



# Capital Humano y productividad

# Interculturalidad para una mejor inversión social: Oportunidades para el Estado Peruano rumbo al 2021

Norma Correa Aste  
Pontificia Universidad Católica del Perú

*“La cuestión no es si acaso la cultura importa (...) Eso debe ser así, dada la influencia penetrante de la cultura en la vida humana. La verdadera cuestión es, más bien, de qué manera –y no si acaso– importa la cultura. ¿Cuáles son las diferentes formas en que la cultura puede influir sobre el desarrollo?, ¿Cómo pueden comprenderse mejor sus influencias y cómo podrían estas modificar o alterar las políticas de desarrollo que parecen adecuadas? Lo interesante radica en la naturaleza y las formas de relación, y en lo que implican para la acción y las políticas públicas, y no meramente en la creencia general – difícilmente refutable– que la cultura, en efecto, importa”*

Amartya Sen<sup>1</sup>

---

## 1. Introducción

La proximidad del Bicentenario de la Nación nos ofrece una oportunidad única para reflexionar sobre un tema clave para el futuro de país pero que es poco visibilizado en los planes de gobierno: el rol de la cultura en los procesos de desarrollo del país. Si bien el Perú está conformado por un crisol de culturas, las valoraciones sobre dicha diversidad son mixtas. Es posible identificar dos grandes tendencias a nivel del discurso público. Por un lado, destaca la aproximación celebratoria hacia la diversidad cultural, basada en

su reconocimiento como fuente de orgullo nacional y elemento constitutivo del patrimonio material e inmaterial. Por otro lado, existe una visión que coloca a la diversidad cultural en tensión con los procesos de modernización del país.

El Plan Bicentenario reconoce a la diversidad cultural como un derecho ciudadano y enfatiza la urgencia de cerrar las brechas de oportunidades que afectan a los pueblos indígenas y a la población afroperuana, lo cual es un enfoque acertado y muy relevante en el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo de Inclusión Social (MIDIS, 2013a). Paradójicamente, este planteamiento coexiste con una visión de la cultura como obstáculo para la modernización del país, tal y como se sugiere el siguiente párrafo:

*“Teniendo en cuenta el derecho a la diversidad cultural, crear las condiciones institucionales nacionales a través de la dación de políticas públicas inclusivas en beneficio de los pueblos indígenas y afroperuanos, favoreciendo el emprendimiento, la cultura de éxito, la superación de la “cultura de bien limitado” y la “igualación hacia abajo”, que son rezagos de la cultura del atraso que obstaculizan los objetivos de modernización productiva e inclusiva”* (CEPLAN, 2011: 47)

Como explica Romero (2005), cultura y desarrollo son muchas veces percibidas como categorías divorciadas, toda vez que la cultura estaría ligada a la esfera del pasado (tradiciones, herencias y costumbres), mientras que el desarrollo constituye una categoría a futuro. Sin embargo, la cultura es la dimensión desde la cual se crean las ideas de futuro y las capacidades de aspiración (Appadurai 2004), razón por la cual es considerada como un activo fundamental para el desarrollo (Rao y Walton, 2004). Desde la Antropología se ha enfatizado la importancia de reconocer la existencia de diferentes visiones y estrategias asociadas al progreso, bienestar, vulnerabilidad y pobreza, las cuales deben ser comprendidas para mejorar el diseño e implementación de las políticas y programas que buscan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (Gardner y Lewis, 2015; Sardan, 2005). Asimismo, también se ha llamado la atención sobre la importancia de evidenciar los efectos directos e indirectos de las intervenciones de desarrollo en las mentalidades y comportamientos de los ciudadanos con el fin de mejorar su efectividad y las perspectivas de sostenibilidad de sus resultados (Ferguson, 2015; Correa y Roopnaraine, 2014).

Resulta de suma relevancia para nuestro país avanzar en una discusión sobre los nexos entre cultura y desarrollo desde un enfoque basado en evidencia y orientado al ciclo de políticas públicas. También resulta crítico crear instrumentos técnicos que permitan incorporar la dimensión cultural en los procesos de planificación de políticas. Esto ciertamente no constituye una panacea que garantice el éxito de dichas intervenciones, pero sí resulta necesario para: a) comprender mejor los contextos de intervención, lo cual es de absoluta relevancia en un país multicultural y plurilingüe como el Perú; b) incorporar las visiones,

---

1 Sen (2004:37-38).

prioridades y necesidades de los potenciales usuarios; c) identificar las perspectivas de sostenibilidad de los resultados y de los cambios promovidos por las políticas públicas (Correa, 2011).

El Perú tiene mucho camino por recorrer en lo referido a la adaptación de las políticas públicas para operar con mayor efectividad en contextos con alta diversidad cultural. Este documento busca contribuir con este debate a través de la discusión sobre las contribuciones del enfoque intercultural para mejorar inversión social. Para ello centraremos nuestras propuestas en dos ámbitos: a) Fortalecimiento de la institucionalidad intercultural, b) Promoción de innovaciones de políticas. Consideramos que estos aspectos son centrales para ir más allá de la celebración de la diversidad cultural *per se* con el fin de generar oportunidades concretas que transformen la estructura de desigualdades que afectan históricamente a los pueblos indígenas y a las poblaciones afroperuanas y, de esta manera, avanzar en la creación de un país con prosperidad para todos. Para lograr este objetivo no solo se requiere voluntad política, sino también más recursos y mejores capacidades estatales para responder de manera eficiente a la diversidad cultural, étnica, lingüística y geográfica que caracteriza a nuestro país. Asimismo, es necesario avanzar en el “aterrizaje técnico” del enfoque intercultural, a través de la elaboración de metodologías, indicadores e instrumentos técnicos que faciliten su incorporación en el diseño, implementación y evaluación de políticas. Finalmente, resulta muy importante que el próximo gobierno construya sobre los avances realizados por administraciones previas y que fortalezca aquellas iniciativas con potencial y que han probado dar buenos resultados. En breve, el próximo gobierno debe potenciar la capacidad del Estado para aprender de sí mismo, extraer lecciones de la experiencia acumulada, así como ampliar los vínculos y el trabajo colaborativo con las organizaciones representativas de los pueblos indígenas y agrupaciones afroperuanas.

---

## 2. ¿Para qué sirve el enfoque intercultural en las políticas públicas?

Las políticas públicas son instrumentos claves para construir una sociedad más justa donde las oportunidades de progreso lleguen a todos los peruanos sin importar su lugar de nacimiento, etnia o nivel socio-económico. Normalmente las políticas públicas son evaluadas en términos de su efectividad, costo-beneficio e impacto. Sin embargo, existe una dimensión muchas veces olvidada, pero que resulta central para brindar sostenibilidad a los cambios promovidos por dichas políticas: la calidad de la relación que se establece entre el Estado y la ciudadanía. La interculturalidad, entendida como enfoque transversal del ciclo de políticas públicas,

puede contribuir a mejorar los términos y la calidad de la relación que se establece entre el Estado y la ciudadanía. ¿De qué manera?: contribuyendo a que las políticas públicas estén mejor adecuadas a las necesidades diferenciadas de los usuarios, así como promover un clima de confianza hacia el Estado. Siguiendo a Correa (2011) las aplicaciones del enfoque intercultural en las políticas públicas pueden generar externalidades positivas en los siguientes ámbitos:

- Contribuir a mejorar la efectividad del sistema de inclusión social para la lucha contra la pobreza y desigualdad. El enfoque intercultural puede contribuir a mejorar la calidad, accesibilidad y pertinencia cultural de los servicios y programas de inversión social necesarios para avanzar en el cierre de brechas y en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- Generar una valoración positiva de la diversidad cultural para fortalecer la cohesión social y el respeto a la diferencia.
- Promover la innovación en los esquemas de política públicas para mejorar la atención de grupos históricamente excluidos.

Hasta hace algunos pocos años atrás, la aplicación del enfoque intercultural en políticas o programas públicos era infrecuente, con excepción de sectores pioneros como salud y educación. En un diagnóstico sobre la aplicación del enfoque intercultural en las políticas públicas al año 2010, Correa (2011) identifica una serie de desafíos como: a) falta de una rectoría institucional; b) dispersión de iniciativas de baja escala; c) poca o nula articulación intersectorial; d) dependencia al financiamiento de la cooperación internacional; e) falta de aterrizaje técnico del enfoque intercultural; f) limitada evidencia para informar el diseño de políticas públicas y; g) falta de capacidades de gestión intercultural dentro de los aparatos estatales. Parte importante de las iniciativas existentes no respondían a una política clara de Estado o, a la voluntad política expresa del gobierno, sino que habían sido posibles gracias a la iniciativa y visión de funcionarios específicos o, a requerimientos provenientes de las agencias de cooperación internacional. La creación del Ministerio de Cultura en el año 2010 marcó un hito en la evolución del marco institucional de la interculturalidad en el Perú<sup>2</sup>, pues incluyó en su diseño a un Viceministerio especializado en la materia. De esta manera, se definía una rectoría sectorial que permitió generar nuevas oportunidades para posicionar al enfoque intercultural en la agenda de la gestión pública.

En la actualidad se cuenta con un planteamiento oficial sobre la aplicación del enfoque intercultural en el marco de los procesos de reforma y modernización del Estado, lo cual está expresado en los documentos oficiales “*Servicios Públicos con Pertinencia Cultural, Guía para*

---

2 Para mayor información sobre la evolución del marco institucional referido a la interculturalidad, referirse a Abanto (2011), Balarín (2012), Alza y Zambrano (2015).

la *Aplicación del Enfoque Intercultural en la Gestión de los Servicios Públicos* (Ministerio de Cultura, 2014) y *Manual para mejorar la atención a la ciudadanía en las entidades de la administración pública. Versión actualizada con enfoque de interculturalidad y género* (PCM-GIZ, 2015). Ambas fuentes presentan una definición de interculturalidad como herramienta analítica para reconocer diferencias culturales y como postura ética para generar relaciones entre distintos grupos étnico-culturales sin discriminación ni exclusión. Asimismo, se plantea que la acción del Estado reconozca e incorpore las concepciones de bienestar y desarrollo de los grupos étnico-culturales en la prestación de servicios, así como garantizar el acceso a oportunidades y ejercicios de sus derechos. Finalmente, estos documentos clarifican la forma cómo el Estado Peruano entiende la aplicación del enfoque intercultural en la gestión pública: como un *proceso de adaptación* –a nivel normativo, administrativo y de servicio civil– en las instituciones públicas para atender las necesidades de los grupos étnico-culturales del país (Ministerio de Cultura, 2014).

En este contexto, es muy importante tener en cuenta que a pesar de sus potencialidades, el enfoque intercultural no constituye una panacea para resolver los múltiples desafíos que enfrentan las operaciones de los programas y servicios públicos en contextos culturalmente diversos marcados por elevados niveles de pobreza y la débil presencia del Estado. Si bien el enfoque intercultural contribuye a mejorar la comunicación entre el Estado y la ciudadanía, no asegura el establecimiento de consensos. Asimismo, es preciso evitar el error analítico de atribuirle a la cultura resultados, problemas o tensiones que son más bien explicados por variables económicas, sociales y políticas.

---

### 3. Etnicidad y agenda social pendiente

Durante la historia republicana se han acentuado patrones de desigualdad que han afectado especialmente a los pueblos indígenas (Thorp y Paredes, 2011; Figueroa, Altamirano y Sulmont, 1996) y a la población afro-peruana (Benavides *et al.*, 2015; Valdivia, 2013). Esta situación ha impactado negativamente en el bienestar y en la calidad de vida de dichos ciudadanos, quienes enfrentan una mayor incidencia de pobreza, menores niveles de acceso a oportunidades de salud, educación y empleo de calidad, así como están expuestos a prácticas discriminatorias que limitan su ejercicio de derechos.

#### 3.1 Pueblos indígenas

De acuerdo a estimaciones realizadas por el Banco Mundial, el Perú tenía 7.6 millones de ciudadanos indígenas hacia el 2010, quienes representaban al 26%

de la población a nivel nacional. Dichos ciudadanos forman parte de 52 pueblos indígenas que cuentan con 47 idiomas nativos (Banco Mundial, 2015: 25-26). El patrón de residencia de la población indígena del Perú está fuertemente asociado a las comunidades nativas ubicadas en zonas rurales, ámbito geográfico donde se concentra el 48.8% de los pobres a nivel nacional (INEI 2015: 51). Sin embargo, los patrones de residencia de la población indígena vienen siendo transformados por los procesos de migración y existe una proporción importante de indígenas que residen de manera temporal o permanente en las ciudades, a las cuales acuden en búsqueda de mejores oportunidades de educación y trabajo, pero también por el interés de experimentar la vida urbana (Espinosa de Rivero, 2009; Ortega, 2015). De acuerdo a los datos del Censo 2007, 53% de la población indígena del Perú es urbana y 47% rural, lo cual está en sintonía con la tendencia observada a nivel regional: cerca de la mitad de la población indígena de América Latina es urbana (Banco Mundial, 2015: 31). Para el caso peruano, estos datos no deben interpretarse como una pérdida de relevancia de la institución comunal, sino más bien como un reflejo de la diversificación de las estrategias económicas y de sobrevivencia de las familias indígenas en contextos marcados por la extrema pobreza y la degradación de los recursos naturales. Sin embargo, dadas las duras condiciones y falta de oportunidades que se enfrentan en las ciudades, la migración suele operar de manera temporal, lo cual supone desafíos para la implementación de los programas de protección social, cuyos diseños normalmente presuponen usuarios con una residencia permanente.

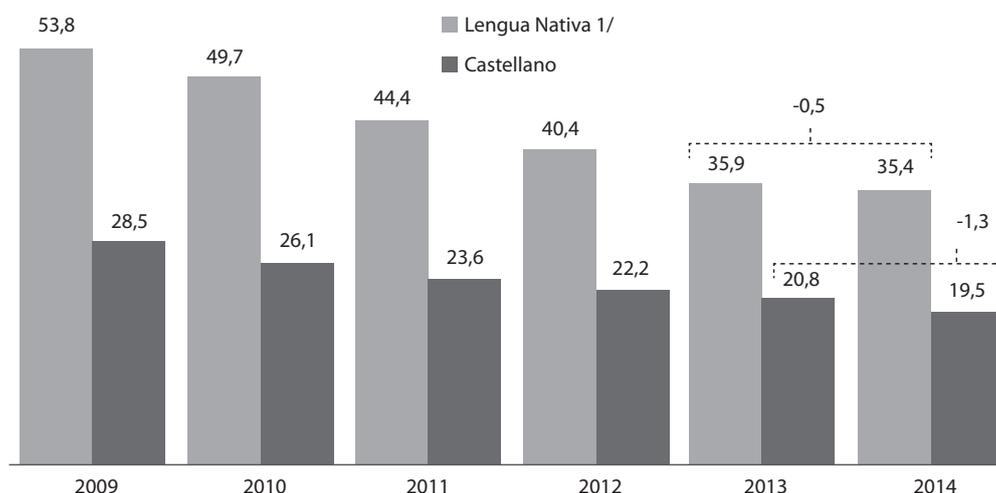
La incidencia de pobreza en la población indígena supera significativamente a la encontrada en la población no indígena. De acuerdo al último reporte oficial del Instituto Nacional de Estadística, la incidencia de la pobreza total en la población indígena (35.4%) sigue siendo casi el doble que la encontrada en la población cuya lengua materna es el castellano (19.5%)<sup>3</sup>. Un dato clave es que la incidencia de pobreza extrema es mayor entre la población indígena, donde 8,5% son pobres extremos frente a un 3.3% reportado para la población cuya lengua materna es el castellano (INEI 2015). Estos datos demuestran que, a pesar de la notable reducción de la pobreza experimentada por el Perú en la última década, la pobreza indígena sigue siendo un gran desafío para las políticas de protección social. Además de la pobreza, la población indígena tiene un menor nivel de acceso a servicios públicos, especialmente a educación y salud, lo cual genera brechas que afectan de manera especial a las mujeres y los niños (Banco Mundial, 2015; Benavides *et al.*, 2010; Vásquez, 2008).

Como se observa en el gráfico 1, la incidencia de pobreza total en la población con lengua nativa se ha reducido en los últimos cinco años, pero es preciso

---

3 El Instituto Nacional de Estadísticas mide la diversidad étnico-racial a partir de dos variables: lengua materna y auto-percepción étnica. En la categoría lengua nativa se incluye al quechua, aymara y lenguas amazónicas. El próximo censo 2017 incluirá mejoras metodológicas para optimizar y ampliar los datos disponibles sobre los pueblos indígenas y población afroperuana.

Gráfico 1: Incidencia de pobreza según lengua materna 2009 - 2014



Fuente: INEI, 2015  
1/ Quechua, aymara y lenguas amazónicas

tomar en cuenta que dicha cifra engloba a la población quechua, aymara y amazónica. Históricamente la situación de pobreza, exclusión y vulnerabilidad de los pueblos indígenas amazónicos ha sido invisibilizada de la planificación de políticas públicas. Esto puede explicarse por varias razones, entre ellas la forma cómo el Estado Peruano ha conceptualizado a la Amazonía: un espacio vacío con vastos recursos naturales por explotar (Barclay, 1991). Otros aspectos significativos han sido la falta de datos estadísticos rigurosos para orientar los sistemas de focalización, así como el menor peso demográfico de los pueblos indígenas amazónicos. Los programas sociales tienen mayor experiencia operativa en la zona andina, donde usualmente se han probados sus pilotos y donde se han concentrado sus bolsones de usuarios.

Sin embargo, el posicionamiento de la Amazonía en la opinión pública nacional ha cambiado significativamente en la última década. Esto se debe a una serie de factores, entre los cuales destaca la preocupación por el medio ambiente, el desarrollo de proyectos extractivos, la mayor visibilidad nacional e internacional de las organizaciones indígenas representativas, entre otros. Cabe también señalar que el conflicto social conocido como el “Baguazo” constituyó un punto de quiebre a nivel de la opinión pública, pues puso en evidencia la dramática situación de los pueblos indígenas amazónicos. Entre los avances más significativos que se han realizado en los últimos años destacamos la medición de la población en proceso de inclusión (PEPI)<sup>4</sup> del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, en cuya composición se incluye la variable de etnicidad, lo cual ha permitido visibilizar la pobreza a nivel distrital en contextos amazónicos.

### 3.2 Población afroperuana

La población afroperuana es un grupo históricamente excluido que ha recibido muy poca atención por parte de las políticas públicas, las agendas de investigación académica e, incluso, las estadísticas nacionales. El debate sobre la etnicidad de los afroperuanos no está centrado en la lengua nativa o el territorio –como es en el caso de los pueblos indígenas– sino en la raza. Los afroperuanos son castellano hablantes que residen principalmente en zonas costeras urbano-marginales y cuyas organizaciones representativas han tenido menor protagonismo político que sus contrapartes indígenas (Valdivia, 2013). Sin embargo, en el transcurso de la última década la problemática de los afroperuanos ha sido visibilizada debido a iniciativas civiles de lucha contra la discriminación y el racismo. Sin embargo, uno de los principales cuellos de botella para el diseño de políticas dirigidas a esta población era la carencia de información confiable sobre su magnitud y características socio-económicas.

Recientemente se ha publicado el primer estudio socio-económico sobre dicha población basado en una muestra representativa de hogares a nivel nacional (Benavides *et al.*, 2015), el cual constituye un aporte muy valioso para comprender las dinámicas de exclusión que afectan a esta población. Siguiendo con esta fuente, los afroperuanos experimentan condiciones que agudizan su situación de vulnerabilidad y constituyen trampas de pobreza, entre las cuales se destaca la precariedad del empleo, el deterioro de las condiciones de vivienda y los bajos niveles de ingresos, especialmente entre las mujeres. Asimismo, persiste la brecha educativa a nivel de la educación superior, pues la tasa de acceso de la población afroperuana es menor al promedio nacional: 33.1% frente a 43.4%, respectivamente. Finalmente, para el 58% de los encuestados la discriminación racial es causa de la pobreza, siendo mayor la incidencia reportada en zonas urbanas (Benavides *et al.*, 2015). Estudios previos, como Valdivia *et al.*, (2007), señalaron que casi el 40% de los afrodescendientes se encuentra fuera de la población económicamente activa (Valdivia *et al.*, 2007).

<sup>4</sup> La medición realizada en el 2012 identifica como población excluida en proceso de inclusión al 16% de la población nacional (4.8 millones de personas), quienes pertenecen al quintil más pobre, residen en zonas rurales, tienen lengua materna indígena, padre o madre sin primera completa (MIDIS 2013b)

---

## 4. Marco institucional: avances y desafíos

Los avances realizados durante la administración de Ollanta Humala han sido muy importantes a nivel del establecimiento de la agenda de políticas y el desarrollo del modelo organizacional del ente rector en la materia: el Viceministerio de Interculturalidad. Durante su primer lustro de existencia, dicha institución ha logrado avances en tres frentes:

- a. **Fortalecimiento del marco jurídico e institucional.** Entre las medidas más importantes destaca la implementación del derecho de la consulta previa establecido en el convenio 169 de la OIT<sup>5</sup>. Si bien este proceso ha enfrentado una serie de desafíos que requieren ser superados para mejorar su implementación (Diez, 2014), esta reforma ha colocado al Perú en la vanguardia a nivel de América Latina (Sanborn y Paredes, 2015) y ha sido clave para posicionar el derecho de los pueblos indígenas en el debate político nacional (Balbuena 2015e; Lanegra 2015e; Merino y Lanegra, 2013)<sup>6</sup>. Finalmente, cabe destacar que el proceso de implementación de la consulta previa ha acelerado los esfuerzos por mejorar los sistemas de información disponibles sobre los pueblos indígenas, así como generar capacidades estatales de gestión intercultural. Prueba de ello es la creación de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas y Originarios, así como la capacitación y certificación oficial de intérpretes en lenguas nativas y originarias<sup>7</sup>.
- b. **Promoción de iniciativas inter-sectoriales.** Este ámbito ha sido menos visible ante la opinión pública –en claro contraste con la consulta previa–, pero resulta clave para viabilizar el trabajo intersectorial. Aquí destacamos la reciente publicación de la “*Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural*” (Decreto Supremo N° 003-2015 MC), la cual constituye una norma de aplicación obligatoria por todos los sectores y niveles de gobierno del Estado. Por otro lado, existe una iniciativa de coordinación inter-sectorial a través del Grupo de Trabajo de Comunidades Nativas Amazónicas, el cual ha sido clave para facilitar

la llegada de servicios en zonas de frontera<sup>8</sup>. Finalmente, a través del concurso “Buenas prácticas interculturales en la gestión pública”<sup>9</sup> se ha generado un espacio para documentar experiencias de adaptación de servicios por instituciones públicas.

- c. **Introducir las problemáticas del racismo y discriminación en la agenda de políticas públicas.** Se han promovido acciones de reconocimiento positivo de la diversidad, entre las que destaca la plataforma “Alerta contra el Racismo”<sup>10</sup> que ha logrado un buen posicionamiento ante la opinión pública. Sin embargo, resulta central profundizar estos esfuerzos para transitar de la denuncia a la prevención, para lo cual resulta clave incluir al sector educación.

El Viceministerio de Interculturalidad (VMI) ha logrado transitar desde una aproximación inicial de carácter folklorista hacia una agenda enmarcada en políticas públicas. A pesar de los avances realizados, el marco institucional de la interculturalidad aún no tiene la robustez que requiere un país pluricultural y multilingüe como el Perú. El Viceministerio de Interculturalidad debe ser más visible dentro del aparato estatal sobre la base de soluciones de gestión que permitan aterrizar las políticas y lineamientos existentes en cambios concretos a nivel de los servicios públicos universales y focalizados.

---

## 5. Propuestas de política

El próximo gobierno enfrenta un doble desafío. Por un lado, se requiere transversalizar el enfoque intercultural con una orientación hacia resultados. Empero, para que esto pueda ser posible, es preciso fortalecer las capacidades estatales para una gestión intercultural efectiva. Siendo este un proceso de cambio de largo aliento, proponemos priorizar 4 ámbitos de acción:

- a. **Articulación con otros sectores del Estado.** La transversalización del enfoque intercultural requiere necesariamente del compromiso decidido de los sectores responsables de brindar

---

5 El Vice-Ministerio de Interculturalidad desarrolló el reglamento de la Ley N. 29785 (DS N. 001-2012-MC). De acuerdo a información oficial, a Enero 2016 se habían implementado 22 procesos de consulta previa sobre lotes de hidrocarburos, proyectos de infraestructura, áreas naturales protegidas y políticas públicas, de los cuales 18 alcanzaron acuerdos. Fuente: [www.consultaprevia.cultura.gob.pe](http://www.consultaprevia.cultura.gob.pe)

6 Este documento no tiene por objetivo presentar un balance sobre la implementación del derecho de la consulta previa en el Perú. Para ello se sugiere consultar las siguientes fuentes especializadas: Diez (2014); Sanborn y Paredes (2015); Merino y Lanegra (2013).

7 Un elemento clave para la implementación de esta política es la oficialización del alfabeto de 24 lenguas indígenas, principalmente amazónicas, realizada por el Ministerio de Educación en junio 2015. Cabe señalar que sólo las lenguas quechuas y aymara tenían reconocimiento oficial desde 1985.

---

8 El Grupo de Trabajo de Comunidades Nativas Amazónicas fue creado en el marco de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS). Dicho grupo, conocido como el CIAS Amazónico, está conformado por sub-grupos técnicos (Identidad, Programas sociales y protección social, Servicios básicos, Acceso a servicios de salud y educación, Territorio y recursos naturales, Aspectos presupuestales e incentivos, desarrollo productivo) conformados por varios sectores y liderados por un ministro. Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros, [www.pcm.gob.pe](http://www.pcm.gob.pe)

9 Para mayor información sobre las experiencias premiadas por el Premio Buenas Prácticas de Gestión Intercultural, referirse a: [www.cultura.gob.pe/concursosbpi](http://www.cultura.gob.pe/concursosbpi)

10 Para mayor información referirse al sitio web: [www.alertacontraelracismo.pe](http://www.alertacontraelracismo.pe)

los servicios públicos universales y focalizados. El CIAS Amazónico es un caso emblemático que ha demostrado potencial para avanzar en el cierre de brechas y optimizar las intervenciones intersectoriales. Este es un modelo que debe mantenerse y replicarse.

- b. **Coordinación entre los tres niveles de gobierno.** Resulta indispensable definir una estrategia clara y sostenible para comprometer a los gobiernos subnacionales en la implementación de medidas concretas a favor de los pueblos indígenas y población afroperuana. Será clave garantizar que las acciones no se limiten a celebraciones de la diversidad cultural, sino que también incluyan compromisos presupuestales orientados a mejorar el desarrollo social, capacidades productivas y el acceso a oportunidades de educación y empleo.
- c. **Renovación de la agenda de políticas.** A pesar de la gravedad y persistencia de la pobreza indígena, los actuales lineamientos del Vice-Ministerio de Interculturalidad no incluyen el desarrollo económico y productivo. Consideramos que este tema debe incorporarse en su agenda de trabajo, pues es indispensable generar conocimiento especializado sobre las dinámicas y las transformaciones de los sistemas económicos y productivos indígenas para orientar las políticas de lucha contra la pobreza. Es importante tomar en cuenta que la gran mayoría de programas públicos de desarrollo socio-económico han sido probados en contextos andinos y, posteriormente, expandidos a la Amazonía sin introducir adaptaciones relevantes al contexto. Asimismo, resulta necesario crear una plataforma de trabajo sobre desarrollo económico y productivo con la participación activa de las organizaciones representativas, de manera que la planificación estatal tome en cuenta la visión de desarrollo, prioridades y experiencia acumulada desde la institucionalidad indígena. Proponemos que el Viceministerio de Interculturalidad lidere un proceso de generación de conocimiento e identificación de buenas prácticas, de manera que los sectores responsables de implementar programas de inclusión económica y productiva cuenten con información validada para mejorar sus diseños y operaciones. Asimismo, dicho esfuerzo también debe incluir acciones de incidencia política para el establecimiento de acuerdos al más alto nivel para priorizar la inclusión económica y productiva de los pueblos indígenas desde enfoques e instrumentos acordes a su visión de desarrollo.
- d. **Cultura de evaluación.** Es necesario que el Vice-Ministerio de Interculturalidad lidere un esfuerzo para generar evidencia sobre la efectividad de la transversalización del enfoque intercultural en el logro de resultados y en la satisfacción de los usuarios de los servicios públicos universales y focalizados. Es muy importante recordar que

generar este tipo de evidencia resulta clave para legitimar la utilidad del enfoque dentro y fuera del Estado.

A continuación se propone una agenda de acción rumbo al 2021, organizada en tres ejes estratégicos<sup>11</sup>.

## Eje 1: Institucionalidad

**Objetivo:** Fortalecimiento del Viceministerio de Interculturalidad

### Acciones:

- Generación de instrumentos técnicos para la incorporación del enfoque intercultural en los procesos operativos de los servicios públicos universales y focalizados.
- Desarrollo de un sistema de monitoreo y evaluación que permita generar evidencia sobre la eficacia del enfoque intercultural en la mejora de los servicios públicos y en el logro de resultados de desarrollo.
- Establecimiento del Sistema Funcional “Interculturalidad y Políticas Públicas” bajo la rectoría del Ministerio de Cultura. Este mecanismo contemplado en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo facilita la articulación de acciones intersectoriales que son necesarias para hacer operativo un enfoque transversal como el de la interculturalidad. El diseño de este sistema debe contar con un núcleo básico liderado por el Ministerio de Cultura, un espacio consultivo integrado por organizaciones representativas y expertos independientes, así como con la participación activa de las Gerencias de Desarrollo Social y Desarrollo Económico de los gobiernos regionales con mayor población indígena y afroperuana. Los roles del sistema funcional son: a) Fiscalización, monitoreando la efectiva aplicación del enfoque intercultural en los servicios públicos universales y focalizados; b) Promoción, identificando modelos replicables, aprendizajes intersectoriales y buenas prácticas.

## Eje 2: Talento

**Objetivo:** Promover una tecnocracia culturalmente diversa en el marco de la reforma del servicio civil.

### Acciones:

- Creación de un Programa Nacional de Formación en Gestión Pública dirigido a profesionales indígenas y afro-peruanos, liderado por SERVIR. Este programa generará canales de acceso competitivos y meritocráticos a posiciones en la administración pública, como medida de acción afirmativa desde el Estado. Los profesionales indígenas y afrodescendientes deberán ser seleccionados a través de un concurso público y ser menores de 40 años. Los seleccionados pasarán por una primera etapa de formación en gerencia pública y, luego de ser evaluados, podrán ser

11 En esta sección se recogen algunas propuestas planteadas en un trabajo previo por la autora (Correa, 2011), pues se consideran de relevancia para el próximo gobierno.

asignados en posiciones de gobiernos regionales con mayor proporción de población indígena y afrodescendiente. Esta propuesta busca generar una tecnocracia competitiva que sea también culturalmente diversa.

- Crear programas de capacitación para la generación de competencias interculturales dirigidos a funcionarios públicos de los sectores con mayor interacción con la población (salud, justicia, educación, programas sociales).

- La tabla 1 detalla las orientaciones propuestas para dicho fondo. Este fondo brindará incentivos para la creación de esquemas de política novedosos, desarrollados por universidades, centros de investigación, ONG en alianza con instituciones públicas. Es importante precisar que el objetivo del fondo no es financiar investigaciones *per se*, sino más bien el diseño de “soluciones de políticas” basadas en evidencia que puedan ser replicables y escalables.

### Eje 3: Innovación

**Objetivo:** Mejora o creación de instrumentos de política intercultural orientados a la inversión social

#### Acciones:

- Diseño de un fondo concursable de innovación en políticas públicas para la creación de soluciones en dos niveles: a) superación de las barreras de acceso a servicios y programas públicos que enfrentan los grupos étnicos-culturales, b) generación de nuevos instrumentos para responder a problemáticas específicas que enfrentan los grupos étnicos-culturales (deserción escolar, limitada participación en el mercado laboral, etc.).

**Tabla 1: Orientaciones del Fondo de Innovación en Políticas Públicas – Interculturalidad**

Eje – Enfoque Intercultural	Ejemplos
Superación de barreras (socioculturales, legales, económicas, físicas) que limitan o impiden el acceso a servicios públicos por parte de los grupos étnicos-culturales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generación de protocolos para el registro de nombres indígenas y apellidos cruzados en el sistema nacional de identificación.</li> <li>• Campañas móviles y gratuitas de documentación en zonas con alta presencia de indocumentados indígenas.</li> <li>• Generación de competencias interculturales en servidores públicos que interactúan de manera directa con el ciudadano (por ejemplo, registradores de RENIEC, conciliadores y árbitros judiciales).</li> <li>• Acceso a la información sobre servicios y programas públicos en lenguas originarias, especialmente aquellos vinculados a la justicia.</li> </ul>
Diseño de soluciones <i>ad hoc</i> desde un enfoque étnico que respondan a vulnerabilidades específicas enfrentadas por los grupos étnicos-culturales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generación de esquemas de Educación Intercultural Bilingüe para la educación secundaria y educación superior, incluyendo zonas urbanas.</li> <li>• Políticas de acción afirmativa para ampliar el acceso y disminuir la deserción de jóvenes indígenas y afrodescendientes en programas de educación superior (técnica y universitaria).</li> </ul>
Esquemas de atención especial para grupos étnicos-culturales en programas que no están diseñados con criterios étnicos, pero que los incluyen como beneficiarios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adaptación de los procesos operativos de los programas sociales y productivos para mejorar su implementación y evaluación</li> </ul>
Políticas interculturales dirigidas a la población en general	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusión en la currícula nacional de contenidos de calidad sobre diversidad cultural, etnicidad e interculturalidad, tanto a nivel primaria y secundaria.</li> <li>• Generación de competencias interculturales en los programas de formación universitaria y técnica superior, priorizando aquellas carreras que generan profesionales claves en la provisión de servicios públicos (abogados, médicos, profesores).</li> <li>• Incorporación de conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas (educación, salud, medio ambiente) y su visión de desarrollo para informar el diseño, implementación y evaluación de políticas.</li> <li>• Diseño de políticas lingüísticas para la protección y promoción de lenguas originarias.</li> </ul>

Fuente: Correa, 2011

## 6. Bibliografía

- Abanto, A. (2011) La Institucionalidad Indígena en el Perú. *Revista Argumentos* 5 (3)
- Alza, C y Zambrano (2015) *Pueblos indígenas y establecimiento de agenda. Cambios en la estructura organizacional en el Estado Peruano (2000-2011)*. Buenos Aires: CLACSO.
- Appadurai, A. (2004) *The capacity to aspire: culture and the terms of recognition*. En: Rao, V. and M. Walton (Eds.) *Culture and Public Action*. Stanford: Stanford University Press.
- Balarín, M. (2012) *El Estado y el desarrollo de la institucionalidad intercultural en el Perú*. Lima: GRADE.
- Balbuena, P. (2015e) *Entrevista a la Viceministra de Interculturalidad, Sra. Patricia Balbuena*. Lima, 29 de octubre 2015.
- Banco Mundial (2015) *Latinoamérica indígena en el siglo XXI*. Washington DC: Banco Mundial. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO.
- Barclay, F. et al. (1991) *Amazonía 1940-1990. El Extravío de una Ilusión*. Lima: Terra Nova y Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Benavides, M. et al. (2015) *Estudio especializado sobre población afroperuana*. Lima: Ministerio de Cultura y GRADE.
- Benavides, M. et al. (2010) *Estado de la Niñez Indígena en el Perú*. Lima: INEI y UNICEF.
- Calderón, L. (2000) *Imágenes de Otredad y de Frontera: Antropología y Pueblos Amazónicos*. En: Degregori, C (ed) *No hay país más diverso: Compendio de Antropología Peruana* pp. 235-277. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2011) *Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021*. Lima: CEPLAN.
- Correa, N. y T. Roopnaraine (2014) *Pueblos indígenas y programas de transferencias condicionadas. Estudio etnográfico sobre la implementación y los efectos socio culturales del Programa Juntos en seis comunidades andinas y amazónicas de Perú (1a Edición)*. Washington D. C: Inter-American Development Bank.
- Correa, N. (2011) *Interculturalidad y Políticas Públicas. Una Agenda al 2016*. Lima: CIES
- Diez, A. (2014) *La consulta oficiosa y la consulta oficial. Los casos de la reserva Maijuna y del reglamento de la ley de consulta en el Perú*. Documento de trabajo ICSO N° 2 / 2014. Lima: Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Universidad Diego Portales.
- Diez, A. (2005) *Legislación Peruana e Interculturalidad*. Documento de Trabajo. Secretariado Rural Perú-Bolivia.
- Espinosa de Rivero, O. (2009) *Ciudad e identidad cultural. ¿Cómo se relacionan con lo urbano los indígenas amazónicos peruanos en el siglo XXI?* *Revista del Instituto Francés de Estudios Andinos* 2009, 38 (1): 47-59.
- Ferguson, J. (2015) *Give man a fish. Reflections on the new politics of distribution*. Durham: Duke University Press.
- Figueroa, A., T. Altamirano, y D. Sulmont (1996) *Exclusión social y desigualdad en el Perú*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo - Instituto Internacional de Estudios Laborales.
- Gardner, K. y D. Lewis (2015) *Anthropology and Development. Challenges for the twenty-first century*. London: Pluto Press.
- Instituto Nacional de Estadística (2015) *Evolución de la pobreza monetaria 2009-2014. Informe Técnico*. Lima: INEI.
- Lanegra, I. (2015) *Entrevista con el ex Viceministro de Interculturalidad, Sr. Iván Lanegra Quispe*. Lima, 04 de noviembre 2016.
- Merino, B. y Lanegra, I. (2013) *Consulta previa a los pueblos indígenas: el desafío del diálogo intercultural en el Perú*. Lima: CENTRUM Católica.
- Ministerio de Cultura (2014) *Servicios Públicos con Pertinencia Cultural, Guía para la Aplicación del Enfoque Intercultural en la Gestión de los Servicios Públicos*. Lima: Ministerio de Cultura.
- Ministerio de Cultura y Grupo de Análisis para el Desarrollo (2015) *Estudio especializado sobre población afroperuana*. Lima: Ministerio de Cultura y Grade.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2013) *Estrategia Nacional de Desarrollo de Inclusión Social Incluir para Crecer*. Lima: MIDIS (DS N.008-2013-MIDIS).
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2013) *Mapa de la población en proceso de Desarrollo e Inclusión Social*. Lima: MIDIS.
- Organización Internacional del Trabajo (1989) *Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. Recuperado de ILO en <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang--es/index.htm>
- Ortega, J.C. (2015) *El camino del mestizo: Experiencias de migración temporal de jóvenes escolares indígenas awajún en ciudades intermedias. Estudio del caso de la migración temporal de jóvenes varones awajún de la comunidad nativa Supayaku hacia las provincias de San Ignacio y Jaén – Región Cajamarca*. Tesis de Licenciatura. Lima: PUCP.
- Presidencia del Consejo de Ministros y GIZ (2015) *Manual para mejorar la atención a la ciudadanía en las entidades de la administración pública. Versión actualizada con enfoque de interculturalidad y género*. Lima: PCM.
- Rao, V. y M. Walton eds. (2004) *Culture and Public Action*. Stanford: Stanford University Press.
- Romero, R. (2005) *¿Cultura y Desarrollo? ¿Desarrollo y Cultura? Propuestas para un debate abierto*. Cuadernos PNUD. Serie Desarrollo Humano N° 9. Lima: PNUD.
- Olivier de Sardan, J. (2005) *Anthropology and Development. Understanding contemporary social change*. London: Zed Books.

- Sanborn, C y A. Paredes (2015) *Getting it right. Challenges to prior consultation in Peru*. Occasional paper series. Center for Social Responsibility in Mining. Queensland: University of Queensland.
- Sen, A. (2004) En Rao, V. and M. Walton eds. *Culture and Public Action*. Stanford: Stanford University Press.
- Thorp, R y M. Paredes (2011) *Etnicidad y la Persistencia de la Desigualdad: El Caso del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Valdivia, N. (2013) *Las organizaciones de la población afrodescendiente en el Perú: discursos de identidad y demandas de reconocimiento*. Lima: GRADE
- Valdivia, N. et al. (2007) *Exclusión, identidad étnica y políticas de inclusión social en el Perú: el caso de la población indígena y la población afro descendiente*. En: Investigación, Políticas y Desarrollo en el Perú. Lima: GRADE.
- Vásquez E. et al. (2008) *Niñez indígena y educación intercultural bilingüe en el Perú: estadísticas recientes, preguntas (i) resueltas y tareas pendientes*. Lima: CARE-SAVE THE CHILDREN-UNICEF-EDUCA-TAREA-Grupo Impulsor de Educación Rural.

# La atención primaria de salud como base del sistema de salud peruano

Yesenia Musayón Oblitas  
Universidad Peruana Cayetano Heredia

---

## 1. Introducción

La Atención Primaria de Salud descrita por primera vez en la “Declaración de Alma Ata” en el año 1978, y cuyo objetivo fue “proteger y promover la salud de todos los ciudadanos del mundo”, fue arduamente analizada y trabajada para ser implementada en el Perú. En el año 1983 el Ministerio de Salud por Resolución Ministerial N° 151, establece como definición de Atención Primaria a “la atención integral de salud desarrollada por la comunidad, con el concurso multisectorial, mediante técnicas adecuadas encaminadas a la elevación de los niveles de salud y bienestar” (MINSA– ESP – OPS, 1983). Sin embargo su aplicación no fue del todo exitosa, probablemente por la falta de soporte técnico, la complejidad de la realidad peruana y la diversidad cultural del país.

A lo largo de los años, se ha demostrado que hubo un entendimiento equivocado del tema y el Perú no ha estado exento a ello. Según Tejada de Rivero, el entendimiento equivocado pudo haberse dado desde su traducción al español: “*Primary Health Care*”, mal traducido como “Atención Primaria de Salud”, “fue percibido por muchos países como un servicio de salud primario, barato o elemental para pobres” (Tejada de Rivero, 2013).

Años más tarde, y con el fin de aplicar la política de descentralización; el Ministerio de Salud expide la resolución N° 1204-2006; establece que la “Gestión de la Atención Primaria de Salud involucra las intervenciones sanitarias que realizan los establecimientos de salud que están ubicados en el primer nivel de atención ubicados en las categorías I-1, I-2, I-3, I-4 en aspectos de protección y recuperación de la salud de la población

así como las intervenciones de promoción de la salud y su acción sobre los determinantes de la salud realizado con la activa participación ciudadana y la articulación multisectorial” (MINSA, 2006).

En el documento referido, y a casi 30 años de la Declaración, la atención primaria se percibe y se aplica como un “paquete de servicios determinados”, dirigidos principalmente a proteger y recuperar la salud sólo en el primer nivel de atención; la salud se sigue atendiendo como la suma de programas o estrategias sanitarias aisladas sin una visión integral de la persona. Si bien el texto menciona temas de promoción de la salud y su acción en determinantes de la salud, pareciera que falta la convicción y una concepción sólida del paradigma que lo sustenta, así como la falta de una decisión política más resuelta, no ha permitido concretar esfuerzos verdaderos para cambiar el abordaje de la atención primaria o primordial de la salud en la población peruana.

Actualmente la mirada que debe darse al cuidado de la salud, ya no es más reparativa y no es exclusiva del sector salud. En el Acuerdo Nacional el abordaje de salud está planteado para el logro de la “Equidad y Justicia Social”, dando aún la percepción de un “Estado Benefactor”; no logrando apreciar la concepción de salud como estrategia clave para el desarrollo, con una visión de un “Estado Emprendedor”; teniendo en cuenta que la salud de las personas es la clave para la mejora de su productividad y es motor del aparato productivo nacional.

La salud, debe ser vista y abordada desde todos los sectores sociales y económicos. Salud no genera gasto, es inversión de una sociedad que aspira al desarrollo.

---

## 2. Priorizar la Atención Primaria de Salud como base del Sistema de Salud Peruano: meta al 2021

La atención primaria es una meta que debe cumplirse para lograr la “Competitividad del País” (Acuerdo Nacional, 2014). Centra su atención en la salud y bienestar de las personas, quienes conforman el “Capital Humano” y mejorarán su productividad bajo las condiciones laborales apropiadas. En este sentido la Atención Primaria no sólo contribuirá, tal como está registrado, al cumplimiento de la décimo tercera política de Estado: “Acceso universal a los servicios de salud y a la Seguridad Social; sino también al cumplimiento de la décimo octava política que busca la Competitividad y productividad (Acuerdo Nacional, 2014).

Independientemente del gobierno de turno; los planes de gobierno deben estar orientados a definir un “cómo” se contribuye al cumplimiento de las Políticas de Estado, de modo que se logre la visión de país a

largo plazo y no iniciativas aisladas y desvinculadas para un futuro incierto. “El desarrollo económico y social, basado en un Nuevo Orden Económico Internacional, es de importancia fundamental para lograr el grado máximo de salud para todos y para reducir la diferencia en el estado de salud existente entre los países en desarrollo y los desarrollados. La promoción y protección de la salud de la población son indispensables para el desarrollo económico y social ininterrumpido, y contribuyen a una mejor calidad de vida y a la paz mundial” (Declaración de Alma-Ata, 1978).

## 2.1 Justificación de la Meta

La Atención Primaria de Salud debe priorizarse en la sociedad peruana para:

### A. Mejorar la Productividad a través del Bienestar del Capital Humano

El “Análisis de la Situación de Salud del Perú”, demuestra que la mayoría de patologías que ocasionan la muerte de los peruanos son prevenibles (MINSA – DGS, 2013); pero además muchas de ellas, son diagnosticadas después de un tiempo prolongado y al ser insidiosas ocasionan gasto del bolsillo familiar, días de trabajo perdido y reducción de la productividad de los pacientes y sus acompañantes. Cuando el diagnóstico es dado; el inicio de la terapia farmacológica o el gasto por la hospitalización siguen ocasionando pérdidas económicas familiares que no habían estado presupuestadas y que obligan a redistribuir la economía familiar, priorizando al integrante que cayó enfermo. Es decir se gasta incluso aquello que se está dejando de producir. Por ejemplo en el caso de la TBC, cuyas tasas en el Perú son de 100 y 120 casos por cada 100 mil habitantes (MINSA – DGS, 2013), afecta a personas en edad para trabajar con síntomas por más de 5 meses y ocasionando que trabaje sólo 4,6 horas aproximadamente hasta la confirmación con su diagnóstico, lo que demora aproximadamente 38 días más, y generando una pérdida aproximada de 19 millones de dólares; además de la probabilidad de contagio a otras personas de las mismas condiciones sociales o algún integrante de su propia familia.

En el año 1997, según la OPS el gasto de bolsillo de hogares era el “46% del gasto total en salud, lo que representa el 2% del PIB, es decir más de 341 millones de dólares” (OPS, 2003); si bien este gasto bajó en los siguientes años a 32% aproximadamente, para el año 2010 subió nuevamente al 40% con tendencia a la alza (Toledo, s.f.).

En la actualidad a pesar que el gobierno hace una inversión importante en el SIS, en el Perú no basta estar afiliado a un seguro para tener garantizado el acceso. Para el año 2005, el 58,7% de la población que se auto reportó enferma manifestó no haber consultado un servicio de salud por dos razones principales: la capacidad adquisitiva del hogar y la distancia, tanto geográfica como cultural, al establecimiento de salud.

En el Perú el porcentaje de la población que no consulta pertenece al quintil de menor ingreso es más del triple que el del quintil de mayor ingreso en el año 2002 y más del doble en el 2005 (MINSA, 2008).

Esta situación, cierra un círculo vicioso perverso, dado que las personas que viven en pobreza al no poder acceder a una consulta o a una atención, permanecen enfermas y quizá agraven su situación; llegando al servicio probablemente cuando ya no haya mucho por hacer. Paralelamente a ello, la enfermedad no diagnosticada ni tratada, le genera incapacidad para laborar, disminuye su productividad y agrava su situación económica, más aún si el desenlace es fatal. Por lo tanto toda enfermedad en la población pobre, se convierte en una tragedia social; que lleva consigo el sufrimiento personal, familiar, de su comunidad y la sociedad.

Un estudio piloto realizado en pacientes con tuberculosis encontró que al terminar la estrategia, esto es luego de los 6 meses de tratamiento; los pobres crónicos se incrementan (Musayón *et al.*, 2008).

Actualmente los estudios de Carga de Enfermedad, demuestran cómo la salud afecta gravemente la situación social de las personas y la sociedad, ya sea por discapacidad o por muerte prematura. Y la lógica es sencilla. El indicador Años de Vida Productivos Potencialmente Perdidos (AVPPP), dividen la vida de las personas en tres: la etapa de inversión (1 – 14 años), periodo en el que la familia y la sociedad invierten en la educación y bienestar de un niño; etapa de producción (15 – 64), momento en que la persona empieza a generar recursos para él, su familia y la sociedad; y la etapa de consumo (de 65 a más), periodo en que las personas empiezan a padecer molestias propias de la edad demandando servicios de la sociedad. Visto así, la muerte de un adolescente de 14 años; ocasiona pérdidas no recuperables para la sociedad, al haber invertido pero no han producido nada; mientras que la muerte de una persona en edad para trabajar ocasionará pérdida de la inversión pero que se contrapesa con el periodo de producción que ofreció socialmente; este contrapeso pudo haber sido mucho o poco, dependiendo de la edad de la muerte. Por el contrario la muerte de una persona en edad de consumo, al igual que la generación de discapacidad ocasiona gasto permanente de las familias y el estado sin posibilidad de recuperación de la inversión. Por ejemplo un estudio realizado para identificar cuantos AVPPP de personas que mueren por patologías vinculadas al consumo de alcohol, encontró que las personas que consumían alcohol en corto plazo morían en la etapa de producción y perdían aproximadamente 35,92 años de vida (Musayón, 2008); se trataba de personas varones en su mayoría que mueren en edad económicamente activa (34 años) y probablemente con hijos pequeños. Esta muerte puede evitarse y la pérdida social puede contenerse.

Si aspiramos al concepto de desarrollo tal como lo plantea Sen, como el “proceso de expansión de las

libertades reales que disfruta la gente” (Sen, 2010) los peruanos estamos lejos de alcanzarla, pero no imposibilitados de hacerlo.

La atención primaria de Salud, pretende asegurar que las personas gocen de bienestar y prevengan enfermedades; más ambiciosa aún pretende que las personas gocen de salud. Si se tiene salud se puede ser productivo, de manera individual y familiar. Mejorando la productividad podría generarse más recursos a ser invertidos en la propia salud y la educación de las personas y su familia, generando un círculo virtuoso de bienestar.

### **B. Para alcanzar Equidad y Justicia Social:**

El Perú presenta una realidad diversa en cultura, economía, costumbres, prácticas y creencias. Cada una de esas realidades hace que la población enfrente los problemas de salud de manera diferente; diferencias que suelen marcarse frecuentemente por la solvencia económica que presentan; y que ocasiona que muchos peruanos no logren acceder al Sistema de Salud, a una atención de calidad y mucho menos a la salud. Ello se configura en una situación injusta.

En el país, recuperar la salud, o mantenerla suele ser un trabajo arduo y costoso para la mayoría de personas sobre todo para las de bajos recursos o con desventajas sociales. Aun cuando quienes trabajan en el Sistema Sanitario hacen probablemente grandes esfuerzos y muchos consideran su trabajo de calidad, lo cierto es que la insatisfacción del usuario es tangible. Desde dificultades para acceder a una cita con un especialista hasta la atención en establecimientos sin el debido equipamiento, o el personal capacitado o con la actitud adecuada para la atención, evidenciado en maltrato, desdén, desidia y negligencia.

Son innumerables los documentos político-normativos que establecen que el “gobierno tiene la responsabilidad de la salud de su pueblo” (Declaración de Alma-Ata, 1978); entre ellos la Declaración de Alma-Ata de Atención Primaria; y para ello debe buscar las estrategias apropiadas para lograrlo.

Una de las ideas básicas de la atención primaria es que el cuidado es universalmente accesible y aceptable para las personas y sus familias (Declaración de Alma-Ata, 1978); por lo tanto la mirada debe ser inversa; es decir no son las personas quienes deben acceder al sistema de salud; sino es el sistema de salud que debe buscar acceder a las personas; ello involucra agotar los esfuerzos necesarios para llegar a la población.

Un claro ejemplo es la atención a las poblaciones indígenas. La cosmovisión del pueblo Shipibo-Konibo tiene explicaciones mágico religiosas, culturales, propias de su etnia, pero lamentablemente el personal técnico-sanitario, contratado por el Ministerio de Salud “No cuenta con la capacidad resolutoria que debería, dadas las condiciones de la región; su perfil y

su formación están desconectados del sistema de salud Shipibo-Konibo” (MINSA, 2002).

La OMS, menciona que para lograr una verdadera cobertura universal de salud debe haber “una dotación suficiente de personal sanitario bien capacitado y motivado para prestar los servicios que satisfagan las necesidades de los pacientes” (OMS, 2012).

Algunos gobiernos que apostaron por la inversión en salud fortaleciendo la “atención primaria”, “primordial” o “esencial” en salud, vieron resultados favorables a lo largo de los años, tal es el caso de Sultanía de Omán, Portugal (OMS, 2008) y Finlandia (Solari, 2013). Después de una inversión estatal persistente, el gobierno de Sultanía de Omán logró que el número de profesionales de salud que lograban atender con mucho esfuerzo a la población que recorría grandes distancias para acceder a ellos se multiplicara sustancialmente, llegando a establecer toda una red de servicios de salud donde el acceso a la salud se volvió casi universal (OMS, 2008).

En el caso de Portugal, quien adoptó los principios de Atención Primaria de Salud el siglo pasado, estableció una Red de Centros atendidos por médicos de familia y enfermeros quienes se configuran en el “mejor logro en cuanto a la mejora de atención sanitaria” en el país (OMS, 2008).

La atención primaria es la pieza clave para lograr que las personas alcancen la salud que buscan al poder acceder en distancia, economía, cultura, y socialmente a un sistema donde encuentre un equipo de profesionales y personal técnico que busque con él y su comunidad las mejores estrategias sanitarias; teniendo en cuenta sus determinantes sociales.

---

## **3. ¿Cómo gestionar el logro de la Meta al 2021?**

Para gestionar el cambio conducente a la meta se requiere de decisión política; soporte técnico e inversión.

### **3.1 Incrementar y reorientar la inversión en Salud**

Si bien el Ministro de Salud y sus antecesores han hecho grandes esfuerzos para incrementar el presupuesto en salud, el incremento aún es insuficiente y su distribución sigue privilegiando la atención de las enfermedades y no la promoción de la salud. Esto involucra que se siga teniendo la mirada reparativa de salud, algo que contrasta a lo que plantea la atención primaria o primordial de la salud. “El presupuesto en salud para el 2015 se ha incrementado en 2,500 millones de soles, distribuidos en 446 millones para mejorar la remuneración de los recursos humanos; 141 millones de soles para mejorar los insumos de

los establecimientos de salud incluyendo el sistema de emergencia del país; 17 millones de soles para la formación y capacitación de profesionales especialistas en salud familiar; 162 millones de soles para el mantenimiento y reforzamiento de establecimientos de salud; 263 millones de soles para el fortalecimiento de atención de las prioridades sanitarias; 315 millones de soles para extender la cobertura de protección financiera en el SIS y 98 millones de soles para mejorar la supervisión de los servicios” (MINSA, 2015).

Sin embargo es necesario tener en cuenta que el 27.7% de la población no tiene ningún seguro (INEI, 2015) y según el ENAHO 2015, solo el 39.9% de las personas que manifestaron algún problema de salud en el ámbito urbano buscaron atención, y en el ámbito rural el porcentaje baja a 35.1% (INEI, 2015). Estudios previos del ENAHO refieren que de las personas que no buscaron atención, el 29,6% utilizó remedios caseros o se auto-medicó. El 15,3% no lo hizo porque el establecimiento de salud quedaba lejos, por falta de confianza o porque demoran en la atención, 11% no recibió atención en salud por falta de dinero y las demás manifestaron “otras razones” que incluye: no tener seguro de salud o falta de tiempo o por maltrato de personal de salud (MINSA – DGE, 2013).

Esto implicaría que si bien es muy acertada la decisión de incrementar la remuneración del recurso humano esta debería asegurar que exista recurso humano en los establecimientos donde sólo atienden técnicos (MINSA, 2004); e incrementar los especialistas en salud familiar en estas zonas. Ello acompañado de una evaluación periódica del personal; de manera que pueda acreditar sus servicios en los establecimientos prioritarios.

Los profesionales de salud deben ser evaluados periódicamente; todo aquel personal en cuyas manos se deposite la vida de una persona debe demostrar las capacidades necesarias para responder a su responsabilidad social. Numerosos estudios realizados en Estados Unidos dan cuenta de la correspondencia entre la certificación médica y la disminución de la mortalidad de los pacientes, por el contrario la falta de certificación en los profesionales de la salud se vinculan a la presencia de acciones disciplinarias como negligencia, inadecuada prescripción, conducta poco profesional, entre otros (Sutherland y Leatherman, 2006). Está demostrado científicamente que a mayor densidad de recursos humanos en salud existe mayor supervivencia materna, mayor supervivencia infantil y mayor supervivencia de lactantes.

Las patologías no debutan con una situación de urgencia, la persona va presentando molestias y un cuadro clínico inicial que, si recibiera atención oportuna, no debería progresar a las fases subsiguientes, por lo tanto es necesario pensar en la atención de calidad básica y primordial que deben recibir las personas al empezar a enfermar, no cuando la enfermedad ya está instalada. Si es así, la infraestructura que debe mejorarse es prioritariamente y en orden los establecimientos del nivel I al nivel II.

Más aún, al ser la mayoría de las patologías motivo de consulta externa prevenibles (MINSA, 2013), la atención primordial debería lograr evitar la enfermedad en las personas y hacer que su cuidado sea sostenible en el tiempo, para ella y para su entorno. De no lograr prevenirla, el diagnóstico debe ser “precoz”, para iniciar el tratamiento que corresponda de manera “oportuna”.

Actualmente, la norma establece que un puesto de salud cuente como mínimo con un técnico de enfermería debidamente capacitado (MINSA, 2004) quien debe crear entornos saludables, fomentar estilos de vida saludables, coordinar con las autoridades locales para contribuir al desarrollo de las políticas sociales de la localidad, realizar la vigilancia epidemiológica, realizar el manejo básico protocolizado de los problemas de salud, entre otros; tales exigencias no son coherentes con los estándares para la certificación de competencias profesionales de enfermería técnica, que establece que el profesional técnico “participa en el cuidado asistencial básico de la persona, según asignación del profesional de salud”(CONEACES, 2013). Si el profesional de salud está ausente, ¿bajo qué orientación trabaja el técnico? En contraste a ello, en todos estos establecimientos de salud, el gobierno debería asegurar un equipo profesional básico, pues es aquí donde realmente se realizan “actividades de promoción y protección específica, diagnóstico precoz y tratamiento oportuno de las necesidades de salud más frecuentes” (MINSA, 2004); las patologías no debería progresar a niveles superiores y las personas podrían mantener salud de manera permanente. Este nivel debería actuar como un buen filtro, y atender como su finalidad lo indica a 70-80% de la población; haciendo que sólo se derive a niveles especializados los problemas altamente complejos; que por su capacidad resolutoria y no por la falta de competencia no pudieron resolverse en niveles básicos.

### 3.2 Trabajo intersectorial

La inversión del gobierno debería estar focalizada también en asegurar el acceso. Aquí es donde se evidencia la necesidad de un trabajo intersectorial. El plan para el Bicentenario, elaborado por el CEPLAN, “organismo técnico especializado que ejerce la rectoría efectiva del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico - Consejo de Ministros”, establece acertadamente que una meta para el 2021 es “...garantizar el acceso universal a la atención de salud y la seguridad social y a los servicios de agua potable y saneamiento básico...” (CEPLAN, 2011).

Según el reporte de la Autoridad Nacional del Agua, en el Perú, aún el 30% de la población no tiene acceso a servicios de saneamiento mejorado; el 52% que vive en el área rural y el 45% que vive en la Selva; están carentes de estos servicios (MINAGRI – ANA, 2015). Y, lo que es peor aún, para ser más específicos, solo el 57% de los locales escolares públicos cuentan con baños o servicios higiénicos conectados a la red pública de desagüe dentro del local o a pozo

séptico (MINAGRI – ANA, 2015). ¿Cómo lograr una atención básica, integral, y prioritaria en salud bajo estas condiciones? Probablemente la priorización de las instalaciones para que la población pueda satisfacer estas necesidades básicas debe analizarse conjuntamente con el sector salud; según las urgencias sanitarias.

Para el Ministerio de Salud, las regiones de más alta vulnerabilidad, al combinar indicadores de cobertura de agua, índice de desarrollo humano, cobertura de parto institucional, cobertura de aseguramiento, población menor de 5 años y razón de emergencias ocasionadas por fenómenos naturales y antrópicos por 100 mil habitantes, son: Amazonas, Ancash, Apurímac, Arequipa y Ayacucho; de las cuales destaca Apurímac por tener la más alta razón de emergencias ocasionadas por fenómenos naturales y antrópicos; casi tres veces más (138,2) que el resto de las regiones con puntajes elevados (49.5) por 100,000 habitantes (MINSa – DGE, 2013).

Ello implicaría que las relaciones con el Sector Transportes y Comunicaciones son fundamentales. La inversión en salud con una mirada integral debe privilegiar aquellos caminos y vías de comunicación que acerquen al Sistema de Salud con las personas.

El Perú se caracteriza por la difícil accesibilidad de la población vulnerable y alejada, que la hace más desprotegida. Es loable la labor que realizan muchos agentes en salud para poder llegar a diferentes poblados, tras días de caminata por una vía de trocha; o en “peque peque” por los ríos de la selva peruana; o inseguros por caminos solitarios al borde de barrancos. No es posible que se siga arriesgando más la vida de las personas que requieren de una atención inmediata y mucho menos del personal de salud cuya única vocación es atenderlo.

### 3.3 Formación del Recurso Humano en Salud en Atención Primaria o Primordial

Las cuatro categorías principales recomendadas por la OMS sobre el tema están enmarcadas en la formación, regulación, incentivos económicos y apoyo personal y profesional del recurso humano en salud (OMS, 2011). La idea básica implica que la formación del recurso humano en salud tenga un componente sólido en atención primaria como estrategia para mejorar la salud de la población, generando ambientes de práctica en escenarios rurales, para que los futuros profesionales desarrollen las competencias suficientes en la promoción de la salud, prevención del daño, *advocacy*, políticas públicas, negociación, planificación local, entre otros. Para ello el contacto con las escuelas de formación de médicos, enfermeras, odontólogos, y demás profesionales de la salud es necesaria.

El currículo de formación debería reorientar el paradigma de la salud, de un enfoque privilegiadamente reparativo a un paradigma sólido en promoción de la salud, prevención de daño y la atención de salud primaria o primordial de base para mantener a las personas sanas.

Los planes de estudio deben incorporar temas y prácticas vinculadas con la salud en el medio rural; dando la posibilidad de conocer y aprender en un porcentaje importante terapias alternativas, que permitan tener un buen desempeño profesional con connotación intercultural.

En el nivel de especialización, la inversión del estado en la formación de especialistas en atención a la familia, el médico de familia o enfermera de familia como experiencia cubana ha tenido muy buenos resultados en la salud de la población. Estudios demuestran que la formación del pregrado con solvencia en la atención a la familia, en zonas rurales; el 68% de los egresados seguían ejerciendo la atención familiar en medios rurales (OMS, 2011).

## 4. ¿Cuánto cuesta lograr la meta del bicentenario?

Establecer con precisión un costo para lograr esta meta es imposible; más aún cuando es imposible incluso establecer costos exactos de la salud de la población actual, por falta de información al respecto. Sin embargo trataremos de hacer algunos análisis comparativos con lo existente en países con mejores resultados en salud.

Para la Comisión sobre Macroeconomía y Salud para China, privilegiar la salud de su población en los últimos 25 años ha significado la mayor fuerza de su crecimiento económico (OMS, 2006). Para el año 2013 China invirtió en salud 263.726,8 millones de euros, lo que representa un total de 194 euros por habitante<sup>1</sup>. China ha focalizado su inversión en la salud pública reduciendo el gasto de bolsillo y mejorando la atención de salud de las personas, las clínicas comunitarias ofrecen a la población más de 1000 medicamentos esenciales y su sistema informático es integrado, permitiendo que la historia clínica de un paciente pueda ser consultada en todos los hospitales y por todos los médicos; y a los tomadores de decisiones hacer un seguimiento de la prestación del servicio que se brinda al paciente (IMF, 2014).

Actualmente el sistema de salud de Perú es fragmentado, el gasto en salud en el sector público asciende a 58.7 dólares americanos per cápita por año, el 5,3% del PBI; tal estimación contrasta con lo invertido por países con altos niveles de salud de sus poblaciones por ejemplo Suiza cuyo gasto en salud es de 66 dólares per cápita (11,5% de su PBI) o Japón con 82 dólares (10,3% del PBI) y cuya esperanza de vida al nacer es la más alta en el mundo con 83 años de vida (World Bank, 2015).

1 Datos tomados de Expansión/Datosmacro.com. China: Gasto público en Salud. Disponible en: <http://www.datosmacro.com/estado/gasto/salud/china>

Si se analiza el gasto en salud per cápita que incluye el gasto público y privado en salud; el gasto en salud per cápita por ejemplo en Suiza que ocupa el segundo lugar a nivel mundial con mejor esperanza de vida en hombres y el tercero en mujeres<sup>2</sup> es de 6,178 dólares por habitante<sup>3</sup>, mientras que Perú tiene un gasto per cápita de 626 dólares por habitante<sup>4</sup>; teniendo una población casi 4 veces mayor que la de Suiza.

Si comparamos al país con una realidad más cercana, pero con mejores resultados en salud, podríamos decir que Chile tiene una inversión pública en salud de 47.4 dólares por habitante pero con un gasto per cápita de 1,678 dólares. Chile tiene un poco más de la mitad del tamaño de la población peruana<sup>5</sup>.

Esto implicaría que no solo es importante el gasto público en salud, sino el Sistema de Salud en el que se administra servicios de salud a la población, la administración de los recursos en salud, la calidad de la prestación de los servicios, entre otros.

Por ejemplo, actualmente en Perú la relación médico paciente es de 0,9 por cada 1,000 habitantes, el ASIS establece que para brindar una adecuada atención de salud la relación debería ser de 10 para 10,000 o 1 para 1,000 habitante (MINSa, 2013), sin embargo para los países miembros de la OECD el promedio es de 3,2 médicos por cada 1,000 habitantes<sup>6</sup>. La esperanza de vida en los países miembros de la OECD ha incrementado en promedio de 77 a 80 años de vida entre el 2000 y el 2012.

En el Perú ¿es necesario incrementar la inversión en salud? ¿es necesario? ¿en cuánto? Es difícil precisarlo, probablemente muchos dirán que se requiere duplicar o triplicar la inversión, pero este gasto no resolverá mucho si no se invierte en aquello que es realmente necesario y urgente: la atención primaria en salud. Llevar profesionales de salud, donde no existen; abastecer de medicamentos básicos a poblaciones alejadas, brindar infraestructura ahí donde sólo hay una posta médica y un técnico, tener un sistema único informatizado con información actualizada de la historia de cada paciente, entre otros; requiere de inversión.

Abordar la promoción de la salud y la prevención del daño, requiere más de lo que actualmente se invierte, pero requiere en primer lugar cambiar el foco de atención desde una mirada “reparativa” de la salud a una mirada de “cuidado de la salud”, de manera integral, oportuna y pertinente.

---

2 Datos de la Organización Mundial de la Salud. Estadísticas Mundiales. Disponible en: <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2014/world-health-statistics-2014/es/>

3 Datos de la Organización Mundial de la Salud. Países: Suiza. Datos estadísticos. Disponible en: <http://www.who.int/countries/che/es/>

4 Datos de la Organización Mundial de la Salud. Países: Perú. Datos estadísticos. Disponible en: <http://www.who.int/countries/per/es/>

5 Datos de la Organización Mundial de la Salud. Países: Chile. Datos estadísticos. Disponible en: <http://www.who.int/countries/per/es/>

6 Datos de la OECD. Estadísticas de Salud de la OECD. México en comparación. Disponible en: <http://www.oecd.org/els/health-systems/Briefing-Note-MEXICO-2014-in-Spanish.pdf>

---

## 5. A manera de conclusión

La Atención Primaria de Salud, continúa vigente y es una estrategia sanitaria que siendo abordada en su real dimensión, logrará contribuir a mejorar el bienestar del capital humano y su productividad.

---

## 6. Bibliografía

- Acuerdo Nacional (2014) *Políticas de Estado*. Lima: Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional - Presidencia del Consejo de Ministros: 2014.
- CEPLAN - Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2011) *Plan Bicentenario. Perú hacia el 2021*. Lima: CEPLAN
- CONEACE - Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior no Universitaria (2013) *Estándares para la certificación de competencias profesionales de enfermería técnica*. Lima: CONEACE.
- Declaración de Alma-Ata (1978) *Salud Pública Educ Salud 2002*; 2 (1): 22-24. Recuperado de la Universidad de Vigo en: <http://mpsp.webs.uvigo.es/rev02-1/AlmaAta-02-1.pdf>
- INEI (2015) *Condiciones de Vida en el Perú*. Número 4 – Diciembre 2015. Lima: INEI.
- MINAGRI - ANA (2015) *VII Foro Mundial del Agua Corea 2015: Agua para Nuestro Futuro la Experiencia Peruana*. Informe Perú Lima, Abril 2015.
- MINSa (2002) *Análisis de la Situación del Pueblo Shipibo Konibo*. Lima: Oficina General de Epidemiología.
- MINSa (2004) *N T N° 0021- MINSa / DGSP V.01 Norma Técnica Categorías de establecimientos del sector salud*. Lima: Dirección General de Salud de las Personas.
- MINSa (2006) Resolución Ministerial 1204-2006/ MINSa. 27 de diciembre de 2006. Lima: MINSa.
- MINSa – DGE (2013) *Análisis de Situación de Salud del Perú*. Primera edición Setiembre 2013. Lima: MINSa - DGE.
- MINSa – DGS (2013) Ministerio de Salud del Perú Dirección General de Epidemiología. *Análisis de Situación de Salud del Perú*. Primera edición Setiembre 2013. Lima: MINSa - DGS.
- MINSa – ESP – OPS (1983) *Informe del Seminario sobre: El proceso de Desarrollo de la Atención Primaria de Salud*. 11-15 de julio de 1983.
- MINSa (2001) *Impacto Económico de la Tuberculosis en el Perú*. Proyecto VIGIA - Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Salud del Perú y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Lima: MINSa.
- MINSa (2008) *Cuentas Nacionales de Salud. Perú, 1995-2005*. Consorcio de Investigación Económica y Social. Observatorio de la Salud. Lima: MINSa

- MINSA (2015) *Sustentación del Presupuesto del sector Salud para el año 2015 en el Congreso de la República por parte del ministro de Salud, Aníbal Velásquez Valdivia*. Congreso de la República Lunes 27 de noviembre del 2014.
- Musayón Y., N. Loncharich, R. Castillo y A. Saravia (2008) *Inequidad en personas que padecen de Tuberculosis: Estudio piloto en tres Centros de Salud de Lima (Perú)*.
- Musayón, Y. (2008) *Potencial Impacto Social y Económico de la Muerte Prematura por Consumo de Alcohol: Estimaciones en Base a Datos de Mortalidad*. Tesis. Lima: Universidad Peruana Cayetano Heredia.
- Sen, A. (2000) *El desarrollo como libertad*. *Gaceta Ecológica*, (55), 14-20.
- OMS (2006) *Informe sobre la salud en el mundo 2006 - Colaboremos por la salud*. Ginebra: OMS.
- OMS (2008) *Informe sobre la salud en el mundo 2008: La atención primaria de salud, más necesaria que nunca*. Ginebra: OMS.
- OMS (2011) *Aumentar el acceso al personal sanitario en zonas remotas o rurales mejorando la retención: recomendaciones mundiales de política*. Ginebra: OMS.
- OMS (2012) *¿Qué es la cobertura sanitaria universal? Preguntas y respuestas en línea*. Recuperado de WHO en: [http://www.who.int/features/qa/universal\\_health\\_coverage/es/](http://www.who.int/features/qa/universal_health_coverage/es/)
- OPS (2003) *Exclusión en salud en países de América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: OPS.
- Prieto, L. (s.f.) *Gasto de bolsillo de los hogares en salud y el impacto distributivo del gasto público en salud en países de la Comunidad Andina de Naciones: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú*. Recuperado de OPS en <http://www.bvsde.paho.org/documentosdigitales/bvsde/texcom/sct/052266.pdf>
- Sen, A. (2000) *El desarrollo como libertad*. *Gaceta Ecológica*, (55), 14-20.
- Solari, Lely (2013) *Atención primaria de la salud: Un compromiso pendiente*. *Rev. peru. med. exp. salud pública*, Lima, v. 30, n. 2, abr. 2013.
- Sutherland, K., y S. Leatherman (2006) *Does certification improve medical standards?* *BMJ: British Medical Journal*, 333(7565), 439–441. <http://doi.org/10.1136/bmj.38933.377824.802>
- Tejada de Rivero D. (2013) *Lo que es la atención primaria de la salud: algunas consideraciones a casi treinta y cinco años de Alma-Ata*. *Rev Peru Med Exp Salud Pública*. 2013;30(2):283-7.

# Propuesta de Políticas para Capital Humano

Gustavo Yamada Fukusaki  
Pablo Lavado Padilla  
Universidad del Pacífico

## 1. Introducción

De cara al bicentenario de su independencia, el Perú todavía es un país en vías de desarrollo económico, humano y social. Una clave para acelerar las posibilidades de completar el desarrollo peruano reside en incrementar la productividad de todo su capital humano potencial, es decir de su entera población económicamente activa actual y futura. El Perú enfrenta, en pleno siglo XXI y vigencia de la era del conocimiento, el enorme reto de contar con una población completa adecuadamente calificada para poder ser productiva a lo largo de toda su vida, en un mundo económico y laboral en constante cambio.

A nivel laboral, el Perú presenta dos retos: (i) el desempleo juvenil y (ii) el subempleo profesional. Con

respecto al primero, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha reportado que a nivel global los jóvenes tienen el triple de probabilidad que los adultos de estar desempleados (OIT, 2013). Al respecto, Godfrey (2003) señala que la alta vulnerabilidad de los jóvenes depende también de su capacidad para integrarse a procesos económicos y aprovechar los incrementos de demanda laboral para ofertar su fuerza laboral. A nivel mundial, los jóvenes son el grupo más vulnerable dentro de la Población Económicamente Activa (PEA) más vulnerable. En el Perú, la situación es similar.

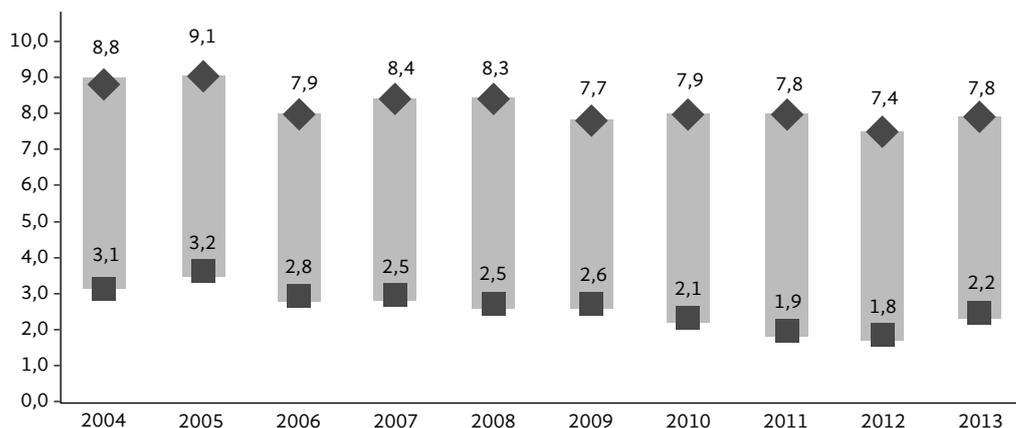
Durante la última década, la tasa de desempleo de los jóvenes ha sido casi tres veces superior a la tasa de desempleo de los adultos. Dicha diferencia se ha mantenido durante todo el periodo. Como se puede ver en la tabla 1, la tasa de desempleo de jóvenes se ha mantenido alrededor de 8% mientras que la de los adultos se ha mantenido alrededor de 2%. Adicionalmente, se observa que la diferencia está acortándose desde el 2008. Esta tasa de desempleo “agregada” a nivel juvenil puede ser descompuesta por niveles educativos (ver gráfico 1). Al 2013, las tasas de desempleo son mayores en los rangos de edad de 18 a 24 años con superior incompleta (14,8%) y de 15 a 17 años con un nivel educativo alcanzado de secundario (14,1%). Por el contrario, las tasas más bajas de desempleo juvenil se encuentran en trabajadores entre 25 a 29 años para todos los niveles educativos (ver tabla 1).

Tabla 1: Tasa de desempleo de la población joven por nivel educativo alcanzado, 2013

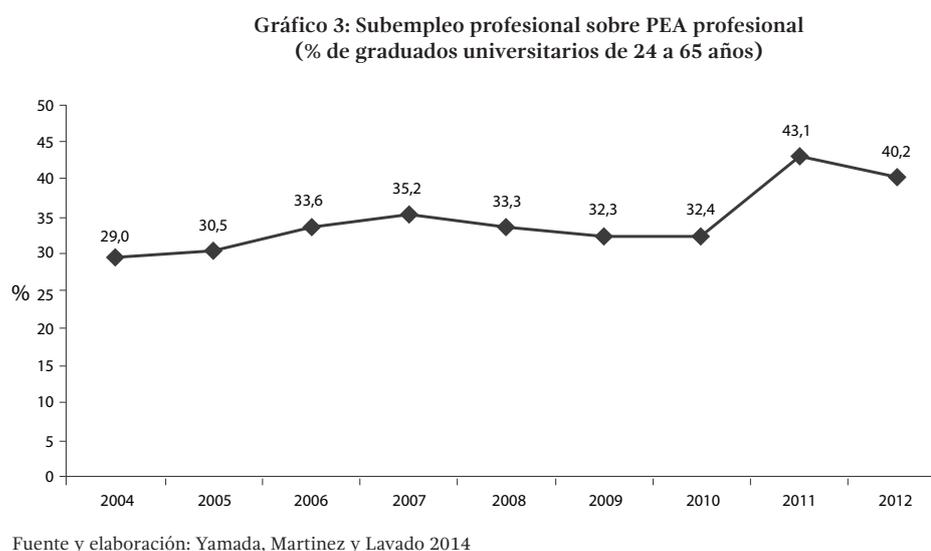
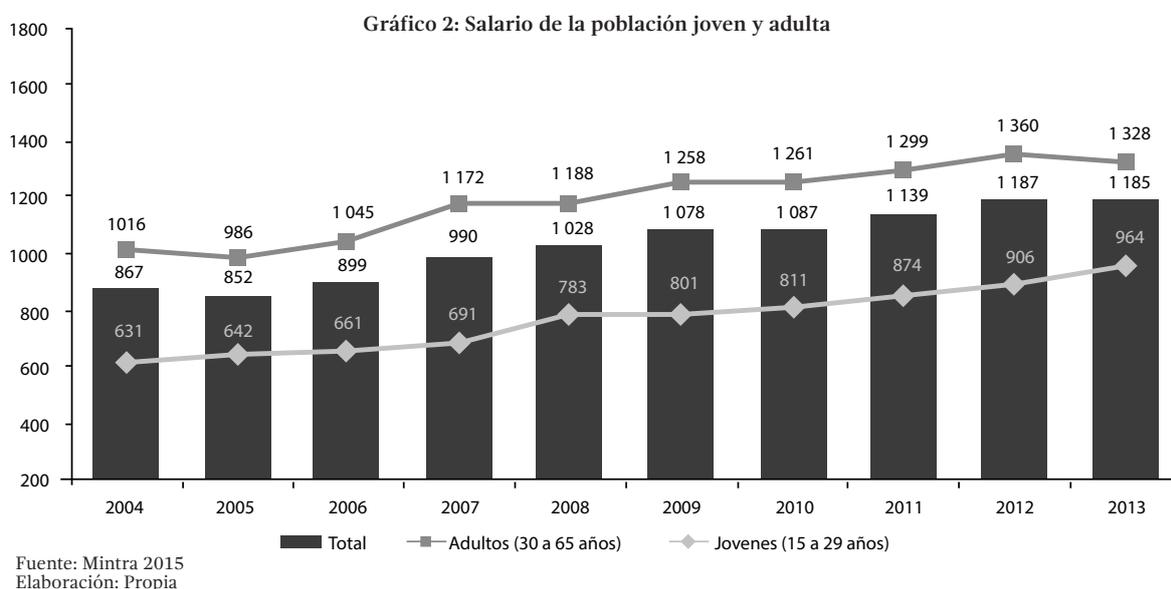
Edad	Primaria	Secundaria	Superior incompleta	Superior completa
Total	5.3	7.3	12.6	7.6
15 - 17	6.0	14.1	25.2	-
18 - 24	5.5	7.5	14.8	9.0
25 - 29	3.9	4.8	7.5	6.9

Fuente: MINTRA, 2015  
Elaboración: Propia

Gráfico 1: Diferencias en las tasas de desempleo juvenil y adulto



Fuente: Mintra 2015  
Elaboración: Propia



**Tabla 2: Salario mensual de los jóvenes según nivel educativo y tipo de empleo en nuevos soles**

Nivel educativo alcanzado	Total	De 18 a 24 años			25 a 29 años		
		Dependientes		Independientes	Dependientes		Independientes
		Sin Contrato	Con Contrato		Sin Contrato	Con Contrato	
Total	964	755	1,301	478	954	1,677	720
Primario	590	671	1,076	420	790	1,405	498
Secundario	908	789	1,218	519	883	1,381	749
Secundaria Completa	1,002	707	1,220	433	890	1,611	820
Superior Completa	1,513	926	1,588	648	1,263	1,889	1,050

Fuente: MINTRA, 2015  
Elaboración: Propia

Un indicador adicional de la situación laboral de los jóvenes son los salarios. El salario de los jóvenes ha mostrado un crecimiento anual promedio de 4,8% entre 2004 y 2013 (casi 2 puntos porcentuales por encima del registrado por los adultos). A pesar de este crecimiento favorable, aún existe una gran brecha entre los ingresos de ambos grupos. La brecha en el 2013 era de 27,4%, mientras que en 2004 era de 37,9% (ver gráfico 2). Se ha reducido pero aún es importante. Se presume que la diferencia se explica

principalmente por la menor experiencia laboral de los jóvenes con relación a los trabajadores de mayor edad. De ser cierto lo mencionado, se esperaría que los jóvenes con mayor nivel educativo tengan salarios mayores. La tabla 2 muestra que el salario de los jóvenes incrementa cuando el trabajador es más educado. El salario promedio de un trabajador joven con educación superior completa era de S/ 1 513 en 2013, mientras que uno con solo educación primaria ganaba S/ 590.



## 2. Transición Escuela al Trabajo

En teoría, la Ley General de Educación vigente en nuestro país contempla la posibilidad de educación técnica en la escuela, bajo la denominación de “formación técnico-productiva orientada al trabajo” (FTP). Este componente se haría presente en dos momentos de la trayectoria de los estudiantes: durante la Educación Básica Regular (EBR) y en la Educación Superior y Técnico Profesional (ESTP)<sup>1</sup>. La FTP se desarrollaría en el nivel secundario bajo el área curricular de “Educación para el Trabajo”<sup>2</sup>, la cual busca brindar competencias laborales para realizar funciones productivas y empresariales<sup>3</sup>. Bajo este esquema, los jóvenes que culminan sus estudios secundarios podrían

obtener un diploma con mención en la especialidad ocupacional que les permite optar por insertarse en el mercado laboral o seguir una formación técnica superior (MINEDU 2008). No obstante, esto no ocurre en la práctica.

El diseño del sistema vigente de FTP recoge el espíritu de los colegios técnicos (agropecuarios, industriales, comerciales o artesanales) que funcionaron entre 1950 y 1968 y la línea de Formación Laboral en funcionamiento bajo el Gobierno Militar (1969). Asimismo, la Educación Secundaria con variantes científico-humanista y técnica (MINEDU 2008) -que estuvo vigente con la Ley de Educación de 1984 hasta el año 2003- siguió la línea del sistema educativo chileno actual.

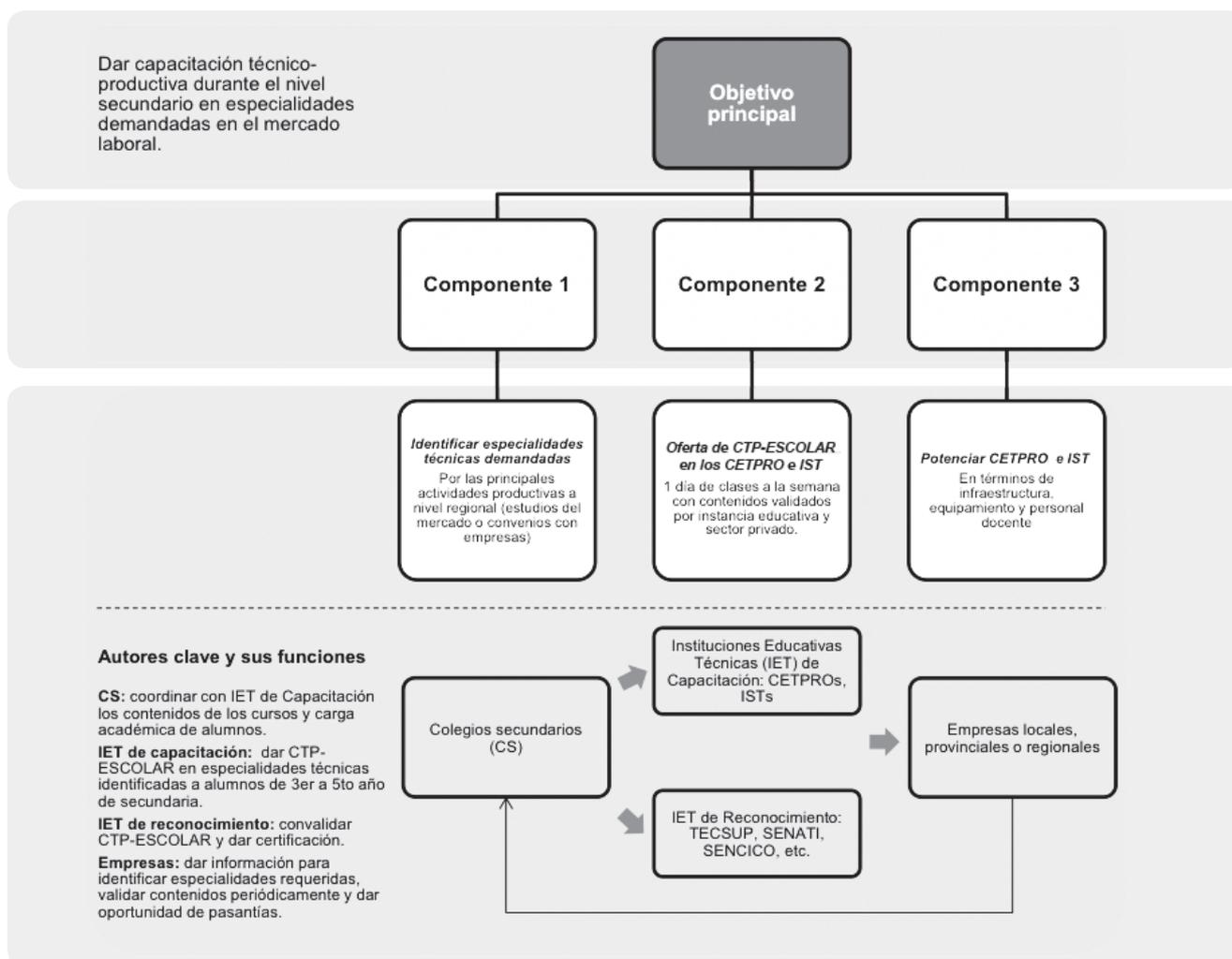
Sin embargo, la cobertura de las instituciones educativas públicas con currículos rigurosos en el área de “Educación para el Trabajo” es prácticamente nula. Así, de acuerdo con la Unidad de Estadísticas de la UNESCO, en el 2009 solo el 0.2% de las matrículas en instituciones educativas públicas conllevan a programas de formación con un componente técnico-profesional (4,886 de 2'019,761 de matriculados en el nivel secundario). Este nivel de participación coloca al Perú como uno de los países con los programas menos

1 La FTP se ofrece en alrededor de 1.770 Centros de Educación Técnico Productiva (CETPRO) del país y aproximadamente 952 Institutos de Educación Superior Tecnológica (IEST) en el presente año. Se obtienen los grados de auxiliar técnico, técnico titulado o profesional técnico, en función al centro de estudios y duración del programa (DIGESUTP, 2013)

2 El Diseño Curricular Nacional de Educación Secundaria es formalmente muy frondoso y se componen por once áreas académicas: educación para el trabajo, matemática, comunicación, ciencia, tecnología y ambiente; persona, familia y relaciones humanas; inglés; historia, geografía y economía; arte, etc.

3 Un primer conjunto de conocimientos de “Iniciación Laboral” (aptitudes y habilidades “blandas”) serían impartidos durante el primer y segundo año de educación secundaria; mientras que la “Formación Ocupacional Específica Modular” se impartiría los tres últimos años de formación secundaria.

Figura 2: Plan de intervención CTP-ESCOLAR para mejorar la formación para el trabajo en escuelas públicas – Primera fase de intervención



desarrollados en la región de América Latina.

Se puede identificar los siguientes actores institucionales con los cuales se deben hacer coordinaciones para el diseño y puesta en marcha de la intervención. En primer lugar, la Dirección de Educación Secundaria y la Dirección de Educación Superior Tecnológica del MINEDU son las entidades con las cuales se deberá coordinar los Componentes 2 y 3 de la intervención. Esto ocurre, dado que el primero es el ente rector de las escuelas secundarias que cambiarán su currícula de formación para el trabajo; y el segundo es el ente rector de los CETPRO e IST que impartirán las capacitaciones.

Por otro lado, se sugiere trabajar conjuntamente con las empresas que operan en cada región, provincia o localidad en la que se pondría en marcha la intervención. Siendo así, se prevé que sería beneficioso presentar la iniciativa a gremios empresariales para lograr una mayor difusión del programa y captar de forma más ágil a los interesados en apoyarla.

Finalmente, el Ministerio de Trabajo (específicamente, la Ventanilla Única de Promoción de Empleo) también visto como un aliado estratégico, debido a su experiencia para articular la demanda de personas por parte de las empresas con la oferta y la identificación de oportunidades de empleo en las dinámicas económicas regionales. Ambas competencias de este organismo se encuentran contempladas bajo el primer componente de la intervención, por lo cual se demandarían coordinaciones con el MTPE.

Se presenta el diseño preliminar de una intervención de “formación para el trabajo” pensada para el nivel secundario de escuelas públicas ubicadas en los distritos “PEPI”<sup>4</sup> –en una primera fase de implementación. Una de las virtudes del programa sería reforzar la demanda de los jóvenes por completar la educación secundaria. Esto gracias a que serán capacitados en la especialidad técnico-productiva que ellos elijan, entre una oferta que respondería a la demanda laboral de la región en la que residen. En la figura 2 se resumen los componentes de la intervención.

### 2.1. Primer componente de intervención

El primer componente de la intervención propone un cambio en la estructura uniforme del área de educación para el trabajo que se imparte de modo similar en todas las regiones del país. Siguiendo los modelos de Chile y las experiencias en Latinoamérica mencionadas, las opciones de entrenamiento técnico-vocacional que se debe dar a los alumnos deben surgir de una lectura comprensiva de los requerimientos de mano de obra por parte de las principales actividades económicas de cada región. Los módulos de capacitación ofertados también pueden surgir a partir de necesidades específicas de mano de obra expresadas en convenios

con empresas.

Los resultados del análisis de demanda también harán posible mejorar la focalización y viabilidad de la intervención. Así, permitirán descartar que la falta de empleos y empleos adecuados para jóvenes se deba a factores de oferta (ej. inadecuada capacitación), cuando en realidad se explica por el bajo dinamismo de la demanda en una región específica. Esto da insumos para que se evalúe la pertinencia de la intervención en cada región dentro del ámbito de intervención propuesto, o se adapte la estrategia a la dinámica de demanda regional.

### 2.2 Segundo componente de intervención

Una vez identificadas las demandas del mercado, se da paso al segundo componente de la intervención. Se propone brindar Capacitación Técnico-Productiva a Escolares (CTP-ESCOLAR) en las diversas especialidades, a través de módulos teóricos y prácticos que deberán ser impartidos en una labor articulada entre los centros educativos y los Centros de Educación Técnico Productiva (CETPRO) o Instituto Superior Tecnológico (IST) locales. Específicamente, se plantea que los alumnos de tercero a quinto de secundaria pasen uno a dos días a la semana en el CETPRO o IST que dicte la especialización que han elegido. Este esquema significaría aproximadamente 240 a 480 horas anuales de preparación técnico-productiva.

Para procurar la pertinencia de contenidos impartidos durante estas clases, se deberá validar periódicamente el currículo general (compuesto por cursos divididos en módulos de capacitación). Asimismo, se deberá hacer un balance de acuerdo a la demanda laboral, de los contenidos de carácter teórico y práctico que se dictará en cada módulo dictado por los CETPRO o IST a los alumnos. Se recomienda que esto se lleve a cabo en instancias conjuntas de la Dirección de Educación Secundaria, la Dirección de Educación Superior Tecnológica y Técnico Productivo del MINEDU y representantes del sector empresarial regional y local. La participación del sector privado en el diseño de las capacitaciones, da cabida a la formación de alianzas estratégicas. Estas deben apuntar, además de la retroalimentación, a que los estudiantes destacados al finalizar cada año, tengan la oportunidad de postular a pasantías durante los meses de vacaciones escolares y al finalizar con éxito la secundaria y el programa de capacitación.

### 2.3 Tercer componente de intervención

El tercer componente de la intervención propone potenciar las instituciones de educación tecnológica (CETPRO e IST) en términos de inversión en infraestructura, equipamiento y personal docente. Esta actividad es clave debido a que es más factible que los recursos orientados a la educación técnica sean canalizados a través de este tipo de organismos. Asimismo, estos facilitarían que la capacitación recibida por los estudiantes sea convalidada luego

4 Son las siglas de “Población en Proceso de Inclusión”. Se denomina distrito PEPI a aquellos con 50% o más de población en proceso de inclusión según el listado la Resolución Ministerial N° 131-2012-MIDIS.

de terminar la escuela. Además, los CETPRO e IST pueden otorgar certificaciones oficiales que dan señales de confianza a posibles empleadores.

Se propone de forma preliminar empezar la intervención en distritos PEPI trabajando en conjunto con empresas del sector privado a nivel local, provincial o regional a fin de conocer la dinámica económica de la zona y fortalecer los CETPRO e IST en especialidades pertinentes.

### 3. Información para los Jóvenes

Existe una intensa discusión en cuanto al retorno marginal por cada año de educación definido por la forma de la curva de retornos a la educación en función de los años de educación tomados: cóncava (ver por ejemplo Psacharopoulos, 2004; Lustig *et al.*, 2012) o convexa (Castro y Yamada, 2012; Montenegro y Patrinos, 2014). En pocas palabras, la primera postura plantea que, en términos relativos, los años de educación alrededor del término de la educación básica son los que brindan un mayor retorno. Mientras tanto, la segunda posición postula que el mayor retorno por un año adicional de educación se registra para el nivel de educación superior. Como consecuencia, solo se puede afirmar que existe consenso acerca de la relación positiva entre los años de educación y el salario.

Inserta en la discusión sobre la convexidad de los retornos de la educación, una rama de la literatura señala que el impacto de la educación superior se da por medio de la señalización provista por el título universitario (Spence 1973, 1981). Se plantea que los empleadores logran identificar a los candidatos más educados. Por otro lado, la teoría del capital humano de Becker enfatiza la acumulación de habilidades cognitivas y socioemocionales (Heckman *et al.*, 2006) adquiridas a través del crecimiento de la persona y mediante las clases universitarias. Este proceso contribuye al incremento la productividad del estudiante. En línea con esta discusión teórica, podemos argumentar que la adquisición de habilidades es directamente dependiente de la calidad de la educación: la metodología de enseñanza, el contenido dictado en los cursos, la infraestructura, personalización de la enseñanza, así como otros factores influyentes en el proceso de aprendizaje a nivel superior (Bloom *et al.*, 2006; Glewwe *et al.*, 2011).

#### 3.1. Tasa interna de retorno de la educación superior

A fin de concluir cuál es la alternativa de educación superior que otorga mayores retornos salariales netos a los egresados profesionales, es necesario contemplar el monto de inversión educativa de cada una de estas

alternativas. En esta línea, planteamos el cálculo de la tasa interna de retorno como una medición de los retornos privados netos de los egresados de instituciones de mayor y menor calidad tanto de universidades como de institutos. Específicamente, los flujos de caja netos se definen como el (i) salario laboral del profesional, descontando el (ii) salario de egresados de secundaria, es decir, el costo de oportunidad de la trayectoria de educación superior, y finalmente, se resta (iii) los costos directos educativos correspondientes a la matrícula y pensión. Siendo así, los flujos de caja utilizados son incrementales y por ende, por construcción, la alternativa de inversión frente a la cual se compara la rentabilidad de cada trayectoria educativa corresponde a la Secundaria Completa. Cabe añadir que los salarios laborales son los promedios predichos para la muestra pool 2007-2012, a partir de los coeficientes obtenidos de nuestra especificación empírica o ecuación de salarios. A estos valores predichos, se agruparon nivel de calidad de institución superior a la que asistió y obtuvieron promedios por edad. Así, nuestro cálculo emplea un flujo de caja de salarios mensuales promedio que el egresado profesional percibirá desde los 15 años hasta los 65<sup>5</sup>. Además, planteamos que el costo mensual que asume el estudiante equivale a la mensualidad del tipo de institución educativa a la que asiste: universidad de mayor o menor calidad o instituto técnico de mayor o menor calidad.

Tabla 3. Tasa interna de retorno (TIR) según nivel educativo superior alcanzado

Nivel educativo	TIR
<i>Profesional técnico</i>	
Menor calidad	No existe
Mayor calidad	10.1%
<i>Profesional universitario</i>	
Menor calidad	-1.2%
Mayor calidad	13.5%

Notas: Los reportes salariales fueron obtenidos de ENAHO 2007-2012. Los costos educativos se obtuvieron de la "Guía vocacional" elaborada por El Comercio y consultas telefónicas a instituciones realizadas el 21 de Abril de 2015.

Elaboración: propia

Los resultados de este ejercicio son presentados en la Tabla 3, en la cual se considera que el costo de oportunidad de cualquier alternativa de educación superior es el grado de educación secundaria completa. El retorno de las universidades de mayor calidad se estima en 13.5%, con lo cual esta alternativa de inversión educativa supera la rentabilidad neta de cualquier otra trayectoria de educación superior. La siguiente TIR calculada más alta corresponde a la alternativa de educación técnica de mayor calidad, la cual asciende a 10.1%. Por su parte, la TIR privada de los profesionales técnicos de institutos de menor

5 Se identificó en la ENAHO 2012 que los trabajadores con educación secundaria completa (grado terminal) ingresan al mercado laboral, en promedio a los 15 años. Por este motivo se planteó que a esta edad se inicia la recepción de flujos de caja.

calidad no se calcula debido a que sus ingresos salariales no superan su inversión educativa y costo de oportunidad (es decir, siempre tienen flujos netos negativos); mientras que la rentabilidad de egresados de universidades de menor calidad también es negativa. A partir de estos resultados podemos inferir que solamente las instituciones educativas de mayor calidad, sean institutos o universidades, pueden compensar la inversión educativa en la que incurren los estudiantes.

En conclusión, el retorno salarial es altamente heterogéneo en función a las carreras universitarias elegidas por el estudiante y la calidad de la institución a la que asiste. Aquellas que requieren un mayor esfuerzo en término de años de duración del programa y por ende implican una mayor inversión de recursos (ej. tiempo, dinero), tales como “Derecho” e “Ingeniería y otras ciencias”, exhiben un retorno salarial mayor frente a las demás carreras. Por el contrario, carreras de “Humanidades y CC.SS.” y “Pedagogía” resultan las menos atractivas en términos salariales independientemente de la calidad de la universidad del egresado. Bajo este análisis, en la siguiente sección se formulan y plantean las reflexiones finales acerca del problema estudiado a lo largo del documento.

La creciente polarización de la calidad universitaria habría generado una problemática que recién empieza a abordarse para el caso peruano: la ampliación de la brecha salarial entre profesionales graduados de universidades de mayor y menor calidad. En esta línea de investigación, nuestro objetivo principal consistió en constatar y medir la magnitud de los diferenciales salariales que surgen a partir de la heterogénea calidad de la educación superior en el mercado peruano. Con este fin, usamos un pool de observaciones de graduados profesionales obtenidos a partir de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del periodo 2004-2013. Calculamos los retornos salariales universitarios promedio para el periodo de análisis con el método de estimación de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) aplicados a una especificación de la ecuación de salarios.

Entre nuestros hallazgos más importantes notamos que los egresados de universidades de mayor calidad tienen ingresos salariales que en promedio son 80% mayores que sus contrapartes que asistieron a instituciones de menor calidad en el 2012. Este castigo salarial se mantiene, independientemente de la carrera que estudiaron. Además de enfocarnos en la calidad universitaria, presentamos evidencias del descalce entre la oferta y demanda laboral en determinadas familias de carreras universitarias. Mostramos que los profesionales de las áreas de Derecho, Pedagogía, Ciencias Económicas y Empresariales son los grupos de carrera con mayores diferenciales de salarios en relación al retorno profesional promedio y a otros grupos de profesionales con los mismos años de educación formal. En suma, los hallazgos sugieren que la falta de sistemas de referencia sobre la calidad

educativa y empleabilidad de carreras e instituciones tienen grandes efectos en los niveles de vida futuros a los que pueden aspirar los jóvenes universitarios.

Se espera que nuestra exploración empírica contribuya a la formulación de las nuevas políticas de licenciamiento y acreditación de universidades en curso, con la creación de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria y reorganización del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, y la implementación del Observatorio Laboral Educativo del MINTRA-MINEDU. Principalmente, se espera que los hallazgos de este documento constituyan un primer paso para establecer canales permanentes de monitoreo de los retornos a la educación superior, que puedan estar disponibles a usuarios y postulantes en los próximos años.

#### 4. Capacitación en Empresas

Este esquema debe atender a las grandes empresas que tienen la capacidad para impartir capacitaciones, o para buscar a los institutos de capacitación que pueden cubrir sus necesidades. Estas empresas tienden a ser formales y declaran impuesto a la renta –por lo tanto un régimen de crédito fiscal puede ser el esquema más adecuado y efectivo. Esta propuesta se basa en la reducción actual impuesto sobre los gastos de capacitación. Una estructura típica de un curso de capacitación podría resumirse de la siguiente manera: 3 sesiones de 3 horas cada una por semana, por lo general en las tardes (el entrenamiento debe ser compatible con la carga de trabajo regular) durante 3 meses, cada 3 años. Se trata de un esquema “3 a la potencia 3”, el cual implica un total de 117 horas de capacitación cada 3 años. Teniendo en cuenta un costo promedio de 8 dólares por hora de capacitación, el costo total de la capacitación ascendería a 936 dólares.

Tabla 4: Supuestos del régimen de crédito fiscal

Variables	
Clases por semana	3
Duración de clases (en horas)	3
Semanas	13
Total de horas de capacitación	117
Costo promedio por hora (US\$)	8
Periodicidad de la capacitación (en años)	3
Costo total por período (US\$)	936
Costo total por período (S/)	2,808
Tipo de cambio (USDPEN)	3.00
Crédito fiscal	50%
Fracción de trabajadores capacitados	33%
Número de pagos por año	15

Fuente y elaboración: Lavado, Rigolini y Yamada, 2015

Tabla 5: Régimen fiscal según tamaño de la empresa

Tamaño de la empresa	Micro	Pequeña	Mediana	Grande
Número promedio de trabajadores	6.5	45.1	285.3	2,239.0
Salario promedio de trabajadores formales (S/)	1,294	1,529	1,794	2,043
Número de pagos por año	15	15	15	15
Costo anual de planilla (S/)	125,777	1,035,075	7,677,240	68,613,420
Costo de curso de capacitación	2,808	2,808	2,808	2,808
Proporción de trabajadores capacitados	33%	33%	33%	33%
Costo total anual del curso de capacitación por firma para cubrir un tercio de trabajadores (S/)	6,065	42,242	267,034	2,095,682
Porcentaje del costo de capacitación con respecto a la nómina para cubrir una mitad de trabajadores.	4.8%	4.1%	3.5%	3.1%
Crédito fiscal para la empresa	2.4%	2.0%	1.7%	1.5%

Fuente: ENAHO y PRODUCE  
Elaboración: CIUP

Por lo tanto, vamos a considerar 936 dólares (2,800 soles al tipo de cambio actual de 3 soles por dólar) como el coste promedio de la educación continua en el Perú. Bajo este esquema, un tercio de la fuerza laboral en todas las empresas es capacitada cada año, lo que sería equivalente a un 4,8%, 4,1%, 3,5% y 3,1% de la planilla anual para la microempresa, pequeña, mediana y gran empresa de escala, respectivamente.

Un principio importante de cualquier plan de incentivos de capacitación debe ser la cofinanciación por parte del Estado y la propia empresa (para promover la pertinencia y la calidad de la capacitación, con el objetivo de lograr ganancias de productividad para el trabajador y la empresa). Por lo tanto, si tenemos en cuenta una participación equitativa por parte del Estado y la Empresa, el plan podría limitar la rebaja fiscal a 2.0% para micro y pequeñas empresas de tamaño, y el 1.5% para empresas medianas y grandes.

El programa podría restringir la devolución de impuestos a la capacitación de trabajadores con educación superior, primaria, secundaria y técnica a lo sumo (la devolución de impuestos no sería dada bajo el concepto de capacitación trabajadores con educación superior universitaria). Otra característica deseable del esquema es que debe estar disponible para todos los sectores de la economía (todos los códigos CIU).

Del mismo modo, la capacitación no debe limitarse a cursos técnicos, sino que también podría incluir entrenamiento en habilidades socioemocionales (empresas se han quejado de la importante brecha en la formación en este ámbito en varios foros públicos y privados).

Otra cuestión difícil de tratar es el caso de la capacitación proporcionada por mentores individuales, ya sea dentro o fuera de la empresa, ya que no emiten recibos formales que puedan ser presentados para el reembolso de impuestos. En este escenario, el Ministerio de Trabajo tendrá que certificar la pertinencia del programa, de manera que pueda comprobar esto con el uso de listas de referencia de los perfiles ocupacionales y programas de capacitación.

## 5. Capacitación Laboral para Independientes

Este esquema debe atender empresas pequeñas e informales que no declaran en impuesto a la renta, así como los trabajadores no calificados y vulnerables que no trabajan para las grandes empresas formales. Estas empresas tienden a no entrenar a su fuerza de trabajo, y algunos de sus trabajadores pueden requerir una capacitación que va más allá de las habilidades técnicas. La aplicación de subvenciones para estas firmas y sus correspondientes trabajadores puede no ser efectiva: es probable que el Estado requiera financiar una gran parte o incluso la totalidad de la capacitación, por razones de equidad y productividad. Se recomienda, por lo tanto, el establecimiento de una alternativa que financie la capacitación directamente. Este esquema podría ser construido sobre el marco actual de Projoven, aunque con algunas modificaciones.

Una ventana de este tipo podría ser una adaptación del sistema de Projoven, de modo que se permita un alcance más amplio, y se reduzcan algunas de las ineficiencias que pueden obstaculizar la participación. El sistema debe permitir propuestas de capacitación que deben presentarse tanto por centros de capacitación certificados (en relación con los criterios de certificación, véase la discusión en la sección anterior) y las pequeñas empresas.

Las instituciones de capacitación no solo deben ser capaces de presentar propuestas para la formación de los trabajadores que ya están empleados (posiblemente en colaboración con sus empleadores), sino también para la formación de la mano de obra desempleada o subempleada. La capacitación debe incluir un componente de formación dentro en el trabajo, y, posiblemente, un compromiso de parte de la empresa para contratar un determinado porcentaje de los alumnos.

A las pequeñas empresas que requieren aumentar las habilidades de sus empleadores también se les

permitiría presentar propuestas. Hay que tener en cuenta que estas propuestas ya han identificado previamente los institutos de capacitación para ser contratados. Las empresas también deben ser obligadas a pagar una pequeña fracción de los costos de capacitación para asegurar la pertinencia de la formación, posiblemente este pago debería darse directamente a los institutos de capacitación. Teniendo en cuenta sus bajos márgenes y restricciones de capacitación, el costo directo para las empresas debe ser mínimo, lo suficiente para asegurar su compromiso con una buena capacitación, pero no lo suficiente para disuadirlos de aplicar. Un análisis de presupuesto se debe realizar antes de asignar los niveles adecuados de cofinanciación.

Además, en contraste con el sistema de Projovent, las propuestas de capacitación deben ser admitidas de forma continua, en lugar de ser admitidas solo mediante convocatorias, para permitir una mejor respuesta a las necesidades de las firmas (González-Velosa *et al.*, 2012 ).

---

## 6. Conclusiones

A nivel laboral, el Perú presenta dos retos: (i) el desempleo juvenil y (ii) el subempleo profesional. En relación al primer reto es el desempleo juvenil. Durante la última década, la tasa de desempleo promedio de los jóvenes ha sido casi tres veces superior (8%) a la tasa de desempleo de los adultos (2,5%). Al 2013, dicha tasa era incluso mayor para jóvenes de 18 a 24 años con educación superior incompleta (14,8%) y para jóvenes de 15 a 17 años con educación secundaria (14,1%). El segundo reto es el subempleo profesional. Este, a diferencia del desempleo profesional, se ha incrementado de manera sostenida en la última década. En el 2012 alcanzó su punto más alto: 43,1% de graduados universitarios de 24 a 65 años eran subempleados. Por ello, este documento se planteó como objetivo el responder a la pregunta: ¿cómo incrementar la productividad de las personas? La propuesta tiene un sentido de ciclo de vida. Por ello, comprende cuatro grupos: (i) los jóvenes que se encuentran en la transición de la escuela básica al trabajo, (ii) los jóvenes que optan por la educación superior, (iii) los trabajadores dependientes y subempleados y, (iv) los trabajadores independientes y desempleados.

La primera propuesta se encuentra relacionada al fortalecimiento de la educación secundaria de tal manera que se facilite la transición de la escuela al trabajo para aquellos jóvenes que decidieran no continuar estudiando. Esta propuesta presenta tres componentes. Primero, se propone un cambio en la estructura uniforme del área de educación para el trabajo que se imparte de modo similar en todas las

regiones del país. Se debe identificar los requerimientos de mano de obra por parte de las principales actividades económicas de cada región. Segundo, ya identificadas las demandas de mercado, se propone brindar Capacitación Técnico-Productiva a Escolares (CTP-ESCOLAR) en las diversas especialidades, a través de una labor articulada entre los centros educativos y los CETPRO o IST locales. Tercero, se propone potenciar las instituciones de educación tecnológica (CETPRO e IST) en términos de inversión en infraestructura, equipamiento y personal docente. Así, los CETPRO e IST pueden otorgar certificaciones oficiales que dan señales de confianza a posibles empleadores.

La segunda propuesta se relaciona con el fortalecimiento de los mecanismos de información para los jóvenes que decidieran continuar con estudios superiores. La información comprendería costos y retornos laborales de las carreras y las instituciones de educación superior. De esta manera podría concluirse cuál es la alternativa de educación superior de mayor calidad (es decir, la que otorga mayores retornos salariales netos a los egresados profesionales). La tercera propuesta se relaciona con los trabajadores dependientes y subempleados. En este caso se plantea un esquema de capacitación continua financiada por las empresas, contra impuestos, para sus empleados. El esquema propuesto debe atender a las grandes empresas que tienen la capacidad para impartir capacitaciones. Estas empresas tienden a ser formales y declaran impuesto a la renta. Por ello, un régimen de crédito fiscal puede ser el esquema más adecuado y efectivo. La idea es reducir el actual impuesto sobre los gastos de capacitación.

Finalmente, la cuarta propuesta se relaciona con los trabajadores independientes y desempleados. En este caso se propone el fortalecimiento de un programa de capacitación laboral exclusivamente para independientes. El esquema propuesto debería atender a empresas pequeñas e informales que no declaran en impuesto a la renta, así como a los trabajadores no calificados y vulnerables que no trabajan para las grandes empresas formales. Se recomienda el establecimiento de una alternativa que financie la capacitación directamente por parte del Estado. Este esquema podría ser construido sobre el marco actual de Projovent con algunas modificaciones que permitan un alcance más amplio y reduzcan algunas de las ineficiencias que pueden obstaculizar la participación.

---

## 7. Bibliografía

- Bloom *et al.* (2006) Higher Education and Economic Development in Africa. Universidad de Harvard.
- Castro, J. y G. Yamada (2012) “Convexification” and “Deconvexification” of the Peruvian Wage Profile: A Tale of Declining Education Quality. Documento de discusión. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Glewwe *et al.* (2011) School resources and educational outcomes in developing countries: A review of the literature from 1990 to 2010. Working Paper. Cambridge.
- Godfrey, M. (2003) Employment dimensions of decent work: Trade-offs and complementarities. ILS, DP /148/2003.
- González-Velosa, C. *et al.* (2012) ¿Cómo mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes en América Latina?. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Heckman, J. *et al.* (2006) The Effects of Cognitive and Noncognitive Abilities on Labor Market Outcomes and Social Behavior. *Journal of Labor Economics*, 2006, vol. 24, no. 3. Universidad de Chicago.
- Lavado, P. y G. Yamada (2014) “¿Una promesa incumplida? La calidad de la educación superior universitaria y el subempleo profesional en el Perú”. Universidad del Pacífico. Working papers.
- Lavado, P., L. Velarde y G. Yamada (2014) “Habilidades no cognitivas y brecha de género salarial en el Perú,” *Estudios Públicos*, Centro de Estudios Públicos, 0(135).
- Lavado, P., J. Martínez y G. Yamada (2014) ¿Una promesa incumplida? La calidad de la educación superior universitaria y el subempleo profesional en el Perú. Lima. Banco Central de Reserva.
- Lavado, P. y J. Martínez (2014) “La transición de la escuela al trabajo: análisis de la oferta y demanda de empleo de jóvenes sin estudios superiores universitarios en zonas urbanas”. PUCP: *Economía*, 37(74).
- Lavado, P., J. Rigolini y G. Yamada (2015) Giving Peru a Productivity Boost: Towards a System of Continuous Education and Training. Mimeo. Banco Mundial.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2015) Informe anual del empleo en el Perú 2013. Documento de discusión.
- Montenegro, C. y H. Patrinos (2014) Comparable Estimates of Returns to Schooling around the World. Policy research working paper. World Bank Group.
- Organización Internacional del Trabajo (2013) Tendencias mundiales del empleo juvenil 2013: una generación en peligro. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Ponte en Carrera (2015) Portal web del Mintra, IPAE y Minedu. En: <http://www.ponteencarrera.pe/>
- Psacharopoulos, G. y H. Patrinos (2004) Returns to Investment in Education: A Further Update. *Education Economics*, Vol. 12, N° 2. En: [http://siteresources.worldbank.org/INTDEBT-DEPT/Resources/468980-1170954447788/3430000-1273248341332/20100426\\_16.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTDEBT-DEPT/Resources/468980-1170954447788/3430000-1273248341332/20100426_16.pdf)
- Spence, M. (1973). Job Market Signaling. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 87, No. 3, pp. 355-374.
- Spence, M. (1981). The Learning Curve and Competition. *The Bell Journal of Economics* Vol. 12, No. 1, pp. 49-70.

# Mejoramiento de capital humano y productividad de niños, niñas y adolescentes que trabajan

Javier Díaz-Albertini Figueras.  
Universidad de Lima

## 1. Presentación

Las tasas de trabajo infantil y adolescente siguen siendo altas en el Perú, a pesar del importante crecimiento económico de los últimos doce años. Los niños, niñas y adolescentes (NNA) que trabajan tienen niveles mayores de deserción escolar comparados a los que solo estudian. Se hipoteca así su futuro porque se invierte menos en la educación y formación de capital humano, lo cual lleva a baja productividad como adultos, perpetuando la pobreza y afectando su desarrollo personal y familiar. ¿Qué hacer para retener a los NNA que trabajan en la escuela hasta que culminen su educación?

### ¿Qué metas debe lograr el Perú al 2021?

Mejorar la formación de capital humano de los niños, niñas y adolescentes que trabajan, al implementar políticas que contribuyan a disminuir significativamente la deserción escolar al aumentar las tasas de asistencia y el rendimiento de estos alumnos y alumnas. Se postula que el mejoramiento incidirá positivamente en su productividad como adultos, incrementando sus ingresos como fruto de la mayor inversión en la educación. En términos específicos, la meta que proponemos es que la tasa bruta de asistencia del adolescente que trabaja sea igual al que solo estudia.

El énfasis en la actual propuesta está puesto en facilitar e incentivar una mejor identificación del NNA que trabaja, para así promover a que se matricule

oportunamente, reciba apoyo por reforzamiento escolar y tenga mejor acceso a los servicios educativos. Otras medidas importantes que ya comienzan a ser implementadas - como las estrategias para prevenir y erradicar el trabajo infantil y adolescente, el mejoramiento de la calidad de la educación en general y la capacitación técnico-laboral- no son abarcadas, porque el peso de las políticas sugeridas está puesto en la retención de los NNA que trabajan. Sin embargo, las medidas sugeridas complementan estos esfuerzos, generando sinergias positivas.

## 2. La magnitud del problema

Según diversos censos y encuestas, entre el 15 y 25 por ciento de la población de 5 a 17 años trabaja. Resulta difícil obtener un estimado más preciso porque la magnitud depende de quién informa la situación laboral (adultos o los mismos niños); cómo se clasifica el tipo de actividad (¿remunerada?; ¿fuera del hogar?; ¿con supervisión familiar?), la intensidad del trabajo (número de horas) y su peligrosidad. Si nos atenemos a los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) del cuarto trimestre del 2014, el 14.5% de NNA estaba realizando una labor dentro o fuera del hogar por una remuneración, mientras que el 66.9% “solo estudiaba” y la diferencia del 19.6% estaba distribuida en una serie de actividades de apoyo, siendo la más común (15.5%) la ayuda en la chacra o pastoreo, que solo son incluidas como trabajo si es clasificado como “familiar no remunerado”<sup>1</sup>. De una forma u otra, se calcula que entre 1.5 y 2 millones de ellos y ellas trabajan en el país, siendo más alta la tasa de actividad en las zonas rurales.<sup>2</sup>

El trabajo infantil y adolescente invariablemente representa un detrimento serio a la plena vigencia y ejercicio de los derechos de las NNA<sup>3</sup>. Resta tiempo a lo que deberían ser sus principales actividades: la práctica de la convivencia social como escuela de ciudadanía, los estudios, la recreación y el deporte. Pero quizás el efecto más pernicioso es que el trabajo precoz hipoteca su futuro al interferir en su educación escolar.

1 Parte de estas actividades de apoyo clasifican como trabajo familiar no remunerado, si es que suma 15 o más horas semanales. El apoyo en “quehaceres domésticos” normalmente no es incluido, razón por la cual el trabajo infantil y adolescente femenino tiende a ser subestimado

2 Según datos del Ministerio de Trabajo y Promoción al Empleo (MINTRA), se calcula que aproximadamente 1.6 millones de NNA trabajan (MINTRA, 2012), pero este cálculo está basado en la ENAHOG y hay algunas limitaciones al respecto que discutiremos más adelante en el texto. En el caso de niñas y niños (5 a 13 años), casi el 70% son de la zona rural, mientras que para los de los adolescentes el trabajo en zonas rurales disminuye al 50%.

3 “No todo el trabajo realizado por niños debe ser considerado como Trabajo Infantil. El término “Trabajo Infantil” suele ser definido como el trabajo que priva a los niños de su infancia, su potencial y su dignidad, y que es nocivo para su desarrollo físico y mental. Se refiere al trabajo que es físico, mental, social o moralmente perjudicial o dañino para el niño, e interfiere en su escolarización: (i) privándole de la oportunidad de ir a la escuela; (ii) obligándole a abandonar prematuramente las aulas, o (iii) exigiendo que intente combinar la asistencia a la escuela con largas jornadas de trabajo” (INEI 2015 p. 7).

La evidencia muestra que –en términos generales– el trabajo infantil y, en menor grado, el adolescente están fuertemente asociados con la pobreza (Basu *et al.*, 2010; OIT, 2005 y 2013; Ponce 2012; Murillo, 2014). Sin embargo, esta relación está mediatizada por muchos otros factores, principalmente las oportunidades existentes de trabajo, la tolerancia sociocultural y el costo-calidad de los servicios educativos.<sup>4</sup> Podríamos decir que, en la mayoría de los casos, la pobreza es una causa necesaria, pero no suficiente. Esto se constata, por ejemplo, cuando notamos que en el período 2005 a 2011, el país redujo la pobreza rural y urbana en 26.4 y 26.5 puntos respectivamente, pero el trabajo infantil solo bajó en 2.5 puntos porcentuales a 23.4% (MINTRA, 2012).

Sin embargo, como concluyen Lavado y Gallegos (2005) al estimar el impacto del trabajo en la deserción escolar, “las restricciones económicas son un determinante significativo de la deserción en las zonas rurales y para los niños urbanos ...” (p.38). Es decir, aunque no toda restricción económica familiar se traduce en trabajo y no todo trabajo se traduce en ausentismo y deserción, sí existe una relación estrecha entre pobreza, trabajo infantil y menor escolaridad. Examinemos cada uno de los efectos negativos del trabajo a continuación.

## 2.1 Asistencia

El efecto del trabajo sobre la asistencia escolar no es homogéneo sino que depende de factores como la distribución del uso del tiempo entre diversas actividades (estudio, trabajo, quehaceres domésticos), las condiciones laborales (especialmente la peligrosidad) y el esfuerzo físico. Tanto es así que los NNA que trabajan en áreas rurales tienen casi la misma tasa de asistencia que los NNA que solo estudian (Rodríguez y Vargas, 2009). Pero todo cálculo de la relación entre trabajo y asistencia se enfrenta a un problema inicial, ¿cómo medir: (a) los niveles de empleo de la población infantil-adolescente y (b) la asistencia escolar? Ambos son auto-informados y varían de acuerdo a si la fuente es el padre/madre o el hijo/hija y dependiendo de ello, las tasas suelen ser sobre o sub-estimadas<sup>5</sup>. Las diferencias en los criterios se advierten en las cifras de asistencia escolar, como podemos constatar en el siguiente cuadro. Comparando los datos que arrojaron el Censo Nacional, la ENAHO y la ETI en 2007, notamos diferencias notables en las tasas de asistencia entre los NNA que trabajan y los

que no. ¡La diferencia entre el Censo 2007 y la ENAHO es de 37%!

En la ENAHO del 2013 (INEI, 2015), la diferencia en la tasa bruta de asistencia era mínima para niños y niñas (97% para los que trabajan y 98.1% para los que no trabajan), pero se mantenía una diferencia significativa entre adolescentes (80.7% para los que trabajan y 92.5% para los que no trabajan). A pesar de estas variaciones, todos los censos y encuestas revelan mayor inasistencia entre los niños y adolescentes trabajadores. Utilizando los datos del Censo del 2007, el INEI (2009) realizó varias correlaciones tomando como variable dependiente “el % de niños de 6 a 17 años que no asisten a la escuela”. Al calcular las variables independientes con mayor peso, el estudio concluye que:

Tabla 1: Porcentaje de asistencia escolar, según condición laboral

Fuente	% Asisten NNA que trabajan	% Asisten NNA que no trabajan
Censo 2007	49.0	92.2
ENAHO 2007	75.6	91.1
ETI 2007	86.8	96.1

Fuente: INEI, 2009  
Elaboración Propia

*Este hallazgo...sugiere que el principal factor social que afecta la asistencia escolar de niños, niñas y adolescencia es la condición laboral de estos. Visto en una perspectiva global, y ya no por grupos etéreos (sic), el trabajo se revela como el elemento sustantivo que explica por qué una menor de edad no asiste a la escuela (pág. 72).*

## 2.2 Desempeño escolar

Es importante determinar el efecto del trabajo sobre el desempeño escolar porque la repetición de año es una de las razones detrás de la deserción. Murillo y Román (2014) examinaron los resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo aplicado por UNESCO a alumnos de tercero y sexto de primaria en 16 países latinoamericanos, formulando hipótesis en las cuales planteaban que existirían diferencias significativas en el desempeño en matemáticas y en lectura al comparar a los NNA que trabajan con los que no trabajaban. En todos los tipos de trabajo y dedicación laboral analizados, encontraron una mella considerable en los resultados en matemáticas y lengua, lo cual los llevó a la conclusión:

4 Estudios en zonas rurales muestran que el trabajo desde temprana edad es una pieza central en la definición de los niños y niñas en el camino a su adultez y en la construcción de su auto-valoración (Huber, 2014).

5 El trabajo infantil en el Perú se ha medido con la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) y la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ETI) aplicada por única vez en el 2007. La primera pregunta a padres/madres sobre la actividad laboral y consideraba como trabajador familiar no remunerado a los que laboraban un mínimo de 15 horas a la semana. La ETI, en cambio, preguntó por separado a los padres y los hijos, considerando como trabajador familiar no remunerado a los que habían dedicado 1 hora por semana. Estas variaciones llevan a que ETI concluya que 57% de NNA trabajaban (según los hijos/hijas), pero sólo 41.6% al ser informado por los padres. Según la ENAHO, el trabajo infantil-adolescente se mantuvo alrededor del 28% en el período del 2005 al 2008 (INEI, 2009).

“El trabajo infantil refleja, como pocas problemáticas, la inequidad y desigualdad de nuestras sociedades y sus sistemas educativos. La doble condición de niño estudiante y trabajador es sin duda una de las peores injusticias sociales, no sólo por todo lo que refiere a la vulneración de derechos fundamentales en los niños, niñas y jóvenes, situación prioritaria y relevante, sino también porque los hace competir en franca desventaja con sus pares que no trabajan, por llegar a ser y hacer” (pág. 103)

Es importante indicar que la relación entre el trabajo infantil y la formación del capital humano es compleja. Lo común es que se subraye la importancia de la educación formal en su creación y su incidencia sobre la productividad (Rodríguez y Vargas, 2009). Sin embargo, las actividades laborales de los NNA también pueden contribuir a la formación de habilidades, inclusive las cognitivas. Ponce (2012) utiliza los datos del proyecto Niños del Milenio y analiza el desempeño escolar de una cohorte durante siete años (desde que tenían 7 años hasta los 14) y los resultados muestran que, a la larga, algunos niños y niñas trabajadores rurales logran mayores habilidades cognitivas que los que no trabajan. Pero hay que ser cautos porque las condiciones son muy específicas: los niños y adolescentes rurales involucrados en el negocio familiar, con la supervisión parental, tienen mejores resultados en matemáticas y comunicación pero no los otros que trabajan. Se cree que la experiencia laboral y comercial, por un lado, los entrena en operaciones matemáticas y, por el otro, la baja calidad de las escuelas rurales resulta ser contraproducente para los que solo estudian.<sup>6</sup>

### 2.3 Atraso o rezago escolar

El atraso escolar de los NNA que trabajan es causado por varios factores. En un estudio cualitativo realizado en el presente año en el cual fueron entrevistadas 24 niñas que habían emigrado a Cusco para trabajar como trabajadoras del hogar, el atraso escolar se debía a tres

principales factores<sup>7</sup>. Primero, porque los padres/madres no las matriculaban por falta de recursos, principalmente para la compra de materiales y útiles. Segundo, porque repitieron el grado y ello puede deberse a múltiples factores, pero que normalmente apunta a falta de apoyo en el trabajo escolar. Tercero, porque la dedicación al trabajo no permite suficiente dedicación a los estudios o causa mayor pérdida de hora de clases.

En el cuadro a continuación observamos el rezago escolar calculado sobre la base de la ENAHO 2011. Las diferencias más importantes entre los NNA ocupados y los no ocupados, ocurre durante la niñez, cuando el rezago escolar de los niños es el 20.0% si no trabajan y 30.8% si trabajan; y de las niñas los es el 17.2 y 32.5% respectivamente. Estas diferencias disminuyen durante la adolescencia, pero siguen siendo significativas.

No sólo es importante el rezago escolar, sino también el promedio de atraso en años. La población de 6 a 17 años que trabaja y estudia tiende a tener 75% mayor retraso que los que solo estudian (INEI, 2009). Los casos de mayor retraso promedio son los NNA que solo trabajan o no trabajan y no estudian. Este abultado retraso escolar se debe, sin embargo, a que ya han abandonado la escuela y siguen acumulando años atrasados hasta que cumplan los 17 años.

Estos resultados son el simple acumulado de lo observado anteriormente: el trabajo infantil lleva a menor asistencia y rendimiento, lo cual se traduce en rezago escolar por repetición de grado y, en muchos casos, influye en la deserción. El retraso escolar –más allá de las causas inmediatas– es una de las principales razones para abandonar la escuela, muchas veces por el estigma que significa estudiar con personas de menor edad. En el estudio cualitativo antes mencionado, solo 2 de las 24 niñas no tenían retraso escolar. Algunas de las púberes-adolescentes ya sufrían un atraso notable: tenían de 13 a 15 años y aún se encontraban cursando cuarto de primaria, cuando la edad promedio para ese grado es 9 años. Debido a este retraso, cuando las niñas fueron exitosamente

Tabla 2: Trabajo infantil y rezago escolar, por género y dominio geográfico

Porcentaje con rezago escolar	No trabajan						Trabajan					
	Niño			Niña			Niño			Niña		
	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total
6-13 años	30.3	17.4	20.0	26.4	14.8	17.2	35.8	20.2	30.8	38.1	21.0	32.5
14-17 años	52.8	32.2	35.4	44.2	24.0	27.3	49.9	36.5	43.2	45.4	28.6	36.9

Fuente: MINTRA, 2012  
Elaboración propia

6 Kana et al (2010) realizan una revisión de estudios relacionando trabajo con educación - especialmente en áreas rurales- y concluyen que la relación puede ser negativa o positiva dependiendo del tipo de trabajo y el tiempo dedicado, pero que en algunos casos termina siendo beneficioso.

7 Estudio que he supervisado, realizado por la ONG CESIP (Centro de Estudios Sociales y Publicaciones) y aún no publicado. Se identificaron a 24 niñas que estudiaban en varios CEBA en Cusco que habían emigrado a la ciudad desde sus comunidades campesinas para laborar como trabajadoras del hogar. Se les aplicó una ficha y se les realizó una entrevista a profundidad. A su vez se entrevistaron a sus padres y madres en las comunidades de origen y se realizaron diagnósticos rápidos a las comunidades. El principal objetivo de la investigación era analizar los factores que debilitaban la función protectora de la familia, comunidad y el Estado y obligaban a las niñas a ir a la ciudad (todas menores de 12 años al migrar).

retiradas del trabajo gracias a la persistencia de la ONG CESIP y las DEMUNA, casi todas tuvieron que seguir en la escuela nocturna (CEBA) porque ningún colegio nacional las aceptaba en el turno diurno de la educación básica regular por “sobre-edad”<sup>8</sup>.

## 2.4 Incidencia sobre la formación de capital humano y la productividad

La mayoría de los estudios que relacionan el trabajo infantil con la formación de capital humano utilizan modelos que lo aproximan al número de años de escolaridad (Rodríguez, 2012). Por ejemplo, según el INEI (2009), el efecto de la deserción escolar sobre los ingresos futuro es considerable:

*“Encontramos que aquellos con 1 año menos de estudio ganarán mensualmente un promedio 9% menos de ingresos durante toda su vida activa como trabajador. Aquellos con 2 años menos de estudios acumulados tendrán un ingreso mensual 18% menor; y quienes tienen 3 años menos de estudio escolar ganarán mensualmente 23% de ingresos menos que aquellos que no tienen ese monto de pérdida educativa.” (p.62)*

Yamada (2007) asimismo, calculó el retorno a la inversión en la educación para el período 1984-2004, utilizando para ello las encuestas de niveles de vida ENNIV y la encuesta nacional a hogares (ENAHG). En términos generales, muestra que la educación sigue siendo un importante vehículo de movilidad social si tomamos los ingresos personales como criterio. La investigación revela, a su vez, que la brecha en el retorno entre la educación privada y pública se está haciendo mayor y que la inversión en la educación recién tiene un ritmo acelerado de retorno a partir de la secundaria completa y los estudios superiores.

De ahí la importancia de retener en la escuela a los NNA que trabajan el mayor tiempo posible. Este sería un mecanismo para enriquecer su capital humano y potenciar su productividad, medida sobre la base de los ingresos percibidos durante la vida. Sin embargo, la fórmula simple de que mayor educación lleva a mayor capital humano y productividad, debe ser relativizada en varios sentidos. En primer lugar, porque la relación entre actividad económica y formación de capital humano es heterogénea (Ponce, 2012)<sup>9</sup>. En segundo lugar, como bien indica Figueroa (2008), en casos como los que estamos analizando, la formación de capital humano, depende de tres factores: (a) la calidad

de los estudiantes (sus capacidades cognitivas); (b) la calidad de la escuela y (c) los años de estudios realizados. En la actual propuesta privilegiaremos al tercer componente porque es el que podemos atender en un corto a mediano plazo.<sup>10</sup>

## 3. ¿Cómo gestionar el cambio conducente a la meta?

Al analizar el problema, hemos querido evidenciar su complejidad porque compromete diversos niveles y aspectos de la vida de los NNA, sus familias y comunidades. Lo interesante es ver qué políticas y acciones gubernamentales podrían contribuir a la retención en la escuela y de ahí construir un paquete de opciones sobre la base de programas y proyectos ya realizados o en curso. Para ello, hemos sistematizado algunas buenas prácticas provenientes de programas ejecutados por organizaciones no-gubernamentales, el sector privado empresarial y el Estado. Por el momento podemos adelantar que para lograr una mayor retención se requiere tomar medidas integradas que comiencen con la identificación de los NNA y sus necesidades, de ahí promover el acceso a la educación, para continuar con medidas que mejoren el rendimiento y culminen con el avance de año.

Debemos también ser realistas, en el sentido que la educación formal no es una inmediata panacea que elimina al trabajo infantil y lleva a una mejor formación de capital humano. Como bien señala un informe de la OIT, “...la educación es parte del problema y de la solución del trabajo infantil” (2005:14). En muchos casos hay un *trade-off* entre el trabajo y el estudio porque ambas actividades compiten por el tiempo y energía del niño, niña y adolescente. Las necesidades actuales de la familia compiten con el posible retorno que brinda un mayor nivel de educación. En pocas palabras, para estudiar muchas veces es necesario trabajar. En el estudio cualitativo realizado con las niñas en Cusco, todos los entrevistados (niñas, padres/madres, maestros, autoridades) estaban conscientes de la importancia de la educación. Las madres se entristecían enormemente al ver a sus hijas pequeñas (9 a 11 años) emigrar a la ciudad, pero eran conscientes de que era la única forma de que podían continuar con sus estudios<sup>11</sup>. Huber (2014) descubrió

<sup>8</sup> El sistema educativo oficial no tiene alternativas para las niñas menores de 14 años con grave rezago escolar. No puede ir a la escuela nocturna, pero tampoco puede matricularse en la Educación Básica Regular diurna. Lo que tiende a ocurrir es que las niñas son matriculadas en la escuela nocturna informalmente.

<sup>9</sup> El trabajo de Basu, Das y Dutta (2010) cuestiona la relación directa entre pobreza y trabajo infantil, especialmente en áreas rurales. En su investigación en el norte de la India, descubre que el trabajo infantil tiende a aumentar mientras aumenta la tenencia de tierra (como proxy de ingreso-riqueza familiar), hasta que llega a cierta cantidad. Es por ello que postulan que la relación entre trabajo y tierra tiene una forma de “U” invertida. Tratan el trabajo infantil bajo el axioma del bien de lujo.

<sup>10</sup> Rausky (2008) sintetiza bien la problemática al afirmar que las características de la relación escuela-trabajo dependen de factores como las condiciones de vida, el nivel educativo de los padres, las expectativas y esperanzas puestas en la educación formal y las características de las escuelas. A ello habría que añadir las características propias del trabajo: tiempo dedicado, dentro o fuera del hogar, con o sin el control familiar, entre otros.

<sup>11</sup> Es necesario aclarar que en casi todos los casos, la emigración a Cusco fue a hogares de familiares, principalmente tíos y hermanos. Esto no quiere decir que no trabajaran, ya que el promedio de horas semanales laboradas superaban las cuarenta. Operaba lo que hemos denominado el “efecto Cenicienta” en el cual los mismos familiares explotan a uno de sus miembros. También es preciso indicar que en 40% de las familias examinadas el factor que impulsó la emigración fue la ausencia del padre por muerte, abandono o separación.

algo parecido en una zona de intervención del proyecto piloto de erradicación del trabajo infantil “Semilla” en Junín, Pasco y Huancavelica. La experiencia investigativa subraya que el problema de educación es una combinación de ACCESO-COSTO-CALIDAD. En nuestra propuesta de política tocaremos los dos primeros en mayor detalle debido a que nuestra prioridad es la retención. Ello no implica que el asunto de calidad sea secundario, sino que escapa el alcance de nuestra propuesta.

### 3.1 Identificando a NNA que trabajan

Por lo revisado antes, es evidente que carecemos de un estimado preciso de la magnitud del trabajo infantil y adolescente en el Perú. Un primer paso, entonces, consiste en delimitar mejor el universo beneficiario. Aunque es esencial mejorar nuestros instrumentos de recojo de información, incluyendo definiciones y criterios más precisos, más nos preocupan los mecanismos para identificar al niño, niña y adolescente trabajador beneficiario, incluyendo en ello los(as) dedicados(as) a la denominada “ayuda en quehaceres domésticos”. Esta inclusión es importantísima porque el trabajo en el hogar tiene efectos negativos en la adquisición de habilidades cognitivas (Ponce, 2012) y no incluirlo sería subestimar el trabajo infantil femenino<sup>12</sup>. Mejores instrumentos de recojo de información son esenciales para focalizar las estrategias hacia las zonas de mayor presencia del trabajo infantil.

También existe el problema del trabajo infantil “invisible”, siendo el más importante el que ocurre en hogares de terceros (OIT, 2013). Todo ello a pesar de que hay normas y directivas que exigen – por ejemplo– el registro y autorización del trabajo adolescente. El Código de Niños y Adolescentes designa a las municipalidades como responsables del registro y autorización del trabajo de los adolescentes cuando ocurre en hogares de terceros y cuando son trabajadores independientes. Sin embargo, prácticamente ningún gobierno local lo realiza. La Defensoría del Pueblo realizó una investigación al respecto en el 2014 y descubrió que inclusive hay municipalidades en las cuales ni existen los registros requeridos por ley, como son los casos de Lima y Trujillo, las ciudades más pobladas de la costa<sup>13</sup>.

Estas falencias son reconocidas en la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (ENPETI) y una de sus líneas de acción es mejorar los sistemas de información sobre el trabajo infantil

buscando, entre otras cosas, identificar al trabajador infantil a través de los registros de información de los servicios y programas sociales; por medio de instrumentos estandarizados en sus proyectos piloto; incidiendo en la formulación de preguntas apropiadas en la ENAHO, entre las principales recomendaciones (MINTRA, 2012). Aun reconociendo el valor de estas sugerencias, sigue siendo un manejo de información centralizado que difícilmente contribuye a tomar acciones al nivel que estamos postulando: los centros educativos.

Debido a estas características, los sistemas de identificación deben realizarse en las instituciones más cercanas y que son parte de la cotidianidad de la gran mayoría de niños, niñas y adolescentes y sus familias: la escuela y el municipio distrital, específicamente la Defensoría Municipal del Niño y Adolescente (DEMUNA). Los diversos estudios que hemos examinado son claros: por lo menos en primaria, casi todos los niños y las niñas trabajadores asisten a la escuela. En caso de algunas ocupaciones, como el trabajo doméstico, asisten a la escuela nocturna. Es decir, la escuela es el espacio que congrega, que los hace visible. Mientras que desde las DEMUNA se pueden diseñar e impulsar estrategias para llegar a los niños que no estudian y para hacer seguimiento a los que presentan problemas de asistencia y aprendizaje<sup>14</sup>.

Una importante iniciativa al respecto fue liderada por una ONG limeña con la Unidad de Gestión Educativa Local 06, correspondiente a Lima Este, que resultó en una directiva (marzo 2015) para que los directores de los CEBA levantaran información en la ficha de matrícula sobre el trabajo infantil y se hiciera seguimiento a los niños trabajadores (nivel de asistencia, cumplimiento de tareas y trabajos, logros de aprendizaje y derechos vulnerados) para que remitieran esta información mensualmente a la DEMUNA respectiva con el fin de que intervinieran en caso de problemas de asistencia y rendimiento. A pesar de ser una buena iniciativa, en esta prueba piloto han existido problemas, principalmente la resistencia de los maestros y maestras porque no quieren recopilar la información necesaria.

Otra iniciativa es el “Docente Fortaleza” que es parte de la propuesta del MINEDU de lineamientos para implementar acciones de soporte pedagógico en el 2015 (véase Resolución 007 de la Secretaría General del MINEDU del 15/01/2015). Entre las responsabilidades de estos Docentes, se encuentra la identificación de los alumnos y las alumnas con problemas de aprendizaje y rendimiento, para así organizar las sesiones de refuerzo escolar. Es totalmente posible que los docentes fortaleza también

12 Sin duda es necesario determinar el número de horas diarias mínimas que harían que esta ocupación sea considerada trabajo. Al respecto “... Un estudio sobre trabajo infantil en América Central y República Dominicana, para fines de análisis y en base a otros estudios, usa unos promedios mínimos de horas según edad para delinear la carga excesiva de oficios en el hogar: 2 horas promedio por día para el grupo de 5 a 9 años, 3 horas para el de 10 a 14 años, y 4 horas para el de 15 a 17 años” (OIT, 2005: 11).

13 “Se solicitó información a 25 municipalidades provinciales —capitales de departamento— sobre registro de adolescentes trabajadores, tramitados desde el 2007 hasta el 2013. 8 municipalidades información (sic) no contar con el registro de adolescente trabajador (Lima Metropolitana, Ica, Huaraz, Chiclayo, Tumbes, Arequipa, Huamanga y Trujillo), mientras que 5 no contestaron (Abancay, Huancavelica, Maynas, Pasco y Tambopata). En total registraron a 2,611 personas menores de edad” (Defensoría del Pueblo, 2014: 182).

14 En un proyecto piloto realizado en Lima, Cusco y Tumbes por la ONG CESIP en coordinación con el Ministerio de la Mujer y el sistema de defensorías, se logró identificar a adolescentes trabajadoras del hogar y a registrarlas (no autorizarlas). Más adelante, se les hizo seguimiento visitando a la casa de la empleadora para verificar el vínculo laboral y sugerir medidas para que la trabajadora pudiera tener más horas para asistir a la escuela y estudiar.

puedan identificar a los alumnos que trabajan y orientarlos hacia los programas que mejorarían su desempeño.

En cualquiera de estas iniciativas se requiere de directivas nacionales de carácter obligatorio y contar con las partidas presupuestales, a la vez de continuar con la buena iniciativa de tener docentes dedicados a esta labor en cada centro educativo. Por el momento la iniciativa del Docente Fortaleza está limitada a Lima, en las escuelas primarias y en los tres primeros grados.

### **3.2 El impulso a la matrícula y acceso oportuno: La mochila escolar y otras transferencias condicionadas**

El ingreso oportuno a la escuela al inicio del año escolar es esencial para garantizar no solo la asistencia, sino también para el desempeño y la permanencia en los estudios. La pérdida de las dos o tres primeras semanas ya establece un precedente negativo con niños y niñas que tienen problemas –por su trabajo– en mantener el ritmo de trabajo habitual. Es común que los NNA que trabajan, laboren en el verano para garantizar los ingresos básicos para una matrícula oportuna. Sin embargo, cualquier contingencia personal o familiar puede afectar el ahorro necesario. De ahí que una transferencia directa en efectivo o por medio de la donación de los materiales, libros, uniforme y calzado, resulta siendo fundamental. En el caso de familias con varios hijos e hijas en edad escolar e ingresos-empleo precarios, la inicial inversión en útiles, materiales y libros puede resultar onerosa, y podría obligar al jefe del hogar a no matricular a los menores o a seleccionar a cuál, o cuáles, de ellos irá a la escuela<sup>15</sup>.

Al analizar el posible impacto de una transferencia monetaria sobre los niveles de escolaridad, Lavado y Gallegos (2005) hallaron evidencia de que sería positivo en la asistencia escolar, especialmente en zonas rurales. Asimismo, Rodríguez y Vargas (2009), nos recuerdan un hecho fundamental: el trabajo infantil y adolescente normalmente es una decisión de los adultos, es decir, los que manejan la economía familiar. Prácticamente todos los padres y las madres están en contra del trabajo o esfuerzo laboral excesivo. Con ayuda económica, quizás los padres pueden darse el lujo de liberar a sus hijos del trabajo y el ingreso que representan (Basu *et al.*, 2010). En pocas palabras, la transferencia directa condicionada ha tenido y tiene resultados positivos en promover o mantener la asistencia escolar.

En el Perú, el Programa Pro-niño de la Fundación Telefónica, tiene varios años financiando programas dirigidos a NNA que trabajan, teniendo como componente principal de la donación, una mochila

conteniendo los uniformes, calzado, materiales y útiles considerados necesarios. Los mismos docentes son consultados al momento de confeccionar la lista. Este aporte es condicionado a que los padres garanticen la asistencia a la escuela y que sus hijos acudan a las sesiones de reforzamiento escolar que el mismo programa impulsa en coordinación con las escuelas. Hasta el momento, ha beneficiado a más de 55,000 niños y jóvenes trabajadores<sup>16</sup>. Además del efecto sobre el acceso oportuno (matrícula), la ONG CESIP ha encontrado que contar con la mochila escolar también tiene efectos positivos al:

- Equiparar (igualar) a los estudiantes ya que permite que todos cuenten con las mismas condiciones durante el año escolar.
- Ser un incentivo para los estudiantes y los profesores. Ambos quieren que el programa de mochilas funcione y saben que solo es posible con resultados.
- Tener un efecto poderoso sobre la autoestima del niño o la niña porque no los diferencian por no tener.
- Garantiza la asistencia regular de los niños y niñas pues condiciona la entrega de las mochilas al cumplimiento de esta obligación por parte de los padres, madres o tutores.

El programa “Juntos” de transferencias monetarias condicionadas del Estado peruano también ofrece la oportunidad de incentivar la matrícula y los estudios al sensibilizar a los padres sobre la importancia de la educación y realizar el seguimiento para que se cumpla (Rodríguez y Vargas, 2009). Actualmente, bajo la estrategia nacional de erradicación de trabajo infantil (ENPETI) se está realizando un programa piloto en Huánuco, en el cual se lleva a cabo un seguimiento cercano al cumplimiento de la asistencia escolar como requisito de la transferencia y se ha programado un bono anual por cada niño, niña y adolescente que culmine el año escolar. Las lecciones aprendidas de esta experiencia ayudarán a perfilar mejor la estrategia.

### **3.3 El Reforzamiento escolar**

La mochila y las transferencias facilitan el proceso de matrícula y asistencia, pero el rendimiento es esencial para retener a los NNA que trabajan en la escuela durante todo el año escolar y así evitar la repetición y atraso, los factores más importantes detrás de la deserción escolar.

Los estudios muestran que los padres y las madres de los NNA que trabajan tienen niveles bajos de escolaridad. Tanto es así que es considerado como uno de los factores que explican el trabajo infantil más allá de la pobreza dado que un mayor nivel educativo paterno y materno disminuye el atraso escolar. Este es un hallazgo que se repite en varias sociedades nacionales (Acaroglu, 2010; Basu, 2010; MINTRA,

---

15 Una de las limitaciones del programa Juntos de transferencias monetarias condicionadas es que da la misma cantidad sin importar el tamaño de la familia. Es evidente que pasado un número de integrantes, el efecto del fondo va perdiendo efectividad en la disminución de pobreza extrema, trabajo infantil y la asistencia a la escuela (Huber, 2014).

---

16 Véase <http://www.fundacion.telefonica.com.pe/pronino/>

2012). Una menor educación de los padres y las madres afectan negativamente la escolaridad y los logros por varias razones, pero hay una que resulta importante en el rendimiento: no pueden apoyar adecuadamente a sus hijos en el trabajo escolar.

La manera más efectiva de mejorar el rendimiento escolar es vía programas de reforzamiento escolar. Estas sesiones deben realizarse en la misma escuela debido a que las condiciones de la vivienda de muchas familias pobres no son las más apropiadas para este trabajo escolar. Una ONG me comunicó que sus proyectos muestran que los programas más efectivos son los que refuerzan y acompañan por lo menos dos días a la semana y así se aplica en los proyectos apoyados por Fundación Telefónica.

La ENPETI reconoce la importancia del reforzamiento escolar y lo ha incluido en uno de los proyectos piloto que está impulsando desde el 2013, denominado “Semilla”<sup>17</sup>, que está bajo el cargo de tres ONG (Huber, 2014). Una de las medidas es el denominado “Horario Extendido”, en el que los niños y niñas desarrollan actividades en horarios complementarios al escolar, acompañado de un tutor capacitado. La idea es reforzar la creatividad, expresión oral, hábitos de estudio y apoyo en la realización de sus tareas (MINTRA; 2012)

El Ministerio de Educación (MINEDU) ha tenido algunos programas especiales de reforzamiento escolar pero, al inicio del 2015, anunció los lineamientos para implementar acciones de soporte pedagógico que antes mencionáramos. Una de las medidas importantes es el reforzamiento escolar en las escuelas primarias que serían de una duración de 1 hora diaria y a contra horario. Se le encarga al “Docente Fortaleza” la coordinación de esta línea de acción, la identificación de los estudiantes, la evaluación e información.

### 3.4 Acercando la escuela: mejorando la oferta

Lavado y Gallegos (2005) examinan cómo la limitada oferta de servicios educativos en las áreas rurales y algunas zonas periféricas de las ciudades, tiene importante efecto sobre la deserción escolar. En el estudio cualitativo realizado con niñas emigrantes a la ciudad de Cusco (CESIP 2015), una de las principales razones detrás de la temprana emigración es el deseo de los padres (y muchas veces las propias niñas) de que continúen sus estudios ya que en sus comunidades de origen se truncaba por la gran distancia y largo recorrido hasta llegar a la escuela. En nuestros estudios de caso, el tiempo promedio de recorrido ida y vuelta al colegio era de hora a hora y media. Como resultado, muchas niñas se negaban a ir.

Una forma de acercar a la escuela es la llamada “alternancia”, procesos que concentran la educación en varias jornadas intensas, y luego dejan un número

de días libres de los estudiantes en sus comunidades de origen para que participen en la economía familiar mientras continúan sus estudios, especialmente realizando investigaciones de su medio social. En nuestro país son conocidos como Centro Rural de Formación en Alternancia (CRFA) que son reconocidos oficialmente desde el año 2002 y forman parte de la oferta educativa del país. Por ahora, la mayoría de las experiencias han sido impulsadas desde ONG en coordinación con MINEDU. El número de CRFA oscila entre 40 y 60, la mayoría gestionada por Pro-Rural. Esta propuesta de educación está destinada a adolescentes y la secundaria, con fuerte énfasis en combinar lo educativo con lo productivo. La idea es que los estudiantes lleven y apliquen sus conocimientos en planes productivos trabajados en el centro. Normalmente los adolescentes tienen estadías de 15 días en el centro y 15 días en sus comunidades de origen.

El programa “Semilla” antes mencionado, tiene objetivos parecidos en su programa “Secundaria Tutorial” pero con períodos más breves de internado: educación presencial por dos días y desarrollo de currículo y proyecto productivo los tres días restantes y reciben las visitas de tutores capacitados. En ambos esquemas se coordina con las comunidades para gestionar el internado y la alimentación. En el caso de CRFA, la comunidad también gestiona el centro, en un proceso similar a los “CLAS” (comunidad local de administración de salud). También resulta importante examinar las posibilidades de la educación a distancia supervisada y acompañada por un docente. Se busca así superar las limitaciones de la escuela unidocente, al abrir el espectro de clases vía Internet, pero al mismo tiempo que haya una supervisión presencial.

---

## 4. Conclusiones

Por razones estructurales y culturales, el trabajo infantil y adolescente seguirá existiendo cuando celebremos el Bicentenario. Las oportunidades de generar ingresos –aunque sean minúsculos– ofrecidas a los hijos e hijas de tantas familias pobres seguirán estando presentes de aquí a seis años. Más aún cuando muchas de estas oportunidades nacen al interior de la misma familia y sus redes de parentesco. Es por esta razón que –sin desmerecer los esfuerzos por prevenir y erradicar el trabajo infantil– es imperioso retener a la mayor cantidad de escolares posibles hasta que culminen secundaria. Sería un gran logro para el Bicentenario que los adolescentes que trabajan tengan la misma tasa bruta de asistencia que los que solo estudian. Para lograrlo, hemos presentado propuestas que responden a dos principales aspectos que influyen en la asistencia escolar: el acceso y el costo.

---

17 Véase <http://semilla.org.pe/>

## 5. Bibliografía

- Acaroglu, H. (2010) *An empirical approach about some important features of child labor in Turkey*. Business and Economic Horizons (BEH), 2010, vol. 3, 3: 135-146
- Acaroglu H. y O. Dagdemir (2010) *An alternative approach for child labour in developing countries: Child labour participation rates or school non-attendance rates*. Perspectives of Innovations, Economics & Business, Volume 5, Issue 2, 2010, pp.75-78.
- Basu, K., S. Das y B. Dutta (2010) *Child labor and household wealth: Theory and empirical evidence of an inverted U*. Journal of Development Economics, 91, 8-14.
- Centro de Estudios Sociales y Publicaciones CESIP (2015) *Protegiendo sus derechos: Sistematización del proyecto "Derechos y participación para niñas y adolescentes en situación de trabajadoras del hogar"*. Lima: CESIP.
- Defensoría del Pueblo – Perú (2014) *Trabajo infantil y derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes en el Perú*. Informe Defensorial No. 166, Lima: autor.
- Figueroa, A. (2008) *Nuestro mundo social. Introducción a la ciencia económica*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Huber, L. (2014) *Trabajo infantil y programas de transferencias monetarias condicionadas. Opciones para el Programa Juntos*. Lima: DESCO, DyA, WL.
- INEI - Instituto Nacional de Estadística e Informática (2009) *Perú: Niños, niñas y adolescentes que trabajan, 1993-2008*. Lima: INEI.
- INEI - Instituto Nacional de Estadística e Informática (2015) *Perú: Perfil del trabajo infantil al 2013*. Lima: INEI
- Kana, M., H. Phoumin y F. Seiichi (2010) *Does Child Labor Have a Negative Impact on Child Education and Health? A Case Study in Rural Cambodia*. Oxford Development Studies, 38, 3: 357-382
- Lavado, P. y J. Gallegos (2005) *La dinámica de la deserción escolar en el Perú: un enfoque usando modelos de duración. Informe Final de Proyecto CIES*. Disponible: [http://www.juntos.gob.pe/modulos/mod\\_infojuntos/docs/115.pdf](http://www.juntos.gob.pe/modulos/mod_infojuntos/docs/115.pdf).
- Maitra, P. y R. Ray (2002) *The Joint Estimation of Child Participation in Schooling and Employment: Comparative Evidence from Three Continents*. Oxford Development studies, Vol. 30, No. 1, p. 41-62
- MINTRA- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – Perú (2012) *Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021*. Lima: autor
- Murillo, J. y M. Román (2014) *Consecuencias del trabajo infantil en el desempeño escolar: Estudiantes latinoamericanos de educación primaria*. Latin American Research Review, Vol. 49, No. 2: 84-106.
- Organización Internacional del Trabajo - OIT (2001) *Perú invisible y sin derechos: Aproximación al perfil del trabajo infantil doméstico*. Lima: OIT.
- Organización Internacional de Trabajo – OIT (2004) *Perfil del trabajo infantil doméstico en Brasil, Colombia, Paraguay y Perú: Contexto, estudios y resultados*. Lima: OIT.
- Organización Internacional de Trabajo – OIT (2005). *Nuevos desafíos en el combate contra el trabajo infantil por medio de la escolaridad en América Central del Sur*. San José: OIT.
- Organización Internacional de Trabajo – OIT (2013) *Trabajo doméstico remunerado en el Perú: Situación y perspectivas en función al Convenio 189 y la Recomendación 201 de la OIT*. Lima: OIT.
- Ponce, M. (2012) *Efectos heterogéneos del trabajo infantil en la adquisición de habilidades cognitivas*. Lima: Grade, Avances de Investigación 2. Disponible en <http://www.grade.org.pe/publicaciones/1056-efectos-heterogeneos-del-trabajo-infantil-en-la-adquisicion-de-habilidades-cognitivas/>.
- Rausky, M.E. (2008) *Acerca de la relación trabajo infantil y asistencia escolar: Apuntes para su comprensión*. Question, Revista Especializada en Periodismo y Comunicación, vol. 1, no.17, <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/index>
- Rodríguez, J., y S. Vargas (2009) *Trabajo infantil en el Perú: Magnitud y perfiles vulnerables*. Informe nacional 2007-2008. Lima: Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), Organización Internacional del Trabajo.
- Yamada, G. (2007) *Retornos a la educación superior en el mercado laboral: ¿Vale la pena el esfuerzo?*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y Consorcio de Investigación Económica y Social, Documento de Trabajo 78.