cambio Climático y sus Efectos en el Perú. El Banco Central de Reserva del Perú – Documento de Trabajo N° 2009-14. Lima.

VON HESSE, M., J. KÁMICHE, C. DE LA TORRE y H. ZHANG,

2010 Diseño del “Programa Presupuestal Estratégico de la Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres en el marco del Presupuesto por Resultados”, Informe final. Lima: BID.

WILCHES-CHAUX, G.

1993 La vulnerabilidad global. En Maskrey, A. (ed.). Los desastres no son naturales. Bogotá: La Red.



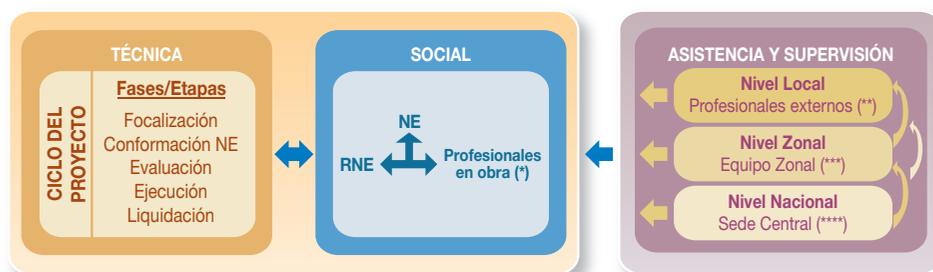
En el periodo de gestión municipal 2003-2006, 353 pobladores que participaron como representantes de los núcleos ejecutores de su comunidad en proyectos financiados por Foncodes, fueron elegidos alcaldes distritales (19.3% del total a nivel nacional). En esta investigación se busca establecer si la experiencia de los RNE generó competencias para la gestión y si estas contribuyeron a su gestión municipal.

## La experiencia de participación en el modelo del Núcleo Ejecutor de Foncodes como generadora de competencias para la gestión municipal de los alcaldes distritales del departamento de Ayacucho

Rosario Céspedes<sup>31</sup> y Gabriela Dolorier<sup>32</sup>

El modelo del Núcleo Ejecutor es una de las principales experiencias de participación comunal en el país por su alcance y por su reconocimiento nacional e internacional. Es conducido por el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social - Foncodes desde el año 1991. A través de los núcleos ejecutores se han ejecutado más de 50,000 proyectos en las zonas rurales en situación de pobreza y pobreza extrema.

### GESTIÓN DE PROYECTOS A TRAVÉS DEL MODELO NÚCLEO EJECUTOR



(\*) Proyectista, capacitador social y residente

(\*\*) Evaluador y supervisor de proyectos

(\*\*\*) Evaluador zonal, supervisor zonal, capacitador zonal y asesor legal

(\*\*\*\*) Gerencias de línea (UGPI y UGFDP)

Fuente: Elaboración propia

La creación del Foncodes, fue una de las medidas de compensación social o de alivio a la pobreza para paliar los efectos de la aplicación del programa estructural de los años 90. Se creó con el objetivo de financiar pequeños proyectos de inversión social en zonas en situación de pobreza, incorporando la participación de la población bajo la figura o modelo<sup>33</sup> de Núcleo Ejecutor, que se constituyó en la esencia del Fondo.

<sup>31</sup> Economista. Magister en Gerencia Social y Diplomado en Especialización de Estadística de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Especialista en Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, así como diseño y ejecución de investigaciones con énfasis en temas de salud, educación y trabajo infantil.

<sup>32</sup> Arquitecta. Magister en Gerencia Social- PUCP, Egresada del Doctorado en Planificación del Territorio de la Universidad Pablo de Olvide – España y Docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú en la Maestría en Gerencia Social. Experiencia en el diseño e implementación de programas y proyectos sociales en las zonas rurales y urbano-marginales del Perú. Dirección técnica, seguimiento y monitoreo de proyectos de infraestructura.

<sup>33</sup> La denominación de modelo de Núcleo Ejecutor es usada por Foncodes para referirse al "planteamiento teórico" que define el accionar de todos los actores que participan tanto en el financiamiento como en la ejecución de los proyectos. En ese mismo sentido se usará en la presente investigación.

El diseño teórico del modelo Núcleo Ejecutor de Foncodes tiene dos componentes: uno social que es la promoción de la participación directa de la población en todo el proceso de gestión del proyecto y otro técnico que es el ciclo del proyecto. Ambos se complementan para promover la participación de la comunidad y posibilitar una gestión adecuada del proyecto seleccionado; y se desarrollan bajo una asistencia técnica y supervisión permanente.

El modelo del Núcleo Ejecutor aprovecha y potencia la práctica comunal de organizarse y trabajar en un proyecto o actividad de beneficio común. Es así que la comunidad debe organizarse y constituirse en Núcleo Ejecutor (NE) para acceder a un proyecto. Luego elige a los “mejores, más experimentados y/o más respetados” de sus pobladores como sus representantes para que gestionen el proyecto en su nombre.

En el desarrollo de esta gestión, los representantes del NE (RNE) juegan un rol protagónico, por el cual asumen una responsabilidad directa en la ejecución de las actividades de las diferentes etapas o saberes de su gestión (iniciación, planificación, ejecución, liquidación y cierre), con la asesoría y acompañamiento de profesionales técnicos. Esta situación posibilita un aprendizaje teórico y práctico de manera simultánea; y en consecuencia, la existencia de las condiciones necesarias para la generación y/ desarrollo de competencias básicas para la gestión y el fortalecimiento del capital humano. Con ello, los RNE no sólo adquieren un liderazgo local sino que desarrollan una experiencia de gestión pública, que involucra el manejo de recursos y la rendición de cuentas.

A lo largo de los años los logros difundidos por el Foncodes se centraron en la reducción de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) en las zonas de intervención, en el número de familias beneficiadas, el número de proyectos ejecutados y la cantidad de empleos generados, omitiéndose presentar la sistematización y los resultados de la experiencia de participación del NE en sí y de sus representantes -cómo se desarrolló realmente, más allá del diseño del modelo, y cómo fue percibida por los involucrados-. Esta situación ha dificultado conocer y difundir la experiencia con todo su potencial<sup>34</sup>, de tal modo que se pueda aprovechar en actuales y futuras intervenciones que promuevan la participación comunal y la generación de líderes locales.

Resulta especialmente importante este ejercicio en un contexto de descentralización, pues el NE está orientado a crear instancias de participación ciudadana directa en la gestión local. Además, reviste mayor trascendencia porque los RNE han tenido una presencia significativa en las gestiones municipales locales, sea como alcaldes o como regidores; para el periodo de gestión municipal 2003-2006, 353 pobladores que participaron como RNE, de su comunidad fueron elegidos alcaldes distritales (19.3 %

<sup>34</sup> En el periodo de 1991 a 2002 Foncodes financió 44,114 proyectos de infraestructura en las zonas más pobres del país, con una inversión social de aproximadamente S/. 4,518'935,575. Considerando que en cada uno de los proyectos existió un Núcleo Ejecutor, representado por cuatro pobladores, y que algunos de estos Representantes del Núcleo Ejecutor (RNE) ejercieron esta función en más de un proyecto podríamos estimar, conservadoramente, la participación de más de 100,000 pobladores como RNE; es decir, como actores sociales protagónicos de la gestión y ejecución de proyectos en localidades pobres del país, sobre todo rurales.

del total a nivel nacional). Advertir esta realidad, motivó al equipo investigador a conocer si existe alguna relación entre la práctica como RNE y el ejercicio como alcalde.

La investigación buscó identificar si la experiencia de participación de los pobladores como RNE bajo el modelo de Foncodes, posibilitó la generación de competencias que favoreció su desempeño en la gestión municipal en el periodo 2003-2006. La exploración se focalizó en los distritos de Ayacucho porque fue el departamento con mayor número de ex RNE (47) que fueron elegidos alcaldes distritales en las elecciones de noviembre del 2002 y también porque presentaba el mayor nivel de pobreza (97.2% según el mapa de pobreza de Foncodes de 1995).<sup>35</sup>

Para ello se consideró: a) evaluar si el diseño del modelo Núcleo Ejecutor de Foncodes posibilitaría la generación de competencias para la gestión en las personas que participan como representantes de su comunidad, e identificar las áreas en que esto se presenta; b) identificar los principales aprendizajes y experiencias de los ex representantes de los núcleos ejecutores que contribuyeron a la generación de competencias para la gestión municipal; y c) conocer los resultados de la gestión municipal de los ex representantes de los núcleos ejecutores.

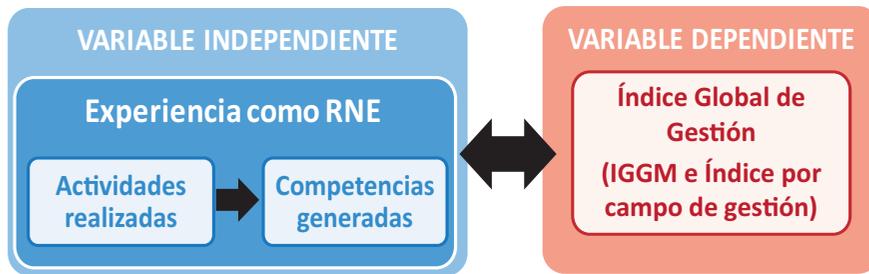
Para tales efectos, en el marco teórico se abordaron tres temas: a) capital humano y generación de competencias, por estar directamente relacionado con el aprendizaje que significó la experiencia de los RNE que llegaron a ser alcaldes; b) gestión municipal, a fin de conocer el alcance de esta gestión en los distritos donde fueron electos los RNE; y c) el Foncodes, por ser la institución que diseñó e implementó el modelo del NE.

Para el primer tema se tomó la propuesta de Spencer, L. y S. Spencer, quienes plantean 21 competencias específicas asociadas a los gestores excelentes, agrupadas en ocho cluster de competencias: acción y obtención de resultados, ayuda y servicio a las personas, impacto e influencia, gestión, cognitivo, efectividad personal, compromiso organizacional entre otras (auto evaluación, visionario, etc.). Esta clasificación de competencias se aplicó al ámbito de la gerencia relacionándola con los campos o saberes de gestión.

En el segundo tema se definieron criterios e indicadores básicos y factibles de obtener -acordes a la realidad de los municipios de estudio- que corresponden a las localidades más pobres del país, donde las fuentes de información son escasas. La evaluación de la gestión municipal se realizó en seis campos de gestión clave: planificación, recursos humanos, financiera, proyectos de Inversión, coordinación y participación. Estos campos fueron determinados en base a la matriz de competencias gerenciales (globales y específicas) elaborada por el jurado, a la clasificación de los procesos de dirección de proyectos elaborado por el Project Management Institute y en función a la información proporcionada por la encuesta aplicada a los alcaldes y por el Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU).

<sup>35</sup> El Mapa de Pobreza de Foncodes de 1995 estuvo vigente hasta el 2006, en que se actualizó. Ese documento fue utilizado a nivel nacional por las distintas instituciones públicas y privadas.





En el tercer tema se presentan las características del Foncodes y el modelo del NE, así como el contexto en el que surgen los Fondos Sociales y las características principales que se mostraron en América Latina en los años 90.

En tal sentido, el diseño de la investigación comprende una Investigación correlacional porque es el tipo de averiguación que busca determinar el grado de relación existente entre dos variables: experiencia de los ex RNE (variable independiente) y gestión municipal (variable dependiente).

Así mismo, se planteó un diseño metodológico que comprendió tres metodologías: a) Evaluación de Impacto; b) Elaboración del Índice Global de Gestión; y c) Correlación de Variables.

- **Evaluación de Impacto:** Para establecer si las competencias adquiridas como RNE contribuyen a la gestión municipal, se utiliza la metodología de evaluación de impacto, la que permite medir el “antes” y el “después” de que los alcaldes distritales hayan sido RNE (grupo de tratamiento).

Construir un escenario contra factual es esencial para el diseño de la evaluación de impacto. Se eligió un diseño no experimental (no aleatorio) eligiendo un grupo de comparación con características muy similares al grupo de alcaldes distritales con experiencia como RNE, el mismo que contribuye a responder a la siguiente interrogante ¿qué hubiera sucedido si los individuos que alcanzaron a ser alcaldes distritales no hubieran participado como RNE?

En la selección del grupo de comparación se consideraron criterios observables del distrito: acceso a servicios básicos, tamaño poblacional, % niños menores de 12 años, analfabetismo y nivel de pobreza. La selección se realizó en 10 provincias del departamento de Ayacucho y comprendió 23 alcaldes en cada grupo (tratamiento y comparación).

- **Elaboración del Índice Global de Gestión Municipal (IGGM):** Sintetiza en un indicador, el desempeño de la gestión municipal en diferentes campos de gestión, a fin de que se establezca con claridad la existencia de efectos atribuibles a la experiencia con el NE respecto a la generación de competencias a los RNE.

### Relación entre Campo de Gestión e Índice Recodificado

Campos de Gestión	Índice de Gestión	Índice Recodificado	
	Número de componentes	Nivel de Desempeño	Número de Componentes
Gestión de la Planificación	6	1 Bajo	1-2
		2 Medio	3-4
		3 Alto	5-6
Gestión de Proyectos de Inversión	8	1 Bajo	1-2
		2 Medio	3-4
		3 Alto	5-8
Gestión de la Participación	9	1 Bajo	1-3
		2 Medio	4-6
		3 Alto	7-9
Gestión de la Coordinación	8	1 Bajo	1-2
		2 Medio	3-4
		3 Alto	5-8
Gestión de Recursos Humanos	10	1 Bajo	1-3
		2 Medio	4-6
		3 Alto	7-10
Gestión Financiera	10	1 Bajo	1-3
		2 Medio	4-6
		3 Alto	7-10

Fuente: *Elaboración propia*

Los campos de gestión evaluados son: planificación, recursos humanos, financiera, proyectos de inversión, coordinación y participación.

Todos estos campos, a su vez, constituyen índices que permiten comparar los resultados del grupo de tratamiento y el grupo de comparación bajo los mismos criterios.

No obstante, dado que el número de componentes de cada campo de gestión no es uniforme, se realizó una recodificación de los componentes (tres niveles: alto, medio, bajo) para construir un índice, al que se denomina “índice recodificado” que permite comparar los resultados entre campos de gestión y establecer el ranking de cómo contribuye cada uno de ellos al Índice Global de Gestión Municipal.

- **Metodología de Correlación de Variables:** La experiencia de los ex representantes del Núcleo Ejecutor (VI) y Gestión Municipal (VD) se realiza a partir de una matriz que contempla las competencias específicas (aprendizajes reconocidos) o las áreas de conocimiento que considera el modelo NE Foncodes y que se traduce en un conjunto de actividades en las diferentes etapas del proceso de la gestión de un proyecto.

Se realiza esta correlación al no ser posible establecer hipótesis correlacionales y pruebas estadísticas para estimar la correspondencia entre las variables porque las fuentes de información mayormente proveen información cualitativa.

Los resultados de la correlación de las variables son estimados a partir de los valores de los índices por campo de gestión, el índice recodificado y el Índice Global de Gestión Municipal.

Para el desarrollo de la investigación se plantearon las fuentes de información e instrumentos siguientes:

### Fuentes de Información e Instrumentos

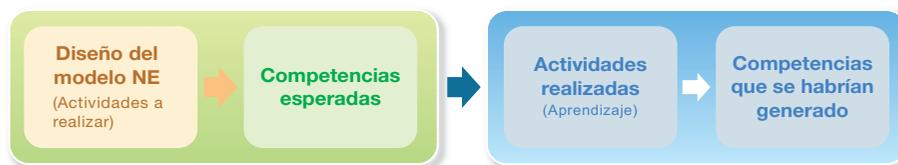
Fuentes de información primaria	Fuentes de información secundaria
1. Grupos focales a alcaldes distritales con experiencia y sin experiencia en el Núcleo Ejecutor Foncodes *	1. Guías, manuales, documentos normativos elaborados por Foncodes.
2. Encuesta a alcaldes distritales.	2. Informes publicados, producto de Consultorías y evaluaciones ex post realizadas al Foncodes
3. Entrevistas a supervisores de Foncodes	
4. Entrevistas a expertos y ex funcionarios de Foncodes	3. Expedientes técnicos y de liquidación de proyectos donde participaron los representantes del Núcleo Ejecutor como alcaldes
5. Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU- INEI)	

(\*) Exploratoria para definir el instrumento.

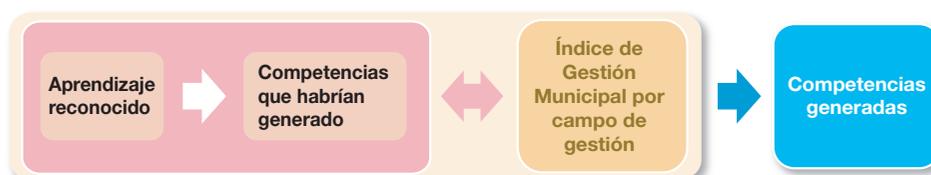
Fuente: Elaboración propia

La presentación e interpretación de los hechos se realizó en dos fases:

En la primera, para cada uno de los campos de gestión se relacionan las actividades consideradas en el modelo teórico con las actividades realizadas en la gestión del proyecto que habrían generado competencias.



En la segunda, para cada uno de los campos de gestión se estableció la relación entre las competencias y el Índice de Gestión obtenido, definiéndose así el conjunto de competencias generadas en la experiencia.



Los resultados se evalúan en paralelo a los del grupo de comparación, teniéndose en cuenta que la experiencia de los ex RNE constituye un proceso de aprendizaje que contribuye a la generación y desarrollo de competencias para la gestión en general, a un nivel básico pero integrador, dado que las competencias generadas se ubican en los ocho (8) clusters de competencias, entre los que destacan: gestión, impacto e influencia; compromiso organizacional; y acción y obtención de resultados; todos asociados a la Gestión de Proyectos de Inversión y Gestión de la Participación.

Al interior de los clusters sobresalen notoriamente: competencias de trabajo en equipo y cooperación; actitud de dirección y liderazgo; compromiso organizacional y conciencia de la organización; Orientación a los resultados e iniciativa; y comprensión interpersonal.

Las actividades desarrolladas efectivamente por los representantes de los núcleos ejecutores fueron menores a las programadas; sin embargo reconocen un aprendizaje en los tres principales saberes de gestión: planificación, ejecución y control, lo que les permitió tener una visión y un ejercicio general pero integral, organizado y articulado sobre gestión pública.

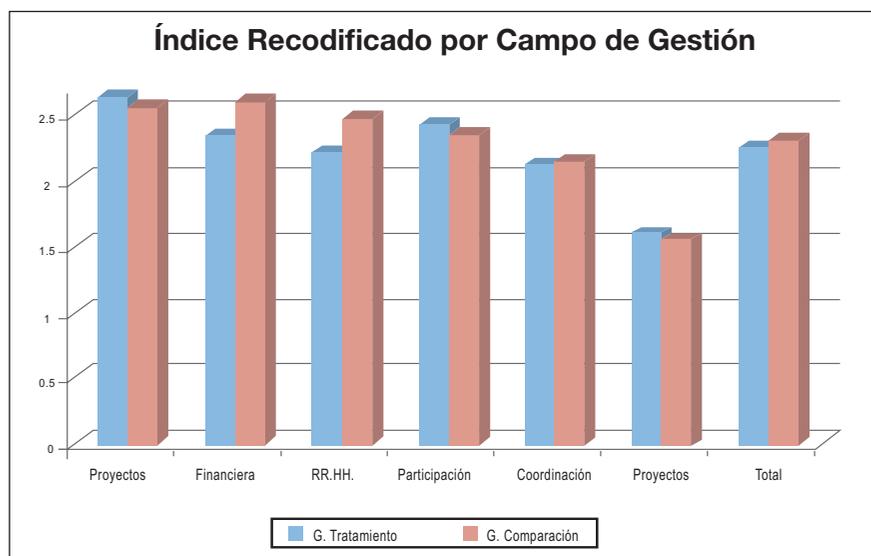
## Campos de Gestión y Competencias Generales

Campos de gestión/ Área de conocimiento	Competencias Generales/ Grupos de proceso				
	Iniciación	Planificación	Ejecución	Control	Cierre
1. Gestión del entorno			Manejo y superación de conflictos internos		
2. Gestión de la calidad			Aseguramiento de la calidad	Control de calidad	
3. Gestión de los recursos humanos, liderazgo y talento humano	Liderazgo compartido (RNE)	Planificación de la organización	Desarrollo del Equipo (RNE y trabajadores)	Control del personal contratado.	
5. Gestión de tiempos, costos y presupuesto			Desarrollo del ciclo de actividades		
		Planificación de recursos	Ejecución de recursos	Control de gastos	
			Manejo de cuentas bancarias		
			Elabora documentación de obra		
6. Gestión de las comunicaciones e información			Distribución de la información, informes de avances	Informes de resultados	
7. Gestión de las adquisiciones		Planificación de adquisiciones	Selección de proveedores		
			Administración de Contratos		
8. Gestión de la participación		Promoción de redes de cooperación entre los miembros	Convoca y dirige asambleas comunales	Informes de avances del proyecto	Rendición de cuentas
9. Gestión de la coordinación		Planificación de formas asociativas (toma de decisiones)	Coordinación con organizaciones e instituciones (Foncodes y otras)		

Fuente: Elaboración propia

Las municipalidades donde los alcaldes han sido representantes del Núcleo Ejecutor, destacan en la gestión de planificación, gestión de la participación y gestión de proyectos de inversión, pero sólo se logra un nivel óptimo en la gestión de proyectos de inversión; en los otros dos se ubica en el nivel medio. Estos resultados constituyen un logro destacable considerando los recursos disponibles y las posibilidades de acción de los alcaldes de distritos rurales pobres y, además, los propios alcaldes reconocen la utilidad/repercusión de la experiencia del Núcleo Ejecutor para su gestión

municipal. Aún así, sólo constituyen evidencias porque los resultados obtenidos de la gestión municipal en su conjunto no confirman una correlación directa entre las capacidades generadas y/o desarrolladas en su experiencia como representante del NE y una gestión municipal óptima o superior a la de sus pares.



Dando respuesta a los objetivos de la investigación, puede concluirse entonces que:

- La adecuada aplicación de lo planteado teóricamente por el modelo núcleo ejecutor posibilita la generación de competencias para la gestión, pero el nivel de logro depende, en gran medida, de la existencia de ciertas condiciones no contempladas en el modelo, tales como el grado de instrucción de los representantes del NE, la predisposición e interés de los profesionales técnicos para destinar tiempo y esfuerzo en asesorar sobre la gestión del proyecto, y el seguimiento de Foncodes al real cumplimiento de funciones de los representantes del NE, más allá del relacionado con la ejecución de la obra física.
- El grupo de alcaldes ex representantes del NE obtuvo los más altos índices de Gestión de Proyectos de Inversión y Gestión de la Participación, los que están directamente relacionados con la experiencia de NE. Sin embargo, el Índice Global de Gestión Municipal (IGGM) muestra un mejor desempeño del grupo de comparación sobre el grupo de tratamiento, en tanto el grupo de comparación presenta valores muy altos y muy bajos, mientras que el grupo de tratamiento obtiene resultados más homogéneos, lo que estaría asociado a su experiencia común.
- Pese a que el IGGM obtenido no establece una correlación directa entre las competencias generadas y/o desarrolladas bajo la experiencia de NE, existen

indicios, evidencias y el reconocimiento de los propios actores, que la experiencia como RNE habría contribuido a obtener un aprendizaje que incidió en el desarrollo de su gestión municipal.

- No obstante, es innegable que la experiencia del modelo de Núcleo Ejecutor representa una práctica de gestión local con participación directa de las comunidades y sus representantes, los cuales generan competencias que propician una acumulación de capital humano para la formación de líderes locales mejor preparados, lo que contribuiría a que el proceso de descentralización se vaya consolidando. Se requiere entonces que se realice un monitoreo y evaluación de los procesos, se fortalezcan y estandaricen componentes como asistencia técnica y capacitación a través de guías y directivas, e incorpore propuestas existentes para formar líderes comunales, como las desarrolladas por la Red de Municipalidades Rurales del Perú - REMURPE.
- A nivel de gestión municipal, es necesario contar con indicadores de medición de la gestión pública acordes a la realidad de las municipalidades rurales. Estos indicadores debieran ser incorporados al RENAMU a fin de poder utilizarlo para la implementación de acciones que coadyuven a mejorar la gestión.

## Bibliografía

- ALCÁZAR, Lorena, Máximo Torero, Martín Valdivia y Néstor Valdivia.  
1997 Sistematización de algunas experiencias nacionales de gestión local de funciones públicas: Lecciones Aprendidas. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- ANDRENACCI, Luciano y Rosajilda Vélez.  
2005 Acerca de los Núcleos Ejecutores del Foncodes como estrategia de gestión en la política social de Perú. Documento de trabajo INDES-Perú. Lima
- EDGERTON, J., K. MCCLEAN, C. ROBB, P.SHAH y S. TIKARE  
2000 Procesos participativos en la estrategia de lucha contra la pobreza. Banco Mundial. Consulta: 02 abril 2005  
<http://www.worldbank.org/participation/participation/participation.htm>
- FRANCKE, Pedro y Juan Pedro ESPINO.  
2004 Programas de inversión social y generación de empleo: el caso de Foncodes. En Economía y Sociedad 51. Lima: CIES
- FRANCKE, Pedro y Pedro HERRERA  
2007 Análisis de la Eficiencia del Gasto Municipal y de sus determinantes. CIES. Consorcio de investigación económica y social. Consulta: 1 de setiembre de 2008.  
[http://cies.org.pe/files/active/0/francke\\_herrera.pdf](http://cies.org.pe/files/active/0/francke_herrera.pdf)

GLAESSNER, Philip, Kye WOO LEE, Ana SANT' ANNA y Jean-Jacques DE ST. ANTOINE  
1995 Alivio de la Pobreza y Fondos de Inversión Social. La Experiencia Latinoamericana. Washington DC: Banco Mundial.

HELLRIEGEL, Don, Susan JACKSON y John SLOCUM JR.  
2005 Administración. Un enfoque basado en competencias. Ciudad de México: Thomson.

JURADO, Joel  
2008 Fundamentos de la Gerencia Social. Material del curso de la Maestría en Gerencia Social. Lima: PUCP.

KLIKSBERG, Bernardo.  
Capital Social y cultura: las dimensiones postergadas del desarrollo y como poner en marcha la participación. En Más ética, más desarrollo. Buenos Aires: Temas.

PLAZA, Orlando.  
2003 Esquema conceptual para el desarrollo rural. Lima: PUCP.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE  
2000 Guía a los Fundamentos de la Dirección de Proyectos (PMBOK-Guide)

REYES, Luz y Raúl BAGIOLI  
1994 Indicadores de Gestión Municipal. Santiago de Chile.

SCHADY, Lisa  
1999 Seeking Votes: The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (Foncodes ). Washington DC: Banco Mundial.

SPENCER, Lyle y SPENCER, Signe  
Modelos para un rendimiento superior. Papers de Formación Municipal, número 57.

WURGAFT, José  
1993 Fondos de Inversión Social en América Latina. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo- OIT.



El desarrollo de los niños y niñas, cuya naturaleza se basa en la exploración y en el juego, se ven claramente limitados porque las calles, plazas y parques están contruidos por y para las necesidades, las preocupaciones e intereses de los adultos.

## La gestión de las políticas sobre los espacios públicos para la infancia en el distrito de Santa Anita

Martín Torres Saco<sup>36</sup>

### ¿Es posible que los niños y niñas jueguen en lugares seguros y saludables?

El presente trabajo reconoce el jugar de los niños y niñas como un derecho. Jugar se refiere a la actividad cuyo ejercicio es libre, gratuito y no direccionado. El jugar es una actividad que presupone siempre una sociedad humana<sup>37</sup>, aunque es importante enfatizar que, en los niños y niñas, esta actividad se convierte en constitutiva de su cultura pues les permite expresarse, conocer y sentir el mundo, un pensar hacia fuera<sup>38</sup>, y desarrollar un proceso de comunicación relevante con los otros, con las cosas, consigo mismo y con el escenario.<sup>39</sup> El juego está reconocido como un derecho por la Convención por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente, suscrita por el Estado peruano, que en su artículo 31 se refiere:

1. *Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes.*
2. *Los Estados Partes respetarán y promoverán el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística y propiciarán oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento<sup>40</sup>.*

Así mismo, esta investigación quiere subrayar el deterioro que los espacios públicos vienen sufriendo en la ciudad. Los espacios públicos son entendidos como aquellos en los cuales se puede acceder sin restricción alguna y donde es posible la expresión de derechos y de obligaciones. En la actualidad están perdiendo su función tradicional de ser un lugar de identidad, de relación y de encuentro de sentidos. Las ciudades, a decir de algunos autores, cada vez más se están convirtiendo en una especie de “ghetto”, donde los centros comerciales substituyen la espacialidad

<sup>36</sup> Historiador y educador. Magister en gerencia social. Especialista en proyectos sociales en las temáticas de promoción de la lectura, el juego y la recreación; prevención de violencia y de las drogodependencias; y formación ciudadana y fomento de la organización social. Actualmente trabaja como analista de diagnóstico en la Gerencia de Restitución y Apoyo Social del RENIEC.

<sup>37</sup> Johan Huizinga. Homo Ludens. El juego y la cultura. Fondo de cultura económica. México 2005. Página 17.

<sup>38</sup> Guillermo Carvajal Corzo. Adolecer: la aventura de una metamorfosis. Tiresias. Bogotá 1993. Página 28.

<sup>39</sup> Rosario Ortega Ruiz. El juego infantil y la construcción social del conocimiento. Alfar. Sevilla 1992. Página 11.

<sup>40</sup> Convención por los derechos del niño, niña y adolescente.

pública y las calles, plazas y parques son privatizados por el automóvil particular. Lima no parece escapar a esta tendencia. Se puede decir que sus ciudadanos sufren ya algunos síntomas relacionados al mal manejo del espacio público; la poca socialización y los precarios lazos de amistad y de solidaridad, son factores que aumentan las conductas antisociales como la delincuencia, el deterioro y despreocupación por el medio ambiente, el desinterés por la política, etc.<sup>41</sup>

En este contexto los que más sufren son los niños y las niñas. Los padres y madres construyen casas que cumplen una función de fortaleza frente a los peligros de afuera. El barrio, por ser inseguro, está dejando de ser un lugar de referencia. Esto último se agrava por una paranoia por educar a los niños y niñas para que sean “productivos”; siguiendo esta lógica, el juego, las artes y las humanidades tienen poca cabida en los proyectos educativos<sup>42</sup>.

El distrito de Santa Anita<sup>43</sup>, ámbito del presente estudio, está ubicado en Lima este, cuenta con una población de origen muy diverso que complejiza su estructura actual y hace de ella un distrito heterogéneo en cultura y en niveles socioeconómicos. En la actualidad consta de 73 poblados, entre urbanizaciones, asociaciones de viviendas, cooperativas y asentamientos humanos. El gobierno local reconoce la distribución territorial del distrito en 12 zonas<sup>44</sup>. Estas zonas albergan, según datos del INEI al 2007, a 184,614 personas<sup>45</sup>.

El presente trabajo está orientado a estudiar la situación de las políticas de espacios públicos con relación a las condiciones del ejercicio del derecho a jugar de niños y niñas que tienen entre 3 a 10 años de edad; son 24,815 personas que significan, aproximadamente, el 13.4 % de la población total del distrito<sup>46</sup>.

Este grupo de niños y niñas ocupan su vida en tres grandes ámbitos: la casa, la escuela y el barrio. El estudio se ocupará especialmente del último ámbito mencionado, por ser el espacio de gestión directa del gobierno local<sup>47</sup> y, por tanto, competencia también de la gerencia social.

## Metodología del estudio

El objetivo general del estudio está orientado a conocer las características de la gestión de los espacios públicos para el juego y la recreación de niños y niñas en el distrito de Santa Anita, e identificar los factores que posibiliten su mejora a fin de

<sup>41</sup> Estas reflexiones están contruidos en base al enfoque de Gehl, Jan. La humanización del espacio urbano: la vida social entre los edificios. Barcelona: Reverté, 2006.

<sup>42</sup> Ideas expuestas por Francesco Tonucci. La ciudad de los niños: un modo nuevo de pensar la ciudad. Madrid: Fundación Germán Rui Pérez, 2004

<sup>43</sup> El distrito de Santa Anita, está ubicado al Este de Lima y fue creado el 25 de octubre de 1989, por ley N° 25116.

<sup>44</sup> En la ordenanza número 004 del 28 de febrero del 2005, sobre las funciones de las juntas vecinales.

<sup>45</sup> Censo 2007. INEI 2007.

<sup>46</sup> Cuadro N° 1: Población total, por área urbana y rural, y sexo, según departamento, provincia, distrito y edades simples. Censo 2007. INEI 2007.

<sup>47</sup> Según la ley orgánica de Municipalidades, ley que rige el funcionamiento y carácter de las Municipalidades del Perú, las municipalidades tienen como función “normar, coordinar y fomentar el deporte y la recreación de la niñez y el vecindario en general mediante la construcción de campos deportivos y recreacionales o el empleo temporal de zonas urbanas apropiadas, para los fines antes indicados”. Ley orgánica de Municipalidades. N° 27972. Artículo 82.

proponer una política local encaminada a lograr que estos menores ejerzan su derecho a jugar y recrearse en espacios públicos.

Se plantearon cuatro objetivos específicos: identificar y analizar las políticas locales con relación a la promoción del derecho de los niños y niñas a jugar y recrearse; analizar la percepción de los padres y madres sobre el juego y recreación en sus hijos(as); describir los espacios públicos que existen en el distrito para el juego y recreación segura de niños y niñas; e, identificar y analizar los consensos de las organizaciones sociales y su incidencia en las políticas locales referidas al juego y la recreación.

La investigación tiene un nivel descriptivo porque pretende constatar el estado de la promoción del derecho de niños y niñas a jugar y recrearse en el distrito de Santa Anita.

## **Análisis de la información**

Se trabajaron con 04 unidades de análisis: la Municipalidad de Santa Anita, las organizaciones sociales del distrito, los padres y madres de niños y niñas de 3 a 10 años de edad, y los espacios públicos del distrito. Para cada una de ellas se determinó una muestra o caso y se diseñó y aplicó, según correspondió, un instrumento de recolección de información.

Se tomó a la Municipalidad de Santa Anita como unidad de análisis porque a través de sus órganos políticos (comisión de regidores, y comités ad-hoc) y sus órganos de línea (gerencias), ejecutan y deciden las políticas necesarias para resolver los problemas del distrito. Se realizaron entrevistas a funcionarios con énfasis en: articulación inter gerencial, nivel de propuestas de políticas públicas de los funcionarios y temática de preocupación de las gerencias, procedimientos para el diseño e implementación de los espacios públicos, y nivel de participación de niños y niñas en el diseño de políticas que les afecta<sup>48</sup>.

En cuanto a las organizaciones sociales, su selección como unidad de análisis obedece al rol de incidencia que cumplen en los distritos. Para el caso de Santa Anita la mayoría de organizaciones se agrupa en el Grupo Impulsor por la Gobernabilidad de Santa Anita, cuyas propuestas se plasman en su documento Pacto de Gobernabilidad del Distrito de Santa Anita, que fija rutas de trabajo sobre diversas temáticas y que tiene carácter de compromiso entre la sociedad civil organizada y los grupos políticos que pretenden llegar al gobierno local convirtiéndose en la principal fuente sobre la concepción de desarrollo que estas organizaciones tienen. Se entrevistó a dirigentes sociales poniendo énfasis en los siguientes criterios: nivel de coordinación entre gobierno local y sociedad civil, y capacidad de incidencia de las organizaciones sociales<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Para ello se han entrevistados a los siguientes funcionarios: sub-gerente de desarrollo social; sub-gerente de parques y jardines; responsable del COMUDENA y DEMUNA; responsable del área de deportes y recreación de la Sub-gerencia de servicios sociales.

<sup>49</sup> Se han entrevistados a los siguientes dirigentes: presidente del grupo impulsor del pacto de gobernabilidad; miembros del grupo Galileo Galilei.

Se consideró como unidad de análisis a los padres y madres de niños y niñas de 3 a 10 años, porque se supuso que son los principales interesados o potenciales promotores de una política del derecho de niños y niñas a jugar y recrearse. Para ello se les aplicó una encuesta a fin de recoger su percepción sobre el juego y la recreación. Para localizar a estos adultos se utilizó el Mapa de Lima Estratificado a Nivel Manzana, herramienta construida por el Instituto Nacional de Estadística (INEI), que identifica a la población del distrito de Santa Anita por niveles socioeconómicos. Se utilizó un muestreo no probabilístico y se obtuvo una muestra de 267 hogares en una distribución no proporcional por cuotas.

Para la construcción de preguntas se definieron los siguientes campos de indagación: tiempo para un juego y recreación de calidad; espacios y ambientes para un juego y recreación de calidad; compañía en el juego; actividades de los niños y niñas cuando no están en la escuela ni en casa; el juego y la recreación y su valor dentro de la escuela; el juego y la recreación en el espacio público; sobre el trato adulto – niño(a); e ideas y prejuicios sobre el jugar y recrearse.

Por el último para los espacios públicos en el distrito de Santa Anita<sup>50</sup>, las observaciones fueron realizadas en todos los espacios públicos cuyo objetivo no es el tránsito sino el estar, entre ellos: parques, pampas, losas, entre otros. Los ámbitos de indagación fueron los siguientes: nivel de acceso, estado de la higiene, de la información y de promoción del juego y recreación.

## Principales hallazgos

- **Sobre la calidad de los espacios públicos para el juego y la recreación segura de niños y niñas.**

Los siguientes resultados están basados en la observación de 86 espacios públicos (parques, losas, pampas) en el distrito de Santa Anita, los cuales fueron clasificados según su calidad: “Tipo 1” fueron aquellos espacios públicos de calidad buena, que SI garantizan a niños y niñas el juego y la recreación de manera segura. “Tipo II” se consideró a los espacios públicos de calidad mediana, que garantizan a niños y niñas juego y recreación de manera medianamente segura. “Tipo III” fueron espacios públicos de baja calidad y que garantizan a niños y niñas juego y recreación de manera poca segura. Los de “Tipo IV” son espacios públicos que NO garantizan a niños y niñas un juego y recreación segura.

Con relación al Tipo I, no se encontró en el distrito de Santa Anita uno solo. Se encontró cuatro (4) parques con las características de los espacios públicos de Tipo II, los que representan un escaso 4.6% del total de espacios públicos observados. Se identificó 37 parques (43% de los observados) de Tipo III y 45 parques y losas de Tipo IV, los que representan la mayoría de parques de Santa Anita con el 52.3%.

<sup>50</sup> Algunas de las variables fueron tomadas de “Investigación sobre la situación actual de los parques con juegos infantiles en Lima Metropolitana”, 2008. ASPEC.

Con relación al acceso e higiene, se podría afirmar que los niños y niñas en Santa Anita disponen de espacios públicos para el juego y la recreación poco o nada seguros porque se encuentran muy cerca de vías rápidas y tienen pocos rompe muelles para evitar la disminución de la velocidad de los vehículos motorizados. Son espacios generalmente sucios, donde es difícil encontrar servicios higiénicos y, además, hay animales domésticos y desechos orgánicos que pone en riesgo la salud de los niños y niñas.

En los parques observados casi no existen acciones que promuevan la integración y socialización de los vecinos entre sí. Tampoco promueven las artes, ni el deporte o juego entre los niños y niñas. Asimismo son espacios con mensajes y prácticas adultas desfavorables al juego y a las conductas saludables; prueba de ello es que en muchos de ellos se encontró gente bebiendo licor. Sobre este punto, existe suficiente evidencia que asocia el fulbito en las losas deportivas con la práctica de beber alcohol.

Un dato positivo que debe relevarse y preservarse, es que casi la totalidad de parques de este distrito, no están enrejados.

En cuanto a los juegos mecánicos implementados, la evidencia señaló que eran insuficientes y estaban deteriorados o en estado de abandono. Casi todos están mal ubicados y no existe – según lo percibido en campo y que se confirma en las entrevistas a funcionarios de la Municipalidad de Santa Anita- una atención concreta que asegure el mantenimiento y recambio de los implementos de los juegos.

En cuanto a las losas deportivas, casi todas estaban ocupadas por adultos varones y que, dada la pasividad de la autoridad y la poca organización y preocupación de los vecinos, estos traían prácticas asociadas al consumo del alcohol. Otro problema que se evidenció, fue la ausencia de vestidores y servicios higiénicos, lo que baja aún más la calidad de los parques con losas deportivas. Se observó también que las losas son ocupadas, por lo general, por el más fuerte, es decir, adultos frente a adolescentes y adolescentes y jóvenes frente a niños.

El distrito de Santa Anita cuenta con un número significativo de parques, sin embargo, se percibe que en muchas zonas, literalmente han colapsado. Esto se aprecia, sobre todo, en lugares donde se ubica la población de estratos medios, medio-bajo y bajo. Las pistas y veredas de barrios como Cooperativa Universal, Chancas de Andahuaylas, 5 de Agosto, Huáscar y San Carlos, entre otros, son tomadas por hombres y mujeres adultos que cuelgan su net de vóley o improvisan arcos con ladrillos para el fulbito; no pocos cierran las calles.

Por su parte, los jóvenes, adolescentes y niños abarrotan las calles con sus juegos. Es fácil encontrar en las pistas, pintas de “el mundo,” o verlos corriendo, saltando, o sentados en las esquinas, pistas y veredas. Aquellos menos favorecidos, los que viven en barrios donde no existe espacio público habilitado -al costado del río Surco o al lado del riel del tren-, solo disponen de pampas o áreas de vegetación silvestre para

sus juegos pudiendo así aumentar los riesgos a su salud y su socialización. Muchos de ellos migran los fines de semana a parques cercanos. La Plaza de Armas de Santa Anita, la de Chancas de Andahuaylas y el Parque Ecológico Los Ficus, son los principales receptores, por ello necesitan de una atención preferente por la cantidad y la calidad de relaciones que se dan en su interior.

- **Sobre la percepción en padres y madres sobre el jugar y la recreación de niños y niñas de 3 a 10 años.**

Según lo recogido en las encuestas a padres y madres del distrito de Santa Anita, sus hijos e hijas de 3 a 10 años, pasan la mayor parte de su tiempo haciendo sus tareas, jugando y mirando la televisión cuando están en casa; llaman la atención el 20.1% no juegan o juegan poco.

Son pocos los que dedican su tiempo al internet y a los video juegos, y son pocos los que leen para divertirse. Los niños y niñas de Santa Anita no disponen, en su mayoría, de un espacio exclusivo en casa para jugar; generalmente juegan en el patio, en su dormitorio o en la sala. Esto depende del estrato socio económico al que pertenecen, pues un porcentaje importante de los identificados como de estratos medio bajo y bajos, no pueden jugar en su casa si no en la calle, lo que resalta la importancia de un espacio público saludable y seguro.

Otro dato relevante es que el 43% de estos niños y niñas no tomó taller de expresión, arte o deportes en el último año. Esta situación está en relación con el estrato socio económico, pues el porcentaje sube a 50.5% en el medio bajo y a 62.4% en el bajo; las dificultades para acceder, la distancia y el dinero, resultan ser las causas fundamentales.

Los peligros que los padres y madres consideran más frecuentes cuando su hijo o hija juega en el espacio público son los vehículos motorizados y los maltratos que pudieran sufrir por parte de algún adulto. Es importante mencionar que para los estratos medio bajo y bajo, la presencia de animales en el espacio público es un importante factor de peligro cuando los niños(as) juegan, así como el riesgo a que aprenda malas costumbres.

- **Análisis de las políticas públicas sobre juego y recreación en el distrito de Santa Anita.**

Con la información recogida se puede afirmar que, al momento de diseñar e implementar alguna política pública, programa, o proyecto dirigido a mejorar las condiciones de desarrollo de los niños niñas y adolescentes del distrito de Santa Anita, no se ha recogido la opinión de éstos. Asimismo, existe evidencia que llevaría a afirmar que para mejorar los espacios públicos para el juego y la recreación, existe insuficiente comunicación entre las sub-gerencias responsables de atender esta problemática. La carencia de un plan de acción distrital de la infancia, así como la



no implementación del Comité de Deporte y Recreación (CODEDREMA) único en su tipo, y la poca operatividad del Comité Multisectorial por los Derechos del Niño y del Adolescente (COMUDENA) agudizan esta situación. Además, no ha existido la voluntad política para promover una política pública del juego y la recreación en el distrito de manera concertada, pese a haber en esta jurisdicción un movimiento social activo promotor del tema.

Asimismo, se consideran poco eficaces las estrategias de incidencia política que realizan las organizaciones sociales cuando han estado dirigidas a promover los derechos de los niños y niñas a jugar y recrearse, pues no han involucrado a las autoridades (alcalde y regidores), ni a los funcionarios (gerentes, sub-gerentes, y responsables de área), en la construcción de sus propuestas, las que luego, y por esta razón, despiertan poco interés en la Municipalidad para su implementación.

## **Recomendaciones**

Se sugiere promover desde la Municipalidad de Santa Anita y la sociedad civil de este distrito, la implementación del CODEDREMA y dotarlo de secretaría técnica y presupuesto para emprender la construcción de un mapa del juego y la recreación zonificado, y convocar a los actores interesados de dichas zonas para emprender planes comunitarios de juego y recreación en el barrio.

La implementación de un sistema de observación y seguimiento con información actualizada sobre la calidad de los espacios públicos para la infancia, podría permitir actuar rápida y eficazmente en el recambio de juegos mecánicos; este mismo sistema daría opinión sobre la remodelación y construcción de parques.

Se sugiere también implementar un programa de animadores socio-culturales en los parques del distrito, sobre todo en aquellos lugares donde los niños y niñas juegan solos o con sus pares (estratos medios bajos y bajos), donde la desconfianza y los índices de violencia, son altos.

Por otro lado, la Municipalidad de Santa Anita debería fortalecer el COMUDENA, como espacio de concertación sobre los derechos de los niños y niñas y adolescente, y dotarlo de presupuesto para emprender la construcción de un plan distrital sobre la infancia, donde se pueda contar con líneas específicas sobre la promoción de los derechos de los niños y niñas a jugar y recrearse, así como, la incorporación sistemática de su opinión en el diseño e implementación de las políticas, programas y proyectos sobre la infancia, especialmente cuando se diseñan espacios públicos.

Urge también cambiar los juegos mecánicos que no sean aptos para un juego seguro de niños y niñas, y disponer su ubicación en lugares alejados de las vías rápidas.

Con relación al nocivo consumo de bebidas alcohólicas en los espacios públicos, en especial los asociados al fútbol en las losas deportivas, diseñar e implementar campañas educativas y de control que busquen desalentar a los adultos.

Se sugiere también generar una campaña masiva de información y sensibilización sobre los beneficios que trae el juego y la recreación a la salud y desarrollo de las personas, enfatizando sus efectos en los niños y niñas; esta campaña estaría dirigida a funcionarios, dirigentes y otras personas encargadas del cuidado de los niños y niñas en el distrito.

Los talleres de verano de deporte y exploración artística, tienen bastante aceptación de los padres y madres, por tanto se sugiere disminuir las barreras económicas y de distancia.

Finalmente, se recomienda implementar proyectos de promoción y animación a la lectura, en su diseño, éstos deben contemplar la construcción de bibliotecas donde los niños y niñas encuentren, no sólo libros recreativos, sino también un espacio alternativo donde realizar sus tareas escolares cuando no tienen las condiciones adecuadas para hacerlas en sus viviendas. En este punto, es necesario promover planes de capacitación a las madres por ser las que más cerca está de sus hijos e hijas cuando éstos realizan sus tareas.

## **Bibliografía**

### ASOCIACIÓN PERUANA DE USUARIOS Y CONSUMIDORES

2008 Investigación sobre la situación actual de los parques con juegos infantiles en Lima Metropolitana. Lima: ASPEC.

GEHL, Jan

2006 La humanización del espacio urbano: la vida social entre los edificios. Barcelona: Reverté.

ORTEGA, Rosario

1992 El juego infantil y la construcción social del conocimiento. Sevilla: Alfar.

PANEZ, Rosario

2004 El lenguaje silencioso de los niños. Estudio peruano sobre los derechos del Niño desde su producción creativa. Lima: Panez & Silva Ediciones.

PUGMIRE, Stoy

1996 El juego espontáneo: vehículo de aprendizaje y comunicación. Madrid: Narcea.

TONUCCI, Francesco.

2004 La ciudad de los niños: un modo nuevo de pensar la ciudad. Madrid. Fundación Germán Ruipérez.

TONUCCI, Francesco.

2004 Cuando los niños dicen basta. Madrid. Fundación Germán Sánchez Ruipérez.



TOVAR, Teresa

2008 Naturaleza de la investigación en Gerencia Social. Material de enseñanza en el Curso Introducción a la Investigación en Gerencia Social de la Maestría en Gerencia Social. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú

VASQUEZ, Enrique

2003 ¿Los niños... primero?. Lima: Universidad Pacífico. Save The Children.

VASQUEZ, Enrique

2007 Los niños no visibles para el Estado. Lima: Universidad Pacífico. Save The Children. 2002-2005.

## **Documentos consultados**

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2003 Ley 27972. Ley orgánica de Municipalidad. 27 de mayo.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2010 Oficio N° 1110 – 2010 PD/OD Lima Este. Solicitud de información sobre proceso de propuesta de ordenanza presentada por el Grupo Galileo Galilei a la Municipalidad de Santa Anita. Lima

s/a Oficio N° 951 – 2010 PD/OD Lima Este. Por medio del cual ordena a la Municipalidad de Santa Anita a dar respuesta a la propuesta “semana del derecho a jugar” y pide investigar las razones de la demora del proceso. Lima

GRUPO GALILEO GALILEI

2009 Semana del derecho a jugar. Propuesta de ordenanza. Lima

MUNICIPALIDAD DE SANTA ANITA

2005 Ordenanza Municipal 007-2005. Creación del Sistema distrital de deporte y recreación municipal. 28 de abril.

MUNICIPALIDAD DE SANTA ANITA

2007 Ordenanza Municipal 0018-2007. Creación del Comité emprendedor de deporte recreación y medio ambiente CODEDREMA. 2 de mayo.

MUNICIPALIDAD DE SANTA ANITA

2009 Ordenanza Municipal 0035-2009. Reglamento de organización y funciones de la Municipalidad de Santa Anita. 30 de abril.

Los accidentes de tránsito son un hecho social que debe ser enfrentado por el Estado y la sociedad en su conjunto, ya que son la confluencia de una serie de factores, la mayoría de las veces, dependientes de la voluntad humana.

## Investigación y plan de mercadeo social para la promoción de la seguridad peatonal en vías de alta velocidad con puentes peatonales <sup>51</sup>

*Sonia Kuperstein Ackerman<sup>52</sup>, María Zoila Matilde Rossel Díaz<sup>53</sup>, María Del Rosario Salcedo Chúmbez<sup>54</sup>*

¿Cuál es el motivo que lleva a muchas personas de la ciudad de Lima a cruzar las pistas de alta velocidad de manera temeraria, a pesar de contar con puentes peatonales? Al entrevistar a expertos en la materia, algunos explicaban este comportamiento a partir de que Lima es una ciudad poco amigable que se diseñó en función de los automóviles y no de las personas; otros hablaron de la falta de sanciones disuasivas; otros de la inseguridad en general y no faltó uno que dijera que los puentes peatonales no deberían existir y que nadie tenía el derecho a promover su uso. La observación directa en la zona donde se realizó la investigación permitió aclarar una serie de dudas, que más tarde se ratificaron en las fases cualitativa y cuantitativa.

La primera fue comprobar que las personas no son capaces de asociar la seguridad de los suyos y la de los demás, al acto de responsabilidad de preservar sus propias vidas; cuidan a los demás, pero no se cuidan a sí mismos al no usar los puentes peatonales, poniendo con ello en riesgo el futuro de sus familias.

Otra constatación fue que el desenvolvimiento de las personas en la ciudad, las faltas de tránsito de transportistas y peatones, los atentados contra el ornato, entre otras cosas van más allá de meros delitos. Éstos están asociados a una falta de conciencia ciudadana.

Un dato que llamó la atención fue que en la ciudad de Lima cada año mueren más personas víctimas de accidentes de tránsito que en toda Holanda, aunque ésta tiene el doble de la población y más de diez veces el número de autos. Sin embargo, y a pesar de la contundencia de estos datos, existen dos creencias sobre los accidentes de tránsito: la primera es considerarlos hechos individuales que deben ser abordados como tales, cuando en realidad son un hecho social que debe ser enfrentado por el Estado y la sociedad en su conjunto, y la segunda es atribuir los accidentes de tránsito

<sup>51</sup> Enlace con informe de investigación completo: <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/6179>

<sup>52</sup> Periodista. Magíster en Gerencia Social egresada en el año 2004. Consultora en mercadeo y responsabilidad social corporativa. Docente de la Maestría de Gerencia Social. Presidenta de la Asociación Creemos.

<sup>53</sup> Psicóloga. Magíster en Gerencia Social egresada en el año 2004. Consulta privada. Asesoría a colegios, empresas e instituciones (ONG).

<sup>54</sup> Psicóloga especializada en comportamiento del consumidor. Magíster en Gerencia Social egresada en el año 2004. Docente de la Facultad de Artes y Ciencias de la Comunicación de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Trabaja también en ICOM como Director de Proyectos de Investigación.

a una “desgracia o fatalidad”. Sin embargo, un accidente de tránsito es la confluencia de una serie de factores, la mayoría de las veces dependientes de la voluntad humana. En el Perú, la corrupción en la expedición de brevets, la irresponsabilidad de choferes que manejan ebrios, la conducta temeraria e imprudente del peatón, entre otros, son ejemplos de esta íntima dependencia entre los accidentes y las conductas que llevan a que se produzcan; lo único que puede sorprender es que no se produzcan más accidentes.

A lo largo de más de tres años de esta investigación, se ha observado propuestas del gobierno a través de leyes incompletas y reglamentos correctivos. Finalmente, en agosto de 2010, el gobierno decidió reconocer al peatón como parte de la problemática vial y no sólo como víctima al incluirlo en un sistema de sanciones, las cuales se vienen aplicando desde noviembre del mismo año.

Se parte del supuesto que las multas pueden ayudar a corregir la conducta de los peatones pero no es así. Se requiere de una solución integral al problema. Es por ello que esta investigación va más allá del comportamiento puntual del uso de los puentes peatonales para evitar accidentes y muertes. Se buscó además, mediante un Plan de Mercadeo Social, generar en la ciudadanía valores de convivencia con una propuesta para una mejor calidad de vida dentro de una ciudad sostenible, a partir de desarrollar en el peatón su autoestima a través de conductas viales adecuadas que lo hagan sentirse orgulloso de ser un modelo para los demás.

La propuesta de esta tesis pone mayor énfasis en la educación para la conducción de toda actividad humana en la medida que, educar, significa conducir. Quizás no se conseguirá mucho sabiendo que se debe usar el puente peatonal para evitar una multa; mas bien usarlos porque importa la vida propia y la de los demás. Conducirse en la vida es un acto de madurez, pero esta madurez no se consigue aprendiendo reglas, ésta sólo será posible desde una actitud social que rechace todo acto imprudente y agresivo.

La investigación partió de una exhaustiva revisión bibliográfica en la que se repasó la relación entre temas tales como ciudadanía y tránsito, mercadeo social y teoría del cambio de comportamiento, además de experiencias vinculadas al cambio de comportamiento peatonal.

Se realizaron tres tipos de análisis: del marco conceptual anteriormente indicado, el estudio cualitativo de las variables, que incluyó la observación, 11 entrevistas a expertos y 4 grupos de enfoque, y el análisis de cuantitativo a una muestra probabilística de 300 peatones residentes en el distrito San Juan de Miraflores, a los que se aplicó un cuestionario estandarizado de construcción propia. Los resultados sirvieron de base para formular el Plan de Mercadeo Social anteriormente mencionado.



## Resultado del estudio

Los principales hallazgos fueron agrupados en dos bloques de análisis: las barreras que limitan el cambio de comportamiento del peatón y otros actores involucrados, y los facilitadores que van a ayudar a que se produzca este cambio. Adicionalmente estas barreras y facilitadores se han clasificado en torno a cuatro ejes temáticos: movilidad peatonal, actitudes frente al uso de puentes peatonales, percepciones sobre la responsabilidad en el uso de puentes peatonales y alternativas de cambio o solución.

## Barreras respecto al cambio de comportamiento deseado

- **Referente a la movilidad peatonal**

Los usuarios de puentes peatonales suelen contradecirse entre lo que dicen y lo que hacen. Ellos mencionan usarlos siempre, sin embargo lo hacen de vez en cuando; no existe el hábito de caminar; buscan desplazarse a pie lo mínimo indispensable, lo que expresan al decir que desearían tener un puente “en cada esquina”; los puentes peatonales se perciben poco amigables porque están lejos de los paraderos, les quita tiempo valioso, su uso de noche es peligroso. Con estos argumentos justifican no usarlos.

Del análisis de las respuestas se percibe que se da una lectura distorsionada de lo que significa bienestar y seguridad priorizando la integridad física de sus hijos y no la propia.

No se toma en cuenta que el bienestar de sus hijos se ve amenazado cuando los padres ponen en riesgo sus vidas al no usar los puentes peatonales.

Esta inconsistencia entre lo que enseñan y lo que hacen, podría confirmar la hipótesis de trabajo de las investigadoras: el conocimiento no siempre se ve reflejado en el comportamiento, dado que los adultos conocen la importancia de usar los puentes peatonales y la inculcan de palabra a los menores, pero no con el ejemplo.

Otra hipótesis que se desprende de la inconsistencia entre el conocimiento y el comportamiento, es el pragmatismo con el que el que enfoca el bienestar familiar ya que, cuando hablan de la muerte, no expresan preocupación de dejar a sus hijos o familia en la orfandad; cuidan que sus hijos no sufran accidentes pero aparentemente no les preocupa dejarlos en el desamparo si es que ellos mueren al cruzar la carretera.

Esto se corrobora con el avance de resultados de diciembre de 2009 del Instituto Nacional de Salud que encontró una discordancia entre los conocimientos, actitudes y prácticas en torno a los accidentes de tránsito al descubrir que, aunque existe conocimiento de las normas, se da una actitud vial negativa.

Asimismo, el uso de transporte público y el acceso a los paraderos es una barrera actual, ya que no hay un sistema integrado coherente que permita a los peatones optimizar tiempos y desplazamientos.

- **Con relación a las actitudes frente al uso de puentes peatonales**

La problemática del no uso de puentes peatonales no es relevante para la mayoría de peatones. Se registra un bajo nivel de involucramiento del peatón con el problema y la posibilidad de alcanzar un cambio de comportamiento se hace más complicada.

La inseguridad ciudadana desmotiva el uso de puentes peatonales ya que se les adjudica ser peligrosos para usarlos de noche; se da un conflicto entre el deber de usar los puentes y el temor a utilizarlos y ser asaltados.

Las distorsiones en cuanto a la percepción de la distancia, tiempo y tamaño de los puentes peatonales pueden tener origen en prejuicios y generalizaciones que surgen en el quehacer cotidiano de las personas que viven en las zonas aledañas a estos. Es muy probable que muchos nunca los hayan utilizado y en su imaginario les atribuyan características que no conocen.

Es así que las personas que salen tarde de sus casas rechazan usar los puentes pues piensan que les quita tiempo. Otros alegan que toma más tiempo cruzar el puente que la carretera.

De manera general se encontró un problema cultural de falta de prevención y previsión de accidentes. Los usuarios de puentes peatonales no se sienten actores de su destino y por lo tanto consideran que es inútil ser precavido. Se podría afirmar que es parte de su idiosincrasia que tiende a atribuir a la fatalidad el sufrir un accidente.

Se observó que la cultura transgresora y de riesgo en tránsito es altamente resistente al cambio pues normalmente está libre de sanciones. Esto se constató tanto en la observación como en lo expresado por los participantes de los grupos de enfoque. Así como a través de testimonios de mimos contratados por la Municipalidad de Lima, ante la resistencia de los peatones en la etapa de sensibilización previa a la aplicación de sanciones económicas, como salió publicado en diversos medios de prensa.

Los jóvenes no utilizan los puentes para aparentar ser audaces, lo que ratifica la teoría de transgresión de los jóvenes. Con frecuencia, tomar medidas de precaución es ridiculizado como un acto de cobardía o debilidad tal como lo señala Moyano (2005) en su investigación en Chile.

Los padres, en muchos casos, transgreden las reglas convirtiéndose en modelos negativos para sus hijos. A esto se suma que algunos padres se molestan con sus hijos cuando los desobedecen usando el puente en vez de cruzar la pista. La práctica cotidiana de observar modelos adultos de comportamiento peatonal inadecuado pesa fuertemente en la socialización de los niños, lo que hace difícil que adopten comportamientos adecuados.

Los peatones en San Juan de Miraflores tienen escasa cultura de respeto por las normas de tránsito, más aún, muchos de los expertos consideran que esta conducta se extiende a todo el país.

La deseabilidad social promueve en los entrevistados dar respuestas positivas frente al uso de los puentes sin embargo, al indagar a nivel más profundo no es una práctica cotidiana usarlos.

- **En cuanto a las percepciones sobre la responsabilidad en el uso de los puentes peatonales**

Los peatones focalizan la responsabilidad sobre el uso de los puentes en los otros, ya sean alcaldes, municipalidad, gobierno, policía, etc. Les cuesta asumir su rol protagónico en la adopción de esta conducta cívica. Muchos actores de la sociedad civil, responsabilizan a la Municipalidad de Lima como ente regulador del tránsito en la ciudad, cuando en realidad es responsabilidad de todos. Por otro lado, los gestores de políticas del gobierno se resisten a aceptar las ideas, recomendaciones o aportes de otras organizaciones de la sociedad, pues no se han establecido las alianzas necesarias para un trabajo en conjunto.

El peatón tiene cierta conciencia del peligro pero no la asume en el comportamiento; no piensa en las consecuencias de sus actos de tal manera que persiste en no usar los puentes peatonales.

También es preocupante el que no existe una comprensión del rol protector de la policía cuando se les obliga a cruzar el puente.



- **Respecto a las alternativas de solución o cambio**

Existen esfuerzos desarticulados de diferentes actores del Estado y otras instituciones no gubernamentales abocadas a la problemática.

Se da una falta de decisión o voluntad política para realizar los cambios necesarios para promover una actitud responsable frente a la seguridad peatonal en el tránsito, ya que diversos proyectos han intentado el cambio de comportamiento sin tener resultados significativos reduciendo su credibilidad.

Muchas veces la infraestructura que se diseña para los peatones no está pensada para facilitar su circulación sino la de los vehículos. Lima es una ciudad hecha para conductores. Por ejemplo, los puentes peatonales no son accesibles para las personas con discapacidad y los ancianos.

En términos generales, el mobiliario urbano en cuanto a puentes peatonales requiere un diagnóstico y políticas de mantenimiento y renovación urgentes.

## **Facilitadores al cambio de comportamiento deseado**

- **Respecto a la movilidad peatonal**

EMAPE ha construido puentes peatonales en las vías rápidas donde hay zonas pobladas. Es cierto también que el incremento del tráfico en Lima dificulta cruzar las pistas en las vías rápidas motivando el uso de puentes peatonales.

- **Acerca de las actitudes frente al uso de puentes peatonales**

Existe un reconocimiento que el “deber ser” es usar los puentes peatonales para preservar sus vidas y así evitar accidentes, lo cual con una estrategia adecuada para motivar el cambio de comportamiento en uso de puentes peatonales se convierte en un facilitador para la adopción de la conducta deseada, por ejemplo, los adultos que sí usan los puentes, fomentan su uso en los niños.

En los grupos de enfoque que se crearon para esta investigación como espacios de reflexión, fue posible lograr el reconocimiento de comportamientos no apropiados y la necesidad de un cambio. Por lo tanto, los peatones pueden cambiar de actitud lo que incrementa las posibilidades de un comportamiento más proactivo al uso de los puentes.

Los participantes podían asegurar que, si se propician espacios para la discusión y reflexión, es posible promover el uso de los puentes peatonales y generar un cambio de comportamiento en ellos.

- **Referente a las percepciones sobre la responsabilidad en el uso de los puentes peatonales**

Diferentes actores (CNSV<sup>55</sup>, gobierno central, gobiernos locales, medios de comunicación) están preocupados y conscientes de la necesidad del cambio.

- **En cuanto a las alternativas de cambio o solución**

La mayoría de las propuestas de solución de esta población están vinculadas a la sanción económica (multas). Esto es típico del comportamiento que necesita de un control externo que regule y sancione su conducta.

La sanción económica es un facilitador para el cambio de conducta buscado, junto con otros costos emocionales y de tiempo; mientras más elevado sea el costo de no usar el puente, se facilita la adopción del uso del mismo.

El Ministerio de Educación tiene un programa de seguridad vial dentro de la currícula escolar.

Al ser un problema de seguridad ciudadana, salud pública y con fuerte repercusión económica, el problema es de interés nacional, lo que asegura la participación del Gobierno en los esfuerzos para solucionar estos problemas.

Experiencias locales han demostrado en los últimos años que los ciudadanos limeños pueden incorporar de manera progresiva nuevos comportamientos de seguridad, como por ejemplo, el uso del cinturón de seguridad y el no uso de celulares cuando se maneja.

La gestión de la administración del tránsito, a excepción de aquellas medidas que mejoran las grandes vías, tiene un costo relativamente bajo y es posible implementarla en un corto período.

Ha crecido el interés en los medios de comunicación en la problemática vial, lo que genera mayor presencia del tema en medios y facilita la difusión de noticias que motiven el cambio hacia una seguridad vial.

La educación vial sí funciona en los niños. Durante la observación se apreció que la mayoría de las personas que utilizaban los puentes peatonales eran niños escolares.

Se percibe una tendencia creciente de alianzas entre organismos locales e internacionales que promueven actividades en pro de la seguridad vial.

Los padres son los principales responsables que los niños y jóvenes adopten el uso de puentes peatonales. En la zona de estudio los padres tienen secundaria completa en la mayoría de los casos y, por lo tanto, cuentan con recursos intelectuales y cognitivos que les permiten ser modelos formadores en el núcleo familiar y propiciar un cambio de comportamiento en el grupo.

<sup>55</sup> Consejo Nacional de Seguridad Vial

- **Solución Integral**

Las razones del no uso de puentes peatonales y el problema de la falta de educación vial, no se circunscriben a una sola causa por lo tanto la solución del problema requiere de un enfoque integral con la participación de todos los actores: peatones, conductores, administradores públicos y medios de comunicación masiva.

- **Enfoque integral: mercadeo social**

Adicionalmente debe utilizarse un enfoque integral como propone la metodología del Plan de Mercadeo Social en base a una mezcla de mercadeo con estrategias de producto, de precio, de distribución, de promoción, de políticas, alianzas y advocacy.

- **Enfoque psicosocial**

A lo largo del desarrollo de la investigación se identificaron actitudes y motivos diferentes que derivan en comportamientos contrarios con las normas de convivencia social. Estas actitudes y motivos se pueden relacionar con sentimientos de omnipotencia, anomia y fatalismo. Adicionalmente se encontró una baja percepción de riesgo y poco valor otorgado a la vida, lo que deriva en la práctica en un desafío e incumplimiento de la razón y la norma, proceso que no necesariamente es volitivo.

El desafío a la autoridad se convierte en una conducta sistemática y en una actitud que deriva en conductas transgresoras entendidas como falta de ciudadanía, aunque ello sólo sea la "punta del iceberg". Esta situación exige un doble nivel de propuesta para encontrar una solución: el ejercicio de la autoridad y consiguiente coacción, tal como se dio el caso de la promoción del uso del cinturón de seguridad, y la incorporación de contenidos emocionales y racionales que conecten con las vivencias de los peatones y otros actores públicos objetivos del cambio de comportamiento.

## **Plan de Mercadeo Social**

El aporte a la Gerencia Social se desarrolló elaborando un Plan de Mercadeo Social para la Promoción de la Seguridad Peatonal en Vías de Alta Velocidad con Puentes Peadonales. De acuerdo a lo planteado en los objetivos de la investigación, la finalidad de esta propuesta fue la prevención de accidentes peatonales relacionados al no uso de puentes peatonales en San Juan de Miraflores, zona de influencia de la investigación, así como el desarrollo de la conciencia ciudadana respecto a su seguridad y la de los demás miembros de la sociedad.

Luego de haber identificado las necesidades, deseos, actitudes y comportamientos de los usuarios de los puentes peatonales y otros públicos involucrados, se diseñó el Plan de Mercadeo Social que partió del diagnóstico del problema pasando por un análisis situacional que permitió, primero, caracterizar los grupos objetivos para poder, posteriormente, diseñar la estrategia de mercadeo y proponer el plan de acción.

En el mercadeo social el producto es generalmente una idea. En el caso de este estudio que busca promover la seguridad peatonal en vías de alta velocidad con puentes peatonales, el producto se definió como:

El peatón conoce los reglamentos de tránsito, asume la responsabilidad de su seguridad y valora la de los demás, por ello siempre usa los puentes peatonales.

Este producto - idea está compuesto de una serie de conceptos. Dada la complejidad de los conceptos a comunicar es necesario enfocarse en las características más resaltantes de la manera más sencilla posible. Además, los beneficios de este nuevo producto - idea son difusos para los grupos objetivos, por ello es necesario conectar el producto con sus beneficios para lograr la adopción del cambio de comportamiento planteado. La conexión que deben hacer los grupos objetivos con el beneficio se logra a través de lo que se conoce como el "Ajuste entre el producto y el mercado".

En el siguiente esquema se puede apreciar el diseño de la estrategia del Plan de Mercadeo propuesto:



## Bibliografía

- AGUIRRE, María. Soledad.  
2000 Marketing en sectores específicos. Madrid: Pirámide - Grupo Anaya S.A.
- ALOS, Joan  
1995 Técnicas de encuesta por muestreo. Caracas: Esomar.
- ANDER-EGG, Ezequiel.  
2004 Léxico del trabajo social y los servicios sociales. Buenos Aires: Lumen-Humanitas.
- ANGUERA, María Teresa.  
2007 Métodos de Investigación en Psicología. Madrid: Síntesis.
- ANDREASEN, Allan  
2001 Ethics in Social Marketing. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- ARMARIO, Martín.  
1993 Marketing. Barcelona: Editorial Ariel Economía
- ASSAEL, Henry  
1999 Comportamiento del consumidor. México, D.F.: Thomson Editores.
- AZJEN, Icek.  
1988 Attitudes, personality and behavior. London: Open University Press.
- AZJEN, Icek y Martin FISHBEN  
2000 Attitudes and the attitude-behavior relation: Reasoned and automatic processes. Wiley; London: W. Stroebe & M. Hewstone (Eds.). European Review of Social Psychology (pp. 1-33).
- BANCO MUNDIAL  
2010 Taller Internacional de Seguridad Vial en Lima-Perú. Portal de la Biblioteca Virtual de Cooperación Agosto. Consulta: septiembre del 2010.  
En: <http://www.bvcooperacion.pe>.  
Fondo Global para la Seguridad Vial del Banco Mundial. Portal de Global Road Safety. Octubre. Consulta: 25 de Octubre de 2008.  
En: [http://www.gLobalroadsafety.org.espanol/world\\_response\\_esp/global\\_initiatives\\_esp/world\\_bank\\_global\\_road\\_safety\\_facility\\_esp.shtml](http://www.gLobalroadsafety.org.espanol/world_response_esp/global_initiatives_esp/world_bank_global_road_safety_facility_esp.shtml)
- BIFARELLO, Mónica  
2005. Experiencia Rosario: Políticas para la Gobernabilidad. Rosario: PNUD.
- CASTELLS, Manuel  
2001 La Sociología Urbana de Manuel Castells. Madrid: Alianza Editorial Ida Susser.

CEA D'ANCONA, María Ángeles

2004 Método de encuesta. Teoría y Práctica. Errores y mejora. Madrid: Editorial Síntesis.

CIDATT

2005 Sección Estadística de la DIVPIAT. Portal de CIDATT. Centro de Investigación y de Asesoría del Transporte Terrestre. Junio. Consulta: 16 de Junio 2006.  
En: <http://www.cidatt.com.pe/accidentesnacional.htm>.

Población y Número de afectados en accidentes de tránsito en Lima Metropolitana, 1990-2005. Portal de CIDATT Centro de Investigación y de Asesoría del Transporte Terrestre. Mayo. Consulta: 15 mayo 2006  
En: <http://www.cidatt.com.pe/accidentesnacional.htm>

CONEJERA, Manuel, David DONOSO, Emilio MOYANO, Jorge PEÑA, Felipe SAAVEDRA.

2003 Comunicación Persuasiva y Cambio de Actitudes hacia la Seguridad de Tránsito en Peatones. 2003. Revista Latinoamericana de Psicología de Santiago de Chile. Vol. 35 –No 1. Pág. 77-90.

CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL.

2007 Campañas. Portal del Ministerio de Transporte y Comunicaciones Junio. Consulta 18 de agosto 2008  
En: <http://www.mtc.gob.pe/cnsv>

2007 Creación del Consejo Nacional de Seguridad Vial. Portal del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Septiembre. Consulta 10 septiembre 2008  
En: <http://www.mtc.gob.pe/cnsv/comunicaciones/2007.html>

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2010 El transporte urbano en Lima Metropolitana: un desafío en defensa de la vida. Lima: Informe Defensorial N° 137. Portal de la Defensoría del Pueblo. Noviembre: Consulta 20 noviembre de 2010.  
En: [http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe\\_137.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe_137.pdf)

DEXTRE, Juan Carlos

2003 Facilidades para Peatones. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

2004 Medidas para “calmar” el tráfico. Boletín Seguridad Vial No. 6 Septiembre. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

2005 Auditoria de Seguridad Vial Boletín Seguridad Vial No. 5 Agosto 2004. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

2005 Educación Vial Infantil Boletín Seguridad Vial No. 3. Pontificia Universidad Católica del Perú; Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

2005 Planificación del transporte urbano. Un enfoque de movilidad sostenible. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

DIRECCIÓN DE ACCIÓN SOCIAL Y EDUCACIÓN y DIRECCIÓN DE SALUD E HIGIENE  
2004 Experiencia Guayaquil: Acción Social. Guayaquil: Poligráfica C.A.

ENZ, Angélica, Roxana FANTIN e Isabel LAHARRAGUE  
2006 Comunicar para el cambio social. Buenos Aires: La Crujía.

FENIANOS, Eduardo  
2003 Almanaque KURYTYBA. Curitiba: Editora Universidade.

FERNANDEZ, Ángel.  
2002 Investigación y técnicas de mercado. Madrid: Esic Editorial.

FONDO DE PREVENCIÓN VIAL.  
s/a Arriba la gente abajo el peligro. No se muera de pereza. Utilice el puente peatonal Portal de Fonprevial. Julio. Consulta: 14 de marzo de 2006. En: <http://www.fonprevial.org.co/>

FONTES, Miguel  
2001 Marketing social. Novos Paradigmas do Mercado Social. Florianópolis: Cidade Futura.

FORCADA CASANOVAS, Josep Maria.  
2006 El reto de la seguridad vial. Barcelona: La Fontana de L'eixample.

FUNDACION EROSKI  
2007 Que es la movilidad sostenible. Portal de Consumer. Abril. Consulta: 15 de abril 2007.  
En:[http://www.consumer.es/web/es/motor/mantenimiento\\_automovil/2004/10/11/113210.php](http://www.consumer.es/web/es/motor/mantenimiento_automovil/2004/10/11/113210.php)

GEHL, Jan. y Lars GEMZOE  
2002 Nuevos espacios urbanos. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.

GELLES, Richard y Ann LEVINE  
2000 Sociología. México D.F: Mc Graw Hill/Interamericana Editores

GEMZOE, Lars  
2005 The art of making places – live able public space. Portal de The Steel Valley project Junio. Consulta. 5 Junio 2006.  
En:<<http://www.thesteelvalleyproject.info/green/Places/artmaking/index.htm>>

GERENCIA DE TRANSPORTE URBANO DE LA MUNICIPALIDAD DE LIMA.  
2010 Construyendo Valores Portal de la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad de Lima. Junio. Consulta: 18 de junio de 2010.  
En: <http://www.gtu.munlima.gob.pe/construyendovalores/>

GIRARDOT, Herbert.

2001 Creando ciudades sostenibles. Colección Gorgona. Valencia: Ediciones Tilde.

HARO MOREANO, César y Fernando ORELLANA

2004 Experiencia Guayaquil, Eficiencia institucional, desarrollo local y movilidad. Guayaquil Poligráfica.

ICOM - INVESTIGADORES Y CONSULTORES EN MERCADEO SAC

2008 Tabla de Selección de Kish. Lima: Documento de trabajo de Investigadores y Consultores en mercadeo.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL

2008 Programa de Ciudades Sostenibles Portal del Instituto Nacional de Defensa Civil. Marzo. Consulta: 10 de marzo de 2008  
En:[http://www.indeci.gob.pe/compend\\_estad/2004/i\\_preencion/1\\_3\\_ciud\\_sostenibles/1\\_3\\_ciud\\_sostenibles.pdf](http://www.indeci.gob.pe/compend_estad/2004/i_preencion/1_3_ciud_sostenibles/1_3_ciud_sostenibles.pdf)

KING, Michael

2005 Tráfico Calmado: pequeñas obras de infraestructura, Grandes beneficios en calidad de vida [diapositivas]. Lima.

KOTLER, Philip, Ned ROBERTO, Nancy R. LEE.

2002 Social Marketing: Improving the Quality of Life. New Jersey: Prentice Hall. Segunda edición.

LEAL, Antonio

2000 Gestión del Marketing social. Madrid: McGraw-Hill/ Interamericana de España.

LEMOS, Viviana

2006 La deseabilidad social en la evaluación de la personalidad infantil. Suma Psicológica, Bogotá. Volumen 13, Número 1, pp. 7-14.

MANRIQUE GUZMAN, Arturo

2002 Cultura de la Transgresión y violencia del tráfico en el Perú. Materiales de trabajo # 2. Lima: GDL Grupo Desarrollo y Libertad.

2008 Guía de Educación en Seguridad Vial para profesores y tutores de secundaria. Lima: QuebecorWorld Perú S.A.

MINISTERIO DE SALUD

2009 Conductores y peatones responsables, vidas saludables Portal del Ministerio de Salud del Perú Julio. Consulta: 8 de julio de 2009  
En: [http://www.minsa.gob.pe/portada/est\\_san/accidentes.htm](http://www.minsa.gob.pe/portada/est_san/accidentes.htm)

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

2009 Decreto Supremo No. 016-2009-MTC. Reglamento de Tránsito 2009:



Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito - Código de Tránsito. 22 de abril.

#### MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

- 1999 Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre No. 27181 con el correspondiente Reglamento Nacional de Tránsito  
En: <http://www.mtc.gob.pe> Congreso de la República. Consulta el 16 de Junio de 2005.

#### MOLINER, Miguel Ángel

- 1998 Marketing Social. La gestión de las causas sociales. Madrid: ESIC.

#### MOYANO, Emilio

- 1999 Psicología social y seguridad de tránsito. Santiago de Chile: Editorial de la Universidad de Santiago de Chile.  
2005 Teoría del Comportamiento Planificado e intención de infringir normas de tránsito en peatones. Santiago de Chile: Editorial de la Universidad de Santiago de Chile.

#### ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD

- 1996 Modelos y Teorías de Comunicación en Salud. Washington D.C. Organización Panamericana de la Salud.

#### PADUA, Jorge

- 2001 Técnicas de investigación aplicadas a las ciencias sociales. México D.F. Fondo de Cultura Económica.

#### PEREZ ROMERO, Luis Alfonso

- 2004 Marketing Social. Teoría y práctica. México D.F.: Pearson Educación.

#### POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ

- 2005 Estadísticas de Accidentes de Tránsito. Portal de la Policía Nacional del Perú. Noviembre. Consulta 10 Noviembre 2008  
En: [http://www.pnp.gob.pe/estadistica\\_policial/anuario/anuario2005/vehicul\\_robrecup2005.pdf](http://www.pnp.gob.pe/estadistica_policial/anuario/anuario2005/vehicul_robrecup2005.pdf)

#### POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ

- 2009 Información Estadística Preliminar 2009. Portal de la Policía Nacional del Perú. Setiembre. Consulta: 23 de setiembre de 2010.  
En: <http://www.pnp.gob.pe/anuario.html>

#### POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ Y DIRECCIÓN GENERAL DE EPIDEMIOLOGÍA

- 2010 Estrategia sanitaria nacional de accidentes de tránsito. Minedu Portal Aula Virtual Julio. Consulta 13 de noviembre, 2010  
En: <http://www2.minedu.gob.pe/auladitoe/documentos/bdigital/salud/estrategia%20sanitaria.pdf>.

POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ. VII DIRTEPOL.

- 2007 Estudio Integral de la Problemática del Tránsito en el ámbito de Lima, capital y carreteras.  
Portal de la Policía Nacional del Perú. Julio. Consulta: 10 de agosto de 2007  
En: <http://www.pnp.gob.pe/anuario.html>

POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ. Estado Mayor General

- 2008 Anuario Estadístico Policial 2008. Portal de la Policía Nacional del Perú Mayo.  
Consulta: 10 de julio de 2009  
En: <http://www.pnp.gob.pe/anuario.html>

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ.

- 2005 Departamento de Ingeniería-Área De Transporte  
Boletín Seguridad Vial 2004 al 2005. Lima Pontificia Universidad Católica del Perú.

POWELL, Keneth

- 2000 La transformación de la ciudad. 25 proyectos internacionales de arquitectura urbana a principios del siglo XXI. Buenos Aires: La Isla S.R.L.

PROEXPANSION

- 2008 Antídotos para la congestión y la inseguridad en el tránsito. Portal de la Consultora Proexpansión Febrero. Consulta 29Febrero 2009.  
En: [http://proexpansion.com/portal/index.php?option=com\\_content&task=blogsection&id=7&Itemid=47](http://proexpansion.com/portal/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=7&Itemid=47)

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO PNUD

- 2004 Módulos de soluciones para servicios eficientes- Gobernabilidad experiencia Guayaquil. Guayaquil. PNUD
- 2004 BOGOTÁ: Una experiencia innovadora de gobernabilidad local. Bogotá: Ágora Editores Ltda.
- 2006 Experiencia Rosario Políticas para la Gobernabilidad. Rosario: PNUD

RAVAZZANI Carlos y José Paulo FAGNANI José Paulo

- 2000 A capital ecológica Curitiba. Curitiba. Natugraf Ltda.

ROTHENGATTER, Talib.

- 1999 Why communication cannot be the only element of road safety policy. European Conference of Ministers of Transport-ECMT Communication in road safety. London: OECD PublicationsService.

RUANO, Miguel

- 2002 Ecourbanismo, entornos humanos sostenibles: 60 proyectos. Barcelona: Editorial Gustavo Pili

SOLÉ MORO, María Luisa

- 2000 Los consumidores del siglo XXI. Madrid: ESIC.

SUSSER, Ida

1998 La Sociología Urbana de Manuel Castells. Barcelona: Alianza Ensayo.

SUSTAIN LANE

2007 A Role Model for the Nation. Portal de SustainLane Julio. Consulta: 2 de Julio 2008.  
<http://www.sustainlane.com/us-city-rankings/cities/portland>

THORSON, Ole

1994 Cómo llegar al transporte público y como pasar a la otra línea. Barcelona: Editorial Grijalva.

THYNELL, Marie

2005 Modernidad en movimiento. Cómo enfrentarse a la movilidad motorizada en Teherán, Santiago y Copenhague. 2005. Revista Eure de Santiago de Chile. Vol. XXXI, N° 94; pp. 55-77.

TONUCCI, Francesco

1997 La ciudad de los niños. Madrid: Fundación Germán Sánchez Ruipérez.

TORRES VASCO, Marco Polo

1988 Manual de Mercadeo social. Quito: Producciones Premi Tomos I y II.

TRANSPORTATION ALTERNATIVES

2007 Calles para la Gente Su guía para lograr calles tranquilas y seguras. Portal de Transportation Alternatives; New York Octubre. Consulta: 25 octubre 2007  
[http://www.transalt.org/files/resources/streets4people/calles\\_para\\_la\\_gente.pdf](http://www.transalt.org/files/resources/streets4people/calles_para_la_gente.pdf)

VALLICELLI, Liana

2006 Un modelo de desarrollo sostenible: Curitiba-Brasil. New York: Medio ambiente y desarrollo del Cepal-Eclac. Naciones Unidas.

VASQUEZ, Enrique y Diego WINKELRIED

2005. Buscando el Bienestar de los Pobres. ¿Cuán lejos estamos? Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

WONG, David

2004 Experiencia Guayaquil, Regeneración urbana. Guayaquil: Poligráfica C.A.



## CAPITULO III

# ▶ TRABAJO INFANTIL

La sensibilización como estrategia para el desarrollo es una investigación aplicada a través de un diseño de estudio de caso evaluativo que busca identificar los factores de riesgo y de éxito en intervenciones de prevención y erradicación del trabajo infantil que tenían como estrategia fundamental el cambio de comportamiento individual, comunitario y social, para contribuir a prevenir la inserción precoz de niños, niñas y adolescentes en el mercado de trabajo y el retiro sostenido de aquellos que ya están involucrados en actividades económicas, especialmente de carácter peligroso.

### **Viejos problemas, nuevas prácticas: La sensibilización como estrategia para el desarrollo. Estudio de caso sobre los proyectos de trabajo infantil en la Organización Internacional del Trabajo (OIT)**

*Autores: Carmen Cabrera Matute<sup>56</sup>, María del Socorro Olave Berney<sup>57</sup> y Elar Juan Bolaños Llanos<sup>58</sup>*

La presente investigación parte de la constatación que los proyectos de desarrollo han prestado especial atención a los componentes orientados a la modificación de comportamientos y al cambio de actitudes de la población, en el supuesto que nuevas formas de entender y enfrentar los problemas sociales facilitarán la sostenibilidad de iniciativas impulsadas a través de proyectos específicos.

La provisión de bienes y servicios destinados a mejorar la calidad de vida de las poblaciones vulnerables o en riesgo soluciona el problema presente de las y los destinatarios de la ayuda, pero no garantiza que en el futuro esas mismas situaciones no se vuelvan a presentar o, incluso, que se puedan agudizar. Por ello en muchos proyectos se ha privilegiado el desarrollo de estrategias complementarias destinadas

<sup>56</sup> Comunicadora. Magister en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Responsable del Área de Comunicaciones de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo- AECID en Perú. Coordinadora y docente del curso a distancia de Mercadeo Social de la Maestría en Gerencia Social- PUCP y consultora en comunicación para el desarrollo en instituciones públicas, privadas y organismos de cooperación internacional.

<sup>57</sup> Periodista. Magister en Gerencia Social por la PUCP, con especialización en ciencias políticas, monitoreo y evaluación de programas sociales y cooperación sur-sur y triangular, vinculada a organismos internacionales de cooperación, es especialista en desarrollo, gestión de programas y proyectos, diseño e implementación de estrategias de comunicación, relaciones públicas e incidencia política relacionada a temas de infancia y desarrollo.

<sup>58</sup> Abogado, Magister en Gerencia Social por la PUCP y Magister en Administración Pública (MPA) por la Syracuse University de EE.UU. Doctorando en Ciencias Políticas en la Université Lumière - Lyon 2 de Francia. Especialista en planeamiento estratégico y operativo en asuntos electorales y en resolución de conflictos. Docente de los cursos a distancia de Formulación, Monitoreo y Evaluación de programas y proyectos sociales de la Maestría en Gerencia Social- PUCP.

a introducir nuevos hábitos, modificar la percepción que las personas tienen de ciertas situaciones o problemas a los que se enfrentan y proponer nuevas acciones, actitudes y comportamientos que contribuyan a su bienestar.

En la mayoría de las intervenciones de desarrollo esta línea se trabaja a través de componentes orientados a la sensibilización. Proyectos en el área de salud han acumulado amplia experiencia sobre procesos y técnicas de cambio de comportamiento. Igualmente, se han ensayado algunas acciones en temas como conservación del medio ambiente, defensa de derechos humanos, protección de la infancia, entre otros.

Aun así, en algunos casos esas iniciativas no siempre han dado los resultados esperados porque se concentran en acciones puntuales a través de campañas que no tienen continuidad en el tiempo. En otros, porque las acciones orientadas a la sensibilización no se corresponden con las respuestas que las personas pueden encontrar en la realidad (acceso a servicios, posibilidad de aplicar los nuevos conocimientos, etc.) o porque no se ha logrado identificar con precisión el comportamiento a ser modificado. Esto trae como consecuencia que los recursos técnicos y financieros de las intervenciones se diluyan en actividades que no logran los resultados esperados.

El análisis de esta tesis se focaliza en la temática de trabajo infantil, un campo del desarrollo en el que se ha privilegiado el cambio de comportamiento como estrategia esencial para su prevención, reducción progresiva y eliminación. El supuesto es que a través de procesos informativos y comunicativos se puede crear conciencia, compartir conocimientos y generar acción individual, comunitaria y social en torno a la necesidad de preservar la infancia como un período especial del desarrollo de la persona. Este período es vital ya que se requiere protección, formación y acumulación de capacidades para el desempeño en la vida adulta y no la inserción prematura en el mercado de trabajo con la responsabilidad de contribuir para asegurar la supervivencia del núcleo familiar.

Se trata de una investigación aplicada a través de un diseño de estudio de caso evaluativo, con la que se busca aportar insumos para mejorar la intervención del Proyecto de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Sudamérica del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

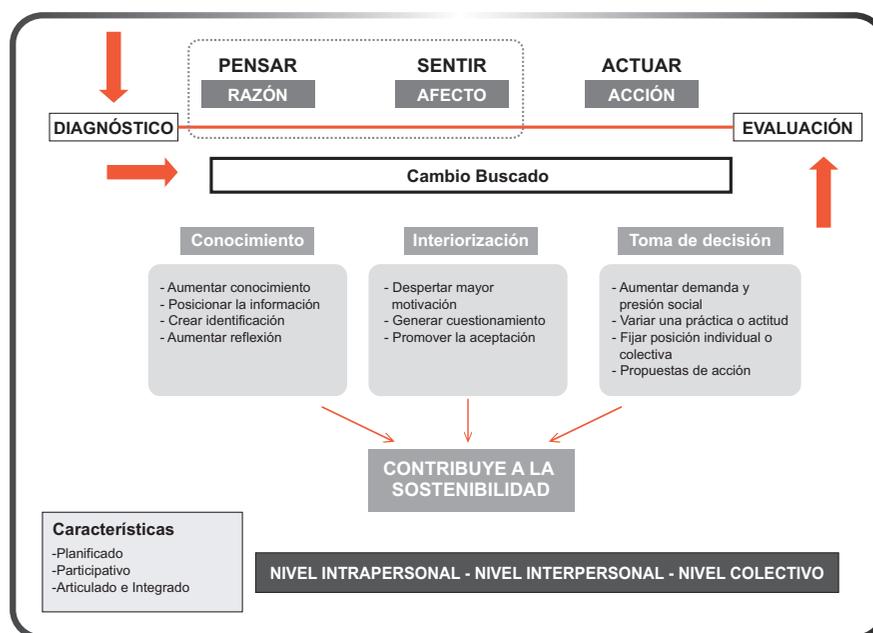
El objetivo de la investigación fue “determinar los factores que promueven y restringen el éxito de las acciones de sensibilización desarrolladas en el marco del Proyecto para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Sudamérica Fase II (2002-2006)”

Para desarrollar el estudio se recogió información de 21 intervenciones implementadas en seis (6) países de América Latina y el Caribe por la Organización Internacional del Trabajo, iniciadas y finalizadas en los cuatro años de ejecución del proyecto. Este conjunto sirvió como marco de referencia para extraer dos muestras para el análisis:

i) Muestra para la construcción del concepto de sensibilización con el que se trabaja en los proyectos de prevención y combate del trabajo infantil. Esta muestra estuvo conformada por 10 proyectos seleccionados a partir de la aplicación de los siguientes criterios: proyectos dedicados completamente al tema de sensibilización; proyectos ejecutados en países priorizados para la tercera fase de continuidad del proyecto, pues esto permitiría aprovechar las recomendaciones de la investigación; diversidad de actores ejecutores y representatividad geográfica de los países; y zonas en las que se ejecutó el proyecto. Para trabajar con esta muestra se diseñó un instrumento de entrevista semi-estructurada que se aplicó a doce (12) personas entre directivos y responsables técnicos de las intervenciones.

A partir de los datos proporcionados por los informantes clave, del contenido de los informes de los proyectos y de la revisión bibliográfica realizada por el equipo investigador, se construyó un concepto de sensibilización a partir del cual se realizó el análisis. (Ver gráfico 1)

**Gráfico 1**  
**Concepto de sensibilización elaborado por el equipo investigador**



Fuente: Elaboración propia

ii) De las 21 intervenciones identificadas se eligieron cinco para el análisis en profundidad a partir de criterios como: proyecto dedicado completamente al tema de sensibilización; posibilidad de réplica de los resultados obtenidos debido a la continuidad de la agencia ejecutora durante la tercera fase del proyecto;

disponibilidad y acceso a información complementaria sobre las acciones realizadas; representatividad geográfica de los países y zonas en las que se concentrará la tercera fase del proyecto; sectores de trabajo infantil priorizados por la OIT; y nivel de éxito de la intervención con relación al logro de los resultados propuestos.

Para trabajar con esta muestra se diseñó una herramienta de entrevista en profundidad que se aplicó a diez (10) personas, dos por cada proyecto seleccionado, atendiendo que fuesen un directivo de la agencia ejecutora y un técnico directamente responsable del trabajo en campo. Además de esto, se realizó análisis de contenido<sup>59</sup> de los documentos e informes sobre diseño, ejecución, sistematización y evaluación de los proyectos seleccionados.

El equipo investigador diseñó además un instrumento en el cual se definieron tres parámetros de análisis con sus respectivos indicadores, que permitió comparar los cinco proyectos analizados, para llegar a conclusiones y recomendaciones generales<sup>60</sup>: Pertinencia de la institución, Consistencia del componente de sensibilización y Cambio de comportamiento esperado.

Para identificar los factores que favorecen o restringen el éxito de las acciones de sensibilización desarrolladas por los proyectos, se elaboró una matriz de doble entrada en la cual se analizó cada uno de los indicadores definidos para los tres parámetros de análisis construidos por el equipo investigador.

La información de cada indicador se clasificó de la siguiente manera:

- i) Aspectos positivos, cuando se considera que su realización o existencia ha contribuido al logro de los resultados propuestos en el componente de sensibilización del proyecto.
- ii) Aspectos negativos, cuando se estima que su realización o existencia ha impedido, limitado o afectado negativamente el logro de los resultados propuestos.
- iii) Aspectos desconocidos, donde se consignan datos que, aun cuando se supone que sucedieron, se desconoce la relación que han tenido con el logro de los resultados propuestos en el componente y cómo los han afectado.

Para estructurar los hallazgos se consideraron los aspectos positivos de cada indicador como factores de éxito y los aspectos negativos, como factores de riesgo.

Los hallazgos de la investigación se organizaron en tres apartados vinculados a cada uno de los parámetros de análisis identificados, así:

<sup>59</sup> Cabe indicar que, de manera complementaria, el equipo investigador analizó los materiales informativos y comunicativos producidos por los proyectos seleccionados. Para tal fin definieron siete criterios de análisis: objetivo del material, público objetivo, ámbito en el que uso/aplicó el material; tratamiento temático; enfoque; lenguaje y uso adecuado del medio.

<sup>60</sup> La matriz de análisis fue elaborada a partir de la metodología descrita por Chávez Tafur (2006) en el documento Aprender de la Experiencia: Una metodología para la sistematización.



### **Parámetro 1: Con relación a la pertinencia de la agencia ejecutora**

Factores de éxito: Se constató que las agencias ejecutoras que tenían experiencia y/o especialización en el desarrollo de estrategias de sensibilización, obtuvieron mejores resultados para modificar patrones de comportamiento debido a su buena capacidad de relacionamiento, al alto nivel de conocimientos y procedimientos validados, entre otros, lo que contribuyó a reducir costos, racionalizar esfuerzos y aumentar la efectividad. También, en los casos en que las agencias ejecutoras realizaron alianzas, externas e internas, se evidenció un mejor aprovechamiento de las capacidades y oportunidades para enfrentar, desde ópticas complementarias, un tema multicausal como es el trabajo infantil. Esto les facilitó la influencia sobre actores diversos y contribuyó a maximizar los recursos técnicos, económicos y de tiempo.

Factores de riesgo: Cuando no se contó con personal especializado en temas de comunicación y afines, el diseño de actividades, productos y mensajes no fue acorde con las características del público, lo que dificultó el logro de los objetivos de sensibilización. Del mismo modo se constató que las estrategias de sensibilización que se diseñaron sin un diagnóstico de conocimientos, actitudes y percepciones, no lograron definir un objetivo preciso relacionado con el cambio de comportamiento y, por lo tanto, no llegaron a afectar las prácticas que se buscaba modificar.

### **Parámetro 2: Con relación a la consistencia del componente de sensibilización**

Factores de éxito: Se identificó que la adaptación de materiales a las características culturales del público objetivo y el uso de diferentes recursos, aumentaron la posibilidad de identificación y fortaleció la apropiación de los contenidos para la modificación de patrones de comportamiento. Se evidenció asimismo que la definición de una idea fuerza o mensaje clave, permitió articular la estrategia de sensibilización y crear mensajes complementarios, claros y coherentes que contribuyeron al logro del objetivo de cambio de comportamiento buscado.

Factores de riesgo: En los casos en que se instrumentalizó la sensibilización y se la consideró al mismo tiempo un objetivo, una actividad y un resultado, se constató la dificultad para diseñar una estrategia que condujera al cambio de comportamiento buscado. A pesar que los proyectos analizados realizaron un buen trabajo de identificación y caracterización del público objetivo, no hicieron un ejercicio de selección y priorización con relación al tiempo disponible para la ejecución la cantidad de recursos económicos y la capacidad de la agencia ejecutora. Esto implicó un sobreesfuerzo técnico y una dispersión de actividades y productos. Igualmente, en los casos en que se definieron actividades y productos orientados a la sensibilización, sin tener en cuenta las características del público objetivo, tales como consumo de medios, hábitos, rutinas e intereses, se identificaron mayores resistencias y limitaciones para lograr los objetivos propuestos en el componente. Un ejemplo de esto es la realización de talleres como una actividad central con todos los públicos objetivo, sin tener en cuenta sus características o perfiles.

### **Parámetro 3: Con relación al cambio de comportamiento esperado**

Factores de éxito: Se encontró que la identificación de una idea de utilidad o de bienestar presente o futura, que permita que el público objetivo reconozca un beneficio directo en el cambio que se busca lograr aseguró, en algunos casos, tanto la participación del público, como la sostenibilidad del cambio. De igual manera, los proyectos que definieron con precisión el cambio de comportamiento buscado en el público lograron diseñar una estrategia adecuada al objetivo propuesto

Factores de riesgo: Se constató que cuando las estrategias de sensibilización implementadas por los proyectos no han incluido un mecanismo de seguimiento que evidencie los avances progresivos, existe mayor dificultad para afianzar los cambios de comportamiento logrados.

### **Conclusiones de la investigación**

Las conclusiones de la investigación se presentan en torno a los mismos tres parámetros de análisis que han orientado el desarrollo del estudio:

#### **i) Sobre la pertinencia de la agencia ejecutora**

1. La experiencia institucional en proyectos de atención o provisión de determinados bienes y servicios con la población objetivo es un factor importante para la implementación de acciones orientadas a la sensibilización, sin embargo no es una condición suficiente para su efectividad.
2. El establecimiento de alianzas - tanto internas como externas- potencia las posibilidades de éxito de las actividades orientadas a la sensibilización, en términos de disposición de personal especializado, acceso a procedimientos validados, ahorro de recursos técnicos, económicos y de tiempo e incremento de la capacidad de influencia sobre determinado público objetivo.
3. El diseño y ejecución de actividades y productos de sensibilización demandan la participación de profesionales o especialistas en temas de comunicación, información o similares, con el fin de garantizar su idoneidad y disminuir las posibles resistencias del público objetivo.
4. La estrategia de sensibilización orientada al cambio de comportamiento alcanza mayor eficacia si se basa en diagnósticos específicos que aborden temas pertinentes como conocimientos, actitudes y percepciones del público objetivo, consumo de medios, uso del tiempo, entre otros.

**ii) Sobre la consistencia del componente de sensibilización**

1. Los objetivos de sensibilización que identifican con exactitud el cambio de comportamiento que se espera alcanzar en el público objetivo, facilitan el diseño de actividades y desarrollo de productos adecuados a dicho fin y determinan también las necesidades de tiempo, recursos técnicos y económicos para su logro.
2. Existe una desproporcionada valoración de las potencialidades de determinadas actividades orientadas a la sensibilización, lo que lleva a sobredimensionar los resultados que se puede obtener de ellas. En este sentido, suelen asociarse actividades de tipo informativo o formativo, con cambios de comportamiento en el público objetivo.
3. Se ha identificado una gran preocupación por ofrecer diversidad de actividades y productos orientados a la sensibilización (talleres, ferias informativas, spots de radio y TV, cartillas, historietas, guías, etc.), pero se observa poca creatividad para ofertar recursos no tradicionales que, vinculados a las características del público objetivo, contribuyan de manera más adecuada al logro del cambio de comportamiento buscado.
4. Las actividades y productos que consideran las características internas y externas del público objetivo disminuyen la resistencia que puedan generar durante su aplicación, aumentan la posibilidad de identificación y fortalecen la apropiación de los contenidos para la modificación de patrones de comportamiento.
5. La identificación y caracterización del público objetivo facilitan la definición de los objetivos de sensibilización, sin embargo resultan insuficientes si no van acompañadas de un ejercicio de selección y priorización relacionado con el tiempo disponible para la ejecución, la cantidad de recursos económicos y la capacidad de la institución ejecutora del proyecto.
6. Las estrategias de sensibilización que se desarrollan en torno a una idea fuerza permiten la construcción de mensajes claros, coherentes y complementarios que contribuyan directamente al logro del cambio buscado.

**iii) Sobre el cambio de comportamiento esperado**

1. Los productos de sensibilización que ofrecen una idea de utilidad o bienestar presente o futura tienen mayores posibilidades de lograr sintonía con las preocupaciones y motivaciones del público objetivo, lo que facilita su participación en las actividades del proyecto y el proceso de internalización del mensaje transmitido.



2. Las ideas de utilidad o de bienestar centradas en el “deber ser”, apelan a la racionalidad del público objetivo y suelen generar distanciamiento porque las personas no hallan en ese mensaje un beneficio directo para su situación.
3. La medición de los resultados del componente de sensibilización de los proyectos suele basarse en indicadores de producto que reflejan solo la ejecución de las actividades y no permiten mensurar el logro del cambio buscado.
4. La sostenibilidad del cambio de comportamiento se logra a través de la implementación de mecanismos post-proyecto, que pueden estar vinculados a actividades de reforzamiento posteriores, a programas continuos de interés del público objetivo o a la institucionalización de mecanismos de seguimiento, entre otros.

## **Recomendaciones a partir de los parámetros del análisis**

Con el objetivo de aportar en la mejora del desempeño de los proyectos que incluyen componentes de sensibilización orientados al cambio de comportamiento, la investigación ofrece un conjunto de recomendaciones que deberían tomarse en cuenta en las diferentes etapas del ciclo de gestión. De manera complementaria, el equipo investigador elaboró dos listas de chequeo que tienen por objeto ayudar al personal responsable de las acciones a darle consistencia al diseño y ejecución de este componente en futuras intervenciones.

### **i) Sobre la pertinencia de la agencia ejecutora**

1. El cambio de comportamiento es un proceso acumulativo que avanza, se profundiza y se amplía en sucesivas etapas. Por ello es fundamental la elaboración de diagnósticos que permitan identificar, a partir de la situación actual del público objetivo, el punto de partida de las acciones orientadas a la sensibilización, así como la realización de evaluaciones que suministren información sobre los resultados alcanzados y que posibiliten superar las etapas embrionarias concentradas en objetivos elementales como “aumentar el conocimiento”, “informar sobre”, “dar a conocer”, entre otros.
2. Realizar diagnósticos propios o acceder a información de referencia, debe formar parte de la práctica institucional antes de realizar cualquier intervención. Esto se aplica, en general, para cualquier acción de desarrollo, pero es especialmente necesario para las estrategias de sensibilización, cabildeo o abogacía, con las que se busca modificar patrones de comportamiento. Algunos diagnósticos que suministran información pueden ser:

- a) Diagnósticos sobre conocimientos, actitudes y percepciones (CAP), para identificar tanto la situación inicial de los potenciales públicos frente a la temática, como el cambio a lograr.
  - b) Diagnóstico sobre consumo de medios en la población destinataria del proyecto, para definir las características de los productos comunicativos o informativos (por ejemplo: nivel de lectura, horas de exposición a la TV, medios por los que se accede usualmente a la información, tiempo dedicado a determinados medios, frecuencia de consumo, entre otros).
  - c) Diagnósticos de uso del tiempo (cotidianeidad) de la población destinataria del proyecto, que servirán para diseñar todas las actividades que impliquen relación directa con el público (horarios de talleres, tiempos de duración, ubicación de ferias, días de realización de las ferias, entre otros).
3. Es necesario romper con la creencia generalizada de que las estrategias de sensibilización pueden ser implementadas por especialistas en desarrollo social. La comunicación es un área especializada del conocimiento que debe ser aprovechada en proyectos de desarrollo para garantizar que los mensajes y productos respondan a los objetivos que se persiguen. Ello implica contar con personal especializado en este tema, tal como diseñadores, periodistas o comunicadores para el desarrollo, quienes pueden garantizar la calidad y la pertinencia de las acciones orientadas a la sensibilización.
  4. El establecimiento de alianzas interinstitucionales para la ejecución del proyecto o de algunos de sus componentes -como es el caso del de sensibilización- debe perseguir objetivos claros que requieren ser definidos con antelación. La sinergia es precisamente la posibilidad de tener un mayor efecto. En ese sentido debe perseguir un resultado determinado y no solo el reporte de una coordinación que en temas de desarrollo es, por lo demás, una decisión lógica y necesaria.
  5. Es importante tener presente que el proyecto y sus diferentes componentes son un reto y un compromiso de toda la institución que lo ejecuta. Por ello es fundamental aprovechar los recursos y ventajas disponibles para alcanzar los resultados previstos. En este sentido, el componente de sensibilización debe valerse de las áreas especializadas de la agencia ejecutora, aprovechar los recursos técnicos y personales disponibles, y aprender de la experiencia anterior para lograr los resultados propuestos.

## **ii) Sobre la consistencia del componente de sensibilización**

1. Integrar las actividades y productos orientados a la sensibilización en iniciativas más amplias que sean percibidas como de alta utilidad o necesidad por el público objetivo, contribuirá a una mayor aceptación de los mensajes o contenidos y facilitará el logro del cambio de comportamiento previsto.
2. Una adecuada combinación de mensajes orientados al conocimiento (razón) y a la afectividad (sentir), resulta útil para interpelar al público objetivo sobre la necesidad de modificar comportamientos y prácticas de riesgo. Esto debe manejarse tanto en actividades de contacto directo (talleres, ferias) como en las de difusión masiva (radio, prensa, TV) y en la producción de materiales.
3. El público objetivo de una acción orientada a la sensibilización debe ser definido y caracterizado específicamente. Realizar un mapeo de actores debe permitir priorizar el público objetivo sobre el cual la agencia ejecutora tiene capacidad y posibilidad de incidir para lograr el cambio de comportamiento. No se trata de llegar por igual a familias, empleadores, trabajadores, docentes, funcionarios públicos, comunidad en general, periodistas, padres, niños y niñas, etcétera, sino de jerarquizar de acuerdo con aspectos complementarios como el tiempo disponible, el presupuesto con el que se cuenta y la capacidad de la agencia ejecutora.

## **iii) Sobre el cambio de comportamiento esperado**

1. El cambio de comportamiento debe ir asociado a una idea de bienestar o de utilidad presente o futura del público objetivo. Es necesario crear identificación con las expectativas o necesidades, para que el nuevo comportamiento que se busca con las acciones orientadas a la sensibilización sea útil y, por lo tanto, deseable.
2. La idea de utilidad debe reflejarse en una idea fuerza que, expresada a través de diferentes actividades y productos, contribuya de manera coherente y complementaria al logro del cambio propuesto.
3. Se debe disponer de indicadores de proceso y de resultado que permitan medir el cambio logrado con las acciones orientadas a la sensibilización. Solo así se puede profundizar en la estrategia y afianzar las modificaciones de comportamiento en el público objetivo.

Finalmente se proponen dos instrumentos que, bajo la estructura del marco lógico y en el formato de lista de chequeo, pueden ser útiles para evaluar la consistencia del componente de sensibilización de los proyectos en las fases de identificación, diseño, aprobación, ejecución y evaluación.



La primera lista está dirigida al personal responsable de la gestión de proyectos, quien encontrará en ella una guía de criterios básicos para el abordaje de la sensibilización en cada una de las fases del ciclo del proyecto, que le permitirá focalizar las necesidades relacionadas con el diagnóstico y las condiciones necesarias previas al diseño de la estrategia del componente en cuestión; en la formulación, la lista asegura la consistencia de la estrategia propuesta; y en la ejecución, orienta la recolección de la información para seguimiento y evaluación.

La segunda lista está dirigida al personal responsable de la revisión técnica y evaluación ex ante de los proyectos, quien podrá evaluar con mayor rigurosidad la consistencia de las acciones de sensibilización propuestas a fin de realizar los ajustes necesarios del proyecto en la fase de diseño. Asimismo, la lista puede ser útil como una guía en las reuniones con la agencia ejecutora, porque permite focalizar el análisis de los temas clave del componente de sensibilización del proyecto.

## Bibliografía

- AMNISTÍA INTERNACIONAL,  
s/a La Atención a la Infancia. El descubrimiento de sus necesidades específicas.  
En: <http://www.amnistiacatalunya.org/edu/es/historia/h-atencion.html> Consulta: 27 de abril de 2007
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, BID.  
s/a Selección de indicadores para el seguimiento de la pobreza.  
En: <http://siteresources.worldbank.org/INTPAME/Resources/Selective-Evaluations/PresentationIndicatorsSpanish.pdf> Consulta: 6 de abril de 2007
- CHÁVEZ-TAFUR, Jorge  
2006 Aprender de la experiencia: una metodología para la sistematización.  
Lima: Fundación ILEIA/Asociación ETC Andes.
- CORTES MORALES, J.  
2001 “Construcción socio histórica y conceptualización jurídica de la infancia”. En: Infancia y derechos humanos: discurso y realidad. Documentos de Estudio. Santiago de Chile: Ediciones Corporación Opción.
- DÍAZ AROCO, Teófila  
1999 Derecho individual del trabajo: parte general. Lima: Gráfica Horizonte.
- GIDDENS, Anthony  
1993 Sociología. Madrid: Alianza Editorial.
- GLANZ, Karen, Bárbara RIMER y Sharyn SUTTON  
1993 Teorías de un vistazo: Guía práctica de la promoción de la salud. Servicio de Salud Pública. 1993. En: Materiales de Enseñanza de la Maestría en Gerencia Social de la PUCP, curso de Mercadeo Social.

INSTITUTO DE FORMACIÓN PARA EDUCADORES DE JÓVENES, ADOLESCENTES Y NIÑOS TRABAJADORES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, IFEJANT

2007 <http://www.ifejants.org> Consulta: 15 de febrero de 2007

MEJÍA FRITSH, María del Pilar

1997 El trabajo infantil callejero en Lima: una mirada desde la cultura. Tesis de Licenciatura en Comunicación Social. Lima.

MOVIMIENTO DE ADOLESCENTES Y NIÑOS TRABAJADORES HIJOS DE OBREROS CRISTIANOS, MANTHOC

2007 [www.manthocperu.org](http://www.manthocperu.org) Consulta: 15 de febrero de 2007

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS

s/a [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc_sp.htm) Consulta: 20 de febrero de 2007.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, ONU

1990 Declaración Universal de los Derechos del Niño. Nueva York.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, ONU

1990 Convención Internacional de los Derechos del Niño.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, OIT

1973 Convenio núm. 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo. Ginebra.

--2006 Todo lo que necesita saber sobre Trabajo Infantil. Opción "A qué edad debe permitirse el trabajo". CD ROM.

--2006 Reflexiones para el cambio: Análisis de los planes nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil en América Latina y el Caribe. Lima.

Disponible en: [http://www.ilo.org/ipecc/Informationresources/WCMS\\_IPEC\\_PUB\\_7367/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/ipecc/Informationresources/WCMS_IPEC_PUB_7367/lang-es/index.htm)

--2005 Materiales de sensibilización para prevenir y eliminar el trabajo infantil en las comunidades mineras artesanales. Guía introductoria. Lima. Disponible en: <http://www.ilo.org/ipeccinfo/product/viewProduct.do?productId=7266>

--2004 Transformando sentires. Bogotá. Disponible en: <http://www.ilo.org/ipeccinfo/product/download.do?type=document&id=6510>

--2004 Trabajo infantil: Un manual para estudiantes. Ginebra. Disponible en: <http://www.ilo.org/ipeccinfo/product/viewProduct.do?productId=1040>

--2004 Manual de Planificación de Acción de los Programas de Duración Determinada – PDD. Ginebra. Disponible en: <http://www.ilo.org/ipeccinfo/product/download.do?type=document&id=11613>

--1999 Convenio núm. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil. Ginebra.

--1996 Diseño, seguimiento y evaluación de programas y proyectos de cooperación técnica. Manual de Capacitación. Ginebra.

--1993 Child Labour: A Guide to Project Design. Ginebra.



THE EUROPEAN FOOD INFORMATION COUNCIL.

s/a <http://www.eufic.org/article/es/salud-estilo-de-vida/eleccion-alimento/artid/modelode-etapas-de-cambio> (Consultada el 10 de febrero de 2007).

El seguimiento del cumplimiento de los compromisos internacionales y el reconocimiento del trabajo infantil como un problema para el desarrollo educativo del niño o la niña, hace pertinente el desarrollo de esta tesis de investigación, así como el cuestionamiento frente a la visión reductora del trabajo infantil rural en el Plan de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil Peruano. (2005)

## Los determinantes del trabajo infantil rural en el Perú y su incidencia sobre la formación del capital humano: bases para propuestas de política<sup>61</sup>

*Elizabeth Aliaga Huidobro<sup>62</sup>, Judith Guabloche Colunge<sup>63</sup>, Mirlena Villacorta Olazaba<sup>64</sup>*

La presente tesis parte del reconocimiento de que el trabajo infantil en el Perú no es un fenómeno nuevo y, tratándose del trabajo de niños y niñas en contextos rurales y campesinos, se podría decir que ha existido desde siempre casi como algo natural. La constatación de que es un fenómeno adverso al desarrollo educativo del niño o niña, es lo que ha cambiado la visión que se tiene en la actualidad frente al trabajo infantil. En efecto, luego de haber sido tratado como un hecho natural, ahora es enfocado como un fenómeno que debe evitarse, reducirse y erradicarse, por los efectos que conlleva.

Esta nueva visión que se tiene frente al trabajo infantil se basa en un enfoque de derechos de la niñez, donde lo que se tiene que proteger, principalmente, es el derecho a la educación propia de la etapa infantil y el derecho a ser protegido contra todo tipo de explotación económica o de trabajo que, por su naturaleza o condiciones en las que se realiza, afecta o menoscaba el potencial de llegar a ser un adulto con capital educativo suficiente para enfrentar ventajosamente al mercado laboral y acceder a trabajos productivos y decentes que le permitan vivir con dignidad en un contexto de bienestar y equidad.

La protección de estos dos derechos se amparan en tres instrumentos internacionales fundamentales: la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 y los dos convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el número 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo de 1973 y el número 182 de 1999 sobre la prohibición de las peores formas del trabajo infantil, convenios que la legislación peruana ha ratificado. Es, precisamente, el seguimiento del cumplimiento de estos

<sup>61</sup> Resumen de tesis de maestría en Gerencia Social: Los determinantes del trabajo infantil rural en el Perú y su incidencia sobre la formación del capital humano: bases para propuestas de política. (2009). Para acceder a la tesis digital ir a <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/1363>

<sup>62</sup> Psicóloga, docente de la Maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú, consultora-investigadora externa de organismos de cooperación, con énfasis en proyectos de desarrollo.

<sup>63</sup> Economista, docente de la Maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Jefe, Departamento de Políticas Sociales y Regionales, Banco Central de Reserva del Perú.

<sup>64</sup> Economista, docente de la Maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Directora ejecutiva de la oficina ejecutiva de Información del Instituto Nacional de Estadística e Informática.

compromisos internacionales y el reconocimiento del trabajo infantil como un problema para el desarrollo educativo del niño o la niña, lo que hace pertinente el desarrollo de esta tesis de investigación; así como nuestro cuestionamiento frente a la visión reductora del trabajo infantil rural en el Plan de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (2005) peruano.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha señalado que una de las formas de enfrentar el trabajo infantil, es justamente a través del desarrollo de la investigación, visibilizando realidades y relaciones ocultas y persistentes como el trabajo infantil rural y sus efectos sobre la escolaridad y acumulación de capital humano. La presente investigación se orienta en esta dirección y por lo tanto, su contenido tiene plena validez en un país heterogéneo y con marcadas desigualdades como el nuestro. Asimismo, se enmarca en la gerencia social porque está enfocada estratégicamente a promover el desarrollo social y el bienestar de niños y niñas, bajo un enfoque de derechos. Efectivamente, el trabajo infantil rural en el Perú limita el bienestar de la infancia y la igualdad de oportunidades y es un factor que reproduce la pobreza y la inequidad. Los niños y niñas que trabajan no tienen las mismas oportunidades para alcanzar el bienestar y el desarrollo humano que sus pares que no trabajan. Los gerentes sociales comprometidos con las transformaciones sociales, deben formular políticas y diseñar intervenciones con un enfoque intercultural, que respete y valore las costumbres de las comunidades e incorpore sus necesidades y perspectivas.

El trabajo infantil y sus determinantes han devenido en los últimos años en un tema de preferente interés para investigadores tanto nacionales como internacionales. Con distintas variantes estas propuestas teóricas han coincidido en señalar que el trabajo infantil es un fenómeno derivado de determinantes socioeconómicos propios del contexto familiar. Este enfoque individualista deja fuera de los análisis determinantes estructurales como la pobreza, la exclusión y la desigualdad económica y social, frente a las cuales se estructuran un conjunto de estrategias familiares. Desde la postura teórica que se asume en esta tesis de investigación se concibe que el trabajo infantil sea una de las estrategias familiares relevantes en contextos rurales. Es decir, el hogar se constituye en la variable mediadora entre la estructura socioeconómica y las prácticas o estrategias que los hogares definen como respuesta.

En el plano de las políticas se profundizó en el estudio de la relación entre trabajo y estudio, encontrándose el consenso entre los expertos que el trabajo infantil limita las oportunidades de estudio de los niños y las niñas, porque las horas de trabajo compiten con las horas de estudio que requieren para lograr sus aprendizajes.

A partir de un diseño metodológico mixto se propuso como objetivo general aportar evidencia acerca de los determinantes del trabajo infantil en contextos rurales y sus efectos sobre la acumulación de escolaridad o formación de capital humano, con el fin de proponer los lineamientos para el diseño de políticas específicas que incorporen la diversidad de condicionantes y las diferencias culturales de cada contexto.

Para alcanzar el objetivo general se trazaron como objetivos específicos: 1) determinar la magnitud del trabajo infantil rural y su distribución espacial por región geográfica mediante las estimaciones de la participación de la población de 6 a 17 años en el mercado laboral, la tasa de participación de la población infantil y las ocupaciones de los niños; 2) elaborar un perfil que permita caracterizar a los hogares rurales con niños y niñas que trabajan; 3) identificar los determinantes (sociales, culturales y/o económicos) del trabajo infantil rural y evaluar si existen diferencias entre las áreas rurales; 4) explicar las razones por las cuales el niño o la niña del medio rural se ve forzado a trabajar prematuramente en medios rurales; 5) determinar en qué medida el trabajo infantil rural afecta o limita la acumulación de escolaridad; 6) elaborar una propuesta con lineamientos de base para el diseño de políticas específicas orientadas a erradicar el trabajo infantil rural, que incorporen la diversidad de condicionantes y diferencias culturales de cada contexto.

## **Metodología de la investigación**

El logro de los objetivos planteados y la verificación de las hipótesis en esta investigación requirieron de un diseño mixto, cuantitativo-cualitativo. El método cuantitativo, con el uso de técnicas y modelos estadísticos y el método cualitativo con la utilización de técnicas cualitativas como las entrevistas individuales, grupo focal y reunión de expertos.

La investigación es explicativa porque busca explicar cómo el trabajo infantil rural afecta o limita la acumulación de escolaridad o formación del capital humano. Asimismo, es una investigación aplicada, porque desde la Gerencia Social se propone aportar evidencia acerca de los determinantes del trabajo infantil en contextos rurales y sus efectos sobre la acumulación de escolaridad que sirvan de base para reorientar la política de prevención y erradicación del trabajo infantil y por esa vía reducir la inequidad de las políticas sociales con sesgo anti-rural.

La investigación fue organizada en dos etapas dedicadas al análisis. En la primera etapa, fase cuantitativa, se realizó un abordaje cuantitativo de la muestra proveniente de la Encuesta Nacional de Hogares de Condiciones de Vida y Pobreza 2007 (ENAHO). En la segunda etapa, fase cualitativa, se profundizaron los resultados obtenidos en la primera. El trabajo de campo se realizó entre los meses de septiembre de 2008 y enero de 2009.

La fuente de información es la Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENAHO) del INEI del año 2007. La unidad de análisis, universo y muestra de la encuesta, están definidas por las características técnicas de la ENAHO; su inferencia alcanza hasta el nivel departamental y por regiones urbano/rural.

Se utilizaron tablas con análisis descriptivos bivariados, mediante el cálculo de frecuencias cruzadas de variables numéricas, nominales u ordinales. Para la comprobación de las hipótesis explicativas se utilizó el modelo logit, que es una técnica estadística explicativa, a fin de dar cuenta de cuáles son las variables explicativas en



la decisión de que el niño o niña trabaje o no. Para la construcción de los modelos logit a nivel nacional, costa rural, sierra rural y selva rural, se trabajó con la muestra correspondiente a cada ámbito geográfico, lo que para el nivel nacional significó una muestra de 18,812 niños con sus padres, en la costa rural una muestra de 826 niños y sus padres, para la sierra rural una muestra de 5,496 niños y sus padres y para la selva rural una muestra de 2,192 niños con sus padres. Por tanto, la muestra es suficiente en cada caso para hacer inferencias o generalizaciones a nivel de cada ámbito geográfico.

El estudio se limitó a la época escolar dado que el propósito es determinar las características de los niños y niñas que trabajan y su oportunidad de desarrollo, por lo que la base de datos de la ENAHO fue acotada. Para el procesamiento de esta nueva base de datos se utilizó el Programa SPSS para Windows (Statistical Package for Social Sciences) en su versión 13.0 que incorpora técnicas estadísticas de análisis univariado, bivariado y multivariado.

En el caso del método cualitativo se usaron fuentes primarias. Se realizó una reunión técnica dirigida a expertos decisores de política, integrantes del Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CPETI)<sup>65</sup> ante quienes se expuso los resultados y principales hallazgos de investigación, una entrevista a profundidad a la Coordinadora del Perú del Programa de Erradicación del Trabajo Infantil de la Organización Internacional del Trabajo, entrevistas a informantes claves (siete expertos consultores e investigadores sociales) y un grupo focal dirigido a especialistas en desarrollo humano y políticas sociales.

## Hallazgos principales

En la primera etapa, fase cuantitativa del estudio se dimensionó el fenómeno del trabajo infantil partiendo de la definición adoptada, según la cual el trabajo infantil comprende al conjunto de actividades económicas efectuadas por niños y niñas entre 6 y 17 años de edad, destinada o no al mercado, remunerada o no, por pocas horas o a tiempo completo, de manera ocasional o regular y excluye el trabajo doméstico que los niños y las niñas realizan en su propio hogar. Es decir, se enmarca en el enfoque de las cuentas nacionales. La definición de trabajo infantil es un aspecto teórico esencial por sus implicancias, no sólo en la incidencia e intensidad, sino en la derivación de opciones de política.

### Dimensión del trabajo infantil

En base a la ENAHO, se estimó la dimensión del trabajo infantil en el Perú correspondiente al año 2007, en 2 millones 276 mil niñas, niños y adolescentes entre 6 y 17 años de edad, en condición de trabajadores. Lo que en términos relativos representa al 30 por ciento de la población de 6 a 17 años de edad. Es decir, aproximadamente 1 de cada 3 niños, niñas y adolescentes de 6 a 17 años, trabaja en

<sup>65</sup> En el marco de su reunión ordinaria realizada el 9 de diciembre de 2008 en el local de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a cuyos funcionarios agradecemos las facilidades brindadas para la realización de esta actividad.

nuestro país. Esta cifra revela la magnitud del problema del trabajo infantil en el Perú y reclama, por tanto, ser considerado un problema de política social de primer orden, por sus profundas repercusiones en el bienestar individual, familiar y social.

### Ocupaciones que desempeña la población infantil

Con relación a las ocupaciones, se ha constatado que la casi totalidad de la fuerza laboral que reside en áreas rurales se encuentra ocupada en el sector agrícola (92,2 por ciento) realizando actividades de labranza y pastoreo, o ayudando en micro-negocios familiares (6,3 por ciento).

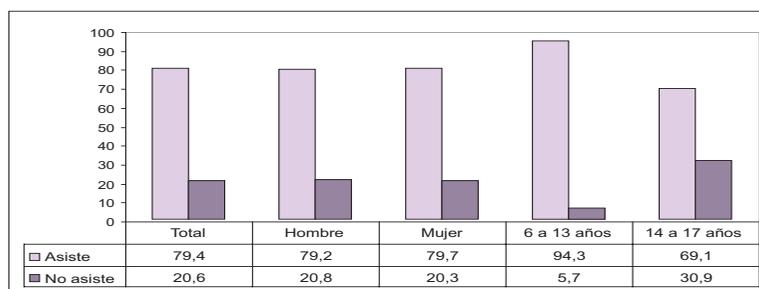
### Nivel educativo de los niños y adolescentes

El nivel educativo es una medida de los logros y dificultades que enfrenta la población infantil ocupada. De un total de 2 millones 276 mil niños y adolescentes trabajadores en el 2007, el 3,1 por ciento de ellos no tuvo acceso al sistema educativo regular o sólo accedió al nivel inicial. Dentro del área rural, la situación es más crítica, 4,2 por ciento de ellos no accedió al sistema educativo regular o sólo alcanzó el nivel inicial. Más aún, dentro de la población ocupada de 6 a 17 años, existe un gran número de niños, niñas y adolescentes (201,763), equivalente al 8,9 por ciento, que no sabe leer y escribir en tanto que en el área rural el problema afecta al 11,5 por ciento de la población.

### Tasa de asistencia escolar

La tasa de asistencia a la escuela es de 79,4 por ciento en la población infantil ocupada. Los resultados más preocupantes por sus efectos en la acumulación de capital humano son los que se observan por grupos de edad. Al inicio de la edad escolar las niñas y los niños trabajadores asisten a la escuela en una alta proporción (94,3 por ciento de los niños y niñas entre 6 a 13 años de edad) pero en la adolescencia (14 a 17 años de edad) esta proporción se reduce a 69,1 por ciento.

**Gráfico 1.**  
**Distribución de la población infantil ocupada de 6 a 17 años de edad por condición de asistencia a un centro educativo regular 1/ según principales variables, 2007**



1/ Incluye inicial y superior. Fuente: INEI, ENAHO 2007.

Elaboración: Propia.

La literatura señala que, la principal razón para que un niño o una niña trabajen es la pobreza. A nivel nacional, aproximadamente 65 de cada 100 niñas o niños trabajadores entre 6 a 17 años de edad son pobres; y en la sierra rural esta proporción alcanza a 81,4 por ciento.

De la ENAHO se conoce que el 24% de la población de 6 a 17 años debe combinar el estudio con el trabajo. En esta situación están mayormente los que residen en las áreas rurales, albergando la sierra rural el mayor porcentaje de ellos (46,3 por ciento). En condiciones de mayor desigualdad se encuentran los que sólo trabajan, que afecta al 6,3 por ciento de la niñez y la adolescencia del país.

### Determinantes del trabajo infantil rural

Finalmente, se construyó un modelo que buscó encontrar los determinantes del trabajo infantil rural. Los resultados obtenidos son conclusivos de las causalidades y relaciones establecidas en el modelo, de cara a los aportes de la literatura reciente y a la adecuación de las variables a las exigencias de la especificidad rural de nuestro país. Como se observa en la Tabla 1, algunas categorías de las variables incluidas no son significativas en el agregado nacional, pero se las ha mantenido debido a que si los son para otras regiones rurales. Las interpretaciones se hicieron sobre las variables significativas a un nivel del 1 por ciento, lo que significa que se tiene el 99 por ciento de seguridad para generalizar sin equivocaciones.

**Tabla 1.**  
**Modelo Logit nacional: Determinantes del trabajo infantil rural**

		Variables in the Equation						95.0% C.I. for EXP(B)	
		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)	Lower	Upper
Step 1 <sup>a</sup>	sexo(1)	-.243	.036	44.565	1	.000	.785	.731	.843
	idioma			257.623	3	.000			
	idioma(1)	-.181	.118	2.367	1	.124	.834	.663	1.051
	idioma(2)	.560	.123	20.565	1	.000	1.751	1.374	2.230
	idioma(3)	1.373	.223	37.789	1	.000	3.949	2.548	6.118
	rasise(1)	-1.460	.059	612.463	1	.000	.232	.207	.261
	njedu			92.912	4	.000			
	njedu(1)	.690	.095	52.780	1	.000	1.994	1.655	2.401
	njedu(2)	1.340	1.173	1.304	1	.253	3.817	.383	38.031
	njedu(3)	.592	.067	77.873	1	.000	1.807	1.584	2.060
	njedu(4)	.350	.065	28.919	1	.000	1.419	1.249	1.612
	rpsde(1)	.180	.042	18.677	1	.000	1.197	1.103	1.299
	rhjk(1)	.342	.051	44.496	1	.000	1.408	1.273	1.556
	cpobre(1)	.278	.042	42.816	1	.000	1.321	1.215	1.435
	rjauto(1)	.670	.051	172.383	1	.000	1.954	1.768	2.159
	nedu			1622.274	4	.000			
	nedu(1)	-2.868	.184	243.283	1	.000	.057	.040	.081
	nedu(2)	-2.547	.172	218.492	1	.000	.078	.056	.110
	nedu(3)	-1.280	.137	87.590	1	.000	.278	.213	.364
	nedu(4)	.192	.136	2.003	1	.157	1.212	.929	1.581
area(1)	1.065	.050	455.577	1	.000	2.901	2.631	3.199	

a. Variable(s) entered on step 1: sexo, idioma, rasise, njedu, rpsde, rhjk, cpobre, rjauto, nedu, area.

Elaboración: Propia

Se observa, en primer lugar, que ser niña en el Perú disminuye la probabilidad de trabajar en un 21,5 por ciento, respecto a ser niño o lo que es lo mismo, cuando el niño es varón tiene mayor probabilidad de trabajar que la niña. Este dato recoge la división del trabajo que se da en el hogar desde la primera infancia y que se refleja en la tasa de ocupación infantil por sexo y en las ocupaciones de los niños y las niñas. Esto no significa que la niña trabaje menos que el niño, sino que realiza además trabajo doméstico dentro de su hogar, pero que no es contabilizado como trabajo por el enfoque de cuentas nacionales.

Cuando el niño o la niña residen en el área rural prácticamente se duplica (190,1 por ciento) la posibilidad de trabajar respecto al niño o la niña que reside en el área urbana, lo que da cuenta de los diferenciales en los niveles de vida entre el área urbana y el área rural y cómo los niños caen en trabajo infantil como respuesta adaptativa al medio. De hecho, la incidencia e intensidad de la pobreza es más alta en el área rural que en el área urbana, por ello no sorprende que el residir en el área rural eleve esta probabilidad respecto a sus pares del medio urbano.

Respecto a la lengua o idioma materno con el cual el niño aprendió a hablar, se encuentra que el niño o la niña, cuyo idioma materno es el quechua, incrementa su probabilidad de trabajar en un 75,1 por ciento respecto al niño o la niña que tiene otra lengua materna. Así mismo, el niño o la niña que tiene por lengua materna el aymara, casi triplica (294,9 por ciento) esta posibilidad respecto a sus pares que hablan otra lengua. Si residir en el área rural, es una desventaja, el pertenecer a estas poblaciones de lengua quechua o aymara lo es más por cuanto secularmente han sido marginadas.

Si el niño o la niña que asiste a un centro de educación regular, disminuye la probabilidad de trabajar en un 76,8 por ciento con respecto al que no asiste, de hecho, la asistencia a la escuela es un factor de protección que los cubre del riesgo de iniciarse en la actividad laboral prematuramente. Respecto al desayuno escolar, resulta sorprendente el signo del coeficiente, pues indica que este programa no es efectivo para reducir el trabajo infantil. Si bien el desayuno escolar focalizado en poblaciones pobres es eficaz mejorando la asistencia y las facultades cognitivas del niño, no lo es para desalentar el trabajo infantil. El incremento de la probabilidad de que el niño o la niña trabajen en 19,7 por ciento está indicando que el beneficio del desayuno escolar por sí solo no es suficiente, porque no resuelve el problema de fondo, de insuficiencia de recursos del hogar.

En cuanto al nivel educativo del niño o niña, el signo negativo del coeficiente cuando el niño no cuenta con nivel educativo alguno, o está en inicial o primaria, indica que disminuye la probabilidad de que trabajen en 94,3 por ciento, 92,2 por ciento y 72,2 por ciento respectivamente. De hecho, el niño está en la escuela y está cursando un grado educativo, lo que tiene el mismo efecto que la asistencia a un centro educativo regular, en cuanto a la probabilidad de que el niño o la niña trabajen. Respecto a este



resultado, es conveniente señalar que las condiciones que vivieron los niños en edad escolar menores de 14 años durante el año 2007 fueron mejores debido a *Juntos*, un programa de transferencias monetarias que entre las condicionalidades que propone a los hogares rurales más pobres, es justamente la asistencia escolar. Esto podría estar explicando que niños o niñas sin ningún nivel educativo no estén trabajando debido a que se hallan dentro del rango de edades protegido por *Juntos*.

Prosiguiendo con las variables del hogar, el nivel educativo del jefe del hogar, tal como se esperaba, aumenta la probabilidad de que el niño o niña trabaje cuando cuenta con bajos niveles de instrucción elevando este porcentaje en 99,4 respecto al niño donde el jefe del hogar tiene nivel educativo superior. Igualmente, cuando el jefe del hogar cuenta sólo con primaria se incrementa la probabilidad de que el niño o niña trabaje en 80,7 por ciento, respecto al niño donde el jefe del hogar tiene nivel educativo superior. Con relación a la unidad familiar productora de bienes y servicios (con el signo esperado) confirma su condición de demandante de mano de obra familiar y de mano de obra infantil en particular; por lo cual se puede afirmar, con el 0,01 por ciento de nivel de significación, que eleva la probabilidad de que el niño o niña trabaje en 40,8 por ciento.

Si la pobreza es un factor que eleva la probabilidad de que el niño trabaje en 32,1 por ciento, de hecho la pobreza es causa del trabajo infantil y éste, a su vez, es una trampa de pobreza, porque el niño o niña que trabaja no podrán acumular el número de años de estudio que requieren para salir de la pobreza.

Con relación a la demanda de trabajo infantil por parte del hogar, cuando el jefe de hogar es productor agropecuario, con el signo del coeficiente esperado y un nivel de confianza del 99 por ciento, se puede afirmar que en contextos de subsistencia, es un factor que eleva la probabilidad en 95,4 por ciento respecto al niño con jefe de hogar que no es productor agropecuario. El trabajo infantil es, en este caso, una estrategia con la cual la unidad económica familiar se reproduce en sus niveles de subsistencia, porque se trata de unidades familiares de producción, consumo y reproducción, cuyo único propósito es la satisfacción de las necesidades básicas del grupo familiar.

En la fase cualitativa, segunda etapa, la idea predominante recogida es la consideración de que el trabajo infantil es un problema social que expresa desigualdades de orden estructural, se desarrolla en condiciones poco saludables y entra en conflicto con la educación de los niños y las niñas, además; de tener una influencia negativa para el niño, la niña, la familia y la sociedad.

*“constituye una situación aborrecible y un problema social de importantes consecuencias negativas para el niño, su familia y la sociedad, por lo que debe ser prevenido y erradicado”. (Entrevista a César Mosquera, consultor externo de OIT-IPEC, 2009)*

A pesar de lo antes mencionado, la percepción más destacada por expertos y profesionales dedicados a la temática, es aquella que acepta el trabajo infantil mientras no atente contra la salud y la escolaridad.

*“no necesariamente todo trabajo infantil es malo, sobretodo en edades no tan pequeños en el Perú. Comparto la postura de erradicar el trabajo en menores de 12 y regular y mejorar las condiciones de trabajo de quienes están encima de esa edad... parte de este trabajo puede ser positivo para el desarrollo del niño, si el esfuerzo y tiempo dedicado y las condiciones del mismo no atentan contra su salud y educación.”. (Entrevista a Pedro Francke, past coordinador del Foro de la Sociedad Civil en Salud, 2009)*

Respecto al trabajo infantil rural, no existe claridad en cuanto al significado que tiene en estos contextos, por lo que es fundamental iniciar el proceso de reflexión sobre la conceptualización del mismo. El trabajo infantil puede ser remunerado o no, e incluye no sólo actividades agrícolas sino que involucra diferentes servicios que se realizan en el ámbito rural.

*“El trabajo infantil rural está relacionado con otras actividades además de la agrícola. Ahí tú te das cuenta de que hay una debilidad en la definición de lo que es el trabajo infantil rural, involucra poblaciones indígenas, involucra poblaciones que no son indígenas, campesinos, involucra además de actividades agrícolas diferentes servicios que se realizan en el ámbito rural”. (Entrevista a Katia Romero, Coordinadora de IPEC- Peru, OIT, 2009)*

## Conclusiones

En síntesis se puede afirmar a nivel país que, entre los niños o las niñas rurales, los factores más importantes que aumentan la probabilidad de que trabajen, son: la pobreza, la demanda de trabajo infantil por parte de la economía de subsistencia que funciona bajo la lógica de producción, consumo y reproducción, tener como lengua materna el quechua o aymara y residir en el área rural. Asimismo, la asistencia a un centro de educación regular es un factor de protección que cubre al niño o la niña del riesgo de iniciarse en la actividad laboral prematuramente.

El Perú es un país multicultural, sin embargo, la diversidad cultural no es considerada en las políticas públicas y en particular en las políticas de prevención y erradicación del trabajo infantil y en las políticas educativas. Respecto a estas últimas, no existe una educación intercultural para todos. La legislación nacional de trabajo infantil alienta intervenciones culturalmente homogeneizadoras y por tanto inaplicables desde las costumbres y valores de cada cultura.

En el medio rural, el trabajo infantil es percibido como un valor positivo, mientras que, desde los valores urbanos y de la noción de infancia imperante, éste es inaceptable.

En segundo lugar, en el área rural el trabajo infantil es percibido como un espacio de formación y socialización, mientras que desde una mirada urbana, el espacio de formación y de socialización por excelencia, es la escuela.

*“Las políticas deben aprender a recoger las diversas realidades socio-culturales del país y no ser homogéneas en un país multicultural. Usualmente esto deriva en la imposición autoritaria del Estado criollo sobre las poblaciones oriundas”. (Entrevista a Walter Alarcón, investigador social, 2009)*

A partir del determinante “demanda de trabajo infantil del hogar”, se dice que hay una racionalidad económica por la cual la mano de obra infantil es fuerza de trabajo necesaria e indispensable bajo ciertas condiciones del calendario agrícola como la siembra y la cosecha. Entender esta condicionalidad del trabajo infantil en contextos rurales y campesinos es clave para comprender que, desde una política de erradicación del trabajo infantil, no habría espacio para soluciones radicales como las que propone la normatividad existente para cualquier niño menor de 12 años de edad, por lo menos en el corto plazo. Es decir, mientras estas poblaciones sigan siendo pobres y, por tanto, sin capacidad para contratar mano de obra no infantil, es muy difícil que retiren a estos niños de su participación laboral.

Hasta el momento todas las políticas e intervenciones desarrolladas en América Latina han sido ideadas pensando en ocupaciones urbanas y fuera del ámbito familiar, bajo relaciones de dependencia y explotación por parte de terceros, no obstante que el trabajo infantil en la región es fundamentalmente rural y campesino.

El trabajo infantil, en el contexto de la economía campesina, goza de un reconocimiento y aceptación social a pesar de las distorsiones y efectos negativos que tiene sobre la educación porque, culturalmente, se valora el “saber hacer” que es más exigente que el saber teórico que se recibe en la escuela; implica poder actuar sobre la realidad para transformarla. Reconocer esta valoración es clave para toda propuesta que responda a las necesidades y perspectivas de la cultura campesina.

*“Primero es necesario conocer el mundo rural. Saber que pide el mundo rural a la escuela. De repente una Política debiera ser acercar la escuela más a la realidad, a su cotidianidad, que permita a las familias mejorar”. (Grupo focal con especialistas en desarrollo humano y políticas sociales, 2009)*

### **Las escuelas Ayni: una propuesta para el cambio**

La propuesta que se formula a partir de esta investigación, propone renovar la escuela para que imparta una educación intercultural de calidad y se articule a las necesidades y perspectivas de la vida en contextos rurales y campesinos. Esto implica incorporar dentro de la agenda educativa de la escuela, no sólo la alfabetización y educación básica, sino también la formación en capacidades técnicas y productivas

que potencien la productividad en el campo y, por esta vía, eleven el bienestar de sus hogares y el desarrollo local.

Estas escuelas denominadas AYNI<sup>66</sup>, recuperan en su dinámica funcional una tradición pre-hispánica y responden a las necesidades y perspectivas de la vida en contextos rurales y campesinos, lo que implica integrar todas las dimensiones que rodean al niño o niña (familia, cultura, economía, producción, trabajo) bajo un enfoque intercultural, holístico e inclusivo. Las Escuelas AYNI tienen como principios, promover la equidad educativa, superar la exclusión y apoyar el desarrollo local. Funcionan con jornadas educativas ampliadas, alternando la escuela con las prácticas productivas escolarizadas (asistidas por un técnico agropecuario) en el campo y/o en comunidades campesinas locales. Los actores que acompañan el proceso son el Estado, principalmente el sector Educación, gobiernos locales, padres de familia, comunidades campesinas, empresas y otros actores sociales involucrados en la problemática.

Las Escuelas AYNI ejecutarán el programa denominado Sustitución de Trabajo Infantil por Prácticas Productivas Escolarizadas, buscando restituir el derecho a la educación exclusiva a los niños y niñas que combinaban el trabajo con el estudio o estaban excluidos del sistema educativo. Actuará sobre la base de una metodología que alterna durante la semana cuatro días de clases en la escuela (con jornada educativa ampliada) con tres días de prácticas productivas escolarizadas en la unidad productiva familiar, en las tareas que corresponden a la labranza y pastoreo, principalmente. Esta propuesta se inspira en los Centros rurales de formación en alternancia (CRFA) desarrollados en el Perú, aunque se diferencia de los CRFA por incorporar, en su diseño, las necesidades y particularidades propias de la población objetivo de niños y niñas que asisten a la primaria, lo que sugiere intervenir desde el inicio del proceso escolar a diferencia de las escuelas de alternancia dirigidas a los jóvenes que asisten a la secundaria.

El programa tiene como beneficiarios directos a los niños y niñas menores de 14 años, que trabajan en contextos rurales o que son vulnerables a esta situación, y a las familias con niños y niñas trabajadores. Como se reconoce que el problema de fondo es la pobreza, para hacer más eficaz la escuela no es suficiente con hacerla más atractiva articulándola a las necesidades y perspectivas de la vida en el campo, sino que es necesario que encare las restricciones económicas que enfrentan estos hogares. Por ello, el Programa de Sustitución de Trabajo Infantil por Prácticas Productivas escolarizadas deberá entregar una renta o transferencia monetaria condicionada a la participación del niño en el Programa. Esta transferencia monetaria se entregará por cada niño en edad escolar y constituye otro elemento que la diferencia de las escuelas de alternancia

Las prácticas productivas escolarizadas realizadas por los niños o las niñas con acompañamiento del núcleo familiar, serán asistidas por un técnico agropecuario

<sup>66</sup> El Ayni es el intercambio equitativo de jornadas/hombre de trabajo de una familia con otras.



que, bajo la metodología de aprender haciendo, reforzará los aprendizajes técnicos - teóricos impartidos en la escuela. De tal suerte que, tanto los niños o las niñas como la familia, se benefician ampliando y fortaleciendo sus capacidades productivas. A las prácticas productivas escolarizadas se desplazan todos los niños o las niñas de manera itinerante de comunidad en comunidad (tradición ayni) cada semana, dentro de la zona de influencia de la Escuela AYNI.

## Bibliografía

ABDALA, E.

s/a Formación por Alternancia. Un esbozo de la experiencia internacional. Cinterfor/OIT.

En: <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/alternan/pdf/abdal.pdf> (revisado el 17 de diciembre de 2008)

AKABAYASHI, H. y PSACHAROPOULOS G.

1999 The Trade-off between Child Labour and Human Capital Formation: A Tanzanian Case Study. The Journal of Development Studies, Vol. 35, Nº 5, Págs. 120-140.

ALARCÓN, W.

2004 Reflexiones sobre el proceso de erradicación del trabajo infantil en América. El Catoblepas Revista Crítica del Presente, Número 30, agosto 2004, página 12. Política.

En: <http://www.nodulo.org/ec/2004/n030p12.htm> (revisado el 12 de noviembre de 2008)

ALARCÓN, W.

2008 Trabajo infantil en los Andes. Niños y niñas que trabajan en comunidades campesinas de Huancavelica, Perú.

ALCÁZAR L., RENDÓN S. y WACHTENHEIM, E.

2001 Trabajando y estudiando en América Latina Rural: decisiones críticas de la adolescencia. Documento de trabajo 3. Lima: Instituto Apoyo.

ANKER R.

2000 La economía del trabajo infantil. Revista Internacional del Trabajo, Vol. 119, Nº 3, Págs. 283-309.

BHALOTRA S. y TZANNATOS Z.

2003 Child Labor: What Have We Learnt? Social Protection Discussion Paper. Series No. 0317, The World Bank.

BASU K.

1999 Child Labor: Cause, Consequence and Cure, with remarks on International Labor Standards. Journal of Economic Literature, Vol XXXVII.

CORTEZ R. y GIL A.

2003 Factores Determinantes del Trabajo Infantil en Perú. Proyecto social: Revista de Relaciones Laborales, N° 10-11, Págs. 23-29.

DIAZ GILMARTIN, M y RODRÍGUEZ DOMENICI-I, I

1995 El trabajo infantil en el mundo: el estado de la discusión. Cuadernos de Estudios Empresariales, Número 8.

FASIH T.

2007 Analyzing the Impact of Legislation on Child Labor in Pakistan. Policy Research Working Paper 4399. The World Bank.

GARCÍA L.

2004 Oferta de trabajo infantil, oferta de trabajo de los padres y los quehaceres del hogar. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

GROOTAERT Ch. y PATRINOS H.A.

2002 Four-country comparative study of child labor. Banco Mundial. Conferencia sobre la economía del trabajo infantil, Oslo.

GUARCELLO L. y ROSATI F.C.

2007 ¿Does School quality matter for working children?, Understanding Children's Work (UCW) Project, University of Rome Tor Vergata, Working paper.

HANAN J.

1994 Borrowing Constraints and Progress Through School: Evidence from Peru, The Review of Economic and Statistics, Vol 76, N° 1, Págs. 151-160.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

2001 Encuesta de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza 2001, base de datos.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

2007 Encuesta de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza 2007, base de datos.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA-ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO - (INEI- OIT)

2002 Visión del trabajo infantil y adolescente en el Perú: 2001. Lima.

KIS-KATOS K.

2007 The work - schooling trade-off of Indian children. Institute for Economic Research, Department of International Economics, University of Freiburg, Germany.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT / IPEC)

2005 Nuevos desafíos en el combate contra el trabajo infantil por medio de la escolaridad en América Central y América del Sur. San José: OIT.



- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO - OIT/IPEC-SAUMA Pablo  
2007 El Trabajo Infantil en los programas de transferencias en efectivo condicionadas en América Latina. San José: Oficina Internacional del Trabajo.
- PATRINOS, H. A. y PSACHAROPOULOS, G  
1997 Family size, schooling and child labor in Perú - an empirical analysis. En: Journal of population economics, Vol. 10, pág.387-405.
- PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL EN PERÚ.  
2005 Decreto Supremo N° 008-2005-TR (revisado el 20 de noviembre de 2008).  
[http://www.mimdes.gob.pe/dgnna/Plan\\_Nacional\\_Trabajo\\_Infantil.pdf](http://www.mimdes.gob.pe/dgnna/Plan_Nacional_Trabajo_Infantil.pdf)
- PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL EN PERÚ.  
2005 Decreto Supremo N° 008-2005-TR (2005). Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil.  
En: [http://www.mimdes.gob.pe/dgnna/Plan\\_Nacional\\_Trabajo\\_Infantil.pdf](http://www.mimdes.gob.pe/dgnna/Plan_Nacional_Trabajo_Infantil.pdf)
- RAY R.  
2006 Education and Child Labour: a Global Perspective. School of Economics and Finance, University of Tasmania, Discussion Paper 2006-05.
- RODRÍGUEZ, J. y VARGAS, S.  
s/a Escolaridad y trabajo infantil: Patronos y determinantes de la asignación del tiempo de niños y adolescentes en Lima Metropolitana. Consorcio de investigación Económica y Social (CIES).  
En: <http://cies.org.pe/files/active/1/PM40.pdf> (revisado el 11 de enero de 2009)
- VERDERA, F.  
1995 El trabajo infantil en el Perú: diagnóstico y propuestas para una política nacional. Lima: IEP/OIT.
- VERDERA, F.  
2007 La pobreza en el Perú, un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- ZAMBRANO, C.  
2000. Diversidad cultural ampliada y educación para la diversidad. En: Nueva Sociedad, Enero-febrero 2000, núm. 165, Caracas: Editorial Texto.



## CAPITULO IV

# ► RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL

La mayoría de planes de responsabilidad social empresarial son acciones de carácter filantrópico y cortoplacistas. Esta investigación explora el plan de la empresa GMD S.A. del grupo Graña y Montero, y busca alcanzar propuestas para mejorar las actividades planteadas con relación al frente interno.

## Factores claves para el diseño de un plan interno de responsabilidad social empresarial caso: Empresa de Soluciones de Tecnología de la Información GMD S.A.

*Magali Milagros Candía Alvarado<sup>67</sup>, Yessica Castillo Aguirre<sup>68</sup> y María Mercedes Chávez Arcaya<sup>69</sup>*

### Problemática de los planes internos de responsabilidad social empresarial

Cada vez son más las empresas que incorporan como parte de su modelo de gestión políticas de Responsabilidad Social Empresarial (RSE), pues se evidencia que la empresa no solo cumple una función económica, sino también una función social y ambiental, siendo definida ésta como “la forma ética de gestión que implica la inclusión de las expectativas de todos los grupos relacionados a la empresa para lograr el desarrollo sostenible” (Canessa 2005: 16). Marquina (2013) señaló que la sostenibilidad de la empresa pasa, justamente, por lograr una forma de gestionar sus operaciones regulares de tal manera que estas generen valor, tanto para los accionistas, como para todos los grupos de interés.

<sup>67</sup> Lic. en Trabajo Social, Magister en Gerencia Social, promoción 2007 - Universidad Católica del Perú y Magister en Administración Estratégica de Empresas por CENTRUM Católica. Se desempeña en el cargo de Supervisor de Bienestar Social en Compañía Minera Antapaccay del Grupo Glencore.

<sup>68</sup> Lic. en Trabajo Social, Magister en Gerencia Social, promoción 2007 - Universidad Católica del Perú. Se desempeña en el cargo de Analista de Recursos Humanos en la Corporación Weatherford del Perú.

<sup>69</sup> Lic. en Trabajo Social, Magister en Gerencia Social, promoción 2010 - Universidad Católica del Perú. Se desempeña en el cargo de Jefa del área de Proyectos en Salud, Educación y Medio Ambiente, en la Asociación UNACEM – Unión Andina de Cementos.

Esta investigación se planteó en el año 2010 en GMD S.A., empresa de soluciones de tecnología de la información, perteneciente al grupo Graña y Montero. Luego de conocer el trabajo operativo que realizaba y las experiencias de RSE que desarrollaba la empresa se observó que sus acciones se caracterizaban por ser de carácter filantrópico y cortoplacistas, hecho que difería de las realizadas por las otras unidades de negocio de la corporación que, siguiendo los lineamientos de su política de RSE desde el 2006, se encontraban en un estadio mayor orientando su accionar a los grupos de interés internos (colaboradores y accionistas) y externos (comunidad).

El grupo Graña y Montero tuvo como primeras áreas de negocio la minería y el petróleo, sectores que por sus operaciones impactan en los ecosistemas, lo que exigió a la corporación incorporar lineamientos sociales y ambientales en todas sus propuestas de servicio y, por lo tanto, los planes de RSE constituyen un factor clave en la estrategia de negocio.

GMD S.A., orientada principalmente al desarrollo de proyectos de outsourcing de tecnologías de la información, tiene como sus principales grupos de interés a sus clientes -a quienes brindan los servicios- y a sus colaboradores, quienes están encargados de implementarlos. Por lo tanto, sus acciones de RSE a nivel interno priorizan el bienestar de sus colaboradores para potenciar sus capacidades, buscando desarrollar sus ventajas competitivas; sin embargo, GMD no logra alinear a nivel corporativo las prácticas de RSE en el ámbito externo.

En el ámbito corporativo Graña y Montero otorga escenarios favorables para el diseño e implementación de planes de RSE, pues los lineamientos de sus políticas y espacios institucionales promueven estas iniciativas en todas las empresas del grupo con la clara intención de atender las demandas de sus principales grupos de interés y gestionar en forma ética los distintos procesos, tanto al interior, como exterior de la organización.

En este contexto nace el interés por conocer el porqué de la diferencia en la ejecución de la política de RSE de GMD y los grupos de interés priorizados, y surge la interrogante: ¿Cuáles son los elementos o factores claves en el tema de RSE que faciliten o permitan implementar un Plan Interno de RSE en la empresa de soluciones de tecnología de la información GMD, de acuerdo a los intereses de sus principales grupos de interés y los estándares establecidos en la gestión de la RSE? De esta interrogante se desprendieron otras más: ¿Cuáles son los grupos de interés vinculados con la empresas de soluciones de tecnología de la información GMD que poseen las cualidades de poder, legitimidad y urgencia?, ¿Cuáles son las acciones sociales autónomas realizadas por GMD dirigidas a sus grupos de interés?, ¿Cuál es el nivel de cumplimiento de los beneficios otorgados a los grupos de interés vinculados con GMD?, ¿Cuáles son los elemento o factores de RSE percibidos por los ejecutivos y colaboradores de GMD?, ¿Qué elementos o factores deben considerarse para la aplicación satisfactoria de un plan de RSE a nivel interno en los proyectos desarrollados por esta empresa?



Debido al tipo de servicio que ejecuta GMD, se tomó como unidad de análisis a los colaboradores y ejecutivos del proyecto Desarrollo y Mantenimiento (DYM) para el cliente Oficina de Normalización Previsional (ONP). Este proyecto tuvo más de 200 colaboradores organizados en equipos de trabajo encargados de realizar mantenimiento a sistemas existentes y desarrollar nuevas soluciones, y los gerentes de Gestión Humana y Soluciones de Tecnología de la Información de GMD.

El objetivo general de la tesis fue identificar y analizar los principales elementos claves de la responsabilidad social, que permitan a la empresa GMD S.A. implementar un plan de RSE interna, de acuerdo a las necesidades de sus principales grupos de interés y articulados a los estándares establecidos en la gestión y normas de RSE. De este objetivo general se desprendieron los específicos que están relacionados con: a) identificar los principales grupos de intereses vinculados a la empresa GMD S.A. que posean las siguientes cualidades: poder, legitimidad y urgencia; b) identificar las principales acciones sociales autónomas desarrolladas por la empresa dirigidas a los grupos de interés vinculados con ésta; c) conocer el nivel de cumplimiento de los beneficios otorgados a los grupos de interés vinculados con la empresa; d) identificar y analizar los elementos de RSE percibidos por los ejecutivos y colaboradores de la empresa; y e) desarrollar una propuesta de Plan de Responsabilidad Social Interno para la empresa GMD SA. a partir de la aplicación de la Guía Práctica para la Gestión de Proyectos con Responsabilidad Social.

## **Diseño de la investigación**

La investigación es de tipo exploratoria toda vez que el tema de estudio está relacionado con vacíos que existen en el tema de RSE aplicado a una empresa que brinda servicios intangibles.

El estudio se sustentó en la percepción de los gerentes, coordinadores y colaboradores asignados a uno de los proyectos más destacados de GMD: el Proyecto de Desarrollo y Mantenimiento (DYM) que brinda servicios al cliente ONP.

El espacio considerado fueron las instalaciones de GMD en la ciudad de Lima. Las consideraciones y criterios para la selección de informantes claves fueron: que tuvieran entre 2 meses y 12 años de permanencia en la empresa con edades entre 22 y 35 años; cabe resaltar que la mayoría de los ejecutivos y colaboradores fueron de sexo masculino.

Se utilizó la entrevista y el grupo focal como instrumentos para la recolección de la información directa para recoger opiniones, percepciones y apreciaciones de los miembros de GMD sobre lo que es RSE y cómo se podría practicar, proponiendo un plan de RSE para empresas de este rubro.

## **Análisis de objetivos y variables aplicadas**

Para identificar los principales Grupos de Interés (GI) vinculados con GMD, se utilizaron las variables: *poder*, *legitimidad* y *urgencia*; se consideró GI definitivo aquel que posee las tres variables señaladas. Se identificó que de siete GI planteados a nivel teórico, sólo dos poseen las tres variables: en el frente interno, el colaborador y en el frente externo, el cliente.

Tomando en cuenta estas tres variables, los informantes identificaron como acciones dirigidas al colaborador: la atención y prevención de la salud, acciones de confraternidad, acciones de línea de carrera y capacitación; sin embargo, consideraron que la relación familia-trabajador-empresa no es muy fluida y podría mejorarse. A nivel del cliente, se identificó la existencia de un nivel de participación en campañas sociales promovidas por éste, así como la adecuación a las políticas que el cliente propone en las bases de cada contrato.

Para conocer el cumplimiento de los beneficios otorgados a los GI, se usaron las variables: política de bienestar laboral (colaborador), apoyo ante riesgo y vulnerabilidad (comunidad) y satisfacción del cliente. Se identificó que sí existe un nivel de cumplimiento de beneficios, principalmente en aspectos relacionados a prácticas de bienestar laboral, de prevención, para mejorar el clima laboral y compensación indirecta.

Para medir la satisfacción del cliente se identificaron las reuniones permanentes entre gerentes y jefes del proyecto, así como un nivel de asesoría especializado que permitiría generar valor para éste.

Con relación a la comunidad se identificó que existe un nivel de cumplimiento de este beneficio que se canaliza y organiza a través de dos entes, uno formal vía los espacios corporativos institucionalizados como Espacio Azul, y otro informal a través de las propias iniciativas de los colaboradores.

Para analizar los elementos de RSE percibidos por los coordinadores y colaboradores, se utilizaron las variables política corporativa de RSE, definición de RSE, prácticas y motivación para desarrollar la RSE. Se identificó que la política corporativa de RSE es considerada importante pero poco conocida por los miembros de la organización. Por otro lado, consideran que la aplicación de la política de calidad y otras relacionadas con su quehacer son valiosas en el marco de una satisfacción adecuada de un grupo de interés como es el cliente. Asimismo, se identificó que los informantes claves tienen noción del concepto general de RSE; sin embargo, cuando este concepto se vincula al quehacer de la organización donde laboran, lo relacionan con un compromiso hacia su frente interno con el colaborador y, a nivel del frente externo, con la sociedad y el medio ambiente. Se identificó también que las principales prácticas a nivel interno son las relacionadas con acciones de clima laboral, apoyo voluntario a personas de escasos recursos en situación de desastres o vulnerabilidad, y ayudas promovidas



por la corporación. Para desarrollar las prácticas de RSE, los informantes claves precisaron que, a nivel interno, está orientado a propiciar un nivel de satisfacción y compromiso del colaborador, y a nivel externo, imagen y reputación como empresa.

Con relación a las consideraciones que permitan desarrollar un plan de RSE al interior de los proyectos de la organización se consideraron las variables líneas de acción, impactos en los GI y acciones y espacios corporativos. Los gerentes, coordinadores y colaboradores señalaron la importancia de priorizar las acciones de responsabilidad social interna de los grupos de interés y el desarrollo de una herramienta que permita diseñar el plan.

## Resultados de la investigación

- **Identificación de los grupos de interés definitivos para la organización**

La investigación permitió identificar la relación que existe entre la cualidad poder y los principales grupos de interés de la empresa GMD: colaborador, cliente, accionista, comunidad y medio ambiente. Los primeros resultados, demostraron que los colaboradores ejercen poder frente a la empresa porque representan el capital intelectual que genera valor para la organización y que los clientes son el segundo grupo de interés, debido a que sus decisiones afectan en forma directa el proyecto en cuanto a su dinámica propia y el cumplimiento de los entregables solicitados. Los accionistas son reconocidos como un grupo de interés que tiene poder en la toma de decisiones a nivel interno y externo; en tanto, que la comunidad es un grupo de interés que está vinculado con el cliente al cual la empresa da soluciones de tecnología de la información, denominándolo cliente-comunidad. Finalmente, el grupo de interés medio ambiente es reconocido por los miembros de la organización por su importancia, pero sus prácticas no son permanentes al interior de la empresa. Cabe indicar que la variable poder no es identificada por los miembros de la organización en los grupos de interés gobierno y proveedores.

El segundo aspecto que se analizó fue la cualidad legitimidad y su vinculación con los grupos de interés: colaborador, cliente, comunidad y medio ambiente. Los colaboradores, consideran legítimas las acciones de capacitación y programas de salud dirigidos a ellos y a su familia por el impacto que generan éstos en el desarrollo profesional y personal del colaborador. Los clientes consideran legítimas las acciones de adecuación a las políticas del cliente, así como el manejo responsable de la información que ellos administran. A nivel de la comunidad consideran legítimas las acciones de apoyo a la comunidad en casos de vulnerabilidad, como desastres naturales o eventos climáticos, pero siempre vinculándolas con el cliente al que brindan un servicio. Con relación al medio ambiente, consideran legítimas las acciones orientadas al cuidado y preservación a pesar que el accionar directo de su industria no genere un impacto directo. Cabe anotar que los accionistas, gobierno y proveedores, no identifican la cualidad legitimidad.

El tercer aspecto que se analizó fue la cualidad urgencia, la que sólo se encontró en los colaboradores a través de la atención a las emergencias familiares y en los clientes, en el cumplimiento de requerimientos y la atención de imprevistos que demandaran a la empresa de soluciones de tecnología de la información. La cualidad urgencia no fue identificada por los accionistas, comunidad, medio ambiente, gobierno y proveedores.

Los resultados del análisis sobre estas tres cualidades llevó al equipo investigador a identificar como grupos de interés definitivos para la empresa de soluciones de tecnología de la información, solamente a los colaboradores y clientes.

- **Análisis de las acciones autónomas desarrolladas por la empresa**

Los resultados muestran que las acciones autónomas desarrolladas por GMD S.A. se enfocan principalmente en los grupos de interés colaborador, cliente y comunidad. Con los colaboradores se desarrollan acciones de bienestar tales como atención y prevención de la salud, confraternidad, integración familiar, capacitación y línea de carrera, siendo el componente educativo interno uno de los pilares de la política de RSE de la corporación Graña y Montero. En cuanto a los clientes, las acciones identificadas están enfocadas al acogimiento, reconocimiento y estímulo a iniciativas del cliente, como son las campañas sociales que promueve éste, al cual la empresa brinda un servicio y motiva su participación con acciones de apoyo social que van más allá del servicio de tecnología de la información para el cual han sido contratados. A nivel de la comunidad se advierte que las acciones de apoyo son filantrópicas y se brindan principalmente a sectores vulnerables o en fechas especiales como Navidad.

- **Beneficios otorgados a los grupos de interés**

Los resultados demuestran que los principales beneficios otorgados a los principales grupos de interés son a través de la política de bienestar laboral con acciones de prevención de la salud, mejora del clima laboral, percepción de los colaboradores sobre las prácticas de vinculación familia-empresa y compensación directa, las cuales se considera que se otorgan en forma adecuada permitiendo la mejora del desempeño y la productividad al interior de la organización. Un segundo beneficio, es la satisfacción del cliente. Por otro lado, los espacios corporativos para canalizar apoyos a la comunidad son considerados un beneficio a partir de las iniciativas de los colaboradores por desarrollar acciones de apoyo social, a través de colectas o donación de materiales.

- **Elementos o factores de RSE percibidos por los miembros de la organización**

La política de RSE es conocida por un grupo de colaboradores pero no es percibida como operativa por la mayoría de ellos, relacionándola con las normas ISO que la empresa desarrolla para el proceso con sus clientes. Por otro lado, la definición que responsabilidad social que identifican los colaboradores de la organización está



vinculada a aspectos de filantropía y apoyo social, identificando que las prácticas de RSE se dan en otras empresas del grupo Graña y Montero donde cuentan con proyectos mineros.

Bajo este escenario, las prácticas de RSE para los colaboradores están enfocadas en acciones de clima laboral y a nivel externo a través de acciones de carácter filantrópico, orientadas a la donación de dinero y de tiempo libre u otras acciones. Finalmente, las motivaciones para desarrollar acciones de RSE por parte de la empresa, son percibidas por los colaboradores como necesarias para tener un reconocimiento a nivel de la sociedad y sus clientes, y consideran que, desarrollarlas, permitirá afianzar o establecer relaciones a largo plazo con los clientes actuales y potenciales.

## Conclusiones

Sobre los elementos claves en RSE que facilitan o permiten implementar un Plan interno de RSE y considerando las necesidades de sus principales grupos de interés, se identificó prioritario el conocimiento adecuado de la política de RSE de la empresa por parte de todos los miembros de la empresa. El segundo elemento a considerar es el enfoque para el desarrollo de las acciones sociales que ejecute la organización, el mismo que necesariamente debe partir por la identificación de la empresa, la organización de sus servicios y el conocimiento de sus principales grupos de interés. Y como tercer elemento se determinó el alineamiento de los miembros de la organización con las iniciativas planteadas por la empresa partiendo por involucrar a los líderes formales e informales, y revisar la estrategia de comunicación interna para que difunda las prácticas de la empresa.

La segunda constatación es que los grupos de interés vinculados a GMD SA. que poseen las cualidades de poder, legitimidad y urgencia, son los colaboradores y los clientes, ya que sus demandas y exigencias son legítimas y sus necesidades urgentes, por tanto influyen en las decisiones y acciones de la empresa. Se identificó, además, que la comunidad adquiere poder y urgencia cuando está vinculada al grupo de interés cliente.

Sobre las acciones sociales autónomas, se identificó que los miembros de la empresa cumplen con desarrollar estas acciones, sin embargo su nivel de ejecución es muy débil especialmente en lo relacionado al medio ambiente, a la integración y al acceso masivo a los sistemas privados de salud para sus familiares.

Es evidente que los beneficios otorgados por la empresa a los grupos de interés son adecuados con relación a su política de bienestar y clima laboral, favoreciendo el bienestar laboral, las relaciones de cooperación y compañerismo; sin embargo, en cuanto a los beneficios, podría haber mejoras en las coberturas para los miembros de la familia. Asimismo, la compensación indirecta se consideró adecuada a través de programas como el círculo de la excelencia, programas de capacitación y apoyo económico en situaciones de emergencia.

En cuanto a los elementos o factores percibidos, para los ejecutivos y colaboradores la política corporativa de RSE es importante, pero no cercana para los colaboradores; la definición de RSE está relacionada con la filantropía, por tanto sus prácticas son ponderadas como filantrópicas y de corto plazo. Se identifica también la necesidad de fortalecer la relación de la empresa con sus clientes y los colaboradores de la empresa.

Asimismo, ha sido importante identificar los factores o elementos claves para ejecutar un plan de RSE, entre ellos: reconocer el tipo de negocio y los grupos de interés vinculados a la organización partiendo de una línea base para la implementación de planes específicos por cada proyecto que desarrolle la empresa; realizar un diagnóstico socio demográfico por cada proyecto a fin de identificar las principales de necesidades y características a los grupos de interés; y, desarrollar el Plan de RSE partiendo de una metodología validada<sup>70</sup>.

## Recomendaciones

Con la finalidad mejorar la implantación de la RSE en la empresa, el equipo de estudio recomienda conformar un comité o grupo impulsor de la RSE partiendo de la metodología propuesta con los grupos de interés priorizado (colaborador – cliente) y aplicar el ISO 26000 de tal manera que permita conocer el nivel de responsabilidad social, su relación como lo grupos de interés y cumplir con los compromisos establecidos.

También es recomendable enfocar la responsabilidad social interna en las líneas de capacitación y formación. Por ejemplo, otorgar oportunidades de aprendizaje y desarrollo a los empleados con condiciones de realizar línea de carrera, identificar la experiencia del personal contratado por proyecto y orientar la asimilación de habilidades blandas, entre otras.

De igual forma, desarrollar una estrategia de comunicación interna y externa que socialice y difunda los conceptos claves de RSE, afianzar la relación familia-empresa creando espacios y prácticas laborales que promuevan esta integración, y fomentar las acciones que fortalezcan el clima laboral y que éstas sean reconocidas por los colaboradores.

<sup>70</sup> El equipo investigador sugiere la metodología Deming.



## Bibliografía

BEDOYA, Carlos.

Derechos Laborales y Responsabilidad Social Empresarial en el Perú: estudio de casos y líneas de base. Lima: Centro de Asesoría Laboral del Perú.

BENAVIDES DE BURGA, Marcela.

2001 Responsabilidad social empresarial: un compromiso necesario. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

CANESSA, Giuliana

2005 El ABC de la Responsabilidad Social Empresarial en el Perú y en el Mundo. Lima: Perú 2021.

CARAVEDO, Baltazar.

2013 Energía Social y Liderazgo Transformador: a propósito del ADN de la Sociedad Peruana. Lima: Universidad del Pacífico-Centro de Investigación.

CARAVEDO, Baltazar

2004 La Revolución de las significaciones, liderazgo, empresas y transformación social. Lima: Universidad del Pacífico-Centro de Investigación.

CARAVEDO, Baltazar

1996 Empresa, Liderazgo y Sociedad: Hacia una estrategia de responsabilidad social estratégica. Lima: Perú 2021-SASE

COMMENNE, Vicente

2006 Responsabilidad Social y Ambiental: el compromiso de los actores económicos. Francia: Charles Léopold Mayer.

DEL CASTILLO, Elsa

2011 Guía Práctica para la Gestión de Proyectos con Responsabilidad Social. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

FERNÁNDEZ, Roberto

2005 Administración de la Responsabilidad Social Corporativa. Madrid: Edisa.

FRANCO, Pedro

2009 El Gobierno Corporativo en el Perú: reflexiones académicas sobre su aplicación. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

GARRALDA, Joaquín

2008 Hacia la empresa razonable. España: Lid Editorial.

HERNANDEZ, Roberto

2010 Metodología de la investigación. Quinta edición. Chile: Mc Graw Hill.

KLIKSBERG, Bernardo

2004 Más ética, más desarrollo. Argentina: Temas Grupo Editorial SRL.

MARQUINA, Percy

2011 Diagnóstico de la Responsabilidad Social en Organizaciones Peruanas: una aproximación interinstitucional y multidisciplinaria. Lima: CENTRUM Católica.

MEJÍA, Julio

2002 Problemas Metodológicos de las Ciencias Sociales en el Perú. Lima: Universidad Mayor de San Marcos.

PORTOCARRERO, Felipe

2006 Situación de la Responsabilidad Social Empresarial en la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en el Perú. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

SABINO, Carlos

1992 El proceso de investigación: una introducción teórico-práctica. Caracas: Panamo

SARRIES, Luis

2008 Buenas prácticas de Recursos Humanos. España: ESIC Editorial.

SCHWALB, María Matilde.

2008 Responsabilidad Social: fundamentos para la competitividad empresarial y el desarrollo sostenible. Segunda Edición. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

SCHWALB, María Matilde.

2010 Experiencias exitosas de responsabilidad social empresarial. Lima: Centro de Investigación Universidad del Pacífico.

SIERRA, Jorge

2007 RSE: Responsabilidad Social Empresarial: lecciones, casos y modelos de vida. Colombia: Indupalma.



La presente investigación se sustenta en tres argumentos centrales: el sector de los medios de comunicación, uno de los que menos referencias presenta respecto a los diferentes énfasis dados a la implementación y difusión de experiencias en materia de responsabilidad social; el segundo se refiere a la importancia que adquiere el desempeño socialmente responsable de este sector dada su valiosa y delicada función social; y el tercero, al desempeño organizacional socialmente responsable en el marco de la gerencia social.

## La responsabilidad social de los medios de comunicación en el Perú. Caso Grupo RPP, período 2008-2011

*Raúl Pasco Ames*<sup>71</sup>

Durante la última década, la responsabilidad social ha sido promovida de una manera significativa a nivel del sector privado bajo la denominación de responsabilidad social empresarial o corporativa. Sin embargo, tales acciones se han desarrollado de manera heterogénea según sectores y tipos de empresas; así, el mayor nivel de aplicación y difusión de experiencias se ha registrado entre las empresas extractivas, de transformación y de servicios financieros, y -en particular- entre aquellas de alcance multinacional. Por otro lado, en el campo de la investigación no son muchos los esfuerzos que dan cuenta de experiencias concretas de responsabilidad social desarrolladas a nivel del sector de los medios de comunicación, especialmente en el Perú.

No hay duda que los medios de comunicación juegan un papel fundamental en el desarrollo dado su natural rol de servicio a la comunidad. Cuando emiten información oportuna, veraz y transparente, contribuyen a que los actores sociales desarrollen sus capacidades y tomen decisiones informadas para mejorar su calidad de vida. A nivel de América Latina, son cada vez más las empresas de medios de comunicación – y en particular los medios masivos como la radio- que vienen trabajando por incorporar la responsabilidad social como una estrategia de gestión, contribuyendo con la solución de álgidos problemas sociales. Sin embargo, dado el carácter oral de los medios de comunicación radial, sus experiencias y contribuciones al logro de objetivos y principios globales de desarrollo no son necesariamente registradas a través de procesos rigurosos de investigación. En ese marco, la investigación agrega valor al conocimiento concreto en el campo la responsabilidad social, con énfasis en el sector de los medios de comunicación, en base a las experiencias de una empresa líder de los medios de comunicación del Perú y de Iberoamérica.

<sup>71</sup> Economista, Magíster en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con Diplomado de Alta Especialización en Dirección de Proyectos (PMI) por Instituto para la Calidad de la misma universidad. Ha seguido programas de formación en Responsabilidad Social del INCAE Business School, de Perú- 2021 y el Global Reporting Initiative, así como el Programa de Perfeccionamiento de la Acción Directiva de la Universidad de Piura. Ha sido director regional y coordinador nacional de programas en CARE Internacional en Perú, coordinador de programas en el Servicio Holandés de Cooperación para el Desarrollo en Perú, Bolivia y Ecuador, Gerente de Responsabilidad Social del Grupo RPP y Director de Proyectos de Consultoría Social en el Instituto SASE. Actualmente, es Coordinador de Planeamiento de Políticas Sociales en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y Profesor de la Maestría en Gerencia Social de la PUCP.

En cuanto a la relevancia de la investigación respecto de los objetivos y materias fundamentales de la Gerencia Social, es importante señalar que el desempeño socialmente responsable de las organizaciones y de las empresas en particular es una de las condiciones básicas para hacer posible una Gerencia Social efectiva y así contribuir al bien común y al desarrollo sostenible (Viviano, 2012). También es importante precisar que el desempeño ético, la perspectiva estratégica de las acciones organizacionales, la responsabilidad social, el mercadeo social, la productividad social, así como el empleo de elementos de la gerencia moderna -aspectos que se abordan en el caso materia de la investigación- forman parte de los objetivos y áreas de formación profesional en el campo de la Gerencia Social<sup>72</sup>.

### **Objetivos de la investigación**

En ese marco, el objetivo general de la investigación fue describir y analizar las acciones realizadas por el Grupo RPP en el período 2008-2011 en el contexto de las iniciativas globales y regionales de responsabilidad social con el fin de contribuir con la mejora continua de la gestión de la empresa, aportando conocimientos relevantes en el campo de la responsabilidad social de los medios de comunicación.

Los objetivos específicos fueron: a) identificar y caracterizar las iniciativas de responsabilidad social realizadas por el Grupo RPP en el período 2008-2011, b) describir y analizar la relación existente entre las iniciativas desarrolladas por el Grupo RPP en el período 2008- 2011 y las iniciativas globales y regionales de responsabilidad social, y c) describir y analizar los mecanismos de medición y comunicación, así como los principales impactos de las iniciativas de responsabilidad social y del desempeño organizacional del Grupo RPP en el período 2008-2011.

### **Perfil de la organización en estudio.**

El Grupo RPP es un grupo empresarial multimedia peruano del sector de los medios de comunicación, tiene un alcance nacional e internacional y está orientado a "... integrar a los peruanos en la búsqueda de una mejor calidad de vida a través del entretenimiento y la información..." (GRUPO RPP 2011). Sus orígenes se remontan al 07 de octubre de 1963 cuando Radio Programas del Perú, una nueva cadena radial conformada por doce emisoras, comenzó a transmitir con "una sola voz para todo el país" (Alegria, 1993).

Cincuenta años después, las oportunidades del entorno, el desarrollo de la tecnología, así como la visión, la capacidad innovadora y laboriosidad de sus líderes, han hecho del Grupo RPP una empresa familiar constituida como sociedad anónima cerrada (S.A.C) que, habiendo empezado con una sola estación informativa, ha pasado a contar con un portafolio de medios noticiosos y de entretenimiento, y de tres plataformas que

<sup>72</sup> Pontificia Universidad Católica del Perú. Maestría en Gerencia Social. 03 de octubre de 2012 <<http://posgrado.pucp.edu.pe/maestrias/interdisciplinarias/gerencia-social/>>



incluyen radio<sup>73</sup> internet y televisión<sup>74</sup>. Durante el tiempo transcurrido, a pesar de los retos y modificaciones ocurridos en la empresa en respuesta a los cambios en el entorno y a las nuevas oportunidades de mercado, la integración y la mejora de la calidad de vida de los peruanos han sido y siguen siendo los elementos relevantes, inspiradores de los esfuerzos del Grupo RPP.

Hoy en día, los miembros de la tercera generación de la empresa familiar se encuentran en la dirección asumiendo roles a nivel de la presidencia y de las vicepresidencias del directorio. Así, el Grupo RPP constituye un referente de sostenibilidad para las empresas familiares en un contexto en el que pocas de ellas logran mantenerse en el mercado al pasar a la segunda generación y, menos aún, al pasar a la tercera generación.

## Marco teórico

El marco teórico de la investigación hace referencia a las principales iniciativas globales de responsabilidad social que deberían servir de marco a tales acciones, así como a la responsabilidad social como una estrategia de gestión inherente al accionar de todo tipo de organizaciones en la búsqueda permanente del desarrollo sostenible. Considerando la importancia de las empresas privadas y de los medios de comunicación privados en esa búsqueda, así como las características particulares de la organización motivo de la presente investigación, también incluye elementos relevantes de la responsabilidad social empresarial y de los medios de comunicación.

Igualmente considera elementos relevantes del marketing social como táctica empleada por los medios de comunicación para implementar parte de sus acciones de responsabilidad social a fin de promover cambios de conducta positivos entre sus audiencias con una perspectiva de desarrollo sostenible.

También toma en cuenta otras investigaciones similares, relacionadas con la responsabilidad social de los medios de comunicación realizadas a nivel de América Latina y del Perú.

Finalmente, partiendo de las referencias antes señaladas, presenta una serie de conceptos relevantes relacionados con la investigación que sirvieron de base para la recolección, análisis e interpretación de la información correspondiente a cada una de las preguntas y objetivos específicos de investigación.

## Investigaciones previas sobre la responsabilidad social de los medios de comunicación.

De acuerdo a la revisión bibliográfica realizada durante investigaciones previas (MARQUINA, Percy, et al. 2011) y durante esta investigación, resulta evidente que se registran más avances de carácter teórico que investigaciones empíricas sobre la

<sup>73</sup> Emisoras noticiosas: RPP Noticias y Radio Capital; emisoras de entretenimiento: Studio 92, Radio Oxígeno, Radio Felicidad, Radio La Zona y Radio Corazón. Todas ellas también transmiten vía internet.

<sup>74</sup> RPP TV Canal 10, emite contenidos a través de la señal de cable, desde enero de 2011.

responsabilidad social de las organizaciones en general. Esta apreciación es aún más evidente cuando se trata de la responsabilidad social de los medios de comunicación en la región y en el caso de los medios peruanos en particular.

Respecto de la responsabilidad social de los medios de comunicación en América Latina se identificó el estudio “La otra cara de la libertad. La responsabilidad social en los medios de comunicación de América Latina” (FNPI, 2008), desarrollado en base a una muestra de 37 empresas y grupos empresariales de medios de comunicación de 12 países incluido el Perú; la muestra no incluyó a ningún medio de comunicación radial peruano.

En cuanto a la responsabilidad social de los medios de comunicación en el Perú, se pueden mencionar, entre otros, los siguientes estudios: “Autorregulación en marcha. Avances y dificultades en la presentación de los Códigos de Ética” (FREUNDT-THUME, 2006), que busca identificar y analizar el nivel de cumplimiento de los medios en la presentación de sus códigos de ética en el marco de la Ley de Radio y Televisión a más de dos años de su promulgación, así como de identificar la rigurosidad de los mismos en cuanto a principios y a nuevos mecanismos de relación con la audiencia; “Diagnóstico de la Responsabilidad Social en Organizaciones Peruanas. Una aproximación interinstitucional y multidisciplinaria” (MARQUINA, Percy, et al. 2011) que presenta un diagnóstico de la gestión de la responsabilidad social en Perú y cuantifica el progreso de diferentes tipos de organizaciones en esta materia incluyendo a los medios de comunicación; y “¿Cómo se entiende la RS en los medios de comunicación peruanos?” (RAMÍREZ Julianna y Mario VILLACORTA, 2011) estudio orientado a conocer el concepto y las percepciones sobre responsabilidad social de los medios de comunicación, desde la perspectiva de los directivos, periodistas, consumidores o audiencias, expertos y organizaciones de la sociedad civil.

## **Diseño de la investigación**

El estudio tiene un enfoque cualitativo, es de naturaleza no experimental y pretende explorar y describir las experiencias de una organización en particular sobre las materias centrales de la investigación en un período dado. Considerando que se concentra en una experiencia concreta que puede ser considerada especial por permitir confirmar los alcances del marco teórico de referencia, o por permitir explorar y describir una experiencia relevante, la investigación se desarrolla como un estudio de caso único y descriptivo.

Las unidades de análisis del estudio son el Área de Responsabilidad Social del Grupo RPP, así como los compromisos, estrategias, iniciativas y experiencias de responsabilidad social del Grupo RPP y sus respectivos impactos. Las principales fuentes de información fueron los directivos y ejecutivos encargados de la gestión de las acciones de responsabilidad social en el Grupo RPP, tales como las instancias de Dirección, la Gerencia de Asuntos Corporativos, así como la Coordinación y demás miembros del área de Responsabilidad Social de la empresa en estudio.

La recolección de la información comprendió dos etapas claves. La primera correspondió a la inmersión inicial en el campo basada en observación participante y entrevistas no estructuradas con todas las unidades de información, preparación de documentos internos tales como reportes de reuniones, sistematizaciones de experiencias, políticas, documentos para presentaciones en eventos académicos e informes de gestión, entre otros. La segunda consistió en la recolección de datos para el análisis y se sustentó, principalmente, en la revisión documental y en entrevistas puntuales con algunas de las unidades de información para completar o precisar información específica. Las preguntas y objetivos de investigación y los conceptos relevantes guiaron el levantamiento, organización y análisis de la información.

## Conclusiones de la investigación

Estas se encuentran organizadas en función de las respectivas preguntas y objetivos de investigación, y de los conceptos relevantes que la orientaron.

### Las iniciativas de responsabilidad social del Grupo RPP.

Las materias fundamentales de responsabilidad social priorizadas fueron: gobernanza organizacional, prácticas justas de operación y participación y desarrollo de la comunidad. Un aspecto importante es la integración de la responsabilidad como estrategia de gestión de la empresa que se expresa en el “Compromiso del Grupo RPP”, documento de gestión que presenta su visión, misión, principios y valores, así como sus áreas prioritarias sobre sociedad y desarrollo, y mecanismos de autorregulación que incluyen los lineamientos y códigos de ética de la SNR TV<sup>75</sup>, del CONAR<sup>76</sup> y los estándares profesionales del Grupo RPP.

El Grupo RPP implementó diversas iniciativas de comunicación en materia de responsabilidad social basadas en sus cinco áreas prioritarias sobre sociedad y desarrollo<sup>77</sup> a través de sus programas, campañas sociales de información y sensibilización, premios y/o reconocimientos. A nivel de campañas de información y sensibilización, resaltaron temas como la nutrición infantil, la prevención del consumo de bebidas alcohólicas en menores de edad, el cuidado del agua, el cuidado del aire, y el respeto a las normas de tránsito.

Las campañas sociales de comunicación y sensibilización siguieron los principios del marketing social y se realizaron estableciendo alianzas estratégicas con empresas privadas, entidades públicas, entidades de cooperación internacional y organizaciones no gubernamentales, a fin de promover cambios positivos de comportamiento desde una perspectiva social<sup>78</sup>.

<sup>75</sup> SNVRT: Sociedad Nacional de Radio y Televisión.

<sup>76</sup> CONAR: Consejo Nacional de Autorregulación Publicitaria.

<sup>77</sup> Salud, educación, medio ambiente, seguridad y justicia.

<sup>78</sup> Alicorp, organizaciones no gubernamentales integrantes de la Iniciativa contra la Desnutrición Infantil; Backus, MIMDES/MIMP; entidades de cooperación internacional integrantes del Grupo Agua; y MTC entre otros.

El Grupo RPP también actuó como coorganizador o auspiciador de premios, reconocimientos o distintivos promovidos por universidades, empresas privadas y organizaciones promotoras de la responsabilidad social<sup>79</sup> y como miembro de consejos directivos de iniciativas sociales de organizaciones empresariales<sup>80</sup>. También participó en el desarrollo de iniciativas de alcance global tales como la ISO 26000 de Responsabilidad Social<sup>81</sup> y en los procesos de consulta para la formulación del Suplemento Sectorial del Global Reporting Initiative (GRI) de los Medios de Comunicación<sup>82</sup>, así como en la Red Perú del Pacto Mundial de las Naciones Unidas que promueve principios en materia de derechos humanos, trabajo, medio ambiente y anticorrupción.

### **Relación entre las acciones del Grupo RPP y las iniciativas globales y regionales de responsabilidad social.**

En cuanto a la relación con la ISO 26000, los procesos de elaboración y difusión de “El Compromiso del GRUPO RPP”, así como las iniciativas de comunicación realizadas durante el período en estudio, guardan relación con las materias fundamentales de gobernanza organizacional, prácticas justas de operación, y participación y desarrollo de la comunidad.

La campaña de nutrición infantil y los contenidos desarrollados en varios de sus programas radiales de salud, guardan relación con los Objetivos del Milenio (ODM) N°1 y 4, referidos a la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, y a la reducción de la mortalidad infantil, respectivamente. Las campañas de cuidado del agua y del aire, tienen relación con el ODM N° 7 sobre sostenibilidad del medio ambiente.

Existe un vínculo formal entre el Grupo RPP y el Pacto Mundial de las Naciones Unidas desde el año 2006 cuando la empresa suscribió su compromiso con el cumplimiento de los 10 Principios de Pacto Mundial.

Con relación a las iniciativas de los principales medios de comunicación de América Latina, el Grupo RPP ha venido impulsando iniciativas para construir relaciones éticas, transparentes y solidarias con sus grupos de interés o stakeholders, para mejorar la calidad de vida de sus audiencias, trabajando por la calidad periodística, la construcción de ciudadanía, la transparencia, la libertad de expresión, la integridad periodística y la publicidad responsable. Tanto en los medios de la región como en el Grupo RPP resaltan las campañas sociales en las áreas de salud, medio ambiente y emergencias. En este sentido, el “Compromiso del Grupo RPP” es una iniciativa relevante en materia de gobernanza organizacional, área fundamental de la responsabilidad social.

<sup>79</sup> Premio Creatividad Empresarial, Proyecto Selva Ganadora, observatorio ciudadano Lima Cómo Vamos, Premio Protagonistas del Cambio, Iniciativa Inversión en la Infancia, y Distintivo Empresa Socialmente Responsable.

<sup>80</sup> Asociación Empresarios por la Educación.

<sup>81</sup> Comité Perú.

<sup>82</sup> Seminario Latinoamericano de Indicadores de Sostenibilidad para el Sector de los Medios de Comunicación- ANDI, AVINA, UNESCO, FNPI, Universidad Javeriana- Brasilia, 2010. Seminario Calidad Periodística, Transparencia y Sostenibilidad de los Medios- FNPI, CAF, AVINA, Universidad Javeriana- Cartagena de Indias, 2011.



Como en el caso de los principales medios de la región, la empresa desarrolla sus iniciativas de responsabilidad social a través de sus contenidos de programación, campañas sociales de información y sensibilización y premios o reconocimientos, así como de auspicios a iniciativas sociales de otras organizaciones.

Las primeras experiencias de responsabilidad social, tanto a nivel de los medios de la región como del Grupo RPP, se iniciaron hace más de 10 años atrás bajo el liderazgo de sus dueños y/o directivos, sin necesariamente denominarlas como tal.

Como la mayoría de medios de la región, el Grupo RPP estableció alianzas para desarrollar campañas sociales de información y sensibilización y premios, compartiendo conocimientos, recursos humanos y recursos financieros.

### **Medición y comunicación de las iniciativas de responsabilidad social y del desempeño organizacional.**

Las campañas sociales de información y comunicación, y en particular las campañas de nutrición infantil y de cuidado del agua fueron evaluadas por empresas especializadas de investigación como CPI e IMASEN respectivamente. En ambos casos, los estudios mostraron cambios positivos en los conocimientos, percepciones y actitudes de las audiencias respecto de los temas y mensajes principales difundidos en las campañas, y fueron reconocidas por poner en la agenda pública temas sociales de primera importancia, por la solidez de sus alianzas, por contar con procesos estructurados de gestión para el diseño, implementación y evaluación, por la claridad de sus mensajes, por promover la capacitación de los periodistas y por contar con una pauta radial de amplio alcance y frecuencia.

La evaluación de las percepciones de las audiencias respecto de la relevancia de RPP Noticias en el tratamiento de temas de campaña, en relación a otros medios, fue realizada como parte de los procesos de evaluación de campañas antes mencionadas. En el caso de las campañas de nutrición infantil y cuidado del agua, la radio fue mencionada como el medio más importante en cuanto al tratamiento de estos temas.

Los estudios de la imagen corporativa de la empresa a nivel de la opinión pública, de los líderes de opinión y del sector empresarial, tomando en cuenta características como responsabilidad social, apoyo a la educación, promoción de la protección del medio ambiente y apoyo a la comunidad, colocaron a RPP Noticias en el primer lugar en el conjunto de esos atributos durante el período en estudio, siendo considerada como la mejor empresa de radio, la emisora de radio preferida y la emisora de radio informativa más confiable.

El estudio de reputación corporativa realizado en el año 2011 por Reputation Institute, ubicó a RPP Noticias en el segundo lugar de las 53 empresas evaluadas en el Perú, y en el primer lugar de los medios evaluados a nivel de 41 países. Las variables de mayor

calificación para el medio fueron integridad, ciudadanía y liderazgo, elementos claves de la responsabilidad social corporativa.

Durante el período en estudio, el Grupo RPP centró su atención tanto en la preparación y difusión de los Informes de Progreso del Pacto Mundial de las Naciones Unidas y en la elaboración de informes anuales internos de gestión que incluyeron una sección dedicada a sus acciones de responsabilidad social. Como la mayoría de los principales medios de comunicación de la región, el Grupo RPP aún tiene el reto de elaborar sus memorias de sostenibilidad bajo la metodología del GRI.

### **Aspectos relevantes de las experiencias de RSE Grupo RPP para el sector de los medios de comunicación.**

Una visión organizacional con elementos que trascienden hacia a la sociedad en su conjunto y una cultura de innovación, inspiran y guían a la empresa hacia el éxito organizacional desde una perspectiva privada y social.

En un contexto globalizado, las acciones sociales de las organizaciones cobran mayor sentido y relevancia cuando están alineadas con las iniciativas globales de desarrollo y de responsabilidad social.

Las alianzas estratégicas entre los medios de comunicación y otras organizaciones en torno de objetivos comunes, permiten compartir experiencias, recursos y esfuerzos para llevar adelante iniciativas sociales de amplio alcance e impacto social.

La visión positiva del futuro, el liderazgo y la gobernanza organizacional, aportan a la eficiencia y a la sostenibilidad de las operaciones y de la contribución social de la empresa, que se expresan en servicios de calidad, generación de puestos de trabajo e ingresos.

Las campañas sociales de información y sensibilización constituyen mecanismos efectivos de responsabilidad social de los medios de comunicación en cuanto a la materia fundamental de participación y desarrollo de la comunidad, en tanto aportan al cambio de comportamientos a nivel individual - conocimientos, percepciones y actitudes - con efectos positivos en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Los medios masivos de comunicación social, y la radio en particular, permiten llevar mensajes positivos de cambio a gran escala y a diferentes audiencias. Al mismo tiempo, permiten poner en la agenda pública temas relevantes para convocar la acción institucional en la atención de los problemas sociales.

La suscripción y aplicación de compromisos de autorregulación para la producción y difusión de contenidos informativos y de publicidad facilitan a los medios de comunicación un desempeño socialmente responsable, pues brindan orientaciones concretas para el autocontrol del impacto de sus actividades sobre sus audiencias,



aportando a la minimización de la denominada “huella cerebral”<sup>83</sup> de los medios de comunicación (GRI, 2012).

El desempeño responsable de los medios de comunicación contribuye a su imagen y a su reputación, que se expresan en reconocimiento social tanto a nivel de la opinión pública como de los líderes de opinión y de las organizaciones del sector empresarial. En un contexto de mercado cada vez más exigente respecto del rol de las empresas, ello también contribuye a la fidelización de los clientes y audiencias y en la sostenibilidad de los medios de comunicación.

## Recomendaciones y sugerencias

Profundizar los avances conseguidos en cuanto a la materia fundamental de gobernanza organizacional abordando otros temas relevantes en esta área; mantener los logros en materia de participación y desarrollo de la comunidad, y evaluar el abordaje de las demás materias fundamentales de la responsabilidad social.

Incluir entre las funciones del Defensor del “Compromiso del GRUPO RPP” el papel de Defensor de la Audiencia, para conocer de primera fuente las opiniones y sugerencias de sus audiencias acerca de los contenidos de programación y de los contenidos publicitarios, a fin de tomar acciones oportunas de ajuste y/o corrección.

Dar seguimiento al proceso de difusión e implementación del “Compromiso del GRUPO RPP” y revisar de manera periódica los contenidos, pues un factor importante para el progreso de un medio de comunicación es la eficacia de sus mecanismos de autorregulación.

Concluir con la elaboración del Manual de Estilo de RPP Noticias y asegurar su difusión y aplicación activa entre los comunicadores de sus tres plataformas de comunicación. Sobre esa base, promover la preparación de manuales similares adaptados a los requerimientos de los demás medios del Grupo RPP.

Dada su relevancia para la realidad peruana, considerar el desarrollo de nuevas campañas de información y sensibilización tales como la promoción de una cultura de paz, y la prevención de la violencia intrafamiliar y/o contra la mujer (con MIMP<sup>84</sup> y GIZ<sup>85</sup>), la protección de la niñez (con MIMP, MINEDU<sup>86</sup> y UNICEF<sup>87</sup>) y el aprendizaje temprano (con MINEDU y UNICEF).

Desarrollar nuevas campañas de información y sensibilización para los demás medios radiales del Grupo RPP, en función de sus audiencias y formatos, de la relevancia social de los temas y de la posibilidad de impulsar alianzas estratégicas que contribuyan a su realización.

<sup>83</sup> Alude al impacto y a la influencia que tienen los contenidos de los medios en la sociedad, los cuales pueden afectar las actitudes, las creencias y las opiniones de sus audiencias.

<sup>84</sup> Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

<sup>85</sup> Agencia Alemana para la Cooperación Internacional

<sup>86</sup> Ministerio de Educación

<sup>87</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Continuar con una participación activa en los espacios e iniciativas relevantes de responsabilidad social, a nivel nacional e internacional, para estar permanentemente informado y en contacto activo con organizaciones y experiencias relevantes, a fin de mantener el liderazgo en esta área de gestión de la empresa.

Explorar oportunidades para llevar adelante iniciativas de comunicación en materia de lucha contra la corrupción en el marco de los compromisos de la empresa con los Principios del Pacto Mundial. Las Conferencias Anticorrupción que organiza la Contraloría General de la República, así como la preparación de campañas conjuntas de información y sensibilización en esta materia son opciones a considerar.

Evaluar la institucionalización de las memorias de sostenibilidad bajo la metodología del GRI, como instrumento de gestión de la empresa. Aparte de su utilidad intrínseca en cuanto a la responsabilidad social, puede significar un nuevo factor de diferenciación y liderazgo para la empresa con respecto a los demás medios de comunicación del país y de la región.

Dado su carácter transversal, integrar de manera explícita elementos e indicadores claves de responsabilidad social a nivel de los procesos e instrumentos de planeamiento estratégico y operativo de la empresa, asignando de manera formal roles concretos a las diferentes gerencias en función de sus respectivas funciones y responsabilidades en esta materia.

Desarrollar campañas sociales a nivel de las radios de entretenimiento y evaluar la viabilidad de desarrollar campañas adaptadas a la plataforma de televisión, tomando como referencia los aprendizajes obtenidos durante las campañas realizadas en las radios informativas.

Evaluar la difusión de los contenidos de la presente investigación, mediante mecanismos y materiales adecuados para diferentes stakeholders internos y externos, para informar y sensibilizar a más colaboradores acerca de las iniciativas de la empresa, así como para comunicar y fortalecer el liderazgo del Grupo RPP en materia de responsabilidad social en el entorno empresarial.

## **Bibliografía**

ALEGRÍA, Alonso.

1993 O.A.X. Crónica de la radio en el Perú (1925-1990). Radio Programas Editores. 2da edición. Lima.

GRUPO RPP

2011. El Compromiso del GRUPO RPP. Lima, 2011

FNPI - Fundación Nuevo Periodismo Iberoamericano.

2008 La otra cara de la libertad. La responsabilidad social empresarial en medios de comunicación de América Latina. Bogotá: Irene Bello Gonzales.



FREUNDT-THUME, Úrsula.

2006 La autorregulación, precisiones, presiones y posibilidades. En Autorregulación YA: Búsquedas éticas desde los medios de comunicación. Lima. pp. 17-20. Calandria Asociación de Comunicadores Sociales y Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social.

GLOBAL REPORTING INITIATIVE RG & MEDIA. GRI

2011 Guía para la Elaboración de Memorias de Sostenibilidad y Suplemento Sectorial para los Medios. Versión 3.1.GRI- 2011.

MARQUINA, Percy, y otros.

2011 Diagnóstico de la Responsabilidad Social en Organizaciones Peruanas. Una aproximación interinstitucional y multidisciplinaria. Centrum Católica- Perú 2021. Lima. Centrum Publishing.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ.

Maestría en Gerencia Social. 03 de octubre de 2012.

<<http://posgrado.pucp.edu.pe/maestrias/interdisciplinarias/gerencia-social/>>

RAMÍREZ Julianna y Mario VILLACORTA.

2011 ¿Cómo Entender la Responsabilidad Social de los Medios de Comunicación Peruanos? Revista Stakeholders Responsabilidad Social, Lima N°.32. Lima, 2011.

VIVIANO, Teresa.

2012 Gerencia Social. Lecciones para América Latina y el Perú. 03 de Octubre de 2012. <<http://www.slideshare.net/guestf3934b/gerencia-social-lecciones-para-amrica-latina-y-el-per>>



## CAPITULO V

# ► DESARROLLO EMPRESARIAL Y ASOCIATIVIDAD

Questionar el paradigma del mercado como espacio de exclusión fue la premisa que guió esta tesis. A partir de este cuestionamiento se plantearon una serie de preguntas orientadoras para construir un modelo donde el mercado pudiese ser percibido como un espacio de encuentro entre productores pobres y la empresa privada. A lo largo del trabajo de campo se identificaron otros actores que llevaron a replantear la propuesta de modelo inicial. La tesis propone un modelo que adquiere renovada vigencia frente a las condiciones actuales de alta conflictividad en la interacción entre empresa privada y comunidades rurales por la tensión entre distintos modelos de desarrollo.

## Los productores pobres y el mercado: el caso de la cadena de bordadoras de Soccus y su articulación con el mercado. Inclusión basada en la confianza y la competitividad

Mabe Arce<sup>88</sup> y César Dávila<sup>89</sup>

### El productor pobre en el Perú

Cada día se puede constatar que los pobres y los pobres extremos en el Perú, sufren un fenómeno de exclusión que puede ser leído desde múltiples dimensiones, cultural, étnica, social, política, económica, de género, etc. Esta investigación planteó abordar la veta económica del problema, pero en el trabajo de campo se encontró que el fenómeno requería de una mirada holística. Observando el trabajo realizado con la perspectiva del tiempo transcurrido, se puede afirmar que quizá haya sido ese

<sup>88</sup> Licenciada en Comunicaciones para el Desarrollo por la Universidad de Lima y Magister en Gerencia Social por la PUCP, promoción 2007-2009. Profesora de los cursos Métodos y Técnicas de Investigación I, y Comunicación y Persuasión de la Facultad de Ciencias y Artes de la Comunicación de la PUCP. Fundadora de Manoizquierda EIRL, Comunicación Multifuncional, empresa de consultoría de comunicaciones que viene asesorando desde 2013 a diversos proyectos de la cooperación internacional, principalmente en el marco de la cooperación técnica de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID Perú, donde fue Especialista en Comunicaciones durante 10 años.

<sup>89</sup> Licenciado en Administración de Empresas por la Universidad Privada del Norte y Magister en Gerencia Social por la PUCP, promoción 2007-2009. Docente de la Maestría de Gerencia Social de la PUCP, de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas UPC y del Instituto de Acción Empresarial IPAÉ. Asociado del Instituto de Estudios Socioeconómicos y Fomento del Desarrollo CENTRO. Coordinador Administrativo de Manoizquierda EIRL. Con experiencia en el área de desarrollo social, tanto en el diseño, seguimiento y monitoreo de proyectos de desarrollo e inversión social, especialista en emprendimientos económicos, articulación de cadenas productivas, formulación de proyectos productivos para el alivio de la pobreza, formulación proyectos de innovación tecnológica para el desarrollo y especialista en DesignThinking.

el mayor aporte y el hallazgo más importante. Se inició el proceso de investigación con la idea de buscar las interacciones posibles y la sinergia que se genera cuando la empresa interviene en la articulación de una cadena de producción conformada por productores pobres, y entabla con ellos una relación de sociedad. Sin embargo, lo que la evidencia y data recogidas presentaron fue un modelo integral, de mayor complejidad y que requirió la incorporación de una serie de variables nacidas a partir de la formulación de una batería de preguntas. Y es que, en la validación de los instrumentos e indagaciones preliminares se fue encontrando que las condiciones necesarias para que los pobres se integraran a las dinámicas del mercado no pasaban exclusivamente por aspectos estrictamente económicos, de gestión o administrativos sino, sobre todo, por el desarrollo de sus capacidades y la construcción de relaciones de confianza. Entonces, el trabajo de campo giró sobre dos ejes fundamentales, la empresariedad y la confianza. Por ello, el marco teórico se construyó sobre la base de dos enfoques aparentemente contradictorios, pero que un estudio de caso demostró que pueden ser complementarios entre sí: el enfoque de mercado y el de capital social. Así, se fue constatando durante la investigación, la existencia de una base doble necesaria para superar la condición de pobreza bajo la perspectiva de integración de los pobres al mercado: la adquisición y fortalecimiento de capacidades, y el afianzamiento y fortalecimiento de relaciones de confianza. La adquisición de capacidades no solamente en un sentido técnico, sino en un sentido más amplio, que implique el fortalecimiento de la autoestima, el replanteamiento de las relaciones de poder entre sexos, la recuperación de una identidad cultural y, en base a ella, la capacidad de diferenciarse volviéndose más competitivos. Las relaciones de confianza, por otra parte, constituyen la base que amalgama el capital social, las que permiten en la instancia más elemental, la posibilidad misma de asociarse, de adquirir destrezas, de transmitir las, de compartir conocimientos, generar ideas nuevas, asumir riesgos sintiéndose respaldados, vencer temores y motivarse recíprocamente.

### **Planteamiento del problema de investigación**

Este análisis de contexto llevó a replantear la premisa inicial de mirar a la empresa privada como el otro actor protagónico y aliado estratégico para la inserción de los pobres en el mercado. Se encontró a lo largo del trabajo de campo que, para entablar relaciones comerciales de forma competitiva y a la vez equitativa entre los productores pobres y la empresa privada, es necesaria una “estructura de soporte”. A partir de esta develación se fue enriqueciendo un modelo inicial de cadena productiva con el rol de la serie de instituciones que conforman dicha estructura de soporte (enfoque de mercado + capital social).

Entonces, el problema de investigación inicial planteado como la exploración de las posibilidades que ofrece el mercado, a través de la intervención del sector privado empresarial como instrumento para el alivio de la pobreza, tuvo que ser extendido. Se encontró que el problema de estudio no es bidireccional (pobres–mercado),



sino multi-direccional (pobres–red de soporte–mercado), e implica a una serie de actores que desde esa instancia de soporte facilitan la incorporación de los pobres al mercado. Entonces, el problema de investigación debe incluir también la exploración de la relevancia de esta red de soporte, la que se denominó cadena de cooperación. El problema de investigación se replanteó de la siguiente manera: la exploración de las posibilidades y limitaciones que ofrece el mercado, a través de la intervención del sector privado empresarial, como instrumento para el alivio de la pobreza.

El replanteamiento del problema originó que la batería de preguntas de investigación se ampliara y, por consiguiente, se incluyera una serie de variables nuevas, las cuales fueron operacionalizadas en una matriz de indicadores como parte de la metodología de investigación cualitativa aplicada.

### **Cómo y con quiénes se trabajó**

El trabajo de campo se realizó en Soccos, provincia de Huamanga, Ayacucho, en dos de las diez comunidades alto-andinas que integran una cadena de bordadoras (que suman 438 integrantes) conformada por mujeres quechua-hablantes que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema, y que han sufrido violencia política y siguen afectadas por la violencia de género.

A partir de la intervención del Proyecto de Reducción y Alivio de la Pobreza (PRA) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/Perú), se llegó al corredor económico de Huamanga, donde esta institución venía dando apoyo con información de mercado a artesanos ayacuchanos, entre otros pequeños emprendedores. El artesano textil y empresario Macedonio Palomino Torres fue el nexo con la cadena de bordadoras de Soccos. Esta cadena fue articulada en asocio con la empresa Wari Urpi, fundada por Macedonio y su esposa Luzmila Huaranca quienes, no sólo facilitaron llegar a las señoras, sino que ayudaron a generar la confianza necesaria para realizar las dinámicas grupales. Las dinámicas tuvieron lugar tanto en las comunidades como en el taller de los esposos Torres–Huaranca en Huamanga, donde las líderes de las bordadoras de cada comunidad se reunían los miércoles por la tarde para planificar y organizar su trabajo.

Para complementar la investigación se llevaron a cabo una serie de entrevistas en profundidad a funcionarios de las empresas articuladoras de las cadenas de producción del PRA, así como a personas representativas de la denominada estructura de soporte, provenientes principalmente de la sociedad civil y del Gobierno Regional de Ayacucho, y de la cooperación internacional. En este punto la Cooperación Técnica Belga (CTB) aportó nuevos elementos a la investigación para contrastar el enfoque de mercado propuesto por el proyecto PRA, principalmente porque orientó su trabajo de campo hacia la verificación de las condiciones necesarias para que este enfoque se pudiera llevar a la práctica en una zona de pobreza extrema. Es así que se incorporó el enfoque de capital social en el marco teórico. Cabe destacar que el trabajo de la

CTB tuvo un gran impacto en la recuperación del tejido social en la zona abordando la violencia basada en género, bajo un enfoque de fortalecimiento de capacidades.

### **Breve referencia al marco teórico**

Los ejes de la investigación, empresarialidad y confianza se asentaron sobre un marco teórico que buscó encontrar la complementariedad entre el enfoque de mercado y el enfoque de capital social.

Como un rompecabezas en que las piezas empiezan a encajar en su lugar, los testimonios, entrevistas, historia de vida e investigación documental, fueron construyendo el modelo presentado por esta tesis. A partir de una experiencia particular pero no aislada, se demuestra que el enfoque de mercado y el enfoque social, no sólo no son excluyentes sino que pueden reforzarse mutuamente produciendo un beneficio e impacto mayor que si se aplicasen de forma separada.

En este modelo se identifican binomios tales como confianza y liderazgo motivador, asociatividad y competitividad, espíritu emprendedor y desarrollo de capacidades. A partir de la interacción entre estas variables, se replantea el reto de la competitividad como un mecanismo, no sólo necesario sino urgente para la sostenibilidad del camino hacia el desarrollo.

“Para que el Perú logre debilitar de modo duradero su situación de pobreza, deberá producirse un incremento en la productividad de su población pobre. Para que la productividad de la gente pobre aumente, dicha gente deberá contar con más capital, tanto físico como humano para trabajar”<sup>90</sup>Esta posibilidad de encuentro en el espacio representado por el mercado no implica una actitud de apertura de parte solamente de empresarios dispuestos a asociarse con productores pobres, implica sobretodo la capacidad y disposición de los productores pobres de aprovechar esta oportunidad.

Basados en este marco teórico, el trabajo de campo contempló entonces esta premisa e identificó a los actores que proporcionaron soporte al encuentro de productores pobres y sector empresarial en el mercado. Se denominó a esa red de actores: cadena de cooperación.

El objetivo general fue identificar las condiciones necesarias requeridas para generar empresarialidad en los productores pobres, desencadenar la asociatividad, alcanzar la competitividad y acceder a mercados, para así generar ingresos sostenibles y salir de la pobreza. Para lograrlo se buscó identificar casos exitosos de articulación de productores pobres a cadenas productivas con empresas privadas para analizar los factores de éxito y señalar los elementos que apunten a la replicabilidad de las experiencias. Las preguntas formuladas: ¿Es cierto que a mayor capital social, mayor asociatividad?, ¿En qué medida la intervención del sector privado influye en la

<sup>90</sup> James T. Riordan, Enrique Vásquez, Roberta van Haeften, Fred Mann, Carlos Figueroa, “El Ataque a la Pobreza, un Enfoque de Mercado”, Universidad del Pacífico, USAID, International Development Research Centre, 2002



competitividad de los productores pobres?, ¿Cuáles son las dinámicas que adoptan los productores pobres frente al mercado nacional e internacional?, ¿Cuáles son las barreras técnicas y de conocimiento que impiden que el productor pobre pueda generar negocios competitivos en su corredor económico?, ¿En qué momento la actividad emprendedora se convierte en un negocio rentable?, ¿Qué motiva a las empresas privadas a asociarse con los productores pobres?, ¿Cuáles son los aportes que desde el sector privado se dan para la incorporación de los pobres al mercado?, ¿Puede ser el mercado un espacio de encuentro entre los pobres y el sector privado empresarial?, ¿Qué motiva al productor pobre a asociarse?, ¿Qué factores inhiben la asociatividad en los productores pobres?, ¿Qué competencias deberían desarrollarse para generar empresarialidad en los productores pobres?, ¿Es la asociatividad un mecanismo efectivo para ingresar al mercado?, ayudaron a extraer la información requerida.

## Principales hallazgos

El primero fue constatar que los productores pobres pueden mejorar sus ingresos a partir de la intervención del sector privado, en el marco de su participación dentro de una cadena productiva sostenida, a su vez, por una estructura de soporte. En el caso de las bordadoras de Soccos, ellas pasaron, gracias a su inserción en la cadena de Macedonio Palomino, a ser generadoras de ingresos para sus familias por primera vez. La cadena productiva de Macedonio contó como estructura de soporte con la Cooperación Técnica Belga y USAID. Estas instituciones a su vez promovieron la participación de otros actores, desde la institucionalidad del gobierno regional hasta los gremios y empresas del sector privado.

Segundo, en el camino hacia la empresarialidad de los productores pobres existen avances sustantivos en cuanto a la generación de asociatividad. La base sobre la que se construye dicha asociatividad ha sido consolidada a partir de las redes de capital social observadas en Ayacucho y, en el caso de Soccos, fortalecidas por intervenciones como las del PRA y la CTB. Sin embargo, los actores sociales más ligados al tema empresarial en Ayacucho, como ex - representantes del Centro de Competitividad y funcionarios de la Gerencia de Desarrollo Económico y de Desarrollo Social del Gobierno Regional, señalaron la necesidad de dar un segundo paso en este camino, a través del desarrollo de capacidades de gestión y de una visión de mayor competitividad. Según estos actores, los principales aspectos a fortalecer son: la generación de marca, presentación del producto (envases y empaque), articulación a mercados, acceso al crédito y uso de tecnologías.

Tercero, no se puede hablar de desarrollo económico sin impacto social. Lo económico y lo social deben ir de la mano para generar sostenibilidad en el desarrollo. Además, temas como la organización, la imaginación, la creatividad, la cosmovisión y la cultura misma, si bien son asociados a lo social, son absolutamente necesarios para generar empresarialidad. Del mismo modo, el incremento en los ingresos debe

tener una repercusión en los estilos de vida, en los modos de pensar. Crecimiento económico no implica desarrollo económico. Generación de ingresos no determina necesariamente una mejora de los indicadores sociales netamente, como educación y salud. Lo económico debe reflejarse en lo social, en el acceso a mejores servicios, en el desarrollo de capacidades y de competencias con repercusión en la vida comunitaria y colectiva. El desarrollo debe irradiarse.

Cuarto, la fórmula de complementariedad entre lo social y lo económico se vuelve más sólida con el fortalecimiento institucional. Un clima de gobernabilidad, es propicio para las inversiones y la intervención del sector privado en general.

Quinto, la generación de confianza es un elemento sine qua non en la conformación de asociatividad, y en el caso de la cadena de Macedonio, constituye también uno de los motores del emprendedurismo. La confianza pasa por distintos niveles, desde la autoestima, confianza en los socios de la cadena, confianza en y de los líderes, confianza en las empresas y de las empresas hacia los productores, y en el nivel más abstracto, confianza en el mercado. La confianza es un elemento transversal y presente durante todo el proceso. En el caso de Ayacucho, y particularmente en el de Soccos, cabe destacar que la generación de confianza no es algo que puede darse por sentado. Ésta ha sido resultado de un proceso arduo, donde los actores, como es el caso de Macedonio Palomino, se han sobrepuesto a los sinsabores de la deslealtad y el juego sucio. Del mismo modo para las socias de la cadena, el hecho de confiar en los líderes y en el mismo Macedonio, implica un desprendimiento y una entrega personal que trasciende el ámbito meramente comercial.

Sexto, el liderazgo necesario en el tipo de emprendimiento observado en la cadena de Soccos debe ser motivador. Este liderazgo está basado en la confianza en sus diferentes niveles y en la irradiación de la misma. Este liderazgo implica un acompañamiento cercano de los y las líderes de las comunidades y de Macedonio y Luzmila hacia ellos y hacia las bordadoras también. Este liderazgo es también, y debe seguir siendo por un tiempo, una pieza clave para la motivación hacia la asociatividad y el emprendedurismo. El liderazgo motivador opera como un antídoto frente al desaliento, la inseguridad o la baja autoestima de las socias. Macedonio y las y los líderes son conscientes de su rol como líderes motivadores y lo han asumido como parte fundamental del proceso.

Sétimo, la complementariedad de las intervenciones desde la cooperación internacional, ha sido fundamental. Sin embargo, lo observado en el campo indica que tal complementariedad entre las intervenciones del PRA y de la CTB no ha sido intencional. El hecho de que las intervenciones del proyecto PRA de USAID y el proyecto contra la violencia de la mujer de la CTB impactaran en el mismo grupo de beneficiarias, las mujeres de Soccos, ha sido una feliz coincidencia. Quizá esta debería ser una de las principales lecciones aprendidas en el ámbito de la cooperación, pero que escapa al foco de esta tesis. El enfoque netamente económico del PRA,



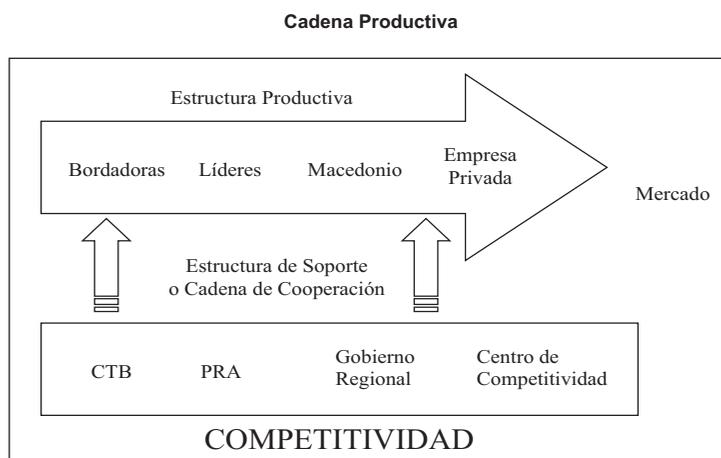
hubiera sido insuficiente sin la construcción de capital social promovida por la CTB. Igualmente, este capital social no se habría canalizado hacia la generación de ingresos sin el fortalecimiento de las capacidades que promovió el PRA. Asimismo, sin el enfoque de mercado del PRA y sin una identificación de la demanda, difícilmente se hubiera podido dar la sostenibilidad a la cadena desde el punto de vista comercial y de negocios. El mercado ha funcionado como espacio de encuentro gracias a la reconciliación de estos dos enfoques.

Octavo, la perspectiva de género y de derechos humanos ha dado solidez al enfoque social. Estas perspectivas han enriquecido la intervención y han permitido elevar a las beneficiarias, de meras beneficiarias de un proyecto más, a gestoras de su propio desarrollo.

Noveno, el enfoque desde la demanda del proyecto PRA (“producir lo que se vende”) ha sido una pieza clave. Así como la perspectiva de género y de derechos humanos son las piezas claves en el enfoque social de la CTB, el enfoque desde la demanda es la propuesta principal de la perspectiva de mercado que ofreció el PRA. Esta combinación de visiones, social y de mercado, sin perder de vista el enfoque desde la demanda, es la que permite en última instancia dar sostenibilidad a la cadena productiva, desencadenar asociatividad, desarrollar competitividad y generar empresariedad.

Décimo, el capital artístico en Ayacucho enriquece el capital social. La tradición artística de esta golpeada región - que se ha mantenido a pesar de las embestidas de la violencia sobre su población-, impregna el quehacer productivo, lo cual es notorio en el campo de la artesanía. La capacidad de crear, de recrear, de jugar con los diseños y los colores, es un reflejo del espíritu artístico de los ayacuchanos y las ayacuchanas. El capital artístico es un insumo fundamental de la capacidad productiva y puede convertirse en un aliciente mucho más extendido para el desarrollo de la competitividad. El capital artístico puede imprimir un sello a los productos ayacuchanos para así consolidar la marca “Ayacucho” reconocida y apreciada a nivel nacional e internacional.

### Gráfico 1 Modelo de réplica



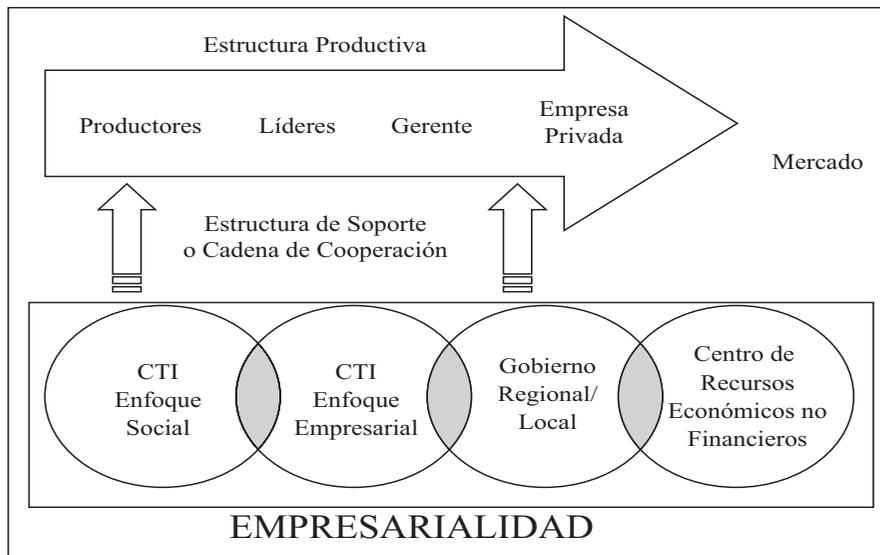
El modelo de réplica presentado se basa en la organización que se ha podido apreciar durante la investigación, donde existen una estructura productiva y una de soporte, ambas con sus propias funciones y motivaciones.

El modelo propuesto toma las estructuras existentes; pero, necesita de ciertas condiciones, las cuales son:

Condiciones en estructura productiva: objetivos comerciales y percepción de beneficio compartidos, compromiso por el éxito del negocio: roles definidos, responsabilidades asumidas y sanciones tácitas o explícitas interiorizadas (reglas de juego claras), confianza y liderazgo motivador como ejes articuladores, y asociatividad formada en base a necesidades productivas y fortalecida por cadena de soporte.

Condiciones en estructura de soporte: objetivos socio-productivos, compromiso por el desarrollo, confianza y liderazgo institucional como soporte e inter-institucionalidad que permite espacios de articulación y sinergia para la construcción de legitimidad.

**Gráfico 2**  
**Modelo Propuesto**



En la estructura de soporte se pueden apreciar puntos de congruencia entre cada eslabón de la estructura. Una vez que se da esta complementariedad, entonces la cadena productiva evoluciona y pasa del ámbito de la competitividad al de la empresariedad, en el cual su principal preocupación no es ser competitiva (porque ya lo es), sino adquirir una mejor gestión y llegar a la generación de marca, diversificación de mercados, desarrollo de la oferta, etc.

### Algunas recomendaciones

El mercado puede garantizar sostenibilidad de crecimiento económico pero, no de desarrollo económico. Para ello, como se ha observado, el esfuerzo debe estar encaminado a convertir el mercado en un espacio de encuentro entre productores pobres y empresa privada, consistiendo la labor de los agentes de cambio (gerentes sociales, funcionarios públicos, representantes de la estructura de soporte en general) en la nivelación del campo de juego, donde las condiciones sean equitativas para todos los jugadores.

El espíritu emprendedor en los productores pobres debe estar acompañado de un entendimiento de la forma de hacer negocios de la empresa privada y de un conocimiento de las reglas de juego del mercado. El enfoque desde la demanda debe ser interiorizado de tal forma que la producción sea orientada por ésta.

La complementariedad entre intervenciones que brindan servicios para los negocios (tipo PRA) con intervenciones que apuntalan el aspecto social (tipo CTB), es una

combinación digna de ser considerada al momento de trabajar con poblaciones vulnerables o afectadas. Este “abordaje mixto” debería ser ensayado deliberadamente y no ser sólo producto del azar como en la experiencia observada.

El sector privado debe considerar su rol en la generación de capacidades en los socios de la cadena productiva como un compromiso a asumir, no sólo por la obligatoriedad del cumplimiento de estándares exigidos por las certificaciones internacionales, sino porque el desarrollo de estas capacidades se verá plasmado en un producto final de mejor calidad. Generar capacidades en los productores pobres socios en las cadenas productivas, debería considerarse como un compromiso hacia la mejora continua de procesos productivos, indicadores de eficiencia y responsabilidad social de las empresas.

## **Bibliografía**

ARCE SERPA, Sonia

2006 Asociatividad Empresarial y Competitividad.

[http://www.prompex.gob.pe/prompex/documents/miercoles\\_exportador/2006/03-01\\_asociatividad.pdf](http://www.prompex.gob.pe/prompex/documents/miercoles_exportador/2006/03-01_asociatividad.pdf)

BENAVIDES de Burga Marcela y Guida de GASTELUMENDI,

2001 Responsabilidad Social Empresarial: un compromiso necesario. Lima, Universidad del Pacífico.

CÁCERES Rubén

2001 Caminos al Desarrollo: El modelo de integración transversal. Lima, Centro de Investigación Universidad del Pacífico.

CARAVEDO Baltazar

1996 Empresa, Liderazgo y Sociedad. Lima, Perú 2021 y SASE.

DE LA SALLE UNIVERSITY PATHFINDER

2005 Entrepreneurship

<http://www.dlsu.edu.ph/library/pathfinder/business/entrepreneurship.asp>

DEMOUSTIER Daniele

1999 Les Cahiers de l'Économie Sociale, Économie Sociale et Développement Local. CSTB

DINI Marco, Carlo FERRARO y Carolina GASALY

2007 Lecciones aprendidas y buenas prácticas en el desarrollo de los Proyectos de Integración Productiva. Santiago de Chile, CEPAL

DINI, MAZZONIS y PÉREZ

2006 Acciones colectivas: Generación de confianza y cooperación para la competitividad. Sevilla, Gráficas Santa María



FUKUYAMA Francis

1995 Trust. New York, Free Press Paperbacks.

KATNIS Hugo y Masahiko ISHIDA

2002 Empresarialidad en economías emergentes: Creación y desarrollo de nuevas empresas en América Latina y el Este de Asia. New York, BID.

<http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/1481923.pdf>

PERALES VELARDE Raúl

2003 Asociatividad: Cooperación y competencia.

PORTOCARRERO y SANBORN

2003 De la caridad a la solidaridad. Lima, Centro de Investigación Universidad del Pacífico.

PORTOCARRERO, SANBORN, CUEVA y MILLÁN

2002 Más allá del individualismo: El tercer sector en el Perú. Lima Centro de Investigación Universidad del Pacífico

SHEPHERD Daniel, Ismael GILIO, Carlos AQUINO, Antonio GASPAS, Paula GIRALDEZ y Milena GAVIRIA

2006 Promoción de Responsabilidad Social Empresarial a través del apoyo a iniciativas productivas locales. Brasil, Fondo multilateral de inversiones

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=868812>

VILLANUEVA María Teresa, Rafael RIVERA, Miguel CORONADO, Eduardo CUCINELLI y María Jesús PÉREZ,

2003 Sinergia: Fomento de la Responsabilidad Social de las Empresas a través del Desarrollo del Pequeño Productor. El Salvador, BID

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=697902>

La tesis indaga sobre el desarrollo de la asociatividad de las microempresarias de confecciones desde el modelo del enfoque de desarrollo económico local que propone el desarrollo “desde abajo”, donde cada una de las microempresarias de este sector, aporta en la dinamización de la economía de su localidad a través de sus esfuerzos y capacidades que impulsan el desarrollo desde la base de la pirámide social y económica.

## **Los factores que favorecen o limitan el fortalecimiento del capital social en los procesos de asociatividad de las microempresarias del sector confecciones del distrito de San Juan de Lurigancho. El caso de la Red de Microempresarias de Confecciones de San Juan de Lurigancho<sup>91</sup>**

*Jorge Vargas Torres<sup>92</sup> y Elizabeth Ticlla Oliva<sup>93</sup>*

La investigación se inició al conocer las características de los procesos vividos por las socias de la Red de Microempresarias de Confecciones de San Juan de Lurigancho para lograr la asociatividad, la que les ha servido para superar los problemas que se generan en las relaciones productivas y sociales de un grupo de productores. Ellas reconocen los conocimientos compartidos y generan el capital social en actividades comerciales y productivas conjuntas, identificando los beneficios y condiciones que favorecen o dificultan su asociatividad empresarial.

La investigación corresponde al campo de la Gerencia Social ya que, actores sociales y económicos como las microempresarias, tienen relevancia en las políticas, programas o proyectos sociales, con la intención de proponer mejoras e implementarlas, así como también valorar y ampliar su impacto, replicando y sistematizando las experiencias exitosas desarrolladas. Asimismo, la investigación relaciona a la Gerencia Social con el desarrollo de la asociatividad de las microempresarias desde el modelo del enfoque de desarrollo económico local, que propone el desarrollo “desde abajo”, donde cada una de las microempresarias de un sector, en este caso de confecciones, aporta en la dinamización de la economía de su localidad a través de sus esfuerzos y capacidades que impulsan el desarrollo desde la base de la pirámide social y económica.

<sup>91</sup> Enlace con informe de investigación completo: <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/1619>

<sup>92</sup> Profesional en Ciencias Administrativas y Magister en Gerencia Social con amplia experiencia laboral en organizaciones para el desarrollo, instituciones públicas y empresas privadas. Experto en identificación, diseño y gestión de programas y proyectos sociales, económicos y de responsabilidad social orientados al desarrollo de comunidades urbanas y/o rurales, promoviendo el desarrollo económico y empresarial, principalmente con mujeres y jóvenes a través de la generación y consolidación de empresas familiares, negocios inclusivos, fortalecimiento organizacional, redes empresariales, emprendimiento y empleabilidad, desarrollo de capacidades y mejora de los medios de vida sostenibles. Actualmente: Consultor en Desarrollo Económico, Social y Medios de Vida Sostenibles. Año de promoción Diciembre 2011.

<sup>93</sup> Administradora de Negocios Internacionales. Magister en Gerencia Social. Con experiencia en el diseño, ejecución de proyectos y programas vinculados al medio ambiente, responsabilidad social empresarial, desarrollo social y territorial. Actualmente: Consultora especialista en Programas sociales, sostenibles en el marco de la estrategia de Seguridad Alimentaria, Nutrición, Identidad y Territorio. Año de promoción: Diciembre 2011.

## **La problemática de la asociatividad**

Se plantea como problema/oportunidad de investigación el fortalecimiento del capital social como apoyo a la superación de problemas de asociatividad de las microempresarias del sector confecciones. La problemática de la asociatividad es vigente y es una de las causas de los bajos niveles de competitividad empresarial y de los altos niveles de desaparición de las microempresas en el distrito de San Juan de Lurigancho y a nivel nacional.

La investigación aporta a la superación de los problemas de asociatividad que se dan de manera amplia en el sector confecciones, donde existe poca asociatividad comercial y productiva, ya que las microempresarias se ven entre ellas como enemigas y rivales, y no se identifican como posibles aliados para poder acceder a mercados de manera conjunta.

En la investigación se considera que la asociatividad es muy importante para promover la dinamización de las economías locales, ya que la unión de esfuerzos colectivos de las microempresarias que aspiran a llegar a nuevos mercados y mejorar sus niveles de competitividad, les permite generar un cambio sostenible en sus vidas a través de mejorar sus ingresos basados en sus propias aspiraciones empresariales, planteándose retos y objetivos comunes que comparten y los relacionan con una visión conjunta. Asimismo, que el capital social se desarrolla desde el conjunto de relaciones sociales asociativas y de cooperación basadas en la confianza y la reciprocidad al realizar actividades comerciales y productivas conjuntas, que permiten a las microempresarias ampliar su campo de oportunidades porque genera sinergia, propia del capital social y obtiene activos y beneficios al participar asociativamente.

## **Breve referencia al marco teórico**

La gerencia social, el capital social y la asociatividad empresarial, son los conceptos ejes de esta investigación. Se interrelacionan y vinculan de manera fluida y sostenida ya que se pueden caracterizar a través de la participación de los actores sociales y económicos en redes de cooperación que generan relaciones de proximidad y horizontalidad, la generación de confianza basada en normas y valores compartidos, y las formas de reciprocidad donde se obtiene beneficios y al mismo tiempo obligaciones por el bien del colectivo.

## **Ubicación de la investigación en el campo de la gerencia social**

Esta investigación tiene relevancia en la política nacional para la micro y pequeña empresa (MYPE) al explicar el capital social y las formas asociativas existentes, y las percepciones sobre las condiciones que propicia la asociatividad empresarial que, a su vez, forma parte de la economía social y la dinamización de economías locales.

El capital social se refiere a la pertenencia de las microempresarias a grupos organizados, es decir, la asociatividad empresarial vista desde la unión de esfuerzos

o de colaboración que, en el caso de esta investigación de microempresarias, contempla sus actividades comerciales y productivas.

La gerencia social se relaciona con el desarrollo de la asociatividad de las microempresarias desde el modelo del Enfoque de Desarrollo Económico Local que propone el desarrollo “desde abajo”, donde la dinamización económica se basa en sus esfuerzos, aportes y capacidades que impulsan el desarrollo desde la base de la pirámide social y económica, creando una dinámica comercial y productiva que les permite generar ingresos con sostenibilidad.

### **Estrategia metodológica**

La estrategia metodológica cualitativa ha permitido responder a las interrogantes del porqué del problema/posibilidad planteado, es decir, del fortalecimiento del capital social como apoyo a la superación de problemas de asociatividad de las microempresarias del sector confecciones del distrito de San Juan de Lurigancho.

Asimismo, de qué manera se desenvuelven estas relaciones entre las microempresarias y sus procesos de asociatividad y de colaboración empresarial; el para qué se fraguan estas dinámicas de interacción entre las microempresarias que, de manera colectiva, generan capital social expresado en la creación de valores y mejores condiciones de desarrollo para sus micro empresas; y de qué manera aportan al desarrollo económico local y a la dinamización de la economía del distrito.

La estrategia metodológica cualitativa pretendió profundizar la comprensión del problema o posibilidad, referido al fortalecimiento del capital social como apoyo a la superación de las dificultades de asociatividad de las microempresarias del sector. Se utilizaron instrumentos de recojo de información como entrevistas, grupos focales, observación e historias de vida.

Además, se hizo visible lo que a primera vista no aparece, es decir, mirar los detalles en las situaciones de estas microempresarias y sus procesos asociativos, dando lugar a nuevas preguntas de investigación para poder explorar pistas y buscar posibles explicaciones sobre la temática a investigar.

Se tomó como muestra a significativa a 11 microempresarias del sector confecciones de San Juan de Lurigancho, la cual fue definida por juicio o conveniencia, para poder obtener información relevante respecto al tema de investigación. Ellas tenían características homogéneas de tamaño, volumen de producción y número de trabajadores, y compartían las mismas problemáticas y dificultades y se diferenciaban por rangos de edad, lugar de procedencia, estado civil entre otros aspectos.

### **Resultados de la investigación desde cuatro dimensiones**

El principal hallazgo se refiere a que, por conocimiento y experiencia, todas las microempresarias entrevistadas estaban convencidas que la asociatividad les ha sido



útil y beneficiosa en diversos aspectos de su vida, permitiéndoles ser valoradas en su entorno familiar y comunal, y adquirir autonomía e independencia económica; dicho en otras palabras,, ser las gestoras de su negocio y progreso personal.

El análisis de la información muestra también que las microempresarias entrevistadas se desenvuelven en procesos de asociatividad para generar redes de confianza, colaboración empresarial para el desarrollo de sus capacidades, mejoras de su productividad, generan ahorro en su proceso de producción para mejorar sus ingresos y tener negocios sostenibles, y para mejorar la calidad y competitividad de su empresa.

El abordaje metodológico fue estructurado desde tres dimensiones generales: a) las condiciones de asociatividad de las empresarias de la micro empresa, b) las capacidades y conocimientos de las empresarias de la micro empresa, y c) las percepciones de las microempresarias. Esto facilitó, no sólo el recojo, sino el proceso del análisis de la información obtenida.

Posteriormente se decidió que para una mejor presentación y análisis de los resultados de la investigación, era necesario abordar el proceso de la asociatividad desarrollado en la red de microempresarias de confecciones de San Juan de Lurigancho, desde cuatro dimensiones: formas y condiciones de participación en asociatividad, motivaciones y bases de la asociatividad, desarrollo de capacidades y conocimientos en asociatividad, y beneficios sociales y económicos de la asociatividad

### **Primera dimensión: las formas y condiciones de participación en asociatividad**

Las formas asociativas que existen en estas microempresas del sector confecciones de San Juan de Lurigancho son la red empresarial y el consorcio empresarial. Estas condiciones de asociatividad generan redes de confianza y colaboración empresarial que son positivamente reconocidas y valoradas entre las microempresarias. La visión compartida, el compromiso y la responsabilidad son las características principales de estas formas asociativas, y el acceso a nuevos mercados y la mejora de sus procesos de producción, son las motivaciones principales para unirse de forma asociativa.

Según estas microempresarias, tener valores, socializar sin problemas y tener metas compartidas, son los principales requisitos para asociarse con éxito, pues con la asociatividad mejoran sus condiciones de negociación generando vínculos de empatía y confianza con sus proveedores y mejoran sus relaciones de preferencia y enfoque del mercado, satisfaciendo de mejor manera las expectativas de sus clientes.

### **Segunda dimensión: las motivaciones y bases de la asociatividad**

En este aspecto, se encontró que el acceso a nuevos mercados y la mejora de sus procesos de producción son las motivaciones principales para unirse de

forma asociativa y el compartir los riesgos y tener mayor eficiencia en los costos para abaratarlos, son las principales razones para que realicen sus procesos de comercialización de manera conjunta. Del mismo modo, el trabajo en equipo, la eficacia en el tiempo y eficacia operativa, son las principales razones para que se realicen sus procesos de producción de manera conjunta, y la inversión de capital, la generación de empleo y el pago de impuestos, son considerados los principales aportes individuales y colectivos de las microempresarias.

Se encontró también que existen condiciones de desventaja con relación al tiempo y margen de utilidad con relación a las grandes empresas de confecciones.

### **Tercera dimensión: el desarrollo de capacidades y conocimientos en asociatividad**

El reconocimiento de sus propias capacidades, la generación de nuevos conocimientos y capacidades aplicadas en la solución de problemas y toma de decisiones más apropiadas, son los aspectos positivos de asociarse para participar en la cadena productiva de confecciones. Que no se puede estudiar porque se descuida la salud y la familia, no hay ventajas en el mediano y largo plazo, y que no se puede crecer como micro empresa, son los aspectos negativos de la participación en la cadena productiva de confecciones, aún de manera asociada.

### **Cuarta dimensión: lo beneficios sociales y económicos de la asociatividad**

Se encontró que hay cambios significativos en la vida de las microempresarias, por ejemplo, el fortalecimiento de su desarrollo personal y la independencia económica y la toma de decisiones importantes en su vida. Asimismo, tienen reconocimiento familiar por los logros alcanzados a pesar de que al inicio los familiares no estaban de acuerdo. El apoyo familiar se ha generado con el tiempo y se da de manera directa o indirecta, aportando a que las microempresarias se desenvuelvan en su rol, aún cuando hay tensiones especialmente por la resistencia de las parejas, ya que la mayoría no está de acuerdo con tener al lado una mujer microempresaria.

Ser ejemplo en la comunidad, tener iniciativas en beneficio comunal y recibir reconocimiento personal, son cambios positivos en la vida social y comunitaria de las microempresarias. De esta manera, el crecimiento empresarial, la solidaridad del trabajo en conjunto, el posicionamiento del negocio y aspirar tener condiciones laborales justas, son las expectativas principales de las microempresarias con relación a su participación asociada.

Las microempresarias consideran que la asociatividad es una estrategia para lograr el éxito, ya que les permite desarrollar su confianza, tener mayor visión empresarial y ampliar los conocimientos convirtiéndose en microempresarias más competitivas.



## Conclusiones del estudio

La primera es que existe un factor fundamental para el éxito de los procesos asociativos empresariales y ese factor es “la confianza”; si no hay confianza no hay asociatividad. La visión compartida y los compromisos de responsabilidad entre las microempresarias, son las características positivas principales de las formas asociativas, ya que generan procesos de solidaridad y colaboración empresarial.

Se puede afirmar que con la asociatividad mejoran las condiciones de negociación, ya que generan vínculos de empatía y confianza con sus proveedores y clientes al adquirir sus insumos y realizar sus ventas en mejores condiciones; las microempresarias que participan en procesos asociativos amplían sus redes de contactos, los cuales son elementos esenciales y relevantes para potenciar las actividades de emprendimiento comercial.

Asimismo, el capital social se expresa en el grado de pertenencia de las microempresarias a los grupos organizados, lo cual facilita la unión de esfuerzos individuales y colectivos expresados en su quehacer empresarial. Las principales motivaciones de las microempresarias para participar en procesos asociativos, es el acceso a nuevos mercados y las mejoras de su proceso de producciones generadas a través del aprendizaje y apoyo colectivo.

Las microempresarias consideran como principales requisitos para asociarse con éxito en una red o consorcio empresarial, que sus miembros tengan valores bien definidos, socialicen sin problemas y aspiren a metas compartidas.

Para ellas, el trabajo en equipo, la eficacia en el tiempo y la eficacia operativa, son las principales razones para participar en procesos de producción asociativa. De esa manera, el compartir los riesgos minimizando las posibilidades de pérdida y tener mayor eficiencia abaratando los costos, son las principales razones para realizar procesos asociativos de comercialización.

La asociatividad es considerada por las microempresarias una estrategia para el éxito, pues han logrado cambios positivos que son muy significativos para ellas a nivel social y comunitario; el más relevante es que, luego de participar en procesos de asociatividad empresarial, obtienen condiciones de liderazgo en su comunidad.

Por otro lado, los aportes que realizan las microempresarias a la dinámica económica distrital son la inversión de capital, la generación de empleo y el pago de impuestos, colaborando con ello en la dinamización económica, local, regional y nacional.

El reconocimiento familiar, la equidad de género con la pareja y la afirmación de sus roles como mujer, son aspectos sociales positivos logrados por las microempresarias. Para ellas es muy importante obtener el apoyo familiar y, en la mayoría de los casos, este no se ha dado al inicio sino que ha sido un proceso que se ha dado con el tiempo.

Finalmente, se ha podido constatar que el desarrollo económico local y la gerencia social son compatibles para el desarrollo “desde abajo”, que propone la dinamización económica de cada localidad desde sus pobladores, es decir desde la base de la pirámide social y económica.

## **Recomendaciones**

Los representantes de las redes empresariales de microempresarias y microempresarios deben ser considerados como parte de los procesos normativos y de elaboración de leyes que promuevan la microempresa.

Se aconseja, desde el Estado, mejorar las formas de promoción y fomento de la micro y pequeña empresa a través de políticas públicas más específicas y eficientes para su acceso a nuevos mercados y niveles de sostenibilidad económica.

En los procesos de asociatividad empresarial, se sugiere tener como componente primordial la generación de lazos de “confianza”, para poder establecer vínculos y condiciones que faciliten actividades comerciales y productivas conjuntas.

Se propone que los gestores de procesos asociativos, promuevan en el microempresario el reconocimiento de que, la unión de esfuerzos individuales y colectivos, forman parte de la gestión empresarial con una visión y compromiso de responsabilidad compartida.

Se aconseja, asimismo, revalorar a los microempresarios como parte de la dinámica económica nacional, ya que a través de sus microempresas y de los procesos asociativos empresariales aportan en la generación de empleo, inversión de capital y el pago de tributos dentro del sistema económico peruano. En esta línea, se propone que desde el Estado se promueva que el impulso a la micro y pequeña empresa, sea tomado en cuenta en la planificación estratégica de los planes de desarrollo local que existen en casi todos los distritos del Perú.

Se sugiere también considerar la participación de los microempresarios en los procesos asociativos, pues genera beneficios en los aspectos sociales, comunitarios y personales, que mejoren su auto estima, integración y autonomía personal.

## **Bibliografía**

ALBURQUERQUE, 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. Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo 2004.

AGUIRRE, A. y PINTO, M.  
2006 Asociatividad, Capital Social y Redes Sociales. Revista Madrid. 15.

BERTOSI, Roberto

1990 La Microempresa (urbana y rural) del Siglo XXI. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

2009 Estudio económico de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.

CONSORCIO DE ORGANIZACIONES PRIVADAS DE PROMOCIÓN AL DESARROLLO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (COPEME)

2003 Diagnóstico de Desarrollo Económico Local del Cono Este de Lima Metropolitana. Lima, COPEME.

CHANG FUN, Luis

s/a Capital Social y Empresa. Consulta: 14 de octubre de 2010.

En: <http://www.caf.com/attach/17/default/capitalsocial-6.pdf>

DI MEGLIO, Roberto

2006 La microempresa en América Latina: la agenda de trabajo decente y el desarrollo económico local. OIT Santiago de Chile, Publicado en Revista Futuros No 13. 2006 Vol. IV. Consulta: 30 de agosto de 2010.

En: <http://www.revistafuturos.info>

GALVEZ LEÓN, Luis

2005 Módulo de Desarrollo Económico Local "Por un desarrollo sostenible desde abajo". PROMUC.

INCHE, Jorge y otros

2009 Prospectiva estratégica al sector textil del distrito de San Juan de Lurigancho. Revista de la Facultad de Ingeniería Industrial. Lima, volumen 2, numero 2.

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO ANDINO AMAZÓNICO (IIDAA)

s/a Escuela de Lideres para la Gestión y la Demografía. Diapositiva 7. Actores Sociales, Económicos y Políticos. Tania Villafuerte. Consulta: 25 de setiembre de 2010.

En <http://escueladeliderescusco.org/pdf/1.ActoresSociales.pdf>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

2007 Censo Nacional XI de población y VI de vivienda. Lima, INEI.

INSTITUTO NACIONAL POR EL DESARROLLO DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA (NAPYMI)

2003 Microempresa: capital humano, capital social. Barquisimeto, 4-5 de diciembre de 2003. Última consulta: 18 de agosto de 2010.

En: <http://www.cisor.org.ve/docs/Microempresa%20capital%20humano%20y%20social.pdf>

INTERCOOPERATION

2008 Manual del articulador de redes empresariales. Lima: Ministerio de Trabajo.

INTERCOOPERATION

2007 Redes empresariales: casos de Asociatividad y negocios rurales exitosos. Lima: MINKA.

JARAMILLO, Manuel y PARODI, Sandro

2003 Jóvenes emprendedores: evaluación de programas de promoción. Lima: CARE Perú.

KLIKSBERG, Bernardo

1997 Hacia una Gerencia Social Eficiente, Algunas Cuestiones Claves. 1997. En Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Número 15.

LÓPEZ CERDÁN RIPOLL, Carlos

2003 Redes Empresariales: Experiencias en la Región Andina. Trujillo: CEPAL-MINKA.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO (MTPE)

2006 Plan Nacional MYPE 2006 – 2009. Lima, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO (MTPE)

2006 La microempresa: una propuesta tipológica y ejercicio de aplicación en Lima Sur. Boletín de Economía Laboral. 34. Año 9. Agosto 2006. MTPE. Programa de Estadísticas y Estudios Laborales.

MIRANDA, Robert

2005 Competencias claves para la gestión empresarial de las MYPES. Gestión en el tercer milenio, Rev. Investigación de la Fac. de Ciencias Administrativas, UNMSM. Lima, volumen 8, número 16.

MUNICIPALIDAD DE SAN JUAN DE LURIGANCHO

2006 Plan de desarrollo económico local 2006 – 2015. Lima: PROPOLI.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

2002 La micro y pequeña empresa en América Central: Realidad, mitos y retos. GTZ/PROMOCAP, OIT/PROMICRO. Costa Rica y Guatemala.

PORTELA, María

2002 Concepto y estudio econométrico sobre el Capital Social. En: Estudios económicos del Desarrollo Internacional. AE EADE. Vol. 2. Número 2. España. 2002

PROGRAMA PROPOLI

2008 Lineamientos para la promoción de redes empresariales. Lima: Programa PROPOLI.

PROGRAMA PROPOLI

s/a Desarrollo Económico Local. La experiencia de PROPOLÍ. Lima: PROPOLI.



ROJAS MORÁN, Luis

2008 Programa de Lucha Contra la Pobreza en Lima Metropolitana. Desarrollo Económico Local, la Experiencia de PROPOLI.

SERIDA, Jaime y otros

2005 Global Entrepreneurship Monitor, Perú 2004 – 2005. Lima, Ediciones ESAN.

SERRANO, Claudia

2005 MÁS REGIÓN Programa Integrado de gobernabilidad y descentralización de la región de Coquimbo perspectiva del capital social y las políticas públicas. Consulta: 12 de octubre de 2010.

En: [http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/?q=areastrabajo/ciudadania\\_capital](http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/?q=areastrabajo/ciudadania_capital)

URBINA, Hernando

2003 Manual de cadenas productivas, alianzas estratégicas y técnicas de negociación. Bogotá: PROAPA-GTZ.

VALCÁRCEL, Marcel

2008 Aspectos teóricos del Capital Social y elementos para uso en el análisis de la realidad. Cuadernos de Trabajo N° 4. PUCP.

VILLARÁN, Fernando

2000 Las PYMES en la estructura empresarial peruana. Lima: SASE.



## CAPITULO VI

# ▶ POLÍTICAS SOBRE DISCAPACIDAD

La investigación se ha orientado al estudio del Plan de Igualdad de Oportunidades para personas con discapacidad, por ser la primera política peruana que se ha cuestionado la situación de las personas con discapacidad. Busca explorar cuáles son las causas o factores que han venido influyendo para impedir que este Plan alcance a reducir los niveles de pobreza y exclusión que afectan a las personas con discapacidad.

### **Análisis y Evaluación del Plan de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad: Aportes de la Gerencia Social para mejorar las políticas de discapacidad en el Perú<sup>94</sup>**

*Luis Miguel del Águila Umeres<sup>95</sup>*

El objeto de la Gerencia Social es diseñar e implementar políticas y medidas adecuadas para eliminar la pobreza y alcanzar el desarrollo de toda la población peruana, promoviendo su ciudadanía y participación en la toma de decisiones. En esta dirección se ha encontrado que el Estado peruano ha logrado promover el crecimiento, pero ha demostrado grandes limitaciones para eliminar la pobreza, reducir la desigualdad y lograr el desarrollo para todos. Por la premura en mostrar resultados, los funcionarios estatales suelen poner mayor énfasis en los sectores de la población más fáciles de incluir. Sin embargo, se requiere priorizar a los más excluidos, a los que menos se benefician del crecimiento y el desarrollo. Logrado esto, lo demás será más fácil.

Al demostrar a través de los estudios que las personas con discapacidad (PCD en adelante), son las más excluidas, las políticas públicas también comenzaron a incluirlas; sin embargo, para lograr un desarrollo real, se requiere que todos los responsables de ejecutarlas experimenten también un cambio radical de paradigmas sobre la discapacidad.

<sup>94</sup> Enlace con informe de investigación completo: <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/1380>

<sup>95</sup> Licenciado en Filosofía y Magíster en Gerencia Social. Estudió la MGS del año 2008 al 2010. Docente de posgrado en el Curso de Ética y Gerencia Social. Miembro del Grupo de investigación sobre discapacidad, GRIDIS. Trabaja en el Departamento de Comisiones del Congreso de la República. Realiza consultorías de investigación y publicaciones como experto en temas de legislación y políticas sobre discapacidad. De 2006 a 2012 representó al Perú ante el "Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad", de la OEA, habiendo concluido su mandato luego de ser elegido Primer Vicepresidente de dicho Comité.



## Problemática de la discapacidad: Cambio de mirada y de paradigmas<sup>96</sup>

El proceso histórico de expansión de derechos ciudadanos está comenzando a alcanzar a las PCD. Esto se debe a que la discapacidad se está viendo y comprendiendo de una manera diferente. Ya no como algo que se deba solo a las limitaciones físicas, sensoriales o mentales de “infortunados individuos”, sino como el resultado de la escasa disposición de la sociedad y del Estado de ajustar el diseño de su infraestructura y procedimientos a la realidad de estas personas. La discapacidad se revela así como un producto social, exigiendo pasar del modelo médico al modelo social, el cual enseña que la causa de la pobreza y exclusión de las PCD no está en los individuos, sino en la sociedad y el Estado, quienes crean mayor discapacidad al crear las barreras físicas y de actitud que excluyen a las PCD y les impiden gozar de una verdadera igualdad de oportunidades. El Plan Igualdad de Oportunidades (PIO), como núcleo central de la política social, busca corregir esto.

### Discapacidad, pobreza y desarrollo

Existe una estrecha relación entre discapacidad, pobreza y desarrollo. Sólo en años recientes se ha conseguido entender que la exclusión por razones de discapacidad tiene un alto costo y que la inclusión de las PCD es algo que favorece a todos y no sólo a ellas<sup>97</sup>. Robert Metts, para un estudio del Banco Mundial, ha estimado que en el Perú, en la década de 1992 a 2002, el costo de la exclusión de las PCD pasó de 4 a 10 mil millones de soles (entre el 4% y 9% del PBI)<sup>98</sup>. Por eso se ha llegado a la conclusión que este país no podrá salir de la pobreza y alcanzar el desarrollo, si se sigue excluyendo a las PCD. Por eso las políticas públicas y la Gerencia Social no pueden ser indiferentes a esta situación. Esa fue otra razón por la cual la investigación se puso como meta identificar las fallas y debilidades del PIO, proponiendo mejoras desde la Gerencia Social para cambiar todo esto.

La investigación se orientó al estudio del Plan de Igualdad de Oportunidades para personas con discapacidad (en adelante PIO), en sus dos versiones, del 2003 y del 2008, por ser la primera política peruana que se ha cuestionado la situación de las personas con discapacidad. Lo que interesó explorar con este estudio fueron las causas o factores que están influyendo para impedir que el PIO alcance a reducir los niveles de pobreza y exclusión que afectan a las personas con discapacidad.

Para ello se dio una mirada panorámica (no exhaustiva) a los tres niveles de análisis que la Gerencia Social distingue con relación a las políticas sociales y que

<sup>96</sup> El tema del cambio de paradigmas sobre la discapacidad ha sido el hilo conductor de nuestra tesis de licenciatura: Luis Miguel del Aguila, (2007) “El concepto de discapacidad y su importancia filosófica. Investigación sobre un aspecto fundamental de la condición humana”. Tesis para optar el Título Profesional de Licenciado en Filosofía. También recomendamos revisar sobre este mismo tema: PALACIOS, Agustina (2008) “El modelo social de discapacidad: Orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Madrid: CINCA.

<sup>97</sup> Ese es un tema que ha sido ampliamente desarrollado en la tesis de maestría. Ver en particular la p. 33 y siguientes, y el texto aportado como Anexo 4, p. 94.

<sup>98</sup> Metts, Robert (2000) “Disability Issues, Trends and Recommendations for the World Bank”. Social Protection Discussion Paper Series N° 0007. World Bank. Washington DC. Ver también, traducido al español: METTS, Robert (2004) “Discapacidad y Desarrollo”. Documento de Antecedentes preparado para la Reunión de la Agenda de investigación sobre discapacidad y desarrollo, Noviembre 16, 2004, sede del Banco Mundial, Washington, D.C.

también deberían aplicarse con relación a las políticas de discapacidad en el Perú: 1) desde el ciclo de la política, 2) desde el *círculo* de la política y 3) desde el de la institucionalidad. Usar estos tres niveles de análisis permiten conocer cuáles son los cambios más importantes que se han operado entre los dos PIO y entender las causas por las cuales el PIO no está logrando los impactos esperados, generando tanta insatisfacción al colectivo de PCD. Lo cual, a su vez, permitirá proponer también los cambios que podrían incidir en una mejor gestión del nuevo PIO reformulado, ya que la Gerencia Social puede aportar a la política pública, no sólo en lo que se refiere a su eficiencia y eficacia (racionalidad técnica), sino también respecto a sus procesos de participación, consensos y legitimidad (racionalidad dialógica)<sup>99</sup>.

Con esta finalidad se estudiaron las características más importantes de las competencias personales, institucionales, técnicas (experticia), profesionales, actitudinales y políticas de los actores involucrados, y las relaciones que estos actores guardan entre sí, que es en donde se suponía que se encontrarían las principales dificultades y problemas de la implementación de esta política. Esto permitió proponer soluciones que abarcan los siguientes ámbitos de acción: realización de cambios normativos, talleres, capacitaciones y planes de mercadeo social, de liderazgo y de solución de conflictos, entre otros.

Considerando que esta tarea resultaba muy amplia se vio la conveniencia de centrar la mirada, análisis y explicaciones en tres actores clave, que también son focos de posibles fallas:

1. La *Comisión Multisectorial* del PIO que se constituyó para asegurar el cumplimiento, implementación y monitoreo del PIO, para conocer la manera en que están funcionando sus diferentes integrantes, en especial el CONADIS que es su principal órgano técnico responsable.
2. Los funcionarios públicos e instituciones del Estado, encargados de cumplir este Plan, con el objeto de conocer las causas que puedan explicar por qué no existe una verdadera voluntad política a nivel de los tomadores de decisiones del Estado (Poder Ejecutivo y gobiernos locales y regionales) de cumplir el PIO y asignarle presupuesto.
3. Las personas con discapacidad, sus familiares y sus organizaciones, para conocer sus niveles de participación en este proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación del PIO, de la política pública sobre discapacidad.

Estos tres actores claves constituyeron así las unidades de análisis que guiaron la investigación y sus objetivos siendo el principal identificar y analizar los factores limitantes en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación del PIO que impiden o han impedido que este plan sea eficiente y eficaz.

<sup>99</sup> Ver: TOVAR, Teresa (2009) Introducción a la Investigación en Gerencia Social. Texto del curso. Maestría de gerencia social. Pontificia Universidad Católica del Perú, en especial página 29 y siguientes y también el tema IV, página 51 y siguientes. Ver también 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". En USAID Documentos de Trabajo de POLICY No. 11.

Para lograrlo fue necesario diseñar los siguientes objetivos específicos: a) analizar las características de funcionamiento de la Comisión Multisectorial; b) identificar y analizar las causas por las cuales, a nivel de los funcionarios públicos, no hay una voluntad política de cumplir el PIO y de asignarle presupuesto; y c) conocer los niveles de participación de las PCD y sus posibles causas. Las herramientas usadas para recoger la información fueron: encuestas dirigidas a funcionarios públicos y a las PCD; entrevistas semi-estructuradas dirigidas a expertos en programas sociales, políticas públicas y discapacidad; y revisión documental de instrumentos normativos, documentos de trabajo inéditos, estudios e investigaciones.

## Hallazgos de la investigación

### *a) Sobre el funcionamiento de la Comisión Multisectorial*

Sus miembros se reúnen cada dos meses. Experimentan falta de tiempo. No identifican asuntos de interés. CONADIS tampoco tiene tiempo de prepararles una agenda más sustanciosa, con documentación de mayor calidad. Sus miembros no duran en sus cargos. Se rotan con frecuencia y no se evidencia continuidad en el trabajo que realizan. No manifiestan tampoco un compromiso especial con este trabajo, ni aplican mecanismos de consulta a la sociedad civil.

CONADIS no tiene en la práctica la autonomía que se requiere para hacer cumplir el PIO por el hecho de la marcada dependencia funcional que ellos tienen con el MIMDES<sup>100</sup>. No cuentan tampoco con el suficiente peso político para ello. Por eso el CONADIS no es tomado en cuenta por los diferentes sectores con los que debe interactuar.

### *b) Sobre la voluntad política de los tomadores de decisión del Estado:*

Los funcionarios públicos tienen un conocimiento muy escaso sobre el PIO; incluso, los miembros de la Comisión Multisectorial reconocen que no dominan el tema. Consideran que el PIO puede ejercer una influencia positiva en la mejora de la calidad de vida de las PCD, pero esto no se traslada a la decisión política. Los miembros de la Comisión no saben qué importe necesitan los sectores para cumplir con sus obligaciones asumidas en el PIO.

Los funcionarios públicos también tienen un conocimiento muy escaso sobre las PCD. A pesar de su buena disposición, la actitud de los funcionarios revela prejuicios y discriminación, es decir sentimientos de compasión y de inferioridad, y muestran actitudes paternalistas y caritativas hacia las personas con discapacidad. Esto es negativo porque no las consideran pares, iguales, ni interlocutores válidos, y por eso rehúyen consultarles y promover su participación.

Los funcionarios de la Comisión multisectorial saben de qué se trata el PIO pero no se han preocupado de incorporarlo en sus sectores desde las oficinas de planeamiento, cooperación internacional y presupuesto.

<sup>100</sup> Hoy Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, MIMP.

Los funcionarios públicos en general no entienden que la causa de la discapacidad está en las barreras físicas y mentales de la sociedad, en el entorno y en los procedimientos, los cuales deben ser modificados de modo general mediante enfoques de diseño universal y planeamiento Inclusivo, adecuándose a las PCD mediante ajustes razonables. Eso significa que el enfoque de derechos no se ha institucionalizado todavía. Que persiste siempre una mirada asistencial, caritativa, propia del modelo médico e individual de la discapacidad.

*c) Sobre participación del colectivo de PCD:*

La participación de las PCD en las tareas relacionadas con el PIO es muy escasa, casi nula. Esto se debe: a) al poco interés del CONADIS y del MIMP en consultar a las PCD; b) a la falta de unidad del movimiento de PCD, a sus posturas discordantes y a la escasa presencia política de la sociedad civil de PCD; c) así como a la situación de pobreza y exclusión que les afecta, por las barreras físicas y mentales que dificultan o impiden su participación en igualdad de condiciones.

Se han confirmado así las siguientes presunciones: Que existe una discriminación generalizada contra las PCD. Que los funcionarios públicos discriminan más de lo que suponen, o de lo que están dispuestos a reconocer. Eso explica que no haya todavía una verdadera voluntad de implementar el PIO, pues no se entiende el significado e impacto de las políticas de inclusión en materia de discapacidad. No se interioriza el cambio de paradigmas sobre la discapacidad, y no se entiende que la exclusión de las PCD resulta altamente costosa para la sociedad y el Estado.

De otro lado, existe una escasa participación de PCD en el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación del PIO. Por eso el PIO lo manejan funcionarios sin discapacidad, con escasa experticia en el tema, y con poco nivel de injerencia en las altas esferas de decisión de su sector.

## **Recomendaciones para aportar a las políticas públicas sobre discapacidad**

Se han elaborado recomendaciones según los tres actores principales:

### **1. Para mejorar y fortalecer la Comisión Multisectorial del PIO y la labor del CONADIS**

Una de las primeras recomendaciones es que se establezcan reuniones por lo menos una vez al mes, con un Plan de trabajo anual bien estructurado, con profesionales expertos para dedicarse exclusivamente a estos temas. En estas reuniones se podrá programar talleres de educación pública para informar, desarrollar capacidades y sensibilizar a los tomadores de decisión de los sectores público y privado, acerca de los temas de inclusión y discapacidad.

De esta manera, la Presidencia de la Comisión Multisectorial (representada por la Ministra de la Mujer) podría asumir un mayor liderazgo y compromiso con el tema, poniendo a su sector como modelo de inclusión, promoviendo la creación, dentro de cada ministerio, de un área especial en discapacidad e inclusión, a la que pertenezcan los miembros de la Comisión Multisectorial.

Otra sugerencia es tomar decisiones prescriptivas y normativas, proponiendo y aprobando dispositivos legales de diferente nivel con el aval y respaldo de la Presidencia del Consejo de Ministros. Asimismo, evaluar e informar anualmente acerca de los avances y dificultades del PIO.

Para generar sinergias, eficiencia y eficacia y evitar duplicidades, la Comisión Multisectorial podría coordinar con la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, responsable del Marco Social Multianual, MSM, con el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico y con el Ministerio de Economía y Finanzas, MEF, responsable del Programa Presupuestario Estratégico sobre discapacidad y responsable también del Marco Macroeconómico Multianual, MMM.

Un mecanismo para validar las propuestas es la consulta permanente a la sociedad civil de PCD a través de profesionales expertos o a través de sus organizaciones más importantes, y promover la formación de una plataforma unitaria de las asociaciones, federaciones y confederaciones de personas con discapacidad más importantes del país.

Se debe fortalecer la labor del CONADIS en dos niveles: a) institucional, dotándolo con mayor autonomía y peso político desarrollando un estudio y propuesta de reforma institucional; y b) individual, mejorando la calidad de sus profesionales y de sus expertos. Para esto, se hace necesario incrementar el número de funcionarios de alto nivel, correctamente seleccionados mediante evaluaciones y concursos públicos, y que estén bien remunerados; ellos serían incorporados a la carrera administrativa del Estado, con los debidos estímulos y seguridades de largo plazo.

## **2. Con relación al apoyo y compromiso político de los tomadores de decisión del Estado, en materia de discapacidad e inclusión:**

Una de las mayores limitaciones de la Comisión Multisectorial es el escaso presupuesto para desarrollar acciones relacionadas al tema de discapacidad e inclusión. El Clasificador Programático y el Programa Presupuestario Estratégico del MEF podrían ayudar en esto.

Con relación al desconocimiento o insensibilidad frente al tema, es necesario promover publicaciones y talleres a nivel nacional para impulsar el cambio de actitudes, de percepciones y mejores conocimientos sobre la realidad de las personas con discapacidad. En este sentido es pertinente adoptar un enfoque anti-discriminatorio para que se entienda que la discapacidad es una condición que invita a la discriminación.



Una vía podría ser programar y realizar permanentemente talleres de capacitación para funcionarios públicos en temas de diseño universal y planeamiento inclusivo, promovidos e impulsados por el CONADIS y la Comisión Multisectorial. Estos talleres ayudarían a estos funcionarios a cambiar los paradigmas con que se ha operado con relación al concepto de discapacidad.

Desde el Estado es necesario concentrar esfuerzos para identificar y eliminar las barreras físicas y de actitud que excluyen y ponen en desventaja a las PCD. Para generar e inducir estos cambios, la Gerencia Social puede colaborar mediante herramientas específicas tales como las del mercadeo social, etc. En este sentido se recomienda el diseño, planificación y ejecución de trabajos de mercadeo social, aplicados a los segmentos clave que se identifiquen.

Finalmente, se hace necesario incorporar los intereses, necesidades, estrategias y prioridades de las PCD (presentes en el PIO) al interior del Marco Social Multianual y el Marco Macroeconómico Multianual, en el marco de la nueva gestión por resultados. Por estas mismas razones, la inclusión del enfoque de discapacidad y del PIO (que son claves en los esfuerzos de todo gobierno que aliente el crecimiento con inclusión social), debe darse y reflejarse en el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Plan Bicentenario), por iniciativa del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

### **3. Con el fin de empoderar al colectivo de PCD y sus organizaciones, y fortalecer su participación en el proceso del PÍO**

Se hace necesario tomar medidas para revertir los tres problemas identificados sobre esta escasa participación de las PCD.

Sobre el poco interés del CONADIS y el MIMP de consultar a las PCD (Ley LOPE), la Comisión Multisectorial debería tomar medidas para incrementar la participación de las PCD, sus familiares y sus organizaciones en todas las fases de las políticas públicas, poniéndose como modelo. Es fundamental institucionalizar prácticas y metodologías participativas de las políticas públicas de discapacidad. Las PCD deben ser quienes verifiquen si los diferentes arreglos que se vienen realizando, cumplen su finalidad, ya que la Convención sobre los derechos de la persona con discapacidad, de Naciones Unidas, CDPD en su inc. 3 del art. 4 dispone celebrar consultas (este aspecto ha sido ya recogido por el art. 14 de la Ley 29973).

Para revertir la escasa presencia política de PCD por fragmentación, conflictos y divergencias, sería conveniente que la Comisión Multisectorial promueva la constitución de una plataforma unitaria, integrada por las principales organizaciones de PCD y expertos individuales, como una instancia de consulta. También se podrían realizar concursos para ejecutar consultorías sobre liderazgos y solución de conflictos; con los resultados de estos estudios se podría identificar con mayor precisión las causas de los conflictos y proponer medidas de solución con liderazgos proactivos. Dado que el presupuesto disponible es escaso, habría que revisar si es posible establecer

subvenciones para sufragar los gastos que estos trabajos de consulta puedan suponer, tomando las providencias, compromisos y requerimientos objetivos.

Para atender el tercer punto referido a la situación de pobreza y exclusión de las PCD debido a barreras que impiden su participación en igualdad de condiciones, se requiere una intervención enérgica del Estado (a través de servicios de calidad en educación, salud, empleo etc.), en todos los niveles de gobierno, para mitigar la situación de pobreza y exclusión de las PCD, y crear condiciones favorables para su mayor participación, en cantidad y en calidad

Así mismo, se deben tomar medidas que favorezcan el acceso a la infraestructura física y de transporte, así como la inclusión laboral y económica de las PCD y sus familias, de manera que dejen de ser una carga para la sociedad y el Estado, y puedan participar más activamente, convirtiéndose en generadores de propuestas, aportes de diferente índole y de desarrollo.

## **Reflexiones finales**

El análisis, conclusiones y recomendaciones de este estudio, sirvieron para poner en evidencia fallas de gestión que son comunes al resto de instancias e instituciones del Estado peruano. Se espera que la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS), puedan colaborar en este sentido para mejorar las políticas de discapacidad, las cuales de ahora en adelante serán parte de las nuevas políticas nacionales de inclusión y desarrollo. Esto, en el supuesto que la estructura funcional del MIDIS mantenga y desarrolle un claro enfoque de Gerencia Social.

## **Propuesta de creación de un Centro de Estudios sobre Discapacidad**

Ante las serias deficiencias de diseño e implementación de políticas públicas sobre discapacidad que este estudio ha puesto en evidencia resulta necesario desarrollar más trabajos de investigación y de producción de conocimiento sobre la realidad de las PCD a nivel de la academia y desde una óptica multidisciplinaria, y para esto se propone la creación de un Centro de Estudios sobre Discapacidad.

Así como los Estudios de Género han ayudado a cambiar la situación de menosprecio, sometimiento, paternalismo y dominación (opresión) que afecta todavía a las mujeres en muchos lugares del mundo, de igual manera se requiere promover el desarrollo de investigaciones y estudios sobre la realidad de las PCD.

De esa manera llegaremos a entender que esta situación límite no es un acontecimiento excepcional que afecta a muy pocas personas “desafortunadas” sino una realidad que forma parte de la condición humana, que afecta a todos los seres humanos, a diferentes niveles y en distintos momentos de su ciclo de vida, al igual que la enfermedad, la vejez o la muerte y que, lejos de ser rehuída por nosotros para poner



a salvo nuestros sentimientos y/o temores de poder y de ser invencibles, requiere ser asumida en todas sus dimensiones y consecuencias, tomando medidas no sólo de previsión social sino también para eliminar toda discriminación y promover el desarrollo de capacidades y la inclusión de las personas afectadas.

En este sentido, sería conveniente que desde la PUPC se comience a dar pasos para promover este tipo de estudios y se sugiriere también a la Maestría de Gerencia Social tome la iniciativa de invitar a otras facultades y centros de estudio de la universidad para que se interesen por el tema, a fin de que en el corto plazo se pueda conformar este espacio de estudios sobre discapacidad.

### **Las PCD como piedras de toque para un verdadero desarrollo inclusivo**

*Las personas con discapacidad deberían ser la piedra de toque para comprobar si una política, plan, programa o servicio público está funcionando bien y adecuadamente. Ya que lo que es bueno y conveniente para las personas con discapacidad, es bueno para todos.*

Por lo expuesto, y para hacer realidad un verdadero Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, es indispensable que ellas sean colocadas en el centro de las políticas sociales (en educación, en salud, en transporte, en promoción laboral etc.). Solamente de esta manera será posible poner las bases para un auténtico desarrollo con inclusión social.

### **Bibliografía**

DEL AGUILA, Luis Miguel

2007 El concepto de discapacidad y su importancia filosófica. Investigación sobre un aspecto fundamental de la condición humana". Tesis para optar el Título Profesional de Licenciado en Filosofía. PUCP. Set. 2007.  
<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/443>

DEL AGUILA, Luis Miguel

2009 "Discapacidad: Un nuevo enfoque de políticas de inclusión y desarrollo". En Brújula No 19, Dossier de derechos humanos. Revista de la Asociación de egresados y graduados de la PUCP. Set. 2009, p. 49-59.  
[http://issuu.com/aeg-pucp/docs/revista\\_brujula\\_19](http://issuu.com/aeg-pucp/docs/revista_brujula_19)

DEL AGUILA, Luis Miguel

2011 "Análisis y Evaluación del Plan de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Aportes de la Gerencia Social para mejorar las políticas de discapacidad en el Perú". Tesis para obtener el grado académico de Magíster en Gerencia Social. PUCP. Julio del año 2011.  
<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/1380>

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". En USAID Documentos de Trabajo de POLICY No. 11.

MALDONADO, Stanislao

2006 Trabajo y discapacidad en el Perú: Mercado laboral, políticas públicas e inclusión social. Comisión especial de estudio sobre discapacidad del Congreso de la República. Lima: Fondo Editorial del Congreso, 2006. 256 p.

METTS, Robert

2000 "Disability Issues, Trends and Recommendations for the World Bank". Washington DC. World Bank. Social Protection Discussion Paper Series N° 07.

METTS, Robert

2004 "Discapacidad y Desarrollo". Documento de Antecedentes preparado para la Reunión de la Agenda de investigación sobre discapacidad y desarrollo, Noviembre 16, 2004, sede del Banco Mundial, Washington, D.C.

MIMDES

2003 D.S. No 009-2003-MIMDES - Aprueban el Plan de Igualdad de Oportunidades para personas con discapacidad 2003-2007. 22.06.03.

MIMDES

2008 D.S. N° 007-2008-MIMDES - Aprueban Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2009-2018 y conforman Comisión Multisectorial Permanente encargada de su monitoreo y seguimiento. Publicado el 23.12.08.

MOKATE, Karen Marie

2001 "Convirtiendo al "monstruo" en aliado: la evaluación como instrumento de gerencia social". En: Documentos de trabajo del INDES. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Noviembre 2003 (versión modificada). Serie de Documentos de Trabajo I-23.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

2006 Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Aprobada con Resolución A/RES/61/106, del 13 de diciembre de 2006

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

2008 Incorporación de la perspectiva de la discapacidad en el programa de desarrollo. Consejo Económico y Social. Naciones Unidas. Doc. E/ CN.5/2008/6.

<http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=1110>



PALACIOS, Agustina

2008 “El modelo social de discapacidad: Orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Madrid: CINCA.

TOVAR, Teresa

2008 “Dos racionalidades para entender y analizar las políticas sociales”. Consulta: 30 de abril de 2009.  
<http://blog.pucp.edu.pe/index.php?blogid=1010>

TOVAR, Teresa

2009 Introducción a la Investigación en Gerencia Social. Texto del curso. Maestría de gerencia social. Pontificia Universidad Católica del Perú.



Este libro se terminó  
de imprimir en  
TERMIL EDITORES E IMPRESORES S.R.L.  
Lima - Perú  
Noviembre 2016



# MAESTRÍA EN GERENCIA SOCIAL



En el Perú y América Latina, el incremento de la inversión en políticas de desarrollo e inclusión social, específicamente en los sectores de trabajo, agricultura, medioambiente, salud, seguridad social y educación; la implementación de programas y proyectos de desarrollo territorial, así como también la priorización de programas de asistencia y promoción de grupos vulnerables, niños y adolescentes en riesgo, adultos mayores, personas con discapacidad y mujeres en situación de pobreza, ha generado una demanda por profesionales encargados de gerenciar productivamente dichos programas y proyectos. La conducción de estas políticas demanda el desarrollo de servicios, programas y proyectos sociales orientados a lograr óptimos niveles de productividad y calidad, razón por la cual, la Gerencia Social adquiere un valor preponderante.

En tal sentido, los profesionales encargados de gerenciar dichos programas y proyectos deben contar con una formación que les permita afrontar y adecuarse a la variabilidad que plantean los diversos escenarios sociales y prepararse para asumir un rol estratégico y de liderazgo.

La Pontificia Universidad Católica del Perú siguiendo su trayectoria en los campos humanista, social y gerencial brinda, en la Escuela de Posgrado desde el año 1999, estudios de posgrado para alcanzar el grado de Magíster en Gerencia Social en la modalidad presencial y desde el 2003 en respuesta a las instituciones, empresas y profesionales de diferentes lugares del país y el extranjero, ofrece la modalidad virtual.