

REVISTA DIGITAL

# GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

**11** PUBLICACIÓN  
SEMESTRAL  
2024-I

Lima Perú Vol.11  
N° 1 - 2024  
ENERO - JUNIO  
ISSN: 2414-4991



# GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

Volumen XI, N° 1

Enero - Junio 2024

Lima - Perú



Fondo  
Editorial



Instituto de  
Gobierno y de  
Gestión Pública

## **GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA**

Vol. XI, N°1, enero - junio 2024

Revista del Instituto de Gobierno y de Gestión Pública  
Universidad de San Martín de Porres

### **RECTOR**

Ing. José Antonio Chang Escobedo

### **VICERRECTOR ACADÉMICO**

Ing. Raúl Eduardo Bao García

### **VICERRECTORA DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN**

Dra. Hilda Baca Neglia

### **DIRECTOR DEL INSTITUTO DE GOBIERNO Y DE GESTIÓN PÚBLICA**

Dr. Luis Carranza Ugarte

### **JEFA DE LA OFICINA DE COORDINACIÓN ACADÉMICA**

Mg. Laura Calderón Regjo

### **JEFE DE LA OFICINA DE GRADOS Y REGISTROS ACADÉMICOS**

Dr. Dante Paiva Goyburu

### **JEFA DE LA UNIDAD DE ACREDITACIÓN Y CALIDAD ACADÉMICA**

Mg. Laura Calderón Regjo

### **DIRECTOR DEL FONDO EDITORIAL**

Dr. Juan De la Puente Mejía

### **DIRECTORA DE LA REVISTA**

Mg. Laura Calderón Regjo

### **EDICIÓN GENERAL**

Universidad de San Martín de Porres - Fondo Editorial - USMP  
Jr. Las Calandrias 151 - 291, Santa Anita, Lima 43 - Perú  
Correo electrónico: [fondoeditorial@usmp.pe](mailto:fondoeditorial@usmp.pe)  
Página web: [www.usmp.edu.pe](http://www.usmp.edu.pe)

Editor General: Luis David Suárez Berenguela  
Diseño y diagramación: Janeth Kelly Condori Castro  
Corrección de estilo y ortografía: los autores

---

Primera edición digital  
Enero 2024  
Pdf - 2 MB

Temática: Revista *Gobierno y Gestión Pública*, es una publicación semestral del Instituto de Gobierno y de Gestión Pública de la Universidad de San Martín de Porres. Publica los resultados de investigaciones sobre todas las líneas de investigación aprobadas por el Instituto de Gobierno y de Gestión Pública, con énfasis en la realidad nacional y latinoamericana. Además, son investigaciones elaboradas por docentes, investigadores, y alumnos, y su alcance es el público en general.

El contenido de los artículos publicados por la revista *Gobierno y Gestión Pública* es responsabilidad exclusiva de sus autores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N°: 202401335

## TABLA DE CONTENIDO

- 5 - 6            **PRESENTACIÓN**
- 7 - 30           **CONFLICTOS EN LA GESTIÓN DE RECURSOS ECONÓMICOS OBTENIDOS POR DERECHO DE SERVIDUMBRE EN LA COMUNIDAD CAMPESINA DE RACCAYA (AÑO 2019-2020)**  
*CONFLICTS IN THE MANAGEMENT OF ECONOMIC RESOURCES OBTAINED BY RIGHT OF EASEMENT IN THE PEASANT COMMUNITY OF RACCAYA (YEAR 2019-2020)*  
Eber Lloclla Rodríguez - Delia Muñoz Muñoz
- 31 - 46           **EDUCACIÓN FINANCIERA Y SU CONTRIBUCIÓN A LA INCLUSIÓN FINANCIERA: UN ENFOQUE DESDE LA MALLA CURRICULAR ESCOLAR**  
*FINANCIAL EDUCATION AND ITS CONTRIBUTION TO FINANCIAL INCLUSION: AN APPROACH FROM THE SCHOOL CURRICULUM*  
Leonardo Rozas - Axel Casalino
- 47 - 56           **LA CREACIÓN, EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO Y LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, EN EL MARCO NORMATIVO DEL PERÚ - 2021**  
*THE CREATION, THE FINANCING SYSTEM, AND THE INTERNAL DEMOCRACY OF POLITICAL PARTIES IN THE REGULATORY FRAMEWORK OF PERU 2021*  
Luis Jiménez Borra
- 57 - 70           **ANÁLISIS DE LA EFICACIA Y EFECTIVIDAD DEL GASTO SOCIAL EN EDUCACIÓN PARA LOGRAR EL DESARROLLO NACIONAL, 2003 -2022**  
*ANALYSIS OF THE EFFICACY AND EFFECTIVENESS OF SOCIAL EXPENDITURE ON EDUCATION TO ACHIEVE NATIONAL DEVELOPMENT, 2003 -2022*  
Renán Quispe Llanos - Víctor Chung Alva
- 71 - 79           **INNOVACIÓN COMO MOTOR DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN EL PERÚ**  
*INNOVATION AS AN ENGINE OF ECONOMIC GROWTH IN PERU*  
Benjamín Quijandría Díaz

# PRESENTACIÓN

El Instituto de Gobierno y de Gestión Pública de la Universidad de San Martín de Porres, presenta la nueva edición de la Revista Gobierno y Gestión Pública en su Volumen XI, Número 1 del año 2024. En esta oportunidad, el Comité Editorial ha seleccionado cinco trabajos de investigación de profesionales académicos en gestión pública, los cuales se encuentran dentro del objetivo general de la revista, que es divulgar resultados y avances de investigaciones científicas orientadas a las líneas propuestas por el Instituto.

La investigación presentada por Eber Lloclla aborda el conflicto surgido en la comunidad campesina de Raccaya debido a la gestión de los recursos económicos provenientes del derecho de servidumbre pagado por una empresa minera. Destaca la importancia de comprender cómo la forma en que se administra este dinero impacta en la dinámica comunitaria. Utilizando un enfoque cualitativo y métodos como la etnografía, entrevistas y revisión documental, se evidencia una relación directa entre la gestión financiera y los conflictos internos. Factores como la falta de planificación, la desconfianza en las autoridades, la falta de consenso en la asamblea y la ausencia de fiscalización contribuyen a la ineficiencia en la gestión del dinero y a la falta de desarrollo sostenible en la comunidad. Esta situación revela la necesidad de mejorar las capacidades de gestión tanto de las autoridades como de la población, así como de establecer un plan de desarrollo que promueva el bien común y reduzca los conflictos internos en Raccaya.

El trabajo de Luis Jiménez examina la relación entre la creación y financiamiento de los partidos políticos y la democracia interna en el contexto normativo del Perú en 2021. Utilizando un enfoque cuantitativo y cualitativo, el autor encuestó a 268 afiliados a partidos políticos. Agregando a ello entrevistas a expertos y dirigentes de los principales partidos políticos del Perú. Se destaca de la investigación que las exigencias de afiliación y los estatutos partidarios son considerados inadecuados por los entrevistados. Además, se critica la eficiencia tanto del financiamiento privado como del estatal de los partidos políticos. La transparencia y rendición de cuentas, así como la presentación de la organización interna de los partidos, también son cuestionadas. Con ello concluye que la creación y el financiamiento de los partidos se encuentra relacionado a la democracia interna.

Renan Quispe y Víctor Chung abordan las dinámicas del sector educativo entre 2003 y 2022. En su investigación detallan un aumento constante en el gasto educativo en el Perú entre 2003 y 2022, analizando tendencias en matriculación escolar y calidad educativa, destacando programas sociales como PRONAMA y Beca 18. Sin embargo, la pandemia de Covid-19 provocó un cambio en las prioridades de gasto del gobierno, con una disminución en la inversión educativa. A pesar de estos desafíos, se evidencia una mejora general en la accesibilidad, calidad y equidad de la educación en el país. Además, resaltan la influencia significativa de variables socioeconómicas en la efectividad de programas sociales como Beca 18, lo que subraya la necesidad de revisar estrategias de implementación para mejorar la equidad y el impacto en la reducción de la pobreza.

El estudio de Benjamín Quijandría resalta la importancia de la innovación en múltiples ámbitos, señalando su papel en la creación y adopción continua de nuevas ideas, productos y procesos. Se destaca su reconocimiento por la "Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico" como un motor del crecimiento económico. Además, se analiza su evolución desde una innovación cerrada hacia una innovación abierta, lo que ha impulsado su contribución a la sociedad. Se subraya la relación entre la innovación y el crecimiento económico, enfatizando la necesidad de fomentar la innovación en el contexto peruano.

Finalmente, la investigación de Leonardo Rozas y Axel Casalino analizan el impacto del diseño curricular nacional de 2009 en la inclusión financiera, evaluando la tenencia y uso de cuentas de ahorro y tarjetas de crédito. Emplean el método *Propensity Score Matching* para examinar la educación financiera en la nueva

malla curricular y su influencia en la inclusión financiera a largo plazo. Los resultados muestran un impacto positivo significativo en todas las dimensiones evaluadas, lo que sugiere que la educación financiera no genera efecto inmediato, sino progresivo. Además, se resalta la importancia de la educación financiera en el acceso al sistema financiero y el uso responsable de productos financieros. Se recomienda establecer una línea de base para evaluar la nueva política de educación financiera implementada en 2024 y se insta a la capacitación de maestros y la provisión de material didáctico adecuado para su óptima implementación.

# CONFLICTOS EN LA GESTIÓN DE RECURSOS ECONÓMICOS OBTENIDOS POR DERECHO DE SERVIDUMBRE EN LA COMUNIDAD CAMPESINA DE RACCAYA (AÑO 2019-2020)

## CONFLICTS IN THE MANAGEMENT OF ECONOMIC RESOURCES OBTAINED BY RIGHT OF EASEMENT IN THE PEASANT COMMUNITY OF RACCAYA (YEAR 2019-2020)

EBER LLOCLLA RODRÍGUEZ<sup>1</sup>  
EBERLLR@HOTMAIL.COM  
ORCID: 0009-0000-7402-1005  
DELIA MUÑOZ MUÑOZ  
DMUNOZM@USMP.PE  
ORCID: 0000-0002-4716-3216

### RESUMEN

La presente investigación busca describir, analizar y explicar el conflicto que se genera en la comunidad campesina de Raccaya por la gestión de recursos económicos provenientes de derecho de servidumbre que la empresa minera paga a la comunidad. Delimitados en la gestión de la directiva comunal del año 2019 y 2020. Desde el año 2005 la empresa minera "Catalina Huanca" paga mensualmente un monto a la comunidad por derecho de servidumbre, es decir por usufructuar los terrenos superficiales para actividad minera, sin embargo, esto fue cambiado en el año 2012 incrementándose exponencialmente, presentando una comunidad con mucho dinero en proporción a la cantidad de habitantes que posee.

La investigación detalla la relación entre la gestión de recursos económicos obtenidos por derecho de servidumbre y el conflicto dentro de la comunidad, los principales factores que influyen en el mismo. Con esa finalidad el enfoque utilizado fue cualitativo, resaltando el método etnográfico para la obtención de información, además de entrevistas y revisión documentaria de la comunidad.

Las principales evidencias es que si hay una relación directa en la forma que se gestiona el dinero de la comunidad recibida por derecho de servidumbre y los conflictos entre los pobladores y sus autoridades. Los factores resaltantes que dinamizan son la falta de planificación, excesiva desconfianza en la junta directiva comunal, poco consenso de la asamblea general y hay ausencia de la fiscalización enmarcados en el estatuto de la comunidad. Esta realidad se refleja en que las autoridades comunales no cuentan con capacidades para gestionar proyectos de desarrollo o actividades a favor del bien común, de la misma forma la población no tiene competencias para orientar la administración de sus ingresos económicos de manera sostenible, es decir la comunidad campesina de Raccaya realiza la gestión de su dinero de forma ineficiente, improvisada sin ningún plan de desarrollo en un contexto de conflicto entre sus miembros.

**Palabras claves:** comunidad campesina, gestión, conflictos, recursos económicos, servidumbre.

### ABSTRACT

This research seeks to describe, analyze and explain the conflict generated in the rural community of Raccaya by the management of economic resources from easement rights that the mining company pays to the community. Delimited in the management of the communal directive of the year 2019 and 2020. Since 2005, the "Catalina Huanca" mining

1 Gestión social en sector extractivo. Magister en Solución de Conflictos por IGGP de la Universidad de San Martín de Porres Perú.

company has been paying a monthly amount to the community for easement rights, that is, for the use of surface land for mining activities; however, this was changed in 2012, increasing exponentially, presenting a community with a lot of money in proportion to the number of inhabitants it has.

The research details the relationship between the management of economic resources obtained through easement rights and the conflict within the community, and the main factors that influence it. For this purpose, the approach used was qualitative, highlighting the ethnographic method to obtain information, in addition to interviews and documentary review of the community.

The main evidence is that there is a direct relationship between the way in which the community's money received by right of servitude is managed and the conflicts between the settlers and their authorities. The most important factors are the lack of planning, excessive distrust of the communal board of directors, lack of consensus in the general assembly, and the absence of oversight within the community's statutes. This reality is reflected in the fact that the communal authorities do not have the capacity to manage development projects or activities in favor of the common good, in the same way the population does not have the competencies to manage their economic income in a sustainable way, that is to say, the rural community of Raccaya manages its money in an inefficient and improvised way without any development plan in a context of conflict among its members.

**Keywords:** Peasant community, management, conflicts, economic resources, servitude.

## INTRODUCCIÓN

La presencia de actividades extractivas como la minería trajo consigo recursos económicos directos para la gestión de las comunidades campesinas, dinamizando su accionar en la forma de pensar y actuar (impactos), que muchas veces se vuelve conflictivo debilitando la estructura social que finalmente genera cambios y nuevos procesos entre los miembros de la población, es decir autoridades y comuneros. En este contexto está planteado y formulado el problema del trabajo de investigación.

### Planteamiento del problema

La realidad de nuestro país muestra a la actividad del sector extractivo tan esencial para el desarrollo económico, principalmente el subsector minero. Según la estadística del *Anuario Minero* (2019), "Conforme a las estadísticas del INGEMMET al cierre del año 2019, existen 44 mil 221 derechos mineros vigentes, cuyas extensiones en conjunto representan 18.2 millones de hectáreas (14.2% del territorio nacional)" (p. 31).

Precisar también lo que menciona el *Anuario Minero* (2019): Es importante mencionar que, a diciembre del 2019, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) ha registrado un total de 1,601 titulares mineros, de los cuales referencialmente 811 pertenecen a la pequeña minería; 130 a la minería artesanal y 660 a la gran y mediana minería (p.31).

La actividad minera como tal, *Anuario Minero* (2019) en el año 2019, nos muestra 742 unidades mineras en explotación que abarcan una extensión de 1,359,929 hectáreas que representa el 1.06% del territorio nacional. Por su parte las unidades mineras en exploración fueron 327 que abarcan 278,782 hectáreas que representan el 0.22 %.

Según cartera de proyectos de construcción de mina referido por MINEM (2020): Está conformada por 46 proyectos con un monto global de inversión de US\$ 56,158 millones, comprendida por aquellos proyectos que tienen como finalidad la construcción de nuevas minas (*greenfield*), la ampliación o reposición de las ya existentes (*brownfield*). (p. 6)

Asimismo, el *Anuario Minero* (2019) señala, "La edición de la cartera de proyectos de exploración de mina consta de 64 proyectos cuya suma de montos globales de inversión comprometida asciende a US\$ 498.6 millones" (p. 101).

Con respecto al tipo de exploración el *Anuario Minero* (2019) señala: La cartera presentada los proyectos *greenfield* (45), representan el 79% del total, con una inversión conjunta de US\$ 391.7 millones. En este grupo resaltan, Chapitos, Zafranal y Pampa Negra. En cuanto a los proyectos *brownfield*, se presenta un total de 19 proyectos, los cuales representan el 21% de la cartera, sumando una inversión de US\$ 106.9 millones (p. 101).

Señalado el panorama nacional sobre minería, precisamos que las actividades extractivas como la minería en su mayoría se ubican en zonas alejadas a las ciudades, principalmente en las comunidades rurales. En este contexto la concesión minera es independiente de los terrenos superficiales donde está ubicada la misma, entonces para

efectuar una actividad minera se requiere primeramente obtener una autorización por el terreno superficial mediante un convenio o algún contrato parecido.

En ese entender la comunidad de Raccaya suscribió un contrato cuyo nombre exacto del documento es, *Contrato de constitución de derecho de servidumbre a título oneroso y contribución mutua al desarrollo sostenible*; esto con la empresa minera Catalina Huanca Sociedad Minera SAC (En adelante CHSMSAC). La suscripción de este acuerdo fue el 19 de julio de año 2005, donde la cláusula 2.2 detalla que a favor de la empresa minera se otorga un área total 30 (treinta) hectáreas, el mismo por un periodo de 30 años, fijando una contraprestación al mes de 2,900.00 dólares americanos más IGV. El acuerdo consta de seis cláusulas y fue aprobado por la población en una asamblea en el periodo de gestión de las autoridades de 2005-2006. El acuerdo descrito fue modificado mediante una adenda el 20 de marzo del año 2012. Esta nueva adenda precisa en su cláusula tercera que la comunidad recibirá una contraprestación mensual de 25,540.20 dólares americanos más IGV (cláusula 3.1), por el cual se detalla las diferentes áreas a favor de CHSMSAC que comprende un total 34 hectáreas. De este monto dinerario que recibe mensualmente la comunidad según la cláusula 3.20 especifica que es a libre disponibilidad de la comunidad, salvo 7,000 dólares americanos que deberá ser destinado a alguna obra comunal anualmente, la nueva adenda cuenta con 6 cláusulas que incluye penalidades en la cláusula quinta.

Si bien los contratos de las comunidades campesinas y las empresas mineras por derecho de servidumbre en su mayoría se realizan con pago único, otros realizan la compra del terreno como explica Peña (2021) en el diario El Comercio:

El caso de la comunidad de Pumamarca del distrito de Tambobamba, en la provincia de Cotabambas, Apurímac, que durante el año 2011 vendió a la empresa minera Xtrata Tintaya S.A. mil hectáreas de terreno en el sector denominado Sallahui, acordando pagar la suma de dos mil dólares americanos por hectárea, el mismo significó un total 2 millones de dólares. (s.p.)

Esta decisión fue aprobada por la asamblea comunal como todos los asuntos comunales siendo este la máxima autoridad y/o instancia de las decisiones comunales.

Por otra parte, el *Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú* (2021) menciona que:

Otras comunidades que están en la influencia directa del proyecto minero Las Bambas realizaron tratativas similares como el caso de Huancuire, esta vendió 1900 hectáreas por un valor de 122,4 millones de dólares en febrero de 2013; esto equivalió a 24.988 dólares por hectárea, es decir 2,49 dólares por metro cuadrado. En el caso de Pamputa, la transacción de venta fue de 4343,44 hectáreas a 2 millones de dólares en marzo de 2011, lo que equivalió a 460 dólares por hectárea o 0,46 dólares por metro cuadrado. (s. p.)

Mientras la comunidad campesina de Raccaya, cuenta con ingreso económico mensual por derecho de servidumbre, o sea no vendieron su terreno como las comunidades antes mencionadas, si no un acuerdo por un periodo determinado de 30 años. Esta realidad les permite contar con recurso económico constante, el cual es gestionado y administrado por sus autoridades juntamente con la población.

Entonces esta realidad presenta a la comunidad con recursos económicos para su gestión, a diferencia de otras comunidades, que según SICCAM (Sistema de Información sobre Comunidades Campesinas del Perú), (2016) quien ha elaborado el directorio de comunidades campesinas informa que hay un total de 7,267. En este contexto planteo analizar y explicar los conflictos que se generan dentro de la comunidad de Raccaya por la administración del recurso económico obtenidos por los terrenos superficiales entregados (derecho de servidumbre) a la empresa minera CHSMSAC del cual paga mensualmente. Enmarcados en la junta directiva comunal del periodo de gestión del año 2019 y 2020.

### Planteo la siguiente pregunta general

¿Existe relación entre la gestión de los recursos económicos obtenidos por derecho de servidumbre con el conflicto dentro de la comunidad campesina de Raccaya (Año 2019 - 2020)?

### Preguntas específicas

- ¿Qué factores influyen en la dinámica del conflicto entre los miembros de la comunidad de Raccaya?
- ¿Cómo se gestionan los recursos económicos obtenidos por derecho de servidumbre y explicar los planes de trabajo de la junta directiva comunal y la comunidad en general?

## OBJETIVOS

### Objetivo general

Describir y explicar la relación entre la gestión de recursos económicos obtenidos por derecho de servidumbre y el conflicto dentro de la comunidad (Año 2019 - 2020).

### Objetivos específicos

- Conocer los factores que influyen en la dinámica del conflicto entre los miembros de la comunidad de Raccaya.
- Analizar la gestión de los recursos económicos y conocer los planes de trabajo de la junta directiva comunal y la comunidad en general.

## BASES TEÓRICAS

### Conflictos sociales

Diferentes autores desarrollaron ampliamente sobre el concepto de conflicto, en el trabajo introducción a la teoría de conflictos podemos distinguir a varios autores que fueron citados por Domínguez y García (2003) "Hubert Touzard (1977): El conflicto parece definir una situación en la cual unas entidades sociales apuntan a metas opuestas, afirman valores antagónicos o tienen intereses divergentes" (p. 2).

También refiere a: Raymond Aron (1964): Cataloga el conflicto como una oposición entre grupos e individuos por la posesión de bienes escasos o la realización de valores mutuamente incompatibles. De la misma forma a "Lewis A. Coser (1956): Define el conflicto como una lucha por los valores, por los bienes escasos, la potencia y el estatus, lucha en la que el objetivo de los antagonistas es el neutralizar, perjudicar o eliminar al otro. (Domínguez y García 2003, p. 2)

Asimismo, Domínguez y García (2003) consideran a: Morton Deutsch (1973):

Un conflicto existe cuando ocurren actividades incompatibles. Una actividad incompatible impide o interfiere con la ocurrencia o efectividad de una segunda actividad. Estas actividades pueden tener su origen en el interior de una persona, grupo o sociedad, o bien entre individuos, grupos o sociedades. (p. 2).

Finalmente, Domínguez y García (2003) citan a "Jeffrey Z. Rubin, Dean G. Pruitt y Sung Hee Kim (1994): "divergencia percibida de intereses, o una creencia de que las aspiraciones actuales de las partes no pueden ser alcanzadas simultáneamente" (p. 2).

Vemos en cada caso resalta la incompatibilidad que el ser humano manifiesta como parte de la dinámica social dentro de la sociedad. En ese sentido es importante precisar el enfoque desde el cual se puede comprender, analizar y definir el conflicto.

En esa línea presento 3 enfoques de conflicto desarrollados por Gómez (2013) basándose en distintos autores, primero es el psicológico, segundo enfoque estructuralista y tercero el enfoque psicosociológico, el que se analizan los microconflictos, se entiende que el conflicto es consustancial a las interacciones humanas, generadoras de tensiones, por lo que centran el estudio del conflicto en las personas, el entorno y el proceso que se produce en esa interacción, proponiendo métodos para abordarlos desde el protagonismo de las personas en conflicto, tales como la mediación y la negociación. Desde este enfoque analizan el conflicto autores como JP Lederach (quien ha coleccionado más de 200 sinónimos del término "conflicto" en países centro americanos), Eduardo Vinyamata, Juan Carlos Torrego, Hunter y Whitten, entre otros. (p. 8).

Observando tres enfoques de la manifestación del conflicto, nos orienta para situar el tema de investigación planteada.

Como menciona Castro (2018) "Percibir al conflicto como motor de cambio, permite darle la importancia como factores intervinientes en las diversas etapas de evolución y acomodo en la organización y la dinámica social de una pequeña comunidad, grupo social [...] reflejándose en la sociedad" (p.1).

Visto el conflicto como una categoría general a continuación precisemos algunas aproximaciones sobre los conflictos sociales.

Huamaní Ober (2012) en programa de capacitación en gestión de conflictos sociales para gobiernos regionales y locales: análisis de conflictos módulo I, define que el conflicto social:

Es un proceso social dinámico en el que dos o más partes o actores interdependientes perciben que sus intereses se contraponen (metas o cosmovisiones incompatibles, escasez de recursos, necesidades básicas insatisfechas, e interferencia de la otra parte para la consecución de sus metas u objetivos), adoptando acciones que pueden constituir una amenaza a la gobernabilidad y/o el orden público (Basado en la definición de la Presidencia del Consejo de Ministros. RM-161- 2011-PCM). (p. 20)

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo en el *Reporte Mensual de Conflictos Sociales N°181* (2019) define: Que el conflicto social debe ser entendido como un proceso complejo en el cual sectores de la sociedad, el Estado y las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores o necesidades son contradictorios y esa contradicción puede derivar en violencia. (p. 3). En esta definición incluye que es inherente e inevitable a las personas como seres sociales en interacción, en ese contexto la violencia es la manifestación destructiva del mismo.

El mismo reporte (2019) agrega que: Por eso el conflicto social puede entenderse como una confrontación pública entre actores que buscan influir en la organización de la vida social, puede ser fuente de conflicto social cualquier factor organizador de la vida colectiva (p.3).

Si bien el tema planteado es analizar el conflicto en el manejo de recurso económico de una comunidad campesina producto de una contraprestación por derecho de servidumbre que entrega una empresa minera, es preciso enmarcar estos conceptos para el análisis ya que los mismos no están en la óptica del Estado ya sea mediante la PCM-Presidencia del Consejo de Ministros o Defensoría del Pueblo como prioridad en su seguimiento.

Ahora para detallar que tipos de conflictos sociales tiene seguimiento en nuestro país, nos remitimos al reporte de la Defensoría del Pueblo específicamente al reporte N°181 (2019), que desde el año 2008 maneja la siguiente tipología para el análisis de la conflictividad social: asuntos de gobierno local, asuntos de gobierno regional, asuntos de gobierno nacional, socioambiental, por demarcación territorial, por cultivo ilegal de hoja de coca, laborales, comunales, electorales, otros asuntos (p.4).

Como observamos son 10 tipologías que ubica a los conflictos mineros dentro de los conflictos socioambientales que se refiere fundamentalmente a los problemas originados por las actividades extractivas con las comunidades campesinas.

Sin embargo, sobre los conflictos dentro de la comunidad generados por manejo de recursos económicos desprendidos de la actividad minera no está muy situado y seguido por la entidad estatal. Sin embargo, podemos situar dentro del conflicto comunal.

Para puntualizar sobre el conflicto en caso de comunidades campesinas y empresas mineras las fuentes y/o factores de conflictos identificados por Bedoya, Caravedo y otros (2007) son seis: La interpretación de los hechos, los recursos escasos, la insatisfacción de necesidades humanas básicas, los valores, creencias y principios, la calidad de la relación y la estructura existente (p. 13).

El tema de conflicto es amplio y conflicto social precisamente es producto de la interrelación de los seres humanos donde están en juego aspectos tangibles e intangibles y se desarrollan en un entorno específico, como en este caso de la investigación en una comunidad campesina.

### **Derecho de servidumbre**

Precisemos algunos puntos, para que exista un acuerdo de derecho de servidumbre de una comunidad campesina y empresa minera existen actos previos como la concesión. En el caso minero, en su tratamiento específico hay presencia de tres actores, como señala Camprubí y Castillo (2018): El Estado como soberano de los recursos, el concesionario como titular del derecho de exploración y/o explotación, y futuro propietario de los recursos que extraiga, y por supuesto, el dueño del predio donde se explorará/explotará/extraerá el recurso natural (p. 16).

Como menciona la *Ley General de Minería* citado por Camprubí y Castillo (2018, p. 26),

La concesión minera es cuando se otorga el derecho a la exploración y explotación de los recursos minerales concedidos, pero que concluye literalmente que la concesión minera es un inmueble distinto y separado del predio donde se encuentre ubicada (Decreto Supremo 014-92-EM, art. 9).

Para ampliar un poco referenciamos a Cutipa (2015, p. 32) que cita a Belaunde (2011), mencionando lo siguiente "La concesión minera proviene de un acto jurídico administrativo emanado de la autoridad competente, que

autoriza a realizar una actividad exploración-desarrollo-explotación, o de beneficio, labor general o transporte minero, según sea el caso". Además, ahonda indicando que:

En un sentido estricto, la concesión minera se limita a las tres primeras actividades. Cuando hablamos de acto jurídico administrativo nos referimos a una manifestación de voluntad de un ente público que crea, extingue o modifica derechos a favor de los particulares, pero también, en ciertas circunstancias, a favor del propio Estado o de organismos vinculados al Estado. Por lo tanto, en el plano doctrinario es una declaración especial de voluntad de un órgano del gobierno, enmarcada dentro de requisitos formales muy particulares, que otorga determinados derechos para satisfacer un interés público, así como un interés privado (p. 33).

Después de la concesión como menciona la *Ley General de Minería* lo siguiente es:

Resulta necesario promover el entendimiento entre el concesionario minero y el propietario del predio (debidamente acreditado como tal); así, se contempla un escenario de acuerdo entre las partes y la posterior emisión de la escritura pública que contenga el arreglo arribado. Sólo cuando se muestre inviable el acuerdo, es que empieza a operar la maquinaria que podría decantar en una decisión expropiadora (Decreto Supremo 014-92-EM, en su artículo 130). (Camprubí y Castillo 2018, p. 34).

En el estudio planteado no es el caso, más bien al contrario, existe un acuerdo entre la comunidad dueño de los terrenos y el concesionario, ahora siendo una comunidad campesina tiene algunas precisiones para concretar lo mencionado.

Según la Ley N° 26505 - *Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas*, señala en su artículo siete: Sin acuerdo previo con el propietario de las tierras, no procede establecer derechos de explotación minera. En caso de que el yacimiento sea considerado por acuerdo del Consejo de Ministros de interés nacional, previo informe del Ministerio de Energía y Minas, el propietario será compensado previamente, por el titular del derecho minero con el justiprecio y la indemnización correspondiente.

En la misma línea el artículo once indica que: Para disponer, gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto sobre las tierras comunales de la Sierra o Selva, se requerirá el acuerdo de la Asamblea General con el voto conforme de no menos de los dos tercios de todos los miembros de la comunidad. En ese sentido las comunidades campesinas están facultados a disponer de su terreno frente a una empresa minera.

Para precisar a detalle Abigail Gonzales (s.f.) explica que: En la actividad minera existe dos tipos de servidumbre, [...] la primera, es la convencional la cual requiere que el acuerdo de servidumbre se extienda ante notario o juez de paz y sea puesto en conocimiento del Ministerio de Energía y Minas; y la segunda es la legal, solicita la culminación de un procedimiento administrativo y se encuentra regulada por el D.S. N° 014-2003-AG. Eso significa que cuando se necesite utilizar las tierras para el ejercicio de actividades mineras a través de una servidumbre, el titular minero deberá requerir de un acuerdo previo con el propietario del predio, o la culminación de un procedimiento de servidumbre (p. 4).

Como ya mencionamos en párrafos anteriores Abigail Gonzales (s.f.) en el primer caso "Se requiere realizar un trato directo con el propietario y obtener un acuerdo de constitución de una servidumbre sobre su predio" (p. 4); una negociación directa para el tema planteado con una comunidad campesina. Caso contrario "Se tratará de lograr la conciliación ante la Dirección General de Minería y si no se consigue dicho acuerdo se deberá culminar el procedimiento administrativo de servidumbre legal" (p. 4), que sería el segundo tipo. Donde interviene,

[...] la Dirección General de Minería designando un perito minero para que se pronuncie sobre la necesidad y magnitud de la servidumbre minera y solicitará al Consejo Nacional de Tasaciones CONATA que designe un perito que realice la tasación del área solicitada y elabore un informe técnico (p. 4).

Con respecto a la servidumbre la legislación peruana menciona que: El artículo 1035° del Código Civil establece que la ley o el propietario de un predio pueden imponerle gravámenes en beneficio de otro que den derecho al dueño del predio dominante para practicar ciertos actos de uso del predio sirviente o para impedir al dueño de éste el ejercicio de alguno de sus derechos. Si la servidumbre es impuesta por ley, estamos ante una *servidumbre legal*, mientras que si es acordada con el propietario es una *servidumbre convencional*. Conforme lo dispone el artículo 1043° del Código Civil, la extensión y demás condiciones de las servidumbres se rigen por el título de su constitución y, en su defecto, por las disposiciones del Código Civil [...]. (Vera 2017, p. 11).

Podemos resumir que el tema planteado está inserto en una de las dos formas de servidumbre, en este caso la convencional donde se da el acuerdo mutuamente con el propietario, es decir la comunidad campesina. Esto nos ayuda a situar que el tema tratado está dentro de un acuerdo de derecho de servidumbre convencional que repercute con el ingreso económico mensual para la comunidad y que a su vez su gestión genera conflictos entre los pobladores.

### *Comunidades campesinas y cambios*

Son espacios importantes de debates académicos, por los distintos procesos que atraviesan a través de los años. En las últimas décadas están en ojo público principalmente a raíz de los conflictos sociales con las empresas mineras que explotan los recursos en su entorno. Ampliándose nuevas temáticas y enfoques de análisis para explicar los hechos sociales por la presencia de la inversión privada en las industrias extractivas que ha sido creciente en nuestro país.

María Luisa Burneo y Anahí Chaparro Ortiz (2010) describen lo siguiente en base a otros estudios:

Las comunidades aparecen en el debate sobre la nueva ruralidad y el desarrollo territorial de las décadas de 1990 y 2000, donde «lo rural» ya no se define por su relación exclusiva con la actividad agropecuaria y la tierra, sino que se concibe como un «espacio ampliado» por su articulación con los ámbitos urbanos (Giarraca 2001; Shejtman y Berdegué 2003). En este debate, así como en otras investigaciones sobre los procesos de cambios en el mundo rural, se ubica a las comunidades campesinas en un contexto en el cual emergen organizaciones especializadas que, en ciertos casos, compiten con algunas funciones atribuidas a las comunidades como juntas de usuarios de riego, empresas comunales, organizaciones de gestión de recursos provenientes de las industrias extractivas, asociaciones de productores, entre otras, y donde las municipalidades rurales surgen como el nuevo espacio de poder (Diez 2001; Remy 2005; Pajuelo 2005). Desde el año 2000, en el contexto de la expansión de las industrias extractivas, otro ámbito de la investigación ha estado constituido por los estudios sobre conflictos y procesos de negociación entre comunidades y empresas mineras que buscan operar en sus ámbitos territoriales. En las últimas décadas, los territorios rurales se han visto transformados por la actividad minera, y con ellos, sus instituciones (Bebbington 2007; Bury 2007); sin embargo, son pocos los estudios sobre los cambios en la estructura y la organización comunales. Una de las dificultades para abordar esta problemática es la diversidad de la institución comunal, que agrupa en la práctica a un conjunto de instituciones distintas, tanto por sus procesos de conformación, su tamaño y su historia, como por su forma de organización y procesos políticos (Diez 2001). (p. 87 y 88).

Vemos las temáticas que resaltan en las comunidades campesinas a través del tiempo, para especificar en el sector minero. De Echave (2009) señala que las: relaciones con proyectos mineros llegados “de afuera” alteran sus vidas y comprometen su futuro, y abren vías que, por lo general, no habían considerado ni evaluado anteriormente” (p. 338).

Los mismos sucesos se manifiestan dentro de la comunidad entre los miembros, vale decir asamblea general y autoridades.

Profundicemos sobre la comunidad campesina como institución, según la ley N° 24656, *Ley General de Comunidades Campesinas*, publicada en el diario oficial el 14 de abril de 1987, en su artículo 2 define que son organizaciones de interés público con existencia legal y personería jurídica, integradas por familias que habitan y controlan determinados territorios ligados por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país. De lo descrito en la cita anterior resaltamos que las comunidades campesinas no es únicamente el territorio o propiedad como tal, al contrario, es lo que enlaza a sus pobladores como un conjunto.

La ley N° 24656, *Ley General de Comunidades Campesinas*, de 1987, en su artículo 1 precisa: Como instituciones democráticas fundamentales, autónomas, en su organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo, dentro de los marcos de la Constitución, la presente ley y disposiciones conexas.

Según la Constitución Política del Perú de 1993 en su artículo 89, refiere, que las Comunidades Campesinas y Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior. El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.

La imprescriptibilidad implica que nadie puede tomar posesión de los terrenos, a menos que estas se hallen abandonado. Sin embargo, la nueva *Ley de tierras* (ley N° 26505 modificada por la ley N° 26570 de 1995) en el artículo 7 indica que la utilización de tierras para el ejercicio de actividades mineras o de hidrocarburos requiere acuerdo previo con el propietario o culminación de procedimiento de servidumbre.

Permitiendo que las comunidades puedan transferir a terceros, vale decir la compra y venta. Que se manifiesta por ejemplo en las servidumbres convencionales entre la comunidad y una empresa extractivas mineras como se plantea la presente investigación.

Las comunidades campesinas podemos resumir como aquellas agrupaciones humanas con identidad y organización propia, reconocidas por el Estado peruano, acorde a lo señalado en los párrafos anteriores. También desde las ciencias sociales se ha profundizado algunas precisiones que considero importantes.

Jaime Salas y Ricardo Ttito (2014) en la tesis *Comunidad campesina y minería: una aproximación a la dinámica cultural en la comunidad campesina de Fuerabamba, Cotabambas – Apurímac*, refieren lo siguiente: La comunidad andina es producto de las reducciones instauradas por el virrey Toledo. Desde sus orígenes, se ha tratado de una entidad mestiza, inicialmente impuesta por los conquistadores, pero que en los siguientes cuatro siglos fue hecha suya por la población andina. Al iniciarse la República le fue retirada la legislación colonial que la protegía, lo cual dio lugar a que en el siglo XIX sus defensores invocaran las coloniales *Leyes de Indias* en su favor. Durante el oncenio de Leguía el Estado les confirió el reconocimiento legal, inaugurándose por la misma época la reflexión contemporánea sobre su naturaleza, límites y potencialidades. PLAZA, Orlando y MARFIL, Francke, (*Formas de dominio, economía y comunidades campesinas*, 1985: 57) precisan que la comunidad campesina está conformada y constituida tanto por la organización comunal como por las unidades familiares, asentadas en un territorio colectivo y considerando un determinado nivel de desarrollo de las fuerzas productivas, que posibilita un determinado control sobre la naturaleza y modalidades de ejercerlo, la comunidad campesina como forma de organización socio-económica del campesinado, expresa y es la relación dialéctica tensional entre lo comunal y lo familiar. En esta relación, lo comunal brinda a las familias una serie de condiciones y posibilidades para que estas desarrollen su producción, y por otro lado controla las formas y los límites dentro de los cuales esta producción familiar puede realizarse. Esta relación es, por tanto, inherente a la forma de producción de las familias campesinas dentro de la organización comunal (p. 55).

Por eso mismo las ciencias sociales concibe que las comunidades campesinas no son equivalentes de pueblo, ya que esto se refiere solo a un lugar donde cohabitan individuos, más bien son una institución con fines concretos, como menciona Harald Mossbrucker (1990): Las comunidades campesinas son expresiones institucionales de asociaciones de familias, que a través de ellas quieren solucionar problemas y hacer prevalecer intereses determinados y determinables (p. 28).

Podemos decir también que son un conjunto de familias unidas a recursos económicos que administran alineados con sus propios estatutos, en ese sentido están facultados para conceder en usufructo a instituciones externas, como el caso de derecho de servidumbre. El control de las tierras (administración y distribución) es relevante en su accionar, sin embargo, hoy en día se puede hablar de comunidades que administran restaurantes, grifos y empresas comunales como parte de los acuerdos para su desarrollo estratégico con las empresas mineras de su entorno.

En la concepción andina las tierras que poseen no se resumen a un recurso, sino un componente de poder y prestigio frente a otras comunidades, en consecuencia, la posesión tiene un significado importante.

Desde la antropología hay varias definiciones similares, Alejandro Diez menciona que,  
[...] una comunidad campesina surge de tres elementos, un **territorio**, construido como colectivo a lo largo de la historia; una **población**, que se identifica como colectivo y con el territorio; y un **proceso de reconocimiento**, en el que este grupo es reconocido como tal por los vecinos, por el Estado y por otros agentes. (Pucp.edu, 2013, Párrafo 2).

En esa línea podemos ver los procesos comunales contemporáneos que señala Diez (2012) como,  
[...] la migración, tipos de comuneros y derechos diferenciados; crecimiento demográfico y gobierno comunal; cambios en los patrones de consumo e integración al mercado; referentes identitarios y reivindicación de derechos; formalidad y registro; presión y competencia sobre los recursos y nuevos recursos comunales.

Este último está dentro de nuestro planteamiento como raíz de conflicto al manejar recursos económicos provenientes de derecho de servidumbre.

Sabemos que las inversiones en sector extractivo como la minería trae muchos cambios para las comunidades, principalmente generando compensaciones. El cual les sitúa en administradores de estos recursos, eso se puede explicar de la siguiente manera: Si hace 15 años las comunidades parecían sumirse en un proceso de desintegración y anomia, la expansión de las actividades extractivas y la presencia en los espacios rurales de nuevos agentes y actividades que generan presión sobre las tierras comunales, vienen impulsando una serie de sucesos de protesta y reclamos que de alguna manera “revitalizan” la organización comunal, devolviéndola a sus funciones primigenias de defensa de la integridad territorial. (Diez 2012, p. 7).

Su análisis visualiza la existencia de comunidad y empresa afrontando nuevos problemas que también implica al Estado. Por eso la importancia de señalar que el tema a investigar es en esa misma línea, pero dentro de una

comunidad campesina, donde los protagonistas de los sucesos son ellos mismos (comuneros y autoridades) como dice Diez se encuentra en este proceso de tensiones y transformaciones.

## METODOLÓGIA DE LA INVESTIGACIÓN

El estudio es cualitativo, se utilizó métodos y técnicas afines al mismo para conseguir la información y alcanzar los objetivos planteados.

El enfoque cualitativo señala Hernández, Fernández, y Baptista, otros (2014, p. 11) como meta de investigación, “Busca describir, comprender e interpretar los fenómenos, a través de las percepciones y significados producidos por las experiencias de los participantes”.

Tipo de investigación cualitativa con énfasis en el método etnográfico, permaneciendo un tiempo prolongado en la comunidad. Como caracteriza Batthyány y Cabrera (2011):

Los investigadores cualitativos tienden a recoger datos de campo en el lugar donde los participantes experimentan el fenómeno o problema de estudio. Esta información cercana, recogida al hablar directamente con las personas u observar sus comportamientos y acción en contexto, en una interacción cara a cara a lo largo del tiempo, es una característica central de lo cualitativo. (p. 78)

En esa misma línea en orientación a los objetivos de la investigación se aplicó el método descriptivo y explicativo entendidos como detalla Caballero (2014):

Aquella orientación que se centra en responder la pregunta acerca de cómo es una determinada parte de la realidad objeto de estudio y aquella orientación que, además de considerar la respuesta al ¿cómo?, se centra en responder la pregunta: ¿por qué es así la realidad?, o ¿cuáles son las causas? (p. 83).

Abordando los componentes que generan los conflictos en la gestión de recursos económicos obtenidos por derecho de servidumbre dentro de Raccaya como comunidad.

Batthyány y Cabrera (2011), mencionan que:

Los estudios descriptivos buscan caracterizar y especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis. Registran, miden o evalúan diversos aspectos, dimensiones o componentes de los fenómenos a investigar. Y los estudios explicativos van más allá de la descripción de conceptos o fenómenos o del establecimiento de relaciones entre conceptos; están dirigidos a responder a las causas de los eventos físicos o sociales. (p. 33 y 34).

Como técnicas e instrumentos de acopio de información, la aplicación de la *observación directa* fue principal acompañado con una guía. Para tener más claridad refiero a Batthyány y Mariana (2011) quienes citan a Valles (2000) al respecto:

La observación común puede transformarse en una técnica de investigación muy interesante. Para que se constituya en una técnica esta debe ser: a) orientada y enfocada a un objetivo de investigación; b) planificada de acuerdo a fases, lugares, y aspectos que se desee conocer; c) controlada y relacionada con algunos elementos de la investigación; y d) someterla a controles de veracidad, precisión y fiabilidad. (p.87).

En esta observación también se usó libretas de campo y cámara para fotografiar reuniones y asambleas comunales.

Entrevistas no estructuradas a informantes claves como autoridades, exautoridades, líderes comunales, donde se usó como instrumento una relación de preguntas (guía). Explicitando como menciona Batthyány y Mariana (2011, p. 90) que, “la entrevista no estructurada: no se fija el contenido de las preguntas, pudiendo variar en función del sujeto a entrevistar; solamente se plantearán temas a abordar”.

Análisis de documentos y revisión bibliográfica; donde se revisaron el contrato de derecho de servidumbre, actas comunales, planes de desarrollo comunal, estatuto comunal, padrón comunal, etc. y bibliografía vinculante al tema de investigación usando como instrumento fichas de localización.

Siendo un estudio cualitativo he de precisar que la comunidad donde se realizó presenta una población y/o universo de 268 comuneros en total registrados en el padrón comunal en los años 2019 y 2020. Para recojo de información el método de selección fue de tipo no probabilística como refiere Otzen y Manterola (2017): tipo no probabilística, la selección de los sujetos a estudio dependerá de ciertas características, criterios, etc. que él (los) investigador (es) considere (n) en ese momento. En esa misma línea la técnica de muestreo ha sido por conveniencia, que permite seleccionar aquellos casos accesibles que acepten ser incluidos. Esto, fundamentado en la sociabilidad y proximidad de los sujetos para el investigador (p. 228 y 230).

Este proceso obedece que, para emplear las técnicas de recolección de información, la muestra debe tener criterios de significación y relevancia, donde la importancia radica en las características de los seleccionados (comuneros) y su valor informacional. Es decir, a las autoridades comunales, exautoridades, líderes y comuneros notables.

## UBICACIÓN DE LA COMUNIDAD CAMPESINA DE RACCAYA

Raccaya está aproximadamente a unos 3300 m.s.n.m. y se encuentra a 12° 53' 10" latitud sur y 74° 23' 49" longitud oeste. Limitando por el oeste con las comunidades campesinas de Canaria, Hualla y Apongo. Por el este y sur con Apongo y por el norte con la comunidad de Taca.

Políticamente localizado en la región Ayacucho, distrito de Canaria, provincia de Víctor Fajardo; ha sido reconocido como comunidad,

[...] el 19 de septiembre de 1932 mediante la resolución suprema S/N del Ministerio de Fomento. Registrado en el Ministerio de Agricultura con el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural de Ayacucho, con su respectivo plano en el año 1997 con una superficie total de 5,120.15 hectáreas con perímetro de 34,200 Km. El cual está inscrita en el registro de las personas jurídicas de la oficina registral de Ayacucho con partida electrónica N° 02011658, del libro de comunidades campesinas.

## EXPOSICIÓN, ANÁLISIS-DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

### Actividad minera y suscripción del acuerdo de derecho de servidumbre

Cuando Catalina Huanca Sociedad Minera SAC, adquiere la propiedad a la antigua Cooperativa Minera Minas Canarias Ltda. (en quiebra) por contrato de transferencia de activos mineros, inmediatamente inicia un proceso de búsqueda de acuerdos con las comunidades campesinas donde estaban la antigua infraestructura de las operaciones mineras. Esto porque los terrenos están a titularidad de las comunidades y para continuar el desarrollar de los trabajos mineros se debe obtener un acuerdo por los mismos.

Señalar que las operaciones de la empresa "Catalina Huanca" está ubicada entre los 3025 y 3975 m.s.n.m. específicamente en Taca y Raccaya ambas comunidades campesinas que otorgan sus terrenos para el desarrollo de los trabajos mineros, y son considerados como áreas de influencia directa.

En ese sentido desarrollaré como surge el convenio de derecho de servidumbre con entre Raccaya y "Catalina Huanca". Donde en sus terrenos superficiales está instalada la planta concentradora llamado "San Jerónimo"; lugar donde se realiza los trabajos de procesamiento del mineral bruto extraído del interior mina y se obtiene el concentrado. También está una de las bocaminas por donde se extrae el mineral entonces la búsqueda de acuerdos por parte de la empresa con la comunidad era inmediata de esta manera iniciar sus actividades como nuevos concesionarios con todos los permisos sociales "licencia social" y contribuciones para las partes. Para contextualizar el asunto cito lo que menciona el Estatuto de la comunidad de Raccaya vigente del año 2011 en el: Título IV.- Capítulo I.- Del territorio comunal. -Artículo 65.- La comunidad campesina de "Raccaya" es propietaria de sus tierras desde los tiempos inmemoriales, de cuya extensión y linderos el proyecto especial titulación de tierras y catastro rural de la Dirección Regional Agraria de Ayacucho levantara el plano conjunto con la respectiva memoria descriptiva, previa suscripción de actas de colindancia. Cuyo dominio, área, linderos y medidas perimétricas se encuentran debidamente inscritas en la partida electrónica N°02011658.

Además, en el mismo estatuto de Raccaya dice:

Capítulo II.- De las tierras de la comunidad. - Artículo 68.- La comunidad es la única titular de los derechos de la propiedad sobre las tierras que conforman su territorio, el mismo según la ley N°24657, se inscribirá en el registro de la propiedad inmueble de la oficina registral de Ayacucho. La comunidad reconoce y garantiza los derechos de posesión y conducción familiar de las parcelas entregadas en uso; igualmente reconoce el aprovechamiento en común de las áreas de pastos naturales.

En ese contexto explicaré en tres momentos el proceso que se siguió para llegar al acuerdo de derecho de servidumbre entre "Catalina Huanca" y Raccaya.

### Primero

Tras la quiebra de la "Cooperativa Minera Minas Canarias Ltda." la comunidad de Raccaya con la intervención de "Condestable" que aquel momento era subsidiaria de "Catalina Huanca" firmaron, el "contrato de constitución de derecho de servidumbre a título oneroso" que consigna la fecha 22 de octubre del 2004.

Antes de proseguir con el segundo punto precisar según el estatuto de Raccaya del año 2011 en el Artículo 69 señala que,

Las tierras de la comunidad no pueden ser objeto de venta, prenda o hipoteca, siempre en cuando fuere de previo acuerdo mayoritario de la comunidad, no podrán ser embargadas por parte de comuneros o terceros. En este último será con excepción de lo indicado según el artículo 60 inciso E. para disponer, gravar, arrendar, o ejercer cualquier acto sobre las tierras de la comunidad se requiere de acuerdo de asamblea general con voto conforme no de no menos de los dos tercios de todos los miembros de la comunidad en caso contrario se reivindicará las tierras que encontrándose en su territorio institucionalmente hayan sido adjudicadas o transferidos por comuneros a favor de terceros. El monto de transferencia de bienes, muebles e inmuebles serán determinados por las partes que realizan el acto jurídico. Segundo

El acuerdo inicial fue modificado suscribiéndose el nuevo “contrato de constitución de derecho de servidumbre a título oneroso y de contribución mutua al desarrollo sostenible”, ante notario Dalmacio Mendoza Azparrent mediante la escritura pública el día 20 de julio de 2005. El cual está en la partida electrónica N° 11030190 del registro de propiedad inmueble de la región Ayacucho. El nuevo documento indica en la cláusula 2.3 que, “por parte de Catalina Huanca Sociedad Minera, que adquiere 30 hectáreas de terreno para fines mineros, por el cual abonará mensualmente la suma de 2,900.00 dólares americanos incluido IGV a favor de la comunidad”.

A la suscripción “Catalina Huanca” realiza el desembolso de un bono especial como indica la cláusula 2.4 “Las partes acuerdan un monto de S/70,000,00 soles; con IGV la suma asciende a S/83,300.00. Este acuerdo es por 30 (treinta) años de vigencia pudiéndose rescindir por fuerzas mayor o cierre de mina por agotamiento de reservas de acuerdo con la legislación vigente, transcurrido el tiempo puede ser renovable bajo acuerdo de ambas partes.

### *Tercero*

Después de 8 años se hace un nuevo acuerdo (adenda) a raíz de que la comunidad pide una renegociación a la empresa minera porque aspira a mayores beneficios económicos considerando que el anterior acuerdo es desfavorable para los intereses de la comunidad. Este nuevo contexto duró más de un año aproximadamente llegando a situaciones de crisis “conflictivo” en la relación de las partes.

Donde interviene el gobierno regional de Ayacucho como garante y mediador para arribar a nuevos acuerdos, el cual se lleva a cabo los días 26 y 27 de enero del año 2012 en sede del Gobierno Regional de Ayacucho. Donde el primer acuerdo del acta de mesa de diálogo menciona que:

Ambas partes declaran como espíritu y principio por el cual se ha llegado al presente acuerdo, con el objeto de resolver las controversias entre la comunidad y la empresa Catalina Huanca para garantizar la continuidad de la mina Catalina Huanca como medio de ir logrando el desarrollo de la comunidad; para ello el objetivo común de la empresa, comunidad y de las instituciones garantes, Gobierno Regional de Ayacucho y del Ministerio de Energía y Minas, es la de coadyuvar esfuerzos para la posibilidad de concretar a corto plazo la construcción de la relavera en la parte alta de la localidad de Raccaya, luego de que se defina la ubicación más apropiada y que cumpla con los requisitos técnicos y medioambientales, de conformidad a la legislación vigente en el país. (Acta de mesa de diálogo entre la comunidad de Raccaya y Catalina Huanca, 2012, p. 2)

Hay que precisar que el acuerdo refleja nuevas necesidades de ambos, que inicialmente acogía solo demandas de la comunidad e impulsada por los mismos.

De esta manera se suscribe la modificación que oficialmente del convenio, suscrito el día 20 de marzo del año 2012 e inscrito en el registro de escrituras públicas con fecha 25 de abril del mismo año, cuyo número es N°936 y fojas 1614. Esta nueva adenda precisa en su cláusula tercera que la comunidad recibirá una contraprestación mensual de 25,540.20 dólares americanos más IGV, por el cual se detalla las diferentes áreas a favor de Catalina Huanca Sociedad Minera que comprende en total 34 hectáreas más áreas o zonas de mitigación. De la misma forma este monto dinerario que recibe mensualmente la comunidad según la cláusula 3.20 es a libre disponibilidad de la comunidad, salvo los 7000 dólares americanos que deberá ser destinado para obras comunales anualmente.

Resumiendo, el contenido del acuerdo vigente de derecho de servidumbre entre “Catalina Huanca” y Raccaya está contenida de 6 cláusulas que incluye penalidades en el punto 5, esclareciendo que si Catalina Huanca Sociedad Minera hace uso de terreno fuera de derecho de servidumbre pagará 10,000 dólares por primera vez y en la segunda infracción un total de 20,000 dólares.

La suscripción de la adenda se realizó en la gestión de las autoridades de los años 2011 y 2012, donde firmaron 127 comuneros activos previa asamblea comunal siendo la máxima autoridad para arribar a acuerdos.

Como vemos, separé en tres momentos la suscripción de derecho de servidumbre siendo el último vigente y consigna monto alto económicamente a favor de la comunidad el cual es gestionado por los mismos. Analizar y explicar el recurso económico proveniente de derecho de servidumbre y sus implicancias es el objetivo de la investigación por eso no ahondaré en otras cláusulas que tiene intervención de las partes, es decir comunidad y empresa minera.

### **Nuevos recursos económicos para la comunidad**

La llegada de la empresa privada ha generado nuevas condiciones para el desarrollo de la comunidad y sus pobladores, no solo porque implica acceso a empleo formal. Si no el acuerdo de las partes por derecho de servidumbre incluye nuevos ingresos económicos como desarrollamos en el párrafo anterior.

Sabemos que la Ley General de Comunidades Campesinas Ley N°24656 indica que: “Artículo 1.- [...] instituciones democráticas fundamentales, autónomas, en su organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo, dentro de los marcos de la Constitución, la presente ley y disposiciones conexas”.

En esa misma línea la comunidad en su estatuto interno de Raccaya especifica que son ganancias de la comunidad lo siguiente: a) las transferencias que reciba del tesoro público b) las cuotas ordinarias y extraordinarias que aporten los comuneros c) los intereses de los capitales comunes d) lo que obtengan de venta de los frutos de las tierras trabajadas en común. e) el pago por el usufructo de bienes y servicios de propiedad de la comunidad f) las utilidades provenientes de la venta de semovientes de propiedad de la comunidad con productos y sus derivados g) el importe de las multas en los casos previstos por el presente estatuto h) los beneficios generados por las empresas de su propiedad o en las que tenga participación i) las participaciones a que se refiere el artículo N°15 de la *Ley general de comunidades campesinas*. (Estatuto de la comunidad campesina de Raccaya Título V, Régimen económico. Capítulo I-Patrimonio comunal. Artículo 81, p. 19).

Tanto la ley N°24656 y el estatuto de Raccaya descritas, puntualizan claramente del cómo deben ser orientados los recursos económicos que poseen como una institución, por lo cual los nuevos recursos económicos producto de la adenda es un punto de quiebre, es decir una nueva etapa de la comunidad de Raccaya.

Distingamos, los ingresos con el primer convenio del año 2005 la comunidad recibía 2900 dólares americanos mensuales. El mismo desde enero del año 2005 hasta diciembre de 2011 sumaría un monto total de US\$ 243,600.00 dólares americanos. A esto incluimos el bono especial que recibió a la firma que es S/ 83,300.00 soles, lo descrito ha recibido la comunidad a libre disponibilidad.

Con la adenda firmada el año 2012 la comunidad pasaría a recibir 25,540.20 más IGV que es 30,137.44 dólares americanos mensual. Entonces desde 2012 hasta 2020 ha recibido un total de 3,254,843.52 dólares americanos. Para la investigación planteada delimitamos los años que comprende 2019 y 2020 en este periodo recibió 723,298.56 dólares.

Todos los ingresos económicos descritos que realiza “Catalina Huanca” a favor de Raccaya son a libre disponibilidad, es decir ellos deciden como ejecutar los gastos el cual esta mencionado en la cláusula 2.6 del acuerdo del año 2005 y cláusula 3.20 de la adenda del año 2012.

### **Gestión de la Directiva comunal del periodo 2019 y 2020.**

La ley N°24656, precisa lo siguiente: “Título V Régimen administrativo, Artículo 16.- Son órganos de gobierno de una Comunidad Campesina: a) La Asamblea General; b) La Directiva Comunal; y c) Los Comités Especializados por actividad y Anexo”.

En esa misma línea el estatuto de Raccaya (2011) en: “Título III.- Régimen de gobierno administrativo. - Artículo 29.- Son Órganos de gobierno de la comunidad: a) la asamblea general b) la directiva comunal c) los comités especializados por actividad”.

Con referente a la directiva comunal el estatuto señala: Capítulo III.-De la directiva comunal. - Artículo 38.- La directiva comunal es el órgano responsable del gobierno y administración de la comunidad, está constituido por siete miembros, con los siguientes cargos: a. presidente, b. vicepresidente, c. secretario, d. tesorero, e. fiscal, f. primer vocal, g. segundo vocal. Los mismos pueden ser elegidos por un período máximo de dos años y pueden ser reelegidos por un período igual.

Además, el estatuto comunal detalla que: Artículo 39.- Para ser elegido miembro de la directiva comunal, se requiere los siguientes requisitos: a) Gozar del derecho de sufragio, b) Ser comunero calificado, con por lo menos dos años de antigüedad, salvo que se trate de la elección de la primera directiva, c) Estar inscrito en el padrón comunal, d) Tener dominio del idioma nativo predominante de la comunidad, e) Encontrarse hábil, de conformidad con los derechos y obligaciones señalados en el estatuto de la comunidad, f) Para cargo de tesorero y fiscal se requerirá con segundo grado de educación secundaria.

Desarrollado las precisiones, la directiva comunal de Raccaya del periodo enero del año 2019 al 31 de diciembre del año 2020 fue elegido el domingo 18 de noviembre del año 2018. El mismo fue por voto secreto en función a dos candidatos que estableció la asamblea general. El trabajo de campo a través de observación participante permitió distinguir algunas características. La asamblea comunal una vez que elige al comité electoral, a través de ellos establecen un cronograma de inscripción de candidatos, concluida los plazos se convoca a una nueva asamblea donde se informa a la población el o los grupos de candidatos aspirantes (presentación). Dando pase para que los comuneros opinen (ya sea observaciones por algún requisito y/o antecedente, etc.), que al final desintegra los distintos grupos aspirantes, para luego la asamblea democráticamente a mano alzada propone 3 o más cabezas de lista y prosigue a elegir. Los dos primeros que obtiene mayor número de respaldo es autorizado para nombrar sus integrantes, los mismos son presentados a la asamblea. Una vez concluida esta parte sin observaciones se fija bajo acta las dos listas de candidatos que irán al día de elección para que todos los pobladores elijan bajo voto secreto. De esta manera desestiman los candidatos que por propia voluntad han presentado su lista, entonces en el resultado final es común que aparezcan miembros con ideas discrepantes porque el conjunto nace de la asamblea más no de una lista voluntaria con planes de trabajo elaborados.

Esta característica presenta actualmente la comunidad de Raccaya a la hora de elegir su junta directiva comunal. Cabe resaltar que desde el convenio del año 2005 firmado con la empresa "Catalina Huanca" han pasado 3 juntas directivas. Desde la adenda del año 2012 hasta el año 2020 han pasado 5 juntas directivas.

Resumo el motivo principal para que las listas se armen en la asamblea comunal, la idea central encontrada mediante la observación participante en la comunidad es que los pobladores desconfían de los aspirantes que arman su lista en vista que son allegados ideológicamente o mediante redes familiares y asocian posibles riesgos y malos manejos del recurso económico obtenido por derecho de servidumbre. Entonces una forma de control es elegir las listas democráticamente y sin afinidad alguna, basados en las experiencias anteriores ya que las gestiones pasadas todas sin excepción son consideradas poco transparentes.

La junta directiva del periodo de gestión del año 2019 y 2020 recibió su consentimiento de poderes en la asamblea del día 10 de febrero del 2019. Donde la asamblea acuerda otorgar facultades al presidente, vicepresidente y tesorera para que en forma conjunta puedan ejercer las siguientes facultades: Disponer el movimiento de las cuentas bancarias, en general en sus distintas modalidades. De esta manera se iniciaba ejercer activamente sus funciones con la capacidad para gastar los recursos económicos y plantear su plan de trabajo ante la comunidad.

### **Gestión de recursos económicos y conflictos**

Con el otorgamiento de poderes a las autoridades de "la junta directiva" por asamblea el día 10 de febrero del 2019, queda facultado para realizar gestiones diversas con los recursos disponibles de Raccaya. Siendo punto de partida para el periodo de gestión del año 2019 y 2020.

Para detallar la gestión los sucesos importantes y conflictivos a nivel comunal, voy a describir en dos partes, basados en las principales asambleas comunales, como menciona el estatuto (2011) en:

Capítulo I. De la asamblea general en artículo 31 dice, la asamblea general es el órgano supremo de gobierno de la comunidad campesina de Raccaya. Sus acuerdos son resolutivos y fiscalizadores que obligan a todos los comuneros de la comunidad, siempre que hubiesen sido tomados de conformidad con la ley general de comunidades campesinas y el presente estatuto. Precisa también en el Artículo 32 que la asamblea general puede ser ordinaria o extraordinaria. (s. p.)

### **Principales hechos del año 2019**

Se realizaron 11 asambleas comunales, de los cuales cinco fueron para abordar asunto de la empresa comunal de Raccaya (EMCOR), precisar que la comunidad cuenta con una empresa el cual presta servicios diversos a la empresa minera, de acuerdo con el convenio tiene un trato preferente como aliado estratégico. En estas cinco asambleas abordaron temas del manejo económico, servicios, cambio de directivos entre otros, el cual no profundizaremos por no formar parte del planteamiento de la presente investigación, además EMCOR está

dirigida por la junta de administración el cual cuenta con 5 miembros como detalla el artículo 12 y 13 de su estatuto. Entonces ellos son los que convocan a las asambleas con asuntos netamente de empresa comunal.

Con respecto a la comunidad se desarrollaron seis asambleas dirigidas por la junta directiva:

- Primera: El 10 de febrero donde se aprueba el consentimiento de poderes a las autoridades comunales del periodo 2019 y 2020, para disponer de los fondos económicos en su gestión.
- Segunda: En la asamblea del día 19 de mayo se muestra las discrepancias entre autoridades, motivo que no se visualizaba ninguna actividad o iniciativa por el festejo del día de la madre. Entonces se expone que el presidente y vicepresidente no coordinan bien y esto dificulta trámites y acuerdos, en ese sentido no hay consenso para aprobar actividades y desarrollarlos. Se culpan mutuamente de no coordinar y no rendir cuentas con amenazas de renuncia a su cargo respectivamente. Al respecto la asamblea general opina que la junta debe continuar con la gestión y dejar de lado ese tipo de actitudes y resolver internamente entre los miembros y no exponer en la asamblea sus diferencias.
- Tercera: El 6 octubre donde se abordaba asuntos de EMCOR, la asamblea nuevamente menciona que las autoridades no están trabajando bien, textualmente “no se llevan bien”. Precisan que el vicepresidente y el fiscal no coinciden y por su parte la secretaria y tesorera no se involucran mucho indicaron.
- Cuarta: El día 20 octubre la asamblea nuevamente cuestiona el trabajo de las autoridades, el punto principal que se discutía es que no hay entendimiento de los miembros, principalmente del señor vicepresidente con el resto de los integrantes. Por esta razón la asamblea decidió que dejen el cargo todos los miembros, es decir hacer un cambio total, los comuneros entienden que la junta directiva no trabaja no coordina, y por eso no tiene sentido que continúen en el cargo. En consecuencia, algunos integrantes como tesorera y vocal presentaron su carta de renuncia a la asamblea. Entonces el contexto de la asamblea se tornó muy caótica y desordenada lleno de acusaciones de mal manejo entre miembros y comuneros, que duró aproximadamente desde las 8 media de la mañana hasta las 4 media de la tarde. Dejando como acuerdo el cambio de las autoridades y la elección de un comité electoral que busque asesoramiento y convoque a nuevas elecciones antes de culminar el año 2019. Detallando que la actual junta directiva continúe en la gestión para asuntos de formalidad y ya no se realice gestiones que impliquen movimiento (retiro) de fondos económicos, solo concluir hasta diciembre con algunas actividades que están en marcha.
- Quinta: En la asamblea precedente nombran un comité electoral, el mismo convoca a una asamblea general el día 10 de noviembre, donde hubo poca participación de los comuneros. El comité electoral informa el avance documentario para convocar a una nueva elección, en el cual hace hincapié de que si la asamblea decide solo se puede complementar a la actual junta, donde se necesitaría elegir el reemplazo de los miembros renunciantes. Dando condiciones para que los pobladores pidan bajo votación a mano alzada si cambian a la junta en su totalidad o solo complementan a la actual junta. Resultando que por mayoría se debe cambiar por completo la junta, en seguida proponen cabezas de lista, luego verificar si cumplen con requisitos para ser candidatos dejan un total de 4 comuneros designados, para que ellos armen su lista completa. Finalmente dan plazo de 20 días para que el comité electoral agilice el proceso.
- Sexta: El día 22 de diciembre, se lleva a cabo una asamblea general donde el comité electoral no presenta ningún avance, entonces se decide complementar a la junta, solo los cargos que habían renunciado en la asamblea anterior que son (vicepresidente, fiscal y vocal). De esta manera se eligen para los tres cargos mencionados, siendo elegidos comuneros mayores de edad ya que la población entiende que va a haber mayor control “transparencia” en la gestión, principalmente en el manejo de recursos económicos. De esta manera concluye el primer año de gestión.

### Principales hechos del año 2020

Se realizaron 11 asambleas comunales, de las cuales cinco fueron para tratar asuntos de la empresa comunal de Raccaya. A nivel de asuntos comunales se desarrollaron 6 asambleas las cuales voy a detallar cada caso:

- Primera: La renuncia del (vicepresidente, fiscal y vocal) y la elección de su reemplazo en diciembre del 2019, fue formalizado el 7 de enero del 2020 bajo asamblea extraordinaria, con el siguiente detalle los integrantes de la comunidad de Raccaya, acordaron por unanimidad: Aceptar la renuncia del vicepresidente, fiscal y vocal 2; y Complementar el consejo directivo hasta el 31 de diciembre del 2020 eligiendo a vicepresidente, fiscal y vocal 2, el cual fue registrado formalmente ante la SUNARP.
- Segunda: En la asamblea del día 8 de marzo la junta agenda realizar la rendición de cuentas comunales (egresos e ingresos del año 2019). Para lo cual trajo al contador de la comunidad, el cual expuso con una hoja detallada que previamente fue distribuido a todos los pobladores. De la exposición de egresos e ingresos la mayoría de la comunidad mostro su desconformidad, los pormenores y justificaciones no son claros teniendo en cuenta que no se hizo ninguna obra o algo relevante durante el año 2019, mencionaron mayoría de los líderes. Donde sobresale un monto de 40 mil dólares que estaba a cargo del vicepresidente renunciante, del cual su sustento es boletas sin detalle y la cantidad mostrada fue observado. Además, le falta reintegrar más de 15 mil soles. En este contexto no supo dar mayores explicaciones a las dudas de los comuneros.

Propiciando que la comunidad forme una comisión para revisar todos los detalles de los egresos e ingresos económicos, presentados en la rendición. En seguida la asamblea nombra a 3 comuneros para que realicen la verificación de toda la rendición y aclarar; con la condición de que una vez culminado este trabajo nuevamente se procederá a explicar en asamblea.

- Tercera: Revocatoria y otorgamiento de poder, mediante asamblea extraordinaria del día 10 de agosto del 2020 se acuerda lo siguiente: a) Que los apoderados nombrados mediante asamblea del 10 de febrero del 2019 e inscritos en A000022-N°0211658 del registro de comunidades campesinas de la Sunarp, el Sr. vicepresidente ha renunciado a su cargo y actualmente tiene otro vicepresidente de la junta directiva inscrito ante la Sunarp, por lo tanto, dicho otorgamiento de poder queda revocado. b) Otorga facultades al presidente y tesorera para ejercer de forma conjunta las facultades para disponer el movimiento de las cuentas bancarias de la comunidad en todo sentido.
- Cuarta: El día 31 de octubre se lleva a cabo una asamblea general, donde en la primera parte de la agenda todas las autoridades hacen un informe de asuntos menores como orden dentro de la comunidad, cuidado de animales y áreas de cultivo. En la segunda agenda se procede a nombrar el comité electoral para la organización y convocatoria de las elecciones para la nueva directiva comunal para los años 2021 y 2022. Los miembros fueron elegidos a mano alzada y conforman tres y fueron juramentados por la asamblea de inmediato.
- Quinta: El día 22 de noviembre se desarrolla una asamblea convocada por el comité electoral. Donde informan el avance de las gestiones para la elección de las nuevas autoridades, detallando que a la fecha no hay ninguna lista de candidatos inscritos a pesar de que ellos convocaron hace más de una semana. En consecuencia, la asamblea decide fijar propuestas resultando 3 candidatos principales. Los cuales son facultados para conformar los demás miembros de su lista siempre en cuando que cumplan con los requisitos exigidos, de los mismos se elegirá la próxima junta directiva.
- Sexta: El día 29 de noviembre se lleva a cabo las elecciones, donde resulta ganador la lista número uno encabezado por un adulto mayor. Debo precisar que estas cuatro asambleas comunales vinculados a asuntos comunales objetos del estudio se dieron en un contexto de pandemia COVID-19 donde no se realizó mayores actividades por la restricción y estado de emergencia.

Después de esta última asamblea donde se elige la junta directiva comunal periodo 2021 y 2022, ya no se vuelve a convocar a otra asamblea. Sin embargo, la junta directiva a nivel interno acuerda entregar un monto económico a todos los comuneros por fin de año el cual lo llamaron "utilidades" el mismo no fue debatido en la asamblea. Para lo cual el contador con la autorización del presidente y sus miembros deposita a la cuenta bancaria de los comuneros un monto y a los que no tienen cuenta les entregan un cheque gerencial directamente bajo lista; todo este suceso fue en el mes de diciembre específicamente desde el día 23 al 31 de diciembre del 2020, corroborados con el cuadro de rendición de cuentas comunales periodo 2020 realizado por el contador. El cual genera conflictos serios en los miembros de la comunidad ya que la modalidad de distribución no fue en las mismas condiciones para todos.

Según los sucesos importantes de la comunidad en las asambleas durante la gestión de la junta directiva de los años 2019 y 2020, expuestos en esta sección a lo que respecta a los recursos económicos fue limitada, por varios factores visibles como discrepancias entre las autoridades, cambio de algunos miembros y la pandemia Covid-19. En consecuencia, el último punto que es la distribución de dinero al final de la gestión de junta directiva significa un punto central a analizar sin desmerecer los demás temas como planteamos en el trabajo de investigación. Para lo cual en la siguiente sección analizare los factores del conflicto en la gestión de los recursos económicos.

### **Factores del conflicto**

En el ítem anterior describo cronológicamente los hechos más importantes en Raccaya, su accionar de las autoridades y la población en el periodo de gestión 2019 y 2020. Desde mi óptica se ha desarrollado en un ambiente de constante conflicto interno, en ese sentido aquí explicare y analizaré los posibles factores en base al trabajo de campo y entrevista a algunos comuneros por conveniencia. He de precisar que la Defensoría del Pueblo en una de sus líneas al definir conflicto menciona que es confrontación pública que influyen en la sociedad, siendo fuente de conflicto social, es decir en este caso la confrontación dinamiza a la vida de los pobladores de Raccaya.

### **Falta de planificación**

Implica varios temas, como punto de partida resaltar que cuando el comité electoral inicia con el proceso para elegir las nuevas autoridades, es decir con la convocatoria no hay acogida en el sentido de que nadie arma su grupo para presentarse como una opción para la elección. Esto sucede desde que la comunidad cuenta con ingresos económicos por derecho de servidumbre, los comuneros interpretan que si hay un grupo candidateando

está conformado por afinidades familiares y políticas con miras a aprovecharse de los recursos, es decir hay una gran desconfianza. Entonces en las oportunidades donde hubo candidatos (me refiero antes del año 2019) la asamblea general lo desintegraba e invalidaba. Luego previo debate abierto en la plaza principal propone candidatos a mano alzada, es decir un comunero se levanta y propone a otro comunero X y otros a Y de esta manera llegan a tener varias personas como propuesta. Luego proceden de forma democrática votar a mano alzada por la persona de su preferencia, contabilizado los votos los que obtuvieron mayor cantidad de votos pasan a ser las que encabezan de lista de candidato. “Se organiza los candidatos para la junta directiva con los comuneros que pasaron los cargos completos de la comunidad. Luego eligen mediante una asamblea general con el 50 por ciento más uno de comuneros” (Comunera, 30 años).

En función a eso el comité fija la fecha de la elección de las nuevas autoridades dentro de los días de 15 de noviembre a 15 de diciembre de acuerdo con el capítulo V del estatuto comunal. Donde la elección se realiza en un acto electoral es decir bajo voto secreto, luego el comité electoral publica los resultados bajo acta resaltando la cantidad de votos obtenidos. Porque es importante señalar este asunto, como hemos visto la elección junta comuneros sin tener afinidad de ningún tipo, la conformación de los miembros es bajo la asamblea sea cual fuera la lista ganadora en el acto electoral, esto implica que no hubo ningún trabajo y/o coordinación entre los miembros con miras a ocupar cargo y plantear una propuesta de trabajo. Es decir, ninguno cuenta con un plan de trabajo para su gestión.

Entonces surge la desorganización, primero entre los miembros y luego en la gestión propiamente dicha, muy evidente en la junta directiva comunal periodo 2019 y 2020, que desde la asamblea comunal de mayo 2019 ya se expuso ante la población de la mala relación de los miembros principalmente del presidente con su vicepresidente y el fiscal. Dificultado cualquier decisión para ejecutar acciones en favor de la comunidad.

En los años anteriores las autoridades eran unidos ya que en ese entonces no había un convenio (derecho de servidumbre), me refiero un dinero que la mina da mensualmente a la comunidad, hummm hoy en día tienen mucha facilidad las autoridades para que realicen su gestión, y teniendo dinero no realizan alguna obra o proyecto por el bien de su comunidad (Comunera, 45 años).

Este factor es totalmente notable ya que en el primer año no se llevó ninguna gestión relevante con los ingresos económicos de la comunidad, según recuento de las asambleas comunales. El 10 de febrero de 2019 se da el otorgamiento de poderes ante Sunarp a las autoridades para disponer del recurso económico, inmediatamente después comienza discrepancias y conflictos internos siendo expuesto ante la asamblea como la inacción ante el festejo del día de la madre que la comunidad suele realizar con regalos y almuerzo de confraternidad por contar con fondos comunales, entendido por la población como actividad fija anualmente.

La fragmentación de los miembros conlleva a la renuncia del vicepresidente, fiscal y vocal, hace visible la falta de planificación y el poco compromiso de parte la población misma en la forma como eligen sus autoridades. Continuando en las posteriores asambleas una especie de desgobierno ya que la comunidad exige que continúe la junta como primera respuesta al hecho, luego deciden cambiar en su totalidad y finalmente optando por aceptar la renuncia de los tres cargos y eligen otros para complementar de esta manera culmina el primer año 2019 improductivo.

En el segundo año continúa esta realidad aparecen otros temas que responden a la mala planificación que evidenciamos en el actuar de las autoridades y la población. Se empieza con la recién formalización ante Sunarp de los cargos reemplazantes (vicepresidente, fiscal y vocal). Luego se realiza la rendición de cuenta de los recursos económicos gastados durante el primer año de gestión, se evidencia que la única acción resaltante es la compra de insumos para la obra de “muro de contención” a construirse en la entrada de la comunidad con miras a proteger algunas viviendas en riesgo de afectación por aguas de lluvia. Este trabajo no fue concretizado, solo quedando con los materiales y reflejaba en la hoja de rendición un monto de 40 mil dólares que estaba a cargo del vicepresidente renunciante, su sustento era boletas sin detalle, además faltaba reintegrar más de quince mil soles. Aún más creó disconformidad ya que las justificaciones no eran claras porque no se hizo ninguna obra o alguna actividad relevante durante el primer año.

Las autoridades en si tienen mucho por hacer, tienen tantas obras por realizar, pero no valoran el dinero que reciben mensualmente por la mina o tal vez no tiene la voluntad o la capacidad para realizarlo, anteriormente las autoridades cualquier obra que se realizaba para su comunidad sacaba por sus propios bolsillos, lo hacía por su pueblo, pero hoy en día solo entran por el dinero que existe de la mina (Comunero, 50 años).

Esta realidad va ser agudizada por la pandemia (Covid-19), recordemos que el día (15 de marzo del 2020) el presidente de nuestro país estableció el aislamiento social obligatorio en todo a nivel nacional que regía desde las 00:00 horas del 16 de marzo por 15 días, el cual se extendió. Prácticamente congelando la gestión de recursos económicos de Raccaya, un detalle importante que debo señalar es que, si bien en 2019 renunciaron

tres miembros, uno de ellos el vicepresidente que tenía el otorgamiento de poder para que juntamente con el presidente dispongan del dinero a través de doble firma autorizado por Sunarp, entonces no se puede disponer el dinero comunal ya que tras la renuncia su reemplazo es otro que está inscrito ante la Sunarp, en consecuencia el otorgamiento de poder queda revocado. El cual amerita realizar nuevamente una asamblea para el otorgamiento de poder al nuevo vicepresidente, esto se llevó a cabo recién en agosto del 2020, es decir prácticamente 8 meses la junta directiva estaba sin poder disponer de su dinero, en un contexto crítico de pandemia y aislamiento que perjudicaba a muchas familias y ellos sin poder ofrecer ningún tipo de apoyo, pero si contaban con ingreso mensual sin falta por derecho de servidumbre en sus cuentas bancarias. Con este hecho ya prácticamente estaba cerrando la gestión 2019 y 2020 sin hacer ninguna actividad relevante para la comunidad con sus ingresos económicos por derecho de servidumbre en medio de críticas y descontento poblacional, que en mes de noviembre ya procedió a elegir a las nuevas autoridades de la junta directiva para los años 2021 y 2022.

Si bien la pandemia ha sido un factor más para esta situación, desde el inicio de la gestión venía acumulándose las acciones descritas como una mala práctica de trabajo, que responde a la falta de planificación y responsabilidad de una comunidad con poca población que maneja ingresos económicos considerables. En consecuencia la falta de planificación como un factor encierra lo siguiente: la forma de elegir a la junta directiva comunal genera condiciones para la desintegración del mismo y renuncias (repercute a nivel comunal en divisionismo y poca confianza entre autoridades y población); complementar algunos integrantes no permite desarrollar actividades ya que el dinero comunal se dispone siempre con la firma de presidente y vicepresidente; la pandemia inmoviliza la gestión propio de la comunidad y sin acceso a su recurso económico queda en realidad sin realizar ninguna actividad, obra, proyecto, apoyo para la comunidad. Que finalmente presenta un contexto hostil de los pobladores frente a sus autoridades que se manifiesta en las asambleas.

Otro punto vinculado a la falta de planificación que se evidenció mediante la revisión documentaria es que Raccaya cuenta con plan, cuya carátula describe, *Plan de desarrollo comunal comunidad campesina de Raccaya 2012-2022*, que fue realizado por IDES consultores que consta de 83 páginas y aprobado por los pobladores en noviembre del 2012. Este documento es producto varios talleres participativos y trabajos de diagnóstico social dirigidos por una consultora especializada en investigación para el desarrollo económico y social. Donde podemos ver como puntos resaltantes, **primero** el análisis de la situación comunal por ejes temáticos que recoge (situación de la educación, salud, territorio y medio ambiente, económica y productiva y organización institucional). Como **segundo** plantea la relación de programas-proyectos comunales en los siguientes: (dimensión de desarrollo social en educación y salud, dimensión de desarrollo infraestructura económica productiva, dimensión de desarrollo medio ambiente y territorio, dimensión de desarrollo institucional y capacidades). Estos dos puntos muestran los programas y proyectos identificados como resultado de un trabajo conjunto y participativo que finalmente pone en evidencia cual son las prioridades que debe tener la comunidad y sus autoridades para su accionar desde el año 2012 hasta el año 2022. Es decir, canalizar sus recursos económicos de manera concertada y sostenida en base al plan con objetivos claros, apalancando con gestiones ante la municipalidad distrital de Canaria a la cual pertenecen y otras instituciones del Estado vinculados a cada dimensión. Sin embargo, en la práctica no sucede, es más muchos no conocen el plan ni las autoridades de turno:

La comunidad no cuenta con plan de desarrollo, las actividades solo deciden mediante una asamblea las decisiones que ellos establecen digamos si ellos quieren realizar alguna actividad para la comunidad solicitan apoyo a la mina, tampoco tienen apoyo por la municipalidad de Canaria. Sus decisiones importantes lo realizan mediante una reunión multisectorial que se realiza en la comunidad una vez a la semana, o una Asamblea General (Comunero, 39 años).

Podemos observar que las herramientas de gestión comunal están dejadas de lado, como su elaboración fue en año 2012 entonces la mayoría ya no se recuerdan de su existencia. Las juntas directivas no conocen e improvisan su accionar sumados a la forma de elegir las autoridades, entonces la falta de planificación es un punto central de los conflictos internos. Las respuestas para la ejecución de sus recursos económicos son decididos coyunturalmente, mediante la reunión multisectorial que se lleva a cabo cada jueves de la semana y luego llevados a la asamblea general.

Adicionalmente según la revisión de las obras realizadas por la municipalidad distrital de Canaria durante los años 2019 y 2020, ningún proyecto y/o inversión fue ejecutado a favor de la comunidad de Raccaya. Es decir, a parte de la mala gestión de la directiva comunal no hubo apoyo desde la municipalidad distrital que refleja el poco compromiso de las autoridades para coadyuvar esfuerzos en beneficio de la población.

Si bien se describe la falta de planificación, pero esto también está asociado directamente de que las directivas comunales y la población no cuentan con capacidades para gestionar recursos económicos o proyectos de desarrollo, por ende, lo hacen de forma ineficiente y, a veces, poco ética ya que muchas veces la directiva funge de unidad ejecutora de proyectos. La definición de proyectos no se basa en información de brechas sociales existentes, sino en las buenas intenciones de las autoridades de turno. Tampoco se alinean a los proyectos

de inversión pública distrital/provincial/regional, menos a su plan de desarrollo comunal que ellos mismos priorizaron en base a un diagnóstico previo.

Las autoridades comunales no gestionan recursos de inversión pública por falta de conocimiento y por la presión que tienen de hacer obras y otras actividades lo hacen solo con los recursos económicos obtenidos por derecho de servidumbre. Los pobladores al ver resultados de la gestión con poco impacto y malos manejos quedan insatisfechos y canalizan su descontento contra sus autoridades, la desconfianza crece. A partir de lo cual se sustentan la desunión, crítica constante y conflicto interno de los pobladores.

### *Desconfianza y poco consenso de la asamblea general:*

El dinero que recibe la comunidad por derecho de servidumbre ha generado un panorama de cambios acelerados en las actitudes de los comuneros y las autoridades. El mismo se refleja del cómo actúan en la gestión de sus recursos económicos, no hay confianza entre la población que presenta liderazgos débiles y como institución no tienen un horizonte claro, como se detalla en el ítem precedente.

En esta realidad la junta directiva del año 2019 y 2020 internamente en coordinación con otras autoridades como alcalde de la municipalidad centro poblado, teniente gobernador y autoridades tradicionales *varayoc* de la comunidad acuerdan entregar un monto económico a todos los comuneros por fin de año y culminación de gestión el cual lo llaman “utilidades”, esta decisión no fue debatido en una asamblea comunal, siendo esta la máxima autoridad en definir cualquier asunto comunal, es decir no hubo consenso.

Antes de ahondar este factor debo precisar que era de conocimiento público que se corroboró con los documentos existente que las juntas directivas salientes de gestiones anteriores siempre repartían el recurso económico proveniente de derecho de servidumbre de manera directa a comuneros, siendo la fuente de conflicto interno y divisionismo entre los comuneros por la forma como procedían a realizarlo las autoridades. Examinando los documentos se evidencia que la junta directiva comunal del periodo 2013 y 2014 fue la primera en entregar dinero de forma directa a los comuneros, en su momento fue recibido positivamente ya que entendían que los recursos económicos provenientes que “Catalina Huanca” paga llegaban a cada familia directamente y que no solo a la administración de las autoridades de turno. Desde ese año las siguientes juntas directivas a la fecha entregan el dinero cada vez que culmina su gestión. Por ejemplo, según la hoja de informe del contador la junta directiva comunal periodo 2017 y 2018 distribuyó la suma de 942,930.43 soles a un total de 221 comuneros, el monto más alto por persona fue de 6,394.75 soles y el más bajo fue de 1,480.05 soles respectivamente.

Como se describe es un punto central en el actuar de las autoridades y la población. Puntualizando en el mes de diciembre del 2020 específicamente desde el día 23 al 31 la junta directiva saliente reparte las utilidades a la comunidad, el cual no ha sido aprobado por la asamblea comunal por ende no existe un consenso, el cual crea un ambiente de incertidumbre por los trascendidos que hay entre la población, en consecuencia, la desconfianza creció rápidamente donde las preguntas frecuentes son si va ser transparente o no el proceso. La acción por parte de las autoridades fue elaborar una lista y juntamente con su contador dirigirse al banco en este caso privado para depositar a nombre de todos los que según ellos estaban en padrón comunal. Previamente entre autoridades categorizaron a los comuneros, como menciona el siguiente testimonio:

Las autoridades obligan a pasar cargos de autoridades y fiestas costumbristas y con eso categorizan, es como obligar sin respetar el estatuto y mucho salen perjudicados en la distribución de dinero. No hay transparencia y consciencia como si el dinero fuera de ellos (Comunero, 45 años).

Es decir, la categorización significa agrupar a los comuneros con ciertos criterios como nos expone el testimonio y corresponder un monto en función a eso. El documento oficial emitido por el contador de la comunidad sobre la distribución detalla que se repartió a 193 comuneros, el monto asciende a una suma total de 1,122,705.00 soles. En este caso las autoridades establecieron tres montos, el cual fue revisado y corroborado en la hoja de rendición de fondos realizado por el contador de la comunidad.

Siendo de la siguiente manera: 7000 soles como monto máximo, 5000 soles monto intermedio y 3000 soles monto mínimo. Veamos en función a los testimonios recogidos mediante las entrevistas que detalles tenía esta categorización:

Según las autoridades tomaron la decisión de distribuir el dinero de acuerdo a criterios tales como si un comunero vive permanentemente en la comunidad, si cumple con realizar las costumbres o fiestas comunales que son tradicionales, faenas, cargos mayores y menores (Comunera, 38 años).

No hay respeto en la comunidad a muchos nos han puesto en la segunda categoría a pesar que somos comuneros de nacimiento y vivimos aquí y hemos sido autoridades. Solo por no pasar cargos de fiestas comunales eso está mal no

nos pueden obligar...esto genera marginación y abuso y no estamos de acuerdo yo presente mi queja bajo documento, pero hicieron caso omiso (Comunero, 53 años).

Las categorizaciones se deben realizar en la asamblea para no generar problemas y perjudicar a los pobladores. Por eso hay constante conflicto entre los comuneros y autoridades. Mayoría siempre está descontento, nadie resuelve estas quejas las nuevas autoridades que ingresan solo se limitan a decir la junta anterior hizo eso y no asumiremos., así quedando el descontento (Comunero, 34 años).

Los motivos que son porque según hay un estatuto que se debe respetar y realmente ser comunero si bien es cierto, en cada asamblea siempre recalca que deben pasar cargos de la comunidad (festividades o costumbres de la comunidad) que deben tener una casa para que sea categoría número uno y percibir el dinero completo que distribuye las autoridades para los comuneros (Comunero, 34 años).

Los testimonios muestran la disconformidad y desconfianza en la forma como ejecutan la distribución del dinero, la misma no tiene justificación solida ni argumentada para categorizar sin dejar a afectar a ningún comunero, un tema a resalta aquí es que solo hace las autoridades. Esto generó conflicto, primero porque un grupo no estuvo conforme con la categorización asignada, aproximadamente 10 personas que se expresaron abiertamente. Segundo, había varios pobladores de la comunidad que han sido excluidos de la lista de beneficiarios, es decir no recibieron nada, estos últimos se organizaron para realizar un reclamo formal, para lo cual presentaron una carta del cual voy a transcribir la parte central para analizar el contenido:

Que, es de conocimiento público que la junta directiva liderado por el presidente nos han excluido arbitrariamente del padrón general de la comunidad campesina de Raccaya, transgrediendo toda las normas [...] y lo determinado por el estatuto, dicha decisión parcializada nos causa agravio a cada uno de los recurrentes, consideramos que la gestión saliente ha cometido abuso de autoridad atropellando todo los derechos que nos asiste como comuneros titulares, siendo intolerantes con quienes no era posible llegar a un diálogo alturado, toda vez que no ha escuchado nuestros reclamos, que por justa razón nos corresponde hacerlo, cada uno hemos recurrido a la oficina de la junta directiva para presentar una carta expresando nuestro malestar y pedimos la inmediata reconsideración de las decisiones tomadas.

Este fragmento descrito fue suscrito por 11 comuneros que fueron dejados de lado y no recibieron ningún monto que finalmente resultaron 25 en total, evidenciando un trato desigual y parcializada por parte de las autoridades quienes no quisieron escuchar los reclamos cerrando el asunto de inmediato. Cabe recalcar que de este grupo algunos ya habían pasado algunos cargos comunales como autoridad y realizando fiestas costumbristas, es decir por estar ausente temporalmente por motivos de salud, estudio han excluido de la lista, el cual no es respaldada por el estatuto comunal.

Esto evidencia que el recurso económico está mal usado y generando desunión y conflicto interno en la comunidad, ya no es notorio las prácticas, herencias culturales de reciprocidad y trabajo colectivo que caracteriza a las comunidades campesinas altoandinas. Los cambios fueron acelerados el contacto con una empresa extractiva donde trabajan los comuneros y a la par administran ingresos económicos altos no ha aportado al verdadero desarrollo con miras al bien común, si no a aprovechamiento temporal de las autoridades y algunos líderes administrando sin mayor control y antojadizo que no responde ningún plan de desarrollo, en consecuencia desunión y conflicto que afecta a muchos que reaccionan como ajenos a su propia comunidad, uno de los factores centrales de esta realidad comunal.

Este factor derivó en que las autoridades elegidas para los años 2021 y 2022 ni bien inicie su gestión reciba este problema como una demanda expresa en asamblea para atender a los afectados por la mala distribución del dinero. Siendo tema central de la asamblea exigiendo la regularización y trato igualitario a todos. Acusaron al presidente de la junta directiva saliente del porque no se transparentó bajo asamblea la decisión de repartir el dinero, generando que la mayoría de la población anuncie su disconformidad con la categorización calificando de que fue injusto, acusando a las autoridades de favorecer a su familiares y amigos y priorizar con categoría A y B a pesar que no cumplía con los criterios que aplicaban para el resto de comuneros, es decir fue un trato desigual constatado y verificado bajo la lista representado por el contador de la comunidad. Algunas autoridades salieron a explicar el caso indicando que las familias deben permanecer en la comunidad constantemente y cumplir con todas las obligaciones para calificar en distintas categorías, refiriéndose al reclamo de las personas que no recibieron nada.

El cual no sirvió de mucho, ya que los que presentaron el reclamo exigían sanción para las autoridades con argumento base de trato injusto solo para algunos comuneros a pesar de cumplir con sus obligaciones, alegan discriminación y aprovechamiento de su cargo de las autoridades para favorecer a ciertos grupos de familias. Donde la asamblea propone sancionarlo e inhabilitarlo como comunero, pero no prospero indicando que primero se realice la rendición de cuenta en su totalidad de ahí se tomara las decisiones.

Al respecto el presidente entrante solo se limitó a separar la gestión pasada con la que va asumir, resaltando que el ya no puede hacer nada, su gestión empieza recién y más bien propone modificar el estatuto y especificar algunos puntos para futuras reparticiones, enfatizando que sea bajo asamblea. Esta discusión se prolongó y mayoría confrontó sus ideas, y no se llegó a nada concreto como la sanción a las autoridades o subsanar el error con algunos comuneros para rembolsar el dinero, que eran las propuestas en discusión, dejando abierto para una próxima asamblea donde se enfoque netamente rendición de cuentas y modificación de estatuto comunal.

Seguido el caso planteado en esta asamblea nunca se concretó, las sanciones no se aplicaron a nadie y tampoco se regularizó el pedido de los afectados. El único que se encaminó fue la modificación del estatuto comunal que toma su proceso el cual implica tiempo.

Dejando en los pobladores una muestra clara de divisionismo, donde se resalta testimonios como:

Los comuneros hemos visto que cuando se hace obras o proyectos sin planificar terminan poco transparentes hay robo por parte de las autoridades, esto nos hacía pensar que cuando repartan dinero nos beneficiaríamos todos por igual sin embargo esto también crea más problemas porque las autoridades lo dirigen mal y también los pobladores permitimos entonces vivimos de manera desordenada en cuanto a las decisiones comunales y de nuestro recurso económico, por eso hay siempre pelea y conflicto a nivel comunal y más en las asambleas. (Comunero, 56 años).

En mi comunidad hay muchos conflictos parece que se divide entre tres o cuatro grupos, muchas veces dije al que habla o grita más... la gente se dejan llevar motivo al parecer por que le dan trabajo o por la repartija de dinero cada fin de año, o porque es mi familia directo; todo es conveniencia. Por eso no hay confianza y acuerdos unánimes solo es pelea como sucedió con la repartición de dinero. (Comunero, 45 años).

Podemos observar que la desconfianza se generaliza, cuando las autoridades gestionaban los recursos para hacer obras ya sea en expedientes técnicos o ejecución los comuneros percibían que no era transparente y eso implicaba mal manejo, de ahí nace la opinión generalizada de que las autoridades de turno usan su cargo para beneficiarse.

Entonces la repartición de dinero directo a cada comunero se entendía como una práctica efectiva a favor de todos. Sin embargo, la forma como se realiza descrito y explicado en esta sección a través de los testimonios aun creó más desconfianza y descontento porque en vez de unir lo divide por las categorizaciones desfavoreciendo a muchos como los que presentaron su reclamo bajo documento. Con estas acciones no hay una realidad clara para generar confianza entre autoridades y pobladores en el anejo del dinero de la comunidad, siendo un contexto conflictivo constante.

### *Ausencia de fiscalización*

Otro de los factores que se ha identificado en el trabajo de campo entrevistando a pobladores claves, que se suma a la falta de planificación y la desconfianza detalladas en los párrafos precedentes es el cómo se controla el manejo de recursos económicos. Si bien se realiza la rendición de ingresos y egresos éstos terminan siendo cuestionados por la poca claridad y los sustentos que se presenta a la asamblea general. Las autoridades reparten una hoja detallada elaborado por el contador de la comunidad cada año que culmina, donde explican a la asamblea general de qué manera han gastado los ingresos por derecho de servidumbre que paga la empresa minera.

En los informes económicos realizados por la gestión de la junta directiva saliente periodo 2019 y 2020, la observación participante permitió visualizar que casi totalidad de la población no estaba satisfecha con la rendición de cuentas, porque el vicepresidente revocado tenía un saldo pendiente, por el cual no recibió el dinero que le correspondía por el reparto de utilidades.

A raíz de eso algunos líderes pidieron conformar una comisión para revisar la hoja de rendición y esclarecer dudas. Este grupo fue conformado por tres personas los cuales analizaron los documentos, pero ya no lograron informar oportunamente y el hecho se dejó pasar, precisando que cada gasto y factura se presentó al contador en su momento. La mayor parte de la población No ha estado conforme con lo expuesto, ese malestar y desconfianza ha venido en aumento debido a las anteriores gestiones que al rendir los gastos siempre presentan irregularidades, siendo un tema recurrente en la comunidad. Resaltan testimonios al respecto como:

No existe fiscalización en la junta directiva sin embargo si existe fiscalización de egresos e ingresos económicos en la empresa EMCOR y se fiscaliza bajo revisión de archivadores, documentos y facturas. Esto crea peleas entre comuneros porque algunas personas defienden a sus familiares que son autoridades cuando se reclama de algún tema que no ha rendido o no está claro en las facturas so sustentos. (Comunera, 40 años).

Eso de fiscalización son entre comuneros, hay que ser realistas pues los comuneros que ingresan para ser fiscalizadores no han estudiado alguna profesión y no saben, tal vez fiscalizan a su modo, y se pregunta de dónde sale esto a donde se va y así, por parte de la comunidad hasta donde yo sé no hubo fiscalizadores solo se vio por parte de la empresa

de la comunidad. La relación que se tienen entre autoridades comunales y autoridades como fiscal, alcalde de vara, alcalde de la comunidad eh siempre sucede que no tenemos la misma idea siempre contamos con diferencia, no hay un trabajo unido. (Comunero, 45 años).

La percepción generalizada es que no hay fiscalización por parte de las autoridades y también por parte de los pobladores de manera eficaz, solo cuando hay asambleas se discute todo se acusan y queda sin imponer sanciones. No hay manejo y liderazgo por eso las asambleas son casi todo el día finalizando sin conclusiones serios. Cuando se pregunta ¿Hay sanción para las autoridades por mala gestión o malversación de fondos? La respuesta generalizada es,

No existe ninguna sanción por que en el estatuto no indica las penalidades específicas si lo hay no nos basamos en eso...por eso por parte de la comunidad no hay sanción que yo sepa hasta la fecha por eso hacen lo que quieren cada autoridad.

Por eso los pobladores consideran que viven fragmentados, consideran que la repartición de dinero no genera igualdad de condiciones más bien desunión y conflicto y va seguir sucediendo porque cada autoridad de turno favorece a su entorno cercano. Entonces si no hay una buena fiscalización y sanción favorece a estos hechos.

Según el estatuto de la comunidad de Raccaya (2011) en el "capítulo V señala de los estímulos, sanciones y pérdida de la condición de comunero calificado, artículo 19<sup>o</sup>" especifica que: Las faltas que cometieran los comuneros en perjuicio de la comunidad y por infracciones a las disposiciones de la ley y su reglamento; indica que el presente estatuto y los acuerdos de la asamblea, serán sancionados según la gravedad de la falta con: a) amonestación verbal b) amonestación escrita c) multa d) suspensión de algunos de sus derechos e) revocatoria de la cargo o mandato f) inhabilitación para ejercer cargos directivos en los dos años siguientes a la comisión de la falta g) pérdida de condición de comunero calificado h) las penas que imponga las asamblea la asamblea general según usos y costumbres de la comunidad. (s.p.).

En los años que se enmarca la presente investigación NO se ha encontrado documentos o actas de asambleas, testimonios donde se haya evidenciado sanción a alguna autoridad según el estatuto, a pesar que hubo pedido expreso por parte de algunos pobladores. Es decir, ellos mismo reclaman, pero no los aplican o concretizan por eso que hay una latente enemistad de algunas familias o miembros de la comunidad propiciando conflictos en asambleas o decisiones comunales.

Los pobladores entienden que cuando hay obras siempre hay malos manejos y si no hay obras, sucede lo mismo, en ambos casos hay irregularidades en el manejo económico, entonces ser autoridad es visto para una parte como una oportunidad de acceder a algún beneficio y para otros significa quedar desacreditado y criticado "mal visto" para posterior. Cuando las irregularidades se exponen en asamblea no se concretiza la sanción, porque a esto suma que la capacidad de la población no permite analizar minuciosamente los documentos de rendición económica densos y cifras altas dejando solo en confusión y descontento. Una población mayoría quechua hablante con solo educación básica se dificulta en entender y realizar observaciones sustentadas y plantear sanciones acordes al estatuto.

## CONCLUSIONES

1. En la comunidad campesina de Raccaya el conflicto entre autoridades y los comuneros es generado por la forma en que se administra o gestiona el dinero proveniente del derecho de servidumbre que la empresa "Catalina Huanca" paga mensualmente. Las autoridades de la directiva comunal no están capacitadas para gestionar recursos económicos o proyectos de desarrollo, ni los pobladores tienen competencias para orientar la administración de los miles de dólares que ingresan a su comunidad, por ende, lo hacen de forma ineficiente creándose incertidumbre y desconfianza entre autoridades y pobladores que crece año a año.
2. Los principales factores que dinamizan en el conflicto dentro de la comunidad de Raccaya es la falta de planificación para la ejecución del dinero, el cual se realiza de manera improvisada, esto está directamente relacionado con la forma de elección y organización de las autoridades, no emplean un plan de desarrollo comunal y hay poco consenso de la asamblea general con fines colectivos.
3. La gestión no apunta a crear un desarrollo comunal sostenible o acortar brechas sociales. Por el contrario, ha generado cambios en la forma de organizarse y proceder de las autoridades de turno siendo su principal actividad la distribución del dinero sin la aprobación de la asamblea general. En este contexto la junta directiva comunal del año 2019 y 2020 distribuyó la suma total 1,122,705.00 soles a un total de 193 comuneros. Previamente categorizaron en A, B y C que derivó en la asignación desigual de los montos, finalmente

generando el conflicto reflejados en reclamos, peleas que alimenta a la fragmentación comunal y dinamiza negativamente las relaciones familiares.

4. La percepción de los comuneros ha cambiado aceleradamente, si las autoridades ejecutan alguna obra ven poco transparente y cuando hacen la distribución de dinero sucede lo mismo en ninguno de los casos hay conformidad han perdido prestigio. Conciben que las autoridades en cada periodo de gestión se benefician así mismo, sin respetar el estatuto porque no se aplica las sanciones eficazmente, al mismo tiempo la asamblea general no realiza una fiscalización diligente.

## RECOMENDACIONES

1. La Comunidad Campesina de Raccaya debe reorientar su rol para canalizar adecuadamente sus recursos económicos, esto requiere de la aplicación real de un plan de desarrollo comunal actualizado. Con nuevos lineamientos enfocados a actividades sostenibles a corto, mediano y largo plazo.
2. Los recursos económicos deben ser dirigidos a programas y proyectos de desarrollo como infraestructura social básica enmarcados en educación, salud y agricultura. Promoviendo una gestión alineada que involucre a la inversión pública del estado. Evitando entregas directas de dinero a los comuneros que genera divisionismo y fragmentación social, conflicto y pérdida de valores.
3. Es necesario actualizar el estatuto de la comunidad campesina de Raccaya, donde se reglamente de manera específica las características del comunero calificado. Además, funciones y sanciones para situar restricciones a las autoridades y comuneros en periodo de gestión, por ejemplo, no debe existir marginación y trato desigual sin sustento al acceso de beneficios ejecutados con el dinero obtenido por derecho de servidumbre.
4. Realizar iniciativas de implementación de capacitaciones en métodos de gestión de recursos económicos que fortalezcan el accionar de las autoridades y líderes, brindando herramientas prácticas que involucre al municipio distrital de Canaria de esta manera apalancar proyectos mancomunados con recursos propios y del estado.
5. La elección de las autoridades de la junta directiva comunal se debe realizar promoviendo la libre participación que incluya planes de trabajo con objetivos y metas. Luego compromiso formal de NO infringir el estatuto; una forma de garantizar la legalidad, transparencia y resultados en la gestión del dinero comunal, ya que actualmente presenta pugnas que no contribuyen a la mejora en bien de la población.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguinaga Fonseca, V. et al. (2020). *Cartera de proyectos de construcción de mina 2020*, Ministerio de Energía y Minas. Primera edición-Lima.
- Acta comunal (2020). Padrón de beneficiarios del proyecto Mejoramiento y ampliación del servicio de agua potable, alcantarillado y planta de tratamiento de residuales del centro poblado de Raccaya.
- Acta de mesa de diálogo entre la comunidad campesina de Raccaya, Gobierno regional de Ayacucho y Catalina Huanca Sociedad Minera SAC. Ayacucho 26 y 27 de enero 2012.
- Addendum al contrato de constitución de derecho de servidumbre a título oneroso y de contribución mutua al desarrollo sostenible. Celebrado entre la comunidad campesina de Raccaya y Catalina Huanca Sociedad Minera SAC. Ayacucho 25 de abril de 2012.
- Batthyány, K. y Cabrera, M. (2011). *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*. Editorial Departamento de Publicaciones, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República de Uruguay.
- Bautista Ascue, M. y Ménard R. (2011). *Manual de gestión social*. Oficina PERCAN Ministerio de Energía y Minas.
- Bedoya, C. et al. (2007). *Manejo constructivo de conflictos y promoción de consensos. Guía Metodológica*. ProDiálogo, Primera edición, Lima - Perú.
- Burneo de la Rocha, M. y Chaparro Ortiz de Zevallos, A. (2012). Poder, comunidades campesinas e industria minera: el gobierno comunal y el acceso a los recursos en el caso de Michiquillay. *Revista Antropológica*. 28 (1), pp. 85 - 110.
- Caballero, A. (2014). *Metodología integral innovadora para planes y tesis. La metodología de como formularlos*. Editorial Cengage Learning.
- Castro Álvarez, F. (2018). Conflicto como motor de cambio y su impacto en la cultura de paz. *Eirene Estudios de Paz y Conflictos*, (1), pp. s/n.

- Camprubí Juan José y Castillo Richard, Antonio (2018). *Concesión Minera vs Derecho de Propiedad - El Contrato de Cesión en Uso Minero como Proveedor de Seguridad Jurídica al Concesionario* (Tesis de maestría). Universidad Peruana de Ciencias Aplicada, Lima, Perú.
- Carta S/N de 04 de enero del 2021. Dirigido a la Junta directiva comunal de Raccaya por parte de afectados por reparto de recursos económicos.
- Congreso de la República (1987). Ley N° 24656 - Ley General de Comunidades Campesinas.
- Congreso de la República (1995). Ley N° 26505 - Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas.
- Cutipa Añamuro, Guillermo (2017). *Régimen de concesión minera y conflictos sociales en comunidades campesinas de Puno (Año - 2015)* (Tesis de doctor). Universidad Nacional del Altiplano, Puno, Perú.
- Cornelio Cárdenas, Guillerma (2019). *Planificación en la explotación de agregados y proyectos de desarrollo socioeconómico en la Comunidad Campesina de Cochamarca, distrito de Vicco, Pasco, 2017* (Tesis de maestría). Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión, Cerro de Pasco, Perú.
- De Echave, J. et al. (2009). *Minería y conflicto social*. Instituto de Estudios Peruanos, primera edición (minería y sociedad, 5) Lima.
- Diez Hurtado, A. y Ortiz, S. (2013). Comunidades campesinas: nuevos contextos, nuevos procesos. *Anthropologica*. 31 (31). [http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0254-92122013000100001](http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0254-92122013000100001)
- Diez Hurtado, A. (2012). *Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas*. Departamento de Ciencias Sociales: Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA) - PUCP. Lima Primera edición.
- Diez Hurtado, A. (2013). Cinco claves para entender qué son las comunidades campesinas. <https://puntoedu.pucp.edu.pe/noticias/cinco-claves-para-entender-que-son-las-comunidades-campesinas/>
- Defensoría del Pueblo (2019). Reporte Mensual de Conflictos Sociales. *Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad*. (181), pp. 1-117. [http://www.defensoria.gob.pe/areas\\_tematicas/paz-social-y-prevencion-de-conflictos/](http://www.defensoria.gob.pe/areas_tematicas/paz-social-y-prevencion-de-conflictos/)
- Domínguez Bilbao, R. y García Dauder, S. (2003). *Introducción a la teoría del conflicto en las organizaciones*. Servicio de publicaciones Universidad Rey Juan Carlos, España.
- Ducardo Patiño, J. (s.f). *Introducción a los recursos económicos*. Universidad Autónoma de México.
- Editorial Grudemi (2018). Recursos económicos. Recuperado de Enciclopedia Económica Última actualización: junio 2022. <https://enciclopediaeconomica.com/recursos-economicos/>
- Etesse, M. (2013). La dinámica permanente de las comunidades campesinas en el Perú: enfoques clásicos y escenarios contemporáneos. *Revista Peruana de Antropología*, 1(1), pp. 35-42. <https://nbn-esolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-53898-5>
- Editorial Grudemi (2018). Recursos económicos. Recuperado de Enciclopedia Económica <https://enciclopediaeconomica.com/recursos-economicos/>
- Estatuto de la comunidad campesina de Raccaya modificada el 15 de mayo del 2011.
- García Pizarro, P. (2018). *Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas-Resultados definitivos*. INEI
- Gómez Funes, G. (2013). *Conflicto en las organizaciones y mediación*. Edición, Universidad Internacional de Andalucía.
- Gonzales López, A. (s.f). La Servidumbre Minera: ¿Solución viable para la actividad minera?. *Centro de estudios de derecho de minería, energía y recursos-CEDEMIN*.
- Gobierno Regional Cusco (2005). *Diccionario quechua-español-quechua*. Academia Mayor de la Lengua Quechua. Edit. Edmundo Pantigoso EIRL. Segunda edición.
- Hernández Sampieri, R. et al. (2014). *Metodología de la investigación*. Mcgraw-hill/ interamericana editores, S.A. sexta edición.
- Hoja de rendición económica 2020. Reporte de ingresos y egresos a la cuenta de la comunidad campesina de Raccaya.
- Huamaní Ober, G. (2012). *Programa de capacitación en gestión de conflictos sociales para gobiernos regionales y locales: Análisis de conflictos sociales*. Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la Presidencia del Consejo de Ministros Proyecto USAID/Perú ProDescentralización, Primera Edición - Lima.
- Huergo, J (s.f.). Los procesos de gestión. <http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/univpedagogica/especializaciones/seminario/materialesparadescargar/seminario4/huergo3.pdf>
- Hoyos Huanca, D. et al. (2020). *Anuario Minero 2019, Ministerio de Energía y Minas*. Primera edición-Lima.
- Instituto para el Desarrollo Económico y Social - IDES Consultores. (2012). *Plan de desarrollo comunal comunidad campesina de Raccaya 2012 - 2022*.

- León Castro, C. (2011). *Guía de relaciones comunitarias*. Dirección General de Asuntos Ambientales. Edit. Asociación Prisma.
- Lorenzo Cadarso, P. (2001). Principales teorías sobre el conflicto social. *Norba Revista de Historia* 15, pp. 237-254.
- Lloccla Rodríguez, Eber (2014). *Conflicto y licencia social en la relación comunidad campesina de Raccaya y la empresa minera "Catalina Huanca"* (Tesis de licenciatura). Universidad Nacional San Cristobal de Huamanga, Ayacucho, Perú.
- Marcelo Doroteo, Raúl César (2019). *Mercado de tierras y relaciones políticas en la comunidad campesina de Pararín (Ancash)* (Tesis de maestría). Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú.
- Martínez Tuesta, Ginno (2015). *Liderazgo comunal, legitimidad política y empresa energética: el caso de la comunidad campesina de Andaymarca, Huancavelica 2012 - 2013* (Tesis de licenciatura). Universidad Nacional Mayor de San Marco, Lima, Perú.
- Mossbrucker, H. (1990). *La economía campesina y el concepto de "comunidad": un enfoque crítico*. IEP, Lima.
- Modificación al contrato de constitución de derecho de servidumbre a título oneroso y de contribución mutua al desarrollo sostenible. Celebrada entre la comunidad campesina de Raccaya y Catalina Huanca Sociedad Minera SAC. Ayacucho 19 de julio del 2005.
- Murray, P. (2002). Gestión - Información - Conocimiento. *Biblios*. 4 (14). <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16114402>
- Mendoza del Maestro, G. (2016). Algunos apuntes sobre las servidumbres reales - Enfoque Derecho. *El Portal de Actualidad Jurídica*. <https://www.enfoquederecho.com/2016/06/24/algunos-apuntes-sobre-las-servidumbres-reales/>
- Ñaupas Paitan, H. et al. (2018). *Metodología de la investigación cuantitativa-cualitativa y redacción de la tesis*. Ediciones de la U Bogota 5ª. Edición.
- Otzen, T. y Manterola, C. (2017). Técnicas de muestreo sobre una población a estudio. *Int. J. Morphol.*, 35(1), pp. 227-232.
- Observatorio de conflictos mineros en el Perú (2021). Las Bambas: comunidad de Pumamarca denuncia un nuevo intento de desalojo. <https://conflictosmineros.org.pe/2021/04/01/las-bambas-comunidad-de-pumamarca-denuncia-un-nuevo-intento-de-desalojo/>
- Pajuelo Teves, Ramón (2019). *Trayectorias comunales: cambios y continuidades en comunidades campesinas e indígenas del sur andino*. Editado por Grupo Propuesta Ciudadana, Lima.
- Peña, C. (2021). Las Bambas: comunidad campesina de Pumamarca protesta contra la empresa minera. *El comercio*. <https://elcomercio.pe/peru/las-bambas-comunidad-campesina-de-pumamarca-protesta-contra-empresa-minera-apurimac-noticia/>
- Puesto de salud de Raccaya (2020). *Censo poblacional local 2020*.
- Ramon Ayllon, J. (s.f.). Diccionario de antropología filosófica. <https://www.studocu.com/es/document/uned/historia-de-la-antropologia-i/diccionario-antropologia/9829331>
- Real Academia Española (2022). *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., versión 23.6 en línea. <https://dle.rae.es>
- Rojas Cairampoma, M. (2015). Tipos de Investigación científica: Una simplificación de la complicada incoherente nomenclatura y clasificación. *Revista Electrónica de Veterinaria*, 16 (1), pp. 1-14. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=63638739004>
- Robbins, Stephen P. (1994). *Comportamiento organizacional*. Editorial. Prentice Hall, Sexta Edición.
- Salas Acrota, Jaime y Tito Noa, Ricardo Ysmani (2014). *Comunidad campesina y minería: Una Aproximación a la dinámica cultural en la comunidad campesina de Fuerabamba, Cotabambas - Apurímac* (Tesis de Licenciatura). Universidad Nacional San Antonio de Abad, Cusco, Perú.
- Schaeffer, V. (2013). *Comunidades campesinas: lo que hay que saber antes de negociar nuestras tierras*. CooperAcción, Primera edición.
- Sunarp-Zona Registral N° XIV-Sede Ayacucho. Certificado literal del registro de persona jurídicas. Partida registral N°02011658.
- Tupila, P. y Alvarado, S. (2016). *Directorio de comunidades campesinas del Perú. Sistema de Información sobre Comunidades Campesinas del Perú (SICCAM)*. Tarea Asociación grafica educativa, primera edición-Lima.
- Vera Ortiz, Pedro Mario (2017). *La Servidumbre Minera del Artículo 7º de la Ley N° 26505: Consecuencias Jurídicas de su Aplicación para el Desarrollo de Actividades Mineras en los Territorios de las Comunidades Campesinas de la Sierra* (Tesis de licenciatura). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.
- Westreicher, Guillermo (2020). Recurso. <https://economipedia.com/definiciones/recurso.html>

# EDUCACIÓN FINANCIERA Y SU CONTRIBUCIÓN A LA INCLUSIÓN FINANCIERA: UN ENFOQUE DESDE LA MALLA CURRICULAR ESCOLAR

## FINANCIAL EDUCATION AND ITS CONTRIBUTION TO FINANCIAL INCLUSION: AN APPROACH FROM THE SCHOOL CURRICULUM

LEONARDO ROZAS<sup>1</sup>

[ROZASVILLACORTALG@HOTMAIL.COM](mailto:ROZASVILLACORTALG@HOTMAIL.COM)

ORCID: 0000-0001-6598-1389

AXEL CASALINO<sup>2</sup>

[AXEL.CASALINO@INGRAMMICRO.COM](mailto:AXEL.CASALINO@INGRAMMICRO.COM)

ORCID: 0009-0009-5141-9489

### RESUMEN

El estudio investiga el impacto del diseño curricular nacional implementado en 2009 en la inclusión financiera, evaluando tres dimensiones: tenencia de cuenta de ahorro, posesión y uso de cuenta de ahorro, y tenencia y uso de tarjeta de crédito. Se dividió a los participantes en dos grupos, aquellos que siguieron la malla curricular de 2009 y los que no, analizando la brecha entre ellos antes y después de la implementación. Se empleó el método de *Propensity Score Matching* con regresión *Probit* y *matching* mediante el método *Kernel*. La data de la Encuesta Nacional de Hogares del Perú de 2015 se utilizó para evaluar el impacto inmediato, extendiéndose a los años 2017, 2019 y 2021 para medir el impacto en el tiempo. Los resultados indican un impacto positivo significativo de la educación financiera a largo plazo en las tres dimensiones de la inclusión financiera. Esto sugiere que las políticas de este tipo no generan impacto inmediato, sino que se desarrollan progresivamente.

**Palabras clave:** educación financiera, inclusión financiera; sistema financiero; análisis multidimensional

### ABSTRACT

The study investigates the impact of the national curriculum design implemented in 2009 on financial inclusion, evaluating three dimensions: savings account ownership, savings account ownership and use, and credit card ownership and use. The participants were divided into two groups, those who followed the 2009 curriculum and those who did not, analyzing the gap between them before and after implementation. The *Propensity Score Matching* method was implemented with *Probit regression and matching* using the *Kernel* method. Data from the 2015 Peruvian National Household Survey were used to evaluate the immediate impact, extending to the years 2017, 2019 and 2021 to measure the impact over time. The results indicate a significant positive impact of long-term financial education on the three dimensions of financial inclusion. This suggests that policies of this type do not generate immediate impact, but are developed progressively.

**Keywords:** financial education; financial inclusion, finance system, multidimensional analysis

### INTRODUCCIÓN

La inclusión financiera es un concepto que en la actualidad tiene distintas dimensiones, por lo que su medición depende de lo que el autor

1 Instituto de Gobierno y Gestión Pública, Licenciado en Economía.

2 Ingram Micro, Licenciado en Economía.

o investigador desea estudiar. Sin embargo, gracias a la popularización de los beneficios que trae consigo, se crearon ciertos matices para su evaluación y seguimiento. En ese contexto, el Banco Mundial, crea una encuesta especializada que permite medir los distintos aspectos de la inclusión financiera, teniendo así, los resultados de la encuesta *Global Findex* para los años 2011, 2014, 2017 y 2021, donde podemos encontrar un crecimiento en cuanto a la posesión de cuentas en la población mundial (Demirgüç-Kunt et al., 2022). Con respecto al caso peruano, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2017), en su último informe pre-pandemia en 2017, indicó que menos de la mitad (43%) de las personas poseían una cuenta en el sistema financiero formal, lo cual lo ubicaba al Perú como el país con menos inclusión financiera en la región sudamericana.

Para entender la inclusión financiera, es importante comentar los distintos enfoques, su impacto e importancia según la institución u organismo que la estudia. Para el Banco Mundial (2022), este término se define como uno de los elementos que ayudarán a reducir la pobreza extrema. Para la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS, 2023), esta representa una herramienta que permite disminuir la dependencia a los mercados financieros internacionales. Para la Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera (CMIF, 2016), es un elemento que influye positivamente en la inclusión social e impulsa el desarrollo económico. Asimismo, investigaciones como Chen et al. (2023) e Iqbal y Sami, (2017) afirman que la inclusión financiera genera crecimiento económico de forma inclusiva.

Además, es importante señalar que hay varios factores que influyen en las personas para determinar si forman parte del conjunto de inclusión financiera. Dentro de estas determinantes podemos mencionar la educación, los ingresos, la edad, el género, entre otros; siendo la educación recibida el factor a tratar en el presente trabajo. La relevancia de la educación se debe a que los centros de enseñanza/estudio son un espacio físico donde convergen muchas personas con diferentes experiencias, lo que permite a la política educativa tener mayor alcance. Además, la educación financiera empodera a los beneficiarios, brindándoles herramientas que les permite tener la capacidad y responsabilidad en su interacción con el sistema financiero. Por último, el acceso a los servicios financieros va a carecer de relevancia si es que la población no está educada financieramente, lo cual impide que aprovechen los beneficios del sistema financiero.

Centrándonos en el caso de la educación en el Perú, esta es regida por distintas entidades según el nivel en el que se halle la persona, siendo para la Educación Básica Regular (EBR), el Ministerio de Educación (MINEDU), y para las universidades, la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU). Así, las políticas destinadas a la educación en escuelas públicas y privadas, queda a cargo del MINEDU, quien en el 2008 mediante la Resolución Ministerial N°0440-2008-ED incorporó la temática de la educación financiera en el Diseño Curricular Nacional (DCN), la cual pasaría a ser impartidas en la etapa secundaria de los estudiantes (MINEDU, 2008). Es así como el Diseño Curricular Nacional (DCN) del 2009 contó con tópicos de educación financiera dentro del curso de Historia, Geografía y Economía, lo cual se convirtió en la primera acción que realizó el Perú en búsqueda de una mayor inclusión financiera, mediante la educación financiera en las escuelas. De este modo, los proyectos enfocados en la alfabetización financiera son el punto de partida para que la población aumente su participación en el sistema financiero (Comisión Nacional Bancaria y de Valores [CNBV], 2009).

Comentado lo anterior, se asume que la educación en temática financiera es una herramienta que ayuda al proceso de inclusión financiera, ya que permite generar confianza por parte de la persona respecto del sistema financiero, logrando así que el usuario haga una aplicación correcta y consciente de los productos y servicios disponibles (CMIF, 2016). Es importante destacar que una persona posee conocimientos sobre el sistema financiero cuando está informada sobre los productos financieros disponibles y está familiarizada con conceptos básicos del mercado financiero (Opletalová, 2015). En ese sentido, Carvallo y Serebrisky (2016) recomiendan impartir la educación financiera desde las edades tempranas, ya que resulta más fácil inculcar hábitos durante los primeros años, logrando así, crear una cultura de ahorro desde la infancia. Asimismo, trabajos como Guevara (2013) afirman que “la educación tiene un papel fundamental en el desarrollo y modernización de una economía e impacta las condiciones de vida de los individuos” (p. 155). En ese contexto, la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF) (Decreto Supremo N°255-2019-EF) ubica a la educación financiera como un objetivo de alta prioridad en el proceso de inclusión financiera para el caso peruano.

Para el presente trabajo de investigación, se entiende que el Diseño Curricular Nacional se imparte en todos los colegios tanto públicos como privados, por lo que resultará conveniente evaluar si existe diferencia en el impacto de esta política educativa en la posesión y uso de cuentas de ahorro de los estudiantes beneficiados, por lo que la pregunta de investigación es la siguiente: ¿Cuál es el impacto del diseño curricular sobre las distintas dimensiones que tiene la inclusión financiera?

Para poder contestar la pregunta, es esencial examinar diversos factores que influyen en el proceso de inclusión financiera. Características como la edad, género, ingresos y nivel de estudios desempeñan un papel significativo en la probabilidad de que una persona tenga una cuenta en el sistema financiero (Powell, 2015, según se cita en Carvallo y Serebrisky, 2016). En el contexto colombiano, investigaciones como las de Iregui et al. (2018) y

Rodríguez-Raga y Rodríguez (2016) señalan que el ingreso económico, la propiedad de activos como una casa y/o el nivel educativo son factores que impactan positivamente la probabilidad de que un individuo forme parte del sistema financiero.

La educación surge como un factor recurrente en las investigaciones sobre inclusión financiera. Silva et al. (2017) argumentan que la variable de educación financiera debe considerarse para generar un sistema financiero inclusivo. Esto se fundamenta en el concepto de «socialización económica», que se refiere al proceso mediante el cual los jóvenes interactúan con sus padres y la escuela, permitiéndoles aprender sobre el manejo del dinero. Cotler y Woodruff (2008) encontraron una fuerte relación entre el nivel educativo del individuo y la probabilidad de su inclusión en el sistema financiero.

Por otro lado, Beverly (1997) y Curley et al. (2005) señalan que bajos ingresos, escasa cultura de ahorro y falta de educación financiera son factores que explican la baja participación de la población en el sistema financiero.

En ese contexto se establece que el nivel educativo ejerce una influencia en la inclusión financiera. Sin embargo, en el contexto peruano, no hay conclusiones definitivas sobre cómo la incorporación de la educación financiera en la malla curricular ha afectado la inclusión financiera. Por ende, la presente investigación propone la hipótesis de que la educación financiera tendrá un impacto positivo en diversas dimensiones de la inclusión financiera. Esto implica que aquellos individuos que se beneficiaron del ajuste en la malla curricular escolar mostrarán un nivel superior de inclusión financiera.

En síntesis, el presente trabajo tiene el objetivo de ser un aporte al desarrollo de políticas que promuevan la educación financiera en las escuelas, ya que esto permitirá recibir los beneficios de una alta tasa de inclusión financiera en el largo plazo, teniendo personas que pueden acceder y usar responsablemente los beneficios del sistema financiero.

## MARCO TEÓRICO

En la siguiente sección se presentarán el modelo teórico que respalda el trabajo de investigación, así como investigaciones realizadas por otros autores que han contribuido a profundizar en el tema tratado.

### Modelo teórico

Delavande et al. (2008) plantearon un modelo de dos periodos, donde mostraban, como la educación financiera, impartida en el primer periodo, resultaba beneficioso para el individuo que lo recibía en el segundo periodo. Esta interacción planteada anteriormente se da mediante la asignación de distintos instrumentos financieros, y la aplicación o uso correcto del mismo, sería condicionado por el capital financiero adquirido en forma de conocimiento financiero. De esta manera, se espera que los individuos con alta educación financiera tiendan a acceder y utilizar activos que provean mayor rendimiento. En ese mismo camino, Jappelli y Padula (2013), utilizan un modelo de consumo inter temporal mediante una función:

$$\text{Max } U = \text{Ln}C_0 + \beta \text{Ln}C_1 \quad (1)$$

Donde el consumo es representado por “C”, el cual está presente para en el primer (0) o segundo periodo (1). Por otro lado, los autores definen que el conocimiento financiero ( $\varphi$ ) está determinado de manera endógena para el primer periodo, y que, en el segundo periodo, tenderá a depreciarse a una tasa ( $\delta$ ) y para mantenerse se deberá invertir ( $\phi$ ).

$$\varphi_1 = \phi + (1 - \delta)\varphi_0 \quad (2)$$

Por otro lado, si se desea maximizar la utilidad del individuo, se deberá prestar atención a la restricción presupuestaria, la cual propone que el ingreso del individuo deberá hacer frente al consumo (C), ahorro (s) y al producto entre el costo monetario y de tiempo (Costo de educación financiera) (p) y la inversión en educación financiera ( $\phi$ ).

$$y = C_0 + s + p \phi \quad (3)$$

De la misma manera, poniendo en manifiesto la importancia de la educación financiera en la etapa inicial del individuo, se tiene que el consumo (C) para el último periodo viene determinado por el nivel de educación financiera ( $\varphi$ ), adquirido en el primer periodo, elevado a una tasa de interés. Esto a su vez es multiplicado por el nivel de ahorro que tenga el individuo, teniendo así un impacto significativo en el consumo del último periodo del individuo.

$$C_1 = \varphi_1^\alpha s \quad (4)$$

Entonces, luego de realizar las condiciones de primer orden, el modelo de Jappelli y Padula (2013) obtiene las siguientes ecuaciones que muestran los óptimos de las variables:

$$s^* = \frac{p\beta}{1+\beta+\alpha\beta} \left[ \varphi_0(1-\delta) + \frac{y}{p} \right] \quad (5)$$

$$\varphi_1^* = \frac{\alpha\beta}{1+\beta+\alpha\beta} \left[ \varphi_0(1-\delta) + \frac{y}{p} \right] \quad (6)$$

$$\phi^* = \frac{1}{1+\beta+\alpha\beta} \left[ \frac{\alpha\beta y}{p} - \varphi_0(1-\delta)(1+\beta) \right] \quad (7)$$

En la ecuación número 5, el nivel óptimo del ahorro se determina, entre otras variables, mediante el nivel de ingresos y conocimiento financiero. Entonces, se infiere que el recibir educación financiera en un primer periodo, estamos influyendo de manera positiva a tener niveles óptimos de ahorro. Por otro lado, se observa que el nivel óptimo de la educación financiera, en cuanto a la ecuación número 6, está determinado positivamente por la cantidad de educación financiera recibida en el periodo inicial. A su vez, el costo de la educación financiera influye negativamente, por lo que resultaría necesario que esta carga sea derivada a la inversión que el Estado debe realizar en las escuelas y no a los ingresos del individuo.

Por último, en la ecuación 7 se evidencia el óptimo de inversión necesaria en educación financiera, extrayendo que, si el nivel de educación financiera en el primer periodo es bajo, la inversión para mantener el conocimiento será mayor en el futuro. En resumen, Jappelli y Padula (2013) nos muestran la interacción que tienen las variables, y de ello, podemos inferir que si el individuo recibe educación financiera en la etapa temprana de su vida (escuela o universidad), los resultados se reflejarán de manera positiva en la vida adulta.

## Estudios previos

En lo que respecta a los estudios previos, Denegri et al. (2006) plantean que una mejor comprensión de las variables económicas y financieras les permitirá a los individuos el poder tomar decisiones que sean más favorables para ellos. En base a ello, nos muestran los puntos críticos y desafíos que se debe considerar en Chile en caso se plantee el incluir la educación financiera dentro de una malla curricular. Asimismo, se indica que educar financieramente a los niños hará que estos compartan dicho conocimiento en sus hogares, lo cual resultaría de un proceso complejo y bien organizado. Además, los autores sugieren la importancia de determinar la edad óptima para la introducción de la educación financiera, con el objetivo de que su influencia se manifieste efectivamente en la familia del niño y tenga un impacto significativo en su situación económica (Denegri et al., 2006).

Un segundo estudio de Grifoni y Messy (2012) se plantea que la educación financiera es un proceso mediante el cual los consumidores mejoran su comprensión sobre los productos financieros y sus derivados. En base a ello, comenta que los líderes de cada país reconocen la importancia de la educación financiera y que es importante incluirse a través de distintas estrategias de políticas públicas para que alcance la mayor proporción de los habitantes (Grifoni & Messy, 2012). Un ejemplo de ello es la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (MEF), donde la Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera incorpora a la educación financiera como parte de las líneas de acción que debe tomar el gobierno.

Un tercer estudio, donde Cámara y Tuesta (2014) sugieren que la inclusión financiera implica maximizar tanto la utilización como el acceso al sistema financiero en un entorno donde se busca reducir al mínimo la exclusión involuntaria. En ese sentido, la inclusión financiera es medida en base a un índice multidimensional que tiene tres pilares: uso, barreras y acceso (Cámara & Tuesta, 2014). Entonces, considerando esta perspectiva, los autores utilizan el *World Bank's Global Findex* del 2011, el cual toma data de 150,000 adultos repartidos entre 140 países, para armar el índice multidimensional para 82 países entre desarrollados y en vías de desarrollado. Los hallazgos relacionados al índice multidimensional de inclusión financiera y educación revelaron que existe una correlación positiva con los años de escolaridad y negativa con la tasa de analfabetismo. Asimismo, desde una perspectiva de nivel educativo, se encontró que la correlación es mayor a medida que la población tenía un grado de educación mayor (primaria, secundaria, terciaria). En un segundo análisis, se encontró que la perspectiva del uso de los servicios financieros es aquella que tiene mayor correlación con la educación, determinando que hay una alta correlación positiva de esta con los años de escolaridad y negativa con la población sin educación. Asimismo, a medida que aumenta el nivel educativo, la correlación es mayor.

El cuarto estudio que es de Sotomayor et al. (2018) estudia cuales son las determinantes de la inclusión financiera en Perú. Los autores indican que un sistema financiero inclusivo es aquel que maximiza tanto el uso y acceso

a los productos y servicios financieros. Para ello, los autores utilizaron la Encuesta Nacional de Demanda de Servicios Financieros y Nivel de Cultura Financiera 2015-2016, en el cual se mide la inclusión financiera desde dos aspectos: el acceso a servicios financieros (si tiene una cuenta de depósito o si recibió un crédito) y el uso de los servicios financieros (se mide durante un periodo si hizo tres o más operaciones). Por el lado, la educación se midió el nivel de educación del individuo (primaria, secundaria o superior). Como resultado, un mayor nivel educativo indica una mayor probabilidad de acceso a un crédito. Asimismo, es menos probable que una persona con educación superior recurra a un crédito fuera del sistema financiero formal con respecto a una persona con educación inferior.

Por último, Hua et al. (2023) plantean que un correcto sistema de servicios financieros es aquel que provisiona para todos los estratos en necesidad a costos aceptable. Mediante el uso de data del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, estudian la inclusión financiera y concluyen que es necesario elaborar políticas que incluyan a la educación financiera en los programas educativos, siempre y cuando esta educación esté aterrizada a las condiciones del país.

En ese sentido, queda expuesto la literatura sobre el proceso por el cual, la educación financiera se concibe como una herramienta para una mayor inclusión financiera, debido a que el usuario conoce de antemano los beneficios sobre el sistema financiero, lo que le permite disfrutar responsablemente de los mismos.

## APROXIMACIÓN METODOLÓGICA

### Datos y variables

Teniendo en cuenta que el presente estudio tiene como objetivo examinar cómo el cambio en la estructura educativa, especialmente en el curso de Historia, Geografía y Economía (H.G.y E.), afecta en la inclusión financiera del individuo, es importante recurrir a una base de datos que permita recopilar información respecto al estado del individuo frente sistema financiero. En ese sentido, consultando encuestas especializadas en inclusión financiera, notamos que la información detallada sobre la situación del país se encuentra años específicos, como son el 2013, 2016 y 2019, lo cual genera una limitación al momento de plantear métodos de evaluación de impacto que requieran data panel, como son: *Diferencia en Diferencias* (Dif-en-Dif), *Regresión Discontinua* (RD) o *Método de Control Sintético* (SCM). Con la limitación anteriormente mencionada, resulta necesario acudir a una base de datos que tenga continuidad en la recolección de información, como lo hace la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH). No obstante, revisando la información de la base de datos durante los años de interés, se encuentra que la sección de inclusión financiera recién es incorporada en el año 2015. De esta manera, queda por aplicar un método de evaluación de impacto que no requiera data panel para poder explicar el impacto de la educación financiera sobre la inclusión financiera.

Por otro lado, considerando que la edad normativa para la educación secundaria abarca el período entre los 12 y los 16 años (Florian & Mendiola, 2015), se tiene que los estudiantes que ingresan al colegio el 2009, egresan el 2013, alcanzando la mayoría de edad en 2015.

**Tabla 1. Nueva malla curricular**

	NUEVA MALLA SECUNDARIA							ENAH
AÑO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EDAD (años)	11	12	13	14	15	16	17	18

Como se puede evidenciar por la parte marcada como “Nueva malla secundaria”, los alumnos que egresen en el año 2013 habrán contado con educación financiera durante 5 años. Sin embargo, para poder evaluar a estos egresados, será necesario realizar la consulta en 2015, año en el que cumplen la edad mínima (18) para acceder al sistema financiero formal tradicional.

Entonces, si deseamos evaluar la inclusión financiera en un enfoque más amplio, será útil observar, no solo la posesión de cuentas, sino el uso que se le pueda dar a las mismas. Es así que, con el contexto previamente mencionado, es fundamental buscar un enfoque que nos permita analizar cómo la nueva estructura educativa afecta el acceso al sistema financiero a través de la tenencia y uso de cuentas de ahorro y de crédito. En ese contexto, la literatura recomienda que el método de evaluación de impacto apropiado para esta situación es el *Método de Emparejamiento* (*Propensity Score Matching*), dado que es usado para evaluar estadísticamente los efectos causales del tratamiento, disminuyendo la influencia que las variables no observadas pueden generar (Olivera et

al., 2023). Para llevar a cabo este análisis, será necesario recopilar las siguientes variables de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH):

**Tabla 2. Variables**

<b>Variables dependientes</b>	<b>Descripción de la variable</b>	<b>Módulo</b>	<b>Tipo</b>	<b>Rango</b>
Nivel 1 de Inclusión financiera	Posee cuenta de ahorro	Empleo e ingresos	Binaria	[0,1]
Nivel 2 de Inclusión financiera	Posee cuenta de ahorro y la usa	Empleo e ingresos	Binaria	[0,1]
Nivel 3 de Inclusión financiera	Posee tarjeta de crédito	Empleo e ingresos	Binaria	[0,1]
<b>Variable independiente</b>	<b>Descripción de la variable</b>	<b>Módulo</b>	<b>Tipo</b>	<b>Rango</b>
Malla curricular	El estudiante llevó la nueva malla curricular	Características de los miembros del hogar	Binaria	[0,1]
<b>Variable de acceso a tratamiento</b>	<b>Descripción de la variable</b>	<b>Módulo</b>	<b>Tipo</b>	<b>Rango</b>
Sexo	Género masculino o femenino	Características de los miembros del hogar	Binaria	[0,1]
Área geográfica	Vive en zona urbana o rural	Características de los miembros del hogar	Binaria	[0,1]
Pobreza	Pobre (pobreza extrema y pobreza no extrema) o no pobre	Sumaria	Binaria	[0,1]
Ocupado	Es parte de la PEA ocupada	Empleo e ingresos	Binaria	[0,1]
Jefe	Nivel educativo del jefe de hogar	Características de los miembros del hogar	Discreta	
Ingresos	Ingresos del individuo	Empleo e ingresos	Continua	

La variable de interés (dependiente) en este estudio se divide en tres niveles. El primer nivel analiza la situación de los individuos en términos de la tenencia de una cuenta de ahorro. El segundo nivel examina la posesión de una cuenta de ahorro y su utilización. Por último, se investiga si el individuo tiene una tarjeta de crédito y si la utiliza.

Con lo mencionado anteriormente, el objetivo es determinar si los individuos logran una inclusión financiera en función de estos diferentes niveles. Este análisis se llevará a cabo en los años 2015, 2017, 2019 y 2021, esto con el objetivo de que a la muestra seleccionada obtenga un cierto grado de madurez en su relación con el sistema financiero, permitiendo así identificar cualquier cambio o evolución en los indicadores a lo largo del plazo mencionado.

En lo que respecta a la variable independiente, “Diseño curricular actualizado” esta es de tipo binaria, por lo que representa la condición del individuo frente a la culminación de sus estudios secundarios, siendo “1” la condición de egresado de la educación secundaria y “0” lo contrario. Cabe resaltar que, haber culminado la secundaria implica haber llevado educación financiera.

Para llevar a cabo el método de emparejamiento es necesario contar con variables de control o acceso a tratamiento. Estas variables interactúan con la condición del individuo frente a la culminación de sus estudios secundarios, dado que, como se mostrará más adelante, alimentarán un modelo probabilístico. No obstante, las variables que se encuentran en dicha sección están relacionadas con factores que inciden en la deserción estudiantil, por lo tanto, el contexto en el que se encuentren dichas variables influirá en la condición del individuo frente al tratamiento (culminación de los estudios secundarios), lo que permite saber si el individuo ha llevado su secundaria con la nueva malla curricular con tópicos de educación financiera.

En síntesis, las variables de control, que incluyen sexo, área geográfica, nivel de pobreza, estado laboral, nivel educativo del jefe del hogar e ingresos, desempeñarán un papel fundamental en la estimación de la probabilidad de que el estudiante termine la secundaria con éxito. Por ejemplo, el área geográfica y el nivel de pobreza son factores conocidos por su influencia en las tasas de abandono escolar (Reátegui, 2022). Sobre la variable educación del jefe del hogar, se entiende que cuando existe un nivel de educación más alto, es más probable que los hijos dediquen su tiempo exclusivamente a estudiar (Urueña et al., 2009). Además, la variable de sexo también se incluye en esta evaluación, dado que las tasas de maternidad en adolescentes pueden estar relacionadas con la finalización de la secundaria. Otro aspecto relevante es si el estudiante trabaja, dado que, según Cueto (2004), el

abandono escolar está vinculado, entre otros factores, al empleo, género y circunstancias familiares, y se cuestiona la idea de que el bajo rendimiento escolar sea la única explicación. Del mismo modo, se acepta que el contexto financiero de la familia desempeña un papel importante en la elección sobre la deserción escolar (Comisión Económica para la América Latina [CEPAL], 2002). Entonces, cabe mencionar que, la decisión de abandonar el colegio conduce a una reducción de la competitividad económica en la comunidad a la cual pertenece la persona, y que, además, genera un incremento en los costos sociales, lo cual también refleja la importancia de educación y su externalidad (Andrei et al., 2011).

### Estrategia metodológica

Debido a la estructura de la base de datos con respecto a inclusión financiera, queda descartado los métodos de *Dif-en-Dif*, *RD* y *SCM* debido a la ausencia de data panel que permita tener una línea de base sobre la inclusión financiera, dado que es un segmento implementado posteriormente en ENAHO. En ese sentido, se propone utilizar del *Método de Emparejamiento* como enfoque de evaluación de impacto debido a la naturaleza de la información disponible. El *Propensity Score*, extraído del método, se define como “la probabilidad condicional de que un participante reciba un tratamiento, dadas una serie de características observadas” (Hui et al., 2023, p. 4).

Por otro lado, al ser una evaluación *ex post* no es posible aplicar el tratamiento de manera aleatoria (enfoque experimental), ya que los individuos no egresan de los colegios por mera coincidencia. Además, es importante recordar que como no existe la consulta sobre conocimiento financieros en ENAHO, la culminación de estudios secundarios se convierte en un *proxy* sería un *proxy* de haber alcanzado un nivel adecuado de conocimientos financieros, considerando el supuesto de que los que egresan del colegio aprobaron, debido a la malla curricular actualizada.

Entonces, en la estrategia metodológica se propone que la población de tratamiento esté conformada por individuos que hayan completado la educación secundaria. Por otro lado, la población de control incluye individuos que, como mínimo, tienen educación primaria completa y secundaria incompleta. Al analizar los datos, se observa que, al comparar personas de la misma edad, el emparejamiento no se encuentra equilibrado debido a la disparidad en el número de observaciones entre los grupos de tratamiento y control. Para abordar esta situación, se plantea la inclusión de individuos de características similares, con al menos educación primaria completa y secundaria incompleta, en los grupos de 19 y 20 años, con el fin de lograr un equilibrio en la cantidad de observaciones entre ambos grupos. En este contexto, en el año 2015, el grupo de tratamiento estará compuesto por individuos de 18 años, mientras que el grupo de control incluirá individuos de 18, 19 y 20 años. Para el año 2017, el grupo de tratamiento estará compuesto por individuos de 20 años, mientras que el grupo de control incluirá individuos de 19, 20 y 21 años. Para el año 2019, el grupo de tratamiento estará compuesto por individuos de 22 años, mientras que el grupo de control incluirá individuos de 21, 22 y 23 años. Para el año 2021, el grupo de tratamiento estará compuesto por individuos de 24 años, mientras que el grupo de control incluirá individuos de 23, 24 y 25 años. Entonces, luego de realizar los ajustes y considerando las distintas características comparables ya mencionadas se verifica que satisface la condición de emparejamiento (*matching u overlapping*), lo cual implica que las personas comparten atributos dentro de un intervalo común (Soporte Común) (García, 2011).

En cuanto a la evaluación del impacto, el método desea comparar a individuos del grupo de tratamiento y de control que posean las mismas características observables, las cuales fueron delimitadas por las variables de control. Entonces, para medir el impacto se busca emparejar contra el grupo de comparación directa (contrafactual), el cual posee las mismas características. Sin embargo, al realizar este proceso de emparejamiento se encuentra con el problema de que los individuos, tanto de tratados como de controles (contrafactual), van a presentar características diferentes, lo cual no permitirá emparejarlos estrictamente, lo cual tendrá como consecuencia la pérdida de esas observaciones. A este inconveniente se le conoce como el “Problema de Dimensionalidad”, que básicamente menciona que a medida se consideren más características observables para el emparejamiento, menos individuos van a compartir dichas características, lo que limita el número de observaciones.

La solución que ayuda a mitigar el problema de dimensionalidad es mediante la creación de un puntaje o *propensity score*. El puntaje se calcula mediante una regresión probabilística, en la que participan las variables de control de cada individuo. Entonces, la probabilidad que se despliega de esta regresión va a representar el puntaje de cada individuo. Cabe recordar que las variables de control son para evaluar si el individuo culminó la secundaria, para el presente trabajo, si el individuo accede al tratamiento (Egresar con la nueva malla curricular). Luego de extraer los puntajes, en adelante llamados *propensity score* (ps), se tiene individuos con distintitos valores de esta variable, entonces, resulta conveniente realizar el emparejamiento, ya que no tenemos el problema de dimensionalidad porque las características se redujeron a un valor que se encuentra entre 0 y 1.

Por consiguiente, para realizar la evaluación de impacto la literatura sugiere varios tipos de emparejamiento, como son a través de vecinos más cercanos (*nearest neighbors-nn*) o dentro de un radio (*radius matching-rm*). El

primero contrasta el puntaje del individuo tratado con aquellos individuos no tratados con puntajes más cercanos, por otro lado, el segundo realiza el emparejamiento dentro de un radio, siendo la decisión del investigador los parámetros para ambos tipos de emparejamientos. No obstante, la literatura especializada menciona que los métodos *nn* y *rm* necesitan ser alimentados con bastante información, lo que conlleva que puedan perder muchas observaciones, las cuales podrían contener información relevante (García, 2011). De esta manera, se recomienda emplear el método de ponderación denominada Kernel. Esta técnica asigna pesos a las observaciones en función de su proximidad, de esta manera permiten ajustar la contribución de cada observación en el cálculo del *propensity score*, lo que mejora la calidad del emparejamiento:

$$\omega(i, j) = \frac{L(P_i - P_j)}{\sum_{j \in N} \left( \frac{P_j - P_i}{V} \right)} \quad (8)$$

Donde “L” representa un *Kernel*, el cual da más peso a unidades cercanas y menor peso a las lejanas. De la misma manera, “V” denota la amplitud de una “ventana” que resuelve el número de individuos tratados con puntajes “que van a ser comparados con el individuo de control con puntaje”, para luego realizar un promedio. Cabe resaltar que, este proceso se realiza en individuos, tratados y de control, que se encuentren dentro del soporte común (CS).

Luego de realizar el emparejamiento, resulta imperante observar cual es el resultado de comparar a los individuos de tratamiento y de control en cuanto a los distintos niveles de inclusión financiera planteados anteriormente. Para ello, usando el ponderador llegamos a la siguiente expresión:

$$AT\hat{E}T = \frac{1}{n_B} \sum_{i \in B \subset CS} (y_{1,i} - \sum_{j \in A_i \subset CS} \omega(1, j) y_{0,j}) \quad (9)$$

Donde ATET, traducido al español, es el *Efecto Promedio del Tratamiento sobre los Tratados*, el cual es el resultado de la diferencia promedio en los resultados entre el grupo de individuos que recibieron un tratamiento específico y el mismo grupo de individuos si no hubieran recibido ese tratamiento. Entonces, para poder evaluar el ATET se utilizará el P-Valor como estadístico de significancia del impacto.

### Análisis de resultados

Como se mencionó anteriormente, para realizar el método de emparejamiento procedemos a calcular un puntaje que nos permitirá realizar el emparejamiento. Para ello, comenzaremos por realizar un *modelo Probit* que utilizará las variables explicativas del acceso al tratamiento, que en este caso es haber completado la educación secundaria. Esta primera<sup>3</sup> regresión corresponde para el corte transversal del año 2015, para los individuos de 18 años como grupo de tratamiento.

**Tabla 3. Probit sobre la culminación de estudios secundarios - 2015**

Variable	(dF / dx)	Observaciones	P >  z
Trabajo (Ocupado=1)	-0.1092386	2368	0.001
Sexo (Mujer=1)	0.0821468	2368	0.000
Estado civil (Casado=1)	-0.3772178	2368	0.000
Área geográfica (Urbano=1)	0.1236000	2368	0.000
Jefe	0.1529447	2368	0.000
Pobreza (Pobre=1)	-0.1655222	2368	0.000
Loging	0.0064226	2368	0.454

Como se puede observar en la Tabla 3, los efectos marginales muestran el comportamiento de las variables de control frente a la culminación de estudios, lo cual es tomado como un *proxy* de la educación financiera recibida por la malla. Luego, como parte de la evaluación se procede a revisar la bondad de ajuste mediante la curva *Receiver Operating Characteristics* (ROC), la que mide la capacidad de identificación que tiene el modelo sobre las categorías de tratamiento y control. En ese sentido, para la presente regresión obtenemos un 0.7667<sup>4</sup>, lo que

<sup>3</sup> Consultar Anexo para las regresiones de los años 2017, 2019 y 2021.

<sup>4</sup> Consultar Anexo para la gráfica de bondad de ajuste de los años 2015, 2017, 2019 y 2021.

evidencia que el modelo está logrando identificar de buena manera las categorías, ya que este valor oscila entre 0.5 y 1, donde 1 indica una correcta identificación y 0.5 indica una nula identificación.

Después de realizar el *Probit*, cada individuo va a generar un puntaje (*P-Score*), el cual refleja la probabilidad de haber completado la educación secundaria, lo cual toma en cuenta sus características personales. De esta manera, utilizando el comando *Predict* tenemos la siguiente información respecto al puntaje de cada individuo.

**Tabla 4. Estadísticos Propensity Score**

Variable	Observaciones	Promedio	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Propensity Score	2,368	0.4567459	0.2265575	0.0070781	0.9375033

Utilizando estos puntajes, se realizará el emparejamiento mediante el *método Kernel* planteado en la anterior sección. Este proceso, utiliza los "ps" de los individuos que pertenecen al soporte común, dado que, en esta zona, los individuos tienen un puntaje similar, a pesar de que puedan encontrarse en distintos grupos (tratamiento o control). Dicha zona está definida como la intersección de las gráficas de densidad del grupo de tratados y del grupo de control.

**Figura 1. Soporte común 2015 - 2017 - 2019 - 2021**



En la Figura 1, se muestra la densidad de los puntajes correspondientes a los grupos tratados y de control de los años evaluados. El soporte común viene establecido por la parte izquierda desde la cola de los tratados y por la parte derecha hasta la cola de los no tratados (control).

Entonces, luego de realizar los pasos anteriormente mencionados, podemos evidenciar en la siguiente tabla, los resultados obtenidos para cada nivel de inclusión financiera y cada año evaluado, considerando que la muestra se encuentra correctamente balanceada.

**Tabla 5. Impacto de la educación financiera sobre los niveles de IF mediante ATET**

AÑO	EMPAREJAMIENTO KERNEL			
	Nivel de Inclusión	ATET	P-Valor	Error estándar
2015	Nivel 1 de IF	0.018	0.19	(0.014)
	Nivel 2 de IF	0.000	0.96	(0.005)
	Nivel 3 de IF	0.003	0.37	(0.037)
2017	Nivel 1 de IF	0.074*	0.00	(0.022)
	Nivel 2 de IF	0.016*	0.01	(0.006)
	Nivel 3 de IF	0.003	0.60	(0.006)
2019	Nivel 1 de IF	0.115*	0.00	(0.030)
	Nivel 2 de IF	0.031*	0.00	(0.011)
	Nivel 3 de IF	0.021*	0.04	(0.010)
2021	Nivel 1 de IF	0.119*	0.00	(0.035)
	Nivel 2 de IF	0.041*	0.03	(0.018)
	Nivel 3 de IF	0.024*	0.04	(0.011)

Nota: Los errores estándares se presentan entre paréntesis y los coeficientes estadísticamente significativos se denotan bajo el siguiente sistema: \*  $p < 0.05$

Con respecto a la tabla 5, podemos evidenciar que bajo el *método de emparejamiento Kernel* tenemos en la primera columna los años de consulta, en la segunda columna los niveles de inclusión financiera planteados, los cuales son **Nivel 1 de IF**, que evidencia el impacto en la tenencia de cuentas de ahorro, el **Nivel 2 de IF**, que evidencia el impacto de la tenencia y uso de la cuenta de ahorro mediante la tarjeta de débito, y por último, el **Nivel 3 de IF** que evidencia el impacto en la posesión de tarjetas de crédito. En la tercera columna se encuentra el impacto medido a través ATET. En la cuarta columna encontramos P-Valor, el cual mide la significancia del impacto, siendo este significativo cuando los valores son menores a 0.05. Por último, en la quinta columna se encuentra el error estándar.

Entonces para el año 2015, el efecto del tratamiento no tuvo impacto significativo para ningún nivel de inclusión financiera. Es decir, haber egresado de la secundaria no implica que a la mayoría de edad adquieras una cuenta de ahorro como impacto de la educación financiera que recibiste en el colegio. De este resultado se interpreta que, después del emparejamiento entre individuos tratados y no tratados, contemplando todas sus características, ambos grupos no muestran diferencia significativa en cuanto a la posesión de cuentas de ahorro en la evaluación.

En cuanto al año 2017, se puede apreciar que los dos primeros niveles de inclusión se vuelven significativos, pudiendo interpretarse como un efecto retardado de la educación financiera recibida. Es así que, para este corte, los grupos de tratamiento y grupos de control muestran diferencia significativa en el tenencia y uso de su cuenta. Lo cual se puede deber a que los individuos ingresan al mundo laboral, donde pueden hacer uso del conocimiento adquirido. Sin embargo, no es posible evaluar en rigor si los individuos reciben sus salarios en sus cuentas de ahorro, ya que la encuesta no contempla dicha pregunta, lo cual hubiese permitido discernir mucho mejor el impacto.

Asimismo, el impacto en la posesión de tarjeta de crédito sigue siendo no significativo, esto ocurre hasta que, en el año 2019 y 2021 se encuentra que los tres niveles de inclusión financiera se vuelven significativos, por lo que se puede intuir que existe un efecto a largo plazo sobre la inclusión financiera, como lo plantea la CNBV

(2009). Este hallazgo puede atribuirse al ciclo de vida laboral de los individuos, una correlación que se alinea con las investigaciones de Jappelli y Padula (2013), quienes en su modelo ilustran cómo la educación financiera adquirida durante la educación básica repercute en la vida laboral en la edad adulta.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El presente estudio tiene como objetivo abordar la cuestión fundamental de determinar ¿Cuál es el impacto del diseño curricular, por el fortalecimiento de tópicos de educación financiera, sobre las distintas dimensiones que tiene la inclusión financiera? Con dicho propósito, se empleó una metodología basada en el *Propensity Score Matching* para evaluar el impacto de la educación financiera percibida dentro de la nueva malla curricular en relación a la tenencia y utilización de cuentas de ahorro, así como la posesión de tarjetas de crédito. Entonces, teniendo en cuenta los resultados, se afirma la hipótesis planteada, de que la educación financiera generará un impacto positivo en las distintas dimensiones de inclusión financiera. A su vez, también se demuestra que proyectos concentrados en la educación financiera sientan las bases para promover una mayor inclusión al sistema financiero en el largo plazo (CNBV, 2009).

En cuanto a los resultados, estos validan que la educación financiera dentro de la malla curricular logró generar un impacto positivo en los distintos niveles planteados sobre la inclusión financiera. De la misma manera, queda probado que la educación financiera resulta influyente en el acceso al sistema financiero. Por otro lado, queda en los resultados la existencia de un efecto progresivo de la educación financiera, lo cual destaca mayor interés, ya que, a lo largo de los años, el impacto no solo se vuelve positivo, sino también significativo, lo que propone un nuevo horizonte de evaluación.

Por otro lado, el impacto de la educación financiera no solo se refleja en una mayor tenencia de cuentas de ahorro, sino en otro tipo de características del sistema financiero como es el uso de la cuenta de ahorro y la tenencia de tarjetas de crédito. Cuando el individuo tiene un mayor conocimiento de los conceptos financieros y funcionamiento del mercado, empieza a confiar e interactuar en mayor medida con este. Asimismo, la alfabetización financiera le abre la posibilidad de utilizar una serie de productos financieros más complejos. Así, la persona estará en la capacidad de usar dichos productos de manera responsable y entendiendo cuales son los beneficios reales de cada producto o servicio que adquiere del sistema financiero formal.

Finalmente, el presente trabajo busca aportar al conocimiento público la importancia de la educación financiera a temprana edad. En ese sentido, justamente, el Congreso de la República aprobó el 18 octubre del 2023 la ley N° 31900, la cual que incorpora tópicos de educación financiera, tributaria, contabilidad, economía y derechos del consumidor en la malla curricular nacional de la educación básica para el 2024, esto al ser considerado de interés nacional (Congreso de la República del Perú, 2023, ley 31900, Artículo único). En vista de ello, se recomienda crear una línea de base para poder evaluar el impacto de esta política en los próximos egresados que gocen de esta nueva malla. Esta línea de base va a permitir evaluar correctamente el funcionamiento de esta ejemplar medida, dado que, a diferencia del presente trabajo, la línea de base creará un punto de partida para poder dar un mejor seguimiento y evaluación. Por otro lado, se espera que esta medida se ejecute de la manera más óptima, considerando la capacitación a los maestros encargados de dictar estos cursos y la implementación de material didáctico necesario para su funcionamiento, ya que en el presente trabajo se evaluó el curso de Historia, Geografía y Economía como única política de educación financiera, lo cual pudo generar, por distintos motivos, que no se haya llegado a obtener índices más altos de inclusión financiera.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andrei, T., Teodorescu, D., & Oancea, B. (2011). Characteristics and causes of school dropout in the countries of the European Union. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 28, 328-332. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2011.11.062>
- Banco Mundial. (2022, 29 de marzo). *Inclusión financiera*. Entendiendo La Pobreza. <https://www.bancomundial.org/es/topic/financialeconomicinclusion/overview>
- Cámara, N., & Tuesta, D. (2014). *Measuring financial inclusion: a multidimensional index* (Working Paper, No 14/26). <http://ssrn.com/abstract=2634616><https://ssrn.com/abstract=2634616>[Electronic copy available at: http://ssrn.com/abstract=2634616](http://ssrn.com/abstract=2634616)[www.bbvaresearch.com/Electronic copy available at: https://ssrn.com/abstract=2634616](http://www.bbvaresearch.com/Electroniccopyavailableat:https://ssrn.com/abstract=2634616)
- Carvalho, E., & Serebrisky, T. (2016). *Ahorrar para desarrollarse: cómo América Latina y El Caribe puede ahorrar más y mejor*.
- Chen, Z., Ali, S., Lateef, M., Imran Khan, A., & Khalid Anser, M. (2023). The nexus between asymmetric financial inclusion and economic growth: Evidence from the top 10 financially inclusive economies. *Borsa Istanbul Review*, 23(2), 368-377. <https://doi.org/10.1016/j.bir.2022.11.004>

- Comisión Económica para la América Latina. (2002). *Panorama social de América Latina: 2001-2002*. Naciones Unidas.
- Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera. (2016). *Plan Nacional de Educación Financiera*.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores. (2009). *Informe Anual 2009*.
- Cotler, P., & Woodruff, C. (2008). The impact of short-term credit on microenterprises: Evidence from the Fincomun-Bimbo program in Mexico. *Economic Development and Cultural Change*, 56(4), 829-849. <https://doi.org/10.1086/588169>
- Cueto, S. (2004). Factores Predictivos del Rendimiento Escolar, Deserción e Ingreso a Educación Secundaria en una Muestra de Estudiantes en Zonas Rurales en el Perú. *Education Policy Analysis Archives*, 12(35). <http://www.doaj.org>
- Delavande, A., Rohwedder, S., & Michigan, R. W. (2008). *Preparation for Retirement, Financial Literacy and Cognitive Resources* (Paper No. 2008-190). <http://www.mrrc.isr.umich.edu/>
- Demirgüç-Kunt, A., Klapper, L., Singer, D., & Ansar, S. (2022). *The Global Findex Database 2021: Financial Inclusion, Digital Payments, and Resilience in the Age of COVID-19*.
- Denegri, M., Gempp, R., Valle, C. Del, Etchebarne, S., & González, Y. (2006). El aporte de la psicología educacional a las propuestas de educación económica: los temas claves. *Revista de Psicología*, 15(2), 77-94.
- Congreso de la República del Perú. (2023). *Ley N°31900 de 2023. Ley que declara de interés nacional la incorporación en el currículo nacional de la educación básica de contenidos curriculares de estudios sobre educación financiera y tributaria, contabilidad, economía y derechos del consumidor*
- Florian, S., & Mendiola, M. J. (2015). *Perú: Indicadores de educación por departamentos, 2004 - 2014*.
- García, L. (2011). *Econometría de evaluación de impacto*. *Economía*, 35(67), 81-125.
- Grifoni, A., & Messy, F.-A. (2012). Current Status of National Strategies for Financial Education: A Comparative Analysis and Relevant Practices Flore-Anne Messy. In *OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions* (No. 16). <https://doi.org/10.1787/5k9bcwct7xmn-en>
- Guevara, I. (2013). Educación superior e investigación para la competitividad productiva internacional. *Revista Problemas Del Desarrollo*, 172(44), 145-156.
- Hua, X., Bi, J., & Shi, H. (2023). The appropriate level of financial inclusion: The perspective of financial stability. *China Economic Quarterly International*, 3(3), 167-178. <https://doi.org/10.1016/j.ceqi.2023.08.001>
- Hui, B., Ma, W., & Hübner, N. (2023). Alternatives to traditional outcome modelling approaches in applied linguistics: A primer on propensity score matching. *Research Methods in Applied Linguistics*, 2(3), 100066. <https://doi.org/10.1016/j.rmal.2023.100066>
- Iqbal, B. A., & Sami, S. (2017). Role of banks in financial inclusion in India. *Contaduría y Administración*, 62(2), 644-656. <https://doi.org/10.1016/j.cya.2017.01.007>
- Jappelli, T., & Padula, M. (2013). Investment in financial literacy and saving decisions. *Journal of Banking and Finance*, 37(8), 2779-2792. <https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2013.03.019>
- Ministerio de Educación. (2008, 16 de diciembre). *Resolución Ministerial N.° 0440-2008-ED*. Resolución Ministerial N.° 0440-2008-ED. <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/165905-0440-2008-ed>
- Olivera, M. J., Padilla Rodríguez, J. C., & Cárdenas Cañón, I. M. (2023). A propensity score matching analysis using statistical methods for estimating the impact of intervention: The cost of malaria and its impact on the health system. *Healthcare Analytics*, 4, 100246. <https://doi.org/10.1016/j.health.2023.100246>
- Opletalová, A. (2015). Financial Education and Financial Literacy in the Czech Education System. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 171, 1176-1184. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2015.01.229>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2017). *G20/OECD INFE Report Financial on Adult Financial Literacy in G20 Countries*. [www.financial-education.org](http://www.financial-education.org)
- Reátegui, L. (2022). *Pandemia y deserción escolar en la educación básica regular: Factores asociados y posibles efectos, 2017-2021*.
- Sotomayor, N., Talledo, J., & Wong, S. (2018). *Determinantes de la inclusión financiera en el Perú: Evidencia Reciente* (SBS-DT-001-2018).
- Superintendencia de Banca, S. y A. (2023, 29 de octubre). *Importancia de la Inclusión Financiera*. Portal de Inclusión Financiera. <https://www.sbs.gob.pe/inclusion-financiera/Inclusion-Financiera/Importancia>
- Uruña, S., Tovar, L. M., & Castillo, M. (2009). Determinantes del trabajo infantil y la escolaridad Determinantes del trabajo infantil y la escolaridad: el caso del Valle del Cauca en Colombia. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 7(2), 707-733. <http://www.umanizales.edu.co/revistacinde/index.html>

## ANEXOS

### Anexo 1: Probit sobre la culminación de estudios secundarios

2017

Variable	Tiene secundaria completa (dF/dx)	Observaciones	P >  z
Sexo (Mujer=1)	-0.0180031	1461	0.536
Trabajo (Ocupado=1)	-0.1126652	1461	0.013
Estado civil (Casado=1)	-0.2639553	1461	0.000
Área geográfica (Urbano=1)	0.1420342	1461	0.000
Jefe	0.105443	1461	0.000
Loging	0.006393	1461	0.198

2019

Variable	Tiene secundaria completa (dF/dx)	Observaciones	P >  z
Sexo (Mujer=1)	-0.0120757	1074	0.732
Trabajo (Ocupado=1)	0.0786081	1074	0.142
Estado civil (Casado=1)	-0.0120757	1074	0.000
Área geográfica (Urbano=1)	0.1172833	1074	0.001
Jefe	0.1343772	1074	0.000
Loging	-0.0032301	1074	0.567

2021

Variable	Tiene secundaria completa (dF/dx)	Observaciones	P >  z
Sexo (Mujer=1)	-0.072819	982	0.049
Trabajo (Ocupado=1)	-0.0453831	982	0.443
Estado civil (Casado=1)	-0.1679263	982	0.000
Área geográfica (Urbano=1)	0.1423291	982	0.000
Jefe	0.1527555	982	0.000
Loging	0.0096612	982	0.115

## Anexo 2: Impacto de la educación financiera sobre los niveles de IF mediante ATET

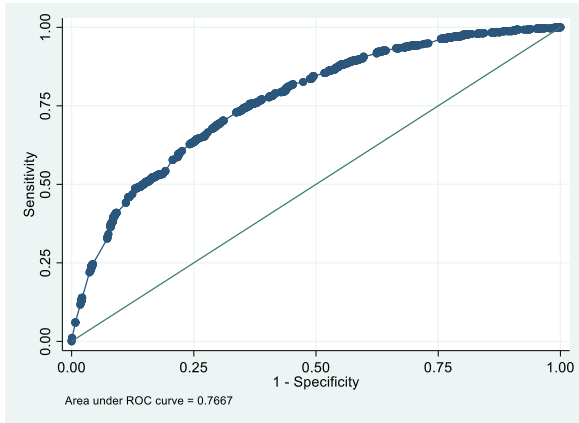
AÑO	Nivel de inclusión	EMPAREJAMIENTO NEAREST NEIGHBOR (nn)		
		2 VECINOS		
		ATET	P-Valor	Error estándar
2015	Nivel 1 de IF	0.034	0.26	0.031
	Nivel 2 de IF	0.002	0.86	0.010
	Nivel 3 de IF	0.008	0.21	0.006
2017	Nivel 1 de IF	0.022	0.57	0.038
	Nivel 2 de IF	0.016	0.03	0.008
	Nivel 3 de IF	0.000	1.00	0.011
2019	Nivel 1 de IF	0.086	0.03	0.039
	Nivel 2 de IF	0.033	0.01	0.013
	Nivel 3 de IF	0.008	0.57	0.014
2021	Nivel 1 de IF	0.162	0.00	0.047
	Nivel 2 de IF	0.044	0.05	0.023
	Nivel 3 de IF	0.034	0.02	0.014
AÑO	Nivel de inclusión	4 VECINOS		
		ATET	P-Valor	Error estándar
		2015	Nivel 1 de IF	0.008
Nivel 2 de IF	0.002		0.83	0.009
Nivel 3 de IF	0.002		0.82	0.007
2017	Nivel 1 de IF	0.031	0.31	0.031
	Nivel 2 de IF	0.016	0.03	0.007
	Nivel 3 de IF	0.002	0.83	0.008
2019	Nivel 1 de IF	0.094	0.01	0.034
	Nivel 2 de IF	0.030	0.01	0.011
	Nivel 3 de IF	0.015	0.21	0.012
2021	Nivel 1 de IF	0.167	0.00	0.041
	Nivel 2 de IF	0.056	0.00	0.019
	Nivel 3 de IF	0.032	0.01	0.013
AÑO	Nivel de inclusión	6 VECINOS		
		ATET	P-Valor	Error estándar
		2015	Nivel 1 de IF	0.008
Nivel 2 de IF	0.003		0.72	0.007
Nivel 3 de IF	0.004		0.54	0.006
2017	Nivel 1 de IF	0.047	0.08	0.027
	Nivel 2 de IF	0.017	0.01	0.007
	Nivel 3 de IF	0.001	0.86	0.007
2019	Nivel 1 de IF	0.097	0.00	0.032
	Nivel 2 de IF	0.030	0.01	0.011
	Nivel 3 de IF	0.018	0.12	0.011
2021	Nivel 1 de IF	0.131	0.00	0.038
	Nivel 2 de IF	0.060	0.00	0.018
	Nivel 3 de IF	0.021	0.11	0.013

EDUCACIÓN FINANCIERA Y SU CONTRIBUCIÓN A LA INCLUSIÓN FINANCIERA: UN ENFOQUE DESDE LA MALLA CURRICULAR ESCOLAR

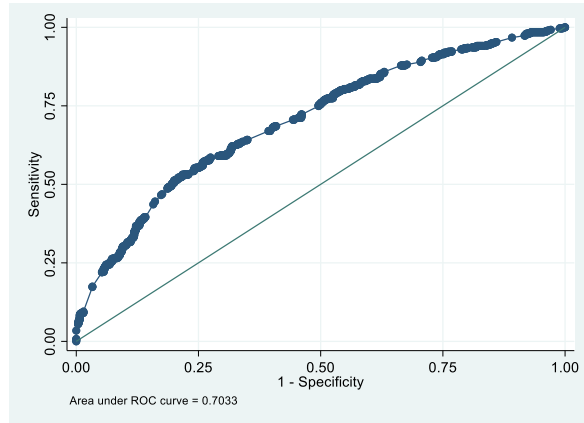
AÑO	Nivel de inclusión	EMPAREJAMIENTO <i>RADIUS MATCHING</i> (rm)		
		RADIO 0.01		
		ATET	P-Valor	Error estándar
2015	Nivel 1 de IF	0.015	0.29	0.014
	Nivel 2 de IF	-0.003	0.60	0.005
	Nivel 3 de IF	0.001	0.70	0.004
2017	Nivel 1 de IF	0.063	0.01	0.023
	Nivel 2 de IF	0.016	0.01	0.006
	Nivel 3 de IF	0.000	0.98	0.006
2019	Nivel 1 de IF	0.121	0.00	0.031
	Nivel 2 de IF	0.031	0.00	0.011
	Nivel 3 de IF	0.018	0.09	0.011
2021	Nivel 1 de IF	0.120	0.00	0.036
	Nivel 2 de IF	0.045	0.02	0.019
	Nivel 3 de IF	0.027	0.02	0.012
AÑO	Nivel de inclusión	RADIO 0.03		
		ATET	P-Valor	Error estándar
		2015	Nivel 1 de IF	0.017
Nivel 2 de IF	-0.003		0.56	0.005
Nivel 3 de IF	0.003		0.45	0.004
2017	Nivel 1 de IF	0.069	0.00	0.022
	Nivel 2 de IF	0.016	0.01	0.006
	Nivel 3 de IF	0.002	0.78	0.006
2019	Nivel 1 de IF	0.115	0.00	0.031
	Nivel 2 de IF	0.032	0.00	0.011
	Nivel 3 de IF	0.022	0.04	0.011
2021	Nivel 1 de IF	0.115	0.00	0.035
	Nivel 2 de IF	0.040	0.03	0.019
	Nivel 3 de IF	0.025	0.03	0.012
AÑO	Nivel de inclusión	RADIO 0.05		
		ATET	P-Valor	Error estándar
		2015	Nivel 1 de IF	0.018
Nivel 2 de IF	0.001		0.85	0.005
Nivel 3 de IF	0.003		0.39	0.004
2017	Nivel 1 de IF	0.076	0.00	0.022
	Nivel 2 de IF	0.016	0.01	0.006
	Nivel 3 de IF	0.003	0.65	0.006
2019	Nivel 1 de IF	0.116	0.00	0.030
	Nivel 2 de IF	0.031	0.00	0.011
	Nivel 3 de IF	0.020	0.06	0.011
2021	Nivel 1 de IF	0.121	0.00	0.035
	Nivel 2 de IF	0.041	0.03	0.018
	Nivel 3 de IF	0.023	0.05	0.011

Anexo 3: Gráfica de bondad de ajuste

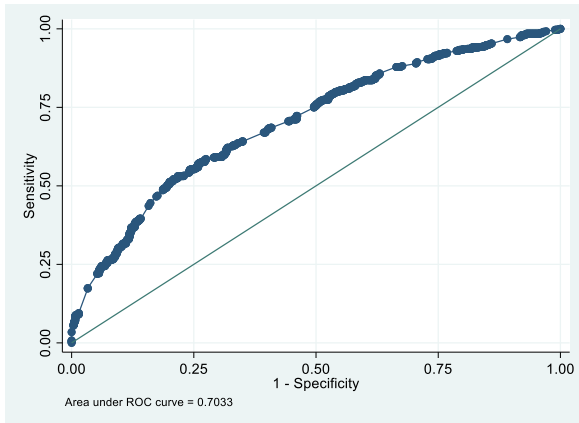
2015



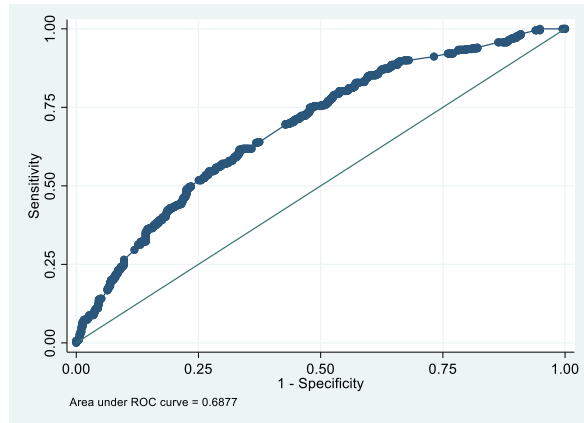
2017



2019



2021



# LA CREACIÓN, EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO Y LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, EN EL MARCO NORMATIVO DEL PERÚ - 2021

## THE CREATION, THE FINANCING SYSTEM, AND THE INTERNAL DEMOCRACY OF POLITICAL PARTIES IN THE REGULATORY FRAMEWORK OF PERU 2021

LUIS JIMÉNEZ BORRA<sup>1</sup>

[LUCHOJB@YAHOO.COM](mailto:LUCHOJB@YAHOO.COM)

ORCID: 0009-0004-2784-9415

### RESUMEN

El propósito de este artículo es establecer cómo la creación y el sistema de financiamiento se asocian con la democracia interna de los partidos políticos en el marco normativo del Perú 2021. Desarrollado bajo un enfoque cuanti-cualitativo. De diseño descriptivo, correlacional. La muestra fue de 268 personas afiliadas en los partidos políticos. Entre los resultados se tiene que, según el 64,6% de las personas entrevistadas, las exigencias de afiliación de los partidos políticos no son adecuados porque, el mínimo de afiliados exigidos para la inscripción, y los estatutos del partido al que pertenece no son pertinentes. Para el 71,3%, la condición de afiliado en el partido político no es adecuado. Por su parte, el 94,4% de los entrevistados señaló que, las fuentes de financiamiento privado no son eficientes. Según el 94% de los entrevistados, el financiamiento estatal o público en los partidos políticos no es eficiente. Para el 88,4% de los encuestados, la transparencia y rendición de cuentas de los partidos no son adecuadas porque, consideran que, las normas establecidas para realizar la rendición de cuentas, y la transparencia en el financiamiento de los partidos políticos no son específicas. Para el 88,8% no siempre se presenta adecuadamente la organización interna de los partidos. Según el 67,9% no siempre existe participación interna dentro de los partidos políticos. La creación de los partidos políticos, se encuentra asociada a la democracia interna de los partidos. Esta información se contrastó con entrevistas realizadas a expertos y dirigentes de los principales partidos políticos del Perú.

**Palabras claves:** creación, partidos políticos, democracia, financiamiento.

### ABSTRACT

The purpose was to establish how the creation and the financing system are associated with the internal democracy of political parties in the regulatory framework of Peru 2021. Developed under a quantitative-qualitative approach. Descriptive, correlational design. The sample consisted of 268 people affiliated with political parties. Among the results, according to 64.6% of the people interviewed, the affiliation requirements of political parties are not adequate because the minimum number of members required for registration, and the statutes of the party to which they belong are not relevant. For 71.3%, membership in the political party is not appropriate. For their part, 94.4% of those interviewed indicated that private financing sources are not efficient. According to 94% of those interviewed, state or public financing of political parties is not efficient. For 88.4% of those surveyed, the transparency and accountability of the parties

<sup>1</sup> Doctor en Políticas Públicas por la Universidad de San Martín de Porres.

are not adequate because, they consider that, the standards established for accountability and transparency in the financing of political parties are not specific. For 88.8%, the internal organization of the parties is not always adequately presented. According to 67.9%, there is not always internal participation within political parties. The creation of political parties is associated with the internal democracy of the parties. This information was contrasted with interviews conducted with experts and leaders of the main political parties in Peru.

**Keywords:** creation, political parties, democracy, financing.

## INTRODUCCIÓN

En el mundo, los partidos políticos en cierta medida pueden ser considerados compañías particulares; que obtienen su financiamiento principalmente de medios privados y desenvuelven su gestión en un ambiente “muy competitivo e incierto” (Caspar, 2015). En toda Latinoamérica, según Londoño y Zovatto (2015) es notable que existe una discrepancia entre la presencia de medidas y el rango en el que se emplean. Esto puede deberse a la “escasez de instituciones consistentes para la inspección y el desempeño de la ley” (Londoño & Zovatto, 2015).

En concordancia con lo antes expuesto, los partidos políticos pueden definirse como instituciones privadas con fines públicos. Esto hace la diferencia del resto de personas jurídicas, su trascendencia va más allá de su propia naturaleza. Uno de los primordiales inconvenientes en los partidos “es el manejo inapropiado de los recursos, la suspicacia se nutre por la continuidad de las infracciones y porque acontecen, inclusive en las democracias más fundamentadas, también por la administración publicitaria de tales hechos” (Cárdenas, 2020).

En este sentido, los principales problemas del financiamiento político en Latinoamérica no se deben a la carencia de regulaciones, “sino a la escasa capacidad para hacer cumplir las normativas” (Londoño & Zovatto, 2015).

Dentro de este contexto, en el Perú existe una problemática compleja. Legalmente es preciso analizar algunos aspectos de la normatividad, unos por ser insuficientes y otros por entorpecer la tarea de modernización de estas instituciones, como lo concerniente a la formación de los partidos. En los últimos años, las exigencias para inscribirse y dar funcionamiento a un partido han priorizado la cantidad sobre la calidad.

## MARCO TEÓRICO

Rodríguez y Casal (2015) en su estudio titulado *La financiación pública de los partidos políticos: España en perspectiva comparada*, planteó el propósito de analizar el tipo de financiamiento de los partidos. Por medio de la investigación Rodríguez y Casal (2015) concluyeron que, la existencia de abundantes subvenciones públicas no representa una garantía para evitar los actos ilícitos, por lo que, los nuevos partidos han dado especial interés en la reforma de la política. Sin embargo, la financiación figura como una reforma pendiente. Por otro lado, los abundantes temas de corrupción han obligado a los partidos a rechazar el financiamiento a través de donaciones y aportaciones privadas.

En el artículo de Valdez y Huerta (2018) denominado *El financiamiento de los partidos políticos y la confianza ciudadana en México*, se planteó describir y estudiar la financiación de los partidos y su asociación con la confianza ciudadana. La financiación es un tema que se ha debatido últimamente debido a la racionalidad en cuanto al gasto presupuestal de origen público, el excesivo gasto en procesos electorales. No obstante, prevalece la carencia de conservar las contribuciones a los partidos para fomentar la democracia en el país. De acuerdo con Valdez y Huerta (2018) “en México, los partidos reciben un financiamiento público muy alto, así como las prerrogativas y ayudas indirectas que perciben como el acceso a los medios informativos o las franquicias postales de manera gratuita”. Además, Valdez y Huerta (2018) concluyeron que, “la democracia no es fruto del gran financiamiento de los partidos”.

Hakansson (2021) analiza el impacto del financiamiento público realizado a los partidos políticos, con el propósito de dar una opinión sobre el tema entorno a la propuesta de reforma política. En el análisis el autor explica que la reforma constitucional además de reafirmar que el financiamiento podría ser público o privado, incorpora el deber de rendición de cuentas, regulación de las funciones y apunta las secuelas jurídicas de un financiamiento ilegal. En retrospectiva, la primera elección bajo esta reforma solo permitió conocer a los candidatos en los debates organizados por el Jurado Nacional de Elecciones; la exposición mediática fue menor comparada a las campañas bajo financiamiento privado.

Tanaka (2021) explicó que el financiamiento político según la normativa actual prohíbe contratar publicidad política en medios de comunicación masiva. Siendo responsabilidad de todos los ciudadanos el fortalecimiento democrático, además, a los partidos políticos deben promover la democracia. Sin embargo, en las elecciones internas del 2020, se evidenció la falta de dinámicas partidarias que se traduzcan en quiebres sociales, lo cual representa un reto.

En el informe de Herrera (2019) titulado *La crisis de los partidos políticos en el Perú*, se planteó el propósito de analizar la legislación vigente sobre los partidos políticos, a través de una teoría fundamentada. Herrera (2019) concluyó que “la mejoría de la ley de partidos es una labor para los operadores políticos. Así como existen mejoras legislativas, igualmente, existen vacíos y desperfectos que deben ser llenados sobre la base de un debate altamente técnico y alturado”.

Por otro lado, Estrada (2017) en la tesis denominada *Hacia una nueva ley de partidos políticos para una mejor gobernabilidad*, examina las asociaciones entre los elementos políticos, culturales y jurídicos, con la carencia de transformar la Ley de Partidos Políticos, mediante un enfoque cuantitativo. Se evidenció que, en cuanto al bajo nivel organizativo, los partidos presentan dificultades para inscribir a los nuevos integrantes y conservar a los anteriores, pues de lo revelado por los dirigentes, se aprecian grandes índices de deserción. Estrada (2017) concluyó que “la última ley de los partidos políticos se asocia con la baja institucionalidad de los partidos a nivel nacional y local razón por la que no posibilita efectuar de manera eficaz su papel en el proceso democrático”.

Por otro lado, Veintemilla (2018) en la tesis denominada *Reforma de la ley de partidos políticos para la selección de candidatos garantizando la transparencia en los cargos de la administración pública*, se planteó establecer si la reforma enmarcada en la mencionada ley, podrá garantizar la transparencia en la gestión pública. En la investigación se evidenció que, a través de la modificación de la ley de los partidos, se podría llevar a cabo elecciones por medio de un proceso público transparente, también se determinó que los grados de confianza de un partido político derivan de la institucionalización misma del partido, ya que, esto genera un óptimo nivel de confianza en la ciudadanía. Además, los partidos políticos deben estar bien estructurados, de esta manera, permitirá que, en sus políticas internas, y externas, cuenten con un contexto institucionalizado.

En la investigación de García y López (2021) titulada *Análisis normativo del financiamiento de los partidos políticos*, se planteó analizar normativamente las características de la financiación de los partidos, a través de un enfoque cualitativo, de alcance teórico-empírico. Los entrevistados señalaron que, el financiamiento, no se cumple a cabalidad, y existe mucha desigualdad e irregularidades. Asimismo, declaran que no disponen de un verdadero sistema de partidos políticos que colabore con la construcción y consolidación de la democracia. García y López (2021) concluyen que, la Ley de Organizaciones Políticas es inconstitucional porque viola uno de los artículos de la Constitución Política del Perú, porque dicha ley permite que los más altos cargos puedan ser invitados más no afiliados. Por otro lado, la ley de las organizaciones políticas otorga prescripciones muy cortas para los posibles delitos que puedan encontrarse en su informe lo que impediría que se apliquen los artículos de la constitución que castigan el financiamiento prohibido. Por último, el organismo encargado de la verificación y control del dinero del financiamiento demostró inoperancia, por lo que es necesario un organismo especializado en este ámbito.

En el estudio de Enríquez (2021) se busca elaborar una propuesta legislativa que modifique los artículos antes mencionados, a través de un estudio descriptivo, no experimental. Se encontró que, el 21,8% no está de acuerdo con que a través de la Ley N°28094 se pueda incrementar la democracia interna al interior de los partidos, por otro lado, el 34% se muestra totalmente de acuerdo y el 42,3% de acuerdo con los aportes de la Ley para incrementar la democracia interna de los partidos. Además, el 43,6% se encuentra de acuerdo con la modificación de la Ley, evitando de esta manera la compra de candidaturas dentro de los partidos. Enríquez (2021) concluyó que, los adelantos a extenso plazo en línea con las políticas del Estado comenzaron a ofrecer frutos en zonas claves como la enseñanza, el desarrollo y la cultura. Pese a ello, estima fundamental evaluar los puntos estructurales al interior de los partidos políticos.

## METODOLOGÍA

La metodología implementada para analizar los aspectos asociados a la creación de partidos políticos, el sistema de financiamiento político y la democracia interna de dichas organizaciones tuvo un enfoque mixto, cuantitativo. De diseño descriptivo, no experimental porque el análisis se realizó dentro del contexto en el que se desarrolla. También tuvo un nivel de estudio correlacional porque buscó determinar la asociación entre los elementos de estudio.

## RESULTADOS

A continuación, se presentan los resultados referentes a los años de afiliación de los entrevistados en sus partidos políticos, encontrándose que, el 33,6% de los entrevistados, tiene entre 1 y 10 años de afiliados en sus partidos políticos, seguido del 32,8% que tiene entre 21 y 45 años. Igualmente, se observa que, el 22,3% tiene entre 11 y 20 años, y el 9,2% tiene menos de un año. Sólo el 2,1% de los entrevistados tiene entre 46 y 63 años de afiliados.

Posteriormente, se estableció que según el 0,4% y el 11,6% de las personas afiliadas en los partidos políticos inscritos, consideran que, los requisitos de inscripción de partidos políticos son entre muy inadecuados e inadecuados respectivamente porque, el mínimo de afiliados exigidos para la inscripción, y los estatutos del partido al que pertenece no son correctos. También se encontró que, el proceso de designación de personeros legales en el partido político, y la solicitud de una fotografía como requisito de la ficha de inscripción de afiliados a los partidos políticos tampoco es correcto. El 52,6% de los entrevistados, lo indicó de manera regular, en cambio, el 31,3% y el 4,1%, expresaron que, los requerimientos de inscripción de partidos son entre adecuado y muy adecuados.

Se puede apreciar que, para el 1,1% y el 21,7% de las personas afiliadas en los partidos, la condición de afiliado en el partido político es muy inadecuada e inadecuada correspondientemente porque, no se presentan buenas condiciones para la afiliación al partido político al que pertenecen. Asimismo, los entrevistados indicaron que, el proceso para renunciar a la afiliación del partido, y el trato que se le da a las afiliaciones indebidas en el partido político no es correcto. Según el 48,5% de los entrevistados, la condición de afiliado al partido político es regular, mientras que, solo para el 25,7% es adecuada y el 3% muy adecuada.

Se puede observar que, el 0,4%, 16,4% y el 56,3% de las personas entrevistadas, expresaron entre, muy inadecuada, inadecuada y regular respectivamente, la creación de los partidos. Por otro lado, solo el 25,4% y el 1,5% de los entrevistados, lo expresaron entre adecuada y muy adecuada.

Asimismo, se puede observar que, para el 6,7% y el 41,8% de las personas afiliadas encuestadas, las fuentes de financiamiento privado son entre muy deficientes y deficientes porque, no existen buenas condiciones establecidas en la Ley de Partidos Políticos para las contribuciones en efectivo. De igual manera, expresaron que, el ingreso obtenido por las actividades proselitistas realizadas en el partido político, y las condiciones establecidas en la ley para el acceso a créditos financieros no son los mejores. El 45,9% de los entrevistados, lo indicó de manera regular, en cambio, solo para el 5,6% las fuentes de financiamiento privado son eficientes.

Para el 5,2% y el 40,7% de los entrevistados, el financiamiento estatal o público en los partidos políticos es entre muy deficiente y deficientes respectivamente porque, el proceso de subsidios directos, indirectos y específicos en los partidos políticos no se realiza de manera correcta. Según el 48,1% se realiza de forma regular, para el 6% de los consultados, el financiamiento estatal o público en los partidos políticos es eficiente.

Adicionalmente, para el 12,3%, 44,4% y el 31,7% de las personas encuestadas, la transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos son entre muy deficientes, deficientes y regular respectivamente porque, consideran que, las normas establecidas para realizar la rendición de cuentas, y la transparencia en el financiamiento de los partidos políticos no son adecuadas. Por otro lado, solo para el 9,7% y el 1,9% son entre eficientes y muy eficientes respectivamente.

Por otra parte, el 4,1% de las personas afiliadas en los partidos, manifestaron que, el sistema de financiamiento político de los partidos políticos es muy deficiente, el 44,8% deficiente y el 46,2% regular. Por su parte, el 4,9% de los encuestados, indicaron que, el sistema de financiamiento político de los partidos es eficiente.

Se observa a continuación que, para el 0,4% y el 9,3% de los afiliados en los partidos políticos, nunca y casi nunca, se manifiesta la composición interna de los partidos porque, los procesos internos del partido político no permiten la participación de las mujeres y jóvenes. También consideraron que, la disposición estatutaria del partido político no fomenta la postulación de mujeres, jóvenes y etnias indígenas, ni dan la posibilidad de postularse a todos los cargo dentro del partido político. Según el 37,7% a veces existe composición interna de los partidos, sin embargo, para el 29,1% y el 23,5% casi siempre y siempre se presenta.

Para el 8,2% y el 44,8% de los entrevistados, nunca y casi nunca se exterioriza la organización interna de los partidos porque, la democracia no está presente en los procedimientos de elección de autoridades del partido político, y los militantes del partido político no tienen la misma posibilidad de acceder a participar en el padrón electoral. Igualmente manifestaron que, no han tenido la posibilidad de participar en la composición de tribunal de control o disciplinario, ni en la composición del órgano encargado de organizar las elecciones internas. El 35,8% expresó que a veces, se presenta la organización interna de los partidos, mientras que, para el 9,7% casi siempre y el 1,5% siempre se presenta.

Según se obtuvo como resultado, para el 1,9% de las personas a las que se les aplicó el cuestionario, nunca existe participación interna dentro de los partidos políticos, para el 22,4% casi nunca porque, no se habilitan periodos de participación de la militancia dentro del partido político, ni se organizan espacios de debates en las que todos los afiliados pueden participar. Asimismo, indicaron que, no se utilizan instrumentos normativos para reconsiderar decisiones dentro del partido político. Según el 43,6% a veces se observa, sin embargo, el 20,5% y el 11,6% de los entrevistados, expresaron que, casi siempre y siempre se observa la participación interna de los partidos.

Se visualizó que, el 1,9%, 26,1% y el 47,4% de las personas afiliadas en los partidos, expresaron que, nunca, casi nunca y a veces se presenta la democracia interna dentro de los partidos respectivamente. Por otro lado, solo el 20,1% y el 4,5% de los entrevistados, indicaron que, casi siempre y siempre, se observa la democracia interna.

En el siguiente análisis se encontró que, el 0,4%, 16,4% y el 56,3% de las personas afiliadas, indicaron entre, muy inadecuada, inadecuada y regular respectivamente la creación de los partidos políticos. También el 1,9%, 26,1% y el 47,4% de las personas afiliadas, expresaron que, nunca, casi nunca y a veces se presenta la democracia interna dentro de los partidos.

Seguidamente se encontró que, el 4,1%, 44,8% y el 46,2% de las personas afiliadas, manifestaron que, el sistema de financiamiento político de los partidos es entre muy deficiente, deficiente y regular. Del mismo modo, el 1,9%, 26,1% y el 47,4% de las personas afiliadas, expresaron que, nunca, casi nunca y a veces se presenta la democracia interna dentro de los partidos políticos.

El 0,4%, de las personas afiliadas en los partidos políticos, indicaron que la creación de los partidos políticos es muy inadecuada, para el 16,4% es inadecuada y para el 56,3% es regular. Asimismo, el 4,1% de las personas afiliadas, manifestaron que, el sistema de financiamiento político de los partidos políticos es muy deficiente, para el 44,8% es deficiente y según el 46,2% regular.

Se pudo encontrar que, el 0,4%, 16,4% y el 56,3% de las personas afiliadas en los partidos políticos, indicaron entre, muy inadecuado, inadecuado y regular respectivamente la creación de los partidos políticos. Igualmente, el 0,4%, 9,3% y el 37,7% de las personas afiliadas expresaron que, nunca, casi nunca y a veces, se observa la composición interna de los partidos.

El 0,4%, 16,4% y el 56,3% de las personas afiliadas encuestadas, manifestaron entre, muy inadecuado, inadecuado y regular respectivamente la creación de los partidos políticos. Seguidamente, para el 8,2%, 44,8% y el 35,8% de los entrevistados, nunca y casi nunca se presenta la organización interna de los partidos.

El 0,4%, 16,4% y el 56,3% de las personas afiliadas en los partidos, manifestaron entre, muy inadecuada, inadecuada y regular respectivamente la creación de los partidos políticos. En el mismo sentido, para el 1,9%, 22,4% y el 43,6% de los entrevistados nunca y casi nunca se da la participación interna dentro de los partidos políticos.

Se presenta que, el 4,1%, de las personas afiliadas, manifestaron que, el sistema de financiamiento político de los partidos políticos es muy deficiente, para el 44,8% es deficiente y según el 46,2% es regular. Igualmente, el 0,4%, 9,3% y el 37,7% de las personas afiliadas indicaron que, nunca, casi nunca y a veces, se observa la composición interna de los partidos.

Según lo investigado, el 4,1% de las personas afiliadas en los partidos políticos, manifestaron que, el sistema de financiamiento político de los partidos políticos es muy deficiente, el 44,8% lo señaló de deficiente y para el 46,2% es regular. Posteriormente, para el 8,2%, 44,8% y el 35,8% de los entrevistados, nunca y casi nunca se presenta la organización interna de los partidos.

También se observó que, el 4,1% de las personas afiliadas en los partidos, manifestaron que, el sistema de financiamiento político de los partidos políticos es muy deficiente, según el 44,8% es deficiente y para el 46,2% es regular. Además, para el 1,9%, 22,4% y el 43,6% de los entrevistados nunca y casi nunca hay participación interna dentro de los partidos políticos.

## DISCUSIÓN

Adicionalmente a las encuestas, se realizaron entrevistas a especialistas en derecho electoral, ciencias políticas y gestión pública a fin de determinar con mayor certeza la problemática. También se entrevistó a altos dirigentes de los doce partidos políticos inscritos en el *Registro de Organizaciones Políticas* al 2021 y se revisó su regulación estatutaria. En base a ello, podemos concluir que el proceso nos deja algunas certezas que vamos a señalar a continuación:

- I. Existe un recelo de compartir información sobre el funcionamiento de los partidos políticos por parte de sus dirigentes. En varios casos hubo que insistir constantemente hasta lograr una entrevista que permita dialogar sobre la marcha de las organizaciones políticas. Del mismo modo, al realizar las conversaciones había temas que se desarrollaban más escuetamente, mientras que en otros se explayaban más los interlocutores. Por ejemplo, al hablar sobre los problemas de la legislación actual, o de la problemática que envuelve a los partidos en general, había mucha más apertura para conversar. Incluso ocurría lo mismo al hablar sobre la

historia y trayectoria de la organización política. La situación era distinta cuando se tocaban temas como democracia interna y financiamiento. En estos casos hubo que profundizar con mayor dificultad.

- II. Los partidos más antiguos (Partido Aprista Peruano, Acción Popular y Partido Popular Cristiano) pese a haberse fundado como organizaciones con un fuerte contenido ideológico y organizativo, han perdido esas fortalezas notoriamente. Además de ello, El PAP y el PPC también perdieron su inscripción legal. En el caso de Acción Popular el mismo dirigente entrevistado atribuyó a la suerte, que gracias a situaciones coyunturales como el liderazgo de Valentín Paniagua en un momento determinado y posteriormente de Alfredo Barnechea, Jorge Muñoz y Yhony Lescano el partido haya podido relanzarse por un breve periodo de tiempo y mantenerse vigente hasta la actualidad. Pero se puede apreciar que los problemas son muy similares en las tres organizaciones políticas.
- III. Es recurrente en la mayoría de los partidos que se mantenga al presidente o dirigente fundador de manera indefinida. Y cuando el fundador no está por motivos de fuerza mayor, algún allegado o familiar suele ocupar ese sitio inexpugnable. En el resto de los cargos sí se da una rotación recurrentemente. Sin embargo, al mismo tiempo, quienes ocupan el cargo más importante suelen tener una serie de atribuciones que en la práctica le permiten controlar la organización.
- IV. En la mayoría de las organizaciones no se ha encontrado una estructura abierta, donde exista flujo de información definido entre la dirigencia y las bases. En todo caso lo que existe en algunos casos es que puede generarse un canal de coordinación y comunicación, pero da la impresión de que ello dependerá de la voluntad de la dirigencia del momento y no de una práctica regular en la organización. Esto complica la transparencia en la toma de decisiones por desinformación. Por otro lado, la manera como se plantean las propuestas para llegar a los acuerdos partidarios en la mayoría de los casos parecen ser actos de adhesión (esto se nota con mayor incidencia en los procesos de elecciones internas) más que el producto de una deliberación entre diferentes estamentos partidarios.
- V. No se han encontrado formas de aseguramiento para una participación equitativa al interior de la organización. Las elecciones internas no cumplen con garantizar una elección libre, por el contrario, bajo el argumento de “seleccionar a los mejores” se induce el acceso a los favoritos de la cúpula partidaria. Incluso en algunos casos se hace casi imposible competir por el alto nivel de complejidad existente.
- VI. En la mayoría de los partidos no existen mecanismos para asegurar un manejo transparente de las finanzas partidarias. Si bien deben rendir cuentas a la ONPE, la información se maneja con mucha reserva hacia el interior de los partidos. La militancia tiene muchos mayores elementos para evaluar si la gestión es óptima o no a través del contraste con la realidad. Sin embargo, no le llega esta información y se imposibilita de hacerlo.
- VII. Al revisar el contenido de los estatutos de partidos políticos que actualmente se encuentran inscritos en el *Registro de Organizaciones Políticas*, hemos podido verificar que en la mayoría de los partidos no se genera un compromiso militante, más allá de suscribir principios y normas partidarias. Tampoco se encuentra en la mayoría de los casos la existencia de políticas de promoción para los afiliados. Del mismo modo se ha podido detectar dentro de la regulación para la democracia interna una notoria preferencia en la modalidad de congresos, frente a la realización de elecciones con voto universal. Por último, puede apreciarse que en lo referente al financiamiento la regulación se enfoca en la estructura y funciones de los tesoreros o responsables de finanzas, más no se aprecian políticas que fomenten la transparencia en el uso de los recursos salvo contadas excepciones.
- VIII. En relación al proceso legal de inscripción de partidos políticos se han detectado algunas condiciones que tienen relevancia para el análisis realizado:
  1. **Inestabilidad jurídica.** Existen constantes cambios normativos en épocas preelectorales. Por ejemplo, la Ley 28094 establece las elecciones primarias mediante voto universal y el requisito de obtener al menos el 1,5% de los votos válidamente emitidos. Pero el congreso declaró este artículo en suspenso. A través de la Ley 31357 se estableció la posibilidad de adoptar la modalidad de elección de delegados. Situación similar ocurrió con el requisito de renunciar un año antes a la anterior organización partidaria, dándose un plazo adicional para esta acción (31 de diciembre del 2021). Lamentablemente se ha generado una costumbre de modificar normas en vísperas de procesos electorales.
  2. **Plazo insuficiente de inscripción.** Al otorgar únicamente un año para completar los requisitos de inscripción de un partido político, se terminan realizando asociaciones políticas y comerciales que reducen el margen de aparición de liderazgos. Los líderes nacionales prefieren coordinar con figuras

regionales con capacidad económica en vez de apostar por alternativas que surjan de manera más espontánea. Este plazo debería ampliarse a un mínimo de 2 años. No se entiende la premura que la ley determina, toda vez que el convencimiento a participar en una agrupación política debe ser progresivo.

3. **Secretismo financiero.** La exigencia de rendición de cuentas aplicada a los partidos políticos inscritos no se plantea a los proyectos de partidos. En el último año se han inscrito más de una decena de organizaciones políticas y se encuentran en proceso otras más. Este oscurantismo genera el escenario donde la capacidad económica se pueda convertir en elemento fundamental para constituir una organización partidaria, o peor aún que se reciba financiamiento ilegal para este objetivo.
4. **Proceso anacrónico.** Es ilógico que mientras en la actualidad es posible transferir grandes sumas de dinero electrónicamente, para afiliarse a un ciudadano en un partido político se exija al aspirante una fotografía y su huella impresa en una ficha de afiliación física. Debería también permitirse la afiliación online o ante los entes electorales. Mantener estas exigencias dificulta el proceso y lo hace accesible solo para quien posea los recursos que le permitan cubrir las necesidades logísticas y operativas requeridas.
5. **Representatividad limitada.** Si bien esta variable no constituye un elemento que dificulte directamente el registro de un partido, sí complica su funcionamiento a futuro. La ley no garantiza una distribución equitativa de los comités fundadores. Esto genera un sesgo en la composición interna. Por ejemplo, es posible elegir un candidato o dirigente regional con solo una provincia organizada en toda la circunscripción. Lo propio ocurre con los candidatos o dirigentes del resto de provincias y distritos de la región. Esto impide vincular las decisiones del partido a nivel nacional, restringiéndose solo a donde exista un comité. Debe exigirse un límite de origen, no más de 30% de una sola región y una distribución proporcional que asegure la real descentralización de las decisiones partidarias y evite el centralismo burocrático que permita dirigir una organización política desde una oficina.
6. **Burocracia estatal.** Existe una recurrente demora en la administración pública por parte de los organismos electorales para resolver las solicitudes y revisar los expedientes, perjudicándose a las organizaciones en proceso de inscripción. Existen casos de partidos que cumplieron los requisitos antes del cierre del registro de organizaciones políticas pero que no tuvieron el derecho de participar en el proceso electoral venidero por barreras burocráticas. Por ejemplo, el Partido Frente Esperanza (elecciones generales 2021), los partidos Fe en el Perú, Frepap y el Partido Verde (elecciones regionales y municipales 2022).

## CONCLUSIONES

**PRIMERA:** La creación de los partidos políticos, está relacionada con la democracia interna de los partidos. Asimismo, el sistema de financiamiento político, se encuentra asociado con la democracia interna de los partidos. Encontrándose que, para el 64,6% de las personas afiliadas, los requisitos de afiliación de partidos políticos no son adecuados porque, consideran que, el mínimo de afiliados exigidos para la inscripción de partidos políticos y los estatutos del partido al que pertenece no son los pertinentes.

**SEGUNDA:** La creación de los partidos políticos, se encuentra asociada al sistema de financiamiento político. Asimismo, se tiene que, para el 71,3% de los entrevistados, la condición de afiliado en el partido político no es adecuada porque, no se presentan adecuadamente los requisitos para la afiliación al partido político al que pertenecen.

**TERCERA:** La creación de los partidos políticos, está asociada a su composición interna en el marco normativo del Perú. Encontrándose que, para el 47,4% de los entrevistados, no siempre existe composición interna adecuada de los partidos porque, los procesos internos del partido político no permiten la participación de las mujeres y jóvenes.

**CUARTA:** La creación de los partidos políticos, está relacionada con la organización interna en el marco normativo del Perú. Por otro lado, se tiene que, para el 88,8% de los entrevistados, no siempre se presenta adecuadamente la organización interna de los partidos porque, la democracia no está presente en los procedimientos de elección de autoridades del partido político, y los militantes del partido político no tienen la misma posibilidad de acceder a participar en el padrón electoral.

**QUINTA:** Se encontró asociación entre la creación de los partidos políticos, y la participación interna, en el marco normativo del Perú. Asimismo, se tiene que, según el 67,9% de las personas afiliadas en los partidos políticos inscritos en el Registro de Organizaciones Políticas entrevistadas, no siempre hay participación interna dentro

de los partidos políticos porque, no se habilitan espacios de participación de la militancia dentro del partido político, ni se organizan espacios de debates en las que todos los afiliados pueden participar.

**SEXTA:** La complejidad de los requisitos exigidos por la *Ley de Organizaciones Políticas* ha convertido un derecho político en el privilegio de una élite. Concurren factores que deben corregirse y con ello promover iniciativas de organizaciones políticas, donde la capacidad económica o las relaciones personales no generen ventajas insalvables entre los diferentes proyectos existentes. Si lo que se busca es ser estrictos y evitar la proliferación de aventureros en la política, es mucho más saludable elevar los requisitos para la conservación del registro partidario, como el porcentaje requerido para pasar la barrera electoral. Algo similar podría ocurrir con los requisitos de democracia interna y promoción y capacitación de afiliados, que mostrarían una apuesta por la calidad de los partidos políticos. Para constituir un sistema de partidos sólido en el Perú, es importante preparar el camino a seguir correctamente.

**SÉPTIMA:** El sistema de financiamiento está asociado con la composición interna, en el marco normativo del Perú. Encontrándose que, para el 94,4% de las personas afiliadas en los partidos políticos entrevistadas, las fuentes de financiamiento privado no son eficientes, porque, las condiciones establecidas en la Ley de partidos políticos para las contribuciones en efectivo, según los entrevistados, no son adecuadas.

**OCTAVA:** El sistema de financiamiento está asociado con la organización interna, en el marco normativo del Perú. Asimismo, se encontró que, para el 94% de los entrevistados, el financiamiento estatal o público en los partidos políticos no es eficiente, porque, el proceso de subsidios directos, indirectos y específicos en los partidos políticos no se realiza de manera correcta.

**NOVENA:** El sistema de financiamiento está asociado con la participación interna en el marco normativo del Perú. También, se tiene que, para el 88,4% de las personas encuestadas, la transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos no son eficientes, porque, consideran que, las normas establecidas para realizar la rendición de cuentas de los partidos políticos, y la transparencia en el financiamiento de los partidos políticos no son adecuadas.

## RECOMENDACIONES

**PRIMERA:** A los legisladores se les recomienda, reformar la norma de creación de los partidos políticos, requiriendo que el mínimo de afiliados exigidos para la inscripción de partidos políticos se ubique proporcionalmente de una manera geo-referenciada. Del mismo modo, que se amplíe el plazo de un año para lograr el cumplimiento de los requisitos y utilizar la tecnología para modernizar el proceso de afiliación. Finalmente, que se exija la rendición de cuentas del proceso previo a la existencia del partido a fin de validar las fuentes de financiamiento. Promoviendo a su vez, la mejora de los estatutos de los partidos políticos.

A las autoridades de los partidos políticos inscritos en el Registro de Organizaciones Políticas, se les recomienda:  
**SEGUNDA:** Reformular las condiciones para la afiliación al partido político, mejorando el proceso para renunciar a la afiliación del partido político. Por otro lado, se recomienda mejorar el trato que se le da a las afiliaciones indebidas en el partido político.

**TERCERA:** Mejorar la implementación de la composición interna de los partidos, incrementando la participación de las mujeres, y de los jóvenes en los procesos internos del partido político. Por otro lado, se recomienda que, en la disposición estatutaria de los partidos políticos se fomente la postulación de mujeres, jóvenes y etnias indígenas; ofreciéndoles a todos, la oportunidad de postulación a todos los cargos.

**CUARTA:** Optimizar la implementación de la organización interna de los partidos, garantizando mayor democracia en los procedimientos de elección de autoridades del partido, ofreciendo a los militantes del partido, la misma posibilidad de acceder a participar en el padrón electoral. Asimismo, se recomienda ofrecer a los afiliados a los partidos políticos, la posibilidad de participar en la composición de tribunal de control o disciplinario, y en la composición del órgano encargado de organizar las elecciones internas. Por otro lado, se recomienda, ofrecer capacitaciones a los afiliados sobre la disposición de normativa interna para el uso de las finanzas del partido.

**QUINTA:** Mejorar la participación interna de los partidos, habilitando espacios de participación de la militancia dentro del partido político, y organizando espacios de debates en las que todos los afiliados puedan participar. Por otro lado, se recomienda utilizar instrumentos normativos para reconsiderar decisiones dentro del partido político. Vinculando a su vez, a la militancia en el proceso de toma de decisiones.

**SEXTA:** Mejorar la composición interna de los partidos políticos, de la siguiente manera:

- Precisar de manera específica las condiciones establecidas en la *Ley de Partidos Políticos* para las contribuciones en efectivo.
- Fomentar actividades proselitistas realizadas en los partidos políticos, a fin de incrementar el ingreso
- Definir específicamente las acciones correspondientes, a fin de mejorar las condiciones establecidas en la ley, para el acceso a créditos financieros

**SÉPTIMA:** Mejorar el sistema de financiamiento estatal o público, optimizando el proceso de subsidio directo, indirecto, y específico en los partidos políticos.

**OCTAVA:** Optimizar la transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos, propiciando la definición de normas específicas con responsabilidades aplicadas a los dirigentes para realizar la rendición de cuentas de los partidos, y la transparencia en el financiamiento de los partidos políticos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cárdenas, J. (2020). *Partidos políticos y democracia*. Instituto Nacional Electoral, 1-98. Obtenido de <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CDCD-08.pdf>
- Caspar, F. (2015). *Planificación estratégica para partidos políticos: Una herramienta práctica*. IDEA Internacional / NIMD, 1-86. Obtenido de <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/planificacion-estrategica-para-partidos-politicos.pdf>
- Congreso de la República. (2016). Ley N°30414. Ley que modifica la Ley 28094, Ley de partidos Políticos.
- Congreso de la República. (2020). Ley que modifica el Título VI del financiamiento de los partidos políticos de la Ley 28094 Ley de Organizaciones Políticas. Ley N°31046.
- Enríquez, H. (2021). Modificación de los artículos 23 y 24 del título V-Democracia interna de la Ley de Partidos Políticos, Ley N°28094 para reducir la corrupción al interior de las agrupaciones políticas Cusco 2021. Tesis, Facultad de Derecho y Humanidades, Universidad Señor de Sipán. Obtenido de <https://repositorio.uss.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12802/8712/Enr%c3%adquez%20Romero%2c%20Hugo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Estrada, F. (2017). *Hacia una nueva ley de partidos políticos para una mejor gobernabilidad*. Tesis de Maestría, Facultad de Derecho y Ciencias Política, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1-146. Obtenido de [https://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12672/6785/Estrada\\_mf.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12672/6785/Estrada_mf.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- García, E., & López, J. (2021). *Análisis normativo del financiamiento de los partidos políticos*. Tesis, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Privada Sergio Bernales. Obtenido de [https://alicia.concytec.gob.pe/vufind/Record/UPSB\\_cdad8a2c95beb8861b4ae52da26170b3](https://alicia.concytec.gob.pe/vufind/Record/UPSB_cdad8a2c95beb8861b4ae52da26170b3)
- Hakansson, C. (2021). Apuntes sobre el impacto del financiamiento público a los Partidos Políticos. A propósito de la reforma Constitucional. *VOX JURIS*, 39(2), 42-50. Obtenido de <https://www.aulavirtualusmp.pe/ojs/index.php/VJ/article/view/2079/2487>
- Herrera, J. (2019). *La crisis de los partidos políticos en el Perú. Una propuesta legislativa para el fortalecimiento del sistema de partidos políticos*. Tesis, Facultad de Derecho, Universidad Continental, 1-160. Obtenido de [https://repositorio.continental.edu.pe/bitstream/20.500.12394/7330/3/IV\\_FDE\\_312\\_TE\\_Herrera\\_Jesus\\_2019.pdf](https://repositorio.continental.edu.pe/bitstream/20.500.12394/7330/3/IV_FDE_312_TE_Herrera_Jesus_2019.pdf)
- Jurado Nacional de Elecciones. (2015). *Reglamento para la fiscalización del ejercicio de democracia interna de los partidos políticos y alianzas electorales para las elecciones generales*. Resolución N.º 0285-2015-JNE.
- Jurado Nacional de Elecciones. (2019). Aprueban el Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas. Resolución N°0325-2019-JNE.
- Jurado Nacional de Elecciones. (2021). *Las elecciones internas de las organizaciones políticas en perspectiva. Perfil electoral, Elecciones Generales 2021*, 1-16.
- Jurado Nacional de Elecciones. (11 de 11 de 2021). Padrón de Afiliados. Obtenido de Registro de Organizaciones Políticas: [https://aplicaciones007.jne.gob.pe/srop\\_publico/Consulta/PadronAfiliado](https://aplicaciones007.jne.gob.pe/srop_publico/Consulta/PadronAfiliado)
- Ley de Organizaciones Políticas. (2003). Ley N°28094, 1-22.
- Londoño, J., & Zovatto, D. (2015). Capítulo 5: América Latina. En T. E. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales* (págs. 142-183). IDEA Internacional. Obtenido de <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/el-financiamiento-de-los-partidos-politicos-y-las-campanas-electorales.pdf>

- ONPE. (2018). El financiamiento de los partidos políticos en el Perú: sistematización de la experiencia. Serie Documento de Trabajo(43), 1-114.
- Rodríguez , J., & Casal , F. (2015). La financiación pública de los partidos políticos: España en perspectiva comparada. Presupuesto y gasto público, 1-22. Obtenido de [https://www.researchgate.net/profile/Fernando-Bertoa/publication/305379299\\_La\\_Financiacion\\_Publica\\_de\\_los\\_Partidos\\_Policos\\_Espana\\_en\\_Perspectiva\\_Comparada/links/5798774c08aec89db7bb488e/La-Financiacion-Publica-de-los-Partidos-Policos-Espana-en-Perspec](https://www.researchgate.net/profile/Fernando-Bertoa/publication/305379299_La_Financiacion_Publica_de_los_Partidos_Policos_Espana_en_Perspectiva_Comparada/links/5798774c08aec89db7bb488e/La-Financiacion-Publica-de-los-Partidos-Policos-Espana-en-Perspec)
- Tanaka, M., Muñoz, P., Urrutia, A., Caetano, G., & Mellado, D. (2021). El reto del Perú es el crecimiento económico y el fortalecimiento institucional. Consorcio de Investigación Económica y Social(100), 101-105. Obtenido de [https://cies.org.pe/sites/default/files/files/articulos/economiaysociedad/es\\_100\\_ep-elecciones\\_2021\\_desafios\\_para\\_la\\_democracia\\_peruana.pdf](https://cies.org.pe/sites/default/files/files/articulos/economiaysociedad/es_100_ep-elecciones_2021_desafios_para_la_democracia_peruana.pdf)
- Valdez, A., & Huerta, D. (2018). El financiamiento de los partidos políticos y la confianza ciudadana en México. Intersticios Sociales(15), 309-331. Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/ins/n15/2007-4964-ins-15-309.pdf>
- Veintemilla, H. (2018). "Reforma de la Ley de los Partidos Políticos para la selección de candidatos garantizando la transparencia en los cargos de la administración pública". Tesis, Facultad de Derecho, Universidad César Vallejo. Obtenido de [https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/11706/veintemilla\\_sh.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/11706/veintemilla_sh.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

# ANÁLISIS DE LA EFICACIA Y EFECTIVIDAD DEL GASTO SOCIAL EN EDUCACIÓN PARA LOGRAR EL DESARROLLO NACIONAL, 2003 -2022

## ANALYSIS OF THE EFFICACY AND EFFECTIVENESS OF SOCIAL EXPENDITURE ON EDUCATION TO ACHIEVE NATIONAL DEVELOPMENT, 2003 -2022

RENÁN QUISPE LLANOS<sup>1</sup>

[RQUISPEL@USMP.PE](mailto:RQUISPEL@USMP.PE)

ORCID: 0000-0001-9127-5605

VÍCTOR CHUNG ALVA<sup>2</sup>

[VCHUNGA@USMP.PE](mailto:VCHUNGA@USMP.PE)

ORCID: 0000-0002-8358-3939

### RESUMEN

Esta investigación explora las dinámicas del sector educativo en Perú entre 2003 y 2022, analizando tendencias en gasto gubernamental, matriculación escolar y calidad educativa. Revela un incremento constante en el gasto en educación, aunque la matrícula escolar varía debido a factores como cambios demográficos y políticas educativas. Un análisis detallado del costo público por alumno en diferentes niveles educativos muestra un aumento en la inversión por estudiante. Además, se examinan programas sociales clave como PRONAMA, Capacitación Laboral Juvenil y Beca 18, destacando cómo el estrato geográfico y el ingreso afectan la participación en estos programas. El estudio concluye subrayando la necesidad de políticas más equitativas y efectivas para mejorar la distribución de recursos y oportunidades educativas en el país.

**Palabras clave:** educación, gasto público, programas sociales.

### ABSTRACT

This research explores the dynamics of the education sector in Peru between 2003 and 2022, analyzing trends in government spending, school enrollment, and educational quality. It reveals a steady increase in education spending, although school enrollment varies due to factors such as demographic changes and educational policies. A detailed analysis of the public cost per student at different educational levels shows an increase in investment per student. In addition, key social programs such as PRONAMA, Youth Labor Training, and Beca 18 are examined, highlighting how geographic stratum and income affect participation in these programs. The study concludes by emphasizing the need for more equitable and effective policies to improve the distribution of resources and educational opportunities in the country.

**Keywords:** education, public expenditure, social programs.

### INTRODUCCIÓN

En 2012, el gasto social total de los gobiernos nacional, regional y local en Perú fue de 41,470 millones de soles (valores de 2007), dividido en 31,637 millones en gastos no previsionales (educación, salud, y lucha contra la pobreza) y 9,833 millones en gastos previsionales (pensiones y gastos administrativos asociados). Durante el periodo 2012-2019, este gasto social aumentó en promedio un 5.7% anual en términos reales, destacando

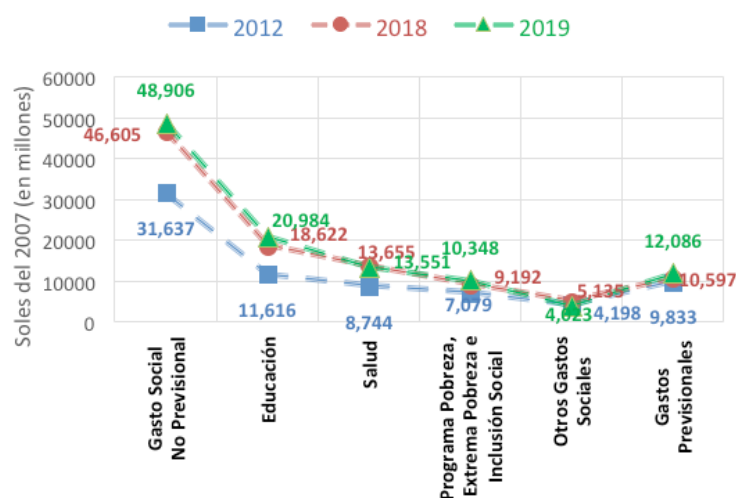
1 Doctor en Gobierno y Política Pública, Instituto de Gobierno y Gestión Pública. Universidad de San Martín de Porres, Perú.

2 Doctor en Gestión Educativa, Instituto de Gobierno y Gestión Pública. Universidad de San Martín de Porres, Perú.

el sector educativo con un incremento anual del 8.8%, impulsado por iniciativas como Beca 18 y los colegios presidenciales en departamentos para jóvenes de bajos ingresos.

**Figura 1. Presupuesto real ejecutado por el gobierno general en programas sociales, 2012-2019 (en millones de soles del 2007)**

Rubros	Var. % Promedio 2019/2012
Gasto Social Total (A + B)	4.9
A. Gasto Social No Previsional (I + II + III)	5.6
I. Educación/Salud	6.8
Educación	7.7
Salud	5.6
II. Programa Pobreza, Extrema Pobreza e Inclusión Social	4.9
III. Otros Gastos Sociales	-0.5
B. Gastos Previsionales	2.6



**Fuente:** Ministerio de Economía y Finanzas - Dirección General de Presupuesto Público

Entre 2019 y 2021, el gasto social total del gobierno general en programas sociales creció un 8.5%, alcanzando los 71,390 millones de soles, ajustados por inflación. Este incremento se debió en gran parte a un aumento del 11.1% en el gasto social no previsional, en respuesta a la pandemia de Covid-19. Sin embargo, se registró una disminución en la inversión en educación (-2.6%) y en los gastos previsionales (-2.7%), lo que indica un cambio en las prioridades de gasto en respuesta a las circunstancias cambiantes.

El logro educativo está relacionado con el desarrollo nacional (Quispe, 2023). En ese marco, el promedio de años de estudio de la población de 25 años y más ha mejorado lentamente. En el 2012 era 9.9 años y en el 2022 alcanzó 10.2 años de estudio.

Por otro lado, aunque se aprecia un leve crecimiento sostenido de la asistencia escolar. Sin embargo, en el 2020 en adelante ha sido afectado por la pandemia del Covid-19.

Un desafío aún pendiente de resolver para el Estado es mejorar la calidad educativa de los estudiantes de primaria y secundaria. En efecto, el grado de educación primaria, en el año 2022, el porcentaje de niños de cuarto grado de educación primaria con nivel satisfactorio de matemática y lectura, alcanzaron la cifra de 23.3% y 30% respectivamente.

En el mismo año, en el segundo grado de educación secundaria, el porcentaje de niños con nivel satisfactorio de matemática y lectura, llegaron a 12.7% y 19.1%. En los próximos años se debe priorizar mejorar la calidad educativa.

Este estudio tiene como objetivo general establecer cuál ha sido la relación entre el gasto social en educación y la gestión de la actividad pública orientada a los aspectos de la organización, tácticas, procesos, entre otras acciones, para ser efectivo y eficaz en acelerar la consecución de logros en la educación, el acceso al empleo, mejora en los ingresos y, en el largo plazo, para lograr el desarrollo nacional en el periodo 2003-2021.

## MARCO TEÓRICO

Brown & James (2020). Exploran el papel de la educación en la reducción de la pobreza en un contexto de desigualdad de ingresos. Se señala que, a pesar de la atención pública dirigida hacia los ingresos más altos, la política educativa ha pasado por alto la educación de las élites, centrándose en cambio en mejorar las oportunidades para aquellos en la parte baja de la distribución de ingresos. La mejora del rendimiento académico y la expansión del acceso a la educación superior son identificadas como estrategias clave para aliviar la pobreza al incrementar las tasas de movilidad social en familias desfavorecidas.

Ma, Shen & Reeves (2023). Examinan instrumentos que puedan ser eficaces para evaluar la integridad y fidelidad en la implementación de un programa sobre la renovación escolar. Se analizaron datos de 1,097 profesores para evaluar la validez del instrumento mediante análisis factorial y convergente. El análisis factorial confirmatorio reveló una estructura de cuatro factores, y la sólida validez convergente se confirmó al correlacionar el instrumento con una herramienta psicométricamente establecida que mide un constructo similar.

Quispe (2023). Evalúa la influencia de la educación en el empleo, la productividad, los ingresos per cápita y el desarrollo a nivel departamental y nacional. Se emplearon tres modelos explicativos para analizar la serie histórica de 2007 a 2020, destacando especialmente la *ecuación de Mincer*, que se basa en factores como la productividad, las condiciones laborales y las características individuales. Según los resultados, a nivel nacional, un aumento anual en el nivel educativo se traduce en un incremento de 13,710 soles en la productividad real, un aumento del 30% en los ingresos mensuales promedio y un crecimiento de 2,816 miles de soles en el PBI per cápita real, un indicador relacionado con el desarrollo humano.

Reátegui (2022). Investiga la trayectoria reciente de la deserción escolar y explora los posibles costos económicos generados debido al cierre de escuelas en el periodo 2017-2021. Para ello, se emplea un *modelo Logit* y simulaciones para evaluar la posible pérdida de ingresos futuros debido al cierre de escuelas. Según los resultados descriptivos, la deserción escolar aumentó, especialmente en 2020, pero se aproximó a los niveles anteriores a la pandemia al año siguiente. El estudio también estima una significativa disminución en los años de escolaridad ajustados por aprendizajes, con consecuencias negativas en ingresos futuros. En ausencia de medidas para recuperar el aprendizaje tras el cierre de escuelas, se estima que el estudiante promedio perdería alrededor de US\$ 28,337 PPA en su vida laboral según el escenario intermedio.

## METODOLOGÍA

La investigación adopta un enfoque cuantitativo, combinando análisis descriptivo, exploratorio, correlacional y explicativo. Se centra en un horizonte temporal longitudinal (2012-2022), complementado con estudios transversales en momentos clave, incluyendo periodos pre y post-pandemia. Se emplean modelos de regresión lineal para el análisis longitudinal y modelos logísticos ordenados para estudios transversales, evaluando la eficacia de los programas sociales en la reducción de la pobreza.

La investigación utiliza bases de datos de la *Encuesta Nacional de Hogares (2012-2022)* y datos presupuestarios de programas sociales, analizando su impacto en la pobreza. Se emplea un modelo logístico ordinal para evaluar la probabilidad de reducción de la pobreza, y modelos relacionales para examinar la relación entre ejecución presupuestal y reducción de pobreza, con enfoque en programas clave como Alfabetización (PNA/DIALFA), Capacitación Laboral Juvenil y Beca 18.

## ANÁLISIS DE RESULTADOS

### Ejecución de los presupuestos del Gobierno Central en los programas de reducción de la pobreza, según ministerios, 2012 - 2021

#### *Ejecución del periodo 2012 - 2019*

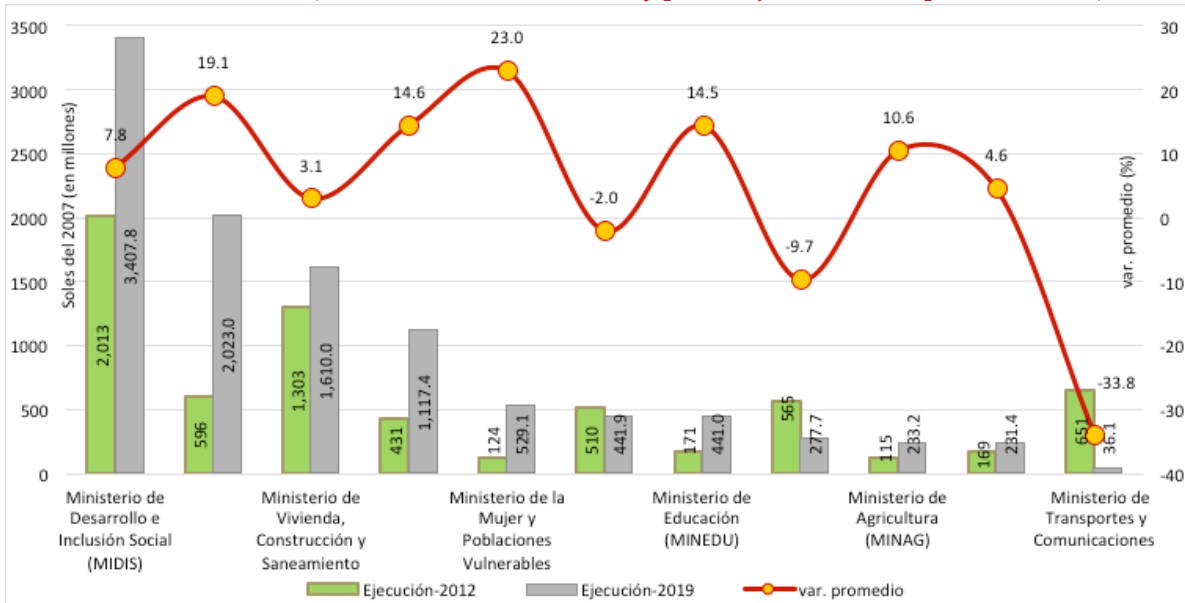
Desde 2012 hasta 2019, el Ministerio de Educación de Perú (MINEDU) tuvo un papel clave en los esfuerzos del gobierno central por combatir la pobreza a través de programas educativos. La iniciativa de alfabetización, dirigida a proporcionar conocimientos básicos a las poblaciones más vulnerables, buscó reducir indirectamente la pobreza mediante la educación. El presupuesto del MINEDU para estas acciones aumentó significativamente, de 171 millones a 441 millones de soles, un aumento del 14.5%. Simultáneamente, las becas educativas jugaron un papel importante en promover la igualdad de oportunidades educativas para estudiantes de familias de bajos ingresos.

El Programa Nacional de Infraestructura Educativa también recibió un importante aumento de presupuesto, pasando de 431 millones a 1,117 millones de soles, un incremento del 14.6%. Este programa se centró en la mejora de las infraestructuras escolares en las zonas más necesitadas, contribuyendo a un ambiente de aprendizaje más efectivo.

En el año 2019, el presupuesto real ejecutado por el gobierno central en programas de reducción de la pobreza extrema ascendió a 10,348 millones de soles. Dentro de este esquema de gasto, el MINEDU y otros ministerios adscritos a programas sociales desempeñaron roles fundamentales. El enfoque del gobierno no solo se limitó a la

educación, sino que también abarcó otras áreas esenciales, demostrando un compromiso integrado para abordar la pobreza desde múltiples frentes.

**Figura 2: Presupuesto real ejecutado en programas de reducción de la pobreza extrema, según Ministerios adscritos, 2012-2019 (En millones de soles del 2007 y porcentaje de variación promedio anual)**

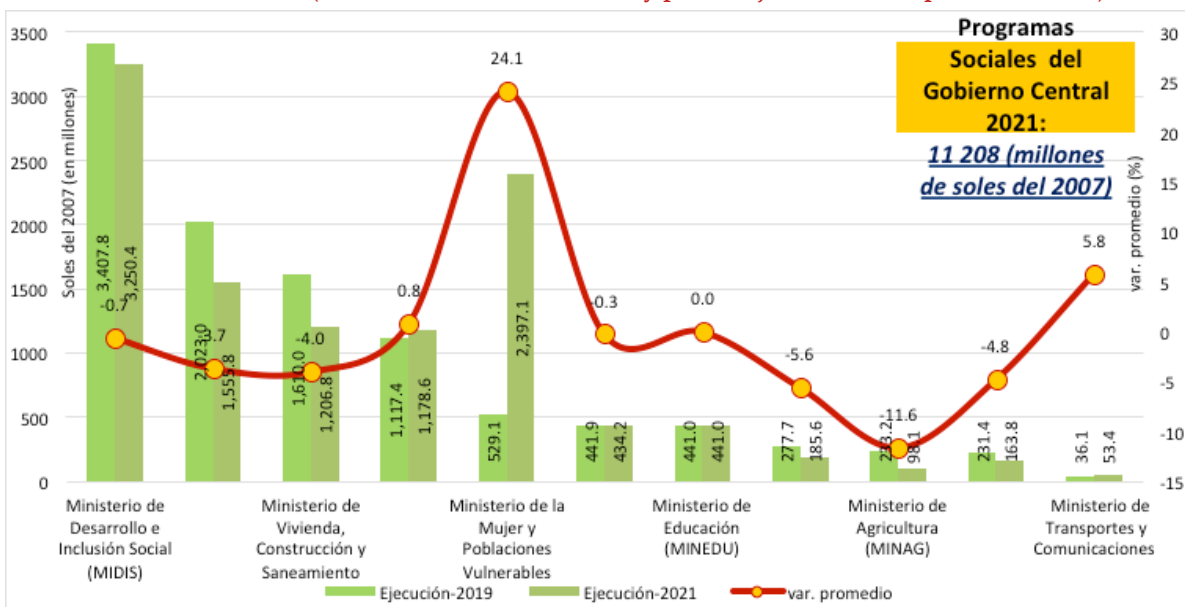


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - Dirección General de Presupuesto Público

**Ejecución del periodo 2019 - 2021**

Entre 2019 y 2021, el gasto en programas de pobreza, extrema pobreza e inclusión social creció un 2.9%, de 10,290 millones a 10,907 millones de soles. En el Ministerio de Educación, el presupuesto ejecutado en 2021 fue similar al de 2019. Sin embargo, el gasto en el Programa Nacional de Infraestructura Educativa aumentó ligeramente, de 1,117 a 1,179 millones de soles (0.8%).

**Figura 3: Presupuesto real ejecutado en Programas de Reducción de la Pobreza Extrema, según Ministerios adscritos, 2019-2021 (En millones de soles del 2007 y porcentaje de variación promedio anual)**



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - Dirección General de Presupuesto Público

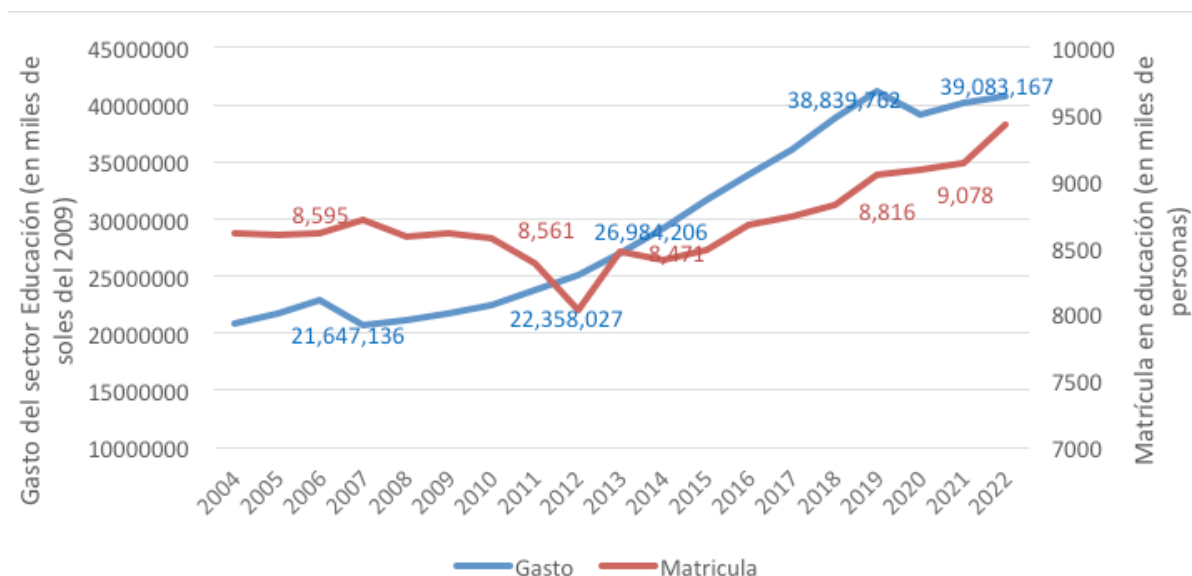
## Gasto en educación

### Gasto en educación y matricular escolar

El gasto real en educación en el periodo 2004-2022 muestra una tendencia ascendente constante, reflejando un compromiso creciente del Gobierno Central hacia la mejora y expansión del sector educativo. A pesar de algunas fluctuaciones menores, como la disminución observada en 2007, el incremento en el gasto se ha mantenido especialmente pronunciado desde 2011. No obstante, en 2020, el gasto experimentó una caída que podría atribuirse a los efectos económicos de la pandemia de COVID-19, aunque este revés fue temporal y seguido por una recuperación y continuo aumento en los años subsiguientes.

En contraste, la matrícula total en educación entre 2003 y 2022 muestra un comportamiento más variable. Mientras que se mantuvo relativamente estable entre 2003 y 2010, hubo una marcada disminución en 2011 y 2012, posiblemente debido a factores como cambios demográficos o políticas educativas. Desde 2012, la matrícula ha mostrado una tendencia al alza, lo que podría ser un reflejo de mejoras en la accesibilidad y calidad de la educación, en parte gracias al aumento en el gasto educativo. Este patrón sugiere que, aunque el gasto del gobierno influye en la matrícula, hay otros factores determinantes, reflejando la complejidad de los sistemas educativos y la variedad de elementos que inciden en la matrícula escolar.

**Figura 4: Perú: Gasto real en educación y matricular escolar, 2004 - 2022 (en miles de soles del 2009 y en miles de personas)**



**Fuentes:** Ministerio de Economía y Finanzas - Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP), datos de Gasto Público.

Se estimó un modelo de regresión lineal que revela una relación significativa entre el gasto real en educación del gobierno central y la matrícula total en educación.

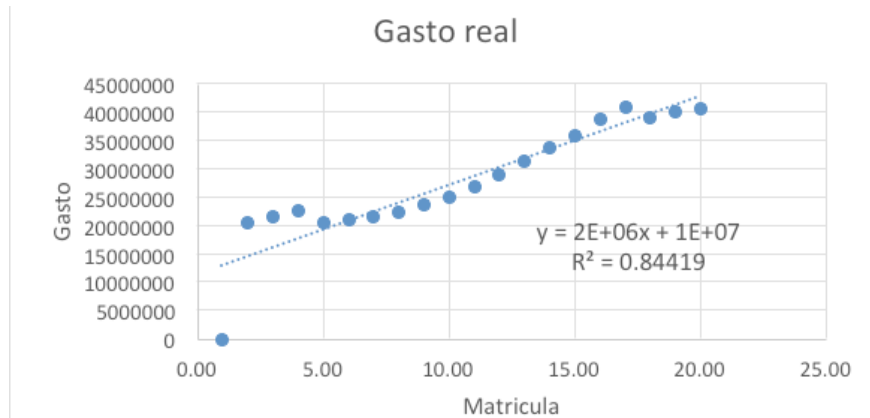
**Tabla 1: Modelo de regresión lineal para gasto real en educación**

Variable	Coficiente	Error estándar	t-Statistic	p
MATRICULA_TOTAL	18,745.64	5,418.444	3.459599	0.0032
C	-1.33E+08	46,817,887	-2.845591	0.0117

Los resultados (Tabla 1) muestran que, por cada mil estudiantes adicionales en la matrícula total, el gasto real en educación aumenta en promedio en 18,745.64 soles (valores del 2009). Este resultado subraya la importancia de la matrícula total como un factor significativo en la determinación del gasto educativo. Sin embargo, la presencia de una constante negativa grande, aunque estadísticamente significativa, sugiere que otros factores, no capturados en el modelo, también juegan un papel crucial en la determinación del gasto en educación. Además, el modelo explica aproximadamente el 42.79% de la variabilidad en el gasto real, lo que indica que, aunque la matrícula total

es un indicador relevante, hay otros aspectos significativos que afectan el gasto en educación que quedan fuera de esta ecuación específica.

**Figura 5: Relación entre Gasto real en educación y matrícula escolar, 2004 - 2022 (en miles de soles del 2009 y en miles de personas)**



Elaboración propia

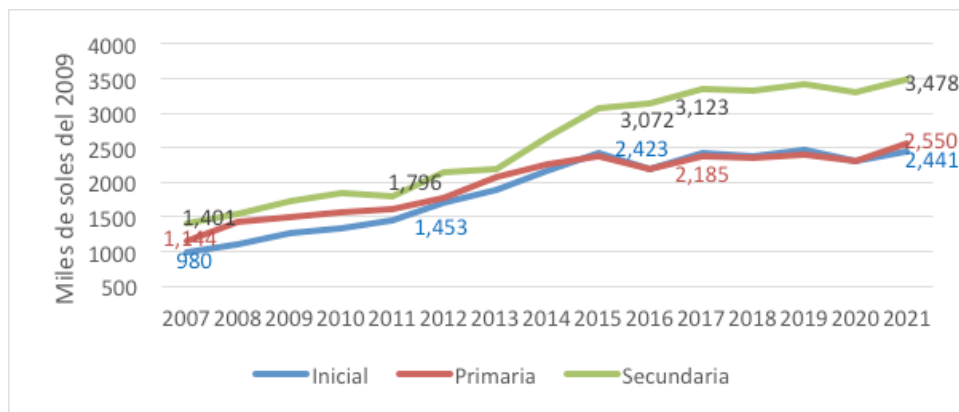
La detección de autocorrelación en los residuos sugiere la necesidad de considerar elementos adicionales o tendencias temporales en futuros análisis para obtener una comprensión más completa de los factores que influyen en el gasto educativo. Esta relación se puede apreciar en la Figura 5.

### Costo público por alumno

#### Costo público por alumno, según tipo de Educación Básica Regular (EBR)

La serie de datos sobre el gasto público por alumno en Educación Básica Regular (EBR) en los niveles de inicial, primaria y secundaria, desde 2007 hasta 2021, muestra un patrón general de aumento en la inversión por estudiante en todos los niveles educativos. En la educación inicial, se observa un crecimiento sostenido en el gasto, con aumentos notables en 2012 y 2015, lo que refleja una mayor atención y recursos dedicados a esta etapa crucial del desarrollo educativo. Aunque el gasto se ha mantenido en aumento, se notó una ligera disminución en 2020, posiblemente debido a la pandemia de COVID-19.

**Figura 6: Costo público real por alumno, según tipo de EBR, 2007-2021 (en miles de soles del 2009)**



**Fuentes:** Ministerio de Economía y Finanzas - Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP), datos de gasto público.

En cuanto a la educación primaria y secundaria, ambas han experimentado incrementos significativos en el gasto por alumno, especialmente evidentes en años como 2008, 2012 y 2015 para primaria, y de manera más marcada en secundaria con picos en 2012 y 2016. La tendencia general de aumento en el gasto sugiere un esfuerzo continuado por mejorar la calidad y accesibilidad de la educación. Aunque se registró una disminución en 2020 en ambos

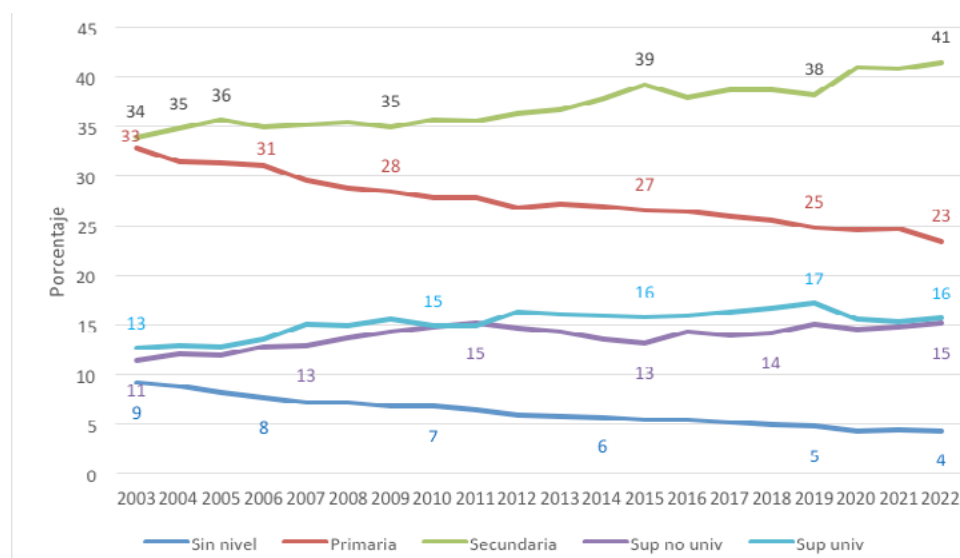
niveles, probablemente debido a los desafíos económicos impuestos por la pandemia, el gasto se recuperó en 2021, destacando el compromiso del gobierno con la inversión en educación a pesar de las dificultades temporales.

### Nivel de educación alcanzado por la población de 25 y más años

La serie de datos sobre el nivel educativo alcanzado por la población de 25 años y más, entre 2003 y 2022, muestra tendencias significativas en la evolución de la educación en esta población. Se observa una disminución constante en el porcentaje de personas sin nivel educativo o con educación inicial, pasando del 9% en 2003 al 4% en 2022. Esto indica un progreso significativo en el acceso a la educación básica. Paralelamente, el porcentaje de la población con educación primaria también disminuye gradualmente, de 33% a 23%, lo que podría reflejar una transición hacia niveles educativos más altos. Por otro lado, el porcentaje de personas con educación secundaria muestra un aumento constante, de 34% a 41% en el mismo período, lo que sugiere un mejor acceso y retención en este nivel educativo.

En cuanto a la educación superior, tanto no universitaria como universitaria, se aprecia un aumento lento pero constante en el porcentaje de personas con este nivel de educación. La educación superior no universitaria se mantiene relativamente estable, con ligeras fluctuaciones, mientras que la educación universitaria muestra un aumento más pronunciado, especialmente después de 2007. Este cambio refleja una creciente valoración de la educación superior y un posible incremento en la oferta de oportunidades educativas en este nivel. En conjunto, estos datos sugieren una mejora general en los niveles educativos alcanzados por la población adulta, con un desplazamiento hacia niveles educativos más altos a lo largo del tiempo.

Figura 7: Nivel de educación alcanzado por la población de 25 y más años, 2003-2022 (en %)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

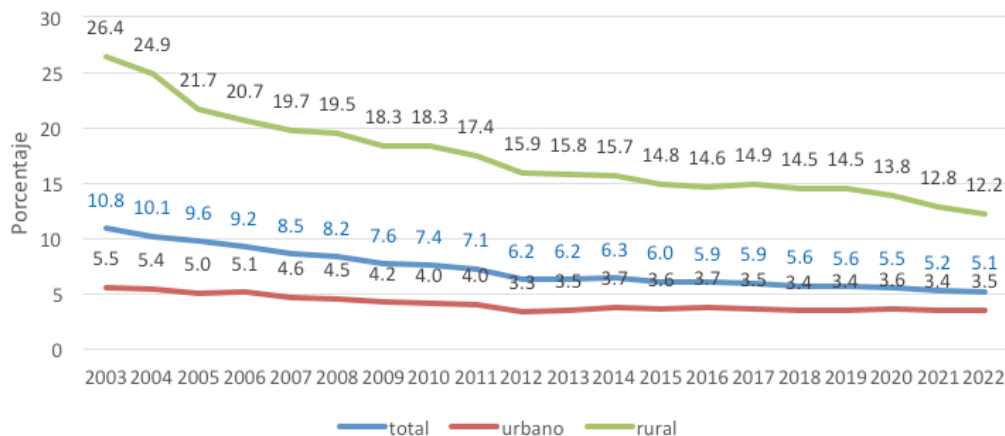
### Tasa de analfabetismo de 15 y más años

La serie de datos sobre la tasa de analfabetismo en personas de 15 años y más, desde 2003 hasta 2022, refleja mejoras significativas en la alfabetización a nivel nacional. En general, la tasa de analfabetismo total ha disminuido de manera constante, pasando del 10.8% en 2003 al 5.1% en 2022. Esta tendencia descendente es indicativa de los esfuerzos exitosos en la implementación de programas de alfabetización y en el aumento del acceso a la educación básica. La reducción del analfabetismo es más pronunciada en las áreas rurales, donde la tasa ha disminuido del 26.4% al 12.2% en el mismo periodo. Esto sugiere que las políticas y programas dirigidos a las áreas rurales han sido particularmente efectivos, aunque el analfabetismo sigue siendo significativamente más alto en estas áreas en comparación con las urbanas.

Por otro lado, en las zonas urbanas, la tasa de analfabetismo también ha mostrado una disminución, aunque menos acentuada, pasando del 5.5% en 2003 al 3.5% en 2022. La menor tasa de analfabetismo en las zonas urbanas en comparación con las rurales refleja las diferencias en el acceso a la educación y en las oportunidades de alfabetización entre estos dos entornos. A pesar de la reducción general en el analfabetismo, la persistencia de una

brecha entre zonas urbanas y rurales indica la necesidad de continuar enfocando recursos y esfuerzos en las áreas rurales para asegurar una mayor equidad en la educación y las habilidades de alfabetización.

**Figura 8: Tasa de analfabetismo de 15 y más años, 2003-2022 (en %)**

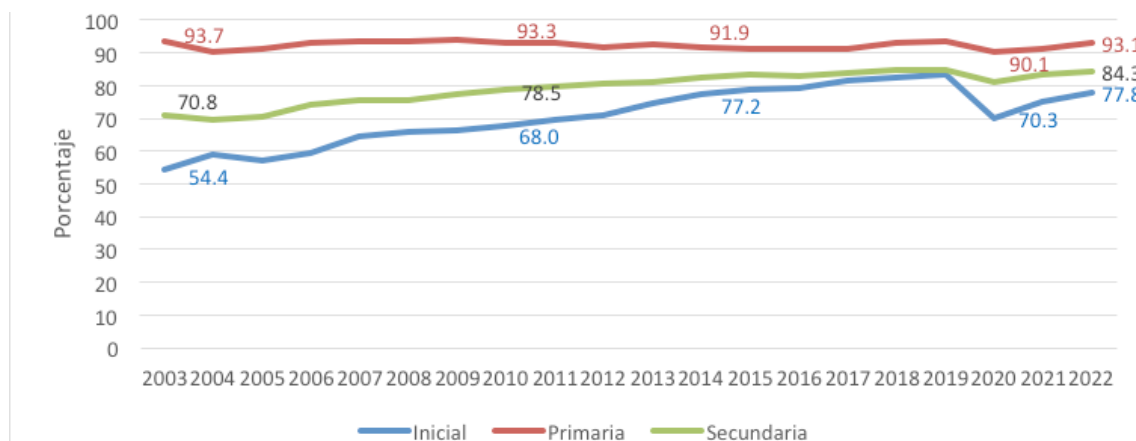


**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

### Tasa de asistencia escolar

La serie de datos sobre la tasa neta de asistencia escolar en diferentes niveles educativos, desde 2003 hasta 2022, muestra tendencias positivas en el acceso a la educación en el país. Para la educación inicial (3 a 5 años), la tasa de asistencia ha aumentado significativamente, pasando del 54% en 2003 al 78% en 2022. Este aumento refleja mejoras en la disponibilidad y accesibilidad de la educación preescolar, un aspecto crucial para el desarrollo temprano y la preparación para la educación primaria. Este progreso puede atribuirse a políticas gubernamentales enfocadas en expandir y mejorar la calidad de la educación inicial.

**Figura 9: Tasa de asistencia escolar, 2003-2022 (en %)**



**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

En cuanto a la educación primaria (6 a 11 años) y secundaria (12 a 16 años), las tasas de asistencia también muestran un crecimiento positivo. La asistencia a la educación primaria se mantiene alta y relativamente estable, con un ligero aumento de 94% en 2003 a 93% en 2022, lo que indica una cobertura casi universal en este nivel educativo. Por su parte, la asistencia a la educación secundaria ha mejorado de manera más notable, de un 71% en 2003 a un 84% en 2022. Este aumento en la tasa de asistencia secundaria es particularmente importante, ya que sugiere un progreso significativo en la retención de estudiantes en niveles educativos más altos. Aunque se observa una disminución en todas las tasas en 2020, probablemente debido a los impactos de la pandemia de COVID-19, las cifras se recuperan en los años siguientes, demostrando la resiliencia del sistema educativo.

## ANÁLISIS DE LOS MODELOS EXPLICATIVOS

Se ha efectuado una modelización logística para relacionar cada programa en función de los tamaños de los centros poblados y de los estratos de ingreso per cápita. Esta relación se efectuó en el año 2019, debido a que fue el último año en situación de normalidad relativa con respecto a los años posteriores. Los resultados fueron los siguientes.

### Programa: PRONAMA

Tabla 2: Modelo de regresión logística para el programa PRONAMA

Variable	Coefficiente	Odds Ratio	Probabilidades	p
Constante	-10.254	0.000035		0.000
Estrato				
ARE	-	1.0000	0.000160	
500 a 1999	-0.514	0.5982	0.000096	0.000
2000 a más	0.617	1.8525	0.000297	0.000
Ingreso				
Menos de 3000	-	1.0000	0.0001370	
3000 a 3999	0.142	1.1527	0.0001579	0.000
4000 a 4999	0.731	2.0772	0.0002845	0.000
5000 a 7000	0.208	1.2309	0.0001686	0.000
Más de 700	0.871	2.3886	0.0003271	0.000
Hb	1.329	3.7767	-	0.000

**Nota:** Se realizó una nueva agrupación de las variables explicativas debido a que en algunos de los estratos iniciales no había suficiente información.

La variable “estrato geográfico” tiene como nivel de comparación, para el programa PRONAMA, el estrato de 500 o menos habitantes y la variable “ingreso” tiene como nivel de comparación, el estrato de hogares con ingresos menores a 3,000.

El modelo logístico estimado para el programa PRONAMA muestra que el estrato geográfico y el nivel de ingreso tienen un impacto significativo en la participación en el programa. En términos generales, se observa que las personas pertenecientes al estrato geográfico de 2,000 a más habitantes tienen mayores probabilidades de participar en el programa en comparación con la categoría en referencia (menor a 500 habitantes). Además, en relación con el nivel de ingreso, se encuentra que las categorías 4,000 a 5,000 y >7,000 tienen mayores probabilidades de participación, mientras que la categoría “3,000 a 4,000” muestra una probabilidad más baja. Estos resultados sugieren que tanto el estrato geográfico como el nivel de ingreso son factores determinantes en la participación en el programa PRONAMA.

### Programa: Capacitación Laboral Juvenil

El modelo para el programa se muestra en la Tabla 3. La variable “estrato geográfico” tiene como nivel de comparación, para el programa, el estrato de 500 o menos habitantes y la variable Ingreso tiene como nivel de comparación, el estrato de hogares con ingresos mayores a 7,000.

En la Tabla 3 se observa, para la variable estrato geográfico, que el *odds ratio* para el estrato de 500 a 19,999 pobladores es de aproximadamente 2.35, lo que indica que los individuos en este estrato tienen alrededor de 2.35 veces más probabilidades de recibir beneficios del programa en comparación con los del estrato de referencia, el cual es el estrato con menos de 500 pobladores.

En cuanto a la variable “ingreso estrato”, se observa que hay una relación significativa entre el nivel de ingreso y las probabilidades de recibir beneficios del programa. Por ejemplo, en comparación con aquellos con un nivel de

ingreso mayor a 7,000, los individuos en el rango de ingreso 5,000 a 7,000 tienen un *odds ratio* de aproximadamente 3.89, lo que implica que tienen alrededor de 3.89 veces más probabilidades de recibir beneficios del programa en comparación con aquellos en el rango de ingreso más bajo.

**Tabla 3: Modelo de regresión logística para el Programa Capacitación Laboral Juvenil**

Variable	Coficiente	Odds Ratio	Probabilidades	p
Constante	-10.589	0.00002		0.000
Estrato				
ARE	-	1.0000	0.0000479	0.000
500 a 19,999	0.853	2.3470	0.0001123	0.000
20,000 a 49,999	1.683	5.3814	0.0002575	0.000
50,000 a 99,999	1.664	5.2801	0.0002527	0.000
100,000 a 499,999	0.664	1.9424	0.000093	0.000
500,000 a más	2.349	10.479	0.0005013	0.000
Ingreso				
Menos de 3000	-0.714	0.4895	0.000082	
3000 a 4000	0.538	1.7130	0.0002871	0.000
4001 a 5000	-2.413	0.0895	0.0000150	0.000
5001 a 7000	1.358	3.8903	0.0006517	0.000
Más de 700	-	1.0000	0.0001676	0.000
Hb	0.964	2.6234	-	0.000

**Nota:** Se realizó una nueva agrupación de las variables explicativas debido a que en algunos de los estratos iniciales no había suficiente información.

En resumen, los resultados del modelo indican que el estrato socioeconómico, el nivel de ingreso y la asistencia al programa son factores significativos que influyen en las probabilidades de recibir beneficios del programa de capacitación laboral juvenil.

Las probabilidades de recibir el beneficio del Programa para diferentes niveles de estrato geográfico se resumen en la Tabla 3. En el nivel de estrato "AER", el cual contiene al simple como al compuesto, la probabilidad estimada es de aproximadamente 0.0000479. Para el estrato 500 a 19,999 pobladores, la probabilidad es de aproximadamente 0.0001123, mientras que para el estrato 20,000 a 49,999 pobladores es de alrededor de 0.0002575.

Las probabilidades de recibir el beneficio del programa para diferentes niveles de ingreso se resumen en la Tabla 3. Para aquellos con ingresos en el rango de <3000, la probabilidad estimada es de aproximadamente 0.000082. Para el rango de ingreso 3,000 a 4,000, la probabilidad es de aproximadamente 0.0002871. Sin embargo, para el rango de ingreso 4,000 a 5,000, la probabilidad estimada es muy baja, con un valor de aproximadamente 0.000015.

Para el rango de ingreso 5,000 a 7,000, la probabilidad aumenta significativamente, siendo de aproximadamente 0.0006517. Finalmente, para aquellos con ingresos superiores a 7,000, la probabilidad estimada es de alrededor de 0.0001676.

## Programa: Beca 18

Tabla 4: Modelo de regresión logística para el programa Beca 18

Variable	Coefficiente	Odds Ratio	Probabilidades	p
Constante	-11.056	0.00002		0.000
Estrato				
ARE Simple	-	1.0000	0.0003058	0.000
ARE Compuesto	0.970	2.6392	0.0008066	
500 a 1,999	1.217	3.3773	0.0010319	0.000
2,000 a 19,999	1.600	4.9553	0.0015134	
20,000 a 49,999	1.926	6.8593	0.0020936	0.000
50,000 a 99,999	1.908	6.7374	0.0020565	0.000
100,000 a 499,999	1.225	3.4051	0.0010404	0.000
500,000 a más	1.251	2.4951	0.0010679	0.000
Ingreso				
Menos de 1,700	-	1.0000	0.0001334	
1,700 a 2,999	-0.187	0.8294	0.0001107	
3,000 a 3,999	0.119	1.1263	0.0001503	0.000
4,000 a 4,999	1.647	5.1903	0.0006922	0.000
5,000 a 7,000	1.466	4.3298	0.0005775	0.000
Más de 7,000	2.998	20.0519	0.0026691	0.000
Hb	1.261	3.5295	-	0.000

**Nota:** Se realizó una nueva agrupación de las variables explicativas debido a que en algunos de los estratos iniciales no había suficiente información.

El modelo para el programa se presenta en la Tabla 4. La variable “estrato geográfico” tiene como nivel de comparación, para el programa Beca 18, el estrato “AER simple” y la variable “ingreso” tiene como nivel de comparación, el estrato de hogares con ingresos menores a 1,700.

En el modelo logístico estimado para el programa “Beca 18”, se observa que los hogares con ciertas características tienen mayores *odds ratios* y, por lo tanto, mayores probabilidades de éxito en el programa. En cuanto al estrato geográfico, se encuentra que los participantes que pertenecen al estrato 20,000 a 49,999 habitantes tienen mayores posibilidades de pertenecer al programa Beca 18 con el grupo de referencia (AER Simple). Además, los hogares con ingresos mayores a 7,000 tienen aproximadamente 3 veces más posibilidad de pertenecer al programa en comparación con el grupo de referencia (ingresos < a 1,700).

El modelo logístico para el programa “Beca 18” indica que ciertos factores, como el estrato geográfico y los ingresos, tienen un impacto significativo en las probabilidades de éxito. Los participantes con estratos más altos y mayores ingresos tienen mayores probabilidades de beneficiarse del programa.

## PRONABEC: Ejecución presupuestal, beneficiarios e impactos del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo, 2013 -2021

El Programa Nacional Beca 18 del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC) es un programa del gobierno peruano que, a través de becas integrales gestionadas por el Ministerio de Educación (MINEDU), financia a jóvenes y adolescentes que viven en situación de pobreza o extrema pobreza, que presentan un excelente rendimiento académico, viven en zonas vulnerables y tienen potencial para estudiar carreras ligadas a la ciencia y tecnología en las mejores universidades e institutos de educación superior del país y del extranjero.

### Financiamiento de PRONABEC, periodo 2013 - 2021

Figura 10: Presupuesto real ejecutado de PRONABEC, 2013-2021 (en millones de soles del 2007)



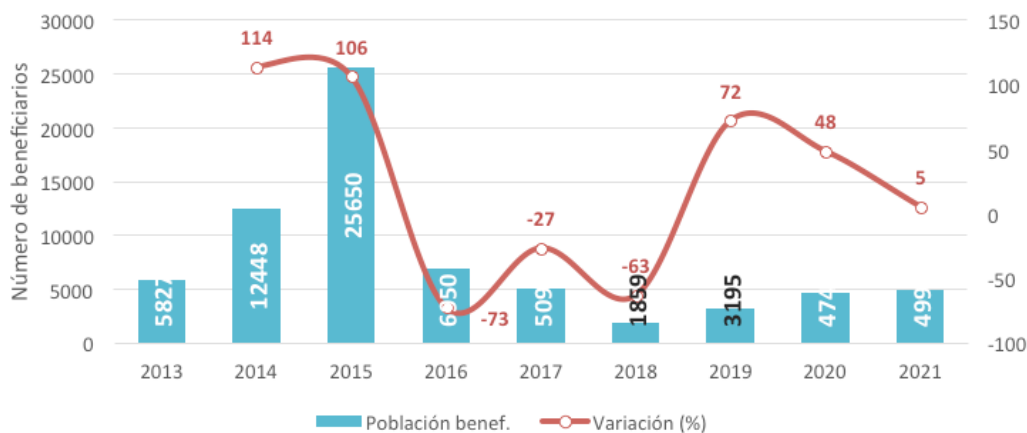
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - Dirección General de Presupuesto Público.

El presupuesto ejecutado se caracterizó por tener un comportamiento irregular durante el periodo 2013-2021, incrementándose durante los cuatro primeros años, en donde presentó la mayor ejecución presupuestal del periodo de análisis alcanzando los 695 millones de soles, reduciéndose los años siguientes hasta el 2018. Desde el año 2019 hasta el 2021, presentó una segunda etapa de crecimiento, en los dos últimos años ejecuto montos de 550 y 684 millones de soles respectivamente.

### Población beneficiaria del Programa Beca 18

Los jóvenes becarios del programa se incrementaron, de manera significativa, desde el 2013 hasta el 2015, pasando de 5,827 a 25,650 becarios. A partir del año 2016 se aprecia una disminución, cada vez mayor, llegando a 1,859 jóvenes becarios en el 2018. Para el 2019 y los últimos años se evidencia un aumento del 72%, respecto al año anterior, alcanzando un total de 4,996 jóvenes becarios en el 2021.

Figura 11: Población beneficiaria del programa Beca 18, 2013 - 2021



Fuente: Estadísticas Sociales - INEI

### Impacto del Programa Beca 18

Los resultados de este programa, en cuanto a su eficacia, se pueden identificar al comparar la ejecución presupuestal con el número de beneficiarios del mismo. Es así que para la ejecución presupuestal entre los años 2013-2019, se advierte un incremento promedio anual de 15.8%. Sin embargo, la población beneficiaria disminuyó durante dicho periodo, obteniendo una reducción del -9.53%. Respecto al periodo 2019 - 2021, se evidenció un incremento del presupuesto en 24.9% promedio al año. Asimismo, la población beneficiaria se incrementó, a

un ritmo promedio del 25% al año. Esto refleja que, a pesar de que se destinaron mayores recursos para dicho programa, no se ha podido obtener mejores resultados.

**Tabla 5: PRONABEC: Presupuesto real ejecutado y población beneficiaria del Programa Beca 18, 2013-2021 (presupuesto en millones de soles)**

Indicador	2013	2019	2020	2021	Variación promedio por año (2019/2013)	Variación promedio por año (2021/2019)
Ejecución presupuestal de PRONABEC (Millones de soles del 2007)	182	438	550	684	15.78	24.92
Ejecución presupuestal de PRONABEC (Millones de soles)	217	611	797	1,075	18.86	32.58
Población beneficiaria del programa Beca 18	5,827	3,195	4,740	4,996	-9.53	25.05

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - Estadísticas Sociales - INEI

## CONCLUSIONES

Entre 2012 y 2021, el Gobierno de Perú implementó una estrategia integral para combatir la pobreza, con un enfoque particular en el fortalecimiento del sector educativo. Durante este período, el gasto social total, incluyendo tanto los gastos no previsionales como los previsionales, experimentó un crecimiento significativo, reflejando un compromiso continuo con el mejoramiento de los servicios sociales. Específicamente en educación, el gasto aumentó en promedio un 8.8% anual hasta 2019, impulsado por programas clave como Beca 18 y la creación de colegios presidenciales en departamentos para jóvenes de bajos ingresos.

Sin embargo, la pandemia de Covid-19 marcó un punto de inflexión en las prioridades de gasto del gobierno. Entre 2019 y 2021, a pesar de un aumento global del 8.5% en el gasto social total, se observó una disminución en la inversión en educación y gastos previsionales. Este cambio refleja una adaptación de las políticas gubernamentales a las necesidades urgentes generadas por la crisis sanitaria. A pesar de estos desafíos, el enfoque en programas para reducir la pobreza extrema se mantuvo firme, con el Ministerio de Educación y otros ministerios desempeñando roles esenciales en esta lucha, evidenciando la multifacética estrategia del gobierno para abordar la pobreza y promover la inclusión social a través de la educación y otros programas de apoyo social.

Por otro lado, el análisis del gasto en educación en Perú desde 2004 hasta 2022 muestra un compromiso gubernamental creciente hacia la mejora y expansión del sector educativo, reflejado en un incremento sostenido del gasto, a pesar de fluctuaciones menores y una caída temporal en 2020 por la pandemia. Este aumento en el gasto ha coincidido con una tendencia general al alza en la matrícula escolar y ha sido complementado por políticas efectivas, como se evidencia en la reducción constante del analfabetismo, especialmente en áreas rurales, y en el aumento significativo de la tasa de asistencia escolar en todos los niveles educativos. Estas tendencias indican mejoras en la accesibilidad, calidad y equidad de la educación en Perú, destacando el impacto positivo de las inversiones y políticas educativas en el desarrollo educativo del país.

Por último, el análisis de los programas sociales en Perú, utilizando técnicas de modelización logística y regresión lineal, destaca la influencia significativa de variables socioeconómicas como el estrato geográfico y el nivel de ingreso en la efectividad y alcance de programas clave como PRONAMA, Capacitación Laboral Juvenil y Beca 18. Es notable que individuos de estratos geográficos más poblados y con ingresos más altos tienen mayores probabilidades de participar y beneficiarse de estos programas, lo que indica una tendencia hacia una distribución desigual de los recursos y beneficios. En el caso del programa Beca 18, a pesar de fluctuaciones en el presupuesto ejecutado, no se observó una correspondencia directa entre el aumento de los fondos y el número de beneficiarios, lo que sugiere desafíos en la eficiencia de la asignación de recursos. Estos hallazgos resaltan la necesidad de revisar las estrategias de implementación y los criterios de selección de beneficiarios para mejorar la equidad y el impacto de estos programas en la reducción de la pobreza y la promoción de la inclusión social.

## BIBLIOGRAFÍA

- Brown, P., & James, D. (2020). Educational expansion, poverty reduction and social mobility: Reframing the debate. *International Journal of Educational Research*, 100, 101537. <https://doi.org/10.1016/j.ijer.2020.101537>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2023). *Perú: Indicadores de Educación según Departamentos, 2012-2022*. [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1919/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1919/libro.pdf)
- Ma, X., Shen, J., & Reeves, P. (2023). Measuring Integrity and Fidelity of Program Implementation: Validating an Instrument Designed for School Renewal. *Evaluation and Program Planning*, 102341. <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2023.102341>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2005). Sitio web del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. Recuperado de [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100850&lang=es-ES&view=article&id=280](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100850&lang=es-ES&view=article&id=280)
- Ministerio de Educación (2017). Gasto público en educación por alumno - Estadística de la calidad educativa. ESCALE <https://escale.minedu.gob.pe/tendencias-2016-portlet/servlet/tendencias/archivo?idCuadro=85&tipo=meta>
- PCM (2013). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*, Lima, Perú: Secretaría de gestión Pública - PCM.
- Quispe Llanos, R. (2023). Perú: Nivel educativo, productividad, ingreso personal y el desarrollo nacional 2007-2020. *revista IECOS*, 24(1), 46-73. <https://doi.org/10.21754/iecos.v24i1.1602>
- Reátegui L. (2022). *Pandemia y deserción educativa en la Educación Básica Regular: factores asociados y posibles efectos, 2017-2021*. INEI. <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/investigaciones/desercion-escolar.pdf>
- UNDP (United Nations Development Programme). 2020. *Human Development Report 2020: The Next Frontier: Human Development and the Anthropocene*. New York. <http://report2020.archive.s3-website-us-east-1.amazonaws.com/>

# INNOVACIÓN COMO MOTOR DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN EL PERÚ

---

## INNOVATION AS AN ENGINE OF ECONOMIC GROWTH IN PERU

---

BENJAMÍN QUIJANDRÍA DÍAZ  
ORCID: 0009-0005-3337-0555

### RESUMEN

La innovación, fundamental en diversos campos, implica la creación y adopción sostenida de nuevas ideas, productos o procesos. Reconocida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) como impulsora del crecimiento y retroalimentada por esta. En el artículo se analiza el proceso de generación de la innovación, diversas acepciones o alcances, así como su evolución en el tiempo, habiendo pasado de innovación cerrada a innovación abierta, aspecto que dio un impulso significativo a su aporte en la sociedad. Un aspecto clave es su relación con el crecimiento económico, resaltando la necesidad de impulsar la innovación para el caso peruano.

### ABSTRACT

Innovation, crucial across various sectors, entails the creation and sustained adoption of novel ideas, products, or processes. Recognized by the OECD as a growth driver, it underscores collaboration within clusters. According to the World Economic Forum, it is the process of translating new ideas into value. Technological innovation, particularly in domains like AI and medicine, profoundly influences society and the economy, proving vital for developing nations. David Niño from MIT distinguishes between creativity and innovation, highlighting the transformative impact of the latter in the marketplace. The Oslo Manual delineates four types of innovation: product, process, marketing, and organization, each targeting specific enhancements.

### INTRODUCCIÓN

Hoy la innovación es un concepto que se utiliza y se aplica de forma transversal en muchos ámbitos, desde el ámbito empresarial o privado, ya sea a nivel estratégico y/o táctico, en los productos y servicios finales y en los procesos, hasta el ámbito público para el desarrollo de políticas y servicios. La innovación consiste en desarrollar nuevas ideas, productos, servicios o procesos que generen mejoras significativas y que sean adoptadas de forma sostenida en el tiempo. Actualmente, existen muchas aplicaciones para la innovación, como la innovación tecnológica y la innovación de productos, ambas relacionadas con la investigación y desarrollo, la innovación de gestión u organizacional, relacionada a la toma de decisiones, hasta la innovación social. Existen distintas definiciones formales de innovación, de acuerdo a la Real Academia Española (RAE), innovación es la creación o modificación de un producto, y su introducción en un mercado. Según el *Diccionario Merriam - Webster*, es una idea, método u aparato nuevo o novedoso y la introducción de algo nuevo, mientras que para el *Diccionario de Cambridge* es una idea o método nuevo o el uso de ideas y métodos nuevos.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), la innovación es “un producto o proceso nuevo o mejorado (o una combinación de los mismos) que difiere significativamente de los productos o procesos anteriores de la unidad y que se ha puesto a disposición de los usuarios potenciales (producto) o ha sido puesto en uso por la unidad (proceso)”. Adicionalmente, el *Manual de Oslo* (2018) de la OECD “distingue entre la innovación como resultado (una innovación) y las actividades por las que se producen las innovaciones (actividades de

innovación)". Esta definición en particular es muy importante para los fines del presente artículo debido a que la OECD le atribuye importancia a la innovación como un impulsor del crecimiento económico y social, debido a que la innovación comprende una serie de actores y procesos, y que se relacionan en formas de clústeres y de ecosistemas, donde los actores comparten ámbitos geográficos comunes y articulan y colaboran, generan competencias, transfieren conocimiento, para crecer y desarrollarse en los campos de negocios y organizacionales.

A su vez, World Economic Forum (WEF), considera que la innovación "es el proceso de convertir nuevas ideas en valor, en forma de productos, servicios, modelos de negocio y otras nuevas formas de hacer las cosas". Hoy la innovación, sobre todo la innovación tecnológica, juega un papel fundamental en la sociedad, las perspectivas de progreso social, expectativas de vida, los estilos de vida, hasta el cambio climático, debido a los avances tecnológicos en los campos de la medicina, neurociencia, nanotecnología, inteligencia artificial entre otros. Sin duda que, si uno considera todos estos avances, la innovación juega un papel importante en el crecimiento y la transformación de las economías globales y su impacto en el PBI, lo que tiene una especial importancia para países en vías de desarrollo como el Perú.

Otro concepto muy importante para la innovación es la creatividad, sin embargo, es relevante diferenciar ambos conceptos, ya que, si bien están relacionados, son distintos y las personas tienden a confundirlos. De acuerdo con el profesor de MIT, David Niño, "la creatividad es el proceso de producir una idea o un producto nuevo y útil, mientras que la innovación es la adopción y utilización de una idea, concepto o producto creativo". Según el profesor Niño, la creatividad y la innovación mantienen una estrecha relación de dependencia, sin creatividad no es posible la innovación y sin innovación la creatividad carece de valor. En efecto, la innovación requiere de creatividad, pero si una idea creativa no se adopta y no se difunde en el mercado, no es innovadora, es solo creativa. Según un estudio de MIT, el 60% de los nuevos productos en el mercado fracasan, y dentro un periodo de 3 años ya no existen en el mercado, por lo tanto, no son innovadores, entonces estos productos son creativos, pero dada su corta vida útil en el mercado no son innovadores.

El economista austro-estadounidense acuñó la frase "destrucción creativa" en su libro *Capitalismo, socialismo y democracia* (1942) al referirse al "proceso de mutación industrial que incesantemente revoluciona la estructura económica desde adentro, destruyendo incesantemente la antigua, creando incesantemente una nueva". Esta frase se popularizó posteriormente, y el autor la asocia a una condición inherente del capitalismo en permanente transformación, y que está más vigente que nunca en que la innovación tecnológica es capaz de cambiar las configuraciones del mercado y hacer que empresas líderes indiscutidas pierdan participación de mercado hasta, en algunos casos, desaparecer, al quedar con productos o modelos de negocios obsoletos. Existen varios ejemplos, es el caso de la empresa Netflix, que, con su modelo de alquiler en línea de DVD con membresías, que posteriormente se transformó en un servicio de *streaming* o transmisión de películas y series, acabó con el liderazgo de años de Blockbuster, empresa que mantenía el modelo tradicional de alquiler de películas a través de una extensa red de locales físicos. También podemos citar como Apple, con su modelo de celular inteligente iPhone y su pantalla táctil, destronó a Blackberry, empresa que lideró el segmento de celulares en la década del 2000 llegando a tener una participación de mercado mundial del 25% y que hoy prácticamente desapareció del mercado.

De acuerdo con el *Manual de Oslo* (2018) de la OECD existen cuatro tipos de innovación, la innovación de producto, de proceso, de mercadotecnia y la de organización. La innovación de producto se refiere a la introducción de un bien o servicio nuevo o que tiene mejoras considerables, que pueden ser sus características técnicas, de sus materiales y componentes, de su facilidad de uso, entre otros. La innovación de proceso se orienta a mejoras significativas en los procesos de producción y/o distribución, que puede incluir desde los materiales, la técnica hasta los programas informáticos. La innovación en mercadotecnia tiene que ver con los métodos de comercialización del producto o servicio, y mejoras que sean relevantes que pueden ser en el envase, su promoción, su distribución y su precio. Y la innovación organizacional se orienta a mejoras en la estructura de las empresas, con relación a prácticas, la distribución del lugar de trabajo y las relaciones exteriores.

Si analizamos la innovación en relación con el grado del cambio o mejoras a un producto o servicio, el profesor de la Escuela de Negocios de Harvard, Clayton Christensen, propone dos tipos de innovación, la innovación sostenible, que genera mejoras a los productos existentes, donde puedes desarrollar versiones de alta gama del mismo producto y ser más rentable. Por otro lado, la innovación disruptiva por la que se trata de ingresar a nuevos mercados y desafiar a las empresas existentes y dominantes. La innovación disruptiva a su vez puede ser disrupción de baja gama cuando se ingresa a la base del mercado, con productos y servicios más baratos, obligando a las empresas mas grandes y establecidas a retirarse de ese segmento debido a que ya no le es rentable y puede ser disrupción de nuevo mercado cuando la empresa crea un nuevo segmento en un mercado existente para alcanzar clientes desatendidos, y desarrolla nuevos productos a precios accesibles que reemplazan a los antiguos que quedan como caros y obsoletos. La introducción de los iPhone e iPad por parte de Apple son ejemplos de disrupción de nuevo mercado.

El trabajo del profesor Henry Chesbrough de la Universidad de California Berkeley también nos permite clasificar la innovación desde las perspectivas del origen del conocimiento y la investigación que genera la innovación y que puede surgir desde el interior de la organización o provenir del exterior. En ese sentido existe el modelo tradicional donde todas las actividades se desarrollan al interior de la empresa u organización, con personal e investigadores propios, llamada innovación cerrada. Y en contraposición tenemos el modelo de innovación abierta, donde la empresa se abre a espacios de colaboración con otras instituciones como universidades, centros de investigación y desarrollo y proveedores. Vamos a desarrollar el modelo de innovación abierta con mayor detalle en un próximo acápite.

## INNOVACIÓN CERRADA Y ABIERTA

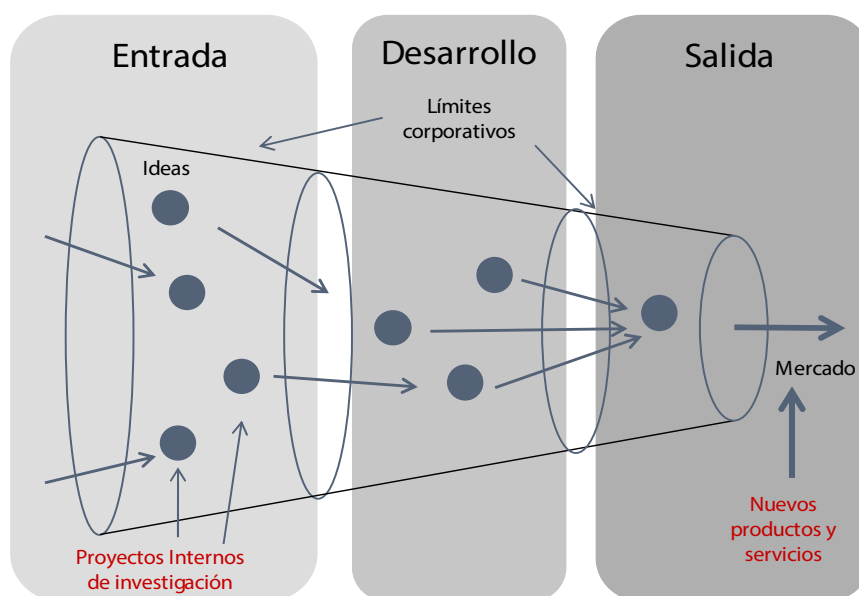
La innovación abierta se ha convertido en un modelo de gestión de innovación de gran aceptación y difusión en la última década, ya que promueve la generación de redes de colaboración que trascienden a las fronteras teóricas de la organización, generando procesos de innovación más eficaces y eficientes. Henry Chesbrough es llamado el padre de la innovación abierta, y la define como,

[...] el uso de los flujos internos y externos de conocimiento para acelerar la innovación interna y ampliar los mercados para el uso externo de dicha innovación. Este paradigma presupone que las empresas pueden y deben utilizar ideas y caminos internos y externos por igual al mercado a medida que perciban avances en su innovación (Chesbrough, 2003).

El modelo de gestión de innovación tradicional durante la segunda mitad del siglo XX, y que fue muy exitoso para grandes compañías como AT&T, IBM, Motorola, Siemens, General Electric, Xerox, entre otras, ha sido invertir muchos recursos en grandes laboratorios y centros de investigación y desarrollo (I+D) internos, con ingenieros e investigadores propios a cargo de desarrollar nuevas tecnologías y productos. Este modelo, hoy llamado de innovación cerrada, se basaba en concentrar las inversiones y actividades de I+D al interior de las organizaciones, con mucho celo y cuidado que nada se pueda filtrar fuera de los límites de las empresas, los que en muchos casos parecían fortalezas. Este modelo funcionó muy bien, y los centros de I+D internos eran vistos como activos estratégicos y una barrera de entrada competitiva en muchas industrias, por lo que solo las grandes compañías con muchos recursos podían competir.

Sin embargo, hacia inicios de los años 2000, este modelo, que había sido muy exitoso para las grandes empresas tecnológicas y líderes en I+D, comenzó a mostrar sus limitaciones en el ecosistema más competitivo de innovación y emprendimiento, como lo es *Silicon Valley*, en Palo Alto, California. Ya que las grandes inversiones en I+D de estos gigantes tecnológicos no estaban dando los resultados esperados, y nuevas empresas, que realizaban poca o ninguna investigación por cuenta propia, llegaban amenazando con tomar su lugar en sus respectivos mercados. Este modelo tradicional, parecía ya no estar funcionando. En el modelo de innovación cerrada, como se aprecia en la Figura 1, el embudo representa al proceso de innovación, donde solo entran ideas y proyectos internos, donde los límites corporativos están bien definidos y no permiten interacción con el exterior, y donde salen muy pocos productos nuevos al mercado.

Figura 1. Modelo de innovación cerrada

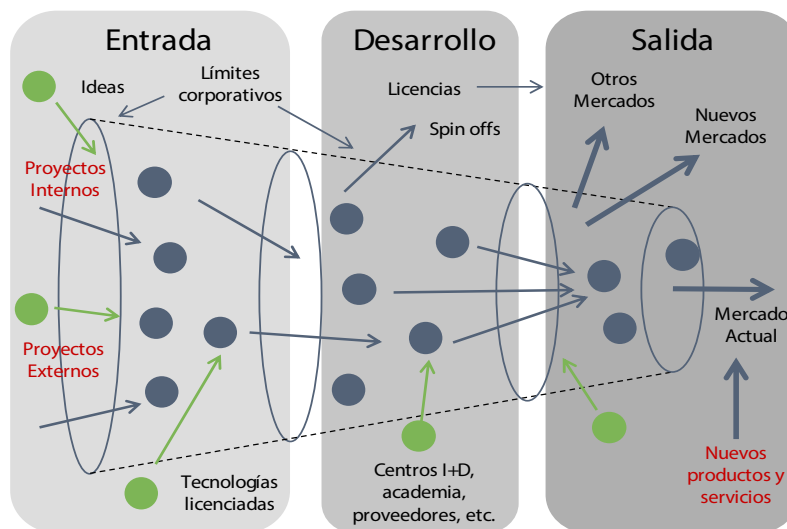


Fuente: Elaboración propia en base al trabajo del profesor Henry Chesbrough de la Universidad de California - Berkeley.

Entonces este nuevo grupo de empresas utilizaba un nuevo modelo para innovar, que no requería de las grandes inversiones de I+D que realizaban las grandes empresas tradicionales como Xerox, IBM, General Electric, entre otras. Este nuevo modelo significó un cambio de paradigma, el de enfocar todos los esfuerzos y recursos de I+D al interior de la empresa por la búsqueda de ideas y proyectos externos. Nuevas empresas, de ese momento, como Intel, Microsoft, Sun, Oracle y Cisco, identificaron oportunidades para el desarrollo de nuevas ideas en algunos emprendimientos que estaban impulsados por excolaboradores de las grandes empresas, y que en muchos casos se trataba de ideas y proyectos que habían sido rechazados o descartados por estas empresas. De esta manera surge el modelo de innovación abierta, donde además de la gestión interna de la innovación, a través de actividades de I+D, se suma la colaboración con otras empresas, ya sea emprendimientos o también proveedores y también con universidades y otros centros de I+D independientes. La colaboración puede tomar muchas formas, alianzas estratégicas o *joint ventures*, la compra de los nuevos emprendimientos o *start ups*, compra de licencias o incluso venta de licencias cuando el proyecto se desvía de la estrategia de negocios de la empresa. Este cambio, que se produjo desde inicio de los años 2000 en *Silicon Valley*, significó un cambio en la forma en que las empresas comercializaban el conocimiento industrial, ya que, con el paradigma anterior, la innovación cerrada, las empresas requerían de mucho control, ya que las empresas deben generar sus propias ideas, desarrollarlas, elaborarlas y seguir con todos los procesos de comercialización y salida al mercado de los productos. Todo este proceso implicaba proteger a toda costa la propiedad intelectual de todo el conocimiento que se desarrollaba al interior de las empresas y que les genera muchas utilidades a las compañías.

Sin embargo, el nuevo modelo de innovación abierta que le estaba dando tan buenos resultados a las nuevas empresas implicaba repensar el paradigma actual. La innovación abierta, como se puede apreciar en la Figura 2, permite que entren al embudo, proceso de innovación, ideas nuevas que no provienen del interior de la organización y competir con las ideas internas, adicionalmente los límites o fronteras del proceso permiten interacción con el exterior en todo momento, permitiendo que ya sea al inicio, durante el desarrollo o previo a la salida, las ideas y proyectos puedan entrar y salir. Entonces el proceso se vuelve más dinámico y competitivo, y al colaborar con otras empresas, universidades y centros de I+D, participan más personas con capacidades y experiencias que no necesariamente se encuentran al interior de las empresas. Esto genera procesos de innovación más eficaces y eficientes.

**Figura 2. Modelo de innovación abierta**



Fuente: Elaboración propia en base al trabajo del profesor Henry Chesbrough de la Universidad de California - Berkeley.

Si bien es cierto que el modelo de innovación abierta se observó inicialmente en un ecosistema de innovación tan competitivo como *Silicon Valley*, es un modelo que se ha extendido ampliamente a nivel global y ha trascendido al sector de tecnología para ser adoptado por sectores tan diversos como la minería, agroindustria, salud, banca, entre otros e incluso es utilizado en las entidades de gobierno para mejorar los servicios públicos. El modelo de innovación abierta se basa en la colaboración y en el entendimiento que no es posible contar con todos los mejores ingenieros e investigadores en el mercado, y siempre habrá personas con capacidades y experiencia en otras empresas, universidades y centros de I+D. Además, no es necesario que la ideas y proyectos se originen al interior de las empresas para poder generar utilidades y beneficios, la I+D externa también puede generar valor para las empresas. Finalmente, genera más valor desarrollar mejores modelos de negocio que salir antes al mercado, y esa es una diferencia fundamental entre los modelos de innovación abierta y cerrada.

## LA INNOVACIÓN Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) la innovación es un motor fundamental para el crecimiento económico y para el desarrollo y prosperidad de los países, es por ello que desarrolló el Manual de Oslo, donde se definen parámetros y guías para medir la innovación y de esta manera definir indicadores o KPI (*Key performance indicator*) para cuantificar la evolución de las políticas públicas que se plantean. Así mismo, el reporte de competitividad global más reconocido como es el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial incluye a la innovación dentro de uno de sus doce pilares. En ese sentido, es ampliamente aceptado a nivel mundial que ciencia, tecnología e innovación impulsan el crecimiento económico, desarrollo empresarial y la productividad, pero sobre todo es una herramienta fundamental para alcanzar el desarrollo humano. Es por ello por lo que las políticas públicas de los países, cada vez más, buscan desempeñar un papel articulador y estratégico para incentivar una mayor producción de investigación, desarrollo e innovación, como un importante impulsor de la competitividad y en general para generar mejores condiciones para hacer negocios y promover mayor crecimiento y prosperidad.

De acuerdo al Fondo Monetario Internacional (FMI), la relación entre innovación y crecimiento económico no es reciente y data de la primera revolución industrial, en el año 1760, que impulsaron las tasas de crecimiento gracias a la innovación en el sector transporte y disciplinas como la química y la física. Efectivamente, existe una relación positiva entre innovación y crecimiento económico de acuerdo con un estudio del FMI en 2004, por lo que impulsar la innovación genera impulsos de crecimiento, sobre todo a un nivel macroeconómico. Otro estudio de la Escuela de Negocios Kellogg señala que patentes influyentes, es decir, altamente innovadoras, fueron seguidas de periodos de alto crecimiento en productividad.

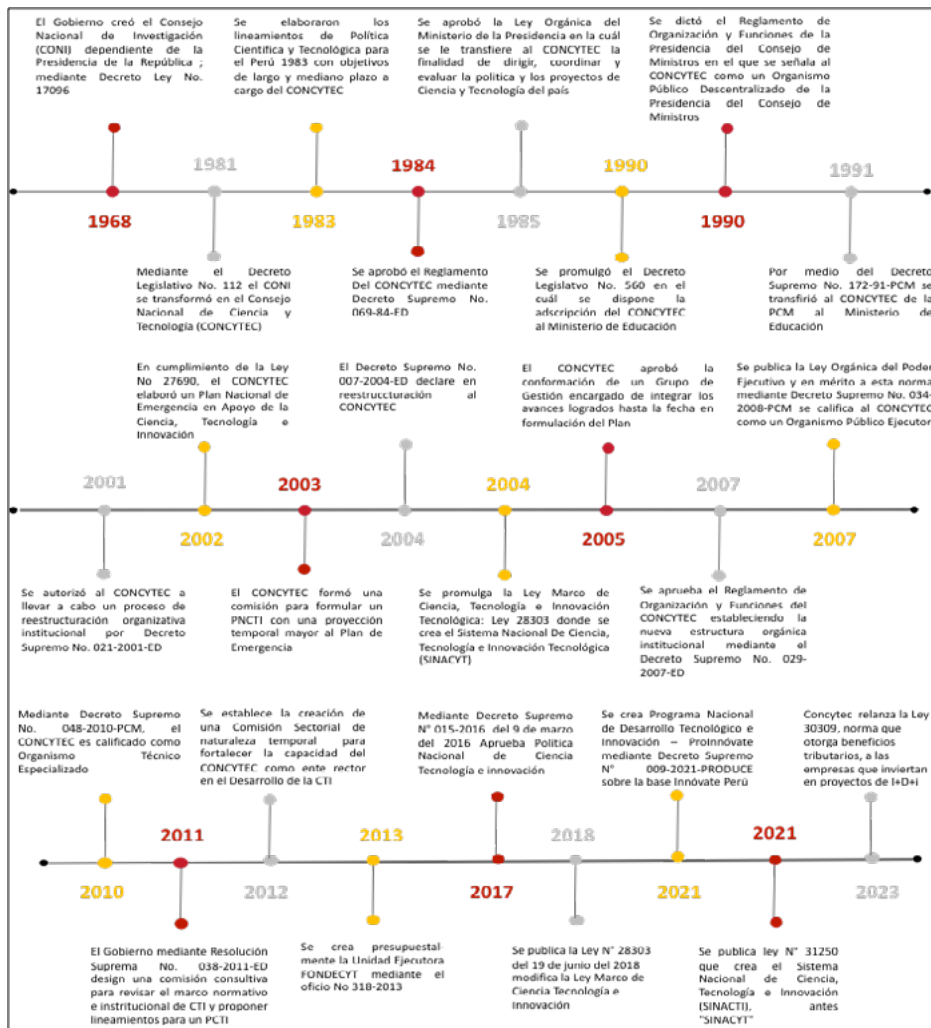
Por su parte la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) publicó el *Informe Mundial de Propiedad Intelectual 2015 – Innovación revolucionaria y crecimiento económico*, estudio que aborda los vínculos entre innovación, propiedad intelectual y rendimiento económico. En este estudio se plantea el término “innovación revolucionaria” para referirse a innovaciones que tienen un impacto transformador en la economía y la sociedad y que generan un crecimiento económico significativo. También se señala que durante la mayor parte de la historia de la humanidad no hubo crecimiento económico o fue muy gradual y recién a partir de la revolución industrial las economías más desarrolladas comenzaron a crecer al 1% y luego a más de 2% después de la segunda guerra mundial. Varias de las innovaciones que generaron este crecimiento estuvieron asociadas a mejoras en la agricultura, luego al proceso de industrialización y a la aparición del transporte ferroviario. Este estudio también plantea que “la relación entre la innovación y el crecimiento es compleja y multifacética, se trata de un vínculo recíproco: la innovación permite el crecimiento, pero el crecimiento también es necesario para la inversión y la demanda que conducen a la innovación”. Para el estudio se eligieron tres innovaciones que se han considerado en el pasado como revolucionarias, la aviación, los antibióticos y los semiconductores, además, tres tecnologías que actualmente están en pleno desarrollo que también se consideran como innovaciones revolucionarias, la impresión 3D, la nanotecnología y la robótica. Uno de los hallazgos es la importancia de que los gobiernos impulsen la inversión hacia una gran cantidad de innovaciones revolucionarias, fue el caso de la aviación, los antibióticos y los semiconductores, los que recibieron gasto de gobierno en investigación y de las políticas adoptadas para su pronta implantación. Y actualmente, de igual forma, el papel de los gobiernos está siendo fundamental para promover la I+D en impresión 3D, nanotecnología y robótica, entre otras tecnologías. Así mismo, es fundamental promover las relaciones entre academia, centros de I+D y las empresas.

## LA INNOVACIÓN EN EL PERÚ

Durante los últimos 25 años el Perú ha sido uno de los países que ha liderado el crecimiento económico en la región, pero donde realmente se ha destacado ha sido en su política macroeconómica, lo que le ha valido el grado de inversión y reconocimiento a nivel mundial, grado que resistió crisis importantes como la pandemia del COVID-19 en los años 2020 y 2021. Según el *Índice Global de Competitividad* del International Institute for Management Development – IMD, el Perú se posiciona en el lugar 55 de 64 países en la lista general. El índice de IMD considera 4 pilares, la performance económica, eficiencia de gobierno, eficiencia de negocios e infraestructura, y Perú se posiciona en lugar 53 en performance económica, en el lugar 50 en eficiencia de gobierno, en lugar 53 en eficiencia de negocios y en lugar 60 en infraestructura. En relación con innovación tenemos el *Índice Global de Innovación 2022*, realizado por la OMPI, en que el Perú aparece en el lugar 65 de 132, y el informe señala que su performance en innovación esta por debajo a lo esperado para un país de ingresos medios. Y nos ubica en el lugar 79 en infraestructura y 90 en resultados de conocimiento y tecnología. Otros resultados son lugar 109 en colaboración entre academia y empresas en investigación y desarrollo, 88 en desarrollo de clústeres, 88 en patentes de origen por PBI per capita y 108 en artículos científicos y técnicos por PBI per cápita. Y si nos comparamos con nuestros socios de la Alianza del Pacífico, Chile, Colombia y México, en el índice general, quedamos por debajo, considerando que Chile está en el lugar 50, México en el lugar 58 y Colombia en el lugar 63.

Se ve claramente una correlación entre las posiciones que tiene el Perú en los rankings de competitividad y los rankings de innovación. La innovación es necesaria para incrementar los niveles de competitividad y productividad de los países, por esta razón, los gobiernos configuran portafolios de políticas de fomento al desarrollo de actividades de ciencia, tecnología e innovación (CTI) canalizados por diferentes entes que diseñan e implementan instrumentos y estrategias para acercar la oferta a la sofisticación de productos y servicios, la apropiación de tecnología y la generación de nuevo conocimiento. El Estado peruano no ha sido ajeno a lo anterior y ha impulsado el desarrollo de un sistema nacional de CTI que se articule y colabore, entre el sector público y privado, para promover una mayor inversión en actividades de I+D, y se adopte y difunda innovación. El primer paso que da el gobierno peruano en ese sentido data del año 1968, en el que se crea el primer Consejo Nacional de Investigación (CONI). Luego no es sino hasta el año 1981 en que la CONI se transforma en lo que hoy conocemos como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología – CONCYTEC, y durante esa década se publica la primera política científica y tecnológica y su reglamento, así como una ley orgánica que le da facultades para dirigir y coordinar la política y proyectos de ciencia y tecnología en el país. Durante la década de 1990 CONCYTEC se transfirió desde la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM al Ministerio de Educación. En el año 2004 se promulga la ley marco de ciencia, tecnología e innovación tecnológica y se crea el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (SINACYT). En el año 2016 se elaboró la Política Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, Tecnología y la Innovación Tecnológica – CTI y actualmente se está trabajando en la actualización de dicha política de forma de cumplir con los requisitos para el Perú se adhiera a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). En el año 2021 se crea Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico e Innovación – ProInnovate mediante Decreto Supremo sobre la base del Programa Nacional de Innovación para la Competitividad y Productividad – Innóvate Perú, año en el que también se reorganiza el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación – SINACTI, antes SINACYT. En la Figura 3, se puede apreciar la línea de tiempo en la que se implementó el sistema nacional de ciencia y tecnología e innovación en el país.

**Figura 3. Línea de tiempo: Sistema de ciencia, tecnología e innovación Perú**



Fuente: Elaboración propia en base a Memoria Anual CONCYTEC 2019 y otras fuentes.

## SISTEMA NACIONAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN - SINACTI

En el año 2021 se publica la ley N° 31250 que crea el nuevo Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación - SINACTI en reemplazo del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica - SINACYT que había sido creado en el año 2004. Este nuevo sistema se crea debido a que el anterior marco normativo de CTI resultaba complejo y confuso, y se requiere una mayor articulación intersectorial para el impulso de planes y políticas. Lo que busca el actual sistema es eliminar la duplicidad de intervenciones para la implementación de las políticas en CTI y el reordenamiento de los fondos y programas que anteriormente no estaban integrados y mejorar los niveles de coordinación efectiva entre sus componentes. El SINACTI está organizado en tres niveles, el nivel de definición estratégica, el nivel de implementación y el nivel de ejecución.

### Nivel de definición estratégica

Este nivel está compuesto por los integrantes del sistema que diseñan la Política Nacional de CTI que establece los lineamientos y guías para la articulación de todos los actores y sectores en el sistema. El sistema depende de la Presidencia del Consejo de Ministros y el nivel de definición estratégica está compuesto por CONCYTEC, además de dos comisiones, la Comisión Multisectorial de CTI, que está compuesta por representantes de doce ministerios, la presidencia de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y la misma CONCYTEC, que realiza el seguimiento y fiscalización del cumplimiento de los objetivos de la política nacional CTI. También participa la Comisión Consultiva que está compuesta por actores de la academia, el sector público, el sector privado y la sociedad civil, con altos perfiles académicos y profesionales de amplia experiencia en CTI y provee asesoramiento experto en CTI a la Comisión Multisectorial y al CONCYTEC, para definir lineamientos de política e iniciativas para el desarrollo de CTI.

### Nivel de implementación

El nivel de implementación está compuesto por integrantes del sistema que generan las condiciones adecuadas para la implementación de la política nacional de CTI. De este nivel participan INDECOPI e INACAL los que proveen los servicios de la infraestructura de la calidad y la protección de la propiedad intelectual, el Fondo de Desarrollo CTI - FONDECTI que es el instrumento financiero que permitirá una distribución eficiente y efectiva de los recursos para la CTI. Además, esta los programas de CTI, Prociencia y Proinnóvate que operan de una forma más articulada y coordinada con todo el sistema.

### Nivel de ejecución

Son los integrantes del sistema que en la práctica ejecutan las actividades de CTI generando conocimiento e innovaciones. A este nivel participan las universidades públicas y privadas, institutos públicos de investigación, los centros de innovación productiva y transferencia tecnológica - CITE, consorcios regionales CTI, asociaciones civiles, empresas e investigadores.

## INDICADORES DE INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN EN EL PERÚ

Dos indicadores relevantes de CTI son el gasto de I+D y la cantidad de investigadores. El Perú se encuentra rezagado en gasto de I+D a nivel regional, con un estimado 0.17% del PBI (donde cerca del 80% corresponde a universidades y centros de investigación y el 20% restante a empresas privadas), si se compara con el promedio de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y el Perú) que es de 0.28% o más aún respecto al promedio de ALC de 0.65%. La brecha es mayor aun respecto al promedio OCDE (2.94%).

Los países que impulsan políticas de CTI logran alcanzar altas tasas de crecimiento de forma sostenible, donde un factor fundamental es la inversión en I+D. Si uno analiza los casos de China y Finlandia, donde sus índices de gasto son de 2.41% y 2.91% de su PBI respectivamente, la mayor parte de ese gasto lo realiza el sector empresarial, con tasas que están en torno al 70% del total del gasto, lo inverso a lo que sucede en el Perú. Hay que señalar que en los países miembros de la OCDE en la mayoría de los casos las empresas son responsables del 50% al 70% del total de la inversión en I+D. La legislación favorable para proteger "derechos de propiedad" ha estimulado al sector privado a incrementar sus inversiones, considerando que los productos desarrollados, no solo se destinan al interior del país, sino que son comercializados a nivel mundial. La situación es muy lejana en el Perú, donde las empresas solo representan un porcentaje muy bajo del total del gasto en I+D. Por otro lado, la vinculación entre las empresas y las universidades e institutos de

investigación es aún incipiente, aunque existen iniciativas puntuales donde las empresas buscan colaboración a través de las incubadoras de negocio o de las áreas de I+D de las universidades.

Por otro lado, con respecto a la cantidad de investigadores, de acuerdo con el registro nacional 2022 de investigadores RENACYT, en el Perú existen poco más de 6,800 investigadores que se dedican a actividades de ciencia, tecnología e innovación, lo que nos da una tasa de 203 investigadores por cada millón de habitantes. Según el Banco Mundial, los países de la región como Argentina, Brasil, Chile y México, nos superan ampliamente con 1,237, 888, 510, 349 investigadores por millón de habitantes respectivamente. Las cifras son mucho más amplias si uno revisa la cantidad de investigadores promedio de los países miembros de la OECD, con 5,854 investigadores por cada millón de habitantes.

No cabe duda, que a pesar de los esfuerzos por establecer un sistema nacional de CTI en el Perú, las cifras son contundentes y aún no existe la inversión suficiente, ni desde el sector público y menos desde el sector privado, para estar a la par con nuestros vecinos de la región solamente. Evidentemente si nos comparamos con países desarrollados o con la media de países de la OECD, la brecha es mucho mayor. Entonces se requiere un impulso mucho más decidido desde los gobiernos de turno, y tal vez un mayor convencimiento que apostar por mayor innovación, es también apostar por mayor crecimiento económico y mayores niveles de desarrollo y prosperidad. Entonces, a nivel público se requiere desarrollar una mayor variedad de instrumentos que impulsen el gasto en I+D, con diseños más específicos y a medida en los sectores más competitivos en nuestro país, como es el caso de la agroindustria, forestal, la minería, proveedores mineros, pesca, turismo, por mencionar los principales. Sin embargo, el sector privado también debe apostar de forma más decidida por la innovación, ya que son las industrias y las empresas las que tienen los incentivos por ser más competitivas y por salir a los mercados internacionales en mejores condiciones y capacidades para desarrollar nuevas soluciones, tecnologías e innovación. Es imperativo que los ecosistemas y clústeres de los sectores con mayores ventajas competitivas, integren a la academia y centros de I+D, apostando más recursos en investigación y en desarrollar nuevos productos y servicios más innovadores. Estas acciones tendrán un impacto directo en la competitividad y la productividad de las empresas y se generarán mayores impulsos para el crecimiento económico.

## CONCLUSIÓN

En conclusión, se han tratado dos temas centrales: la evolución de modelos de innovación (cerrada y abierta) y la relación entre innovación y crecimiento económico, para finalmente examinar la situación de la innovación en el contexto peruano.

En cuanto a los modelos de innovación, se destaca la transición desde la innovación cerrada, caracterizada por grandes inversiones internas en I+D por parte de grandes empresas, hacia la innovación abierta, impulsada por la colaboración con diversas entidades externas. Se evidencia cómo este cambio, que en un inicio se observó en Silicon Valley, ha permeado diferentes sectores y regiones, generando procesos de innovación más dinámicos y competitivos.

Se resalta la importancia de la innovación para el crecimiento económico, respaldado por la perspectiva de organismos internacionales como la OECD y el FMI. Se destaca la relación histórica entre innovación y crecimiento, subrayando la necesidad de políticas públicas que fomenten la investigación, desarrollo e innovación (I+D) para mantener la competitividad y el desarrollo.

En el caso peruano, al analizar la situación se identifican desafíos significativos. A pesar del crecimiento económico en las últimas décadas, el país enfrenta brechas notables en inversión, principalmente en I+D, además de una falta de investigadores, en comparación con países más desarrollados o de la región. Se sugiere, por ello, que tanto el sector público como privado deben reforzar su compromiso con la innovación, y que se impulse en los sectores más competitivos del país como agroindustria, forestal, la minería, proveedores mineros, pesca, turismo, entre otros, potenciando así su crecimiento.

Finalmente, es importante resaltar a la innovación como motor de crecimiento económico, se debe destacar esta necesidad de intensificar los esfuerzos del país para cerrar las brechas en inversión en I+D y en la cantidad de investigadores, a fin de impulsar la competitividad y el desarrollo nacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- OECD. (2018). *Oslo Manual 2018: Guidelines for collecting, reporting and using data on innovation*. Recuperado de <https://www.oecd.org/sti/inno/oslo-manual-2018-info.pdf>
- OECD. (2009). *Innovation in Firms: A Microeconomic Perspective*. Recuperado de <https://www.oecd.org/berlin/44120491.pdf>
- Chesbrough, H. (2003). *Open Innovation – The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*.
- Gobierno de Perú. (2016). *Política Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, Tecnología y la Innovación Tecnológica – CTI*. Recuperado de <https://portal.concytec.gob.pe/images/publicaciones/politicas/politica-nacional-cti.pdf>
- International Monetary Fund (IMF). (2004). *R&D, Innovation, and Economic Growth: An Empirical Analysis*. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp04185.pdf>
- World Intellectual Property Organization (WIPO). (2015). *Informe Mundial de Propiedad Intelectual 2015 – Innovación revolucionaria y crecimiento económico*. Recuperado de <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/es/wipo-pub-944-2022-es-world-intellectual-property-report-2022-the-direction-of-innovation.pdf>

**REVISTA  
GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA**

SE DIAGRAMÓ EN EL

**FONDO EDITORIAL USMP**

JR. LAS CALANDRIAS 151-291, SANTA ANITA, LIMA 43 -PERÚ

CORREO ELECTRÓNICO: FONDOEDITORIAL@USMP.PE

TÉLEFONO: (51-1) 362-0064 ANEXO: 3262

JUNIO 2023 LIMA - PERÚ



**REVISTA  
GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA**

Lima, Perú | V.XI. | N° 1  
enero - junio 2024



**USMP**  
UNIVERSIDAD DE  
SAN MARTÍN DE PORRES

Fondo  
Editorial



**USMP**  
UNIVERSIDAD DE  
SAN MARTÍN DE PORRES

Instituto de  
Gobierno y de  
Gestión Pública