

EL PERÚ PENDIENTE

Ensayos para un desarrollo
con bienestar

María Balarín
Santiago Cueto
Ricardo Fort
EDITORES

LOS PRIMEROS 40
DE GRADO
40

 **GRADE**
Grupo de Análisis para el Desarrollo

EL PERÚ PENDIENTE

Ensayos para un desarrollo
con bienestar



EL PERÚ PENDIENTE

Ensayos para un desarrollo
con bienestar

María Balarin
Santiago Cueto
Ricardo Fort

EDITORES



Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)
Av. Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú
Teléfono: 247-9988
www.grade.org.pe



Esta publicación cuenta con una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Primera edición, Lima, julio del 2022

Impreso en el Perú

700 ejemplares

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras. Los autores declaran que no tienen conflicto de interés vinculado a la realización del presente estudio, sus resultados o la interpretación de estos. Esta publicación ha requerido un proceso interno de revisión de pares ciego.

Directora de Investigación: María Balarin

Cuidado de edición: Diana Balcázar Tafur

Corrección de estilo: Rocío Moscoso

Diseño de carátula: Magno Aguilar

Imagen de carátula: *Apu Lima*, acrílico/lienzo 150x130 cm. Francisco Guerra García

Fotografías: Páginas 21 y 175: Proyecto FORGE - Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú. Páginas 99 y 283: Sebastián Castañeda - Estudio Longitudinal Niños del Milenio

Conceptualización y diagramación: Melissa Navarro y Magno Aguilar

Impresión: Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.

Cajamarca 239-C, Barranco, Lima, Perú. Teléfono 247-4305

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-03538

ISBN: 978-612-4374-50-0

CENDOC / GRADE

BALARIN, María; CUETO, Santiago y FORT, Ricardo (editores)

El Perú pendiente: ensayos para un desarrollo con bienestar. Lima: GRADE, 2022.

EDUCACIÓN, DERECHO A LA EDUCACIÓN, BRECHA DIGITAL, REFORMAS DE LA EDUCACIÓN, EDUCACIÓN SUPERIOR, MERCADO DE TRABAJO, VIOLENCIA CONTRA LA MUJER, GÉNERO, VIOLENCIA, NIÑOS, DESIGUALDAD SOCIAL, POBREZA, CIUDADES INTERMEDIAS, MINERÍA, PROTECCIÓN SOCIAL, INTERCULTURALIDAD, INNOVACIONES, COVID-19, POLÍTICAS PÚBLICAS, PERÚ

Índice

Pensando el desarrollo con bienestar 11

María Balarín

1. Antiguas y nuevas brechas educativas 21

Presentación 23

Santiago Cueto

A. *Anotaciones sobre el derecho a la educación en el Perú, hoy: la urgencia por la indignación* 27

Santiago Cueto

B. *El uso de las tecnologías para la generación de aprendizajes: desafíos para la formación inicial y en servicio del profesorado* 47

Juan León y Claudia Sugimaru

C. *¿Cómo el Estado contribuye a la segregación escolar? Una reflexión sobre las políticas de acceso y las decisiones familiares en la educación básica* 69

Liliana Miranda y Clara Soto

7

2. Exclusión, vulnerabilidad y reformas 99

Presentación 101

Jorge Agüero

A. *La vulnerabilidad de los hogares rurales en tiempos de COVID-19: en búsqueda de las lecciones clave para una política de inclusión financiera* 103

Verónica Frisancho y Martín Valdivia

B. *Educación superior, políticas inclusivas y discriminación en el mercado laboral* 121

Jorge Agüero

C. *Reformas institucionales en educación. El caso de los avances en la reforma de la universidad peruana (2018-2020)* 131

Martín Benavides

D. Los caminos de la exclusión: las transiciones hacia la vida adulta entre jóvenes urbanos vulnerables	151
Lorena Alcázar y María Balarin	

3. Desigualdades de género y violencia 175

<i>Presentación</i>	177
Wilson Hernández y Alan Sánchez	

A. Trayectorias educativas a lo largo del ciclo de vida: el rol de la pobreza, el área de residencia y las brechas de género	179
Alan Sánchez	

B. La importancia de mejorar la oferta de cuidado diurno en un Perú pospandémico	203
Lorena Alcázar y Sonia Laszlo	

C. Una mirada crítica a las políticas públicas en materia de violencia de género contra las mujeres	237
Wilson Hernández	

D. Avances y desafíos en la prevención de la violencia contra los niños, niñas y adolescentes en el hogar: una deuda al Bicentenario	261
Gabriela Guerrero y Vanessa Rojas	

4. Reformas pendientes para un nuevo modelo de desarrollo 283

<i>Presentación</i>	285
Ricardo Fort	

A. Reorganizar el Perú: ciudades intermedias y desarrollo	287
Álvaro Espinoza, Ricardo Fort y Mauricio Espinoza	

B. Políticas de gobierno en territorios con extracción minera: cuestionamientos y oportunidades	311
Gerardo Damonte	

C. La protección social en el Perú: estado actual y cómo marchar hacia el acceso universal	339
Miguel Jaramillo	

<i>D. Políticas públicas e interculturalidad en el Perú: ¿cómo avanzar en la agenda de la identificación étnica desde el Estado?</i> Néstor Valdivia	377
<i>E. Innovación en el sector público</i> Juana Kuramoto	401
Principales abreviaciones	419

Pensando el desarrollo con bienestar



María Balarin

Directora de Investigación



En 1980, en medio de la profunda crisis política y económica que enfrentaba el Perú, comenzó sus actividades el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), una institución independiente, sin fines de lucro ni afiliación partidaria, integrada por investigadoras e investigadores de diferentes disciplinas, unidos por el objetivo de generar conocimiento riguroso y contribuir al debate sobre las políticas orientadas a impulsar el desarrollo del país.

11

La celebración de nuestros primeros 40 años de vida institucional se produce en el contexto de la conmemoración de los 200 años de vida republicana en el país, y ha coincidido también con la gravísima crisis sanitaria y económica generada por la pandemia del COVID-19. Esto se suma a una crisis política mayúscula, que nos ha llevado a tener cuatro presidentes en menos de cinco años, y cuyo impacto en la capacidad del Gobierno para manejar los efectos negativos de la pandemia en la salud, la educación, la economía y la calidad de vida de las personas es indudable. Así, los retos que enfrenta el Gobierno del presidente Castillo son coyunturales al mismo tiempo que históricos, con deudas sociales que, en muchos casos, no hemos empezado siquiera a enfrentar.

Si en los inicios de nuestra institución, en los años ochenta, el Perú batía récords internacionales con la mayor hiperinflación de la región, hoy encabeza la lista de países con el mayor número de muertes vinculadas

con el COVID-19,¹ y registra una de las economías más golpeadas del mundo por la pandemia.² Todo esto a pesar de ser uno de los países que actuó con mayor rapidez para implementar una de las cuarentenas más largas y drásticas de la región, que fue acompañada, además, por un importante paquete de estímulo fiscal. Si bien estas medidas fueron aplaudidas por muchos en su momento, dentro y fuera del país, a la larga los resultados no han sido exitosos desde una perspectiva comparada.

Hace tan solo una década, el éxito del modelo de desarrollo peruano –que se tradujo en altos niveles de crecimiento económico y en una importantísima reducción de la pobreza– era ampliamente celebrado, a pesar de las muchas críticas por sus limitaciones para generar una redistribución más equitativa de la riqueza y condiciones de vida adecuadas para toda la ciudadanía, así como para poner en marcha procesos fundamentales de desarrollo institucional. Hoy, la crisis por la pandemia se suma a la permanente crisis política de los últimos años, y revela las debilidades de nuestro Estado y de nuestra democracia. Los altos niveles de informalidad laboral –que contribuyen, a su vez, tanto a la vulnerabilidad de los ingresos como a la ausencia de mecanismos de protección social–; las condiciones de vida en las ciudades –caracterizadas por la expansión informal sin acceso a servicios básicos–; la dificultad para continuar reduciendo la pobreza en el mundo rural; la contaminación y depredación del medioambiente; la inequidad en el sistema educativo; las disparidades y la violencia de género, y la precariedad del sistema de salud son solo algunas de las áreas descuidadas por nuestro modelo de desarrollo reciente. A ellas se suman la corrupción y la debilidad institucional, que contribuyen a la baja capacidad del Estado para “implementar con efectividad y autonomía políticas para crear bienes públicos y promover el bien común” (Ganoza y Augusto, 2021, p. 22). Así, a pesar de que hasta antes del inicio de la pandemia se habían logrado importantes niveles de reducción de la pobreza, es claro ahora que el Estado no ha sido capaz de articular una política de desarrollo que abarque diferentes dimensiones de bienestar individual y colectivo para todas las personas.

Pensar en el desarrollo ha estado siempre al centro de la labor institucional de GRADE. A 40 años de nuestros inicios, conviene detenernos a pensar qué entendemos por ello, en especial en el contexto descrito hasta aquí, y cuáles son algunos de los principales retos que identificamos para el futuro.

1 Tomado del rastreador de indicadores COVID del *Financial Times* <https://www.ft.com/content/a2901ce8-5eb7-4633-b89c-cbdf5b386938>

2 Véase <https://www.worldbank.org/en/country/peru/overview>

Los enfoques sobre el desarrollo han pasado por diversas facetas, desde sus inicios en los años de la posguerra –cuando este era visto como sinónimo de “la intervención Estatal para acelerar el proceso de modernización [e industrialización] de las sociedades y lograr una mejora en los ingresos” (Rapley, 1997, p. 2)– hasta la nueva ortodoxia que se establece tras la crisis del modelo desarrollista en los años setenta del siglo XX, en la cual el mercado asumió el rol predominante. En este con-

texto, han surgido también una serie de críticas –como las planteadas por los teóricos del posdesarrollismo– que cuestionan los tradicionales enfoques estadocéntricos sobre el desarrollo, los cuales buscan consolidar el control estatal sobre la vida de los ciudadanos mediante su incorporación a “las redes formales de circulación” (Rapley, 1997, p. 5). Frente a ello, se plantea la necesidad de impulsar estrategias más participativas, de abajo hacia arriba, para promover el desarrollo, que se enfoquen en la emancipación “individual y subalterna” (Rapley, 1997, p. 5) y den cabida a la agencia de los individuos. Este tipo de estrategias permitirían, además, la coexistencia de visiones alternativas sobre la sociedad y la calidad de vida, que no consideren solo la incorporación de la ciudadanía a los circuitos e instituciones del Estado formal.

Durante este tiempo, y a partir de las críticas a estos distintos enfoques, “la comunidad global se ha estado moviendo hacia una concepción del ‘desarrollo’ entendido como la búsqueda organizada del bienestar humano” (Gough et al., 2007, p. 4), un bienestar que debe, además, ser sostenible.

Durante este tiempo, y a partir de las críticas a estos distintos enfoques, “la comunidad global se ha estado moviendo hacia una concepción del ‘desarrollo’ entendido como la búsqueda organizada del bienestar humano” (Gough et al., 2007, p. 4), un bienestar que debe, además, ser sostenible. El énfasis en el bienestar busca proveer un correlato u objetivo positivo a los esfuerzos de lucha contra la pobreza y la exclusión social, que son esenciales para el desarrollo. Este énfasis amplía la perspectiva del desarrollo de una concepción puramente economicista a una que considera también la importancia de la participación y la autonomía para tomar decisiones sobre la propia vida, y que se enfoca en el desarrollo humano (Gough y McGregor, 2007). Con esto se retoma el viejo postulado aristotélico acerca de la vida buena como el fin último de la existencia humana, y de la capacidad para funcionar como esencial para la consecución de ese fin (Nussbaum y Sen, 1993). El bienestar es entendido, además, como “relacional y dinámico”, como un proceso y no solo como un resultado, y como algo que se produce

en “la intersección entre las dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales” de diferentes contextos (Gough et al., 2007, p. 5).

Este énfasis en el desarrollo humano y en el bienestar está fuertemente influenciado por el trabajo de Amartya Sen (Nussbaum y Sen, 1993; Sen, 2014, 1994, 1993, 1990) y por su propuesta de un *enfoque de capacidades* para abordar el desarrollo. Este enfoque parte de una crítica a las perspectivas económicas sobre el bienestar, que lo entienden ya sea en términos de utilidad –felicidad, satisfacción– o de recursos –ingreso, riqueza, bienes–. Sen critica estas interpretaciones y señala que los ingresos y los bienes son medios para alcanzar el bienestar, pero, en sí mismos, no lo constituyen. Las medidas de utilidad, por otro lado, no resuelven el hecho de que las personas típicamente reajustan sus expectativas y preferencias de acuerdo con la realidad en la que viven –lo cual, en el caso de las poblaciones vulnerables, puede implicar un reajuste hacia abajo, que no garantiza la consecución del bienestar–.

14

Desde esta perspectiva, el principal objetivo del desarrollo debería ser el fortalecimiento de las capacidades humanas. Este énfasis busca ampliar las consideraciones sobre el estándar de vida de las personas desde una concepción enfocada solo en lo que las personas tienen hasta otra que considera, además, lo que las personas pueden reclamar en términos de derechos, y lo que pueden hacer con lo que tienen (capacidades) (White, 2008, p. 4). Las capacidades pueden entenderse como las “libertades fundamentales” de las que una persona goza para poder llevar adelante aquel tipo de vida que tiene razones para valorar (Sen, 2014, p. 528). Los aportes de Sen han estado en el centro de proyectos como el Índice de Desarrollo Humano,³ que buscan medir el bienestar y el desarrollo de una manera más multidimensional, no exclusivamente enfocada en el crecimiento económico.

Algunas críticas a dicho enfoque han cuestionado el énfasis en las libertades humanas en detrimento de consideraciones acerca de la naturaleza relacional del bienestar (Gough et al., 2007, p. 5), y han planteado la necesidad de avanzar hacia algún tipo de especificación de las necesidades humanas universales que sea suficientemente abierta a adaptaciones contextuales, pero capaz también de guiar las acciones de política a nivel nacional y global (Gough y Doyal, 1994; Max-Neef, 2017; Nussbaum, 2001).

Varios de estos autores toman como punto de partida la teoría de las capacidades de Sen, pero buscan hacerla más concreta, definiendo las

3

Véase <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>

necesidades humanas como aquellos prerequisites universales necesarios para lograr una participación exitosa en determinada forma de vida. En su versión más mínima, estos prerequisites incluyen una buena salud física –suficiente para poder participar adecuadamente– y autonomía –para ejercer agencia o para tomar decisiones informadas con respecto a lo que se quiere hacer y cómo lograrlo– (Gough y Doyal, 1994). La autonomía aquí es entendida como el atributo principal de los seres humanos, pero los autores la conciben desde una perspectiva social, más que individualista, que enfatiza la interdependencia entre las personas.

Al centro de esta propuesta está la idea de que si las necesidades humanas básicas no son satisfechas, el resultado será “un daño serio y objetivo, entendido como una ‘incapacidad fundamental para perseguir la visión que uno tiene de la vida buena’” (Gough y McGregor, 2007, p. 324). Se trata de un tipo de daño que “afecta tanto al cuerpo humano como a la capacidad de las personas para participar en la sociedad” (Gough y McGregor, 2007, p. 324). Y es aquí donde las políticas orientadas a promover el desarrollo y el bienestar humano deberían enfocarse.

Más recientemente, y en vista de la abrumadora evidencia sobre el cambio climático, el calentamiento global y la degradación medioambiental, así como sobre la influencia de los seres humanos en estos procesos –que amenazan, a su vez, el bienestar y la existencia humana–, diversos autores han volcado su mirada hacia la importancia de la sostenibilidad medioambiental como un objetivo central en cualquier concepción del bienestar humano y del desarrollo (Gough, 2015).

En el caso peruano, a la reflexión sobre el bienestar podríamos añadirle consideraciones acerca de las capacidades vinculadas con la empatía, la solidaridad y la confianza, rasgos en los que venimos demostrado serias carencias como país. Esto se traduce, entre otras cosas, en las profundas desigualdades presentes en el Perú, que se asocian con las características sociodemográficas de los individuos y sus familias, y que conducen a que las familias rurales, indígenas, afroperuanas, con discapacidad y pobres muestran consistentemente menores niveles de desarrollo y bienestar que sus pares de otros grupos más aventajados. Del mismo modo, las características de género están asociadas con altos niveles de inequidad, discriminación y, en algunos casos, violencia contra las mujeres y la población LGTBI. Las diferencias son también profundas en los distintos indicadores de bienestar de la capital en comparación con el resto del país. Combatir los asentados patrones de discriminación que generan estas desigualdades podría lograrse en el marco del modelo democrático, pero este es débil en el país. En su forma más cuantificable,

esta debilidad se observa en los indicadores presentados en el informe del Latinobarómetro,⁴ por ejemplo, que muestran que solo el 43% de la población apoya la democracia –cifra por debajo del promedio latinoamericano del 48%–, y que el 18% de la población piensa que un Gobierno autoritario podría ser preferible –cifra por encima del promedio latinoamericano de 15%–. Se trata de afirmaciones generales, pero que seguramente permean la tolerancia por los altos niveles de inequidad, intolerancia y violencia que vivimos de manera cotidiana en el país.

El énfasis en el bienestar humano y en la sostenibilidad como principales objetivos del desarrollo nos lleva a analizar las formas en que estos se producen, la matriz de responsabilidad desde la cual esto se hace, y el rol que pueden o deben jugar los Estados, el mercado, las familias y las comunidades en este proceso. El balance de responsabilidad entre estos actores da lugar a diferentes regímenes de bienestar, que pueden caracterizarse como el conjunto de relaciones recíprocas entre instituciones políticas, estructura económica y política social que genera determinado resultado de bienestar y sostenibilidad.

16

El régimen de bienestar peruano ha sido descrito como un régimen familiarista/informal (Martínez Franzoni, 2007) en el cual los individuos y las familias –y no el Estado– han cargado, históricamente, buena parte de la responsabilidad por su seguridad y por la producción de su propio bienestar, y en el que la inclusión social ha sido tan solo parcial (Filgueira, 1999; 2005). Barrientos (2004) señala que en América Latina, luego de las reformas estructurales de la década de los noventa, el balance de responsabilidad en la provisión del bienestar se orientó casi completamente hacia el individuo, la familia y el mercado, en el supuesto de que, mediante el empleo y los servicios financieros y de seguros. “los mercados serían capaces de proveer las garantías necesarias contra los riesgos sociales” (p. 156).

En el Perú, el vuelco de la última década hacia un esquema que invierte más en inclusión social –por ejemplo, mediante nuevos programas sociales o una mayor inversión educativa– puede ser entendido como una señal de cambio positivo y de reconocimiento del ineludible rol que el Estado debe jugar en la consecución de mayores niveles de bienestar para la ciudadanía. Este movimiento podría estar dando cuenta de un cierto rebalanceo de la matriz de bienestar hacia un modelo en el cual el Estado adquiere mayor importancia. Sin embargo, el descontento social de amplios sectores de la población –que ha permanecido

4 Véase <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

y se ha profundizado a pesar del crecimiento económico reciente– y las limitaciones del aparato estatal que la actual crisis sanitaria y económica resalta sugieren que ese rebalanceo ha sido tan solo parcial. Nos encontramos, pues, ante la necesidad de repensar la arquitectura del sistema de bienestar en el país redefiniendo el contrato social de modo que el Estado, el mercado y las familias puedan actuar de manera recíproca y complementaria para lograr el desarrollo y el bienestar humano.

Los ensayos que conforman este libro son el producto del permanente esfuerzo de nuestros investigadores e investigadoras, así como de colegas con una historia de trabajo conjunto, por abordar algunos de los principales problemas que enfrenta hoy al país. Estos textos evidencian la pluralidad de temas y miradas conceptuales y metodológicas que caracterizan a nuestra institución. El conjunto de ensayos aborda una serie de temas sociales, educativos y económicos sobre los que hemos realizado investigaciones, y cuyos resultados hemos presentado en diversos formatos y discutido en eventos públicos y privados, en aulas con estudiantes y en conversaciones informales con colegas. El sentido de estos es abordar cada una de las problemáticas identificadas revisando brevemente la literatura relevante, para proponer, a partir de ahí, formas de tratarlas metodológica y conceptualmente, así como también desde la política pública. Deliberadamente, hemos querido ser breves y a veces provocadores, sin pretender agotar la discusión en ningún tema y buscando proveer, más bien, insumos para la reflexión y la acción. Sin plantearlo así expresamente, el libro explora diversas aristas de las necesidades humanas, su grado de satisfacción o insatisfacción actual en el país, así como los posibles caminos que las políticas públicas –las políticas sociales en particular– podrían seguir para satisfacerlas.

17

Los ensayos se han agrupado en cuatro áreas que reflejan temas en los que venimos trabajando con particular intensidad en años recientes y que nos parecen importantes para pensar en los retos del desarrollo en el país. Estas áreas son “Antiguas y nuevas brechas educativas”, “Exclusión, vulnerabilidad y reformas”, “Desigualdades de género y el rol de las políticas” y “Reformas pendientes para un nuevo modelo de desarrollo”. Educación, segregación, desigualdad, vulnerabilidad, violencia, pero también reformas, planificación territorial, gobernanza, innovación y políticas sociales, son tan solo algunos de los temas que aparecen en los diferentes ensayos que componen cada una de las áreas. Al inicio de cada área, los lectores podrán encontrar una breve introducción que busca guiarlos en la lectura de los capítulos. Si bien los ensayos incluyen revisiones de la literatura especializada, estas no pretenden ser exhaustivas, sino solamente sugerentes de los retos que se enfrentan. Todos

los ensayos terminan con algún tipo de debate académico o de políticas sobre lo que podría venir a partir de la discusión previa.

De más está decir que los ensayos aquí reunidos no pretenden cubrir la totalidad de temas relevantes para el desarrollo del país o para la consecución del bienestar de sus ciudadanos, ni agotan tampoco las problemáticas en los campos abordados. Por el contrario, se asumen tan solo como una contribución a la investigación, propuestas y discusiones que deben continuar en la búsqueda permanente del conocimiento más profundo y las aplicaciones más beneficiosas para el desarrollo y el bienestar en nuestro país.

Finalmente, un agradecimiento a todos los autores por su profundidad para presentar y discutir en un formato que no es común entre nuestros investigadores. Gracias también a los coordinadores de cada sección, que han buscado puntos en común entre sus ensayos para sugerir pistas que permitan conectar e integrar. Nunca está de más reconocer que el trabajo aquí presentado es posible solo gracias al esfuerzo, la inteligencia y la bondad del conjunto de colaboradores de GRADE, desde nuestros asistentes de investigación hasta los miembros de nuestros equipos administrativos y de apoyo a proyectos. Son muchas personas como para mencionarlas aquí individualmente, pero todas cumplen un papel esencial en el quehacer de nuestra institución. Agradecer y volver a agradecer es una forma de celebrar y mirar con optimismo los siguientes 40 años de GRADE. ●

18

Referencias bibliográficas

Barrientos, A. (2004). Latin America: towards a liberal-informal welfare regime. En *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, pp. 121-168.

Filgueira, F. (2005). *Welfare and democracy in Latin America: the development, crises and aftermath of universal, dual and exclusionary social states*. United Nations Research Institute for Social Development.

Filgueira, F. (1999). *Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada*. Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil, 123-158.

Ganoza, C. y Augusto, C. (2021). *Gobernabilidad democrática y desarrollo en el Perú pos-pandemia*. CIES.

Gough, I. (2015). Climate change and sustainable welfare: the centrality of human needs. *Cambridge Journal of Economics*, 39(5), 1191-1214.

Gough, I., y Doyal, L. (1994). *Teoría de las necesidades humanas*. Economía Crítica, 7. Icaria.

Gough, I. y McGregor, J. A. (Eds.) (2007). *Wellbeing in developing countries: from theory to research*. Cambridge University Press.

Gough, I., McGregor, J. A. y Camfield, L. (2007). Theorising wellbeing in international development. En I. Gough y J. A. McGregor (Eds.). *Wellbeing in developing countries: from theory to research* (pp. 3-43). Cambridge University Press.

Martínez Franzoni, J. (2007). *Regímenes del bienestar en América Latina*. Documento de Trabajo 11. Fundación Carolina.

Max-Neef, M. (2010). Development and human needs. En *Development Ethics* 1, Routledge, 197-214.

Nussbaum, M. C. (2001). *Women and human development: The capabilities approach*. Cambridge University Press.

Nussbaum, M. y Sen, A. (1993). *The quality of life*. Clarendon Press.

19

Rapley, J. (1997). *Understanding development: Theory and practice in the third world*. Psychology Press.

Sen, A. (2014). *Development as freedom*. Wiley Blackwell.

Sen, A. (1994). Well-being, capability and public policy. *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, julio-septiembre, 333-347.

Sen, A. (1993). *Capability and well-being*. En M. Nussbaum y A. Sen (Eds.). *The quality of life* (pp. 30-53). Oxford.

Sen, A. (1990). Development as capability expansion. *The Community Development Reader*, 41-58.

White, S. C. (2008). *But what is wellbeing? A framework for analysis in social and development policy and practice*. University of Bath, Center for Development Studies.

A child is holding a green and white educational toy. The toy has a green handle and a white base with a green plant illustration. The child's hand is visible, holding the toy. The background is blurred, showing other children and a classroom setting.

Antiguas y nuevas brechas educativas

LOS PRIMEROS 40 DE GRADE.

40

1



Presentación

Santiago Cueto

GRADE ha tenido a la educación en su agenda casi desde su fundación. Los niveles abarcados incluyeron inicialmente la educación superior, pero luego se hicieron estudios en educación básica, técnica y en ambientes comunitarios. Los temas tratados también han sido variados, desde inversiones, beneficios, evaluaciones estandarizadas y de programas, y, recientemente, educación digital. Las poblaciones incluidas han sido estudiadas en ambientes urbanos y rurales, incluyendo población indígena y castellanohablante, migrantes y estudiantes con algún tipo de discapacidad. Las metodologías utilizadas fueron inicialmente cuantitativas, pero crecientemente se han adoptado diseños cualitativos y mixtos. Un tema subyacente en gran parte de estos estudios ha sido el de la inequidad en sus diferentes facetas, desde el acceso a la educación hasta las oportunidades, pertinencia e impacto en diferentes tipos de resultados educativos y sociales.

Afin con esta orientación, los ensayos de esta sección se han agrupado en la óptica de *antiguas y nuevas brechas educativas*. El significado que se quiere transmitir con esto es que la inequidad no adquiere una sola forma, sino que va mutando con los cambios sociales que experimenta el país. Se reconoce así que la educación es impactada y a su vez impacta en nuestro desarrollo, a veces en forma positiva, pero otras manteniendo o profundizando inequidades.

Las temáticas específicas recorridas en esta sección son tres: el derecho a la educación, por Cueto, nos recuerda –en primer lugar– la existencia de normativa internacional y nacional que obliga al Estado a garantizar que todas las personas accedan a una educación de calidad, relevante para su desarrollo personal y el de la sociedad. Los actores principales vinculados con la gestión durante las últimas décadas parecieran haber olvidado que la educación es un derecho, pues piensan en ella principal o exclusivamente como un instrumento para el aprendizaje de habilidades productivas, pero solo en el sentido económico. La propuesta del ensayo es, en cambio, poner el derecho a la educación como el eje de futuras gestiones, plasmándolo en políticas y programas que permitan un crecimiento educativo para todos.

Un tema subyacente en gran parte de estos estudios ha sido el de la inequidad en sus diferentes facetas, desde el acceso a la educación hasta las oportunidades, pertinencia e impacto en diferentes tipos de resultados educativos y sociales.

En segundo lugar, Juan León y Claudia Sugimaru abordan el tema docente. Numerosos estudios sobre eficacia escolar han encontrado que los docentes son un factor clave, tal vez el principal, en el desarrollo y los aprendizajes de los estudiantes. En su ensayo, Juan y Claudia se enfocan en un tema específico, que es el modelo de Conocimiento Tecnológico, Pedagógico y Disciplinar (TPACK, por sus siglas en inglés). La adopción de este modelo –o de otros– podría contribuir a guiar la tan esperada y necesaria reforma de la formación inicial y el desarrollo profesional docente, que debería formar parte de una estrategia más amplia dirigida a seguir reforzando la carrera docente. Claudia y Juan revisan brevemente los programas e iniciativas de educación digital planteadas durante los últimos años, que no han logrado el éxito esperado, generándose así una brecha digital. Los autores plantean estrategias para fortalecer las

competencias docentes, empezando por un diagnóstico que permita planificar programas y prever recursos. Es mediante los docentes, sus habilidades y los recursos tecnológicos disponibles que se contribuirá a educar de mejor manera a todos los estudiantes.

Liliana Miranda y Clara Soto, finalmente, abordan otra antigua, pero solo recientemente estudiada, forma de inequidad: la segregación. Los enfoques contemporáneos en educación señalan la

importancia de reconocer la diversidad de los entornos escolares como una forma de fomentar el respeto y, principalmente, la inclusión de todos y todas en ambientes integrados. Sin embargo, varios estudios recientes muestran que, tanto en el ámbito internacional como en el Perú, esta diversidad no se aprecia en muchas escuelas, que segregan a los estudiantes. Las autoras analizan cómo las políticas que han regulado la elección escolar, la admisión escolar y la asignación de los estudiantes a diferentes trayectorias educativas condicionan o acentúan los niveles de segregación por nivel socioeconómico en el conjunto del sistema educativo peruano. El ensayo apunta a reconocer la segregación donde exista para buscar formas de inclusión que permitan ir fortaleciendo nuestro sistema democrático, en línea con la propuesta del Proyecto Educativo Nacional al 2036 del Consejo Nacional de Educación cuando habla del desarrollo de una ciudadanía plena mediante la educación.

Como se puede apreciar, los tres ensayos no agotan las temáticas de investigación educativa en GRADE, mencionada en el primer párrafo. En otras secciones de este mismo texto se pueden encontrar alusiones al tema educativo desde perspectivas diferentes. Sin embargo, esto tampoco agota la complejidad de los retos educativos que el Perú enfrenta, los cuales, como se dijo al inicio, constituyen antiguas y nuevas manifestaciones de la inequidad que limita la justicia social a la que podemos aspirar y el rol que la educación puede jugar a favor de un desarrollo inclusivo. Invitamos por esto a los lectores a leer el conjunto de ensayos, así como también a revisar otros estudios realizados en GRADE –en su mayoría disponibles libremente en nuestro portal– y a sugerirnos nuevas pistas de investigación que contribuyan a disminuir –y eventualmente eliminar– las brechas educativas en el Perú. ●



Anotaciones sobre el derecho a la educación en el Perú hoy: la urgencia por la indignación



*Santiago Cueto**

¿Qué es un derecho humano? De acuerdo con UNESCO (2019), “los derechos humanos son normas universales que describen estándares de conducta que permiten proteger a todos de abusos políticos, legales, sociales y económicos”¹ (p. 25).

27

En el caso de educación, luego de la Segunda Guerra Mundial, en diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos, donde incluyó esta materia como parte de su ámbito. Así, el artículo 26 dice: “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.”² En varios instrumentos posteriores se ha ampliado el concepto, incluyendo la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas de 1989, que aporta la noción de igualdad de oportunidades.³ Como se verá más adelante, en la legislación peruana se reconoce el derecho a la educación. Sin embargo,

* Agradezco los aportes de Paula Cardó Roggero para la revisión bibliográfica y conceptualización del presente ensayo. Claudia Felipe aportó todos los datos incluidos en las tablas. Los comentarios y sugerencias de María Balarín, Juan León, Sandro Marcone y Claudia Sugimaru a una versión previa del presente ensayo fueron agudos e informados, y contribuyeron así a mejorarlo. Diana Balcázar, con gran oficio y eficiencia, consiguió muchos de los textos incluidos aquí.

1 Traducción del autor del inglés al castellano.

2 Tomado de <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

3 Véase <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>.

es obvio, a partir de la lectura de la misma Declaración de hace 74 años, que hay mucho que avanzar para hacer realidad el derecho a la educación. Al ser el Perú suscriptor de los acuerdos mencionados, está en la obligación no solo de incorporar los principios en su legislación nacional, sino de llevarlos adelante con programas y políticas.

En este ensayo, argumento que necesitamos retomar la noción de que la educación es un derecho como la base de todas las políticas y programas en el sector, si es que queremos que el Perú se desarrolle consolidando su democracia. Así, el derecho a la educación no solo debe configurar políticas en el sector, sino aportar al desarrollo de una sociedad más justa, engarzando con políticas basadas en derechos en todos los sectores. Contrariamente a esto, a lo largo de la historia la educación ha perpetuado inequidades que se observan de manera diferente en períodos específicos. En el Perú, solo se han publicado, hace algunas décadas, algunos ensayos sobre el tema, que no se han continuado (por ejemplo, Cueto, 1968).

28

Durante gran parte de nuestro pasado, la inequidad se refería al acceso a la educación básica, lo cual se vinculaba, a su vez, con el analfabetismo de un alto porcentaje de la población. Actualmente, se ha avanzado mucho en la cobertura del sistema educativo, sobre todo en la educación primaria (Guadalupe et al., 2017), pero se presentan inequidades tanto en la calidad de la educación básica como en el acceso y calidad de la educación superior para diferentes grupos de la población. Estas inequidades se observan entre estudiantes urbanos y rurales, con y sin discapacidad, indígenas y castellanohablantes, y pobres y no pobres, por mencionar algunos de los principales (Cueto, Miranda y Vásquez, 2016). Pensar en la educación como un derecho para todos y todas, que aporte a la consolidación de la democracia, requiere analizar lo que este concepto significa en una serie de aspectos específicos. Pero antes de explorarlos, haremos un breve repaso de la normativa vigente en el Perú respecto del derecho a la educación.

1. El derecho a la educación en la Constitución y la Ley General de Educación

Tomado de la Constitución Política del Perú de 1993: “[...] La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. En las instituciones del Estado, la educación es gratuita. En las universidades públicas el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación [...]” (artículo 17) y “[...] Es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de



Santiago Cueto

La educación y el desarrollo humano, especialmente en contextos de pobreza, son las principales áreas de interés de Santiago. Además de sus propias publicaciones, ha sido revisor de artículos científicos en libros y revistas académicas revisadas por pares. Ha sido miembro del Consejo Técnico del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación de México. Fue presidente de la Sociedad de Investigación Educativa Peruana y consejero del Consejo Nacional de Educación. Ha sido también consultor de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la UNESCO.

Su trabajo ha merecido múltiples reconocimientos. En la conferencia anual del Global Development Network del 2003 un trabajo suyo recibió la medalla a la mejor investigación en la categoría Educación, Conocimiento y Tecnología. Obtuvo en el 2010 el Premio Nacional de Psicología del Colegio Nacional de Psicólogos del Perú. El Ministerio de Educación lo condecoró en el 2018 con las Palmas Magisteriales, en el grado de Amauta.

Además de ser profesor principal del Departamento de Psicología de la PUCP, representa al Perú en el estudio internacional Niños del Milenio. Es director ejecutivo e investigador principal en GRADE.

Santiago es Ph. D. en Psicología Educacional por Indiana University y licenciado en Psicología Educacional por la PUCP. Ha sido investigador visitante en University of California, Davis, y en University of Oxford.

29

recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas [...]” (artículo 16).⁴ Como en muchos otros casos, el cumplimiento de esta norma es parcial, pues, por ejemplo, a pesar del incremento en la matrícula, muchos jóvenes continúan sin culminar la educación secundaria.

En el artículo 3 de la Ley General de Educación del 2003 se expande el concepto: “La educación es un derecho fundamental de la persona y

⁴ Tomado de <https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/constitucion-politica-14-03-18.pdf>.

de la sociedad. El Estado garantiza el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos y la universalización de la Educación Básica. La sociedad tiene la responsabilidad de contribuir a la educación y el derecho a participar en su desarrollo”.⁵ En el artículo 8 se señalan los principios de la educación peruana: ética, equidad, inclusión, calidad, democracia, interculturalidad, conciencia ambiental, y creatividad e innovación. Se trata de principios que deberían inspirar desde las políticas nacionales hasta las prácticas docentes en el aula, aunque es claro también que su significado específico merece discutirse. A esta reflexión apunta este ensayo. Para ello, se presentan y discuten algunas de las nociones anteriores y otras no previstas en los instrumentos señalados, pero que pensamos que tienen una gran relevancia para el presente y posiblemente para el futuro.

2. ¿Cómo se debería implementar una política basada en el derecho a la educación?

Tener el derecho legal a algo no garantiza que este se pueda ejercer en contextos específicos. Para poder lograr esto último, es relevante entender los aspectos que se suelen incluir bajo el paraguas del derecho a la educación. Al respecto, destacamos el trabajo de Katarina Tomasevski, quien entre 1998 y el 2004 fue la primera relatora especial sobre el derecho a la educación de Naciones Unidas. En su informe del 2004⁶ y otros documentos, argumentó que los Gobiernos tienen la obligación de proveer a la ciudadanía una educación con las siguientes características: asequibilidad (dispone de programas y servicios en condiciones de operar), accesibilidad (es gratuita y obligatoria, al menos en educación básica, e inclusiva, sin obstáculos para el acceso), aceptabilidad (incluye seguridad en la escuela, garantiza que los indígenas se educarán en su propia lengua y prohíbe los castigos corporales) y adaptabilidad (considera el interés superior de los niños, incluyendo sus aprendizajes). En esta concepción, los niños, niñas y jóvenes son los titulares del derecho a la educación; por el contrario, en el Perú hemos visto muchas veces discutir la agenda educativa sin su participación o inclusión, considerando que la agenda es un reclamo solamente de los docentes. Para el monitoreo de lo que se conoce como las 4A, Tomasevski propuso una serie de indicadores.⁷

⁵ Tomado de http://www.minedu.gob.pe/p/ley_general_de_educacion_28044.pdf

⁶ Véase, por ejemplo, Progress report of the Special Rapporteur on the right to education. Katarina Tomasevski, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 1999/25; E/CN.4/2000/6, 1 February 2000.

⁷ Véase <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/indicadores-del-derecho-a-la-educacion.pdf>

La OREALC, de la UNESCO, publicó en el 2007 un documento sobre el mismo tema, en el cual plantea que una educación de calidad se debe basar en cinco dimensiones: equidad (en el acceso, en los recursos y calidad del proceso educativo, y en los resultados del aprendizaje), relevancia, pertinencia, eficacia y eficiencia. Sobre la base de estos principios, propusieron a los ministros de Educación de la región las siguientes recomendaciones (OREALC/UNESCO, 2007, p. 20):

- Asegurar el rol del Estado como garante y regulador del derecho universal a una educación de calidad.
- Garantizar el derecho de las personas a aprender a lo largo de la vida.
- Avanzar desde enfoques homogéneos y estandarizados hacia políticas educativas integrales que consideren la diversidad con cohesión social.
- Enfatizar las políticas destinadas a garantizar la inclusión.
- Asegurar una distribución equitativa de recursos para una escuela pública gratuita y de calidad para todos.
- Mejorar el balance en la asignación de tareas y responsabilidades entre los diferentes niveles de gestión, fortaleciendo el protagonismo de los actores locales.
- Implementar políticas integrales para el fortalecimiento de la profesión docente.
- Diseñar y desarrollar currículos relevantes y pertinentes para todo el alumnado.
- Fortalecer políticas que tengan como centro la transformación de las escuelas para que sean más inclusivas y logren mayores aprendizajes.
- Llevar a cabo políticas integrales de evaluación educativa orientadas a la mejora progresiva de la calidad de la educación y del funcionamiento de los sistemas educativos.

31

Sin entrar en un recuento de indicadores para el caso peruano, es claro que la lista contiene todavía muchas recomendaciones en las que el avance ha sido nulo o incipiente. Con estos antecedentes, que señalan qué características debería tener un sistema educativo que se guíe a partir de un enfoque de derechos, se discuten en las siguientes secciones, de manera breve, dos temáticas en las que parece haber gran distancia entre la normativa y el ejercicio pleno del derecho a la educación por parte de la ciudadanía: la gratuidad de la educación y el acceso a internet.

La gratuidad de la educación

En el artículo 4 de la Ley General de la Educación, mencionada antes, se dice: “La educación es un servicio público; cuando lo provee el Estado es gratuita en todos sus niveles y modalidades, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política y en la presente ley. En la Educación Inicial y Primaria se complementa obligatoriamente con programas de alimentación, salud y entrega de materiales educativos”. Lo anterior se ha cumplido en parte: la educación pública no cobra una pensión a los padres y madres de familia, y en muchos casos provee de materiales y alimentación. Asimismo, existe el SIS,⁸ disponible para personas que no puedan acceder a otros programas de salud. El único monto que se requiere de las familias es el pago para la Asociación de Padres y Madres de Familia, equivalente al 1,5% de una unidad impositiva tributaria, aunque el no pago de este monto no impide la matrícula o asistencia a la escuela. No conocemos indicadores que monitoreen este pago o el uso prioritario que se les da a estos fondos.

32 Sin embargo, desde hace al menos 20 años existe evidencia empírica que muestra que las familias contribuyen con un gasto significativo a la educación de sus hijos e hijas, incluyendo a los que asisten a instituciones públicas (Saavedra y Suárez, 2002). Más recientemente, Guadalupe et al. (2017) encontraron que las familias cuyos hijos estudian en instituciones públicas siguen gastando en materiales educativos y otros rubros. Cuando uno visitaba instituciones educativas antes de la pandemia, era común observar a docentes que pedían a los familiares que solventaran los gastos no proporcionados por el Estado, que incluían la compra de materiales de uso cotidiano en el salón de clases –como papelógrafos–, las visitas escolares y, en algunos casos, textos adicionales o diferentes de los que repartía el Estado. También se había vuelto común en contextos urbanos que se solicitara a las familias comprar uniformes específicos para la institución; si bien las instituciones no podían obligarlas a cumplir este requisito, ejercían mucha presión para que realizaran estos gastos. Durante la pandemia, se han registrado reportes de comunidades que se organizaron en torno a la escuela pública para pagar servicios de internet. Finalmente, en ningún caso las instituciones educativas públicas solventan el gasto de transporte hacia y desde el local escolar, y la provisión de alimentos en las escuelas públicas no es universal.⁹ Por el lado positivo,

⁸ Seguro Integral de Salud, véase <https://www.gob.pe/sis>.

⁹ Una excepción importante son los colegios de alto rendimiento (COAR, <http://www.minedu.gob.pe/coar/>), en los que, como se sabe, se cubren todos los materiales, alimentación y seguro médico, y se generan ambientes pedagógicos –como laboratorios– que no son comunes en otras instituciones del sector público. Al estar estas instituciones orientadas a estudiantes de alto rendimiento, hay un cuestionamiento sobre si esto genera mayor inequidad. No se trata, por supuesto, de quitarles a unos para darles a otros, sino de reconocer plenamente que la educación es un derecho de todos.

como reportan Guadalupe et al. (2017), la inversión pública en el sector Educación ha crecido notablemente durante los últimos años.

La gratuidad de la educación fue discutida en el 2008 en el Informe de la Defensoría del Pueblo. En este informe, citando a Tomasevski, se dice que “el concepto de gratuidad no puede ser reducido a la eliminación de cobros de matrícula y de otros derechos académicos, sino que implica el desarrollo de una estrategia que garantice a todos los niños y las niñas la disponibilidad de materiales de estudio, uniformes, transporte y alimentación escolar” (p. 9).¹⁰ En las recomendaciones del informe se incluye la elaboración de un “Plan de Acción detallado para la aplicación progresiva de la enseñanza primaria obligatoria y gratuita, de manera que éste pueda contar con el respaldo político necesario para su ejecución. La elaboración e implementación de dicho Plan le corresponde al Ministerio de Educación” (pp. 220 y 221). Este informe no ha sido retomado por ninguna de las gestiones ministeriales desde su publicación.

Conclusión sobre la gratuidad de la educación

Si bien la inversión pública en educación se ha incrementado de manera notable durante los últimos años, la inversión por estudiante es menor que en muchos países vecinos (Guadalupe et al., 2017); además, el monto parece totalmente insuficiente para cumplir con el derecho a la educación pública gratuita de calidad para todos los estudiantes, aunque no se sabe exactamente cuánto sería necesario para ello. En este punto hay que considerar, como señalan Guadalupe et al. (2017), los cambios demográficos en la población que se tendrán que atender durante las próximas décadas. Al final de este ensayo retomamos algunas sugerencias para avanzar en este tema.

33

Derecho a internet

Un derecho que se había empezado a discutir internacionalmente, pero que ha cobrado más importancia a raíz de la pandemia, es el derecho a contar con internet. ¿Todas las personas deberían acceder a recursos digitales e internet como parte de los servicios que provee el Estado –igual que la salud o la educación–, de alta calidad y de manera gratuita? La importancia proviene de los cambios que el acceso a internet ha generado, caracterizados como la cuarta revolución industrial, que incluye lo que se ha llamado “el internet de las cosas”. La cuarta revolución industrial se vincula con las transformaciones y mejoras en la calidad de vida que el acceso a internet y la interconectividad han permitido en campos diversos, incluyendo la biotecnología, el transporte, el comercio,

10 Tomado de [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/021documentos/OA3F5B80C13BAF2D05258154005BCDD4/\\$FILE/Informe_N_131.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/021documentos/OA3F5B80C13BAF2D05258154005BCDD4/$FILE/Informe_N_131.pdf).

la interconexión de sistemas, la inteligencia artificial, las comunicaciones, el entretenimiento y, por supuesto, la educación. Así, se puede argumentar que, en el mundo actual, una persona sin acceso a dispositivos digitales ni a internet ve limitadas sus oportunidades de desarrollo físico, educativo, laboral y personal. Recientemente, la UNESCO publicó una nota conceptual sobre educación y tecnología¹¹ en la que destaca la importancia del acceso, la equidad y la inclusión, en línea con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (descrito más adelante). La UNESCO plantea que las condiciones para que la tecnología respalde la educación son tres: acceso, gobernanza y regulación, y preparación del personal docente. Sin embargo, en el Perú, el acceso a recursos TIC es inequitativo, como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1
Porcentaje de hogares que tienen acceso a TIC,
por área de residencia y nivel de pobreza

Acceso a	Zona de residencia		Nivel de pobreza		
	Urbano	Rural	Pobre extremo	Pobre no extremo	No pobre
Computadora o laptop*	40,1	8,2	4,5	16,1	39
Conexión a internet	46,9	8,8	7,4	20	45
Celular **	96,8	88,1	92,4	94,8	95,1

Fuente: ENAHO 2020, cálculos propios.
*Hogares que cuentan con al menos una computadora
**Hogares que tienen al menos un celular

Pero, para tener una visión comprehensiva sobre este potencial de-
recho, no se debe considerar solo el acceso, sino también las habilida-
des digitales. Para desarrollar esas habilidades, importa, asimismo, la
frecuencia de uso de los dispositivos (Cueto, Felipe y León, 2018). Sin
embargo, el Estado no ha sido equitativo en la provisión de tecnología y
recursos audiovisuales en las escuelas, como se observa en la tabla 2.

El argumento para esta provisión inequitativa del servicio se ha ba-
sado en un sentido distorsionado de eficiencia: con el mismo dinero,
se puede atender a más estudiantes en zonas urbanas, dado que el
acceso es más fácil y la concentración en instituciones educativas,

11 Disponible en https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378950_spa.

mayor. El problema es que las políticas basadas en este argumento incrementan la inequidad, considerando que las tasas de pobreza monetaria son mayores en las zonas rurales que en las urbanas (45,7% e y 26,0% respectivamente para el 2020).¹²

El currículo peruano vigente incluye la importancia de contar con habilidades digitales, como se puede notar tanto en el perfil de egreso –“El estudiante aprovecha responsablemente las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) para interactuar con la información, gestionar su comunicación y aprendizaje” (p. 17)– como en la competencia –[el estudiante] “Se desenvuelve en los entornos virtuales generados por las TIC” (p. 151)¹³–.

A pesar de la importancia de las habilidades digitales, no se ha incluido esta área en las evaluaciones nacionales, que suelen priorizar Comprensión de Lectura y Matemática. En el estudio longitudinal Niños del Milenio, basados en datos de autorreportes, Cueto et al. (2018) encuentran que, para dos cohortes –adolescentes y adultos jóvenes–, el acceso a dispositivos digitales se está produciendo a edades cada vez más tempranas, lo cual es positivo; sin embargo, existen brechas marcadas por variables sociodemográficas como las antes identificadas. En cuanto a las habilidades digitales, también se encuentra inequidad. Los resultados de este estudio sugieren la importancia de iniciar a temprana edad el uso de estos dispositivos, con fines pedagógicos, priorizando los hogares donde no existe el recurso TIC.

35

En cuanto a programas, durante al menos los últimos 20 años han funcionado varios diseñados con fines altruistas, pero que no han logrado mayor impacto en los aprendizajes de los estudiantes. Por ejemplo el programa One Laptop per Child (OLPC), que se implementó a fines de la primera década del presente siglo y estuvo orientado inicialmente hacia la población con menores índices de desarrollo humano, parece no haber generado impacto en el rendimiento en Lectura y Matemática, aunque sí en habilidades digitales (Cristia et al., 2017). La interpretación parecería ser que no se deben esperar resultados en aprendizajes curriculares de programas digitales que se concentren en la provisión de tecnología sin considerar los múltiples aspectos vinculados con su implementación y desarrollo. Arias Ortiz y Cristia (2014) han sugerido que los programas de tecnología en educación que más impacto lograron son los que contaban con un enfoque guiado, que especificaba

12 Tomado de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/pobreza2020/Pobreza2020.pdf.

13 Ver <http://www.minedu.gob.pe/curriculo/>.

Tabla 2

Instituciones educativas* de primaria públicas y acceso a TIC por área (porcentaje)

Recurso	Urbana	Rural
Televisor(es)	67,5	56,8
Computadoras/PC de escritorio	77,3	41,3
Laptop convencionales	54,8	19,9
Laptop XO	69,0	49,7
Tablet	17,5	1,8
Proyector	81,5	41,6
Radiograbadora	32,4	16,8
Reproductor de DVD o Blu-Ray	30,8	34,2
Impresoras	76,4	66,0
Pizarras digitales	8,3	3,0
Servicio de internet	73,2	12,2

Fuente: Censo Educativo 2020, cálculos propios.

*Calculado en el nivel de códigos modulares.

Se considera si la escuela cuenta al menos con un recurso operativo.

las condiciones para el uso de esta y proporcionaba *software* educativo. Bustamante (2020a y 2020b) ha argumentado recientemente que los programas de educación a distancia en general, incluyendo los que usan tecnología, han carecido de continuidad entre Gobiernos. Un ejemplo reciente de esto es la Estrategia Nacional de las Tecnologías Digitales en la Educación Básica, aprobada para el periodo 2016-2021.¹⁴ Si se hubieran cumplido los hitos de esta estrategia, habríamos contado con mucha mejor preparación para enfrentar la pandemia.

Todo lo anterior justifica la importancia de que las personas cuenten con dispositivos digitales e internet, y que sobre esta base desarrollen sus habilidades digitales. El tema de las TIC casi no aparece en la Ley General de Educación del 2003. En el 2017, el colectivo que conforma el Acuerdo Nacional aprobó el punto 35 de su agenda, referido a la

14 Véase https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/110893/_505-2016-MINEDU_-_13-12-2016_07_25_15_-RSG_N__505-2016-MINEDU.pdf.

“sociedad de información y conocimiento”, por lo que este parecería un actor relevante para las discusiones de los planes nacionales al respecto. El hecho reciente más importante es que, en el 2021, la Comisión de Constitución del Congreso de la República, influenciada por la pandemia, sugirió un cambio en el artículo 2 de la Constitución:

Toda persona tiene derecho: 4. A las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley. El Estado garantiza el acceso al internet y las tecnologías de la información y comunicación, priorizando su cobertura en el sector rural.¹⁵

La norma prioriza la ruralidad, cuando son tanto esta variable como la pobreza las que definen muchas de las inequidades educativas. El texto fue aprobado por el Congreso en una primera legislatura, que terminó en julio del 2021. Sin embargo, está pendiente confirmar este cambio en una segunda legislatura. De aprobarse, habría que elaborar un plan para implementar este derecho, que no depende de un solo sector.

Si tomamos el ejemplo de educación, el riesgo es que el énfasis se ponga solamente en el acceso a recursos e internet. Como se explicó anteriormente, esto no necesariamente genera mayores habilidades entre los estudiantes. Algunos colectivos han planteado la necesidad de avanzar hacia una sociedad de la información y el conocimiento: “Convertirnos en una sociedad de la información y el conocimiento (SIC) consiste en ser ciudadanos informados, críticos, participativos y colaborativos que ejercen sus derechos y libertades, y que consumen y producen conocimiento para su propio desarrollo y al servicio del bien común. Ello implica que el país cuente con un nuevo modelo y plan de acción de conectividad, así como establecer una gobernanza de la Agenda Digital y política nacional de cultura digital”¹⁶ De hecho, como ha sugerido Marcone recientemente, el reto está en el uso, la apropiación y la sostenibilidad del recurso.¹⁷

37

En el 2020, el Gobierno creó el Sistema Nacional de Transformación Digital, que incluye entre sus principios “apertura, transparencia e inclusión”,

15 Tomado de https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/Proyectos_Firmas_digitales/PL05843.pdf.

16 Véase <https://paragobernarnosmejor.pe/sociedad-de-la-informacion/>. Del mismo grupo, véase <https://paragobernarnosmejor.pe/2021/03/04/es-relevante-el-debate-sobre-internet-como-derecho-humano/>.

17 Véase <http://sandromarcone.blogspot.com/2020/12/podra-el-peru-ser-un-pais-digital.html>.

así como “servicios digitales centrados en las personas”.¹⁸ En septiembre del 2021, la PCM aprobó el reglamento para el Sistema Nacional de Transformación Digital.¹⁹

Por su parte, el MINEDU implementó, poco después del inicio de la pandemia, la estrategia Aprendo en Casa, orientada al cierre de la brecha digital. Como parte del trabajo de este sector, se compraron un poco más de un millón de *tablets*, el 85% de las cuales se repartieron en las instituciones educativas hasta abril del 2021.²⁰ Existen muchos retos vinculados con esta compra, como la solidez del modelo pedagógico que respalda su utilización, la habilidad pedagógica de los docentes para emplear la tecnología como un recurso en el aula, y el uso de recursos digitales cuando, en muchos casos, las instituciones no tienen acceso a internet, lo que limita la posibilidad de realizar intercambios educativos. Se trata, sin duda, de un programa ambicioso y loable, pues apunta a reducir inequidades históricas; de todos modos, habrá que monitorearlo y evaluarlo, buscando su continuidad y mejora constante. Durante la pandemia, la ENDO reportó que alrededor de dos tercios de los docentes habían recibido capacitación sobre el uso de las TIC.²¹ Estos datos pueden tener sesgos por la muestra a la que se tuvo acceso; sin embargo, se trata de una encuesta relevante para mejorar diferentes aspectos de la labor docente.

38

Conclusión sobre el derecho a internet

A diferencia de la gratuidad de la educación, este derecho no existe todavía en la normativa, aunque, como se mencionó antes, hay una propuesta para incorporarlo en la Constitución. La meta no debería limitarse solo a temas estructurales –acceso a dispositivos e internet–, sino favorecer el desarrollo hacia una sociedad de la información y el conocimiento. La PCM parece ser el actor más indicado para liderar una iniciativa de este tipo –siguiendo la normativa mencionada–, pero también debe promoverse la activa participación de una diversidad de actores, incluyendo el sector privado. Como se señaló antes, los temas de la formación inicial y el desarrollo profesional docente parecen particularmente relevantes para promover los aprendizajes de los estudiantes.

18 Véase <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-de-urgencia-que-crea-el-sistema-nacional-de-transfor-decreto-de-urgencia-n-006-2020-1844001-1/>.

19 Véase <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2209135/1995486-1.pdf.pdf>.

20 Véase <https://www.gob.pe/institucion/minedu/noticias/396906-minedu-ya-ha-distribuido-el-85-de-las-tablets>.

21 Véase <http://www.minedu.gob.pe/politicas/docencia/pdf/reportes/1-endo2020-nacional.pdf>.

¿Qué otros temas se deberían incluir en una discusión sobre el derecho a la educación? Segregación, género y más

Los anteriores son solo dos aspectos, vinculados con el derecho a la educación, en los que se podría profundizar bastante más. McCowan (2013) elaboró una reflexión muy interesante –a escala internacional– sobre este tema, que incluye aspectos que los estudiantes deberían aprender durante su escolaridad, una dimensión que casi no hemos cubierto aquí, excepto por la referencia al currículo nacional y su enfoque por competencias, orientado al desarrollo de habilidades ciudadanas.

La lista de temas referidos al derecho a la educación en el Perú es bastante más amplia que la descrita en este ensayo. Por ejemplo, recientemente se ha producido un interesante debate acerca de diferentes tipos de segregación, pero sobre todo la referida al nivel socioeconómico, que limita las posibilidades de muchos niños, niñas y jóvenes de educarse en ambientes socialmente diversos, que fomenten la inclusión. Existe evidencia de que en el Perú se mantienen altos niveles de segregación (Murillo y Carrillo, 2020) y de cómo esta limita, además, los resultados educativos (Cueto, León y Miranda, 2016). Vinculado con esto, ha habido una discusión sobre el papel que ha jugado la expansión de la educación privada tanto en los procesos de segregación educativa como en el logro de los fines nacionales, públicos, de la educación (Balarin y Escudero, 2018). De hecho, está planteado un debate internacional acerca de la educación privada y su monitoreo.²² La aparición de escuelas privadas de bajo costo en zonas urbanas y otras dinámicas del sector merecerían ser discutidas en el contexto de un enfoque del derecho a la educación como el que se plantea aquí (Balarin et al., 2019). Esto no implica ninguna crítica de mi parte a la educación privada –excepto a las instituciones que no cumplen con normas mínimas–, aunque sí es una aspiración basada en el derecho a la educación: la escuela pública de menor calidad educativa debería brindar oportunidades de al menos el mismo nivel que la escuela privada de mayor calidad educativa. Si bien en la actualidad esta es, ciertamente, una utopía, mi propuesta es que sea vista como una aspiración de las siguientes gestiones en el sector.

Otro tema controversial es la igualdad de género. En este caso, las diferencias entre hombres y mujeres no parecen concentrarse tanto en el acceso o los resultados educativos, sino en los roles acerca de lo que es y debe hacer un hombre o una mujer que se difunden por diferentes medios –por ejemplo, materiales escolares– (Mena y Málaga,

22 Véanse, por ejemplo, los principios de Abidjan sobre el rol de los actores privados en educación y la supervisión por parte del Estado <https://www.abidjanprinciples.org>

2014). A través de estos se transmiten mensajes sutiles que limitan las aspiraciones y posibilidades, sobre todo de las niñas, y que restringen la “normalidad” a lo heterosexual. Así, la agenda de la población LGTBI –que incluye aspectos como la prevención de la violencia (*bullying*) en la escuela– prácticamente no ha sido incorporada en el debate acerca del derecho a la educación. Vinculada con el tema de género aparece la necesidad de promover programas eficaces de educación sexual integral, una demanda a la que se resiste un sector de la población, que argumenta que este tema debería abordarse únicamente en los hogares. Esta posición resulta injustificable en un país con altas tasas de abortos clandestinos y embarazos adolescentes no deseados (Mendoza y Subiría, 2013).²³

La lista de temas vinculados con el derecho a la educación podría continuar incluyendo temas como el derecho de todas las personas a acceder a la educación superior, el derecho a educarse de las personas con discapacidad, de la población indígena y afroperuana, de las personas privadas de su libertad, de los migrantes, de las personas hospitalizadas, de las personas que viven en zonas de frontera y de las personas de la tercera edad, así como el derecho a la educación cuando se producen situaciones de catástrofe o emergencia. Abordar todos estos temas requeriría una extensión mayor que la planteada para este ensayo.

40

3. Apuntes finales: el derecho a la educación en una sociedad (que pretende ser) democrática

En este ensayo he buscado sentar las bases para hacer dos propuestas: en primer lugar, que el derecho a la educación de todas las personas, a lo largo de sus vidas, debería ser el eje que guíe la política educativa del país. El marco internacional para esta propuesta se puede encontrar en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, que plantea: “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”.²⁴ Este ODS y el conjunto de este instrumento forman parte de los compromisos del Perú con la comunidad internacional hacia el 2030. Es curioso, sin embargo, que su presencia en la discusión pública en el Perú sea muy limitada, tal vez porque las diferentes gestiones gubernamentales no han sido proclives a rendir cuentas a la ciudadanía.

Es indudable que la educación peruana tiene que adecuarse a los retos específicos que se plantean en el país. Estos retos se vinculan

23 Para un estudio más reciente y datos acerca del Perú y la región, véase el informe de UNFPA y Plan Internacional https://peru.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/estudio_csemap_ver_digital_1.pdf.

24 Véase <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>.

con múltiples aspectos, incluyendo altos niveles de corrupción, bajos niveles de institucionalidad democrática, altos niveles de violencia de diferente tipo –delincuencia, terrorismo, violencia de género, etcétera–, bajos e inequitativos logros de aprendizaje, diferentes formas de contaminación ambiental y bajos niveles de productividad de la población, por mencionar algunos urgentes. Entre los instrumentos vigentes en el Perú actualmente, el Proyecto Educativo Nacional al 2036 ha planteado algo coherente con lo escrito aquí. En su visión dice: “Todas las personas en el Perú aprendemos, nos desarrollamos y prosperamos a lo largo de nuestras vidas, ejerciendo responsablemente nuestra libertad para construir proyectos personales y colectivos, conviviendo y dialogando intergeneracional e interculturalmente, en una sociedad democrática, equitativa, igualitaria e inclusiva, que respeta y valora la diversidad en todas sus expresiones y asegura la sostenibilidad ambiental” (p 24).²⁵ El documento plantea “el reto de la ciudadanía plena”, que es una visión afín a la que estamos proponiendo aquí, pero partiendo del derecho a la educación. La educación peruana, a pesar de las normas internacionales y nacionales citadas, no ha estado guiada por un enfoque basado en el derecho a la educación, sino por una percepción utilitaria que la presenta como un instrumento para el desarrollo económico o productivo de los ciudadanos; solo así se pueden explicar los altísimos niveles de inequidad educativa y el énfasis que se ha puesto en los aprendizajes en solo dos áreas, Lectura y Matemática, en vez de buscar un desarrollo integral de los estudiantes, coherente con el currículo nacional vigente. Sin querer menospreciar la importancia de la educación para el desarrollo de habilidades productivas, se requiere un concepto integrador que oriente el sistema. Para esto hemos propuesto aquí un enfoque basado en el derecho a la educación que ayude a profundizar nuestra débil democracia; de esta manera se combinarían las aspiraciones hacia los individuos y hacia la colectividad de la nación peruana.

41

En segundo lugar, como conclusión del ensayo, propongo que se requiere mayor claridad respecto de lo que un enfoque como el sugerido implicaría en términos de normas, políticas, programas y presupuesto. Es urgente iniciar esta discusión, para lo cual resultan relevantes documentos como el publicado por la UNESCO (2019). En este documento se encuentran una serie de debates y normas internacionales de las cuales el Perú forma parte.

25 Véase <https://www.cne.gob.pe/uploads/publicaciones/2020/proyecto-educativo-nacional-al-2036.pdf>.

De acuerdo con la discusión anterior, planteo que lo primero que debería generarse es un sentimiento de *indignación ciudadana* por los bajos e inequitativos resultados de la educación peruana. ¿Cómo hemos podido tolerar que la calidad de la educación recibida y los resultados de los estudiantes durante la adolescencia o adultez temprana sean predecibles en gran medida con los datos acerca de la riqueza de los niños o niñas recién nacidos? (Cueto, Escobal et al., 2018). En el Perú, una persona que nace en una familia pobre o pobre extrema, en una zona rural o indígena, o que presenta discapacidad, entre otros factores de riesgo, tiene más probabilidades de asistir a una escuela de baja calidad y obtener menores resultados educativos a lo largo de su vida. Se trata de un sistema educativo tremendamente injusto, que no refuerza las metas democráticas a las que, como nación, nos hemos comprometido. Reconocer esta inequidad y hacer planes para revertirla debería ser la primera prioridad educativa de cualquier gestión articulada en un enfoque de derechos y refuerzo de la democracia del país en su conjunto.

42

En cuanto a las recomendaciones de política, parecería que la primera es subrayar la conveniencia de iniciar una discusión pública y participativa acerca de los aspectos que deberían incluirse en un plan para garantizar el derecho a la educación de todas las personas. Sobre esta base, sería conveniente elaborar un informe técnico que precise el monto requerido para ofrecer una educación pública gratuita de calidad a todos los estudiantes.²⁶ Una vez que se cuente con los dos insumos anteriores, se debería elaborar un plan de acción que considere el aporte de actores públicos y privados, así como los compromisos y plazos requeridos.

En cuanto a los actores que podrían iniciar un diálogo sobre el tema y llevarlo adelante, está, en primer lugar, el MINEDU. Sin embargo, a lo largo del documento hemos mencionado a otros actores, como la Defensoría del Pueblo, el Consejo Nacional de Educación, el Acuerdo Nacional, y los gobiernos regionales y locales. Quisiéramos añadir aquí el notable trabajo de la Campaña Peruana por el Derecho a la Educación,²⁷ que forma parte de la Campaña Mundial, en cuyo marco se han realizado eventos y publicado informes muy relevantes para el presente debate. Contamos, además, con muchas universidades, centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil, y organismos multilaterales y de cooperación internacional

26 En el Acuerdo Nacional y la Ley General de Educación se menciona que la inversión en este campo debería llegar a un equivalente al 6% del PBI. Sin embargo, este monto no tiene un sustento basado en un análisis del costo de una educación que brinde oportunidades a todos los estudiantes, considerando sus características personales, familiares y del entorno en el que viven.

27 Véase <http://cpde.org.pe>.

que podrían participar, empezando por el sistema de Naciones Unidas. Los actores más relevantes del proceso deben ser los estudiantes, seguidos por los docentes, directivos y la ciudadanía en general, con un rol activo en la definición de la agenda y la priorización de acciones.

Finalmente, me resulta claro que, con el fin de avanzar en una educación basada en derechos para el desarrollo en democracia, se requieren no solo buenas intenciones y voluntad política, sino recursos. De ahí la importancia de estimar costos, y formular planes con fechas y responsables. Se trata de un trabajo que, si se asume, requerirá tiempo y esfuerzo. Para poder calibrar los avances se requiere un monitoreo basado en un sistema de indicadores que amplíe los que se usan actualmente, alineándolos con las metas del plan acordado, que debería trascender los Gobiernos. Al respecto, la National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, de Estados Unidos, publicó en el 2019 un informe sobre el monitoreo de indicadores de equidad, sugiriendo que se deberían considerar tanto oportunidades como resultados educativos. El derecho de la población a educarse a lo largo de la vida debería ser un tema de la mayor importancia si se quiere avanzar en un crecimiento saludable del sistema, de modo que se busquen mejoras en los indicadores a escala nacional, pero simultáneamente reduciendo las inequidades entre los grupos mencionados a lo largo del ensayo; así, la propuesta es generar un sistema educativo con *equidad hacia arriba*. ●

43

Referencias bibliográficas

Arias Ortiz, E. y Cristia, J. (2014). *El BID y la tecnología para mejorar el aprendizaje: ¿cómo promover programas efectivos?* Nota técnica del BID 670.

Balarin, M. y Escudero, A. (2018). The ungoverned education market and the deepening of socio-economic school segregation in Peru. En X. Bonal y C. Bellei (Eds.). *Understanding school segregation. Patterns, causes and consequences of spatial inequalities in education* (pp. 179-199). Bloomsbury Academic.

Balarin, M., Fontdevila, C., Marius, P. y Rodríguez, M. F. (2019). Educating on a budget: the subsistence model of low-fee private schooling in Peru. *Education Policy Analysis Archives*, 27(132). <https://doi.org/10.14507/epaa.27.4328>

Bustamante, R. (2020a). Educación en cuarentena: cuando la emergencia se vuelve permanente. *Aportes para el Diálogo y la Acción*, 4. Proyecto CREER-GRADE. <http://www.grade.org.pe/creer/recurso/educacion-en-cuarentena-cuando-la-emergencia-se-vuelve-permanente/>

Bustamante, R. (2020b). Educación en cuarentena: cuando la emergencia se vuelve permanente (segunda parte). *Aportes para el Diálogo y la Acción*, 5. Proyecto CREER- GRADE. <http://www.grade.org.pe/creer/recurso/educacion-en-cuarentena-cuando-la-emergencia-se-vuelve-permanente-segunda-parte/>

Cristia, J., Ibararán, P., Cueto, S., Santiago, A. y Severín, E. (2017). Technology and child development: evidence from the One Laptop per Child Program. *American Economic Journal: Applied Economics*, 9(3), 295-320.

Cueto, C. (1968). *La educación: semillero de los derechos del hombre*. Lima: Talleres Gráficos P. L. Villanueva.

Cueto, S., Escobal, J., Felipe, C., Pazos, N., Penny, M., Rojas, V. y Sánchez, A. (2018). *¿Qué hemos aprendido del estudio longitudinal Niños del Milenio en el Perú?* GRADE.

Cueto, S., Felipe, C. y León, J. (2018). *Digital access, use and skills across four countries: construction of scales and preliminary results from the Young Lives round 5 survey*. Technical Note 46. Young Lives y University of Oxford.

Cueto, S., León, J. y Miranda, A. (2016). Classroom composition and its association with students' achievement and socioemotional characteristics in Peru. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice* 23(1), 126-148. DOI: 10.1080/0969594X.2015.1105783.

Cueto, S., Miranda, A. y Vásquez, M. C. (2016). Inequidades en educación. En GRADE, *Investigación para el desarrollo en el Perú: once balances* (pp. 55-108). GRADE.

Guadalupe, C., León, J., Rodríguez, J. S. y Vargas, S. (2017). *Estado de la educación en el Perú. Análisis y perspectivas de la educación básica*. FORGE y GRADE.

McCowan, T. (2013). *Education as a human right: principles for a universal entitlement to learning*. Bloomsbury.

Mena, M y Málaga, M. (2014). *Análisis de género e interculturalidad en las rutas del aprendizaje del Ministerio de Educación*. FORGE y GRADE. <http://www.grade.org.pe/forge/descargas/Analisis%20rutas%20de%20aprendizaje%20Magrith%20Mena.pdf>.

Mendoza, W. y Subiría, G. (2013). El embarazo adolescente en el Perú: situación actual e implicancias para las políticas públicas. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 30(3), 471-479. <https://rpmesp.ins.gob.pe/rpmesp/article/view/286/2188>.

Murillo, F. J. y Carrillo, S. (2020). Segregación escolar por nivel socioeconómico en educación secundaria en Perú y sus regiones. *Revista Peruana de Investigación Educativa*, 12(12). <https://doi.org/10.34236/rpie.v12i12.130>

National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine (2019). *Monitoring educational equity*. The National Academies Press. <https://doi.org/1017226/25389>.

OREALC/UNESCO (2007). El derecho a una educación de calidad para todos en América Latina y el Caribe. *REICE-Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 5(3), 1-21.

Saavedra, J. y Suárez, P. (2002). *El financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias*. Documento de Trabajo, 38. GRADE.

UNESCO (2019). *Right to education handbook*. Global Education Monitoring Report.



El uso de las tecnologías para la generación de aprendizajes: desafíos para la formación inicial y en servicio del profesorado



Juan León y Claudia Sugimaru*

Teachers need to integrate technology seamlessly into the curriculum instead of viewing it as an add-on, an afterthought, or an event.
Heidi-Hayes Jacobs¹

47

En la actualidad, la aparición y constante evolución de las TIC genera cambios en diversas áreas de la vida cotidiana (Mishra y Koehler, 2006). El reto de integrar este amplio rango de nuevas herramientas al ámbito educativo, así como los requisitos para aplicarlas de manera efectiva en la enseñanza, se ha convertido en un tema de gran importancia (Cabero y Marín, 2012; Cejas et al., 2016; Flores et al., 2018; Laine y Nygren, 2016; Yunga-Godoy et al., 2016). Según Avello y Marín (2016), la integración de las TIC en la educación ha generado cambios en las dinámicas entre las personas que aprenden, y si bien la evidencia acerca de su efectividad en el aprendizaje muestra resultados mixtos (Araya y Cristia, 2020; Araya et al. 2019; Farlie y Robinson, 2013; Mo et al., 2013; Malamud y Pop-Eleches, 2010; Banerjee, et al., 2007), es innegable cómo ha crecido su uso en el contexto actual de pandemia, en el que el cierre de escuelas y la implementación del servicio educativo a distancia se tornó en la nueva realidad.

* Los autores agradecen la colaboración de Ana Gonzales y Daniela Ramírez en la elaboración del presente ensayo.

1 Heidi Hayes Jacobs es experta en desarrollo e implementación curricular. Es socia fundadora de Curriculum Designer, organización que ha trabajado a lo largo de Estados Unidos con diferentes instituciones (escuelas, distritos escolares, organizaciones y agencias internacionales) en temas de desarrollo curricular, entre otros.

El uso de recursos tecnológicos en el proceso de aprendizaje ha sido asociado a una serie de beneficios: promueven la curiosidad de los estudiantes y los ayudan a encontrar nuevas formas de expresarse, y además impulsan una mejor comunicación con el docente (Pratiwi et al., 2019). Si bien en el salón de clases se utilizan otras herramientas –lápi- ces, microscopios, pizarras, etcétera–, en este ensayo nos enfocaremos en las tecnologías digitales, las cuales tienen usos diversos y cambian de manera constante, y cuyo funcionamiento interno muchas veces es desconocido por los usuarios (Koehler et al., 2013). Específicamente, analizaremos el reto que supone para los docentes peruanos incluir estas nuevas herramientas en el proceso de enseñanza y aprendizaje, así como las oportunidades para utilizarlas que brinda el Estado mediante diversas políticas o programas.

1. Integrando el uso de los recursos digitales en el aula

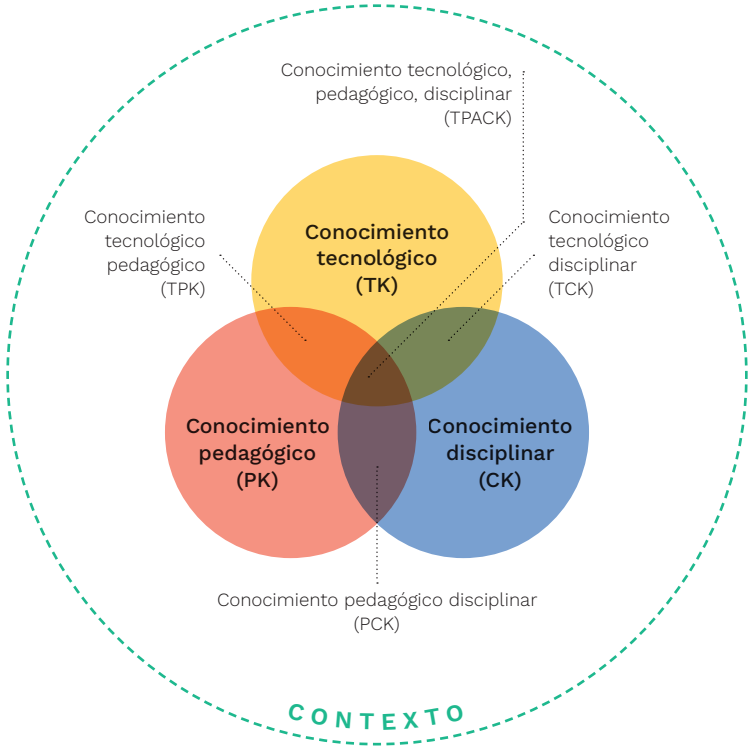
La integración de las herramientas digitales en el proceso de enseñanza puede resultar compleja. El mero uso instrumental de las tecnologías no es suficiente; se plantea que los docentes deben prestar especial atención a cómo son utilizadas e integradas en los procesos de enseñanza y aprendizaje, para lo cual es necesario superar el enfoque que privilegia lo técnico sobre lo pedagógico, centrándose en el artefacto en sí (Cabero y Barroso, 2016; Cabero et al., 2017; Cejas et al., 2016; González, 2018; Hernández et al., 2014). Para eso se requiere tener claridad acerca de cuáles son las necesidades pedagógicas que deben ser atendidas, buscar y seleccionar los recursos que se utilizarán, y definir el modo de usarlos (Morán et al., 2017).

Por ello, la incorporación de tecnologías en entornos de aprendizaje va más allá del dominio de estrategias didácticas, del conocimiento disciplinar del área o del manejo de las herramientas tecnológicas, y más bien involucra una amalgama de estas habilidades. En esta línea, Mishra y Koehler (2006) se basan en el modelo de Shulman (1986) denominado Conocimiento Pedagógico del Contenido (PCK), en el que se sugiere que no es suficiente contar con un conocimiento general acerca de la materia que se enseñará o de las estrategias pedagógicas, sino que se debe poseer un conocimiento profundo de ambos aspectos. Dicho conocimiento responde a aspectos particulares del contenido que se enseñará y a la manera en que estos serán organizados, adaptados y representados de formas diversas con el fin de que resulten más accesibles para los estudiantes (Cabero et al., 2017). Este constructo ha seguido desarrollándose a lo largo de los años, integrando diferentes tipos de conocimiento. Así, Depaepe et al., (2013) encuentran que posteriores conceptualizaciones del PCK incluyen, por

ejemplo, el conocimiento sobre preconcepciones, concepciones erróneas y dificultades en el aprendizaje de los estudiantes, así como el conocimiento acerca de los propios estudiantes –en términos de desarrollo cognitivo, motivaciones, entre otros– y su contexto –político, cultural, social y físico–.

A este modelo inicial, en el que Shulman (1986) analiza la interacción entre el contenido y la pedagogía, Mishra y Koehler (2006) le suman el conocimiento tecnológico y ponen énfasis tanto en la compleja dinámica entre estos tres tipos de conocimiento como en las interacciones entre cada par involucrado (Cabero y Barroso, 2016; Flores et al., 2018; Schmidt et al, 2009). Por lo tanto, el modelo está compuesto por tres tipos de conocimiento fundamentales: el conocimiento disciplinar (CK), el pedagógico (PK) y el tecnológico (TK) (Kafyulilo et al., 2015). El CK hace referencia al conocimiento de la materia disciplinar, el contenido en sí que se va a enseñar; el PK incluye el conocimiento relacionado con métodos y procesos de enseñanza, y abarca teorías de aprendizaje; y

Gráfico 1
Conocimiento del contenido pedagógico de los y las docentes



Fuente: Punya y Koehler (2006), tomado de Cabero et al. (2017).

finalmente, el TK comprende el conocimiento sobre cualquier tipo de tecnología, ya sea estándar –pizarra, libros, etcétera– o avanzada –internet, videos digitales, etcétera– (Castillejos et al., 2016; Mishra y Koehler, 2006; Roig et al., 2015).

Esta compleja amalgama de conocimientos que suman al PCK el conocimiento acerca de tecnologías permitiría al docente crear oportunidades de aprendizaje acorde con las necesidades de sus estudiantes, y fomentar en sus clases un entorno adecuado para el uso de los recursos digitales (Cejas et al., 2016), puesto que la utilización de estas herramientas debe estar al servicio del contenido que se requiere enseñar o las capacidades que se necesita desarrollar, y no solo servir para transmitir información (Flores et al., 2018). Integrar el uso de herramientas digitales a las técnicas de enseñanza facilita nuevas explicaciones, representaciones o ejemplos que pueden ser usados en el salón de clase (Mishra y Koehler, 2006). Esto invita a los profesores a ser más flexibles, a reflexionar sobre sus propias aptitudes y capacidades, y por lo tanto a implementar un proceso de aprendizaje más centrado en el estudiante (Mishra y Koehler, 2006, Schmidt et al., 2009).

50

Si bien el modelo teórico del PCK y sus derivados como el TPACK son algo elusivos y abstractos, pueden resultar interesantes para representar lo complejo que es develar el conocimiento experto en los procesos de enseñanza. No es el objetivo de los autores sugerir que este modelo teórico deba ser transformado en una secuencia práctica, sino más bien reconocer su valor y su potencial contribución al proceso de desentrañar el conocimiento de los docentes, reflexionando acerca de qué hay detrás de los procesos pedagógicos, y mostrando su complejidad (Loughran et al., 2012).

Resulta clave, entonces, proveer a los docentes, durante su formación, de oportunidades que les permitan integrar exitosamente las herramientas tecnológicas en el proceso de enseñanza. Cabe destacar que la provisión de dichas oportunidades o experiencias no se limita a un taller o una capacitación, pues tal como lo plantean Niess et al. (2010), la incorporación de herramientas tecnológicas involucra un proceso que se describe a continuación:

- **Etapla 1: Reconocimiento (conocimiento).** Durante esta etapa, los docentes suelen reconocer cómo el recurso tecnológico se alinea con la materia o área que desean enseñar, pero en este estadio no piensan mucho en la posibilidad de incorporarlo en sus clases. Los docentes suelen estar más centrados en acceder a la tecnología; pueden presentar estrategias didácticas tradicionales, más centradas en sí mismos, y

suelen incorporar o pensar en el uso de la tecnología como parte de la motivación, previamente al desarrollo de determinado tema, o como reforzamiento.

- **Etapa 2. Aceptación (persuasión).** Los docentes adoptan una actitud positiva o negativa frente al recurso. En esta etapa, pueden practicar el uso del recurso tecnológico, pero no lo hacen de manera consistente.

- **Etapa 3. Adaptación (decisión).** Los y las docentes empiezan a incluir, durante sus sesiones de aprendizaje, actividades que llevan a integrar el recurso tecnológico. Sin embargo, diseñan experiencias de aprendizaje de baja demanda cognitiva y estrictamente guiadas, de manera que conduzcan a los estudiantes a ideas previamente definidas por el docente.

- **Etapa 4. Exploración (implementación).** Se integra activamente el recurso en las clases, diseñando actividades que se alinean a los fines del currículo. En este nivel, los y las docentes investigan diferentes maneras de enseñar la materia y están dispuestos a buscar nuevas formas de abordar los conceptos relevantes, involucrando a los estudiantes en actividades o tareas de alta demanda cognitiva.

51



Juan León

Los temas de investigación de Juan abarcan la eficacia escolar, los efectos de la escolaridad, la educación bilingüe, las inequidades educativas, el desarrollo infantil y la evaluación del impacto de programas sociales, además de cuestiones relacionadas con la democracia y la ciudadanía. Es profesor a tiempo parcial del Departamento de Economía de la PUCP e investigador principal de GRADE en el área de Educación y Aprendizajes.

Juan es Ph. D. en Teorías y Políticas Educativas y Educación Internacional Comparada por Pennsylvania State University, y bachiller en Ciencias Sociales con mención en Economía por la PUCP.

• **Etapa 5. Avance (confirmación).** Los y las docentes evalúan los resultados de su decisión y cambian su planificación para aprovechar los beneficios de utilizar el recurso tecnológico. El uso de la tecnología conlleva a transformar la práctica pedagógica en una que promueva el aprendizaje centrado en el estudiante.

Finalmente, el punto crítico no reside en el uso de la tecnología en el aula por parte del docente, sino más bien en su utilización para promover en los estudiantes el desarrollo de habilidades cognitivas que les permitan aplicar estas herramientas de manera estratégica, metacognitiva e intrínsecamente motivada con el propósito de comunicar, colaborar o resolver problemas (McCain, 2005; Perry et al., 2006). Estas habilidades permiten aprender a aprender y brindan a los estudiantes posibilidades infinitas, pues tal como lo plantea Freire (1997, p. 47), “enseñar no es transferir conocimiento, sino crear las posibilidades para su construcción”. Sin embargo, para que ello sea posible, es clave fortalecer a nuestros docentes no solo en el conocimiento de la tecnología, sino también en el manejo del contenido curricular y didáctico, y en el conocimiento de sus estudiantes; es decir, reforzar su PCK.

2. ¿Cómo han estado presentes las TIC en la Educación Básica Regular?

52

Uno de los mayores cambios durante las últimas décadas ha sido la presencia de la tecnología como parte del quehacer educativo, lo que plantea a los docentes un reto importante para el uso e incorporación de esta herramienta en el trabajo con los y las estudiantes. Desde mediados de la década de 1990, el uso de dispositivos tecnológicos comienza a formar parte del proceso de enseñanza-aprendizaje en las escuelas públicas de nuestro país. Sin embargo, no es sino hasta el 2001 que el MINEDU, mediante el Proyecto Huascarán, incorpora en forma articulada las TIC en las instituciones educativas públicas de nivel primario y secundario.

El Proyecto Huascarán se centró en el fortalecimiento de los servicios educativos TIC para el aprovechamiento pedagógico orientado a mejorar la calidad de la educación. Para ello, se capacitó a los docentes con el propósito de que incluyeran las TIC en las actividades de aprendizaje de las áreas curriculares. Durante los primeros años, se priorizaron los centros educativos de las zonas de interés social, los cuales fueron provistos de equipamiento y servicios para garantizar la integración de las TIC en los entornos de aprendizaje. Asimismo, se desarrollaron plataformas tecnológicas que permitían a los docentes

y estudiantes acceder a material educativo con TIC y lograr que se convirtiera en una herramienta capaz de brindar soporte al proceso de enseñanza-aprendizaje (MINEDU, 2006).

Una de las principales limitaciones que presentó este programa estuvo relacionada con la estrategia seguida para la formación de los y las docentes. Las capacitaciones sobre uso de tecnologías se dirigían primero a los docentes encargados de las aulas de innovaciones pedagógicas (AIP) del proyecto, presentes en cada una de las instituciones educativas intervenidas; estos docentes debían capacitar a sus compañeros, mediante un efecto cascada, para que estos últimos pudieran usar las herramientas tecnológicas como parte de sus procesos de enseñanza. Pero esta forma de trabajo no necesariamente contribuía a que los docentes de aula contaran con una guía adecuada sobre el uso de las TIC, ya que sus posibilidades de integrar exitosamente la tecnología siempre iban a estar mediadas por las capacidades del docente encargado de las AIP. Asimismo, con el pasar de los años, Huascarán comenzó a perder su componente educativo para convertirse, simplemente, en un proyecto que se encargaba de proveer de TIC a las instituciones educativas (Marccone, 2004), lo cual, si bien es positivo –dado que permite cerrar la brecha de acceso en el nivel de instituciones educativas–, dejaba un gran vacío porque no se continuaba acompañando a los docentes a lo largo de espacios que aseguraran una inclusión exitosa de dichas herramientas pedagógicas.

53



Claudia Sugimaru

Los principales intereses de Claudia son el desarrollo humano, las inequidades educativas, las tecnologías en educación y el desarrollo docente. Es coordinadora general del Programa de Educación Digital Conecta Ideas Perú, implementado por GRADE en colaboración con el BID, el Centro de Investigación de la Universidad de Chile y el International Development Research Centre (IDRC). Es investigadora adjunta de GRADE en el área de Educación y Aprendizajes.

Claudia cuenta con una maestría en Ciencias de la Educación por KU Leuven, en Bélgica. Es licenciada en Psicología Educacional por la PUCP.

El estudio desarrollado por Zegarra (2012) sobre el Proyecto Huascarán encuentra que este tuvo efectos positivos en la mejora del área de Comunicación, específicamente en comprensión y producción de textos. Haciendo uso de las computadoras y las TIC provistas, los estudiantes fortalecieron sus herramientas para elaborar composiciones, cuentos cortos y descripciones. Sin embargo, el principal obstáculo se evidenció en la reducida aceptación de los docentes para emplear las TIC en el proceso de aprendizaje. Ello se explica principalmente por la insuficiente información acerca de los beneficios de la tecnología, la resistencia al cambio y la falta de capacitación a los docentes. Este último punto se podría deber a las limitaciones de las actividades del proyecto, que, si bien se centraron en la capacitación de los docentes y en la organización de grupos de docentes formadores expertos en TIC, no lograron incrementar el reducido número de docentes capacitados por réplica. Adicionalmente, Chumpitaz (2007) sostiene que el principal problema del proyecto fue que presentó deficiencias para asegurar una formación de docentes en TIC de forma continua. Esto evidencia, como argumentan Marcone (2004) y Balarin (2013), que la atención, en mayor medida, se centró en la provisión de computadoras, en lugar de enfatizar en la inclusión de estas herramientas en la enseñanza.

54

Durante el Gobierno de Alan García, en el 2007 se creó la DIGETE, que absorbió el Proyecto Huascarán y asumió el rol de articular las TIC en la Educación Básica Regular, motivo por el cual se alojó en el Viceministerio de Gestión Pedagógica. De esta forma, la DIGETE continuó con la implementación de las AIP al interior de las instituciones educativas, cuyo fin era cerrar la brecha digital. En este marco, se implementó el programa Una Laptop por Niño (OLPC por sus siglas en inglés) –que buscaba mejorar el aprendizaje de los niños y niñas mediante el uso de las TIC– y el programa piloto a distancia Televisión Educativa, cuyo propósito era brindar a los y las adolescentes de secundaria de zonas rurales un mayor acceso a la educación mediante los medios audiovisuales (Directiva 57-2008/DIGETE). Si bien la DIGETE trabajó desde diferentes frentes para incorporar las TIC en las instituciones educativas, le sucedió algo similar que lo ocurrido con el Proyecto Huascarán: el trabajo de las TIC se enfocó principalmente en la provisión de tecnologías educativas –como entrega de computadoras (AIP y OLPC)–, mientras se abordaron insuficientemente las estrategias de apropiación y uso de las TIC en la generación de aprendizajes por parte de los docentes (Balarin, 2013).

El programa OLPC fue una estrategia interesante para promover la apropiación de las TIC por parte de los niños y niñas de nuestro país. El objetivo principal del proyecto fue mejorar el aprendizaje de los niños y

niñas mediante la entrega de *laptops* XO para que fueran utilizadas en la escuela y el hogar (Cristia et al., 2012). Se priorizó a los niños y niñas provenientes de zonas con indicadores sociales de desventaja –como mayores índices de pobreza, altas tasas de analfabetismo o exclusión social–, de manera que se generara equidad educativa en las zonas rurales. Durante la primera etapa, el programa se centró en el nivel de primaria, pero ante la falta de recursos, en la segunda se crearon los centros de recursos tecnológicos (CRT), que contaban con computadoras y otros dispositivos, lo cual permitió que los alumnos de los demás niveles educativos y los docentes accedieran a estos (Balarin, 2013).

El programa significó un esfuerzo en el propósito de cerrar las brechas de acceso a las TIC, especialmente para los niños de hogares rurales y en condición de pobreza. Sin embargo, una evaluación de cómo se implementó revela que no hay evidencia de efectos en el aprendizaje de Matemática o Lenguaje, en la motivación de los niños para realizar las tareas escolares, en los hábitos de lectura ni en las prácticas pedagógicas en el aula; solo se han encontrado efectos en el uso de las computadoras y en habilidades relacionadas con este (Cristia et al., 2012). Estos resultados se pueden explicar por la ausencia de una adecuada formación docente, la débil infraestructura y el hecho de no haber incluido a los padres y madres de familia en la estrategia de trabajo. En cuanto a la falta de capacitación, se encuentra que la mayoría de los docentes recibieron capacitaciones sobre el funcionamiento del entorno informático y el mantenimiento de las máquinas, mas no acerca de cómo articular estos conocimientos con la materia que enseñan y estar en condiciones, de esta forma, de utilizar las TIC como un recurso que facilite la generación de aprendizajes (Laura y Bolívar, 2009). El proyecto se enfocó en la población más vulnerable con el objetivo de cerrar la brecha digital existente; sin embargo, las instituciones educativas más vulnerables son aquellas que menos infraestructura y acceso a servicios tienen, motivo por el cual se hacía más difícil la implementación de este. Finalmente, el proyecto no incluía a los padres como pieza de apoyo para los niños y las niñas; es decir, no se tomó en consideración la necesidad de realizar talleres informativos dirigidos a los padres y madres acerca del beneficio que esta herramienta brindaría a sus hijos e hijas (Cano-Correa, 2015; Rivoir, 2019).

Posteriormente, en el 2016, la Dirección de Tecnologías del MINEDU diseñó la Estrategia Nacional de las Tecnologías Digitales en la Educación Básica, cuyo objetivo fue “empoderar a los estudiantes como ciudadanas y ciudadanos capaces de utilizar las tecnologías digitales para interrelacionarse y transformar sus comunidades, a fin de lograr su

realización plena en la sociedad” (MINEDU, 2016, p. 3). Dicha estrategia, que se desarrolló entre el 2016 y el 2021, se enfocó en los estudiantes de instituciones públicas de Educación Básica en sus tres modalidades: Regular, Especial y Alternativa. Este ambicioso plan planteaba cinco hitos, que a continuación describimos:

- Al 2017, los docentes estarán familiarizados con las tecnologías digitales, las cuales integrarán de manera progresiva en su práctica profesional.
- Al 2018, las escuelas contarán con un *kit* digital (*hardware* y *software* para uso del aula).
- Al 2019, las instituciones educativas públicas de Educación Básica focalizadas contarán con conectividad, de acuerdo con un sentido de equidad y los servicios disponibles.
- Al 2020, los estudiantes desarrollarán capacidades propias mediante el uso de tecnologías digitales.
- Al 2021, los actores educativos formarán parte de una cultura digital en la que serán conscientes de su rol y tendrán la capacidad de superar los retos del siglo XXI.

56

Al igual que Huascarán, esta fue una estrategia que, desde su diseño, involucró una mirada sistémica del uso de las tecnologías digitales en entornos de aprendizaje, pues buscó superar las brechas de conectividad e infraestructura, a la vez que desarrollar en los docentes capacidades para, finalmente, impactar en las competencias digitales de los estudiantes. La formación de los docentes se pensó en dos etapas: la primera de sensibilización hacia la tecnología para aquellos que nunca habían accedido a un programa de capacitación; y la segunda, de capacitación para quienes habían sido previamente formados en aspectos instrumentales del uso de herramientas tecnológicas. En forma adicional, desde la dimensión de desarrollo de capacidades se planteó la necesidad de definir una matriz de competencias digitales en el marco del buen desempeño docente, que permitiera ordenar y diseñar la oferta formativa en materia de tecnologías educativas en la trayectoria docente.

Sin embargo, si bien previamente a la pandemia se contaba con esta estrategia o plan, los resultados de la ENDO del 2018 mostraron que el 73% de los y las docentes de instituciones educativas públicas manifestaron no haber recibido capacitación en TIC el año anterior a

la aplicación de la encuesta; este porcentaje era mayor para los y las docentes de educación inicial, el 81% de los cuales manifestaron no haber recibido capacitación en TIC (gráfico 2).

De igual forma, al revisar la conectividad en las instituciones educativas por nivel educativo (gráfico 3) se pueden apreciar dos aspectos. En primer lugar, se observa que el porcentaje de instituciones educativas que carecen de conectividad es bastante alto a nivel nacional; es mayor en el nivel primario, en el cual el 58% de las instituciones educativas públicas no cuentan con conectividad. En segundo lugar, se aprecia que si bien se viene implementando un plan para el incremento de las capacidades y el cierre de la brecha digital en las instituciones educativas, entre el 2016 y el 2019 no se produce una mejora considerable, e incluso si analizamos los promedios por área de residencia, los y las estudiantes de zonas rurales son quienes cuentan con menor conectividad.

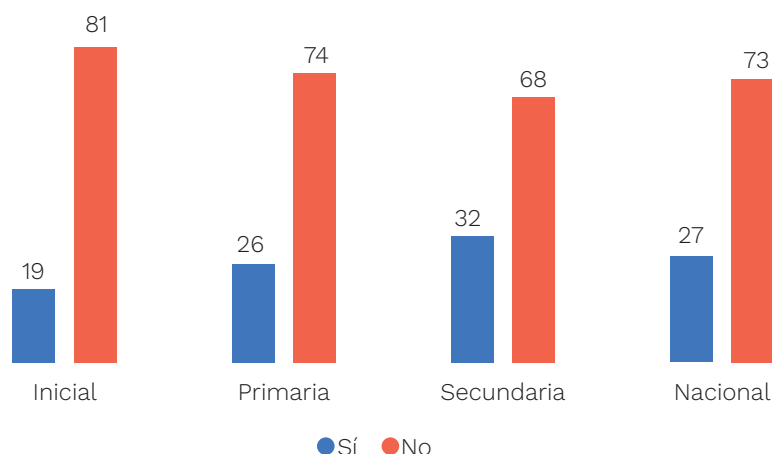
En el año 2020, como respuesta a la suspensión de las clases presenciales por el brote del COVID-19, el MINEDU puso en marcha la modalidad de enseñanza a distancia Aprendo en Casa (AEC). Como parte de esta estrategia, se transmiten contenidos de acuerdo con el currículo nacional, y se ponen a disposición materiales y recursos educativos mediante tres canales: televisión (TV Perú), radio (Radio Nacional y radios regionales) e internet (aprendoencasa.pe) para los tres niveles –inicial, primaria y secundaria– de Educación Básica Regular, Educación Básica Alternativa y Educación Básica Especial.

De acuerdo con el MINEDU, en el 2020, el 92% de la población escolar tuvo acceso a AEC mediante una de las tres modalidades; en las zonas rurales, la emisión fue sobre todo radial, a diferencia de las zonas urbanas, en las que los estudiantes se conectaron por todos los canales existentes.² Los resultados del programa indican que este presenta altos porcentajes de satisfacción respecto a los contenidos desarrollados en internet y televisión, y que el medio que se emplea con mayor frecuencia para acceder a AEC es la televisión (Bustamante, 2020). Sin embargo, la ausencia de dispositivos digitales en los hogares o las dificultades de acceso a internet se convierten en un problema que, como argumenta Cueto (2020), acentúa las brechas de aprendizaje entre los estudiantes.

2 *El Peruano*. MINEDU: la deserción escolar no ha sido tan alta como se esperaba (22 de diciembre del 2020) <https://elperuano.pe/noticia/112237-minedu-la-desercion-escolar-no-ha-sido-tan-alta-como-se-esperaba>

Gráfico 2

Porcentaje de docentes de instituciones públicas que recibieron capacitación en TIC el 2017 por nivel educativo



Fuente: ENDO 2018.
Elaboración propia.

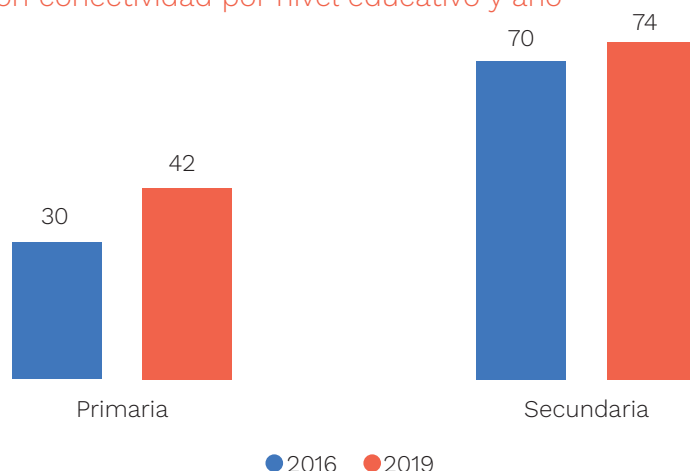
58

Dado lo anterior, el MINEDU decidió reducir la brecha digital a partir de tres componentes: acceso a recursos digitales, infraestructura tecnológica y fortalecimiento de capacidades. Como parte de dicha estrategia, se entregaron *tablets* a los y las estudiantes de las instituciones educativas públicas más vulnerables (rurales, quintiles 1 y 2 de pobreza en zonas urbanas), de manera focalizada para los grados de primaria (cuarto a sexto) y toda secundaria (primero a quinto). Sin embargo, a diferencia de experiencias anteriores, la estrategia de cierre de la brecha digital también consideró a los estudiantes de secundaria para que sean beneficiarios de una *tablet*; hay que especificar que estas cuentan con programas educativos, los cuales pueden ser trabajados en línea o fuera de esta. Asimismo, la estrategia contempló la formación de los y las docentes, quienes desde el año 2020 vienen participando en capacitaciones virtuales.

Además de la alfabetización digital de los docentes, dicho programa de formación busca asegurar el uso pedagógico de las *tablets* y su contenido para el desarrollo de aprendizajes. Así, por ejemplo, los ciclos de *webinars* planteados por la estrategia AEC para el 2021 incluyen cómo implementar la evaluación formativa a distancia, la mediación y retroalimentación en entornos virtuales, la diversificación de experiencias de aprendizaje, entre otros. También se incluyen *webinars* para el aprovechamiento de los recursos en primaria y secundaria, con el objetivo de reconocer la utilidad de diferentes aplicaciones del gestor de contenidos en el desarrollo de las experiencias de aprendizaje. Sin embargo, el aspecto más débil de la

Gráfico 3

Porcentaje de instituciones educativas públicas que cuentan con conectividad por nivel educativo y año



Fuente: Unidad de Estadística del MINEDU.
Elaboración propia.

estrategia es que no cuenta con un mayor involucramiento de los padres y madres, quienes únicamente reciben una guía instructiva acerca de cómo usar y cuidar la *tablet*.

59

Se observa que, durante los últimos 20 años, se han implementado diferentes estrategias orientadas a introducir las TIC en las instituciones educativas (gráfico 4). Si bien el objetivo de todas las estrategias implementadas fue cerrar la brecha de acceso digital en las instituciones educativas, ya sea brindando aulas de innovación pedagógica (cómputo) o entregándole a cada estudiante herramientas digitales (*laptop XO*), el problema surge en la forma de concebir el rol del docente en el uso de estas herramientas digitales. Esto se puede observar en dos aspectos: (i) las capacitaciones brindadas a los y las docentes no lograron la cobertura deseada; es decir, si se quería lograr que los docentes se convirtieran en facilitadores del uso de las herramientas digitales, no se podía dejar a nadie afuera. Y (ii) las capacitaciones estaban orientadas a alfabetizar a los docentes en el uso de las TIC; sin embargo, el potencial de estas herramientas radica en la posibilidad de desarrollar aprendizajes centrados en el estudiante, que involucren procesos de alta demanda cognitiva. Para lograr esta meta, no es suficiente entender el uso de la herramienta, sino que se requiere también incrementar los otros aspectos del TPACK.

Podemos observar que la última estrategia implementada por el MINEDU –cierre de la brecha digital– considera las experiencias pasadas

Gráfico 4

Estrategias y proyectos relacionados con las TIC que el MINEDU aplicó durante los últimos 20 años



Elaboración propia.

y, aprendiendo de ellas, toma en cuenta a los y las docentes en la provisión de las herramientas digitales, a la vez que les brinda formación acerca del uso de esta herramienta para la generación y evaluación formativa de aprendizajes. Sin embargo, la pandemia nos ha mostrado la existencia de otro actor clave para el desarrollo o uso de las TIC en educación: las madres y los padres de familia. Es preciso señalar que esta última estrategia aplicada por el MINEDU, a pesar de estar pensada para desarrollar aprendizajes en el hogar, no toma en consideración a los padres y madres como actores claves. Si bien les brinda una guía

para el uso y cuidado de la herramienta, cabe preguntarse *qué tipo de orientación deberían recibir ellos y ellas para estar en condiciones de apoyar a sus hijos e hijas en el uso de las tablets. ¿Cuál es el límite entre su rol y el del docente? ¿Qué tipo de habilidades básicas deberíamos procurar que adquieran y cómo tendrían que desarrollarlas?* Si bien aún no se cuenta con resultados acerca del efecto que ha tenido la entrega de las *tablets* a los y las estudiantes, el diseño de esta estrategia muestra un avance significativo con relación a otras previas, dado que, como vimos en la sección anterior, parte de este combina el desarrollo de aspectos tecnológicos con otros pedagógicos y disciplinares, pues las capacitaciones comprenden cómo generar aprendizajes y cómo evaluar formativamente a los y las estudiantes usando la herramienta digital.

3. ¿Hemos garantizado las oportunidades necesarias para que nuestros docentes utilicen las tecnologías en el aula? Reflexiones finales

Especialmente hoy, frente al contexto de la pandemia, la incorporación de recursos digitales en los procesos de aprendizaje –ya sea que se desarrollen en el hogar o en la escuela– cobra vital importancia. Los docentes, la mayoría de los cuales probablemente aprendieron con herramientas como lápiz, papel o pizarra, en la actualidad se ven confrontados al gran reto de enseñar y aprender de manera diferente, mediante el uso de diversos recursos digitales, para hacer frente a la distancia.

61

Sin embargo, ¿ellos y ellas estaban preparados para enfrentar el desafío que les plantea la pandemia? A partir de los análisis realizados en la sección previa, encontramos que nuestros docentes no contaron con las oportunidades suficientes como para desarrollar sus propias competencias en el uso pedagógico de las tecnologías, a pesar de lo cual, a la hora de asumir la educación virtual, tuvieron que enfrentar este gran reto. La información disponible en la ENDO 2018³ muestra que, del total de los docentes de las instituciones educativas públicas, el 24% de los que enseñan en primaria consideraron que la formación recibida sobre TIC había sido buena o muy buena, mientras que en secundaria este porcentaje ascendió al 26%. En cuanto a qué tipo de capacitación les gustaría recibir para mejorar su desempeño, el 38% de los y las docentes de primaria señalaron que quisieran recibir formación en TIC, mientras que en secundaria este porcentaje ascendió al 44%. Finalmente, con

3 Los análisis presentados en el documento fueron elaborados por los autores usando las bases de datos disponibles en la página web del MINEDU <https://www.youtube.com/watch?v=5T6jS2K3WNA>

relación a las actitudes de las y los docentes respecto al uso de las TIC para su trabajo, el 91% de las y los docentes de primaria declararon que estas facilitan el aprendizaje de los y las estudiantes, mientras en secundaria este porcentaje ascendió al 90%. Por otro lado, el 51% de los y las docentes de primaria opinaron que las TIC alientan el facilismo entre los y las estudiantes, mientras que en secundaria este porcentaje fue del orden del 50%. Por último, el 23% de los y las docentes de primaria manifestaron que las TIC van a reemplazar parcial o totalmente a los docentes, mientras que en secundaria este porcentaje fue del 22%. Estos resultados, obtenidos previamente a la pandemia, muestran que la mayoría de docentes no se sienten capacitados en el uso de las TIC, y también nos llevan a preguntarnos, dado el porcentaje que las asocia con el facilismo, si ello no es más bien producto de una práctica más centrada en el docente que en el estudiante.

62

Si bien desde el Estado se han creado sucesivos proyectos que han promovido la dotación de recursos tecnológicos a las escuelas –muchos de ellos con contenido pedagógico– y se han implementado programas de formación destinados a capacitar a los docentes en el uso de los recursos digitales, es importante subrayar la necesidad de que se realice un adecuado diagnóstico de las habilidades digitales de los docentes que se encuentran en formación y en servicio, dado que esta es la base sobre la cual ellos y ellas podrán combinar el uso de las TIC con las estrategias de enseñanza en las diferentes áreas del currículo. Por este motivo, el MINEDU debería continuar con la aplicación de la ENDO en el 2022, e incorporar un modelo que permita medir las habilidades digitales de los docentes de una manera más comprehensiva. Asimismo, se deben revisar los planes de estudio de los diferentes centros de formación docente, con la finalidad de asegurar que las y los docentes están aprendiendo no solo cómo funcionan las herramientas tecnológicas, sino de qué manera se puede utilizarlas en el proceso de enseñanza de los y las estudiantes.

Se trata, entonces, de cómo asegurar que la formación provista a los docentes les permita llegar a un punto en el que puedan diseñar experiencias en las que integren recursos tecnológicos que conlleven al razonamiento profundo y a la movilización de capacidades de alta demanda cognitiva para una comprensión significativa de los conceptos o el desarrollo de competencias. Para ello, las investigaciones acerca del TPACK proveen algunos alcances. Primero, este es un cambio que no ocurre de la noche a la mañana, sino que involucra un proceso en el que se aseguren diversas experiencias de uso de tecnologías. Segundo, el proceso de adopción no es homogéneo y dependerá, entre otros varios

factores, del dominio que tenga el docente sobre el área o disciplina, de cuál sea su enfoque –centrado en el estudiante o directivo–, de su conocimiento acerca de las necesidades de sus estudiantes, etcétera. En ese sentido, es importante que los programas de formación apunten a desarrollar el PCK de los docentes, a la vez que integran los recursos digitales. Y finalmente, como tercer punto, señalaremos que las etapas de desarrollo del TPACK descritas por Niess et al. (2010) permiten identificar en qué etapa se encuentran los docentes, de modo que sea posible ofrecerles experiencias y oportunidades de formación más ajustadas a sus necesidades. Este punto debe ser tomado en consideración para la estrategia de cierre de la brecha digital, dado que se busca no solo alfabetizar digitalmente a los docentes, sino brindarles conocimientos acerca de cómo utilizar de manera pedagógica las nuevas herramientas.

Finalmente, un aspecto que resulta relevante es el rol que juegan los padres y las madres de familia como facilitadores del aprendizaje de sus hijas e hijos durante la pandemia. Es evidente que los programas o estrategias en TIC deben considerarlos como otros actores con quienes es preciso trabajar. Sin embargo, este aspecto evidencia un problema más grande: la falta de alfabetización digital de la población adulta. La evaluación realizada por el PIAAC en el Perú en el 2018 (MTPE, 2020) muestra que el 44% de la población de 16 a 65 años carece de las habilidades digitales básicas; es decir, la persona no tuvo experiencia con una computadora o no pudo responder correctamente la prueba básica de habilidades digitales. Este resultado plantea un reto multisectorial y exige que el Gobierno central –MINEDU, MTPE, MTC y MIDIS–, los gobiernos regionales y los gobiernos locales trabajen conjuntamente en el desarrollo de programas que fomenten o contribuyan a incrementar las competencias digitales de la población adulta. ●

63

Referencias bibliográficas

Araya, R. y Cristia, J. (2020). Guiando la tecnología para promover la práctica efectiva. En E. Arias, J. Cristia y S. Cueto (Eds.). *Aprender Matemática en el siglo XXI. A sumar con tecnología* (pp. 263-278). BID.

Araya, R., Arias, E. Bottan, N. y Cristia, J. (2019). *¿Funciona la gamificación en la educación? Evidencia experimental de Chile*. Documento de Trabajo del BID, 982. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Funciona_la_gamificaci%C3%B3n_en_la_educaci%C3%B3n_Evidencia_experimental_de_Chile_es_es.pdf

Avello, R. y Marín, V. (2016). La necesaria formación de los docentes en aprendizaje colaborativo. *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*, 20(2), 687-713.

Balarin, M. (2013). *Las políticas TIC en los sistemas educativos de América Latina. Caso Perú*. UNICEF.

Banerjee, A., Cole, S., Duflo E. y Linden, L. (2007). Remedying education: evidence from two randomized experiments in India. *The Quarterly Journal of Economics*, (122)3, 1235-1264. <https://doi.org/10.1162/qjec.122.3.1235>

Bustamante, R. (2020). Educación en cuarentena: cuando la emergencia se vuelve permanente (segunda parte). *Aportes para el Diálogo y la Acción*, 5. Proyecto CREER-GRADE <http://www.grade.org.pe/creer/recurso/educacion-en-cuarentena-cuando-la-emergencia-se-vuelve-permanente-segunda-parte/>

Cabero, J. (2014). *La formación del profesorado en TIC: Modelo TPACK*. Secretariado de Recursos Audiovisuales y Nuevas Tecnologías de la Universidad de Sevilla.

Cabero, J. y Barroso, J. (2016). ICT teacher training: a view of the TPACK model. *Cultura y Educación*, 28(3), 633-663. <http://dx.doi.org/10.1080/11356405.2016.1203526>

Cabero, J. y Marín, V. (2012). ICT training of university teachers in a personal learning environment. ProjectDIPRO 2.0. *Journal of New Approaches In Educational Research*, 1(1), 2-6. <http://dx.doi.org/10.7821/naer.11.2-6>

Cabero, J., Roig-Vila, R. y Mengual-Andrés, S. (2017). Conocimientos tecnológicos, pedagógicos y disciplinares de los futuros docentes según el modelo TPACK. *Digital Education Review*, 32, 73-84.

Cano-Correa, A. M. (2015). Digital technology in public education: One Laptop Per Child Programme in Peru. En S. Pereira (Ed.). *Digital literacy, technology and social inclusion: making sense of one-to-one computer programmes around the world* (pp. 197-216). Edições Húmus.

Castillejo, B., Torres, C. y Lagunes, A. (2016). El entorno personal de aprendizaje y el modelo TPACK en la mejora educativa. En J. Valés, J. Angulo, R. García y C. Acosta (Coords.), *Aplicaciones de la tecnología en y para la educación* (pp. 51-77). Tabook.

Cejas, R., Navío, A. y Barroso, J. (2016). Las competencias del profesorado universitario desde el modelo TPACK (Conocimiento Tecnológico y Pedagógico del Contenido). *Revista de Medios y Educación*, 49, 105-119. <http://dx.doi.org/10.12795/pixelbit.2016.i49.07>

Ceretta, M. y Canzani, J. (2016). Digital inclusion programs in South America. En B. Passarelli, J. Straubhaar y A. Cuevas-Cerveró (Eds.). *Handbook of Research on Comparative Approaches to the Digital Age Revolution in Europe and the Americas* (pp. 444-458). IGI Global.

Chumpitaz, L. (2007). La formación de docentes de educación básica en el uso educativo de las TIC y la reducción de la brecha digital. *Educación*, 16(31), 29-41.

Cristia, J. P., Ibararán, P., Cueto, S., Santiago, A., y Severín, E. (2012). *Tecnología y desarrollo en la niñez: evidencia del programa Una Laptop por Niño*. BID.

Cueto, S. (2020). *Tecnología y emergencia educativa*. Educared. Fundación Telefónica Movistar. <https://educared.fundaciontelefonica.com.pe/actualidad/tecnologia-y-emergencia-educativa-por-santiago-cueto/>

Depaepe, F., Verschaffel, L. y Kelchtermans, G. (2013). Pedagogical content knowledge: a systematic review of the way in which the concept has pervaded mathematics educational research. *Teaching and Teacher Education*, 34, 12-25.

Fairlie, R. y Robinson, J. (2013). Experimental evidence on the effects of home computers on academic achievement among schoolchildren. NBER Working Paper Series, 19060. NBER.

Flores, F., Ortiz, M. y Buontempo, M. (2018). TPACK: un modelo para analizar prácticas docentes universitarias. El caso de una docente experta. *Revista de Docencia Universitaria*, 16(1), 119-136. <http://dx.doi.org/10.4995/redu.2018.8804>

Freire, P. (1997) *Pedagogía de la autonomía. Saberes necesarios para la práctica educativa*. Siglo XXI.

González, N. (2018). Influencia del contexto en el desarrollo del conocimiento tecnológico pedagógico del contenido (TPACK) de un profesor universitario. *Virtualidad, Educación y Ciencia*, 14(8), 42-55.

Hernández, L., Acevedo, J., Martínez, C. y Cruz, B. (2014). *El uso de las TIC en el aula: un análisis en términos de efectividad y eficacia*. Congreso Iberoamericano de Ciencia, Tecnología, Innovación y Educación.

Kafyulilo, A., Fisser, P., Pieters, J. y Voogt, J. (2015). ICT use in science and mathematics teacher education in Tanzania: developing technological pedagogical content knowledge. *Australasian Journal of Educational Technology*, 31(4), 381-399. <http://dx.doi.org/10.14742/ajet.1240>

Koehler, M. J., Mishra, P. y Cain, W. (2013). What is technological pedagogical content knowledge (TPACK)? *Journal of Education*, 193(3), 13-19. <https://doi.org/10.1177/002205741319300303>

Laine, T. y Nygren, E. (2016). Active and passive technology integration: a novel approach for managing technology's influence on learning experiences in context-aware

learning spaces. *Technology, Pedagogy and Education*, 25(1), 19-37. <http://dx.doi.org/10.1080/1475939X.2014.945475>

Laura, C. y E. Bolívar (2009). *Una Laptop por Niño en escuelas rurales del Perú: un análisis de las barreras y facilitadores*. Veritas y CIES.

Loughran, J., Berry, A. y Mullhall, P. (2012). *Understanding and developing science teachers' pedagogical content knowledge*. Springer.

Malamud, O. y Pop-Eleches, C. (2010). Home computer use and the development of human capital. *The Quarterly Journal of Economics*, 126(2), 987-1027.

Marcone, S. (2004). *Educación pública, tecnología y política: una lectura desde el Proyecto Huascarán*. Academia.edu.

McCain, T. (Ed.) (2005). *Teaching for tomorrow: teaching content and problem-solving skills*. Thornburg Center for Professional Development.

Ertmer, P. A., Ottenbreit-Leftwich, A., Sadik, O., Sendurur, E. y Sendurur, P. (2012). Teacher beliefs and technology integration practices: a critical relationship. *Computers & Education*, 59(2), 423-435.

66

MINEDU (2016). *Estrategia Nacional de las Tecnologías Digitales en la Educación Básica. 2016-2021. De las TIC a la inteligencia digital*. <https://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/5937>

MINEDU (2006). *Plan Estratégico Proyecto Huascarán 2002-2011*.

MINEDU (s. f.). *Taller de Tecnologías para la Educación: PerúEduca. Aspectos técnicos de la Laptop Educativa de Primaria*. http://www.perueduca.pe/c/document_library/get_file?groupId=48817984&folderId=0&title=01+Manual+laptop+XO-primaria-final.pdf

MTPE (2020). *PIAAC: Resultados de la evaluación de competencia de adultos*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1539284/Informe%20piacc.pdf>

Mishra, P. y Koehler, M. (2006). Technological pedagogical content knowledge: a framework for teacher knowledge. *Teachers College Records*, 108, 1017-1054. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9620.2006.00684.x>

Mo, D., Swinnen, J., Zhang, L., Hongmei, Y., Qu, Z., Boswell, M. y Rozelle, S. (2013). Can one-to-one computer narrow the digital divide and the educational gap in China? The case of Beijing migrant schools. *World Development*, 46, 14-29.

Morales, M. (2020). TPACK para integrar efectivamente las TIC en educación: un modelo teórico para la formación docente. *Revista Electrónica de Conocimientos, Saberes y Prácticas*, 3(1), 133-148. <https://doi.org/10.5377/recsp.v3i1.9796>

Morán, F. L., Morán, F. E. y Albán, J. (2017). Formación del docente y su adaptación al modelo TPACK. *Revista Ciencias Pedagógicas e Innovación*, 5(1), 51-60. <http://dx.doi.org/10.26423/rcpi.v5i1.154>

Niess, M., Van Zee, E. y Gillow-Wiles, H. (2010). Knowledge growth in teaching mathematics/science with spreadsheets: moving PCK to TPACK through online professional development. *Journal of Digital Learning in Teacher Education*, 27(2), 42-52.

Perry, N. E., Phillips, L. y Hutchinson, L. (2006). Mentoring student teacher to support self-regulated learning. *The Elementary School Journal*, 106(3), 237-254.

Pratiwi, A., Januarius, M., Dwi, R. y Dwi, A. (2019). TPACK goes to fourth grade: lessons from learning English through Raz Kids Program. *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, 443, 401-405. <http://dx.doi.org/10.2991/assehr.k.200620.078>

Rivoir, A. L. (2019). Desigualdades digitales y el modelo 1 a 1 como solución. El caso de One Laptop Per Child Perú (2007-2012). *Revista Iberoamericana de Educación*, 79(1), 33-52.

Roig, R., Mengual, S. y Quinto, P. (2015). Conocimientos tecnológicos, pedagógicos y disciplinares del profesorado de primaria. *Revista Científica de Comunicación y Educación: Comunicar*, 45, 151-159. <http://dx.doi.org/10.3916/C45-2015-16>

Schmidt, D., Baran, E., Thomson, A., Mishra, P., Koehler, M. y Shin, T. (2009). Technological pedagogical content knowledge (TPACK): the development and validation of an assessment instrument for preservice teachers. *Journal of Research on Technology in Education*, 42(2), 123-149. <http://dx.doi.org/10.1080/15391523.2009.10782544>

Shulman, L. (1986). Those who understand: knowledge growth in teaching. *Educational Researcher*, 15(2), 4-14. <https://doi.org/10.2307/1175860>

Tyack, D. B. y Cuban, L. (1995). *Tinkering toward utopia*. Harvard University Press.

Yunga-Godoy, D., Loaiza, M., Ramón-Jaramillo, L. y Puertas, L. (2016). Enfoques de la enseñanza en educación universitaria: una exploración desde la perspectiva latinoamericana. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 20(2), 313-333.

Zegarra, S. (2012). *Uso de las aulas de innovación pedagógica del programa Huascarán y logros de aprendizaje en el área de Comunicación en estudiantes de educación secundaria* [Tesis de maestría, Universidad Nacional del Altiplano].



¿Cómo el Estado contribuye a la segregación escolar?

Una reflexión sobre las políticas de acceso y las decisiones familiares en la educación básica



Liliana Miranda y Clara Soto

La crisis ocasionada por el COVID-19 en las oportunidades educativas de nuestro país subraya la necesidad de redoblar esfuerzos para mejorar la equidad de la educación, en tanto, como todo parece indicar, se han profundizado las desigualdades existentes.¹ Esto es particularmente relevante puesto que el entorno socioeconómico sigue siendo un determinante importante de los resultados educativos en nuestro país (León y Collahua, 2016; OCDE, 2019a; Rivas, 2015).

69

Por esta razón, resulta ahora más urgente estudiar la segregación escolar, las condiciones que la mantienen, las políticas educativas que buscan mitigarla de manera directa o indirecta, y las prácticas sociales de las familias frente a dicho problema. Durante los últimos años, se ha reunido evidencia sólida que sostiene que el Perú registra niveles altos de segregación escolar por situación socioeconómica, y que este fenómeno se ha incrementado a lo largo del tiempo (Benavides et al., 2014;

1 En el Perú no se cuenta aún con información sobre cuál ha sido el efecto del cierre de las escuelas y de la educación remota en el acceso y la continuidad educativa, así como en los aprendizajes. Sin embargo, un estudio realizado en São Paulo (Brasil) ha encontrado que los estudiantes que recibían clases de manera remota obtuvieron solo 27,5% de aprendizajes en comparación con las clases presenciales. Asimismo, el estudio mostró que la proporción de estudiantes con riesgo alto de deserción se incrementó en casi cuatro veces (Lichand et al., 2021).

Murillo et al., 2018; OCDE, 2019a, 2019b). Además, se dispone de recientes estudios que muestran la incidencia de la segregación escolar en el desempeño académico (Murillo y Carrillo, 2021). Es decir, las escuelas peruanas no solo tienden a ser homogéneas en términos socioeconómicos, sino que esta situación se vincula con un menor rendimiento escolar de quienes están en desventaja.

Esta situación de segregación social que caracteriza al sistema educativo peruano dificulta que la escuela sea un espacio de encuentro entre personas con antecedentes personales, familiares, sociales y culturales diversos, lo cual afecta la calidad de la experiencia educativa. Como bien señala el PEN al 2036, la segregación educativa “niega una de las principales finalidades de la educación relacionadas a generar cohesión social en un entorno de respeto y valoración mutuos” (CNE, 2020, p. 47).

La segregación escolar es un fenómeno que reviste una gran complejidad. La literatura indica que está influida por un conjunto de factores externos a los sistemas educativos, como la segregación residencial, las tendencias demográficas y los movimientos migratorios, entre otros. Sin embargo, los estudios recientes muestran también que las características y la forma como se organiza la educación pueden fomentar o reducir la disparidad en la distribución de los estudiantes con características individuales similares entre diferentes grupos de escuelas. Entre estos factores propios del sistema educativo, tres dispositivos nos parecen centrales: en primer lugar, la que regula la elección escolar; luego, las políticas de admisión; y finalmente, las de asignación de los estudiantes a diferentes trayectorias e itinerarios educativos.²

El objetivo del presente capítulo es describir y analizar estos dispositivos en la educación básica y cómo han afectado la equidad propiciando contextos de segregación en el sistema educativo peruano, principalmente en el ámbito urbano. De esta manera, el capítulo está organizado en tres secciones. En la primera se define la segregación y se revisan los estudios existentes sobre segregación escolar por nivel socioeconómico en el Perú. En la siguiente sección se describen y analizan las características de los tres dispositivos señalados en la educación básica. La última sección presenta reflexiones sobre las implicancias de la política educativa y algunas recomendaciones.

2 Este proceso es denominado *tracking*.

1. La segregación educativa

Se denomina *segregación* al nivel de disparidad en la distribución de características individuales entre diferentes grupos (Gorard y Taylor, 2002). El concepto supone la preocupación por el grado en que miembros de diversos grupos sociales pueden encontrarse, interrelacionarse o compartir experiencias. Cuando dichos niveles son reducidos o escasos, se entiende que el grupo es más homogéneo, mientras que, en la situación contraria, el grupo tiene una composición heterogénea.

Cuando nos referimos más específicamente a *segregación escolar*, ubicamos el fenómeno en las escuelas y buscamos explicar por qué se vuelven más homogéneas internamente y diferentes entre sí (Bonal y Bellei, 2019; Murillo y Martínez-Garrido, 2019). Esto ocurre cuando se produce una distribución desigual de los estudiantes en unas escuelas u otras de acuerdo con alguna característica individual o adscripción social, como el nivel socioeconómico de las familias. Ciertamente, la segregación escolar puede aludir a diferentes criterios como el sexo, la lengua, el origen étnico, el credo religioso, la discapacidad, entre otros.

La segregación escolar es un fenómeno sumamente complejo. Como sostiene Bellei (2013), todos los sistemas educativos presentan algún nivel de segregación, pues solamente con una selección y distribución completamente aleatorias de escuelas y estudiantes –y costos

71



Liliana Miranda

Liliana ha sido viceministra de Gestión Pedagógica y jefa de la Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (UMC) del Ministerio de Educación. Es miembro del Consejo Nacional de Educación (CNE). Es investigadora adjunta de GRADE para proyectos del Área de Educación y Aprendizajes.

Liliana es licenciada en Sociología por la PUCP y cuenta con una maestría en Investigación en Educación por la Universitat Autònoma de Barcelona.

de transacción invariantes– se podría esperar un escenario sin segregación. La literatura especializada indica que los factores que originan la segregación generalmente son externos a los sistemas educativos. Esta es una de las razones que probablemente expliquen por qué, en nuestra sociedad, nos resulta difícil y esquivo percibir la segregación escolar, pues esta forma parte de las desigualdades socioeconómicas de nuestro país que tendemos a normalizar o asumir acríticamente como dadas. Sin embargo, se pueden identificar otras causas de dicha segregación en las características propias del sistema educativo.

La investigación social ha identificado un conjunto de patrones que explican cómo interactúan los factores que causan los procesos de exclusión y segregación educativa (Bonal y Bellei, 2019). Entre estos, se pueden distinguir, en primer lugar, los factores contextuales, que aluden a condiciones estructurales, demográficas y territoriales. Por ejemplo, la segregación residencial y sus efectos de vecindario. En segundo lugar, tenemos los factores culturales, que aluden a los sentidos y valoraciones que las familias emplean para seleccionar la escuela a la que asistirán sus hijos. Finalmente, están los factores institucionales del sistema educativo; es decir, los procesos de admisión formales o informales, los criterios de elección de las familias, las tensiones entre educación estatal y no estatal, las escalas de pensiones, las políticas compensatorias y los diferentes arreglos institucionales alrededor de la autoridad educativa, así como el impacto de la dinámica de mercado en la educación.

72

A. La segregación escolar en el Perú

Los estudios sobre segregación escolar en el país se han centrado en la segregación por razones socioeconómicas. En una perspectiva comparada, diversos estudios muestran que el Perú registra uno de los índices más altos de segregación escolar por nivel socioeconómico de América Latina, tanto en educación primaria como secundaria (Benavides et al., 2014; Krüger, 2019; Murillo, 2016; Murillo y Martínez-Garrido, 2017; Murillo et al., 2018; Vázquez, 2016; UNESCO, 2016). En el caso del nivel secundario, la incidencia de la segregación escolar se puede observar comparando al Perú no solo con los países de la región, sino con los que participan en la evaluación PISA; y, más grave aún, se observa que este fenómeno se ha incrementado durante los últimos 10 años (Benavides et al., 2014; Murillo et al., 2018; OCDE, 2019a, 2019b). De acuerdo con las estimaciones de la OCDE (2019b), el Perú presenta valores más altos que el promedio de todos los países participantes en PISA 2018 respecto a la concentración en ciertas escuelas tanto de estudiantes desfavorecidos como favorecidos sobre la base de su situación socioeconómica.

Por otro lado, durante los últimos años ha emergido un grupo consistente de investigaciones sobre segregación en el ámbito nacional que muestran que las escuelas peruanas tienden a concentrar estudiantes con características socioeconómicas similares. Además, la desventaja económica no solo va de la mano con resultados académicos más bajos, sino que la segregación afecta el desempeño de los estudiantes, sobre todo de los que pertenecen a los grupos más vulnerables. En esta línea tenemos, entre otros, los estudios de Balarin y Escudero (2019); Benavides et al. (2014); Cueto et al. (2016); León y Collahua (2016); MINEDU (2016); Miranda (2008), y Murillo y Carrillo (2020a; 2020b; 2021).

Si bien, como se ha señalado, la incidencia promedio de la segregación escolar en el Perú es alta, presenta diferencias entre departamentos y niveles socioeconómicos. Así, las estimaciones realizadas registran variaciones importantes en cada uno de los departamentos del país (Murillo y Carrillo, 2020a; 2020b) e indican que los mayores grados de segregación se encuentran, sobre todo, en los extremos de la distribución socioeconómica (Cueto et al., 2016). Los estudios encuentran una incidencia similar de la segregación en los estudiantes de familias con menores y mayores ventajas socioeconómicas; en el caso de primaria, dicha incidencia es ligeramente mayor en el grupo de nivel socioeconómico más alto, mientras que, en la secundaria, se evidencia una tendencia a una mayor segregación en los grupos de menor nivel socioeconómico (Murillo y Carrillo, 2020a; 2020b).

73

En términos de gestión, la composición socioeconómica tanto de las escuelas estatales urbanas como de las no estatales particulares tiende a ser homogénea, aunque su incidencia suele ser más alta en las segundas. Algunos estudios muestran que, durante los últimos años, la creciente participación del sector privado en la educación peruana, así como la casi nula regulación de la elección escolar, al parecer han profundizado la segregación escolar (Balarin y Escudero, 2019; Benavides et al., 2014; Murillo et al., 2020).

A pesar de las importantes investigaciones aquí reseñadas, se requieren estudios que asocien la segregación escolar con la alta segregación residencial del país. Por último, debemos destacar que, recientemente, la segregación escolar ha sido identificada como un problema de política pública. El PEN al 2036 reconoce la segregación del sistema educativo peruano como uno de los aspectos centrales que debe abordar la política educativa. En su segundo propósito, afirma que el ejercicio del derecho a la educación –del que gozan todas las personas– supone enfrentar de manera decidida la reproducción de la actual segregación,

y que el principal mecanismo para combatir la segregación en el sistema educativo es fortalecer la educación estatal gratuita (CNE, 2020). Este reconocimiento resultaba necesario. Por una parte, permite avanzar en acciones destinadas a enfrentar la segregación que se expresen en políticas públicas. Por otra, nos exige profundizar en su estudio para comprender tanto su particularidad –que no se reduce a la desigualdad educativa– como su complejidad –que excede la esfera educativa–.

2. ¿Qué factores y dispositivos condicionan la segregación escolar?

Como se ha señalado, la segregación escolar constituye un fenómeno complejo que se explica tanto por factores externos a los sistemas educativos como propios de estos. Una manera de observar la acción estatal al momento de explicar la segregación escolar –sobre todo en los ámbitos urbanos– es analizar por separado tanto los factores vinculados a la provisión del servicio educativo como los vinculados a las preferencias de las familias y las dinámicas territoriales, aunque ambos están interrelacionados, como se muestra en la tabla 1.

Las preferencias de las familias constituyen uno de los factores más importantes para condicionar la composición social de cada escuela. La estructura residencial de la ciudad, la densidad de población, el transporte y la conectividad tienen también un impacto importante en cómo se estructuran las preferencias de las familias. En los grandes centros urbanos con fuerte segregación residencial, las familias reaccionan cambiando de vivienda o asumiendo los costos del transporte cotidiano para maximizar las oportunidades de sus hijos en escuelas con mayor *prestigio* o escuelas con alumnado de un origen social similar al suyo. El factor de distancia al local escolar es un elemento que incide en las preferencias de las familias, especialmente las de entornos de clase media y clase baja (Gortazar, 2020).

Por el lado de los factores vinculados a la provisión del servicio, se encuentran las políticas educativas que regulan la elección de las familias. En primer lugar, el desarrollo de programas o iniciativas destinadas específicamente a promover mayor diversidad e innovación podrían suponer la posibilidad de selección y diferenciación por parte de las familias de las clases medias. Esta oferta diversificada en educación pública puede basarse en distintos modelos lingüísticos, escuelas de gestión privada o una oferta académica diferenciada.

En segundo lugar, la manera como se organiza el servicio educativo y los horarios escolares tienen un impacto, pues pueden significar una

Tabla 1
Factores que condicionan la segregación escolar

Factores vinculados a las familias y a las dinámicas territoriales	Factores vinculados a la provisión del servicio educativo
Preferencias de las familias* • Distancia de la vivienda • Modelo pedagógico • Diferenciación social	Oferta diferenciada • Diversidad de tipos de escuelas • Barreras económicas Organización escolar • Estructura y <i>tracking</i>* • Horarios y jornada escolar • Servicios escolares • Calidad de los servicios educativos
Dinámicas territoriales • Tamaño de la ciudad • Estructura y dinámica residencial • Políticas de vivienda y de transporte	Políticas de admisión a la escuela* • Mecanismo de asignación Políticas de recursos y compensatorias

*Factores seleccionados para el análisis en este ensayo.
Fuente: Adaptado de Gortazar (2020).

restricción importante, especialmente para familias en las cuales los adultos desarrollan actividades económicas generadoras de ingresos y no acceden a servicios públicos de cuidado. Por otro lado, las políticas que regulan el sistema de admisión son decisivas. Los criterios y mecanismos de asignación de estudiantes son claves y pueden llegar a limitar la eficiencia de la asignación y la equidad. Finalmente, están las medidas de apoyo dirigidas a escuelas con desventajas educativas, que pueden condicionar también la demanda de las familias respecto a estas instituciones (Gortazar, 2020).

Los estudios sobre la segregación escolar desarrollados en nuestro país durante los últimos años nos permiten situarnos en un lugar favorable para profundizar en su comprensión, en particular en cómo la estructura, las políticas y las características del sistema educativo contribuyen a configurar dicho fenómeno.

En esa línea, la presente sección busca analizar cómo las políticas que han regulado la elección escolar, la admisión escolar y la asignación de los estudiantes a diferentes trayectorias educativas (*tracking*) han condicionado o acentuado los niveles de segregación en el conjunto del sistema educativo peruano, tanto en el sector estatal como en el no estatal, afectando la equidad escolar. Esto se hará sobre la base de la

revisión del marco normativo, los hallazgos de estudios relacionados y disponibles, y entrevistas realizadas.³

A. Elección escolar

La elección escolar es regulada mediante políticas públicas que permiten a las familias tomar decisiones y seleccionar a qué instituciones o programas escolares asistirán sus hijas e hijos. Este tipo de políticas se ubican en un continuo definido por dos límites: por un lado, se encuentran los sistemas educativos en los cuales las familias no pueden escoger una escuela y los estudiantes tienen que asistir a la que esté más próxima a sus hogares; y, por el otro, los sistemas en los cuales los padres son libres de escoger cualquier escuela. En el medio están los modelos que ofrecen distintos grados de libertad a las familias para elegir un servicio educativo (Eurydice, 2020).

El grado de elección depende de varios factores, entre otros, de los criterios de admisión establecidos por las instancias administrativas, los tipos de servicios y programas educativos que ofrece el sistema, la información disponible para las familias, así como también otras políticas relacionadas con el financiamiento, el apoyo educacional y el transporte.

76

Si revisamos el marco normativo peruano, encontramos que la elección escolar está reconocida en la Constitución Política del Perú, Art. 13 (1993), “[...] El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. Los padres de familia tienen el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo”. Este artículo es concordante con lo establecido en el tercer párrafo del Art. 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”.

El derecho de las familias a elegir la IE en la que se educarán sus hijos es recogido tanto en la Ley General de Educación –Art. 5 (2003): “[...] Los padres de familia, o quienes hagan sus veces, tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho a participar en el proceso educativo y a elegir las instituciones en que estos se educan, de acuerdo con sus convicciones y creencias”– como en la Ley de Asociaciones de Padres de Familia (APAFA), Art. 13 (2005): “Los padres de familia, tutores y curadores tienen derecho a elegir la institución educativa y participar en el proceso educativo de sus hijos, tutelados o curados [...]”.

3

Para el presente ensayo se entrevistó a los responsables y especialistas de los procesos relacionados con la matrícula escolar en el MINEDU y la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (DRELM), así como a cuatro directores de IE estatales de la ciudad de Lima cuyas solicitudes de matrícula son mayores que el número de cupos de los que disponen.

Como se puede observar, las normas indicadas no hacen diferencias regulatorias por algún criterio –nivel educativo, gestión y tipo del servicio o ubicación–. De esta manera, desde un punto de vista normativo, en el caso peruano se asume que las familias pueden tomar decisiones sobre la educación de sus hijos sin mayores restricciones.

Ahora bien, el derecho de que las familias escojan la escuela que más se adapte a sus necesidades, intereses y expectativas supone que la acción del Estado allane las restricciones financieras y de cualquier otra naturaleza que limiten dicha capacidad de elegir. En el caso peruano, el peso de las desigualdades socioeconómicas y culturales de las familias resulta gravitante en la definición de sus capacidades y prácticas de elección escolar. Incluso, en términos territoriales, existen muchos lugares –generalmente centros poblados rurales dispersos– donde no hay elección, pues solo cabe una posibilidad. En este escenario, como ocurre en otros contextos similares, son las familias de clase media las que pueden ejercer de manera más plena su libertad de elección. Esto está relacionado con tres factores: “mayor información y nivel de reflexividad en el proceso de elección; mayor acceso a redes sociales privilegiadas y mayor capacidad para sufragar ciertos costes de escolarización en determinados centros” (Alegre, 2010, p. 15).

Si bien el sistema educativo cuenta con un margen relativo para modificar las desigualdades en la disposición de capital económico, social y

77



Clara Soto

El trabajo de Clara está enfocado en las desigualdades urbanas y los estudios de género. Ha investigado temas relacionados con género en escuelas rurales, la violencia de género hacia migrantes y refugiadas venezolanas, y el desarrollo urbano en la Amazonía baja. Clara es licenciada en Sociología por la PUCP. Es predocente en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la PUCP, y asistente de investigación en el proyecto Gender Responsive Resilience and Intersectionality in Policy and Practice (GRRIPP) para Latinoamérica y el Caribe.

cultural de las familias, en cambio sí le corresponde proveerles la información necesaria para que puedan ejercer su libertad de elección. En este caso, encontramos las tensiones entre el marco normativo y las prácticas institucionales que restringen dicha libertad por acción u omisión. Un ejemplo que ilustra estas tensiones es que, recién en el 2015, mediante el sitio web Identicole, el MINEDU puso a disposición de las familias información acerca de la oferta de servicios educativos públicos y privados.

Cabe señalar que la primera versión de este portal solo incluía los servicios educativos privados de Lima Metropolitana, pues el objetivo del MINEDU en ese momento respondía más a la necesidad de identificar y cerrar los servicios informales que venían funcionando en dicha ciudad. Esto no deja de llamar la atención en tanto los procesos de selección de estudiantes –por parte de las escuelas– venían operando también en la escuela estatal, con lo cual se limitaba el ámbito de las decisiones familiares en materia educativa, sobre todo de las familias con mayores desventajas. En el propio portal Identicole los padres de familia reportan que las principales dificultades que enfrentan durante la matrícula de sus hijos están relacionadas con la falta de claridad acerca del proceso de asignación de vacantes y su cronograma, así como con el hecho de que, en algunas escuelas, se exigen pagos para alcanzar un cupo (Elacqua et al., 2020).

78

Si bien las normas que han regulado los procesos de matrícula durante los últimos 15 años (véase el anexo 1) establecen que las escuelas deben publicar con anticipación el número de vacantes, los criterios de prioridad para el ingreso –en caso de que la demanda supere la capacidad de atención de la IE– y el cronograma de inscripción, y que este proceso debe ser supervisado por las instancias de gestión educativa descentralizada, las familias se encuentran con muchas dificultades. En la realidad, estas disposiciones están lejos de cumplirse. En la supervisión que realizó la Contraloría (2019) en una muestra no probabilística de servicios educativos a nivel nacional encontró que, por ejemplo, solo el 59% cumplían con la disposición de publicar el número de vacantes y solo el 44% publicaban el cronograma de matrícula.

Asimismo, en las entrevistas realizadas a los directores se observa que las escuelas disponen de una amplia autonomía –y discrecionalidad– para elegir de qué manera difunden la información durante las primeras etapas del proceso de matrícula.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que, para gran parte de las familias, la elección de la escuela no ocurre una sola vez, cuando sus

hijos ingresan al nivel inicial. Es frecuente que la selección del colegio se repita en el tránsito de la educación inicial a primaria, y de esta a secundaria. Esto sucede porque las IE –más en el sector estatal que en el no estatal– se encuentran fragmentadas por nivel educativo –inicial, primaria y secundaria–. Esta fragmentación es reforzada desde el sector Educación, que gestiona servicios también fragmentados por nivel antes que IE integradas, que garanticen una trayectoria coherente para los estudiantes (Guadalupe y Rivera, 2020).

A pesar de que la fragmentación de los servicios educativos es una característica central de la educación peruana –con la que tienen que lidiar las familias–, en la normativa se presenta más bien como una situación excepcional generada desde la demanda, de hecho, categorizada como *traslado*. De allí que, pese a que en la normativa se establece que las unidades de gestión educativa local (UGEL) y los directivos de las escuelas deben proporcionar información a las familias acerca la oferta de servicios educativos disponible para orientar su elección cuando sus hijos pasan de un nivel al siguiente, no existe un monitoreo que asegure que esto efectivamente se realice. El resultado es que las familias con menores recursos disponen de poca o ninguna información que les permitiría hacer un adecuado traslado.

Es posible observar la tensión entre el marco normativo, la información disponible y las decisiones familiares en algunos estudios que han indagado sobre el proceso de elección escolar (Ansión et al., 1998), principalmente a partir del aumento de la oferta educativa privada de bajo costo en Lima Metropolitana (Balarin, 2016; Sanz, 2015).

79

De acuerdo con estas investigaciones, las familias toman en cuenta una variedad de criterios para elegir a qué escuela enviarán a sus hijos. Los más importantes son la proximidad espacial⁴ –que les permite compatibilizar con las responsabilidades de cuidado–, la infraestructura, los métodos de enseñanza, la disciplina, la atención al bienestar y el desarrollo de habilidades sociales, y la posibilidad de que los padres tengan control sobre la calidad del servicio (Ansión et al, 1998; Balarin, 2016; Sanz, 2015). Además, con el incremento de la oferta privada durante los últimos años, un tema que subyace en la elección de escuela por parte de las familias es el imaginario según el cual la escuela estatal es

4 Ello coincide con el resultado obtenido por IPSOS Perú en el 2014 que, en una muestra representativa de Lima Metropolitana, encontró que el 91% de los encuestados tenían a su hija o hijo en una IE ubicada en el mismo distrito en el que vivían. Este patrón se observa también en el tránsito entre los niveles educativos. Guadalupe y Rivera (2020) muestran la distribución de esos pasos de nivel según destino: en el mismo local, centro poblado, distrito, provincia, etcétera.

un espacio que no responde a sus necesidades, y que considera que la educación privada siempre será mejor (Balarin, 2016; Sanz, 2015).

Asimismo, estas elecciones dependen de las características de las familias –por ejemplo, el nivel educativo de los padres (Ansión et al., 1998)–, así como también del *habitus* incorporado de pertenencia a determinados grupos sociales (Sanz, 2015). Para tomar sus decisiones, las familias se informan mediante estrategias que incluyen pedir recomendaciones a sus redes cercanas (Ansión et al., 1998), y también buscan información por canales institucionales (Sanz, 2015). En su estudio sobre escuelas privadas de bajo costo, Balarin (2016) encontró que las familias “presentan necesidades y demandas concretas, altas expectativas y pocas herramientas para navegar en el mercado educativo o para juzgar la calidad de la educación que las escuelas que pueden pagar les ofrecen” (p. 192).

80

En el marco del incremento de la oferta educativa privada de bajo costo, también se ha estudiado la elección de la escuela por parte de los padres –e incluso de los propios estudiantes de secundaria– en los procesos de movilidad estudiantil. Rodríguez y Saavedra (2020), en su investigación en Lima Metropolitana, señalan que criterios como la buena reputación en disciplina o el acceso a la educación superior cobran importancia en las decisiones de cambio de escuela. El estudio sostiene que, a pesar de existir una amplia gama de opciones entre escuelas públicas y privadas de bajo costo, “la baja calidad educativa y las limitaciones económicas restringen las opciones a las que las familias y estudiantes pueden acceder [de allí] que los traslados entre estas opciones no siempre significarán la mejora educativa que los padres anhelan” (Rodríguez y Saavedra, 2020, p. 236). En esa misma dirección abona el estudio de Collahua (2018), quien encuentra que el cambio de escuela durante el nivel secundario disminuye en 17% la probabilidad de conclusión de manera oportuna.

Por último, considerando el nivel de segregación socioeconómica del sistema educativo peruano, las decisiones de las familias también están influidas por la búsqueda de diferenciación social en el espacio escolar (Ansión et al., 1998; Sanz, 2015). Aquí operan las representaciones de los padres con una imagen de la escuela estatal adonde acuden estudiantes de menor nivel socioeconómico y que presentan conductas violentas o indisciplinadas.

El estudio de Balarin y Escudero (2019) resume bien la dinámica que ha seguido la elección escolar en el Perú. Las autoras señalan que la elección libre se ha generalizado a medida que el sector privado ha crecido durante las últimas décadas. Sin embargo, al momento de tomar

decisiones, las familias no disponen de información transparente, ni existe una regulación apropiada ni políticas que mitiguen las consecuencias de la elección escolar en las dinámicas de segregación educativa. Así, la libertad de elección tiende a entrar en tensión con el objetivo de que la educación contribuya a la cohesión social.

B. Admisión escolar

Las políticas de admisión escolar determinan a qué estudiante se le ofrece un lugar en un servicio o programa escolar. Estas políticas adquieren relevancia en contextos en los cuales los padres tienen mayor libertad para elegir a qué escuela enviar a sus hijos, como es el caso peruano, pues allí será la política de admisión la que determinará qué estudiantes ingresan a determinadas escuelas (Eurydice, 2020).

El primer aspecto importante para analizar este tipo de política está relacionado con quién debe establecer los criterios de admisión y los procesos relacionados con ello. En los sistemas educativos, quienes pueden tomar estas decisiones son las instancias nacionales, las instancias locales o las propias escuelas. Cuando las autoridades nacionales aprueban políticas de admisión más centralizadas, se abren mayores oportunidades de monitoreo y control. Por otro lado, cuando las escuelas pueden elegir sus criterios con mayor discrecionalidad y autonomía, los sistemas educativos tienden a ser más selectivos.⁵

81

Otro aspecto clave para aproximarnos a estas políticas está constituido por los criterios que se utilizan para admitir a los estudiantes, los cuales varían según el nivel educativo y el tipo de gestión de la escuela. Se pueden clasificar estos criterios en dos grupos: (i) no académicos, como el nivel socioeconómico, la proximidad residencial al centro educativo, la presencia de hermanos en la escuela y la afiliación religiosa; y (ii) académicos, como las evaluaciones estandarizadas, los exámenes de entrada a las escuelas, el récord de notas obtenidas en escuelas anteriores y la recomendación de profesores anteriores. Estos criterios pueden variar tanto por nivel educativo⁶ como por tipo de gestión⁷ de la escuela.

5 Según el informe Eurydice (2020), existen cuatro niveles de decisión de los criterios: (i) las autoridades nacionales deciden los criterios, (ii) las autoridades locales deciden los criterios, (iii) las autoridades nacionales eligen y las escuelas pueden agregar, y (iv) la escuela goza de autonomía total.

6 En primaria se suelen utilizar criterios no académicos –como el socioeconómico– para incluir a los estudiantes con condiciones más desfavorecidas. En los primeros años de secundaria, se suelen utilizar ambos tipos de criterios. En los últimos años de secundaria, la mayoría son criterios académicos y, en menor medida, criterios no académicos relacionados con el nivel socioeconómico, en favor de los estudiantes más desfavorecidos.

7 En algunos sistemas educativos, las escuelas privadas no utilizan el criterio residencial. En otros casos, pueden usar sus propios criterios de admisión, además de los establecidos

En el Perú, el marco normativo sobre los criterios de admisión se ha modificado durante la última década dejando de lado el criterio de zonificación (véase el anexo 1). Los cambios han respondido a la orientación de regular con mayor precisión el proceso de matrícula e incluir el uso progresivo de medios tecnológicos y digitales. En la normativa peruana vigente,⁸ tanto las escuelas estatales como las no estatales consideran dos criterios de priorización para asignar vacantes en los casos en que la demanda supere a la oferta: (i) si el estudiante presenta necesidades especiales asociadas a discapacidad leve o moderada, y (ii) si el estudiante tiene un/a hermano/a que ha estudiado el año escolar previo en el servicio educativo o programa en el que se está solicitando la matrícula. Además de ello, las escuelas tienen autonomía para incluir otros criterios que consideren necesarios, siempre y cuando estos se incluyan en su reglamento interno, no contradigan los criterios señalados y no tengan carácter *discriminatorio*, aunque no existen orientaciones claras de cómo se debe entender este término.

82

Como se puede observar, las escuelas gozan de un gran margen de discrecionalidad en la elección de criterios; sin embargo, existen algunos parámetros que deben ser respetados, y que varían por niveles educativos y por tipo de gestión de la escuela. En primer lugar, no se pueden aplicar criterios académicos⁹ a estudiantes que ingresan a inicial o a primer grado de primaria ni en escuelas estatales ni en no estatales. Las escuelas estatales no pueden aplicar estos criterios en ninguno de sus niveles, a menos que se trate de estudiantes que se reincorporan al sistema después de haber interrumpido sus estudios. Por otra parte, en el caso de las escuelas no estatales, se pueden establecer criterios académicos para estudiantes mayores de 7 años (segundo grado de primaria en adelante). Se trata de evaluaciones realizadas y reguladas por cada escuela.

En relación con los criterios de pago y zonificación, también existen diferencias por tipo de gestión de la escuela. Las escuelas estatales no pueden exigir pagos por ningún concepto –matrícula, APAFA–; sin embargo, la norma establece que, en las escuelas no estatales, se pueden realizar evaluaciones de la capacidad de pago para la prestación del servicio educativo. Respecto al criterio de zonificación o ubicación de la escuela con respecto al domicilio del estudiante, actualmente¹⁰ este solo es

por las autoridades. Esos otros criterios, usualmente, están relacionados con la afiliación religiosa.

8 Resolución Ministerial 447-2020-MINEDU.

9 Notas de colegios anteriores, pruebas de ingreso.

10 Hasta el 2018, según la Resolución Ministerial 0516-2007-ED, el principal criterio que se tomaba en cuenta para asignar vacantes era el de zonificación. Empero, este fue retirado,

considerado en casos específicos, sobre todo cuando el estudiante no ha encontrado una vacante en las escuelas a las que postuló, tanto en la modalidad presencial como en la virtual.¹¹

Si bien en nuestro contexto no se han desarrollado estudios que analicen específicamente de qué manera las escuelas eligen a los estudiantes, sí se dispone de información primaria que nos permite aproximarnos a este fenómeno. El primer insumo proviene de lo reportado por los directores de las escuelas secundarias que participan en la evaluación PISA. Como se puede observar en la tabla 2, tanto en las instituciones educativas estatales como en las no estatales el criterio de admisión más utilizado es el de dar preferencia a los familiares de los estudiantes, seguido, en el caso de las escuelas estatales, por el criterio de zonificación y, en el de las no estatales, por los intereses o necesidades de los estudiantes. No deja de llamar la atención que casi la cuarta parte de los directores de las escuelas estatales afirmen que, para la admisión, toman en cuenta el rendimiento académico, a pesar de que en este tipo de escuelas está prohibido hacerlo. Si a ello le sumamos el criterio de recomendación de la escuela anterior –que también se relaciona con el desempeño académico–, podemos afirmar que en una parte de las escuelas estatales se selecciona a los y las estudiantes por sus condiciones de educabilidad.

83

Esto es preocupante desde la perspectiva de la equidad, puesto que si el desempeño de los estudiantes está estrechamente relacionado con sus antecedentes socioeconómicos –como es el caso de nuestro país–, podemos esperar que las admisiones basadas en el desempeño académico no solo conduzcan a la estratificación de los estudiantes por capacidad, sino también a una estratificación por antecedentes socioeconómicos.

Los criterios reportados por los directores en la evaluación PISA coinciden con los resultados de las entrevistas realizadas por las autoras a estos mismos actores. En estas entrevistas, los directores señalan que el principal criterio para admitir a un alumno es la relación de parentesco que él tiene con alumnos, exalumnos, trabajadores de la escuela e incluso colegas de otras escuelas. Es decir, amplían el criterio

pues se consideró que limitaba las opciones de los padres de elegir a qué escuela mandar a sus hijos por el lugar donde viven.

11 Cuando eso sucede, los casos son gestionados por la UGEL en conjunto con la Dirección Regional de Educación (Resolución Ministerial 447-2020-MINEDU; Resolución Ministerial 552-2020-MINEDU). Estas instituciones buscan negociar la ampliación de vacantes en las escuelas cercanas a la zona de domicilio de los estudiantes (entrevista a la coordinadora de matrícula de la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana).

Tabla 2

Criterios que señalan* los directores de las IE de secundaria para el proceso de admisión de los estudiantes. PISA 2018 (%)

Criterios de admisión	IE estatales	IE no estatales	Total
Desempeño académico del estudiante (incluidas pruebas de admisión)	22,9	59,8	36,8
Recomendación de los colegios de procedencia	30,2	58,2	40,7
Adhesión de los padres a la filosofía pedagógica o religiosa del colegio	30,6	55,1	39,8
El hecho de que el estudiante necesite o esté interesado en un programa especial ofrecido por el colegio	41,2	74,0	53,6
Preferencia otorgada a los familiares de los estudiantes actuales y egresados	47,0	75,8	57,8
Si reside en un área particular	44,5	39,6	42,7
Otros	48,3	49,6	48,8

*Siempre y algunas veces.
Elaboración propia sobre la base de los resultados de la evaluación PISA 2018.

de prioridad establecido en la norma a un grupo de referencia basado en relaciones de confianza –parentesco y amistad–, según el cual se prefiere a lo próximos. De esta manera, se acentúa la homogeneización social de la escuela.

El segundo criterio mencionado se relaciona con ciertas características que deben exhibir los padres de familia, que se pueden resumir como “grado de compromiso con la escuela”; este incluye desde ciertas actitudes –como la puntualidad– hasta la afiliación religiosa. En cierta forma, ambos criterios están relacionados, pues los directores parecieran buscar maximizar sus posibilidades de selección en estudiantes menos problemáticos.

Por otro lado, una línea de investigación que también nos ha permitido identificar indirectamente algunos criterios de admisión son los estudios acerca del ingreso de estudiantes migrantes venezolanos al sistema educativo peruano. Se ha encontrado que esta población migrante –y

vulnerable– tiene que enfrentar varias barreras en su proceso de inclusión educativa (Alcázar y Balarin, 2021; Blouin et al., 2019). Estas se relacionan con la escasa información sobre cómo funciona el proceso de matrícula y el alto grado de discrecionalidad del personal de las escuelas –desde porteros hasta directivos– para determinar los criterios de admisión a cada IE. Entre estos criterios se encuentra la exigencia de diferentes documentos y pruebas académicas de ingreso –a discreción de cada escuela (Alcázar y Balarin, 2021; Blouin et al., 2019)–, así como de pagos, coimas y propinas (Blouin et al., 2019).

Lo presentado ilustra el amplio rango de autonomía del que gozan las escuelas para aplicar criterios discrecionales acerca de lo que perciben como “mejor” para ellas. A pesar de que el discurso oficial rechaza la discriminación en los procesos de admisión, los instrumentos de gestión educativa no registran una definición operativa del concepto de “discriminación”. Por ello, queda a discrecionalidad de cada escuela lo que se considera como tal. Se configuran, así, mecanismos de segmentación en los hechos que desvirtúan la igualdad en el sistema estatal.

Finalmente, respecto a la política de admisión, se debe señalar que, en el 2019, el MINEDU inició el diseño de un Sistema de Matrícula Escolar Digital,¹² con el objetivo de que las familias accedan a un proceso de matrícula equitativo y transparente, que garantice la libertad de elección, evite el riesgo de corrupción y promueva la igualdad de oportunidades; asimismo, como parte de este se dispuso una asignación más eficiente de los recursos en el sector. Este sistema ha empezado a ejecutarse en 2021 en la UGEL Tacna y sus resultados han sido favorables (Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar, 2021; Elacqua et al., 2020), por lo que su generalización podría contribuir a limitar la discrecionalidad del personal de las escuelas en los procesos de matrícula.

85

C. Asignación de estudiantes a diferentes itinerarios educativos (*tracking*)

En este acápite, nos referimos brevemente a las políticas que separan a los estudiantes en diferentes itinerarios que conllevan distintos planes de estudio. Normalmente, esto tiende a ocurrir en el nivel secundario.

12 Este sistema brinda a las familias información acerca de las escuelas estatales existentes con el propósito de guiar su decisión. Luego de ello, las familias postulan a todos los servicios educativos de su preferencia, señalando su prioridad. Posteriormente, un algoritmo realiza la asignación. En los casos en que los servicios tengan más postulantes que cupos, se prioriza sobre la base de los dos criterios que establece la norma de matrícula: en primer lugar, los estudiantes con NEE; y, en segundo lugar, los estudiantes con hermanos en la IE. El resto de las vacantes son distribuidas aleatoriamente, lo cual deja sin efecto los criterios establecidos en los reglamentos internos de cada IE (Elacqua et al., 2020).

También forma parte de estas políticas la división de los estudiantes al interior de las escuelas o aulas sobre la base de algún criterio, como habilidad académica, por ejemplo.

La discusión acerca de los efectos del agrupamiento se encuentra abierta. El argumento que esgrimen quienes defienden esta estrategia es que, si los estudiantes con niveles de habilidad similar estudian en aulas relativamente homogéneas, el proceso de enseñanza puede adaptarse mejor a sus habilidades y necesidades, lo cual favorece el desarrollo de actitudes positivas sobre su desempeño. Esto no solo reduce el riesgo de abandono escolar, sino también maximiza el desempeño de los estudiantes (Hanushek y Wößmann, 2006). Quienes están en la otra postura sostienen que a los estudiantes que presentan dificultades académicas les resulta ventajosa la presencia de pares con mejor rendimiento, y esto, además, evita que se genere estigmatización hacia los grupos de menor rendimiento (Slavin, 1990).

Los estudios señalan que las aulas que albergan a estudiantes con diferentes niveles de habilidad también pueden mostrar desempeños promedio altos. La composición del aula puede tener un efecto significativo en el desempeño escolar: lo que se conoce como “efecto de pares” educativo (Agüero y Cueto, 2004). En grupos heterogéneos, el rendimiento de los estudiantes que presentan un menor desempeño se ve más afectado por la composición del aula y la interacción con sus pares que presentan un mayor desempeño. Esto significa que la educación comprensiva –en la que no existe diferenciación temprana– puede contribuir tanto a la eficiencia como a la equidad. Las dinámicas dependen de cómo se organice el *tracking* dentro de los sistemas educativos. Los estudios muestran que sus efectos dependen de varios factores, como, por ejemplo, la edad en que los estudiantes son asignados por primera vez a una trayectoria diferenciada, el número de vías y el grado de diferenciación, la separación entre trayectorias generales y vocacionales, la permeabilidad entre vías y el agrupamiento interno por habilidad.

El sistema educativo peruano responde al principio de comprensividad o integración uniforme (Veleda et al., 2011); es decir, promueve una escolarización obligatoria con un *tronco común* para todos los estudiantes, sin hacer mayores diferencias (véase la tabla 3). La estructura educativa responde a una escuela indiferenciada desde el nivel inicial al secundario, cuyo propósito es buscar la igualdad de oportunidades educativas.¹³

13 La excepción a este patrón de alguna manera serían los colegios de alto rendimiento (COAR), que son IE que atienden a estudiantes –de tercero a quinto grado de secundaria

Tabla 3. Estructura del sistema educativo peruano. Educación básica*

Rango de edad	Nivel	Duración típica (años)	Obligatoriedad	Notas
0-2	Educación inicial (primer ciclo)	3	No	Forma escolarizada y no escolarizada
3-5	Educación inicial (segundo ciclo)	3	Sí	Forma escolarizada, no escolarizada y especial
6-11	Educación primaria	6 (3 ciclos de 2 años)	Sí	Educación regular (menores), alternativa (jóvenes y adultos) y especial
12-16	Educación secundaria	5 (2 ciclos: uno de 2 años y otro de 3)	Sí	Educación regular (menores), alternativa (jóvenes y adultos) y especial

*En la educación básica, los ciclos operan como horizontes en los que se deben alcanzar los logros de aprendizaje previstos, considerando que no todos los estudiantes avanzan al mismo ritmo en todas las áreas.
Fuente: Adaptado de Guadalupe et al. (2017).

No obstante, en la práctica, el principio de comprensividad –que está en la base de la estructura de la educación básica– se topa, como ya se ha mencionado, con la realidad de un sistema fragmentado, que gestiona servicios educativos por nivel (Guadalupe y Rivera, 2020). En ese sentido, la trayectoria que sigue una gran parte de los estudiantes durante su educación básica enfrenta dificultades en tanto los tránsitos de inicial a primaria, y de primaria a secundaria –sobre todo esta última–, se convierten en puntos de selección –y eventual competencia– que terminan perjudicando a los estudiantes más pobres y con bajo rendimiento, dada la discrecionalidad con la que operan los procesos de matrícula.

Por otro lado, los procesos de diferenciación operan también al interior de las escuelas. Las IE estatales y no estatales cuentan con un margen de discrecionalidad para determinar cómo asignan a los estudiantes a las distintas secciones o si organizan agrupamientos

y provenientes de IE públicas–con alto desempeño académico, artístico o deportivo. Los COAR incluyen residencia.

al interior de una sección según sexo, desempeño académico, nivel socioeconómico u otro criterio. Aunque pareciera que su incidencia es limitada: según la declaración de los directores de las escuelas –estatales y no estatales– participantes en la Evaluación PISA 2018, el 80% del total de los estudiantes no se encontraban agrupados por habilidad, mientras que el 14% lo estaba en algunas áreas; y el 6%, en todas las áreas curriculares.

3. A manera de conclusiones

Una certeza atraviesa el análisis presentado hasta ahora: la tensión entre el derecho de las familias a elegir la escuela y las desigualdades estructurales de la sociedad peruana da como resultado que las familias más pobres no puedan ejercer realmente ese derecho. Un sistema de elección justo no puede depender de la responsabilidad de las familias y de sus recursos. Las consecuencias de la segregación escolar son también claras: incide en un menor desempeño educativo de los sectores más vulnerables; debilita la experiencia formativa integral de los estudiantes, así como los vínculos ciudadanos y democráticos; y disminuye la efectividad de las políticas de mejora educativa, dado que añade un efecto sistémico que incentiva la segmentación.

88

Es claro que la segregación escolar, tanto por su estrecha relación con formas previas de segregación estructural y prácticas sociales de discriminación históricamente asentadas como por las consecuencias sociales que conlleva, resulta un problema no solo educativo, sino también político.

Para entender la dinámica por la cual resulta un problema tan persistente en la educación peruana, presentamos un análisis de tres elementos claves que condicionan la segregación escolar. Sin embargo, al momento de establecer mecanismos institucionales para reducir la segregación escolar, no basta reconocer el problema y enunciar el rechazo de la discriminación.

Como señala el PEN (CNE, 2020), reducir la falta de diversidad en el espacio escolar supone necesariamente fortalecer la educación pública. Esto requiere la voluntad política del Estado y de los actores del ámbito educativo, así como el compromiso de la sociedad –especialmente de los sectores económicos con mayores ingresos– para sostener diversas políticas nacionales orientadas al sector público de la educación. Lograr un consenso nacional en este sentido probablemente sea un proceso de largo plazo, por lo que resulta necesario iniciarlo con otras medidas que ayuden a reducir la segmentación.

En el nivel institucional, es necesario desarrollar políticas públicas que reduzcan, si no la segregación, por lo menos sus efectos más perversos. Por ejemplo, el proceso de elección escolar no debe depender de condicionamientos económicos o del acceso a recursos de información desigualmente distribuidos. La libertad de los padres para elegir el tipo de educación que quieren y buscan para sus hijos no debe confundirse con la libertad de las IE para seleccionar a los estudiantes en desmedro de aquellos que presentan mayores desventajas. Un MINEDU con mayor liderazgo y autoridad puede establecer sistemas de acceso a la información con una orientación explícita a favor de la educación estatal, señalando sus virtudes y ventajas, como hemos podido observar durante los momentos más difíciles de la pandemia. El reciente marco normativo para las escuelas privadas encontrará, sin duda, resistencias en algunos actores de ese sector. Es clave que la autoridad estatal no ceda a las presiones y mantenga el rol regulador que ha venido recuperando durante los últimos años.

En la misma línea, es posible imaginar un conjunto de incentivos para que las familias con ingresos medios regresen y permanezcan en la educación estatal. Es urgente trabajar en una oferta de calidad que asegure progresivamente la existencia de colegios deseables a distancias razonables de los hogares de todos los estudiantes. La evidencia analizada nos indica que los actuales procesos de aislamiento en entornos sociales homogéneos hacen más difícil y conflictiva la convivencia social.

89

Por esta razón, la escuela no estatal no puede limitarse a reproducir la homogeneidad de un sector social. Desde el Estado pueden establecerse incentivos para que las escuelas no estatales incluyan, en diferentes modalidades, a estudiantes de familias vulnerables. De esta manera, estas instituciones estarán cumpliendo un rol positivo que abonará en la cohesión social y el funcionamiento del sistema democrático, es decir, honrando fines públicos. Es un sentido de responsabilidad colectiva que deben asumir con respecto al funcionamiento de la sociedad. La libertad positiva en educación tiene un sentido colectivo, político y social, pues hay unos conocimientos y valores necesarios para convivir en democracia que se aprenden, precisamente, en una escuela que debe ser democrática tanto en sus contenidos como en su composición.

Otro elemento que se debe considerar es el cambio en los criterios de admisión. Es claro que mantener el criterio residencial no ayuda a resolver el problema de selección socioeconómica que ocurre en las escuelas localizadas en los barrios segregados de las grandes ciudades como Lima o en las zonas rurales. Como hemos señalado, el diseño y la puesta en marcha del Sistema de Matrícula Escolar Digital para las

escuelas estatales es un paso necesario¹⁴ para reducir las prácticas de selección que realizan algunas escuelas. Cuando el sistema esté generalizado, se podría usar como una herramienta que permita incrementar la diversidad social de los servicios educativos. Como en otros países, se pueden plantear mecanismos de incentivos para aquellas escuelas que acojan a estudiantes de menor nivel socioeconómico, establecer porcentajes mínimos y máximos de estudiantes socialmente desaventajados en todas las escuelas, mejorar los mecanismos de información y apoyo a las familias en los procesos de escolarización. No obstante, no podemos dejar de preguntarnos si resulta razonable y viable que los estudiantes tengan que desplazarse más de lo que lo hacen ahora con el tipo de sistema de transporte público que tenemos. Señalar estas cuestiones nos recuerda que enfrentar el problema de la segregación escolar no es una tarea sencilla y exige políticas intersectoriales.

90

Pero, en todo caso, es importante que el sistema educativo oriente acerca de los procesos de selección escolar y le dé contenido a la prohibición de “discriminar” presente en la normativa sobre matrícula. Es necesario que los equipos directivos y docentes cuenten con espacios formativos en los que puedan reflexionar acerca de las consecuencias de la segregación. Este concepto reviste gran complejidad y, por lo tanto, los actores escolares necesitan condiciones para reflexionar sobre estos temas y trabajarlos con sus comunidades. Además, es preciso asegurar la existencia de una supervisión efectiva, que actúe como un contrapeso que vele por el ejercicio del derecho a la educación.

Con respecto a la estructura del sistema educativo, el problema principal es la fragmentación de los servicios educativos. Detrás de esta situación subyace la dificultad del Estado para pensar la “institución educativa” como una instancia con autonomía y flexibilidad, capaz de gestionar la diversidad de su entorno. Si bien el sistema educativo peruano tiene un carácter comprensivo, este se debilita en tanto no se dispone de IE integradas, que garanticen la transitabilidad de todos los estudiantes a lo largo de su trayectoria escolar. Como hemos señalado en el texto, es importante que nuestro sistema educativo ofrezca un camino común en el que no se separe a los estudiantes hasta los 17 años. Mantener este tronco común permite incrementar la probabilidad de que los estudiantes desarrollen experiencias de aprendizaje y competencias ciudadanas en un ambiente de diversidad e inclusión, pero su éxito depende de que las

14 Pero no suficiente, en tanto cada vez existe más evidencia de que los sistemas que han reducido el rol de la proximidad residencial en las políticas de admisión escolar han aumentado significativamente las desigualdades de acceso y generado procesos de segregación escolar por nivel socioeconómico (Zancajo y Bonal, 2020).

prácticas de segregación o agrupamiento por habilidad u otros criterios se reduzcan de manera considerable, sobre todo en los tránsitos de nivel.

Al final de nuestra reflexión, señalamos que, si bien la sociedad peruana sigue atrapada en la tensión entre las limitaciones estructurales de la desigualdad económica y las aspiraciones por construir un espacio de convivencia democrático, es urgente y necesario visibilizar y enfrentar algunos problemas que hemos normalizado tanto desde el Estado como en la sociedad. La segregación escolar es, probablemente, uno de los principales y más urgentes.

El sistema educativo peruano requiere sistemas de elección controlada, flexibles y abiertos a las preferencias de las familias, pero reconociendo la necesidad de limitar la segregación escolar. Esta tarea supone un Estado que no se autolimite ni reduzca sus competencias reguladoras, así como actores sociales que superen intereses particulares o de corto plazo. No solo se trata de abordar las oportunidades negadas a los más pobres, sino también las limitaciones a nuestras posibilidades y recursos para construir una vida ciudadana plena. ●

Referencias bibliográficas

Agüero, J. y Cueto, S. (2004). *Dime con quién estudias y te diré cómo rindes*. Peer effects como determinantes del rendimiento escolar. Informe final. CIES.

Alegre, M. A. (2010). Casi mercados, segregación escolar y desigualdad educativa: una trilogía con final abierto. *Educação & Sociedade*, 31(113), 1157-1178.

Alcázar, L. y Balarin, M. (2021). El derecho a estudiar: inclusión de niñas, niños y adolescentes migrantes al sistema educativo peruano. UNICEF-GRADE.

Ansión, J., Lazarte, A., Matos, S., Rodríguez, J. y Vega-Centeno, P. (1998). *Educación: la mejor herencia. Decisiones educativas y expectativas de los padres de familia. Una aproximación empírica*. PUCP.

Balarin, M. (2016). La privatización por defecto y el surgimiento de las escuelas privadas de bajo costo en el Perú ¿Cuáles son sus consecuencias? *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación (RASE)*, 9(2), 181-196.

Balarin, M. y Escudero, A. (2019). The ungoverned education market and the deepening of socio-economic school segregation in Peru. En X. Bonal y C. Bellei (Eds.). *Understanding school segregation. Patterns, causes and consequences of spatial inequalities in education*. Bloomsbury Academic.

Bellei, C. (2013). El estudio de la segregación socioeconómica y académica de la educación chilena. *Estudios Pedagógicos XXXIX*, 1(1), 325-345.

Benavides, M., León, J. y Etesse, M. (2014). *Desigualdades educativas y segregación en el sistema educativo peruano. Una mirada comparativa de las pruebas PISA 2000 y 2009*. Avances de Investigación, 15. GRADE.

Blouin, C., Hurtado, E., Jave, I., Vargas, G. y Jáuregui, A. (2019). *Estudio sobre el perfil socioeconómico de la población venezolana y sus comunidades de acogida: una mirada hacia la inclusión*. Fundación Panamericana para el Desarrollo/IDEHPUCP.

Bonal, X. y Bellei, C. (2019). Introduction: the renaissance of school segregation in a context of globalization. En X. Bonal y C. Bellei (Eds.). *Understanding school segregation. Patterns, causes and consequences of spatial inequalities in education*. Bloomsbury Academic.

Collahua, Y. (2018). *El cambio de escuela y sus efectos sobre asistencia y la culminación escolar en Perú*. Tesis de licenciatura. Departamento de Economía, PUCP.

Contraloría General de la República del Perú (2019). Informe consolidado del operativo “Buen inicio del año escolar 2019”. <https://apps5.contraloria.gob.pe/sroc/doc/historicos/resumen/2019-02.pdf>

Consejo Nacional de Educación (2020). *Proyecto Educativo Nacional al 2036. El reto de la ciudadanía plena*.

Cueto, S., León, J. y Miranda, A. (2016). Classroom composition and its association with students' achievement and socioemotional characteristics in Peru. *Assessment in Education: Principles, Policy and Practice*, 23(1), 126-148.

Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar (2021). Ayuda memoria. Resultados matrícula digital 2021. UGEL Tacna.

Elacqua, G., Méndez, C. y Román, A. (2020). Un proceso de matrícula digital que cambiará los paradigmas en el Perú. Enfoque Educación. <https://blogs.iadb.org/educacion/es/matriculadigitalperu/>

Eurydice (2020). *Equity in school education in Europe. Structures, policies and student performance*. Eurydice report. Publications Office of the European Union.

Gorard, S. y Taylor, C. (2002). What is segregation? A comparison of measures in terms of ‘strong’ and ‘weak’ compositional invariance. *Sociology*, 36(4), 875-895.

Gortazar, L. (2020). Ciudades, segregación escolar, condicionantes políticos. *Panorama*, 32, 127-141.

Guadalupe, C., León, J., Rodríguez, J. y Vargas, S. (2017). *Estado de la educación en el Perú. Análisis y perspectivas de la educación básica*. GRADE-FORGE.

Guadalupe, C. y Rivera, A. (2020). *Cómo crear centros educativos integrados de Educación Básica Regular*. Universidad del Pacífico.

Hanushek, E. A. y Wößmann, L. (2006). Does educational tracking affect performance and inequality? Differences-in-differences evidence across countries. *The Economic Journal*, 116, C63-C76.

Krüger, N. (2019). La segregación por nivel socioeconómico como dimensión de la exclusión educativa: quince años de evolución en América Latina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(8), 1-37.

León, J. y Collahua, Y. (2016). El efecto del nivel socioeconómico en el rendimiento de los estudiantes peruanos: un balance de los últimos 15 años. En GRADE (Ed.). *Investigación para el desarrollo en el Perú. Once balances*. GRADE.

Lichand, G., Dória, C. A. y Leal-Neto, O. (2021). *¿Qué sabemos (y qué no sabemos) sobre los impactos educativos y de salud de la reapertura de escuelas durante la pandemia?* Foro Económico. Un blog latinoamericano de economía y política. <http://focoeconomico.org/2021/06/28/que-sabemos-y-que-no-sabemos-sobre-los-impactos-educativos-y-de-salud-de-la-reapertura-de-escuelas-durante-la-pandemia/>

93

MINEDU (2016). *¿Cuánto aprenden nuestros estudiantes al término de la educación primaria? Informe de logros de aprendizaje y sus factores asociados en la Evaluación Muestral 2013*. Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes.

Miranda, L. (2008). Factores asociados al rendimiento escolar y sus implicancias para la política educativa del Perú. En M. Benavides (Ed.). *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate*. GRADE.

Murillo, F. J. (2016). Midiendo la segregación escolar en América Latina. Un análisis metodológico utilizando el TERCE / Measuring the School Segregation in Latin America. A Methodological Analysis using TERCE. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 14(4), 727-750.

Murillo, F. J. y Carrillo, S. (2021). Incidencia de la segregación escolar por nivel socioeconómico en el rendimiento académico. Un estudio desde Perú. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 29(49), 1-24.

Murillo, F. J. y Carrillo, S. (2020a). Segregación escolar por nivel socioeconómico en educación secundaria en Perú y sus regiones. *Revista Peruana de Investigación Educativa*, 12, 7-32.

Murillo, F. J. y Carrillo, S. (2020b). Una panorámica de la segregación escolar por nivel socioeconómico en educación primaria en Perú y sus regiones. *Revista Argumentos*, 1, 7-31.

Murillo, F. J., Martínez-Garrido, C. y Graña Oliver, R. (2020). Escuelas públicas para pobres, escuelas privadas para ricos: relación entre educación privada y segregación escolar de carácter socioeconómico en América Latina. *Revista científica RUNAE*, 5, 11-22.

Murillo, F. J. y Martínez-Garrido, C. (2019). Perfiles de segregación escolar por nivel socioeconómico en España y sus comunidades autónomas. *RELIEVE-Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa*, 25(1), 1-20.

Murillo, F. J. y Martínez-Garrido, C. (2017). Estimación de la magnitud de la segregación escolar en América Latina. *Magis. Revista Internacional de Investigación en Educación*, 9(19), 11-30.

Murillo, F. J., Duk, C. y Martínez Garrido, C. (2018). Evolución de la segregación socioeconómica de las escuelas de América Latina. *Estudios Pedagógicos*, XLIV(1), 157-179.

94 OCDE (2019a). *Does greater social diversity in schools have an impact on equity in learning outcomes? PISA in Focus* 97.

OCDE (2019b). *PISA 2018 results. Where all students can succeed*. Volume II.

Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA: lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*. Fundación CIPPEC.

Rodríguez, M. F. y Saavedra, M. (2020). Moviéndose de una decepción a otra: los jóvenes que cambian de escuelas en contextos urbano-vulnerables de Lima Metropolitana. *Revista Peruana de Investigación Educativa*, 12, 217-242.

Sanz, P. (2015). El tránsito de la escuela pública a la escuela privada en el sector emergente de Lima Metropolitana: ¿buscando mejor calidad? *Revista Peruana de Investigación Educativa*, 7, 95-125.

Slavin, R. (1990). Achievement effects of ability grouping in secondary schools: a best-evidence synthesis. *Review of Educational Research*, 60(3), 471-499

UNESCO (2016). *Informe de resultados de factores asociados de TERCE*. OREALC/UNESCO Santiago.

Vázquez, E. (2016). Segregación escolar por nivel socioeconómico. Midiendo el fenómeno y explorando sus determinantes. *Económica*, 62, 121-184.

Veleda, C., Rivas, A. y Mezzadra, F. (2011). *La construcción de la justicia educativa. Criterios de redistribución y reconocimiento para la educación argentina*. CIPPEC y UNICEF.

Zancajo, A. y Bonal, X. Education markets and school segregation: a mechanism-based explanation. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 1-18.

Fuentes legales

Constitución Política del Perú, 2 de diciembre de 1993.

Decreto Supremo 005-2021-MINEDU. Norma que aprueba el Reglamento de Instituciones Educativas Privadas de Educación Básica (2021).

Ley 28044. Ley General de Educación (LGE). 17 de julio del 2003.

Ley 28628. Ley que Regula la Participación de las Asociaciones de Padres de Familia en las Instituciones Educativas Públicas. 24 de noviembre del 2005.

Resolución Ministerial 0516-2007-ED. Norma que aprueba los lineamientos para el proceso de matrícula escolar en las instituciones educativas públicas de educación básica. 7 de diciembre del 2007.

Resolución Ministerial 665-2018-MINEDU. Norma que regula la matrícula escolar y el traslado en las instituciones educativas y programas de educación básica. 4 de diciembre del 2018.

Resolución Ministerial 447-2020-MINEDU. Norma sobre el proceso de matrícula en la Educación Básica. 4 de noviembre del 2020.

Resolución Ministerial 552-2020-MINEDU. Norma que dispone que la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (DRELM) implemente una estrategia focalizada para la atención de solicitudes de matrícula de primer ingreso en instituciones educativas públicas de Educación Básica Regular con mayor demanda de su jurisdicción. 22 de diciembre del 2020.

Resolución Viceministerial 019-2019-MINEDU. Norma que regula el funcionamiento y el portal web Identicole, y su plataforma interna de gestión de consultas y reclamos. 30 de enero del 2019.

Anexo 1

Evolución de los criterios de admisión a las escuelas,
según la normativa 2007-2021

Norma	Nombre	Fecha	Criterios de priorización para la matrícula*	Prohibiciones
RM 0516 2007	Lineamientos para el proceso de matrícula escolar en las IE públicas de Educación Básica	8 de diciembre del 2007	Zonificación establecida en el RI.	Criterios económicos. Exámenes académicos de ingreso.
RM 665 2018	Norma que regula la matrícula escolar y el traslado en las IE y programas de Educación Básica	4 de diciembre del 2018	Se reservan dos vacantes por aula para alumnos con NEE. Hermanos matriculados en la IE o programa. Los criterios de priorización deben estar establecidos en el RI.	Criterios económicos. Exámenes académicos de ingreso. Criterios discriminatorios.
RM 447 2020	Norma que regula la matrícula escolar y el traslado en las IE y los programas de Educación Básica	4 de noviembre del 2020	Se reservan dos vacantes por aula para alumnos con NEE. Si tiene hermanos que han estudiado el año escolar previo en la IE o programa. Los criterios de priorización deben estar establecidos en el RI.	Criterios económicos. Criterios académicos, a menos que se trate de una reincorporación. Criterios discriminatorios.

Norma	Nombre	Fecha	Criterios de priorización para la matrícula*	Prohibiciones
RM 552 2020	Norma que dispone que la DRELM implemente una estrategia focalizada para la atención de solicitudes de matrícula de primer ingreso** en las IE públicas de EBR con mayor demanda en su jurisdicción	22 de diciembre del 2020	Si el estudiante tiene NEE. Si tiene hermanos que han estudiado el año escolar previo en la IE o programa. Asignación con una fórmula aleatoria.	Criterios económicos. Criterios académicos, a menos que se trate de una reincorporación. Criterios discriminatorios.
DS 005 2021	Norma que aprueba el Reglamento de IE Privadas de Educación Básica	28 de febrero del 2021	Si el estudiante tiene NEE. Si tiene hermanos que han estudiado el año escolar previo en la IE o programa. Los criterios de priorización deben estar establecidos en el RI. Se puede considerar la capacidad de pago.	Criterios académicos para los que ingresan a inicial o a primero de primaria. Criterios discriminatorios.

Elaboración propia sobre la base de revisión de la normativa.

*En caso de que la demanda de matrícula supere la capacidad de atención de la IE.

**Inicial (3 años) y primaria (primer grado).

Nota: EBR = Educación básica regular, NEE = necesidades educativas especiales,

RI = reglamento interno del servicio educativo.

LOS PRIMEROS 40 DE GRADO
40

Exclusión, vulnerabilidad y reformas



2



Presentación

Jorge Agüero

Desde que GRADE fue fundado –hace 40 años–, se han producido grandes mejoras en la economía peruana. Luego de la “década perdida” de los ochenta, las mejoras en reducción de la pobreza y crecimiento económico en el siglo XXI son bienvenidas. Sin embargo, Levy y Schady (2013) evidencian un problema latinoamericano del que el Perú no se escapa: la falta de mejoras en la productividad.¹ Estos autores muestran que, mientras países del este asiático han aumentado su productividad en 60% desde 1980, en América Latina seguimos en los niveles de cuando GRADE fue fundado. Los cuatro ensayos de esta sección buscan formas en las cuales podamos revertir esta tendencia.

Cuando los hogares se ven expuestos a choques climáticos, económicos o de salud, es difícil invertir en mejorar la productividad. Por ejemplo, para los hogares rurales, una sequía limita no solo su bienestar inmediato, sino también el de las generaciones futuras, al impactar negativamente en la nutrición de los hijos más pequeños. El ensayo de Valdivia y Frisancho identifica las lecciones aprendidas a partir de las políticas de inclusión financiera para entender cómo amenguar los efectos negativos que enfrentan los hogares rurales. Esta importante contribución tiene mayor relevancia dado el contexto de la pandemia por COVID-19, en el cual el choque sanitario muestra un fuerte correlato en la economía.

Por otro lado, los ensayos de Agüero y de Benavides apuntan al tema de productividad desde el ángulo de la formación de capital humano. El primero empieza resumiendo los avances en acceso a la educación y mostrando la tarea pendiente en educación superior, y luego debate el papel de las políticas inclusivas con el ejemplo de Beca 18 en el contexto de un mercado laboral marcado por la discriminación racial y de género. Este análisis se expande en el trabajo de Benavides, quien discute los avances de la reforma educativa universitaria. Es imposible pensar en mejorar la productividad en el Perú sin una educación superior de calidad. El trabajo de Benavides, a partir de su experiencia en la SUNEDU y en el MINEDU, es una pieza fundamental para entender cómo estas

¹ Levy, S. y Schady, N. (2013). Latin America's social policy challenge: Education, social insurance, redistribution. *Journal of Economic Perspectives* 27.2, 193-218.

reformas pueden revertir el estancamiento de la productividad.

Finalmente, el ensayo de Alcázar y Balarin detalla las transiciones hacia la adultez que experimentan los jóvenes urbanos vulnerables. Esta es la transición más importante hacia las mejoras en productividad, ya que los jóvenes deberían empezar a aplicar en el mercado laboral los aprendizajes obtenidos en sus inversiones de capital humano. Sin

embargo, un fenómeno que limita esta realización es la alta proporción de jóvenes ninis: ni estudian ni trabajan. Alcázar y Balarin ofrecen una valiosa discusión sobre las limitaciones y barreras que enfrentan estos jóvenes, y las políticas que se pueden implementar para revertirlas.

Cuando se publique el libro por los 80 años de GRADE, nuestro deseo y objetivo es que quienes lo escriban puedan identificar estos ensayos –y el resto del libro, por extensión– como una pieza esencial en lo que fue la mejora en productividad que revirtió lo visto en los primeros 40 años de GRADE. ●

Estos autores muestran que, mientras países del este asiático han aumentado su productividad en 60% desde 1980, en América Latina seguimos en los niveles de cuando GRADE fue fundado. Los cuatro ensayos de esta sección buscan formas en las cuales podamos revertir esta tendencia.



La vulnerabilidad de los hogares rurales en tiempos de COVID-19: en búsqueda de las lecciones clave para una política de inclusión financiera



Verónica Frisancho y Martín Valdivia

Las últimas dos décadas mostraron una reducción importante de la pobreza en el Perú, y no solo en el espacio urbano, sino que, luego de varios años de crecimiento económico sostenido, se empezó –finalmente– a observar una caída en la pobreza monetaria de los hogares rurales.

103

Prepandemia, la tasa de pobreza había caído de 76% en el 2005 a 31% en el 2019 en la sierra rural, un ritmo similar al del país en su conjunto (gráfico 1). La brecha rural-urbana se redujo durante los últimos 10 años: la tasa de pobreza rural pasó de representar 3 veces la tasa de pobreza urbana en el 2010 a 2,1 veces en el 2019. Sin embargo, el comportamiento político de la población rural mostró un nivel de desarraigo que sugiere que no se siente beneficiaria del *modelo económico* que tanto aprecia la clase media urbana, y especialmente la limeña. En prácticamente todos los procesos electorales de este siglo, la población rural –y en particular, la de la sierra sur– se ha inclinado por candidatos que plantearon, en su momento, críticas fundamentales al modelo económico, aunque luego algunos suavizaron sus cuestionamientos de cara a la segunda vuelta.¹ En estas últimas elecciones del 2021, Pedro Castillo representó este sentimiento anti-sistema y ganó la primera vuelta con el 19% de los votos válidos; pero

¹ Véase, por ejemplo, Toche (2016).

en Ayacucho, por ejemplo, arrasó capturando el 52% de los votos válidos, a pesar de competir con 22 candidatos.² Este tipo de fenómeno electoral no es nuevo. Ocurrió también con Toledo en el 2001, Humala en el 2006 y Mendoza en el 2016.

Seguramente existen muchos factores detrás de este comportamiento político inconsistente con los supuestos beneficios que –se dice– el *modelo económico* ha traído a tirios y troyanos en el Perú. Es probable que haya factores de identificación social o étnica que juegan un papel importante. Desde el lado puramente económico, podría argumentarse que los indicadores de pobreza monetaria no reflejan lo que, en realidad, les ocurre a los hogares rurales en términos de calidad de vida y bienestar. La tercera hipótesis podría apoyarse en la extensa literatura sobre la importancia del manejo de riesgo en los entornos rurales. La ausencia de mecanismos que protejan a los hogares rurales los hace extremadamente vulnerables, por ejemplo, en términos de capacidad para solventar sus gastos básicos en caso de pérdida de sus fuentes de ingreso (SBS-CAF, 2019), lo que puede generar que los *shocks* temporales tengan efectos permanentes. Sabemos que los *shocks* económicos pueden llevar a *shocks* nutricionales de los niños menores de un año, y que estos tienen efectos permanentes sobre los individuos involucrados. Pero la pérdida de un año escolar para un adolescente puede, también, tener efectos permanentes, en tanto incrementa la probabilidad de que abandone la escuela sin terminar la primaria o secundaria. La venta de activos productivos claves, asimismo, genera efectos en el mediano plazo, pues reduce la productividad mientras estos no se reponen.

En un contexto de pandemia, con múltiples olas de contagio, este último tema se hizo mucho más visible: un *shock* temporal, pero sostenido, dejó desprotegidos a numerosos hogares que habían escapado de la pobreza en los años previos. En esta última línea, vale la pena explorar cuáles son los mecanismos con los que cuentan los hogares rurales para paliar los efectos de *shocks* temporales y qué políticas podemos promover para mejorar las opciones disponibles.

2 En la segunda vuelta, Castillo obtuvo el 50,12% de los votos válidos, pero llegó a tener 83% en Ayacucho, Cusco y otros departamentos del sur del Perú. Su contendiente Keiko Fujimori –inobjetable representante del continuismo–, por su parte, ganó en Lima con 65% de los votos, y obtuvo porcentajes similares en departamentos del norte como Tumbes, Piura y La Libertad. Los datos reportados surgen del procesamiento de la información disponible en el portal de datos abiertos del Gobierno peruano <https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/resultados-por-mesa-de-las-elecciones-presidenciales-2021-segunda-vuelta-oficina-nacional-de>.

1. Vulnerabilidad e inclusión financiera

En un estudio reciente sobre la inclusión financiera en zonas rurales de Ayacucho, encontramos que el 86% de esos hogares habían enfrentado un *shock* negativo importante durante los últimos 12 meses (Frisancho y Valdivia, 2020). La pérdida de cultivos o ganado aparecen –de lejos– como predominantes (65%), dada la importancia de la actividad agrícola para el sostenimiento de su economía; pero también se registraron altos riesgos de pérdida de empleo (40%) o de enfermedad de un adulto (42%). Ciertamente, los hogares golpeados por *shocks* negativos reaccionan, primero, trabajando más en su propia chacra (54%), buscando un empleo adicional en la localidad de residencia (54%), o incluso migrando temporalmente (23%). Un porcentaje aún considerable se ve forzado a vender o deshacerse de activos como el ganado (17%) y los ahorros (13%), o a adquirir préstamos, especialmente de vecinos o amigos (13%).

Lo más resaltante de este patrón es que los *shocks* más comunes –aquellos relacionados con la agricultura– tienden a ser de carácter agregado, asociados a inundaciones o sequías, o a la aparición de plagas, mientras que las estrategias disponibles son más apropiadas para el

105



Verónica Frisancho

El trabajo de Verónica, quien se ha especializado en Economía del Desarrollo, se centra en Microeconomía Aplicada. Las investigaciones que realiza en torno a estos temas se enfocan en educación, mercados laborales en países en desarrollo, género e inclusión financiera. En años recientes ha sido investigadora visitante en los departamentos de Economía del European University Institute (EUI) y de la Universidad Carlos III de Madrid. Es economista líder en el Departamento de Investigación del BID. Además de participar con capítulos en distintos libros, ha escrito varios artículos publicados en revistas académicas revisadas por pares, en las que también ha sido revisora.

Verónica tiene un Ph. D. en Economía por Pennsylvania State University y una licenciatura en Economía por la Universidad del Pacífico.

manejo de *shocks* idiosincrásicos. Si se enferma uno de los principales generadores de ingresos de la familia, la venta adelantada del ganado puede funcionar adecuadamente para brindar el efectivo requerido para el tratamiento médico o cubrir la caída de ingresos que resulta del cese temporal de la participación en el mercado laboral. Pero cuando el *shock* consiste en una sequía o helada, que ocasiona pérdidas de cultivos entre todos los hogares de la zona, la venta de ganado se complica porque es probable que todos los hogares de una localidad –y varios de localidades vecinas– busquen hacer lo mismo simultáneamente. En ese caso, el *shock* agregado se puede traducir en varios *shock* de precios del ganado, lo que limita la capacidad del hogar de cubrir sus necesidades y reduce aún más sus ingresos regulares por este recurso. Argumentos similares se activan también para otras estrategias como la búsqueda de empleos temporales –con la consecuente depresión de los salarios no calificados–, o préstamos de vecinos o amigos.

106

El ahorro con fines previsorios juega un rol clave para el manejo del riesgo, y este se puede generar de manera formal e informal. Los mecanismos informales de ahorro incluyen la separación de dinero para guardarlo “debajo del colchón”, pero también la tenencia temporal de ganado. El ahorro formal supone la apertura de una cuenta en una entidad financiera, lo cual resulta un poco más complicado en zonas rurales. Los mecanismos informales pueden ser inseguros o fallar en el caso de *shocks* correlacionados entre los hogares de las localidades vecinas, como ya indicamos en el caso de la tenencia de ganado (Karlán et al., 2014). Pero el ahorro formal también enfrenta barreras importantes, tanto del lado de la oferta como del de la demanda. Del lado de la oferta, está la distancia geográfica respecto a los proveedores de servicios financieros. Del lado de la demanda, las brechas culturales y de conocimiento, así como la desconfianza en el sistema financiero formal. Por una parte, la naturaleza del negocio y la escala de movilización de ahorros rurales no genera incentivos para que el sistema financiero tradicional atienda a esta población. Asimismo, los problemas de conectividad en zonas rurales –y las deficiencias de los sistemas de infraestructura en general– limitan aún más la capacidad de operación de las instituciones financieras en estos lugares. En Ayacucho, por ejemplo, en el 2015 solo 2 de los 119 distritos contaban con una oficina de alguna entidad financiera distinta del Banco de la Nación, y todas estas estaban ubicadas en las capitales de distrito. La oferta de servicios financieros también adolece de una serie de productos y servicios adecuados para la población rural. La literatura internacional, por ejemplo, brinda alguna evidencia sobre la capacidad de las cuentas de ahorro programado para ayudar a que lo practiquen incluso los pobres, en la medida en que estas

cuentas los apoyan en el sostenimiento de sus compromisos de ahorro cuando enfrentan demandas familiares urgentes o suntuarias. Sin embargo, existe poca evidencia contundente acerca de la efectividad de este tipo de productos financieros en el Perú.

Por el lado de la demanda, se suman diversos factores que contribuyen a fracturar la adopción y el uso de los servicios financieros formales. Por un lado, en el Perú solo un tercio de la población confía en los bancos (World Value Survey, 2017-2020). En zonas rurales, donde la distancia con los proveedores tradicionales es aún más amplia, estos niveles de desconfianza son incluso más altos. Asimismo, la población peruana cuenta con bajos niveles de educación financiera (OCDE, 2020), pese a que son muchos los esfuerzos –tanto de la sociedad civil como de los bancos centrales y reguladores de entidades bancarias– dirigidos a promover la educación financiera, sobre todo entre los sectores históricamente excluidos del sistema financiero. Un estudio reciente de Galiani et al. (2020)



Martín Valdivia

Los principales intereses de Martín son el emprendedurismo, la inclusión financiera, el desarrollo rural y, recientemente, la gobernabilidad democrática. Ha publicado en revistas académicas revisadas por pares como *Review of Economics and Statistics*, *Journal of Development Economics* y *American Journal of Political Science*. Entre las redes internacionales de investigación de las cuales es miembro activo están Latin American and Caribbean Economic Association (LACEA), Innovations for Poverty Action (IPA), Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL LAC) y Experiments in Governance and Politics (EGAP). Actualmente, investiga los factores que promueven la inclusión financiera y el empoderamiento económico de las mujeres en zonas urbanas y rurales del Brasil, el Perú y Chile. Además, está llevando a cabo investigaciones sobre el rol de la transparencia y la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción en el Perú. Es investigador principal en GRADE desde 1993.

Martín es Ph. D. en Economía Aplicada por University of Minnesota y bachiller en Economía por la Universidad del Pacífico.

muestra la importancia de estos programas no solo para mejorar el conocimiento financiero y digital de la población rural peruana, sino también para incrementar su confianza en el sistema financiero formal. Dicho estudio encuentra efectos sobre la confianza de la población en que sus recursos estarán disponibles en el sistema financiero cuando los necesiten, pero solo halla efectos temporales en el nivel de ahorro y ningún efecto en el uso de las cuentas que el programa Juntos utiliza para realizar las transferencias monetarias. Algo similar ocurre con el estudio de Chong y Valdivia (2017), que reporta los efectos que tuvo una telenovela corta –5 capítulos de 20 minutos– con mensajes empoderadores para la mujer rural en Huancavelica. Aunque tampoco se observaron efectos significativos relacionados con los patrones de ahorro de las beneficiarias de Juntos, sí se identificaron –sobre todo entre las mujeres más jóvenes– impactos importantes referidos a la actitud frente al ahorro y, especialmente, al empoderamiento de las mujeres rurales dentro del hogar respecto a temas económicos, y al nivel de confianza de ellas en el sistema financiero formal. En el ámbito internacional, Bachas et al. (2018) también muestran que, en México, la experiencia repetida en el uso de tarjetas de débito asociadas a una cuenta básica permitió a los hogares desarrollar mayores niveles de confianza en la banca.

108 A la fecha, la evidencia encuentra efectos modestos en diversas estrategias de promoción del uso de servicios financieros formales cuando se evalúan por separado. Estos resultados sugieren que una política de inclusión financiera requiere combinar varias intervenciones –tanto del lado de la oferta como de la demanda– para potenciar su efectividad en zonas rurales, donde múltiples factores limitantes confluyen en simultáneo. Otra estrategia potencialmente efectiva es cerrar la brecha entre los mecanismos informales y formales de ahorro. Desde hace varias décadas, actores principales de la oferta de servicios financieros rurales son microfinancieras y cooperativas no reguladas, que han logrado capturar una mayor demanda rural que la banca formal debido a su adaptación a las necesidades específicas de la población a la que sirven (Pagura, 2008). Sin embargo, este tipo de instrumentos informales pueden ser muy costosos. Entender mejor la demanda por servicios informales es parte de la agenda pendiente de investigación, pues esto nos permitirá comprender las motivaciones subyacentes detrás de las estrategias de ahorro y endeudamiento de la población rural. La siguiente sección contribuye a la literatura en estas líneas, al hacer un balance de las lecciones aprendidas mediante la implementación y evaluación de un programa dirigido a promover grupos de ahorro y crédito, liderado por el Banco de Desarrollo del Perú (COFIDE, anteriormente llamado Corporación Financiera de Desarrollo) en localidades rurales de cuatro provincias de Ayacucho.

2. Los grupos de ahorro y la vulnerabilidad de los hogares rurales

Los grupos de ahorro y crédito (GAC) constituyen un mecanismo informal de provisión de servicios financieros que se basa en la confianza entre algunos miembros de una comunidad. Los grupos se organizan para promover el ahorro de sus miembros y posibilitar el acceso al crédito de aquellos que más lo necesiten. Las principales diferencias con las juntas tradicionales son que los GAC permiten la acumulación de fondos del grupo a lo largo del tiempo, y que el acceso a los fondos ahorrados se realiza en forma de préstamo y cuando surge la necesidad, sin tener que esperar un turno predeterminado.³ También se diferencian de los bancos comunales en que no incluyen una cuenta externa que aumenta los recursos crediticios disponibles para el grupo y que viabilizan una institución promotora sostenible a partir del cobro de intereses por esos préstamos. Los GAC basan su fortaleza en el trabajo colaborativo de un grupo de individuos que se conocen y apoyan para promover el ahorro de las familias, y utilizan los recursos acumulados para prestarlos a aquellos miembros que más lo necesiten.

En otras palabras, los GAC permiten que los hogares alejados de las agencias de entidades financieras reguladas –bancos, cajas, financieras, etcétera– accedan a servicios financieros informales. Los servicios que brindan las GAC no se limitan al ahorro y el crédito, sino que también se ofrecen seguros en la forma de fondos de solidaridad para ayudar a aquellos individuos/hogares que enfrentan alguna situación negativa específica. Un mejor acceso a esta cartera de servicios financieros ofrecida por los GAC tiene el potencial de fomentar inversiones productivas o mejoras en la calidad de vida de los hogares miembros, así como mayores niveles de resguardo frente a choques negativos, especialmente de carácter idiosincrásico –pérdida de empleo, enfermedades, robos–. Más aún: si sus inversiones iniciales conducen a mejoras en la productividad, los GAC podrían terminar promoviendo el acceso a servicios financieros formales en áreas rurales.

Estos grupos de ahorro y crédito han ido ganando popularidad como estrategia para contribuir a la inclusión y reducir la pobreza, especialmente en países de África y Asia. Sin embargo, el impacto de este tipo de esfuerzos no está aún claramente establecido, menos todavía en países de América Latina. En esta sección, resumimos algunas de las

3 Para fines de este ensayo, llamamos *juntas tradicionales* a las usualmente referidas en la literatura especializada como *roscas* (*rotating savings and credit associations*). El modelo tradicional supone que los fondos ahorrados cada mes se asignan en su totalidad a uno de los miembros, y el ciclo termina cuando el último miembro reciba los recursos y el fondo grupal quede en cero.

principales lecciones aprendidas en Frisancho y Valdivia (2020), a partir del análisis de las uniones de crédito y ahorro (UNICAS) de COFIDE.⁴ Este estudio de evaluación del impacto de las UNICAS es particularmente valioso porque está enfocado en el Perú, pero también porque la colaboración estratégica entre COFIDE, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el equipo investigador de GRADE, y ahora también el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), es un ejemplo de cómo se puede generar evidencia rigurosa para saber qué funciona en la lucha contra la pobreza y en la inclusión financiera en zonas rurales. El análisis de la evidencia experimental nos muestra que la propuesta de conformar GAC en zonas rurales en el Perú tuvo muy buena aceptación en las localidades beneficiadas. En cuanto a sus impactos, aunque no se observan efectos sobre la pobreza monetaria, los hogares de las localidades de tratamiento mostraron mejoras en varias dimensiones que son consistentes con un mayor acceso a servicios financieros.

Respecto a la adopción de los grupos de ahorro, aproximadamente un 23% de los hogares de las zonas de tratamiento se afiliaron a una UNICA. En total, en las 120 localidades rurales de Ayacucho donde se promovieron UNICAS, se formaron 171 de estas asociaciones, que llegaron a agrupar hasta a 2230 miembros. Un aspecto interesante es que un hogar no solo debe decidir si se une o no a la UNICA, sino también elegir al miembro de la familia que participará en las reuniones mensuales en las que se entregan los aportes, y se desembolsan y repagan los préstamos. Al respecto, el análisis de determinantes muestra que las más interesadas en participar directamente en las UNICAS eran las mujeres, y especialmente aquellas que contaban con experiencia en bancos comunales. Este último aspecto es muy importante, en tanto es un indicador del valor que las mujeres de los hogares rurales les dan a los servicios de ahorro. Esto sugiere que el potencial de adopción de las UNICAS podría ser mayor que el de los bancos comunales que vienen operando en la región, debido a la preferencia por el ahorro que parece manifestarse. En la banca comunal, la institución microfinanciera que presta dinero a sus socias mediante los créditos de cuenta externa promueve únicamente la acumulación mínima de ahorros, en tanto estos terminan compitiendo con la cuenta externa y afectando la sostenibilidad de las ONG que operan los bancos comunales (Karlan y Valdivia, 2011).

La revisión de las cuentas de las UNICAS de COFIDE nos muestra que los fondos acumulados continúan aumentando todos los años. En promedio,

4 COFIDE cuenta con el Programa Inclusivo de Desarrollo Empresarial Rural (PRIDER) como uno de sus principales esfuerzos para promover la inclusión financiera en zonas rurales del Perú; las UNICAS son uno de sus principales instrumentos.

este fondo se incrementó 110% en el segundo año y 42% en el tercero, un patrón consistente con escasos casos de retiro de los ahorros acumulados por las mujeres. La UNICA promedio cuenta con 12-13 miembros y acumula 3700 dólares luego de tres años de operación, lo que supone un nivel de ahorros individuales promedio del orden de los 280 dólares, aproximadamente 800 soles del 2014. Los miembros de las UNICAS no retiran sus ahorros, sino que toman préstamos, por lo que pagan una tasa de interés que fluctúa entre el 3% y el 4%. Conforme se incrementan los recursos de la UNICA, la probabilidad de que los miembros tomen préstamos aumenta, y son estos recursos los que utilizan para satisfacer sus necesidades individuales de inversión o manejo de riesgo. La idea de priorizar préstamos para atender sus necesidades es consistente con una alta valoración de los ahorros con fines preventivos. Puesto que las UNICAS les permiten atender sus necesidades sin reducir su fondo de ahorros, los socios de los grupos están dispuestos a pagar una tasa de interés alta, comparable con la alternativa ofrecida por los bancos comunales. Sin embargo, los incentivos están alineados, pues estas tasas de interés se quedan en el grupo y se reparten entre los miembros según su nivel de ahorros, habitualmente al final de cada año.

Por el lado del impacto de estos GAC, datos recogidos mediante encuestas de hogares revelan dos efectos muy importantes y consistentes con la mejora en el acceso a servicios financieros. Por un lado, los hogares en las localidades de tratamiento invirtieron en mejoras en la calidad de sus viviendas, especialmente de los pisos y techos. La inversión en los pisos aumentó un 40% en las localidades de tratamiento respecto a las de control, pues 15% de los hogares tratados mejoraron sus pisos. Este efecto es mucho más importante en las localidades más pobres. Por otro lado, los hogares tratados también redujeron su exposición a *shocks* (5 puntos porcentuales), especialmente los idiosincrásicos; y en las localidades más pobres, esta reducción fue de 9,5 puntos porcentuales. Estos resultados son muy importantes para la calidad de vida de la población rural. Por una parte, la inversión en la calidad de las viviendas se relaciona con mejoras en la salud de las personas que las habitan. Por otra parte, la reducción de la vulnerabilidad de los hogares rurales indica que estos realizaron inversiones preventivas para evitar algunos *shocks* idiosincrásicos.

El estudio también muestra que no se encuentran efectos significativos sobre la pobreza monetaria. Este hallazgo está en línea con la evidencia para África y Asia, y resalta que los GAC no son una “bala de plata” para la lucha contra la pobreza, y que no hay fórmulas simples para problemas tan complejos. Sin embargo, la viabilización de inversiones en la calidad de la vivienda y la reducción de la vulnerabilidad son efectos prometedores

para incrementar la calidad de vida de la población rural, por lo que resulta clave explorar arreglos institucionales que permitan potenciar de manera sostenible los efectos de los GAC sobre el acceso a servicios financieros informales. Por otra parte, vale la pena pensar en la formalización de este tipo de estrategias de acceso a servicios financieros. Si se lograra involucrar en la promoción de este modelo a instituciones financieras reguladas o no reguladas, se contribuiría a generar puertas de entrada accesibles al sistema financiero, lo que, a su vez, permitiría una posterior diversificación del tipo de servicios y productos demandados por los hogares rurales.

3. La vulnerabilidad de los hogares rurales en los tiempos de COVID-19

La pandemia y las cuarentenas han representado un duro y largo golpe a la salud y la economía de los peruanos. Aunque el fenómeno ha sido fundamentalmente urbano, la pandemia también ha llegado a afectar a la población rural, lo que se observa mejor al controlar por el tamaño de la población (gráfico 2). Además del riesgo de perder vidas humanas, los hogares peruanos se han enfrentado también al *shock* asociado a la paralización de la economía durante largos meses. Dependiendo de las condiciones laborales prepandemia, la crisis ha generado diversos efectos sobre el empleo y la capacidad de generar ingresos, los cuales han sido marcadamente agudos entre el segmento autoempleado y en zonas urbanas.

112

El carácter estratégico del rubro alimentario llevó a la mayoría de países de la región a declarar al sector agropecuario como esencial, lo que significaba que debía mantenerse operativo a pesar de las cuarentenas (Salazar et al., 2020). Si bien esta medida aisló parcialmente al sector rural de las consecuencias económicas de la pandemia, todavía se manifiestan diversos efectos en el equilibrio general de los hogares rurales. Por una parte, las restricciones de la movilidad pueden generar escasez de algunos insumos clave para la agricultura, o de los medios de transporte para acceder a los mercados. También es posible que se haya complicado la contratación de mano de obra estacional, especialmente de aquella que implica migración temporal de los trabajadores. Asimismo, se restringió el acceso al crédito debido al incremento de los niveles de riesgo en el mercado, a la actitud cauta de las entidades financieras y al aumento de la prioridad de atención a las empresas urbanas.

A mediados del año pasado, el estudio de Salazar et al. (2020) presentó resultados de una encuesta y de entrevistas a profundidad, realizadas vía telefónica, que incluían a pequeños productores de tres zonas altamente comerciales: Lima, Ica y Cajamarca. Los autores reportaron caídas importantes en los niveles de ingreso de los hogares rurales,

asociados a problemas de transporte y a un descenso de la demanda. En cuanto a las medidas para manejar el *shock*, encontraron que el 70% de los encuestados declararon haber tenido que vender sus activos, o recurrido a préstamos o al uso de sus ahorros. Ciertamente, estos efectos son altamente heterogéneos entre los hogares rurales, según su nivel de conectividad con los mercados urbanos. En el caso de zonas alejadas de Ayacucho, donde se usa menos crédito para producir y se recurre más el autoconsumo, es posible que los efectos hayan sido menores.

Con el apoyo del BID, exploramos esa hipótesis mediante una encuesta telefónica aplicada en noviembre del 2020 a la misma muestra analizada en Frisancho y Valdivia (2020). La población rural estudiada pertenece a una muestra de hogares que se apoya en el autoconsumo para satisfacer sus necesidades.⁵ Encontramos que, en el 41% de los hogares, algunos miembros dejaron de consumir al menos una comida en la semana anterior a la encuesta (tabla 1 del anexo). En cuanto a sus fuentes de ingreso, el 82% reportó pérdidas en sus cultivos o su ganado: el 77%, en sus cultivos; y el 50%, en su *stock* de ganado. Aunque la agricultura y la actividad pecuaria siguen constituyendo la base de la economía de los hogares de esta muestra ayacuchana, el empleo fuera del hogar y los negocios familiares no agropecuarios son también fuentes importantes de diversificación de ingresos. Sin embargo, se observa que 86% de los hogares cuyos miembros contaban con empleos no agropecuarios fuera del hogar los perdieron durante la pandemia. Asimismo, el 78% de los hogares que sostenían un negocio familiar no agropecuario tuvieron que cerrarlo. Lo sorprendente es que no encontramos diferencias significativas en la magnitud del *shock* según el nivel de pobreza de los distritos en los que residen estas personas.

113

La tabla 2 del anexo muestra las estrategias que las familias de la muestra usaron para enfrentar el *shock* asociado a la pandemia. Solo el 42% de los hogares reportaron haber tenido que vender sus activos productivos, incluido el ganado. En este caso, se observan diferencias significativas por nivel socioeconómico: para paliar los efectos de la crisis, los hogares de los distritos más pobres tuvieron que vender sus activos productivos en mayor medida que los hogares de los distritos menos pobres. Así, solo el 39% de los hogares ubicados en los distritos menos pobres recurrieron a la venta de activos, mientras que ese porcentaje se elevó a 48% en los distritos con mayor pobreza. Por otro lado, el 66% de los hogares reportaron haber usado sus ahorros y 37% declararon haberse prestado dinero de familiares o amigos, sin diferencias por nivel socioeconómico. Asimismo, encontramos

5 De hecho, dicho estudio indica que solo el 26% de la muestra de hogares vende regularmente una proporción importante de su producción.

que el 77% de los hogares encuestados reportó haber recibido al menos uno de los bonos asignados por el Gobierno para aliviar los efectos de las cuarentenas sobre las familias peruanas. El acceso al apoyo del Gobierno se concretó mediante los bonos familiares y no a través del fondo de reactivación Financiamiento Agrario Empresarial (FAE-Agro).

En resumen, el COVID-19 y las cuarentenas asociadas han representado un golpe fuerte para la economía peruana, incluyendo a los hogares rurales. Aunque el contagio ha sido mayor en zonas urbanas, la tasa rural es más importante cuando se controla por tamaño poblacional. En el aspecto económico, aunque se intentó que la agricultura mantuviera su nivel de actividad –debido a su papel estratégico para asegurar la alimentación de la sociedad–, los efectos indirectos –como problemas de transporte de los insumos y productos, y caídas en la demanda urbana– fueron importantes. Obviamente, los hogares reaccionan frente a estos *shocks* y, en ausencia de un sistema financiero formal, la venta de activos productivos o el uso de los ahorros son los instrumentos más usados. El problema es que esta pérdida de activos afecta la productividad futura de la pequeña agricultura e incrementa su vulnerabilidad frente a posibles *shocks*, lo que justifica el establecimiento de un plan de apoyo para la recuperación de los activos productivos de los pequeños productores agrícolas, y de los hogares rurales en general. Y en el largo plazo, resulta clave fortalecer mecanismos que ayuden a estos hogares a manejar el riesgo que tan presente está en sus vidas. Y no solo el riesgo idiosincrásico, sino especialmente el que afecta simultáneamente a todos los hogares de una localidad, o localidades, como es el caso del *shock* pandémico que venimos sufriendo durante ya más de un año.

4. Agenda de investigación y alternativas de política

Tanto la revisión de la literatura internacional como la experiencia reciente del COVID-19 en el Perú plantean la importancia de fortalecer mecanismos para manejar el riesgo que afecta a los hogares rurales como una acción necesaria para alcanzar un éxito sostenido en su lucha contra la pobreza. Aunque muchos países vienen haciendo esfuerzos importantes para promover la inclusión financiera de los hogares rurales, la mayor parte de los esfuerzos se enfrentan con un escaso interés del sector financiero formal, especialmente cuando se resalta la importancia de mecanismos de ahorro y de aseguramiento sobre el acceso al crédito. Pero lo que sabemos es que los hogares rurales buscan protegerse y reaccionar cuando enfrentan un *shock* negativo usando la mayoría de veces mecanismos informales como el ahorro preventivo, ya sea de dinero “bajo el colchón” o vía la tenencia de ganado menor o mayor. A partir de la experiencia positiva GAC de COFIDE

en Ayacucho, el planteamiento de este ensayo es que la agenda de investigación debiera incluir el estudio de mecanismos financieros informales para entender las motivaciones reales que subyacen detrás de la demanda de productos financieros formales. Y a partir de ahí, es preciso ver cómo fortalecer esos mecanismos y consolidar un arreglo institucional que haga sostenible la provisión formal de los servicios financieros demandados por la población rural, especialmente la que reside en zonas remotas hasta donde, en la actualidad, el sistema formal ni sueña en llegar.

Observando el caso de los GAC, los efectos encontrados sobre la inversión en calidad de la vivienda y la reducción de la vulnerabilidad son importantes, significativos y consistentes con una mejora en el acceso a servicios financieros, aunque estos sean informales como las UNICAS de COFIDE. El programa, en sus condiciones actuales, no está apto para un escalamiento masivo, pero los resultados sugieren que debemos definir una agenda de investigación-acción que profundice en definir el potencial de los grupos de ahorro y crédito. Una pregunta clave es en qué medida la interacción de los grupos de ahorro con esfuerzos de desarrollo de capacidades productivas potencian los efectos aislados de ambos tipos de intervenciones. El propio PRIDER está ya esforzándose por crear un módulo productivo que interactuará con el financiero, aunque este estudio no mide el efecto de ese componente, que aún está en etapa de desarrollo. Asimismo, la literatura internacional muestra que los programas de graduación con componentes de desarrollo de capacidades productivas tienen efectos significativos sobre la pobreza. Sin embargo, la escala y sostenibilidad de estos programas resultan limitadas en el Perú y otros países de la región. En ese marco, aparece como particularmente relevante explorar la inserción de grupos de ahorro en el contexto de intervenciones como las de Haku Wiñay, para ver si el apoyo en las redes locales potencia y hace más sostenibles sus efectos sobre la reducción de la pobreza.

La otra pregunta clave es cómo hacer para que los avances que logren las familias con los GAC permitan consolidar la inclusión financiera mediante el acceso a instituciones financieras formales, con una oferta más variada y adecuada de productos y servicios. Ciertamente, en la medida en que se desarrollen las capacidades productivas de estas familias, se convertirán en clientes más atractivos para el sistema financiero regulado. Y también es posible que la educación financiera y la asociatividad en la que se apoyan las UNICAS contribuyan a una mejor integración con estos agentes modernos, ayudando a superar barreras culturales. De todas maneras, tal formalización requerirá que el sistema financiero adopte tecnologías que le permitan superar los obstáculos geográficos, y que adapte sus productos a las necesidades financieras de los hogares rurales. ●

Referencias bibliográficas

Bachas, P., Gertler, P., Higgins, S. y Seira, E. (2018). Digital financial services go a long way: transaction costs and financial inclusion. *AEA Papers and Proceedings* 108, 444-448.

Boucher, S. R., Carter, M. y Guirkinger, C. (2008). Risk rationing and wealth effects in credit markets: theory and implications for agricultural development. *American Journal of Agricultural Economics*, 90(2), 409-423.

Chong, A. y Valdivia, M. (2017). *Social media instruments and the promotion of financial inclusion in Peruvian rural areas*. PEP-PIERI Working Paper 15. <https://www.grade.org.pe/en/publicaciones/social-media-instruments-and-the-promotion-of-financial-inclusion-in-peruvian-rural-areas/>

Frisancho, V. y Valdivia, M. (2020). *Saving groups reduce vulnerability, but have mixed effects on financial inclusion*. IADB Working Paper 1166. <http://www.grade.org.pe/en/publicaciones/savings-groups-reduce-vulnerability-but-have-mixed-effects-on-financial-inclusion/>

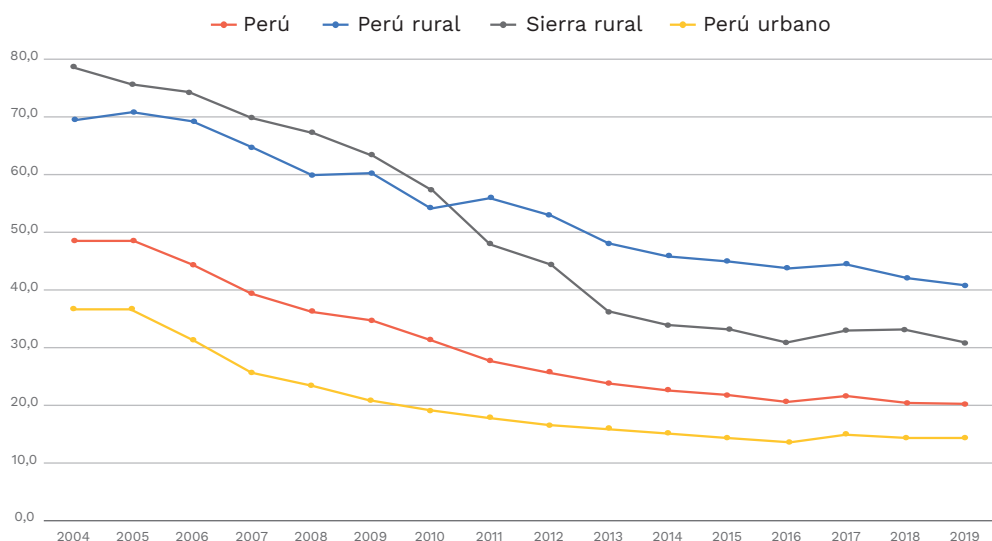
Galiani, S., Gertler, P. y Navajas, C. (2020). *Trust and saving in financial institutions*. NBER Working Paper Series 26809. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26809/w26809.pdf.

116

Anexo

Gráfico 1

Tasa de pobreza por ámbito: 2004-2019



Fuente: INEI.
Elaboración propia.

Karlan, D., Lakshmi Ratan, A. y Zinman, J. (2014). Savings by and for the poor: a research review and agenda. *Review of Income and Wealth*, 60(1), 36-78.

Karlan, D. y Valdivia, M. (2011). Teaching entrepreneurship: impact of business training on microfinance clients and institutions. *Review of Economics and Statistics*, 93(2), 510-527.

OCDE (2020). *PISA 2018 Results: are students smart about money?* (Vol. IV). <https://doi.org/10.1787/48ebd1ba-en>

Pagura, M. (2008). *Expanding the frontier in rural finance: financial linkages and strategic alliances*. FAO.

Salazar, L., Schling, M., Palacios, A. C. y Pazos, N. (2020). *Retos para la agricultura familiar en el contexto del COVID-19: evidencia de productores en ALC*. BID.

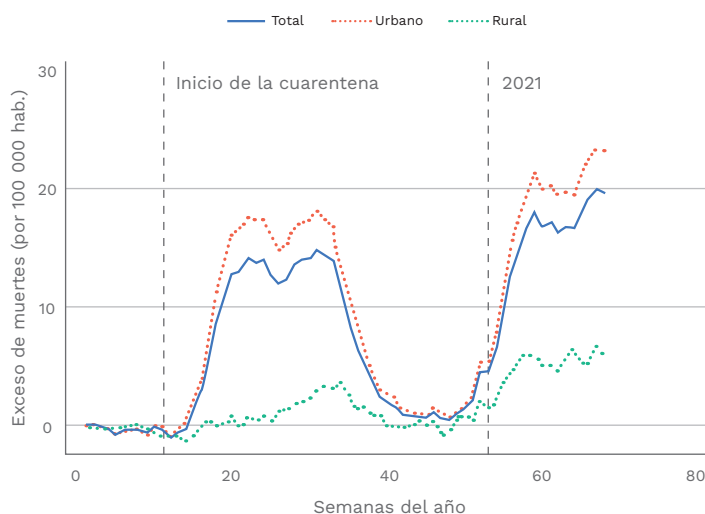
SBS y CAF, editores (2019). *Encuesta de medición de capacidades financieras de Perú, 2019*. SBS-CAF.

Toche, E. (Comp.) (2016). *Perú hoy: ni gran transformación ni hoja de ruta*. DESCO.

117

Gráfico 2

Exceso de muertes semanales. Perú urbano y rural

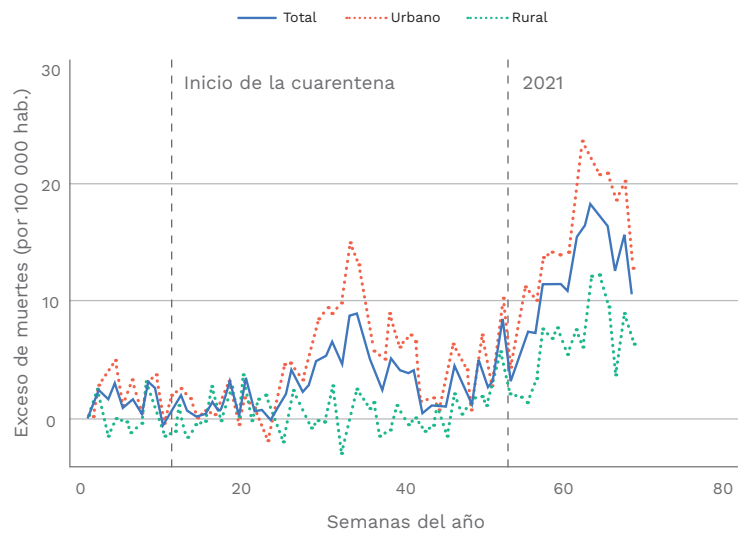


Fuente: Sistema Informático Nacional de Defunciones del MINSA.

Nota: El exceso de muertes semanales se calcula comparando el número de muertes promedio en la semana correspondiente del periodo 2020-2021 versus la del 2017-2019. Todas las muertes de un distrito se definen como rurales si la proporción de personas que viven en una zona rural es mayor del 70%.

Gráfico 3

Exceso de muertes, Ayacucho urbano versus rural



Fuente: Sistema Informático Nacional de Defunciones del MINSA.

Nota: El exceso de muertes semanales se calcula comparando el número de muertes promedio en la semana correspondiente del periodo 2020-2021 versus la del 2017-2019. Todas las muertes de un distrito se definen como rurales si la proporción de personas que viven en una zona rural es mayor del 70%.

Tabla 1
Vulnerabilidad frente a *shocks* alimenticios y económicos

	Observaciones	Prepandemia	Promedio	Nivel de pobreza		
				Bajo	Alto	P-value
Se saltó una comida (última semana)	1220		0,409 (0,492)	0,348 (0,477)	0,452 (0,498)	0,000
Experimentó algún <i>shock</i> (último año)	1220	0,952 (0,213)	0,886 (0,318)	0,891 (0,312)	0,882 (0,322)	0,628
Pérdida de cultivos o ganado	1220	0,916 (0,277)	0,816 (0,387)	0,826 (0,379)	0,81 (0,393)	0,462
Cultivos	1220		0,764 (0,425)	0,779 (0,416)	0,754 (0,431)	0,308
Ganado	1220		0,507 (0,425)	0,540 (0,416)	0,485 (0,431)	0,059
Pérdida de empleo	1220	0,278 (0,448)	0,239 (0,427)	0,267 (0,443)	0,220 (0,414)	0,059
Cierre del negocio	1220	0,183 (0,387)	0,144 (0,351)	0,154 (0,361)	0,137 (0,344)	0,408

Nota: La columna prepandemia señala si el hogar realizaba dicha actividad antes del inicio de la pandemia. Por ejemplo, el 91% de los hogares realizaba alguna actividad productiva (agropecuaria, trabajo dependiente o negocio propio) antes de la pandemia. Se utilizó la tasa de pobreza a nivel distrital para definir localidades de alta y baja pobreza. Errores estándar entre paréntesis.

Tabla 2
 Respuestas de los hogares frente a *shocks*

	Observaciones	Promedio	Nivel de pobreza		
			Bajo	Alto	P-value
Vendió activos productivos o ganado	1220	0,429 (0,495)	0,478 (0,500)	0,394 (0,489)	0,003
Activos productivos	1220	0,089 (0,284)	0,121 (0,326)	0,066 (0,248)	0,001
Ganado	1220	0,402 (0,490)	0,451 (0,498)	0,367 (0,482)	0,003
Usó sus ahorros	1220	0,664 (0,473)	0,646 (0,479)	0,676 (0,468)	0,271
Se endeudó con familiares o amigos	1220	0,369 (0,483)	0,375 (0,485)	0,364 (0,482)	0,686
Recibió un bono del Gobierno	1220	0,774 (0,419)	0,781 (0,414)	0,769 (0,422)	0,630

Nota: Se utilizó la tasa de pobreza a nivel distrital para definir localidades de alta y baja pobreza. Errores estándar entre paréntesis.



Educación superior, políticas inclusivas y discriminación en el mercado laboral



Jorge Agüero

El desarrollo económico del Perú durante las próximas décadas dependerá, en buena parte, de la calidad de su fuerza laboral. Una vasta literatura muestra esta relación tanto en el plano teórico (Romer, 1986; Lucas, 1988) como en el empírico (Mankiw et al., 1992; Hanushek y Woessmann, 2012). En este panorama, la buena noticia es que la fuerza laboral peruana muestra un nivel cada vez mejor si se mide en términos de acceso a la educación.

121

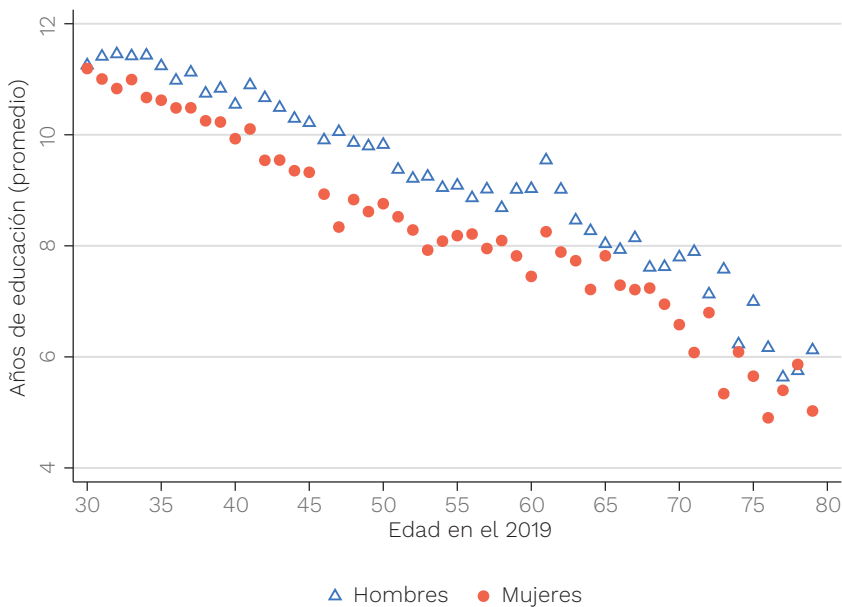
Esta afirmación se muestra claramente en el gráfico 1. La población que nació hace 40 años –cuando el Grupo de Análisis para el Desarrollo fue creado– logró, en promedio, poco más de 10 años de educación.¹ Los nacidos una década más tarde, a pesar de que lo hicieron en una situación macroeconómica peor, cuentan con más educación y, en promedio, han culminado su educación secundaria. Las mejoras son aún mucho mayores si tomamos una perspectiva de más largo plazo. Por ejemplo, la generación de mis padres acumuló, en promedio, solo 7 años de escolaridad. De hecho, cada año, la educación de los peruanos se ha incrementado en 0,109 años, con una tasa más alta para las mujeres (0,116) que para los hombres (0,103). Esta mayor tasa entre las mujeres determina que, actualmente, no exista mayor diferencia de género en escolaridad en la generación más joven que forma parte de la PEA analizada (30 años en el 2019).

Esta equidad no se observa únicamente en términos de género. El gráfico 2 muestra que hay una clara mejora con respecto al nivel

¹ La fuente es la ENDES del 2019, que se describe en el siguiente párrafo. El gráfico incluye a todas las personas que tenían entre 30 y 79 años al momento de la encuesta.

Gráfico 1

Tendencias de escolaridad por género según edad: 2019



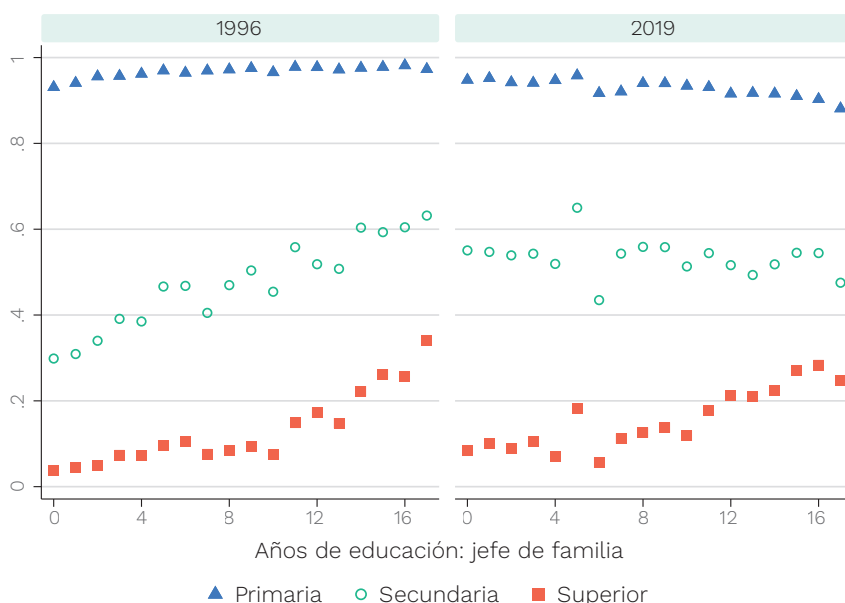
122 Nota: Cada símbolo representa el promedio de años de educación según edad. La muestra está limitada a la población de 30 a 79 años en la ENDES del 2019.

socioeconómico. Usando los datos de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud Familiar (ENDES) de 1996 y del 2019, se puede calcular el acceso a la educación de los hijos o hijas según los años de escolaridad de la persona identificada como jefe del hogar. La ENDES es la única encuesta de hogares de nivel nacional cuya metodología y cuestionario se ha mantenido sin mayores cambios y, por lo tanto, permite una comparación más precisa.² Limitando la muestra a los hijos/as menores de 30 años, se nota que, en el acceso a la educación primaria, no hay diferencias por nivel socioeconómico del hogar de procedencia. Las tasas de acceso son cercanas al 100% independientemente de los años de educación del jefe de hogar. De hecho, esto ya era evidente en 1996. Sin embargo, en la educación secundaria y superior sí se observaban fuertes brechas. En 1996, cada año adicional de educación del jefe de hogar estaba asociado con un aumento de 0,02 en la probabilidad de que sus hijos accedieran a la educación secundaria. En el 2019, dicha

2 La Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) ha pasado por muchos cambios desde sus inicios, a finales de la década de 1990. Por lo tanto, ofrece menor estabilidad para el análisis de los últimos 25 años.

Gráfico 2

Acceso a la educación por nivel según educación del jefe de hogar: 1996 y 2019



Nota: Cada símbolo representa la proporción de personas por nivel educativo de los hijos e hijas según los años de escolaridad del jefe de hogar. La muestra está limitada a los hijos e hijas (menores de 30 años en cada encuesta) del jefe de hogar (mayor de 30 y menor de 80).

Elaboración propia sobre la base de la ENDES de 1996 y el 2019.

123

brecha desaparece. La educación de los padres no influye en el acceso a la secundaria de los hijos.

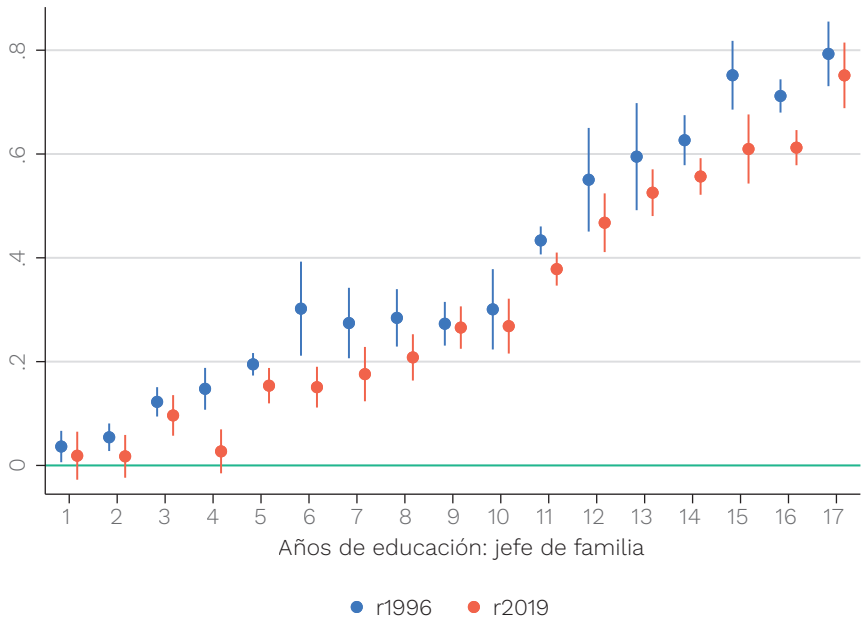
Estos resultados muestran que la brecha de acceso educativo persistente se concentra en el nivel superior.³ Esto se nota más claramente en el gráfico 3. Allí se reporta, para el 2019 y 1996 –por separado–, un incremento en la probabilidad de acceder a la educación superior por cada año de educación de los padres en comparación con aquellas personas cuyos padres nunca fueron al colegio.⁴ En 1996, provenir de un hogar en el cual los padres contaban con educación superior estaba asociado con un aumento de 80 puntos porcentuales en la probabilidad de acceder a

3 Esto no implica que no exista un problema de calidad en la educación primaria y secundaria, ni que no haya brechas socioeconómicas en esos niveles. Véase, en este libro, el ensayo de Martín Benavides que aborda este tema, entre otros.

4 Formalmente, se muestran los coeficientes de regresiones (una para cada encuesta) donde la variable dependiente es *acceder a educación superior* (binaria), incluyendo los años de educación del jefe de hogar, además de controles de sexo de la persona y de efectos fijos por su edad, así como para la edad del jefe de hogar. La muestra está limitada a hijos/as que, en el momento de la encuesta, eran mayores de 17 y menores de 30.

Gráfico 3

Incremento en la probabilidad de acceder a la educación superior según la educación de los padres: 1996 y 2019



124

Nota: Cada símbolo representa los coeficientes de regresiones (uno para cada encuesta) donde la variable dependiente es *acceder a educación superior* (binaria), incluyendo los años de educación del jefe de hogar, además de controles de sexo de la persona y de efectos fijos por su edad, así como para la edad del jefe de hogar. La categoría omitida es la de *padres sin ningún año de escolaridad*. Las líneas verticales muestran los intervalos de confianza al 95%. La muestra está limitada a hijos/as mayores de 17 y menores de 30 en el momento de la encuesta. Elaboración propia sobre la base de la ENDES de 1996 y 2019.

este nivel de educación –comparado con haber nacido en un hogar en el que los padres no habían podido educarse–. Para el 2019, esta probabilidad cae, pero solo ligeramente. Las desigualdades en el acceso a la educación superior persisten. Por esta razón, este ensayo se aboca a comprender el papel de las políticas inclusivas para mejorar el acceso a la educación superior –universitaria y técnica– y los desafíos que estas representan en la inserción laboral de sus beneficiarios.

La existencia de estas brechas es de alguna manera sorprendente por al menos dos razones. Primero, la oferta de universidades e institutos se ha ampliado fuertemente durante las últimas décadas (Díaz, 2008). Segundo, en América Latina, los retornos salariales a la educación superior están entre los más altos del mundo (Montenegro y Patrinos, 2014). Esto implica que acceder a la educación superior sí reporta beneficios. El hecho de que los pobres no lo hagan muestra la presencia de importantes barreras que limitan el acceso de quienes podrían beneficiarse más por estudiar en una

universidad o instituto. El tema de este ensayo se concentra en las políticas inclusivas enfocadas en reducir la barrera presupuestaria.⁵

1. Incrementando el acceso a la educación superior: Beca 18

A pesar de que las universidades públicas son gratuitas, la oferta que proveen es insuficiente para la demanda poblacional (Díaz, 2008). Además, algunos estudios sugieren que la gratuidad o la creación de subsidios generalizados a la educación superior atrae a estudiantes con recursos que desplazan a los estudiantes más pobres (por ejemplo, Bucarey, 2018). Las políticas focalizadas pueden ser mucho más efectivas. Beca 18 es un ejemplo de este tipo de políticas.

Beca 18 fue creada en el 2011 y, aunque las reglas de elegibilidad han cambiado con el tiempo, un estudiante es elegible si es peruano, tiene menos de 25 años, asistió a la secundaria pública, obtuvo buenas calificaciones en los dos años previos a su postulación y proviene de un hogar pobre –o pobre extremo– según la clasificación del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH). Las personas elegibles tienen que contar con varios requisitos adicionales, que incluyen una prueba estandarizada administrada por el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC). Beca 18 es muy competitiva y menos del 6% de los candidatos elegibles logran obtenerla (Agüero et al., 2020).

125

Beca 18 es integral y cubre todos los costos de la educación superior de sus beneficiarios. Esto incluye gastos de matrícula, pensión, alimentación, vestimenta, hospedaje, transporte, seguro médico, libros, computadora, titulación, entre otros. Si el beneficiario necesita tutorías, la beca también las cubre. Beca 18 financia estos gastos durante todos los años de estudio, siempre que el estudiante mantenga el promedio de notas requerido.⁶

Una evaluación reciente del impacto de Beca 18 (Basurto, 2019) sugiere que los beneficiarios tienden a elegir universidades, y entre estas buscan las de mejor calidad. Esta evidencia es consistente con la encontrada en países vecinos que cuentan con similares programas. Solís (2017), y Card y Solís (2020), muestran que los préstamos estudiantiles en Chile –que cubren únicamente el 85% de la pensión– favorecen el acceso y la permanencia en la universidad. En el caso de Colombia, el programa Ser Pilo

5 Véase el trabajo de Dinkelman y Martínez (2014) sobre otros tipos de barreras como, por ejemplo, el acceso a la información.

6 Beca 18 tiene varias modalidades, que han cambiado en el tiempo. Para conocer las modalidades actuales, véase <https://www.pronabec.gob.pe/beca-18-2021/>. Para detalles referentes al éxito de la focalización y posibles filtraciones, véase Beltrán y Lavado (2015).

Paga no solo ha logrado un alto impacto en el acceso de los estudiantes más pobres a universidades privadas –eliminando la brecha entre ricos y pobres (Londoño-Vélez et al., 2020)–, sino que, además, ha generado efectos hacia abajo, puesto que ha motivado a los estudiantes de menores grados a mejorar sus aprendizajes (Laajaj et al., 2018).

Sin embargo, se sabe muy poco acerca de los efectos de este tipo de programas inclusivos en el empleo de sus becarios. La escasa evidencia proviene de Chile, donde evaluaciones recientes apuntan a que no se observa un beneficio laboral del programa de préstamos para estudios en universidades e institutos (Rau et al., 2013; Bucarey et al., 2020). La falta de una orientación de los préstamos hacia la matrícula en centros de educación superior de calidad –como sí se observa en los programas de Colombia y en Beca 18– podría constituir una explicación del bajo efecto documentado para Chile.

2. Beca 18 y el mercado de trabajo

126

Para comprender mejor los posibles efectos de Beca 18 sobre el mercado laboral peruano, es preciso tomar en cuenta los altos niveles de discriminación racial, ampliamente documentados. En el Perú existe una brecha de ingresos por raza o etnia (MacIsaac y Patrinos, 1995; Ñopo, 2012). Además, utilizando evidencia experimental controlada, Galarza y Yamada (2014; 2017; 2019) mostraron que, al mandar currículos (CV) en los cuales los atributos –por ejemplo, género, raza, etcétera– fueron asignados al azar, los postulantes con apellidos indígenas tuvieron menos probabilidades de ser llamados para una entrevista de trabajo.

Sobre la base de esta premisa, Agüero et al. (2020) consideran que el efecto de Beca 18 en el empleo es ambiguo desde un punto de vista teórico. Los autores suponen que hay por lo menos dos señales que Beca 18 puede dar a posibles empleadores. La primera es una señal positiva que, en sí misma, tiene un componente cognitivo y otro no cognitivo: el primer componente es que los becarios han sido estudiantes destacados tanto en sus colegios como en los centros de educación superior, pues, de lo contrario, no habrían podido obtener ni mantener la beca; el componente no cognitivo proviene de la superación que han logrado a pesar de haber nacido en hogares pobres o pobres extremos. Sin embargo, hay una segunda señal –esta vez negativa– asociada a su procedencia: el mercado discrimina racialmente, y en las poblaciones discriminadas, los pobres



Jorge Agüero

Los principales intereses de Jorge son el desarrollo económico y la economía del trabajo; por esto, como investigador asistente en GRADE se dedicó al área de Pobreza y Equidad. Actualmente continúa colaborando con GRADE como investigador afiliado externo. Además, es profesor asociado en University of Connecticut, tanto en el Departamento de Economía como en El Instituto; Institute of Latina/o, Caribbean and Latin American Studies. Es cofundador del Laboratorio de Economía de la Salud de esta universidad.

Jorge es Ph. D. en Economía Agrícola Aplicada por University of Wisconsin-Madison, máster en Economía por la Universitat Pompeu Fabra y bachiller en Economía por la PUCP.

están sobrerrepresentados.⁷ Agüero et al. (2020) postulan que únicamente si el mercado valora la señal positiva por encima de la negativa Beca 18 incrementará el empleo de los becarios. De lo contrario, el efecto de la beca será negativo.

127

Estos autores documentan un hecho interesante. Al revisar los CV de los beneficiarios del programa, notaron que menos del 5% de ellos incluían una mención a Beca 18, y los pocos que lo hacían insertaban este dato al final de la página o de manera que no llamara la atención. Este comportamiento por parte de los becarios podría ser considerado estratégico y óptimo únicamente si la señal negativa de Beca 18 superara a la positiva. Pero –como refieren Agüero et al. (2020)– si el mercado reacciona de manera opuesta, los becarios que no mencionen su condición de tales estarían dejando “plata en la mesa” y, por lo tanto, su estrategia no maximizaría su búsqueda de empleo.

Para analizar la validez de esta estrategia, los autores enviaron una ronda de CV en los que cada atributo fue asignado aleatoriamente. Una parte

7 Los autores asignan aleatoriamente apellidos (paternos y maternos) indígenas y mestizos a cada CV con igual probabilidad, lo cual les permite separar el efecto de raza o etnicidad del de Beca 18.

importante del experimento fue que, en la mitad de los CV, se incluyó –aleatoriamente– el dato de haber obtenido Beca 18. El resultado mostró que el conjunto de postulantes que habían mandado un CV en el que sí se mencionaba Beca 18 recibieron un 20% más de llamadas para una entrevista de trabajo en comparación con los que no incluían ese dato.

Sin embargo, los autores muestran que los efectos positivos de incluir Beca 18 en un CV son mayores en los tipos de empleos y de candidatos provenientes de centros de educación superior donde los pobres están sobrerrepresentados. Por ejemplo, los jóvenes de hogares pobres que acceden a la educación superior tienden a matricularse en institutos, y en mucha menor proporción en universidades. Es precisamente en los primeros donde los efectos son mayores: casi 40% de incremento en llamadas para una entrevista de trabajo. En los segundos, es mucho menor (6%) y no es estadísticamente significativo. Esto sugiere que la señal negativa no es cero y que está presente en los lugares donde los pobres están menos representados.

3. Reflexiones finales

128

Mejorar el acceso a la educación superior es una forma de garantizar que la fuerza laboral futura contribuya al desarrollo económico del Perú. Las tendencias de los últimos 40 años muestran que vamos en ese sentido. Sin embargo, a pesar de las mejoras, el acceso sigue dependiendo de las condiciones iniciales: los jóvenes de hogares pobres tienen menor acceso a la educación superior en comparación con sus pares provenientes de hogares con mayores recursos.

La evidencia regional muestra que, si bien se puede mejorar el acceso mediante programas inclusivos –como Beca 18, Ser Pilo Paga (Colombia) y los préstamos para la educación superior en Chile–, la inserción adecuada en el mercado laboral de los beneficiarios de estos programas no está garantizada. Depende mucho de qué tipo de educación superior se logra obtener con estos programas. Cuando se enfocan en universidades e institutos de calidad, la evidencia de Beca 18 señala que se puede lograr dicha inserción.

Sin embargo, hay dos hechos que limitan el impacto positivo descrito en este ensayo. El primero es que Beca 18 es aún un programa pequeño. Comparado con Ser Pilo Paga, Beca 18 tiene la cuarta parte de beneficiarios: 40 000 contra 15 600. Además, la generosidad de la beca incrementaría demasiado los costos de su expansión.

En segundo lugar, está la pandemia del COVID-19. El aumento del desempleo determina que el mercado de trabajo se torne mucho más competitivo. Hay más postulantes para pocos empleos. La evidencia internacional muestra que, en épocas de recesión, la discriminación racial y de género aumentan. Esto implica que el componente negativo observado por Agüero et al. (2020) probablemente sea mucho más fuerte, lo cual reduciría los beneficios de Beca 18. Recuperar la economía de la recesión generada por la pandemia es esencial para mantener los programas inclusivos, pero también para su éxito en la inserción laboral de sus beneficiarios. ●

Referencias bibliográficas

Agüero, J. M., Galarza, F. y Yamada, G. (2020). *Do inclusive education policies improve employment opportunities?: evidence from a field experiment*. Discussion Paper Series, 13972. Institute of Labor Economics (IZA).

Basurto, M. P. (2019). *Evaluación de impacto del programa Beca 18 (cohorte 2015-modalidad ordinaria)*. Manuscrito no publicado. Ministerio de Economía y Finanzas.

Beltrán, A. y Lavado, P. (2015). *Filtraciones y subcoberturas en el Programa Beca 18 de PRONABEC*. Manuscrito no publicado. Universidad del Pacífico.

Bucarey, A. (2018). Who pays for free college? Crowding out on campus. Manuscrito no publicado. MIT.

Bucarey, A., Contreras, D. y Muñoz, P. (2020). Labor market returns to student loans for university: evidence from Chile. *Journal of Labor Economics*, 38(4), 959-1007.

Card, D. y Solís, A. (2020). *Measuring the effect of student loans on college persistence*. NBER Working Paper, 27269. National Bureau of Economic Research.

Díaz, J. J. (2008). Educación superior en el Perú: tendencias de la demanda y la oferta. En M. Benavides (Ed.). *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate* (pp. 83-129). GRADE.

Dinkelman, T. y Martínez, C. (2014). Investing in schooling in Chile: the role of information about financial aid for higher education. *Review of Economics and Statistics*, 96(2), 244-257.

Galarza, F. B. y Yamada, G. (2019). Afro-descendants in Peru: do beauty and race matter in the labor market? *Review of Development Economics*, 23(1), 211-230.

Galarza, F. B. y Yamada, G. (2017). Triple penalty in employment access: the role of beauty, race, and sex. *Journal of Applied Economics*, 20(1), 29-47.

Galarza, F. B. y Yamada, G. (2014). Labor market discrimination in Lima, Peru: evidence from a field experiment. *World Development*, 58, 83-94.

Hanushek, E. A. y Woessmann, L. (2012). Do better schools lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes, and causation. *Journal of Economic Growth*, 17(4), 267-321.

Laajaj, R., Moya, A. y Sánchez, F. (2018). *Equality of opportunity and human capital accumulation: motivational effect of a nationwide scholarship in Colombia*. Universidad de los Andes, CEDE.

Londoño-Vélez, J., Rodríguez, C. y Sánchez, F. (2020). Upstream and downstream impacts of college merit-based financial aid for low-income students: Ser Pilo Paga in Colombia. *American Economic Journal: Economic Policy*, 12(2), 193-227.

Lucas, R. E. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, 22(1), 3-42.

MacIsaac, D. J. y Patrinos, H. A. (1995). Labour market discrimination against indigenous people in Peru. *The Journal of Development Studies*, 32(2), 218-233.

Mankiw, N. G., Romer, D. y Weil, D. N. (1992). A contribution to the empirics of economic growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 107(2), 407-437.

Montenegro, C. E. y Patrinos, H. A. (2014). *Comparable estimates of returns to schooling around the world*. Policy Research Working Paper, 7020. World Bank.

Ñopo, H. (2012). *New century, old disparities: gender and ethnic earnings gaps in Latin America and the Caribbean*. World Bank.

Rau, T., Rojas, E. y Urzúa, S. (2013). *Loans for higher education: does the dream come true?* NBER Working Paper, 19138. National Bureau of Economic Research.

Romer, P. M. (1986). Increasing returns and long-run growth. *Journal of Political Economy*, 94(5), 1002-1037.

Solis, A. (2017). Credit access and college enrollment. *Journal of Political Economy*, 125(2), 562-622.



Reformas institucionales en educación.

El caso de los avances en la reforma de la universidad peruana (2018-2020)*



Martín Benavides

El presente artículo busca responder a la siguiente pregunta: ¿cómo fue posible que una reforma de la educación universitaria en el Perú haya podido avanzar en un terreno tan complejo en términos políticos e institucionales? Desde el 2014, a partir de la promulgación de la Ley Universitaria –y la posterior creación de la SUNEDU–, se han venido produciendo una serie de transformaciones orientadas a la mejora de la calidad de la educación universitaria. El objetivo de estas reformas era revertir la crisis del sistema universitario, reflejada en el incremento totalmente desregulado de universidades y filiales de poca calidad, el funcionamiento de programas y universidades ilegales, las altas tasas de subempleo profesional, el uso de los recursos universitarios para fines diferentes de los educativos, la ausencia de procedimientos internos basados en la meritocracia académica, la baja productividad académica, entre otros factores. En ese sentido, no había funcionado el sistema de aseguramiento basado en la autorregulación de las propias universidades, acompañado en ese momento por una institución acreditadora como el SINEACE.

131

A partir de la Ley Universitaria 30220 y la creación de la SUNEDU, las medidas de impacto fueron principalmente dos: (i) las acciones de supervisión del cumplimiento de la Ley Universitaria en todas las universidades y (ii) el desarrollo del proceso de autorización de

* Este capítulo se terminó de escribir en julio del 2021; por lo tanto, no incluye el análisis de los acontecimientos posteriores. El autor agradece la asistencia de Elena Casas en algunas secciones del artículo.

funcionamiento (licenciamiento) de las universidades sobre la base de garantizar condiciones básicas de calidad. Esos dos elementos, unidos a la mejora de las condiciones de financiamiento de las universidades públicas y del rol rector del MINEDU, son los que permiten hablar del inicio de una reforma universitaria.

Las consecuencias del proceso son conocidas. Dos son también las principales. Por un lado, se llegó a sancionar a más de 40 universidades por brindar prestaciones ilegales, y por haber hecho mal uso de 400 millones de soles. Por el otro, se promovió la mejora de la calidad del servicio educativo universitario mediante el licenciamiento, proceso que garantiza que las universidades que cuenten con este cumplen las condiciones básicas de calidad. Así, se logró culminar con la evaluación: de las 145 universidades y escuelas de posgrado que funcionaban, solo 94 lograron su autorización. Parte de ese proceso de mejora se puede ver reflejado –al menos parcialmente– en el incremento de la investigación. Si bien como resultado de las presiones por alcanzar una mayor competitividad global las universidades peruanas ya venían incrementando lentamente su productividad académica, entre los años 2015 y 2017 el número de artículos en revistas indexadas se duplicó. Mientras entre el 2010 y el 2013 se había pasado de 399 artículos a 498, entre el 2015 y el 2017 se observó un salto de 572 a 961 (SUNEDU, 2020). Son números aún pequeños para la escala internacional, pero indican un proceso de mejora.

Según la literatura en reformas institucionales, son varias las condiciones para que estas logren avanzar. Una de las principales es la capacidad de cooperación por parte de los actores políticos. Según Lora et al. (2006, p. 21), “si estos participantes pueden cooperar entre ellos para concertar acuerdos y mantenerlos en el transcurso del tiempo, es probable que se desarrollen mejores políticas. En sistemas que alientan la cooperación es más probable que surja un consenso en cuanto a la orientación de las políticas y los programas de reforma estructural”.

En el caso de la reforma universitaria peruana, no existían esas condiciones. Es más: la propia Ley Universitaria fue aprobada con muchas dificultades y sin mucho consenso (Benavides et al., 2016). Un resultado de esa limitada colaboración y del juego de intereses fue la censura del Congreso de la República, en el 2016, al ministro de Educación, Jaime Saavedra. ¿Cómo fue posible, entonces, que, en ese escenario, la reforma de la universidad peruana haya logrado cumplir sus primeras metas? Consideramos que se produjo una forma de coalición, pero no tanto entre legisladores, partidos políticos y grupos de interés, sino más bien entre expertos, la opinión pública y una institucionalidad pública independiente

que se congregó en torno a una narrativa relacionada con la promoción de la calidad en la educación universitaria.¹ Todo intento de cuestionar esa apuesta por una regulación independiente de la calidad era deslegitimado sobre todo desde la opinión pública. Así, los cuestionamientos a la SUNEDU eran rechazados por representar los intereses de quienes habían llevado el sistema a la situación de precariedad en la que se encontraba.

Para desarrollar este argumento, empezaremos delimitando el campo de la transformación universitaria. En la primera sección, analizamos los procesos de cambio de los sistemas universitarios desde una perspectiva comparada. En la segunda, presentamos las resistencias frente a la reforma. En la tercera, planteamos los elementos que permitieron su avance. Y, finalmente, desarrollamos cuáles deberían ser los siguientes pasos de la reforma.

1. ¿Por qué cambian los sistemas universitarios? Una mirada comparada del caso peruano

Si bien es posible encontrar bastantes similitudes en los modelos universitarios de diferentes países (Schoefer y Meyer, 2005), existen también importantes variaciones en la forma en que se organizan los sistemas universitarios en el mundo. Efectivamente, a pesar de las similitudes, los sistemas se diferencian por la dinámica de la relación que se establece, en cada país, entre las universidades, el Estado y el mercado. En palabras de Clark (1983), ese triángulo de coordinación se adapta a las diferentes circunstancias en las que opera. De hecho, Clark habla de tres tipos de sistemas universitarios: (i) estatales, gestionados fundamentalmente desde una burocracia gubernamental; (ii) de mercado, caracterizados porque el mercado define el rumbo de la universidad; y (iii) de oligarquía académica, en los cuales las universidades se gobiernan a sí mismas. La mayor complejidad se manifiesta cuando se producen combinaciones entre esas formas al interior de los sistemas nacionales (Clark, 1983).

Más recientemente, Dobbins (2011) profundizó en esta idea al definir tres tipos de marcos regulatorios: (i) el Estado-céntrico, en el cual el Estado ejerce control directo y las universidades gozan de poca autonomía; (ii) el de autogobernanza académica, que –por el contrario– cuenta con un sistema administrativo débil y una fuerte autorregulación; y (iii) el orientado al mercado, basado en la premisa de que las universidades funcionan

1 La importancia de las coaliciones fue señalada por Sabatier (2005) en sus reflexiones sobre la implementación de políticas.

mejor si se manejan como negocios en un contexto en el cual la libertad de mercado prevalece.

Brunner (2011), por su lado, plantea un cuadrante en el que se definen cuatro tipos de gobernanza del sistema según su tipo de gestión y según quiénes lo gestionan, sean ellos agentes internos o externos a las universidades. Así, por el lado de la gestión burocrática –señala Brunner–, existen los modelos burocrático (agente externo) y colegial (agente interno), mientras que, por el lado de la gestión emprendedora, los modelos de la gobernanza emprendedora (agentes externos) y de las partes interesadas (agentes internos).

A nivel global, y según las diversas tradiciones y circunstancias, los sistemas universitarios difieren, entonces, en sus modelos de gestión. Por ejemplo, señala Brunner (2011), los sistemas universitarios alemán y francés eran principalmente gestionados por una burocracia estatal. El primero buscaba formar a una élite científica; y el segundo, a los cuadros profesionales que trabajarían al servicio del Estado. En el caso de Estados Unidos, el mercado es el que ejerce su dominio sobre la gobernanza universitaria. Krücken y Meier (2006, p. 245) señalan que la universidad estadounidense poseía cualidades que se asemejaban más a una corporación de negocios. En palabras de Labaree (2007b), el sistema americano es más independiente del Estado, pero más dependiente de los consumidores y, por lo tanto, más estratificado.

¿Qué ocurre con las universidades latinoamericanas? Según Brunner (2011), la mayor parte del sistema se ha venido gestionando desde las oligarquías académicas. Ello, tal como señala Bernasconi (2008), como resultado de la reforma de Córdoba, la cual propuso la defensa de la autonomía universitaria frente a los intentos de control por parte del Estado. No obstante, en esta región, al igual que en Europa, también se empezaron a transformar –desde los años noventa del siglo pasado– las misiones sociales y económicas de las universidades. Algunas características de este proceso han sido el retiro parcial del Estado como ente financiador y la mayor atención a la investigación. Asimismo, el rol del Estado frente a la universidad ha cambiado: se han instaurado nuevos paradigmas de gestión universitaria y se fomentan nuevas relaciones entre la industria y la universidad. Todo ello, en palabras de Dobbins y Knill (2014, pp. 1-2), puede ser también producto de presiones transnacionales y exigencias domésticas que se pueden identificar como una consecuencia de la “mercadización” de la educación superior.

En resumen, en la América Latina de los años noventa del siglo pasado, los sistemas de educación superior mostraban –según Brunner (2011)– dos características particulares: (i) un concepto de autonomía, más entendida como autarquía; y (ii) un crecimiento explosivo de la educación privada. En ese contexto, además, las universidades públicas empezaron a introducir elementos de gestión privada, lo cual llevó a algunos, como Mollis (2010), a pensar que la identidad pública transitaba hacia una identidad corporativa relacionada con lo que ella denominó una *privatización del interés público educativo*. En todo caso, tal como señala Brunner (2011), se produjo un claro enfrentamiento ideológico entre la gestión regida por valores burocráticos y aquella inspirada en prácticas empresariales.

En ese escenario, la forma en que cada país resolvió la coordinación entre el Estado, el mercado y las propias universidades llevó a distintas formas de regulación. En todas estas estuvo presente un Estado evaluador, pero con diferencias: algunas promovieron sobre todo un modelo de control estatal; otras, un modelo de supervisión estatal en el cual las



Martín Benavides

Martín es autor de diversas publicaciones que reflexionan sobre educación, desigualdades, violencia y juventud. Ha sido director de Investigación y director ejecutivo de GRADE entre el 2008 y el 2014. Entre los años 2015 y 2018 fue miembro del Consejo Directivo de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), organismo del cual fue superintendente entre el 2018 y el 2020. Fue ministro de Educación en el 2020. Así, estuvo involucrado en el periodo principal de la implementación de las medidas de la SUNEDU. Es investigador asociado al Centro de Estudios de Población y Desarrollo de la Universidad de París (CEPED) y profesor principal del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP. Es investigador principal de GRADE (actualmente de licencia).

Martín es Ph. D. en Sociología por Pennsylvania State University, donde obtuvo también una maestría en Políticas Educativas. Es licenciado en Sociología y bachiller en Ciencias Sociales por la PUCP. Ha sido estudiante visitante del Área de Movilidad Social y Desigualdad en Nuffield College, University of Oxford. Del 2007 al 2008 fue becario del Center for Advanced Studies in the Behavioral Sciences de Stanford University.

instituciones definen sus misiones y prioridades. Dependiendo del tipo de régimen político y de la fortaleza del concepto de autonomía, los Estados se ubicaron en uno u otro modelo.

En la región emergieron, así, diversas iniciativas de aseguramiento de la calidad (Benavides et al., 2016). En el Perú, dada la transición hacia una mayor importancia del mercado y la fuerza de la narrativa de la autonomía universitaria, el modelo regulatorio finalmente empleado fue uno de tipo supervisor, más que de control (Benavides et al., 2019). Sin embargo, quedaba claro que el sistema de aseguramiento basado únicamente en un sistema de acreditación no había logrado los resultados esperados. Por el contrario, en ese escenario, había empeorado la calidad del sistema, lo cual condujo a que el propio Tribunal Constitucional (2008) definiera un estado de cosas inconstitucional, al no garantizarse el derecho constitucional a una educación universitaria de calidad. Ello derivó en la promulgación de la Ley Universitaria 2014 y en el diseño e implementación de la SUNEDU, elementos sustantivos del proyecto de reforma universitaria.

2. La dificultad de implementar reformas orientadas hacia la calidad: el caso de la reforma universitaria y sus resistencias

136 Los cambios en la educación superior están determinados por los contextos nacionales, y si bien en apariencia se puede identificar una narrativa global y propuestas regulatorias similares, el diseño de las políticas de educación superior –al igual que en muchas áreas de la política pública– está inmerso en la vida cultural nacional, en los contextos sociales y políticos (Musselin y Texeira, 2014). Para entender por qué –a pesar de las similitudes entre los sistemas universitarios– los resultados de la relación entre Estado, mercado y universidad son diferentes, es importante analizar la dinámica política e institucional de las reformas del Estado.

Según Navarro (2006), en el campo educativo, las políticas de expansión predominan sobre las de calidad, lo cual se explica por la fuerza de los intereses que se oponen a las transformaciones. Según dicho autor, en la región, a partir de la debilidad del Estado, las medidas de expansión –tales como políticas de acceso o capacitación masiva a docentes– se han generalizado desde los años sesenta del siglo pasado, pues están alineadas con los intereses de todos los actores. Esto a diferencia de las políticas orientadas a la calidad, que suelen afectar intereses y, por lo tanto, son debilitadas por coaliciones que se forman en contra de ellas.

A partir de ese enfoque, pueden entenderse las dificultades que ha enfrentado la reforma universitaria. Efectivamente, tanto el proceso de

diseño y promulgación de la Ley Universitaria como su implementación² han sido, quizás, la expresión más clara de las dificultades que ha enfrentado una reforma orientada hacia la calidad.

En el proceso de implementación de la ley se presentaron principalmente al menos dos tipos de resistencia: (i) la de ciertas universidades –autoridades y algunos de sus docentes– acostumbradas a una regulación en la cual ellas definían su propio rumbo, y que estaban representadas, además, en algunos gremios; y (ii), de manera más fuerte, desde el propio Congreso. Eso se puede corroborar clasificando las publicaciones en medios de comunicación referidas a SUNEDU en los años 2018, 2019 y 2020.³ Del total de noticias publicadas durante la mayor parte de esos años, los grupos que concentraron más información negativa que neutra o positiva acerca de SUNEDU fueron las universidades, los gremios y el Congreso.

Las críticas provenientes de las universidades y los docentes pueden ser organizadas en tres bloques. El primero, al cual podemos llamar más académico, tenía como elemento común la creencia de que esta reforma era controlista. Miembros de la comunidad universitaria y algunas autoridades estaban fuertemente movilizados por la idea de que la universidad debía ser independiente del control político y, por lo tanto, veían en la reforma una amenaza a su libertad académica.⁴ Pero esta postura era, asimismo, la crítica de un sistema que se resistía a abrirse a la sociedad, a operar también mediante mecanismos de rendición de cuentas y a perder privilegios debido a una regulación independiente de las propias universidades. En muchos países, como señala Brunner (2011), se expresaba preocupación por la amenaza fundamental a los límites históricos de libertad académica. Conforme fue quedando evidente que no había intención de control político de las universidades, y también a medida que sus autoridades cambiaban por los nuevos procesos electorales, las críticas de este sector se fueron moderando e incluso las nuevas asociaciones apoyaron las acciones de la SUNEDU.⁵

137

2 Para un análisis del proceso previo al diseño y aprobación de la Ley Universitaria, véase Benavides et al. (2016).

3 Para realizar este análisis, se utilizó una base de datos de la SUNEDU que recoge todas las noticias publicadas en medios de comunicación (prensa, radio, televisión e internet) clasificadas según su procedencia. Así, las publicaciones se clasificaron en editoriales (i) de las universidades (autoridades, docentes), (ii) de gremios, (iii) de congresistas y (iv) de figuras políticas, así como (v) de expertos académicos. Y luego se clasificaron todas las publicaciones según si expresaban una mirada negativa, positiva o neutra hacia la reforma universitaria y la SUNEDU.

4 Véanse las críticas iniciales de gremios de docentes y universidades al proyecto de Ley Universitaria en Benavides et al. (2016).

5 Tal es el caso de la Asociación Nacional de Universidades Públicas. Dicho gremio emitió –el 10 de septiembre del 2019, en el diario *La República*– un comunicado en el que rechazaba

El segundo bloque estaba conformado por aquellas universidades con orientación claramente empresarial, sobre todo el grupo de universidades societarias, las cuales, en un inicio, temían que la regulación eliminara el lucro, que no fuera técnica sino ideológica, y que las obligara a reducir sustantivamente sus márgenes de ganancia –al tener que desarrollar más inversiones en calidad– o frenar sus inversiones en nuevos programas y filiales. Esas universidades –muy mediáticas, por cierto– buscaban neutralizar de alguna forma las iniciativas regulatorias. Tal como señala Blackmur (2007) en su estudio sobre regulación, buscaban dominar la agenda regulatoria.

La Federación de Universidades Privadas de Educación Superior (FIPES), grupo que las representa, estuvo en un inicio en contra de varios puntos de la Ley Universitaria (Benavides et al., 2016). Luego moderó su discurso, quizás al darse cuenta de los beneficios que conllevaba la implementación de las medidas relacionadas con el licenciamiento, pero mantuvo siempre las críticas especialmente respecto a los procedimientos administrativos y a los temas tributarios.⁶ Un último caso en relación con esto fue su cuestionamiento a la suspensión del crédito tributario. Al no haberse demostrado el impacto de dicho crédito en la mejora de la calidad, no se prorrogó su vigencia más allá del 2018. Frente a esa medida, FIPES presentó una acción popular en la que intentaba prorrogar el crédito tributario por reinversión. En el 2019, logró un fallo favorable en primera instancia, pero por la acción conjunta de SUNEDU, SUNAT y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), no prosperó. La Corte Suprema declaró improcedente la demanda en febrero del 2021.

El tercer bloque es el que conformaban las universidades de mala calidad. Estas, si bien se camuflaban detrás de la retórica de la autonomía, defendían otros intereses. Eran las que tenían claro que no iban a superar la valla de las condiciones básicas de calidad. Fueron las más activas en el Congreso y lograron incluso ingresar en la Asociación de Universidades del Perú (ASUP), a la que pertenecían algunas universidades públicas y otras privadas de mejor calidad.

“la pretensión” de comisiones parlamentarias de obstaculizar, con investigaciones y sanciones, que la SUNEDU cumpliera sus funciones. De igual manera, el 11 de noviembre del 2020 señalaron, en su página institucional, que tanto al Poder Ejecutivo como el Congreso de la República debían fortalecer a la SUNEDU y respetar “sus logros ya avanzados en favor del desarrollo universitario” (página ANUPP en Facebook, 2020).

6 El D. L. 882 señalaba que las instituciones educativas particulares que invirtieran parte de su renta en ellas mismas o en otras instituciones educativas podían acceder a un crédito equivalente al 30% de lo reinvertido. Ello fue luego reglamentado por el D. S. 006-2016-EF, el cual señala que, para que se otorgue el crédito tributario, la infraestructura o el equipamiento deben orientarse a la mejora de las capacidades de investigación e innovación de la universidad, en el marco de los parámetros establecidos por la SUNEDU y en coordinación con el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC).

Debido a ello fue que el Congreso, en especial sus comisiones de Educación, siempre cuestionaron el trabajo de la SUNEDU. En el lapso de cinco años (2016-2021), se aprobaron cuatro comisiones investigadoras –dos se llegaron a instalar– y, por los temas universitarios, se censuró a un ministro de Educación y se interpeló a otro.

Como ejemplo de las relaciones entre el Congreso y las universidades, describiré tres casos asociados a tres grupos políticos. Durante el periodo congresal del 2011 al 2020, Fuerza Popular fue el partido que más se opuso a la reforma. En el 2014, 32 de sus congresistas firmaron una acción de inconstitucionalidad contra la Ley Universitaria, alegando que vulneraba la autonomía. Además de las vinculaciones concretas de algunos miembros de dicha agrupación con universidades, y la permanente hostilidad hacia la SUNEDU por parte de las comisiones de Educación presididas por Fuerza Popular hasta el 2019, informes periodísticos señalaron que, durante el 2017, 27 millones de soles de Alas Peruanas terminaron en empresas de Joaquín Ramírez, quien fuera secretario general y congresista por Fuerza Popular.⁷ De igual modo, en enero del 2020, según el semanario *La Ley*, se autorizó el allanamiento de dicha universidad por estar bajo sospecha de formar parte de un elaborado esquema de lavado de dinero.⁸ Debido a los incumplimientos de las condiciones básicas de calidad, Alas Peruanas no logró su licenciamiento.

139

Otro grupo bastante crítico de la SUNEDU fue Alianza para el Progreso, cercano a la familia Acuña. Esta familia está vinculada con cuatro universidades: Universidad César Vallejo (UCV), Universidad Señor de Sipán, Universidad Autónoma del Perú y Universidad de Lambayeque. Solo esta última no logró el licenciamiento. Su dueño era Virgilio Acuña, quien durante los últimos años se ha distanciado de su hermano César, pero fue congresista por Solidaridad Nacional del 2011 al 2016. Según *Semana Económica*, hasta el 2014, en los estados financieros de la UCV se detallaban préstamos a Alianza para el Progreso. Siempre según este semanario, la UCV, fundada por César Acuña, tuvo que invertir más de 400 millones de soles, así como ajustar su modelo de negocios –que anteriormente se sustentaba privilegiando rentabilidad sobre calidad–, para enfrentarse al proceso de licenciamiento. Por las exigencias de la SUNEDU, la UCV tuvo

7 *Hildebrandt en sus trece* (17/1/2020). Alas Peruanas. Lo que volaba era la plata. Recuperado de <http://cms.imedia.pe/2020/01/17/alas-peruanas-lo-que-volaba-era-la-plata/25927324/4764>

8 *La Ley* (15 de enero del 2020). Allanar local de Universidad Alas Peruanas por investigación contra Joaquín Ramírez. Recuperado de <https://laley.pe/art/9084/allanan-local-de-universidad-alas-peruanas-por-investigacion-contra-joaquin-ramirez>

que desistirse de 39 programas de estudios y 5 filiales. El margen de utilidades, según dicho semanario, cayó temporalmente –entre el 2015 y el 2018– debido, entre otras razones, a la adecuación a la Ley Universitaria.⁹

Finalmente, también tuvo representación congresal Podemos, partido fundado por José Luna Gálvez. La familia Luna se encuentra vinculada a tres universidades: la Universidad Privada Telesup, la Universidad Ciencias de la Salud y la Escuela de Posgrado en Lima. Ninguna de las tres logró obtener el licenciamiento de SUNEDU. Según el semanario *Ojo Público*, Telesup llegó a su cúspide en el 2014, cuando su facturación anual bordeaba los 40 millones de soles, con 14 sedes.¹⁰ El hijo de Luna Gálvez, José Luna Morales, fue congresista por Podemos desde el 2020 y, junto con su padre, están siendo investigados por lavado de activos. Según el semanario *Ojo Público*, la Universidad Telesup participó en pagos encubiertos a consejeros del desactivado Consejo Nacional de la Magistratura.¹¹ Es importante mencionar que, en el 2020, los congresistas de Podemos jugaron un rol importante en los cuestionamientos a la SUNEDU.

Esos tres grupos, a los cuales se sumaban congresistas de otros partidos, lideraron la resistencia frente a la SUNEDU durante todos sus años de funcionamiento.

140

3. La coalición por la calidad

Tal como se señaló en la introducción, no estaban dadas las condiciones –ni políticas ni institucionales– para que una reforma institucional lograra implementarse. A eso se sumaban las dificultades propias de reformas orientadas a la calidad en el sector Educación, las cuales, tal como señala Navarro (2006), suelen ser neutralizadas por distintos grupos de interés. ¿De qué manera esta reforma pudo avanzar, y no terminar siendo capturada por los intereses que la cuestionaban y presionaban constantemente en su contra? Como dijimos anteriormente, esto se debió al apoyo de una coalición –implícita– entre expertos, opinión pública y una institucionalidad técnica independiente alrededor del discurso de mejora de la calidad.

9 *Semana Económica* (12 de junio del 2019). La Universidad César Vallejo obtuvo el licenciamiento por seis años: ¿qué tuvo que hacer para lograrlo? Autor de la nota: Paolo Benza. Recuperado de <http://cms.imedia.pe/2019/06/12/la-universidad-c-sar-vallejo-obtuvo-el-licenciamiento-por-seis-a-os-qu-tuvo-que-hacer-para-lograrlo/20307066/7373>

10 *Ojo Público* (13 de diciembre del 2020). El negocio educativo de las familias Acuña y Luna confronta la reforma universitaria. Autora de la nota: Elizabeth Salazar. Recuperado de <http://cms.imedia.pe/2020/12/13/el-negocio-educativo-de-las-familias-acuna-y-luna-confronta-la-reforma-universitaria/35114841/7396>

11 Véase nota 10.

Consenso de expertos

Si uno observa las publicaciones en medios entre los años 2018 al 2020, las opiniones de los expertos eran, en su mayor parte, positivas. Efectivamente, tanto la Ley Universitaria como la propia creación de la SUNEDU, así como el desarrollo de la política de aseguramiento de la calidad, convocaron a un grupo de expertos independientes, sin vinculaciones con la política, todos con conocimiento del mundo universitario y un perfil importante de contribuciones académicas.

El consenso se producía en torno a la importancia de mejorar la calidad de las universidades, implementando para ello el proceso de licenciamiento y de ordenamiento de cómo iba a funcionar el sistema. Ese consenso, sin embargo, también convivió con algunas críticas importantes. Por una parte, algunas voces de las propias universidades manifestaron cierta nostalgia por una autonomía supuestamente vulnerada o cuestionamientos porque, para ellos, la reforma universitaria, en realidad, solo representaba una nueva forma de control estatal por parte de una nueva tecnocracia, y no tenía mayor impacto en el rol de la universidad como productora de conocimiento. Por otra parte, se manifestaron algunas críticas contra el rol regulador del Estado y las barreras burocráticas que generaría al limitar la operación del mercado universitario. Y también las de aquellos que cuestionaban que la ley no diferenciaba entre universidades, especialmente en el rol que se pedía que todas le dieran a la investigación. Pero esas posiciones no cuestionaban el consenso mayoritario existente, expresado en diversos artículos de opinión. Si bien las críticas a los procedimientos de una burocracia estatal siempre continuaron, durante la primera fase de implementación de la reforma existió un acuerdo acerca de la importancia de la SUNEDU para reordenar el sistema universitario, garantizando condiciones de calidad y un uso adecuado de los recursos.¹²

141

12 Consenso que, además, también se materializó en comunicados importantes cuando la SUNEDU estaba siendo amenazada. Tal es el caso del comunicado publicado en septiembre del 2019 por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y la Universidad del Pacífico, en el que expresaban su preocupación por que la Comisión de Educación del Parlamento solicitó facultades para investigar a la SUNEDU y por “la presión ejercida por actores individuales con intereses particulares”. Asimismo, defendieron la labor de la SUNEDU señalando que “ejerce una tarea crucial” en asegurar que las universidades públicas y privadas obtengan las condiciones básicas para ofrecer educación de calidad. Véase <https://canaln.pe/actualidad/sunedu-pucp-y-up-expresan-preocupacion-ante-posible-investigacion-n387872>

Un buen diseño organizacional que puso en el centro el valor de la autonomía de SUNEDU

La Ley 30220 contiene varias definiciones centrales que han ayudado a que la institución desarrolle con autonomía su trabajo técnico. Si bien el artículo 14 señala que la SUNEDU ejecuta sus funciones de acuerdo con las políticas y planes sectoriales aplicables, así como con los lineamientos del MINEDU, lo debe hacer siempre preservando su finalidad. En ese sentido, si bien en la norma se propone un alineamiento a las políticas definidas por el ente rector, para poder avanzar en esta reforma se interpretó la Ley –que afecta muchos intereses– poniendo por delante el cumplimiento de su finalidad, para lo cual debe ser siempre autónoma. Ese fue un mecanismo de protección necesario frente a posibles interferencias provenientes del ámbito político. Esa interpretación, además, se sustentaba en su propia definición. El artículo 12 de la Ley 30220 señala que la SUNEDU es un “Organismo Público Técnico Especializado adscrito al Ministerio de Educación”, pero con “autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa, para el ejercicio de sus funciones”. Solo mediante el ejercicio de su autonomía técnica puede cumplir con su finalidad, que es la de constituirse en “la autoridad central de la supervisión de la calidad bajo el ámbito de su competencia, incluyendo el licenciamiento y supervisión de las condiciones del servicio educativo de nivel superior universitario, en razón de lo cual dicta normas y establece procedimientos para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas del Sector Educación en materia de su competencia” (Ley 30220, artículo 22).

142

Esa naturaleza técnica se reforzaba con la importancia tanto del mecanismo de selección como de los roles de su Consejo Directivo. Si bien el superintendente es elegido por el ministro de Educación, la SUNEDU cuenta con un Consejo Directivo cinco de cuyos miembros son elegidos por concurso público en función de sus credenciales profesionales y académicas. Y ese Consejo, tal como se define en el artículo 17.1 de la ley, es “el órgano máximo y de mayor jerarquía de la SUNEDU. Es responsable de aprobar políticas institucionales y de asegurar la marcha adecuada de la entidad”. La selección de los miembros de ese Consejo se hizo siempre siguiendo los requerimientos de forma estricta y constituye uno de los procesos más importantes de la institución. En un contexto de tanta interferencia política y empresarial, era importante dar la señal de que las decisiones de SUNEDU no iban a obedecer a ese tipo de presiones, sino más bien se iban a sustentar técnicamente.

Por ello, no es casual que cada vez que ha surgido una crisis relacionada con alguna interferencia política, ha sido el Consejo Directivo el que ha

resuelto el asunto apostando por la institucionalidad. Ocurrió, por ejemplo, cuando llegó a la presidencia de SUNEDU una persona que contaba con el respaldo de la mayoría congresal, pero carecía de las credenciales académicas. El Consejo Directivo le pidió su renuncia y ello condujo a un cambio en la jefatura de la institución.¹³ Conscientes de la importancia y la autonomía de este Consejo, muchas iniciativas congresales contrarias a la reforma –tanto del Congreso 2016-2019 como del que inició sus labores en el 2020– intentaron controlar sus acciones independientes, sea buscando variar su composición o poniéndole por encima otras instancias.¹⁴

El respaldo de la opinión pública

Las decisiones que tomaba la SUNEDU no eran necesariamente populares. Quitarles la autorización de funcionamiento a universidades con estudiantes, muchos de ellos provenientes de sectores en situación de pobreza, podría ser considerado como una medida poco popular. Sin embargo, en un contexto marcado por un Congreso en contra y un Ejecutivo débil la mayor parte del tiempo, era importante contar con el respaldo de la opinión pública. Y eso se logró.

Al observar los artículos periodísticos sobre SUNEDU o la reforma universitaria entre el 2018 y el 2020 –tanto las noticias referentes a la opinión pública como los editoriales, sobre todo a partir del 2019–, se constata que eran, en su mayoría, neutros o positivos. A esto se agregan las encuestas de opinión. Según una encuesta de IPSOS del 2019, de las personas que conocían las funciones de SUNEDU, casi 7 de cada 10 confiaban en su trabajo. Un indicador poco visto de confianza hacia las instituciones, a pesar de las decisiones que se tomaban.

SUNEDU prestó mucha atención a los temas comunicacionales, para lo cual mantuvo su presencia en prensa, pero también directa entre la población. Sus acciones comunicacionales buscaban que quedara claro que la finalidad de todas sus actividades era el cumplimiento estricto de la Ley Universitaria y la apuesta por la calidad. Y que lo que habían hecho las universidades de baja calidad era utilizar una aspiración

13 Flor Luna Victoria fue designada como superintendente el 13 de febrero del 2018, en reemplazo de Lorena Masías. Ante una serie de cuestionamientos, y especialmente la aparición de evidencias de plagio, el Consejo Directivo de SUNEDU le pidió su renuncia el 28 de febrero del 2018.

14 Por ejemplo, el proyecto de Ley presentado el 24 de octubre del 2016 por el congresista aprista Velásquez Quesquén buscaba cambiar por completo la composición del Consejo Directivo de SUNEDU. O, más recientemente, el proyecto de Ley 5145/2020-Pe buscaba limitar la autonomía técnica de las decisiones del Consejo Directivo de SUNEDU mediante la creación de una instancia superior: el Consejo Nacional de Asuntos Universitarios, el cual tendría una conformación política.

legítima de los estudiantes y sus familias, pero para fines personales, empresariales o políticos, sin apostar por estándares de calidad. Esa narrativa promovió que se entendiera quiénes eran los responsables de este problema y contribuyó a que SUNEDU avanzara en sus decisiones. Fue importante también que, ante la ausencia de propuestas por parte del MINEDU durante los años 2017, 2018 y 2019 para hacer frente al problema de los estudiantes, SUNEDU emitiera una normativa que permitía la continuidad de los estudios, los traslados o las fusiones de universidades. Esta normativa diferenciaba la sanción a las universidades –al quitarles su licencia para que no se generaran más admisiones– de la oportunidad de los estudiantes de dichas casas de estudios de continuar o de trasladarse a otra universidad en el marco de un plan de cese. Ese plan era responsabilidad de las autoridades de las universidades denegadas y su incumplimiento tenía consecuencias administrativas y penales. Igualmente, fue importante señalar la validez de los grados de los estudiantes que terminaban en las universidades con licenciamiento denegado.¹⁵

144

Conforme SUNEDU avanzaba, se iba sumando, además, la percepción de que era una institución distinta en un país en el que predominaba el incumplimiento de la ley y la poca eficacia institucional. Frente a eso, se encontraba una institución que no respondía a intereses empresariales ni políticos, sino que, más bien, iba cumpliendo con su mandato incluso en circunstancias difíciles.

4. Algunas reflexiones sobre la continuidad de la reforma

Si bien SUNEDU ha logrado avances importantes, se trata todavía solo de la primera etapa: la del establecimiento de las condiciones básicas de calidad y de la supervisión de la legalidad en el sistema. Las universidades peruanas deben continuar mejorando. Es importante, por ello, seguir enmarcando este proceso en el contexto de una reforma universitaria que debe fortalecerse y ser sostenible. Es preciso continuar realizando los esfuerzos necesarios para mostrar que estamos frente a una reforma que intenta redefinir el papel de la universidad peruana buscando que genere conocimiento y nuevos saberes relevantes para el país y, al mismo tiempo, ofrezca a los jóvenes una buena formación profesional.

¹⁵ Por ejemplo, las resoluciones del Consejo Directivo 111-2018 (Reglamento de Proceso de Cese de Actividades), 112-2018 (Reglamento de Fusiones de Universidades), 079-2019 (que permitía traslados de estudiantes con menos de 72 créditos), 082-2019 (que permitía que las universidades utilizaran el 2% de su presupuesto de responsabilidad social para ayudar a estudiantes de universidades cuyo licenciamiento había sido denegado), entre otros.

Se cuenta para ello con un marco importante, al haberse promulgado la Política Nacional de Educación Técnica Productiva.¹⁶ Esa norma integra, por primera vez, la educación universitaria con las otras modalidades de educación superior. Al mismo tiempo, es relevante para continuar con el fortalecimiento de la universidad pública, pero también con la otra reforma pendiente: aquella relacionada con la educación técnica y productiva. Esas dos apuestas son sustantivas para mejorar la equidad en el acceso de estudiantes a la educación superior. La universidad pública debe poder continuar absorbiendo a más estudiantes sin comprometer la calidad, al mismo tiempo que tiene que legitimarse la educación técnica como una opción importante para los jóvenes.¹⁷ Si las condiciones de calidad para dicho nivel no se logran, habrá mucha más presión sobre el sistema universitario, dado el aumento en el egreso de la secundaria.

En el texto que sigue, daremos algunas ideas sobre las medidas que corresponden con el trabajo de SUNEDU.

Fortalecer la autonomía y el carácter técnico de la institución

Dada la importancia de la autonomía de SUNEDU para garantizar el cumplimiento de sus fines institucionales, cualquier iniciativa debe buscar fortalecerla. Es preciso mantener su autonomía técnica, acorde con su finalidad de ser la autoridad central para la supervisión de la calidad. Si bien la tensión con la autoridad política siempre va a existir –dado su diseño organizacional de estar adscrita a un sector–, sí ayudaría promover el surgimiento de más elementos que fortalezcan esa autonomía.

145

Esto se puede lograr, en primer lugar, con medidas que independicen el nombramiento del siguiente superintendente(a) por parte del Ejecutivo, lo que puede concretarse mediante diversas formas. Una de ellas es que el siguiente superintendente(a)¹⁸ sea nombrado por concurso público, y se mantengan los requisitos de independencia técnica, capacidad de gestión, y trayectoria académica y universitaria. Otra opción es que sea escogido entre los miembros del Consejo Directivo elegidos por concurso público.

En segundo lugar, se puede avanzar en la institucionalización de una carrera meritocrática dentro de la SUNEDU. Se trata de proteger al personal de los avatares de la política, y construir para ellos una carrera pública

16 Aprobada mediante el D. S. 012-2020-MINEDU el 31 de agosto del 2020.

17 El acceso a la educación superior en el Perú es bajo en comparación con otros países de la región. Solo 3 de cada 10 egresados de la educación básica transitan a la superior. De los alumnos matriculados en educación superior, la mayor parte están en la universidad (65%).

18 El actual superintendente tiene un mandato por tres años, hasta septiembre del 2023.

que les permita mantener su independencia y seguir con sus tareas formativas. Parte de dicho proceso consiste, además, en continuar con la agenda de relacionar a SUNEDU con instituciones internacionales que permitan la transferencia de capacidades. Ya existen convenios con algunas instituciones, pero es indispensable no solo mantener, sino también ampliar y profundizar esa línea de trabajo.

Para los fines del trabajo técnico y eficiente, se debe, a su vez, continuar con el fortalecimiento del sistema de información universitaria. En el 2020, se tomaron decisiones relevantes para evitar la duplicidad entre las diferentes instituciones comprometidas con el tema –SUNEDU, MINEDU, SINEACE– y dirigirse hacia un solo sistema integrado, interoperable, con competencias diferentes, bajo la rectoría del MINEDU.¹⁹ Avanzar en dicho sistema integrado es central en el propósito de proveer información útil y rápida para la gestión interna de los procedimientos –con lo cual se ganaría en eficiencia–, y también para promover un mejor acceso a la información por parte de la propia comunidad de estudiantes e investigadores.

Finalmente, en el aspecto técnico, SUNEDU debe seguir avanzando en el licenciamiento de programas de carreras prioritarias. El programa de Medicina fue un primer paso importante, pero quedan otros, tales como las Ingenierías y Educación. En el caso de Educación, dicha iniciativa debe ser parte de una reforma integral de la formación inicial docente, que no solo aborde los estudios en institutos, sino también en universidades.

Adecuar técnicamente la regulación a las transformaciones del sistema

La intensidad del control regulatorio se debe relacionar con la forma en que las universidades han hecho suyos o no los fines de la universidad. A mayor incorporación de esos fines –en la medida en que sean creencias compartidas y orienten los comportamientos cotidianos–, habrá menor necesidad de una regulación estricta (Meyer y Rowan, 2006). Los países con mejores sistemas universitarios requieren menos regulación, dado que son sistemas en los que la calidad está institucionalmente incorporada y forma parte de la cultura de las propias organizaciones.

En ese sentido, la regulación mediante el licenciamiento y la supervisión deben seguir manteniéndose fuertes hasta que las propias instituciones universitarias legitimen y hagan suyos los principios asociados a la vida universitaria: la generación de conocimiento, la importancia del mérito, la adecuación permanente a las circunstancias sociales, el uso

19 En octubre del 2020, se promulgó la R. M. 422-2020-MINEDU, que aprobó la norma técnica del Sistema Integrado de Información de la Educación Superior Universitaria (SIIESU).

razonable de los recursos, entre otros. Una vez que esas prácticas sean desarrolladas espontáneamente, las normas regulatorias deben empezar a flexibilizarse.

Finalmente, siempre promoviendo la mejora continua del sistema, las condiciones básicas deben incorporar en la normativa las adecuaciones y los aprendizajes vinculados al impacto de la pandemia. Ya en el 2020 se dieron pasos hacia ello en la línea de modificar la regulación sobre educación a distancia.²⁰ Sin embargo, todavía queda pendiente una reflexión importante sobre cómo nuestro sistema universitario transita hacia una transformación digital más allá de la respuesta a la emergencia, y cómo debe actuar la regulación frente a ello.

Reconocer la heterogeneidad de las universidades luego de su licenciamiento y su buen cumplimiento normativo

Luego de la primera ronda de licenciamiento, las normas y los procedimientos regulatorios se deben adecuar también a las diferentes situaciones de las universidades. Ello puede transformarse, asimismo, en un incentivo para la mejora. Por ejemplo, según el desempeño que vayan teniendo las universidades, se deben ir transfiriendo competencias de licenciamiento en la evaluación de universidades hacia la acreditación. Las universidades que demuestran un desempeño muy por encima de las condiciones básicas podrían no tener que pasar por otro licenciamiento, sino ir de frente a una acreditación. Si no la consiguen, podrían regresar hacia buscar su autorización.

147

Para ello, se debe garantizar una articulación fluida entre el proceso de licenciamiento y el de acreditación. Es preciso reconocerlos como dos mecanismos claramente diferenciados. La acreditación no puede otorgarse a universidades o programas que aún están en el nivel de condiciones básicas, sino reservarse para aquellas instituciones que ya lo superaron. Y viceversa: el licenciamiento no debe exigir resultados de excelencia. En resumen, la acreditación debería ubicarse más en los tramos de transición a la excelencia y en la excelencia, mientras que el licenciamiento podría vincularse a las autorizaciones para crear nuevas universidades, así como a la evaluación de las condiciones básicas de calidad de las existentes que aún no logran despegar a la excelencia. Ambos modelos de evaluación deben ser diseñados, entonces, en forma integrada.²¹

20 Por ejemplo, la Resolución 105 2020 de SUNEDU, en la que se publican disposiciones para la prestación del servicio educativo superior universitario en las modalidades semipresencial y a distancia, y el modelo de licenciamiento de programas en ambas modalidades.

21 Si bien la SUNEDU amplió por dos años la vigencia de las autorizaciones de funcionamiento de las universidades, su Consejo Directivo ya publicó, en septiembre del 2021, el segundo modelo de licenciamiento. Es importante la apuesta de buscar la mejora continua para

El mismo criterio puede aplicarse a otras normativas. Por ejemplo, a programas nuevos, filiales nuevas. Con esa confianza, se puede ir pasando de normas *ex ante* a supervisiones *ex post*. Es decir, que las universidades que exhiben un desempeño mayor que las condiciones básicas de calidad puedan crear programas nuevos o filiales solo informando acerca de ello, pero sin necesidad de pedir autorización previa, y SUNEDU esté atenta a posibles denuncias acerca de esos programas o filiales, sobre todo si dejan de ofrecer por lo menos condiciones básicas de calidad. Es importante que se vaya construyendo un sistema universitario que genere más confianza y, por tanto, como se señaló anteriormente, haya menos necesidad de aplicar una regulación intensiva. ●

Referencias bibliográficas

Baker, D. y Lenhardt, G. (2008). The institutional crisis of the German research university. *Higher Education Policy*, 21(1), 49-64.

Benavides, M., Arellano, A. y Zárate, S. (2019). Market and government-based higher education reforms in Latin America: the cases of Peru and Ecuador 2008-2016. *Higher Education* 77, 1015-1030.

148 Benavides, M., Chávez, C. y Arellano, A. (2016). La construcción política e institucional de la reforma universitaria: los casos del Perú y Ecuador. En Santiago Cueto (Ed.). *Innovación y calidad en educación en América Latina* (pp. 155-194). Iniciativa Latinoamericana para la Investigación de Políticas Públicas (ILAIPP).

Benavides, M., León, J., Haag, F. y Cueva, S. (2015). *Expansión y diversificación de la educación superior universitaria, y su relación con la desigualdad y la segregación*. Documentos de Investigación, 78. GRADE.

Bernasconi, A. (2010). Chile's dominant private higher education. *ASHE Higher Education Report: The Global Growth of Private Higher Education*, 36(3), 23-35.

Bernasconi, A. (2008). La crisis del modelo latinoamericano de la universidad. En J. J. Brunner y C. Peña (Eds.). *Reforma de la educación superior* (pp. 47-85). Ediciones Universidad Diego Portales.

Blackmur, D. (2007). The public regulation of higher education qualities: rationale, processes and outcomes. En D. F. Westerheijden, B. Stensaker, y M. J. Rosa (Eds.). *Quality assurance in higher education: trends in regulation, translation and transformation* (pp. 15-46). Springer.

seguir fortaleciendo el sistema, aunque hay aspectos que pueden seguirse coordinando con SINEACE en términos de una clara diferenciación de competencias.

Brunner, J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencia. *Revista de Educación*, 355, 137-159.

Clark, B. R. (1983). *The higher education system: academic organization in cross national perspective*. University of California Press.

Dobbins, M. (2011). *Higher education policies in central and eastern Europe: convergence towards a common model?* Palgrave Macmillan UK.

Dobbins, M. y Knill, C. (2014). *Higher education governance and policy change in Western Europe: international challenges to historical institutions*. Palgrave Macmillan.

García, C. (2003). Balance de la década de los '90 y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la educación superior. En M. Mollis (Comp.). *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero* (pp. 17-38). CLACSO.

Krücken, G. y Meier, F. (2006). Turning the university into an organizational actor. En G. S. Drori, J. W. Meyer y H. Hwang (Eds.). *Globalization and organization: world society and organizational change* (pp. 241-257). Oxford University Press.

Labaree, D. F. (2007a). *Education, markets, and the public good*. Routledge.

Labaree, D. F. (2007b). *Understanding the rise of American higher education: how complexity breeds autonomy*. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=8E72584597E35EA62956EE80B721B708?doi=10.1.1.485.6425&rep=rep1&type=pdf>

Lora, E., Stein, E., y Tommasi, M. (2006). Panorama general. En E. Stein, M. Tommasi, K. Echebarría, E. Lora y M. Payne (Coord.). *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. BID, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University y Editorial Planeta Mexicana.

Meyer, H. D. y Rowan, B. (2006). *The new institutionalism in education*. State University of New York Press.

Mollis, M. (2010). Las transformaciones de la educación superior en América: identidades en construcción. *Educación Superior y Sociedad*, 15(1), 11-23.

Musselin, C. y Texeira, P. N. (2014). Introduction. En C. Musselin y P. N. Texeira (Eds.). *Reforming higher education: public policy design and implementation* (pp. 1-17). Higher Education Dynamics, 41. Springer.

Navarro, J. C. (2006). Dos clases de políticas educativas. En E. Stein, M. Tommasi, K. Echebarría, E. Lora y M. Payne (Coords.). *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. BID, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University y Editorial Planeta Mexicana.

Neave, G. (1998). The evaluative state reconsidered. *European Journal of Education*, 33(3), 265-284.

Sabatier, P. (2005). From policy implementation to policy change: a personal odyssey. En A. Gornitzka, M. Kogan y A. Amaral (Eds.). *Reform and change in higher education: analysing policy implementation* (pp. 17-34). Springer.

Schofer, E. y Meyer, J. (2005). The worldwide expansion of higher education in the twentieth century. *American Sociological Review*, 70(6), 898-920.

SUNEDU (2020). *Segundo informe bienal sobre la realidad universitaria peruana*.

Tribunal Constitucional (2008). *Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional del Perú 00017-2008*. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/4D4A710533289755052586F20078B54E/\\$FILE/00017-2008-AI.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/4D4A710533289755052586F20078B54E/$FILE/00017-2008-AI.pdf)



Los caminos de la exclusión: las transiciones hacia la vida adulta entre jóvenes urbanos vulnerables



Lorena Alcázar y María Balarín

Las transiciones a la adultez son un momento crucial en la vida de los jóvenes, pues marcan de manera decisiva su trayectoria futura. La inserción en el mundo de la educación superior y del trabajo, así como la paulatina independización y eventual formación de una familia, son todos procesos que se definen en la etapa de transición. Muchos jóvenes atraviesan este proceso partiendo de situaciones de fuerte vulnerabilidad económica, social y emocional, que los llevan a insertarse en forma precaria en el mundo laboral y adulto.

151

Durante las últimas décadas, el uso del término *nini* –que hace referencia a los jóvenes que no estudian ni trabajan– se ha globalizado y se ha instalado también en las discusiones académicas y políticas de los países en vías de desarrollo. En el Perú, como en muchos otros países, se usa como indicador de la vulnerabilidad de los jóvenes. Sin embargo, aunque el concepto y el indicador pueden ser útiles, se trata de un término demasiado “grueso”, que no diferencia claramente entre jóvenes cuyas características y problemáticas son distintas, y que excluye al creciente conjunto de jóvenes involucrados en trabajos precarios.

La utilización del término *nini* en un contexto como el peruano, donde la informalidad laboral alcanza al 70% de la PEA y casi al 80% de la PEA juvenil, plantea algunos retos específicos. Si lo que el término busca es visibilizar a los jóvenes vulnerables a la exclusión social, resulta aún más necesario incluir en la categoría a los trabajadores más precarios del sector informal que, aunque en estricto podrían no calificar como ninis, pueden presentar trayectorias en extremo vulnerables. Algo similar plantea

Furlong (2006), quien reclama que la conceptualización tradicional de los ninis deja fuera a los trabajadores precarios de los países desarrollados.

La precariedad, entonces, y no solo la inactividad, se convierte en un punto crucial para entender la vulnerabilidad de los jóvenes. La inserción en empleos precarios configura transiciones de alto riesgo, que penalizan no únicamente el presente, sino también el futuro de los jóvenes, el cual tenderá también a ser precario y con un nivel muy bajo de protección social.

En este ensayo, nos centramos en los jóvenes vulnerables urbanos considerando tanto a los ninis –y a los diferentes grupos con distintos niveles de vulnerabilidad ubicados al interior de esta categoría– como a los jóvenes involucrados en trabajos informales, inestables y precarios, quienes, al igual que los primeros –o quizás aún más–, corren un alto riesgo de exclusión social.

Los jóvenes han sido uno de los grupos más golpeados por la pandemia del COVID-19, y enfrentan riesgos no solo en el acceso al empleo –en especial al empleo no precario–, sino también en su tránsito por la educación superior. Lograr que su inserción precaria en el mundo laboral no se vuelva permanente es un objetivo de política importante.

Nuestro análisis parte de la idea de que la desconexión o la inserción precaria en el mercado laboral son fenómenos multicausales, en los cuales interactúan diferentes conjuntos de factores para configurar trayectorias más o menos vulnerables. En este contexto, sin embargo, discutimos algunos de los principales eventos –como el embarazo temprano, los cambios familiares o las trayectorias educativas turbulentas– que pueden desembocar en la desconexión o en la inserción precaria en el mercado laboral.

Más allá de las consecuencias de este tipo de trayectorias en la vida de los jóvenes, la desconexión y la inserción precaria en el mercado laboral generan un fuerte impacto en los patrones de inclusión y exclusión social, así como en la cohesión social en general, pues la precariedad erosiona instituciones fundamentales, como la ciudadanía.

1. La vulnerabilidad de los jóvenes más allá de los ninis

En años recientes, la categoría *nini* –los jóvenes que no estudian ni trabajan– se ha convertido en uno de los principales lentes tanto para conceptualizar la vulnerabilidad de los jóvenes urbanos como para pensar en políticas que puedan enfrentarla. Se trata, sin embargo, de

una categoría sumamente problemática, que “combina grupos con experiencias, características y necesidades muy distintas” (Furlong, 2006, p. 554). Incluye, por ejemplo, a los jóvenes que están buscando un trabajo y a los que no, así como a aquellas –generalmente son mujeres– dedicadas al trabajo doméstico y de cuidado, que si bien están claramente “ocupadas”, suelen no ser remuneradas. La categoría *nini*, además, no distingue entre quienes son vulnerables y quienes no lo son; es decir, un joven de nivel socioeconómico alto que no estudia ni trabaja por voluntad propia se considera de la misma manera que un joven poco calificado que no logra insertarse en el mercado laboral.

Más allá de esto, el énfasis en los ninis es claramente insuficiente para abordar el fenómeno de la vulnerabilidad de los jóvenes urbanos, pues no presta atención al creciente conjunto de jóvenes que se insertan y se ven “atrapados en formas inferiores de empleo”. Es decir, quienes



Lorena Alcázar

Lorena actualmente está enfocada en temas relacionados con la inclusión social, la problemática de género y el cierre de brechas. Entre estas cuestiones, le interesa particularmente la realidad de los jóvenes, los migrantes y otros grupos vulnerables. Además de realizar extensos estudios sobre políticas sociales, educación, salud y pobreza, ha participado en investigaciones y consultorías para el diseño de programas sociales. Tiene numerosas publicaciones en torno a estos temas.

Durante su carrera ha sido vicepresidenta del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN), profesora e investigadora de la Universidad del Pacífico, economista en el Banco Mundial, investigadora visitante en Brookings Institution y asesora del Ministerio de Economía y Finanzas en temas vinculados a política social. Actualmente es investigadora principal de GRADE.

Lorena es Ph. D. y máster en Economía por Washington University in St. Louis. Tiene un diploma de estudios avanzados en Economía Internacional e Investigación de Políticas por el Kiel Institute for the World Economy. Es licenciada en Economía por la Universidad del Pacífico.

“ocupan posiciones precarias en el mercado laboral” y permanecen estancados “en trabajos inseguros sin experimentar desempleo a largo plazo” (Furlong, 2006, p. 555).

En vista de las transformaciones en los mercados laborales, la precariedad –y los riesgos que esta implica para las trayectorias de vida de los jóvenes– se ha convertido en un importante foco de estudio (Standing, 2016; Strauss, 2017). Esta ha sido conceptualizada no solo como una condición específicamente vinculada a la situación laboral, sino también como una “condición de vulnerabilidad relativa a las contingencias y a la imposibilidad de predecir” (Ettlinger, 2007, p. 3) que se ha vuelto común en las sociedades contemporáneas.

La evidencia proveniente de países desarrollados apunta a que los cambios en los mercados laborales, así como en los regímenes de bienestar alrededor del mundo,¹ están generando un creciente número de jóvenes con trayectorias precarias, incluso entre aquellos que cuentan con estudios superiores, cuyos futuros estarán marcados por el riesgo y la desprotección social. Esto, que aparece como una novedad en contextos con mercados laborales extensos y Estados funcionales, es una característica común en muchos países del Sur Global como el Perú. En estos países, “las relaciones entre los trabajadores, el Estado y la sociedad” han estado “marcadas por formas limitadas de ciudadanía” (Munck, 2013, p. 752) y las personas han tenido, tradicionalmente, que recurrir a “estrategias de vida complejas que combinan los salarios con otras formas no-asalariadas de ingresos [...]” (Scully, 2016, p. 166).

Las transiciones hacia la vida adulta que ocurren en condiciones precarias e inseguras son una problemática especialmente relevante para aquellos países que –como el Perú– atraviesan por un bono demográfico que debería ser aprovechado como un importante motor para el desarrollo. Desafortunadamente, muchos jóvenes transitan y se insertan en la economía de un modo sumamente precario.

La literatura internacional muestra que la desconexión y el establecimiento de trayectorias precarias entre los jóvenes son fenómenos multidimensionales, que se ven afectados por una variedad de factores entre los que se incluyen no solo la educación y las oportunidades laborales, sino también las condiciones de vida y el entorno local en el que

1 Nos referimos al conjunto de relaciones recíprocas entre instituciones políticas, estructura económica y política social que generan determinado balance o resultado de bienestar. Estas se han inclinado marcadamente hacia el mercado como principal medio para asegurar el bienestar, lo que ha generado desigualdad y desprotección en muchos grupos poblacionales.

se desenvuelven, sus responsabilidades de cuidado y la disponibilidad de servicios para atender a los niños o a los adultos mayores (Hardgrove et al., 2014). La inserción en trabajos precarios y la condición de ser nini son, además, fenómenos con fuertes diferencias según el género y la etnicidad (Strauss, 2017), pues las mujeres y los migrantes –externos e internos– tienden a estar sobrerrepresentados en estas categorías.

Diversos estudios se enfocan en los factores de riesgo asociados a ser un joven vulnerable, referidos a nini o a otras aproximaciones a la vulnerabilidad. Entre los principales se encuentran la condición socioeconómica del hogar, el embarazo o convivencia temprana, algunas variables educativas –en especial la deserción escolar–, problemas de salud, entre otros. Respecto a la condición socioeconómica de los hogares, destacan la condición de



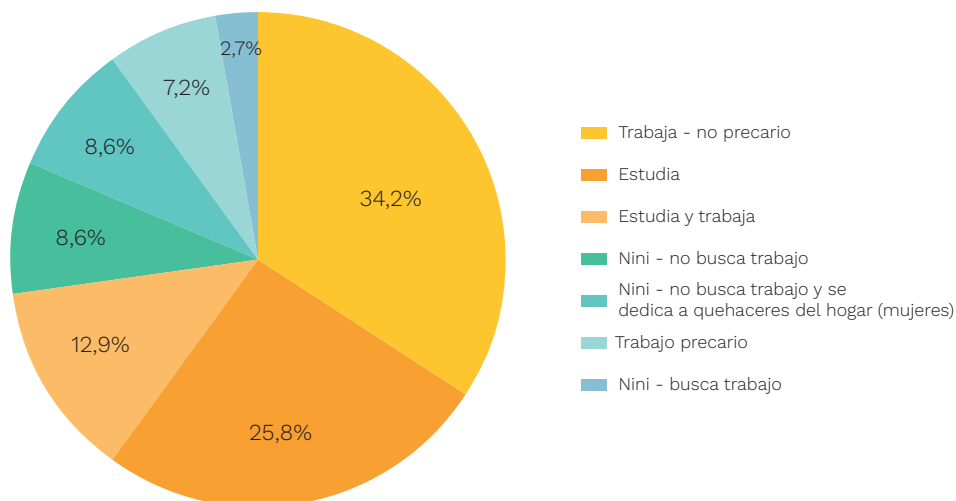
María Balarín

María aborda los procesos educativos desde una mirada sociológica, y tomando en cuenta el papel que juega la economía política en su desarrollo. Es desde este enfoque que analiza cómo se formulan e implementan las políticas y reformas educativas. Ha estudiado la privatización “por defecto” de la educación, el surgimiento de las escuelas privadas de bajo costo y las consecuencias que ha tenido su proliferación en el panorama educativo. También en esta línea, ha analizado la manera en que los mercados educativos generan una segregación educativa según el nivel socioeconómico de los estudiantes. Su interés en la formación de la ciudadanía la ha conducido a explorar las contradicciones entre la ciudadanía que se vive y la que se aprende en la escuela. Además, ha observado la transición a la vida adulta de jóvenes urbanos vulnerables en países cuyas sociedades son excluyentes. Ha dedicado varias investigaciones a analizar cómo se produce la investigación social en países en vías de desarrollo, y el papel que juegan las dinámicas de género en estos procesos.

María es Ph. D. en Política Educativa por University of Bath, máster en Estudios Psicoanalíticos por University of Essex y bachiller en Filosofía por la PUCP. Ha sido profesora-investigadora asociada del Departamento de Educación de University of Bath, y actualmente es investigadora principal y directora de Investigación en GRADE.

Gráfico 1

Estatus de actividad. Jóvenes urbanos de 15 a 29 años



Fuente: ENAHO 2015.

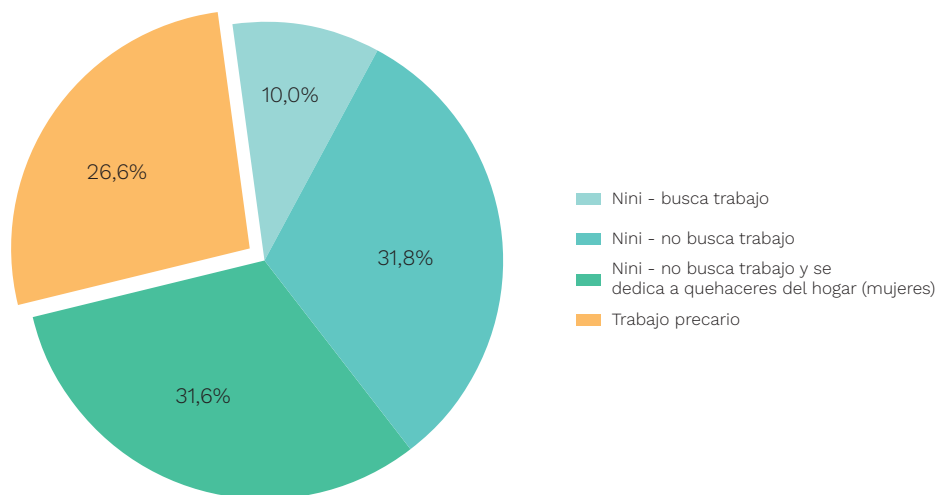
156

pobreza, el bajo nivel educativo de los padres –en particular de la madre– y la mala calidad de las relaciones en la familia (Alfieri et al., 2015; Baron et al., 2016; Bynner y Parsons, 2002). Otro factor que se repite en los diversos estudios es la deserción escolar o bajo nivel educativo alcanzado por los jóvenes, como lo identifican Bynner y Parsons (2002) y Maguire (2015) para Inglaterra, y De Hoyos et al. (2016) para los países de América Latina. En el caso de las mujeres, la deserción escolar también se relaciona con el embarazo adolescente, un factor de riesgo altamente asociado a la condición de nini y de vulnerabilidad en diversos estudios. En el Perú, Málaga et al. (2014) encuentran que tres cuartas partes de los ninis identificados son mujeres, probabilidad que se incrementa si están casadas o emparejadas, si tienen hijos y si su nivel educativo es bajo.

La inserción precaria en el mercado laboral, entonces, no es producto solo de las biografías individuales, sino que está marcada por factores estructurales, que van desde la pobreza y la naturaleza de los contextos –urbano-marginales– hasta las oportunidades generadas –o no– por las políticas públicas (Antonucci y Hamilton, 2014). Por otro lado, la precariedad hace referencia no solo a determinados modos de inserción o desconexión del mundo del trabajo, sino también a las experiencias que esas modalidades de empleo –o desempleo– generan. La precariedad tiene, pues, “tanto una dimensión objetiva como una dimensión subjetiva” (Masquelier, 2019).

Gráfico 2

Jóvenes urbanos vulnerables



Fuente: ENAHO 2015.

En palabras de Bourdieu et al. (1963, p. 66), la precariedad es una forma de vida “vivida bajo el signo de lo provisional”, en la que hay una “discontinuidad en el tiempo y en el espacio”. La incertidumbre que produce la precariedad tiene, así, un impacto importante en la orientación de las personas hacia el futuro, así como en su capacidad de planificar y tener aspiraciones (Appadurai, 2004).

157

2. ¿Quiénes son los jóvenes urbanos vulnerables en el Perú?

En el año 2019, más de 8 millones de personas en el país tenían entre 15 y 29 años de edad. De esta población, el 46% estaba trabajando; el 25%, estudiando; el 11,5%, estudiando y trabajando; y el 16,8%, ni trabajando ni estudiando (nini). La población que ni estudia ni trabaja alcanza 1 400 000 jóvenes de 15 a 29 años de edad. De este total, 66,8% son mujeres; y 33,2%, hombres.

Como dijimos, el uso de la clasificación *nini* como indicador de vulnerabilidad presenta limitaciones importantes, en especial en un contexto como el peruano. Por un lado, deja de lado a jóvenes que no están desempleados según una definición estricta, pero que se desempeñan en ocupaciones precarias, sin ninguna perspectiva de mejora o transición hacia un empleo de calidad. Por otro lado, esconde bajo una sola categoría a grupos sumamente heterogéneos, para los cuales se requieren diferentes políticas. Así, entre los ninis podemos distinguir, en primer lugar, al subgrupo

Tabla 1

Jóvenes urbanos, ninis y trabajadores precarios según sexo, grupo de edad, logro educativo y condición de pobreza (%)

	Nini: se dedica a quehaceres del hogar	Nini definición tradicional	Trabajo altamente precario	Total de jóvenes urbanos vulnerables	Todos los jóvenes urbanos
Sexo					
Hombre	0,0	36,4	33,6	35,6	49,4
Mujer	100,0	63,6	66,4	64,4	50,6
Grupo de edad					
15 a 19	22,9	36,1	26,90	33,7	35,9
20 a 24	35,9	34,0	30,8	33,2	34,3
25 a 29	41,2	29,8	42,3	33,2	29,8
Nivel educativo					
Primaria incompleta	5,3	5,5	5,8	5,6	2,3
Primaria completa	5,9	4,2	6,9	4,9	2,7
Secundaria incompleta	19,7	12,4	16,9	13,6	22,2
Secundaria completa	47,1	55,1	48,2	53,2	33,9
Superior	22,0	22,9	22,1	22,7	39,0
Nivel de pobreza					
Pobre extremo	1,6	1,1	2,2	1,4	0,8
Pobre no extremo	23,3	17,3	20,6	18,2	12,5
No pobre (con riesgo de caer en la pobreza)	40,8	37,9	41,7	38,9	32,1
No pobre (sin riesgo de caer en la pobreza)	34,4	43,7	35,4	41,5	54,6

Fuente: ENAHO 2015.

que no busca trabajo y se dedica a quehaceres del hogar, compuesto principalmente por mujeres. Ellas representan el 45% del total de ninis en el país. Por otro lado, entre los trabajadores jóvenes urbanos, más del 73% de ocupados cuentan con un empleo informal, y aproximadamente el 36% de ellos reciben un ingreso menor que la remuneración mínima vital, según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del 2015.

En el estudio que realizamos en el 2018 (Alcázar et al., 2018), identificamos a los jóvenes urbanos que trabajan, pero en condiciones muy precarias: en el sector informal, con ingresos por debajo del mínimo legal y en condiciones de inestabilidad. Los gráficos 1 y 2 muestran el total de la población de jóvenes y luego se coloca la lupa sobre aquellos que podemos calificar de urbanos vulnerables. Lo común es hacer referencia al grupo de ninis –sombreado con tonalidades de azul– como *proxy* de los jóvenes vulnerables. Sin embargo, sobre la base de los criterios definidos anteriormente, se puede identificar al grupo de trabajadores precarios –sombreado de verde–. Tomando esta definición ampliada –que incluye a ninis y a trabajadores precarios–, el total de jóvenes urbanos vulnerables conformaría un poco más de un cuarto de la población de jóvenes urbanos. Asimismo, en la segunda ilustración vemos que, en el grupo de los vulnerables, los trabajadores precarios representan el 26,5% del total; y las mujeres ninis que se dedican exclusivamente a quehaceres del hogar, el 31,6%.

159

En la tabla 1, observamos una caracterización de todos los jóvenes de 15 a 29 años según el estatus de actividad en el que se encuentran. La caracterización se realiza por sexo, grupo de edad, logro educativo y condición socioeconómica del hogar en el que viven.² Podemos resaltar dos temas. Primero, notamos que, en coincidencia con lo que señala la literatura, en la categoría *nini* más de la mitad son mujeres (63,6%). Sin embargo, la categoría de quienes se dedican a los quehaceres del hogar está compuesta en su totalidad por mujeres, mientras que lo que queda de ninis –los que comprende la definición más tradicional– son, en su mayoría, hombres. Segundo, la mayoría de los ninis han culminado la educación secundaria; esto indica que están en una situación de transición, en la cual los jóvenes deben optar por seguir estudiando o trabajar, en muchos casos sin muchas oportunidades en ninguna de ambas opciones.

2 La clasificación según estatus de pobreza se realiza utilizando cuatro categorías. Las categorías de *pobre no extremo* y *pobre extremo* son estándar, y siguen las líneas de pobreza y pobreza extrema. Los *no pobres* se subdividen en dos categorías: *inseguros* y *seguros*, siguiendo la metodología de Herrera Zúñiga y Cozzubo Chaparro, A. (2016). El estatus de *inseguridad* denota que el individuo pertenece a un hogar con una probabilidad mayor del 10% de caer en pobreza.

Asimismo, es importante resaltar que tanto los ninis como los trabajadores precarios comparten características similares. En ambos casos, más del 60% son mujeres y alrededor del 50% han culminado la educación secundaria; además, solo el 22% de este grupo han terminado o están cursando estudios superiores, a diferencia de lo que ocurre con el total de jóvenes, en el cual alrededor del 40% están cursando educación superior o ya concluyeron sus estudios superiores.

Asimismo, la distribución de esta población en las categorías de pobreza es muy similar entre sí y al mismo tiempo diferente que la del total de jóvenes urbanos, ya que las tasas de pobreza son mayores en el caso de los ninis y los trabajadores precarios. Además, al ampliar el alcance de los ninis como *proxy* de vulnerabilidad –incluyendo a los trabajadores altamente precarios–, la prevalencia de jóvenes urbanos vulnerables aumenta más en los grupos socioeconómicos menos favorecidos, lo que ratifica la importancia de incluir a los jóvenes precarios en el grupo considerado vulnerable. Así, mientras que para el grupo de no pobres seguros –sin riesgo de caer en la pobreza– la proporción aumenta de 15,9% ninis a 21,3% urbano-vulnerables, en el grupo de pobres extremos la tasa aumenta de 29,5% ninis a 52,4% urbano-vulnerables. Esto es, la prevalencia del trabajo precario es mayor entre los pobres.

160

3. Determinantes de la vulnerabilidad entre los jóvenes urbanos

La revisión de la literatura internacional y nacional, así como algunos de nuestros estudios recientes sobre jóvenes urbanos vulnerables, nos permiten identificar los principales factores asociados a la condición de vulnerabilidad de este grupo.

Los principales factores asociados a la condición de vulnerabilidad de los jóvenes están relacionados con la estructura familiar y las características del hogar del que provienen. El primer factor es el de la pobreza del hogar, determinante para las oportunidades que las familias pueden brindar a sus hijos en cuanto a alimentación, acceso a servicios y educación; esto coincide con una serie de estudios en los que se identifican los factores asociados a los ninis (De Hoyos et al., 2016; Maguire, 2015). A esto se suma el nivel educativo de los padres, el cual también aparece como un factor clave en algunos estudios (Alfieri et al., 2015). Otro factor relevante asociado al hogar y la trayectoria en la niñez es la migración; esta representa un *shock* que altera de cierta manera la trayectoria educativa de los hijos y la trayectoria laboral de los padres. Algo similar ocurre cuando hay abandono, enfermedad o muerte de alguno de los

padres, lo que habitualmente –cuando no se cuenta con apoyo de la familia o de las redes– genera un fuerte *shock* económico para la familia, que se convierte en monoparental.

Otro conjunto importante de factores asociado es el relacionado con la trayectoria escolar, en especial la repitencia y la deserción. La literatura sobre vulnerabilidad de los jóvenes en general –y sobre ninis en particular– muestra que muchos de ellos no completaron sus estudios, lo cual les genera una serie de dificultades para acceder a trabajos estables y de calidad. En una serie de estudios (Alcázar et al., 2018; Bynner y Parsons, 2002; Maguire, 2015; Vasile y Anghel, 2015) se encuentra que no haber concluido la educación básica es uno de los factores de riesgo más importantes. De hecho, según uno de nuestros estudios recientes (Alcázar et al., 2018), la deserción –no haber completado la educación básica– incrementa en 65% las probabilidades de ser joven urbano vulnerable –46% de ser ninis y 48% de ser un trabajador precario–. La trayectoria educativa de los jóvenes está, a su vez, asociada a trayectorias educativas “turbulentas” (Beabout, 2012), caracterizadas por cambios frecuentes de escuela, así como por asignación de responsabilidades domésticas –entre las mujeres– y económicas –entre los hombres– que los jóvenes deben asumir desde muy temprano en hogares desfavorecidos (Alcázar et al., 2018).

Factores que influyen en la trayectoria de los jóvenes urbanos vulnerables

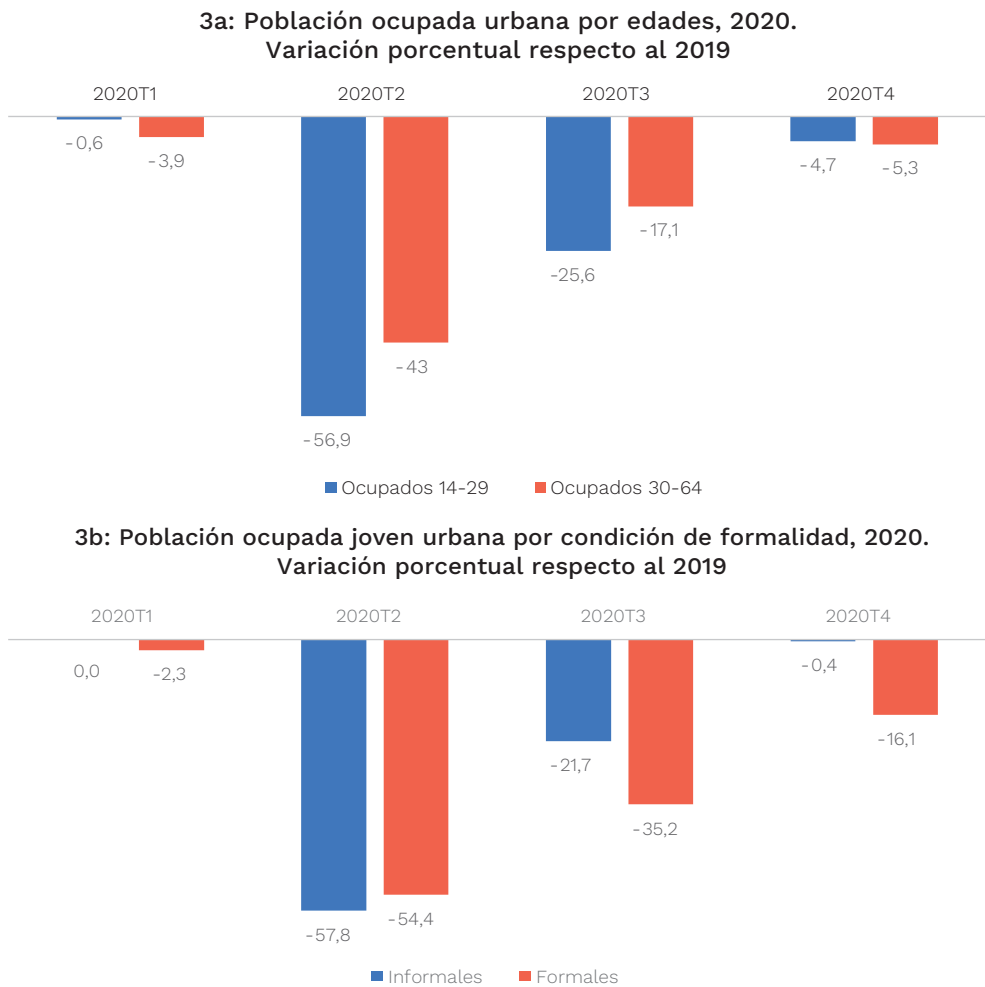
De la esfera familiar • Hogar monoparental por abandono o ausencia de los padres • Diferencias de género en las responsabilidades económicas o de cuidado en el hogar de origen • Bajo nivel educativo del jefe de hogar • Condición de pobreza del hogar • Migración		
De la trayectoria educativa • Bajo nivel educativo/deserción • Turbulencia escolar • Repitencia	De la transición a la adultez • Convivencia temprana • Embarazo (e hijos)	De la salud • Enfermedad crónica • Accidente
Del contexto • Pobreza y precariedad de la zona • Inseguridad		

Igualmente relevantes para la vulnerabilidad de los jóvenes urbanos son los factores asociados con el pase prematuro a la condición de “adulto” durante la juventud, tales como asumir nuevas responsabilidades asociadas a la independencia económica, la maternidad y paternidad, así como la convivencia (Hardgrove et al., 2014). La literatura muestra que la convivencia –o matrimonio– y maternidad tempranas incrementan la probabilidad de las mujeres de convertirse en ninis (Baron et al., 2016; De Hoyos et al., 2016). Para el Perú, se señala que ser mujer, estar casada o conviviendo, y presentar mayores posibilidades de procrear hijos son algunos de los factores de riesgo para convertirse en ninis. En los modelos separados por género, sin embargo, identificamos efectos diferenciados (Alcázar et al., 2018). La presencia de niños pequeños genera, por un lado, presión económica en los hombres por conseguir una fuente de ingresos mayor o más estable; y por otro, que la mujer dedique su tiempo al cuidado de ellos. En el caso de las mujeres, debido a las dificultades propias del mercado laboral y sus respectivos contextos, les es imposible encontrar empleos cerca de sus hogares o que sean compatibles en horarios, por lo que dejan de trabajar o acceden a trabajos precarios que pueden realizar sin descuidar a los hijos. Para el caso de las mujeres, la precariedad de sus trayectorias está marcada por la convivencia temprana y –en especial– por el embarazo temprano, que desencadena no solo la deserción escolar, sino también la imposibilidad de retomar los estudios básicos, de seguir estudios superiores o de acceder a trabajos estables, todo lo cual consolida una trayectoria de vida precaria.

Otro grupo de factores asociados muy relevante es el relacionado con la salud, tanto física como mental. Los problemas de salud de los ninis se han estudiado principalmente desde la Psicología, y se relacionan con temas de salud mental y adicciones como antecedentes a la deserción escolar o a la desvinculación de la esfera laboral (Baggio et al., 2015; Benjet et al., 2012; Lees, 2009). Otros estudios resaltan también la discapacidad como un importante antecedente entre jóvenes ninis (Mascherini, 2019). En nuestro caso, el análisis cuantitativo longitudinal realizado como parte de un estudio sobre jóvenes ninis y precarios (Alcázar et al., 2018), mostró que padecer una enfermedad crónica incrementa en 14% la probabilidad de que un joven sea urbano-vulnerable. Esta probabilidad es más fuerte aun (25%) en el caso de los ninis, dado que las enfermedades pueden impedir por completo el acceso al mercado laboral.

Un último conjunto de factores –quizás de los menos estudiados en la literatura, pero que surgió con claridad en la investigación antes mencionado– se relaciona con la influencia del contexto local en las trayectorias

Gráfico 3
 Población ocupada en el 2020



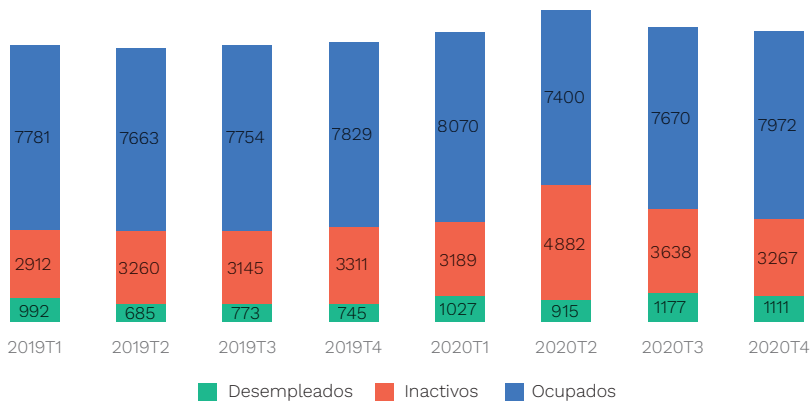
Fuente: ENAHO 2019-2020.

de vida de los jóvenes ninis y precarios. El contexto local resulta un elemento clave que repercute no solo en las relaciones que establecen los jóvenes con sus pares y con el mundo adulto, sino que influye muy claramente en el acceso a oportunidades, de manera incluso más marcada en el caso de las mujeres. Por un lado, en las zonas urbanas marginales resulta difícil acceder a la información sobre posibles oportunidades –de empleo, estudios, etcétera–. Por otro, las dificultades de transporte, así como la ausencia de mercados laborales cercanos, constriñen las posibilidades de movimiento y el acceso a empleos, en especial para las mujeres. La falta de infraestructura y la degradación ambiental en muchas

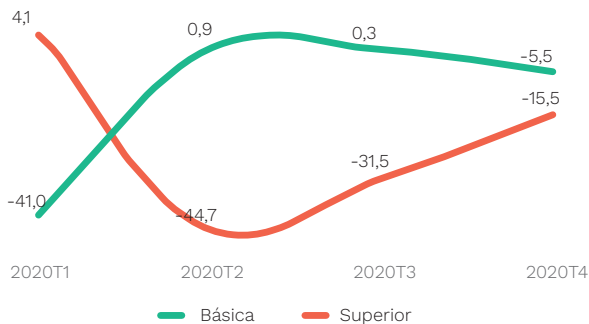
Gráfico 4

Evolución de la inactividad de los jóvenes urbanos durante la pandemia COVID-19

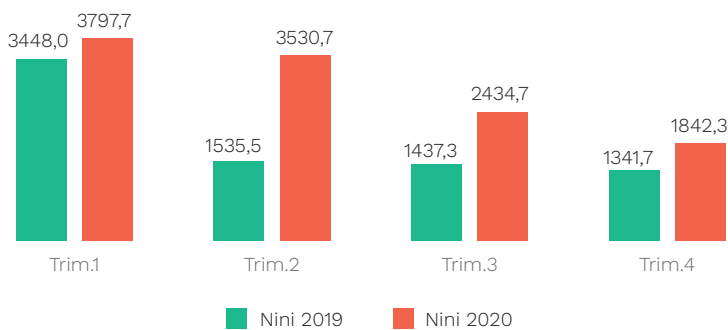
4a: Condición laboral de la población joven nacional (miles de personas)



4b: Población estudiantil joven (variación porcentual 12 meses)



4c: Población juvenil nini (miles de personas)



Fuente: ENAHO 2019-2020.

de estas zonas, sumadas a la pobreza generalizada, pueden tener efectos negativos tanto en la salud mental de los jóvenes como en su capacidad de forjar aspiraciones. Así, la vulnerabilidad de muchos jóvenes ninis –en especial de aquellos que no buscan trabajo–, así como la de los jóvenes precarios, se asocia a comunidades caracterizadas por la inseguridad, los robos, la presencia de pandillas y el consumo de drogas, en las que es difícil acceder a oportunidades de trabajo decente.

Es importante señalar que no existe un solo factor o conjunto de factores que, por sí solo, explique por qué la trayectoria de un joven desemboca en la condición de transformarse en ninis o precario. Si bien existen elementos comunes que contribuyen a configurar situaciones de estabilidad o inestabilidad en las trayectorias, es el momento en que estos factores intervienen, la manera cómo se encadenan unos con otros, y los recursos –familiares, individuales– con los que cuentan los jóvenes los que determinan diferentes resultados (Alcázar et al., 2018). La condición de ser ninis o precario es, pues, un fenómeno multicausal fuertemente marcado por el contexto en el que viven los jóvenes, por sus circunstancias familiares, por sus relaciones sociales, por las características de las instituciones a las que acceden –en especial de la escuela–, por *shocks* que enfrentan, así como por factores estructurales, como las dinámicas socioeconómicas y el entorno de políticas existentes en determinado país (Brown et al., en prensa).

165

4. El impacto de la pandemia COVID-19 en los jóvenes urbanos

Durante el 2020, la pandemia del COVID-19 ha tenido un efecto devastador sobre las economías de los hogares peruanos,³ y los jóvenes han sido uno de los grupos más afectados. Inclusive en países desarrollados, los jóvenes son quienes más rápidamente pierden el empleo y la participación laboral durante una crisis. En Estados Unidos, por ejemplo, la generación Z –16 a 24 años– ha enfrentado la más alta probabilidad que otras cohortes de perder el empleo (50%) durante la pandemia.⁴

En el Perú, el impacto laboral y educativo de la pandemia sobre la población urbana joven –14 a 29 años– ha sido tanto o más severo que sobre la población adulta (gráfico 3a). Tan solo en el segundo trimestre del 2020, se perdió más de la mitad (56,9%) de todos los empleos de los jóvenes,

3 Entre el primer y segundo semestre del año 2020, se perdieron más de 6 millones de empleos a nivel nacional según datos de la ENAHO. Para finales del 2020, aún había 1 millón de empleos menos que a finales del 2019.

4 Véase la nota de Reuters en el siguiente enlace: <https://www.reuters.com/article/uk-health-coronavirus-gen-z-economy-grap-idUKKBN28Y0MU>

14 puntos porcentuales más que entre los adultos mayores de 29 años. Por ello, la proporción de jóvenes en el mercado laboral en este trimestre fue de apenas 23,6%, más de 5 puntos porcentuales por debajo que la misma cifra para el 2019 (29%). En el tercer trimestre, el empleo de los jóvenes cayó en un cuarto (25,6%) con respecto al mismo trimestre del año anterior. Para el cuarto trimestre, la caída interanual del empleo de los jóvenes (4,7%) fue menor que la de los adultos mayores. Sin embargo, esta regularización aparente en el empleo de los jóvenes se debió –en buena medida– a que el empleo informal de este grupo etario casi no ha decrecido (-0,4%), comparado con el empleo formal de los jóvenes, que sí cayó sustancialmente (-16,1%) (gráfico 3b). Como ya hemos discutido, la sombra de la informalidad pesa de forma negativa en las oportunidades de trabajo futuras, pues la calidad del primer empleo configura significativamente el porvenir laboral de los jóvenes (Cavero y Ruiz, 2016).

La pandemia no solo causó una pérdida sustancial de empleos e incrementó el empleo informal precario, sino también generó un peligroso aumento de la inactividad de los jóvenes, que entre el primer y el segundo trimestre creció en 1,6 millones de personas (gráfico 4a).

166 Más allá de la desocupación y la inactividad, durante el 2020 hubo también una pérdida considerable de estudiantes. En comparación con el segundo trimestre del 2019, se produjo un colapso de -44% de la población que cursaba estudios superiores, que perdura hasta el cuarto trimestre (-15,5%) (gráfico 4b). El Ministerio de Educación (MINEDU) ha estimado que la tasa de deserción en las universidades privadas fue de 22,3% en el ciclo 2020-1 a 18,9% en el ciclo 2020-2, comparado con tasas de deserción promedio de 15%.⁵

Más allá de esto, debemos remarcar que la población joven que sigue participando en el sistema educativo enfrenta serios problemas. Estos se relacionan con las dificultades que ha enfrentado el Gobierno para implementar la educación a distancia, especialmente en provincias, y con el hecho de que muchas familias carecen de conectividad.⁶ América Latina y el Caribe es la región donde más se ha retrasado el retorno a las clases presenciales; como resultado de ello, los estudiantes no

5 Véase la nota “MINEDU: se reduce tasa de deserción en las universidades privadas” en el diario *El Peruano*, en el siguiente enlace: <https://elperuano.pe/noticia/117916-minedu-se-reduce-tasa-de-desercion-en-las-universidades-privadas>

6 Según datos de ENAHO para el primer trimestre del 2020, solo el 40,1% de hogares a nivel nacional accedían a Internet. Si bien 94,9% de hogares cuentan con una TIC, por lo general solo se trata de un teléfono celular. Otro problema crucial es que estas cifras son mucho menores para el área rural, donde el acceso a Internet y a una computadora es de 5,9% y 7,5%, respectivamente.

solo sufren una importante pérdida de aprendizajes, sino de un espacio clave para su desarrollo socioemocional.⁷ Debido al cierre prolongado de las escuelas, estos jóvenes están en riesgo de sufrir problemas socioemocionales, desmotivación e incluso traumas con consecuencias de largo plazo. Esta situación es muy preocupante si se considera que el MINEDU estimaba, hacia finales del 2020, que unos 230 000 estudiantes de educación básica habían salido del sistema educativo ese año, mientras que otros 200 000 estudiantes de secundaria matriculados no estaban recibiendo el servicio educativo.

El incremento del desempleo y de la deserción estudiantil explican el hecho de que, en el segundo trimestre del 2020, la población ninis total se haya más que duplicado de un año para otro, mientras que en el tercer y cuarto trimestre haya aumentado en un millón y medio de jóvenes (panel c). El crecimiento de las cifras de informalidad laboral entre los jóvenes mencionados sugiere también un aumento del trabajo precario, y es probable que muchos de los nuevos ninis se conviertan en trabajadores precarios.

La población ninis tiene menos experiencia laboral acumulada y menores perspectivas de salarios y empleo futuro (De Hoyos et al., 2016), y se estima que la presencia de ninis genera efectos negativos de largo plazo sobre la productividad y trunca el crecimiento potencial de un país (Szekely y Karver, 2015). La presencia de una gran proporción de ninis en hogares vulnerables está asociada, además, a mayores desigualdades y menor capacidad de reducción de la pobreza (Vakis et al., 2016); y en América Latina se han encontrado vínculos fuertes entre la presencia de ninis y la actividad delictiva, y se ha llegado a plantear –en algunos casos– que esta alimenta las bases del crimen organizado (Chioda, 2017). La pandemia solo ha contribuido a intensificar el problema, y ha comprometido con ello el crecimiento potencial, la igualdad social y la seguridad ciudadana. Considerando, además, que dos tercios de la población ninis son mujeres, se puede afirmar que la incidencia de la pandemia agrava las brechas de género en el mercado laboral peruano.

167

5. Reflexiones finales: la vulnerabilidad y el futuro de los jóvenes

La vulnerabilidad en el tránsito hacia la vida adulta –como hemos discutido hasta aquí– puede tener consecuencias definitorias para la vida de los jóvenes, e impacta fuertemente en los patrones de inclusión y cohesión social. El desempleo y la desocupación, así como el acceso a

⁷ Véase entrevista a Jorge Enrique Vargas en Radio Programas del Perú en el siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=PZKL1mIsEeg>

empleos en extremo precarios, marca no solo el presente sino también el futuro de los jóvenes, quienes pueden terminar atrapados en situaciones que no les garantizan una seguridad mínima. Muchos jóvenes se ven embarcados, así, en trayectorias en extremo precarias y marcadas por “el signo de lo provisional” (Bourdieu et al., 1963), que influyen en su capacidad de orientarse hacia el futuro, planificar e incluso tener aspiraciones (Appadurai, 2004).

A lo largo de este ensayo, hemos planteado que la vulnerabilidad de los jóvenes debe abordarse a partir de categorías más amplias, que incluyan no solo a los llamados *ninis*, sino también a aquellos jóvenes insertados en trabajos en extremo precarios, inseguros y muy mal remunerados, que con frecuencia desembocan en situaciones de vulnerabilidad y exclusión social permanentes. Esto es especialmente importante en países como el Perú, cuyos mercados laborales exhiben un fuerte sello de informalidad. Argumentamos también acerca de la necesidad de diferenciar y entender –de modo más preciso– las dinámicas de la vulnerabilidad de los jóvenes entre grupos distintos. Para empezar, planteamos aplicar un enfoque centrado específicamente en los jóvenes urbanos, en especial en los vulnerables, cuyas trayectorias muestran características particulares que deben ser tomadas en cuenta no solo en el análisis, sino también –y sobre todo– en las respuestas de política pública.

168

La diferenciación al interior del grupo de jóvenes urbanos vulnerables es también necesaria, en especial para visibilizar la situación de las mujeres. Si los hombres constituyen la mayoría entre los trabajadores en extremo precarios, las mujeres lo son en el grupo de *ninis*. Al agruparlas bajo este rótulo, se invisibiliza el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, que suele alejarlas del empleo y de los estudios superiores. Los factores que configuran las trayectorias de las mujeres y los hombres *ninis*, así como los de los trabajadores en extremo precarios, también son sumamente distintos. En el caso de las primeras, el embarazo temprano es un factor determinante para la deserción escolar y la desconexión –muchas veces permanente– del mundo del trabajo. Para los hombres, en cambio, la paternidad temprana suele actuar como un factor que los empuja a insertarse en el mercado laboral, alejándolos a veces de la escuela y de la educación superior para embarcarlos en trayectorias de empleos precarios, que no les permiten desarrollar sus capacidades.

Si bien hay factores –como el embarazo temprano o la deserción escolar– que marcan de modo especial las trayectorias de los jóvenes *ninis* y precarios, lo cierto es que estos interactúan con otros –como la situación de salud, las características de las familias y las de los contextos

en que ellas y ellos viven–, configurando trayectorias más o menos vulnerables, incluso entre jóvenes en apariencia similares (Benavides et al., 2010). La vulnerabilidad de los jóvenes, entonces, debe abordarse como un fenómeno multicausal, que requiere acciones coordinadas entre diversos sectores y niveles de gobierno, y diferenciadas según las características y necesidades de diferentes subgrupos.

El potencial que el llamado *bono demográfico* supone para el crecimiento económico no es algo que pueda materializarse por sí solo, en especial cuando un gran número de jóvenes transitan hacia la adultez en condiciones de vulnerabilidad y precariedad. La pandemia del COVID-19 ha profundizado las vulnerabilidades existentes y las ha ampliado a un número aún mayor de jóvenes que requieren –de manera urgente– respuestas de política apropiadas, si es que no queremos comprometer su futuro, sino más bien avanzar hacia una sociedad más igualitaria y cohesionada.

Rompiendo las barreras de la exclusión

Dada la diversidad en las configuraciones de eventos que pueden llevar a los jóvenes a convertirse en ninis o en trabajadores en extremo precarios, las respuestas de política deben ser necesariamente diferenciadas y se debe actuar en múltiples dimensiones a la vez.

Dos de las causas más importantes de la precariedad laboral, o del ser ninis, son (i) la maternidad temprana y las demandas de cuidado que esta conlleva, y (ii) la necesidad de generar ingresos para contribuir al sustento familiar. En el caso de las mujeres, la maternidad –junto con otras demandas de cuidado– las aleja no solo del mundo de la educación superior, sino también del trabajo, incluso en sus formas más precarias. Fortalecer las políticas y los servicios de cuidado infantil puede jugar aquí un rol importante para la continuidad de las trayectorias educativas y laborales de las mujeres.⁸ Paralelamente, diseñar programas orientados a promover la inserción laboral de las mujeres en puestos de trabajo calificados resulta urgente. La literatura muestra que esto es posible cuando los programas incluyen un adecuado enfoque de género, que permite compatibilizar las demandas de cuidado con las de la formación y el trabajo (Chinen et al., 2017).

Muchos jóvenes se ven empujados a asumir trabajos precarios a una edad temprana, poniendo de lado la continuación de sus estudios por la necesidad de contribuir económicamente al sostenimiento de sus

8 Véase, en este mismo libro, el artículo de Alcázar y Laszlo acerca de la provisión de servicios de cuidado infantil en el Perú.

familias, ya sea las de origen o las que ellos mismos forman. Compatibilizar la necesidad de generar ingresos con la formación superior es casi imposible, y es aquí donde las políticas podrían incidir, reconociendo que muchos jóvenes no pueden posponer la necesidad de generar ingresos para embarcarse en programas de educación superior o técnica. La formación en el trabajo se convierte, así, en una opción clave para garantizar trayectorias laborales más seguras.

A edades más tempranas, muchos jóvenes abandonan la escuela y se embarcan en trayectorias que los alejan en forma definitiva de la educación. La detección temprana de casos de riesgo, la orientación y el establecimiento de programas de segunda oportunidad, así como de rutas educativas flexibles y permeables, se convierten en prioridades importantes para facilitar la permanencia o la reinserción educativa.

Se necesitan, sin embargo, no solo políticas orientadas a mejorar la empleabilidad de los jóvenes, sino también a mejorar la naturaleza de los mercados de trabajo, en especial para promover la formalidad. La inserción precaria no es solo un tema de calificaciones, sino que responde a factores estructurales mayores. Las causas de la informalidad laboral en el Perú son múltiples y han sido estudiadas por diversos investigadores. Uno de los argumentos que explica las altas tasas de informalidad es la rigidez de la regulación laboral y, sobre todo, el hecho de que la seguridad social esté atada a los puestos de trabajo, en vez de seguir a los trabajadores. En años recientes, hubo intentos –como los de la así llamada Ley Pulpín (Fernández-Maldonado, 2015)– de promover el empleo juvenil formal brindando mayor flexibilidad a las empresas, pero descuidando la protección de los trabajadores. Encontrar diseños de política balanceados, que permitan una mayor flexibilidad para los empleadores, pero que a la vez promuevan que se invierta en la formación e incrementen la protección social para los trabajadores jóvenes es, sin duda, un reto, aunque debería ser también una prioridad para atender las necesidades de los jóvenes más vulnerables del país.

Como hemos visto, la situación de los jóvenes en general –y de los vulnerables en particular– se ha visto sustancialmente agravada en el contexto de la pandemia. Los jóvenes se han visto golpeados –más que otros grupos– tanto en el ámbito laboral como en el educativo, con efectos inmediatos y también de largo plazo. Asimismo, han tenido que enfrentar hechos que han afectado sus motivaciones y su salud mental. La atención a estos efectos es urgente y debe incluir medidas de alerta temprana, así como incentivos contra la deserción, como becas y créditos educativos –con garantía del Estado– que

eviten una caída mayor de la educación superior. Es preciso que el Gobierno ofrezca un mayor apoyo al desarrollo e implementación de programas de capacitación virtuales que consideren la heterogeneidad de necesidades y posibilidades de los jóvenes vulnerables, incluyendo habilidades digitales y blandas. Asimismo, para evitar que se produzca un aún mayor ensanchamiento de las brechas de género, son imprescindibles los programas de cuidado diurno. ●

Referencias bibliográficas

Alcázar, L., Balarin, M., Glave, C. y Fernández Rodríguez, M. (2018). *Más allá de los ninis: los jóvenes urbano-vulnerables en el Perú*. Documentos de Investigación, 90. GRADE.

Alfieri, S., Sironi, E., Marta, E., Rosina, A. y Marzana, D. (2015). Young Italian NEETs (not in employment, education, or training) and the influence of their family background. *Europe's Journal of Psychology*, 11(2), 311-322.

Antonucci, L. y Hamilton, M. (2014). Youth transitions, precarity and inequality and the future of social policy in Europe. En L. Antonucci, M. Hamilton y S. Roberts (Eds.). *Young people and social policy in Europe* (pp. 256-265). Palgrave Macmillan.

Appadurai, A. (2004). The capacity to aspire: culture and the terms of recognition. *Culture and Public Action*, 59, 62-63. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/243991468762305188/pdf/298160018047141re0and0Public0Action.pdf>

Baggio, S., Iglesias, K., Deline, S., Studer, J., Henchoz, Y., Mohler-Kuo, M. y Gmel, G. (2015). Not in education, employment, or training status among young Swiss men. Longitudinal associations with mental health and substance use. *Journal of Adolescent Health*, 56(2), 238-243.

Baron, J., Popova, A. y Sánchez, A. (2016). *Following Mexican youth: a short-run study of time use decisions*. Policy Research Working Paper, 7534. World Bank.

Beabout, B. R. (2012). Turbulence, perturbation, and educational change. *Complicity: An International Journal of Complexity and Education*, 9(2), 15-29.

Benavides, M., Ríos, V., Olivera, I. y Zúñiga, R. (2010). *Ser joven excluido es algo relativo: dimensiones cuantitativas y cualitativas de la heterogeneidad de los jóvenes pobres urbanos peruanos*. CLACSO.

Benjet, C., Hernández-Montoya, D., Borges, G., Méndez, E., Medina-Mora, M. E. y Aguilar-Gaxiola, S. (2012). Youth who neither study nor work: mental health, education and employment. *Salud Pública de México*, 54(4), 410-417.

Bourdieu, P., Darbel, A., Rivet, J. P. y Seibel, C. (1963). *Travail et travailleurs en Algérie*. Mouton.

Brown, C., Olmos, P., Costas, I. y Gairin, J. (en prensa). Introduction to the special issue: a conceptual framework for researching the risks to early leaving. *Journal of Education and Work*.

Bynner, J. y Parsons, S. (2002). Social exclusion and the transition from school to work: the case of young people not in education, employment, or training (NEET). *Journal of Vocational Behavior*, 60(2), 289-309.

Cavero, D. y Ruiz, C. (2016). *Do working conditions in young people's first jobs affect their employment trajectories?: the case of Peru*. ILO.

Chinen, M., De Hoop, T., Alcázar, L., Balarin, M. y Sennett, J. (2017). Vocational and business training to improve women's labour market outcomes in low-and middle-income countries: a systematic review. *Campbell Systematic Reviews*, 13(1), 1-195.

Chioda, L. (2017). *Stop the violence in Latin America: a look at prevention from cradle to adulthood*. World Bank.

De Hoyos, R., Rogers, H. y Szekely, M. (2016). *Ninis en América Latina: 20 millones de jóvenes en busca de oportunidades*. Working Paper. Banco Mundial.

Ettlinger, N. (2007). Precarity unbound. *Alternatives*, 32(3), 319-340.

Fernández-Maldonado, E. (2015). Perú: de la Ley General del Trabajo al Régimen Laboral "Pulpín". *Cuadernos del CENDES*, 32(89), 141-172.

Furlong, A. (2007). The zone of precarity and discourses of vulnerability: NEET in the UK (Comparative Studies on NEET, Freeter, and Unemployed Youth in Japan and the UK). *人文学報. 教育学*, 42, 101-121.

Furlong, A. (2006). Not a very NEET solution: representing problematic labour market transitions among early school-leavers. *Work, Employment and Society*, 20(3), 553-569.

Hardgrove, A., Pells, K., Boyden, J. y Dornan, P. (2014). *Youth vulnerabilities in life course transitions*. Occasional Paper. PNUD.

Herrera Zúñiga, J. y Cozzubo Chaparro, A. (2016). *La vulnerabilidad de los hogares a la pobreza en el Perú, 2004-2014*. Documento de trabajo 429. Departamento de Economía, PUCP. <https://files.pucp.edu.pe/departamento/economia/DDD429.pdf>

- Lees, C. (2009). *The nature of migration and its impact on families in Peru*. Young Lives.
- Maguire, S. (2015). Young people not in education, employment or training (NEET): recent policy initiatives in England and their effects. *Research in Comparative and International Education*, 10(4), 525-536. <https://doi.org/10.1177/1745499915612186>
- Málaga, R., Oré, T. y Tavera, J. (2014). Jóvenes que no trabajan ni estudian: el caso peruano. *Economía*, 37(74), 95-132.
- Mascherini, M. (2019). Origins and future of the concept of NEETs in the European policy agenda. En J. O'Reilly, J. Leschke, R. Ortlieb, M. Seeleib-Kaiser y P. Villa (Eds.). *Youth labor in transition: inequalities, mobility, and policies in Europe* (pp. 503-529). Oxford University Press.
- Masquelier, C. (2019). Bourdieu, Foucault and the politics of precarity. *Distinktion: Journal of Social Theory*, 20(2), 135-155.
- Munck, R. (2013). The precariat: a view from the south. *Third World Quarterly*, 34(5), 747-762.
- Scully, B. (2016). Precarity north and south: a southern critique of Guy Standing. *Global Labour Journal*, 7(2), 160-173.
- Standing, G. (2016). *The precariat: the new dangerous class*. Bloomsbury Academic.
- Strauss, K. (2017). Precarious work. En D. Richardson, N. Castree, M. F. Goodchild, A. Kobayashi, W. Liu y R. A. Marston (Eds.). *International Encyclopedia of Geography* (pp. 1-9). Wiley-Blackwell.
- Szekely, M. y Karver, J. (2015). *Youth out of school and out of work in Latin America: a cohort approach*. Policy Research Working Paper, 7421. World Bank.
- Vakis, R., Rigolini, J. y Lucchetti, L. (2016). *Left behind: chronic poverty in Latin America and the Caribbean*. World Bank.
- Vasile, V. y Anghel, I. (2015). The educational level as a risk factor for youth exclusion from the labour market. *Procedia Economics and Finance*, 22, 64-71.

Desigualdades de género y violencia



LOS PRIMEROS 40 DE GRADE
40





Presentación

Wilson Hernández y Alan Sánchez

Hasta antes del inicio de la pandemia del COVID-19, el Perú estuvo a punto de completar dos décadas de crecimiento económico casi ininterrumpido, periodo durante el cual se observaron también mejoras en múltiples dimensiones relacionadas con el bienestar de la población. Sin embargo, durante este periodo no se registraron avances sustantivos en la reducción de las brechas de género ni de la violencia contra las mujeres y los niños, niñas y adolescentes (NNA). Asimismo, la crisis originada por el COVID-19 parece haber agudizado estos problemas.

En este contexto, cuatro autoras y dos autores utilizan este espacio para reflexionar –desde distintos ángulos– acerca de las brechas de género, la violencia contra las mujeres y los NNA, y el rol de las políticas públicas en el Perú. El primer ensayo documenta la evolución de las brechas educativas a lo largo del ciclo de vida, analiza los vínculos entre pobreza y brechas de género, e intenta identificar los factores que median esta relación para, a partir de ello, proponer recomendaciones de política para NNA y jóvenes. El segundo ensayo plantea la importancia de ampliar la oferta de guarderías a nivel nacional como un elemento fundamental para reducir las brechas de género en el mercado laboral peruano. Alcázar y Laszlo realizan una revisión minuciosa de la evidencia internacional acerca del impacto de las guarderías tanto en la participación de las mujeres en el mercado laboral como en sus ingresos, y analizan posibles efectos no deseados de este tipo de políticas. Ellas finalizan con una serie de recomendaciones que se deben considerar para masificar las guarderías en el Perú.

177

Los otros dos ensayos también analizan críticamente las políticas, pero esta vez las enfocadas en la violencia de pareja y expareja contra las mujeres, y la violencia contra los NNA en el hogar. En el primer caso, el argumento central es que las políticas han privilegiado el enfoque de *arriba hacia abajo* y con ello han homogeneizado a los grupos objetivo, han recurrido a estadísticas generales para describirlos y han dejado de lado el contexto subnacional encargado de implementar dichas políticas. En el otro ensayo, Guerrero y Rojas resaltan el limitado avance de las políticas contra la violencia, esta vez la dirigida hacia los NNA en el hogar. Las autoras explican que esto se debe, principalmente, a tres

razones: aún se considera la violencia contra estos grupos como un tema privado y no como un problema de salud pública; hay un escaso capital político para la atención y prevención de este tipo de violencia; y no existen arreglos institucionales que favorezcan la adecuada articulación entre los diferentes sectores y niveles de gobierno, lo cual permitiría un abordaje sistémico y multinivel del tema.

En conjunto, los ensayos de esta sección contribuyen a brindar un marco de interpretación amplio y útil no solo para afrontar con evidencia y propuestas algunas de las brechas de género, así como la violencia contra las mujeres y los NNA, sino también las falencias de las políticas públicas aludidas, que deben ser atendidas.

En conjunto, los ensayos de esta sección contribuyen a brindar un marco de interpretación amplio y útil no solo para afrontar con evidencia y propuestas algunas de las brechas de género, así como la violencia contra las mujeres y los NNA, sino también las falencias de las políticas públicas aludidas, que deben ser atendidas. Además, en varios sentidos, los artículos llaman la atención acerca de la necesidad de realizar cambios en la gestión de las políticas, así como de priorizar y hasta focalizar intervenciones en los grupos más afectados, con el fin de disminuir las desigualdades y la violencia. ●



Trayectorias educativas a lo largo del ciclo de vida: el rol de la pobreza, el área de residencia y las brechas de género*



Alan Sánchez

En el presente ensayo, estudio la evolución de las brechas educativas en el Perú a lo largo de tres etapas del ciclo de vida: niñez, adolescencia y juventud. El enfoque de ciclo de vida es relevante para el diseño de políticas, pues la naturaleza de las brechas, sus causas y posibles soluciones pueden variar según el periodo de análisis. Asimismo, inversiones en los primeros periodos del ciclo de vida pueden tener impactos positivos sobre los periodos siguientes, y ser especialmente rentables. Es más: pueden existir periodos críticos, de manera tal que solo es posible intervenir en los primeros periodos (Cunha et al., 2005). Teniendo en cuenta este enfoque, planteo que existen tres factores clave que permiten caracterizar en gran medida las trayectorias educativas en nuestro país: (i) el área de residencia, (ii) el nivel de pobreza inicial y (iii) el sexo del niño/a.¹ Lógicamente, hay otras dimensiones en las que estas trayectorias pueden variar –según la lengua materna de la persona o según el nivel educativo de los padres, por poner dos ejemplos importantes–. Sin embargo, estos aspectos están relacionados. El área de residencia captura los servicios públicos disponibles en el ámbito de la comunidad, mientras que el nivel de pobreza del hogar se explica, en gran medida, por las características de la vivienda y de los miembros del hogar.

179

* Agradezco a Jennifer López por su excelente asistencia de investigación, y a Lorena Alcázar y Sonia Laszlo por comentar una versión previa de este documento. Asimismo, agradezco a la Fundación Old Dart por su apoyo parcial en la elaboración de este estudio.

¹ A lo largo de este capítulo utilizo los términos *sexo* y *género* como sinónimos.

En este espacio, busco explorar el cómo y el porqué de estas brechas educativas: ¿cómo evoluciona la asistencia educativa durante la niñez, adolescencia y juventud según el área de residencia, el nivel de pobreza inicial y el género del individuo?, ¿por qué varía de dicha manera?, ¿qué aspectos observables cambian en el entorno de niños, niñas y sus familias que podrían explicar estos resultados? Si bien las brechas educativas han sido ampliamente estudiadas en el Perú, la evidencia de cómo estas evolucionan a lo largo del ciclo de vida es limitada. Para este tipo de análisis, lo óptimo es utilizar datos longitudinales. Es decir, seguir al mismo grupo de personas y familias a lo largo del tiempo. Alternativamente, uno podría utilizar datos de corte transversal, es decir, comparar el acceso a educación de distintos grupos de edad en un mismo momento del tiempo. Sin embargo, los datos longitudinales permiten una mejor medición de relaciones de causa y efecto, tales como, por ejemplo, el impacto de largo plazo de las inversiones tempranas, o la relación entre abandono escolar y embarazo adolescente.

180

Los estudios longitudinales son comunes en países de ingreso alto, mas no en países de ingreso medio y bajo. Ello tiene que ver, en gran medida, con el desarrollo de la comunidad científica de los países, y con la prioridad que se le otorga a la inversión en ciencia en cada país. En países de ingreso medio y bajo, este tipo de estudios son escasos. En el Perú, desde el 2002 se ejecuta el estudio longitudinal Young Lives Study, denominado Niños del Milenio (NdM) en español, el cual ha venido siguiendo a dos cohortes de niños y niñas durante 15 años.

Existen dos motivos por los cuales la información de NdM es útil para analizar las trayectorias educativas en el Perú. En primer lugar, NdM permite reconstruir el historial educativo de sus participantes año a año, desde los 5 hasta los 19 años, mediante información reportada por la cuidadora principal (típicamente, la madre) y, eventualmente, por el adolescente/joven. En segundo lugar, el estudio NdM recolecta información de algunos factores que podrían explicar parcialmente estas trayectorias, incluyendo características sociodemográficas del hogar; uso del tiempo del participante –en el hogar y fuera del hogar–; resultados en pruebas de Matemática, Vocabulario y Comprensión Lectora; embarazo adolescente, entre otros.

A partir de esta información, y de la evidencia disponible –estudios publicados, principalmente en revistas indizadas– mis objetivos son, primero, documentar las brechas educativas existentes en las tres dimensiones señaladas; y segundo, apoyarme en estos resultados, en

un marco conceptual de desarrollo de capacidades humanas y en la evidencia generada por otros estudios que utilizan esta misma base de datos para generar un mejor entendimiento de los orígenes de estas brechas.

1. Antecedentes

Durante las últimas décadas, se han registrado mejoras importantes en los resultados educativos a nivel nacional. Si uno observa las estadísticas más recientes del MINEDU –hasta el 2019–, la tasa de conclusión de educación secundaria a los 17-18 años es de 77%, versus 43% en el 2001. Si bien los aprendizajes no han sido medidos en forma comparable en el mismo horizonte temporal, la evidencia disponible permite observar mejoras en esta dimensión, moderadas en este caso, ya que la gran mayoría de estudiantes aún no cuenta con el nivel correcto para el grado: para el 2018, solo 16% y 14% de los estudiantes



Alan Sánchez

Entre las áreas de interés de Alan están la Economía de la Educación, la Economía de la Salud, la Economía Laboral y la Economía del Comportamiento. Le interesa particularmente medir las causas y las consecuencias de la acumulación de capital humano a lo largo del ciclo de vida. Además, está enfocado en la evaluación de programas públicos mediante metodologías experimentales y cuasiexperimentales, y en el diseño de encuestas. Ha sido especialista en investigación económica en la Gerencia de Estudios Económicos del Banco Central de Reserva del Perú. Es docente en temas vinculados a los métodos cuantitativos de evaluación de impacto y a políticas de desarrollo social. Es investigador principal del estudio Niños del Milenio, investigador visitante del Departamento de Desarrollo Internacional de University of Oxford e investigador principal de GRADE.

Alan es Ph. D. en Economía por University of Oxford, donde también obtuvo una maestría en Economía para el Desarrollo. Es licenciado en Economía por la Universidad de Lima.

del segundo grado de secundaria presentaban un nivel satisfactorio en Lectura y Matemática, respectivamente.²

Los niveles observados no solo están lejos de ser óptimos, sino que esconden brechas importantes según área de residencia y pobreza del hogar. En lo que se refiere a la tasa de conclusión de secundaria, en el 2019 había una brecha de alrededor de 20 p. p. a favor de los hogares urbanos, y de entre 20 y 30 p. p. al comparar hogares no pobres con pobres no extremos y extremos. La brecha en aprendizajes muestra que no más del 3% de los adolescentes de zonas rurales obtienen un nivel satisfactorio en las pruebas de Lectura y Matemática. En lo que se refiere a las brechas de género, en el nivel agregado se observa una brecha a favor de las mujeres en la tasa de conclusión de la secundaria. En el caso de los aprendizajes, las mujeres presentan un mejor rendimiento en la prueba de Lectura, pero los hombres muestran una mejor *performance* en la de Matemáticas.

2. Acerca del estudio Niños del Milenio

182

NdM es un estudio longitudinal que, desde el año 2002, viene siguiendo a dos cohortes: la cohorte menor, nacida en 2001-2002, seguida desde los 1 hasta los 15 años; y la cohorte mayor, nacida en 1994-1995, seguida desde los 8 hasta los 22 años. La muestra de participantes está balanceada según género y tiene cobertura nacional, excluyendo el 5% de los distritos menos pobres del Perú. Si bien la muestra no es representativa por la razón mencionada, incluye zonas urbanas y rurales –en la primera visita, aproximadamente 7 de cada 10 hogares eran urbanos– en la costa, sierra y selva. Escobal y Flores (2008) observan que, en su conjunto, los hogares que participan en el estudio cubren gran parte del espectro de niveles de vida del país, excepto por los hogares más ricos. El estudio ha recolectado datos en los años 2002, 2006, 2009, 2013 y 2016. Actualmente, se encuentra recolectando datos durante la pandemia mediante una encuesta telefónica. Uno de los principales indicadores de calidad en un estudio de seguimiento de una cohorte de nacimiento es la tasa de retención de muestra, es decir, qué porcentaje de la muestra original ha logrado ser retenido a lo largo de los años. Los participantes pueden desligarse del estudio por propia voluntad, o existe la posibilidad de que se muden o migren, y no puedan ser encontrados. Según resultados que mostramos en Sánchez y Escobal (2020), la tasa de pérdida anual de este estudio ha sido menor del 1% entre el 2002 y el 2016, muy por debajo de la observada en estudios similares.

2 Los resultados de la ECE 2018 se pueden observar aquí: <http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2019/04/presentacion-web-ECE2018-1.pdf>

3. Trayectorias educativas a lo largo del ciclo de vida

Para motivar la discusión, en los gráficos presentados a continuación utilizo datos de NdM que ofrecen evidencia visual acerca de cómo ha evolucionado la asistencia a la educación formal. Utilizo evidencia de la cohorte mayor de NdM pues, para esta cohorte, los resultados educativos se observan hasta la adultez temprana inclusive. Esta cohorte nació entre 1994 y 1995, y se puede observar su trayectoria educativa desde los 5 hasta los 22 años, aproximadamente entre el 2000 y el 2016. Los gráficos documentan dichas trayectorias: el gráfico 1, según área de residencia –urbano y rural–; el 2, según nivel de riqueza del hogar, distinguiendo entre los hogares más y menos pobres –tercil inferior y superior de riqueza, respectivamente–; y el 3, según el sexo del individuo. Se toma como referencia el área de residencia y el nivel de riqueza de la familia observados en la primera visita. El nivel de riqueza se mide utilizando el índice de riqueza, el cual resume información relacionada con el acceso a servicios básicos –agua, desagüe, electricidad–, infraestructura del hogar –calidad de los techos, paredes y pisos–, tenencia de bienes durables –televisión, refrigeradora, lavadora, etcétera–, entre otros aspectos –combustible utilizado para cocinar, hacinamiento–. En todos los casos, utilizo líneas verticales para graficar las distintas etapas de la educación asumiendo no repetición: nivel preescuela (3 a 5 años), primaria (6 a 11 años), secundaria (12 a 16 años) y superior (17 años en adelante).

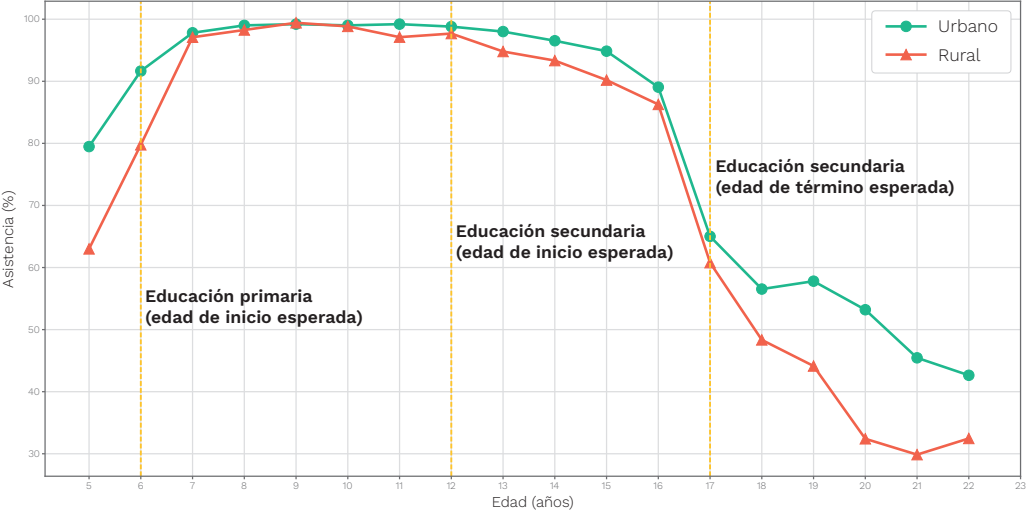
183

El gráfico 1 documenta las trayectorias según área de residencia. Nótese que uno esperaría observar asistencia universal a la educación formal entre los 5 y 17 años. En cambio, lo que se observa tanto para niño/as en zonas urbanas como rurales durante este periodo es una especie de U invertida. La asistencia a educación formal está por debajo del óptimo –asistencia universal– en la etapa de la preescuela. Luego, es prácticamente universal durante el periodo correspondiente a la educación primaria, y comienza a reducirse durante el periodo de secundaria a una tasa que comienza a acelerarse especialmente a partir de los 14 años.

Por otro lado, la curva urbana está siempre por encima o se superpone a la curva rural. La brecha según área de residencia es de mayor magnitud a los 5-6 años, lo que refleja en parte el problema de la matrícula tardía. Posteriormente, la brecha desaparece durante el periodo que corresponde a la educación primaria, pero vuelve a aparecer a partir de los 13 años. Durante el periodo etario que corresponde al nivel de educación superior la brecha alcanza su nivel más alto, y llega a ser de casi 20 p. p. a los 20 años. Esta imagen representa algunos de los progresos del país –brecha casi nula en el nivel primaria–, así como aquellas áreas donde aún se pueden observar

Gráfico 1

Asistencia a la educación formal según área de residencia (cohorte mayor)

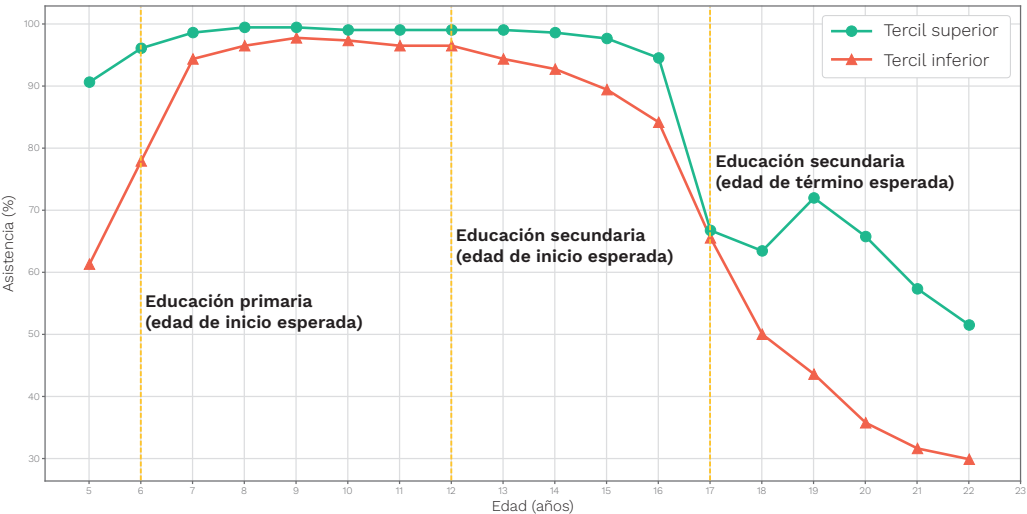


Fuente: NdM. La información fue recolectada de forma retrospectiva en el módulo de historial educativo de las rondas 3, 4 y 5 en los años 2009, 2013 y 2016.

184

Gráfico 2

Asistencia a la educación formal según nivel de riqueza (cohorte mayor)



Fuente: NdM. La información fue recolectada de forma retrospectiva en el módulo de historial educativo de las rondas 3, 4 y 5 en los años 2009, 2013 y 2016.

brechas de acceso –preescuela, secundaria, y superior–. Evidencia similar, pero con brechas aún más pronunciadas, se observa al comparar las trayectorias de los hogares más y menos pobres de la muestra (gráfico 2). En este caso, se muestra con mayor claridad que, en el grupo más privilegiado de hogares, hay un repunte en el acceso a la educación a partir de los 19 años, lo que posiblemente refleja que un subgrupo de estos jóvenes requirió tiempo para preparar su ingreso a la universidad o instituto.

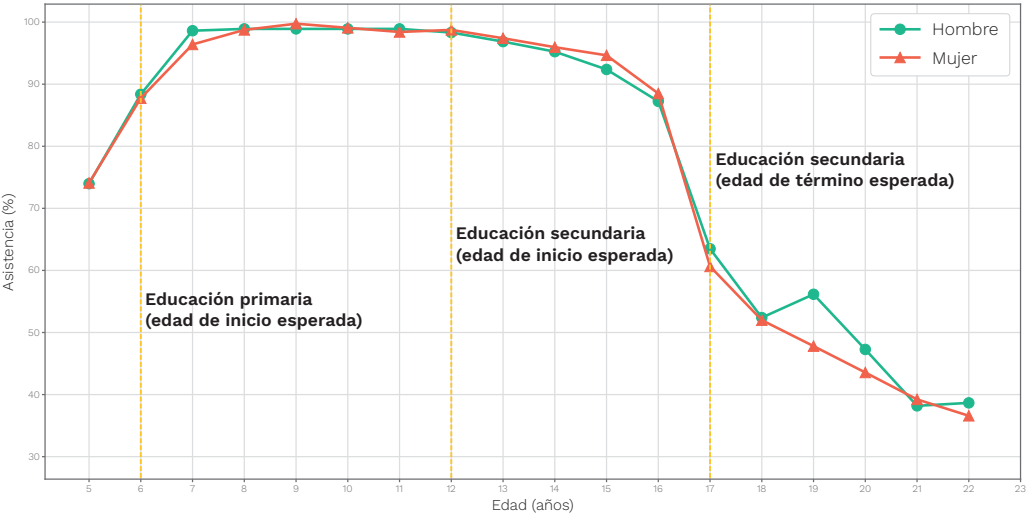
El gráfico 3 reporta las trayectorias de hombres y mujeres. En primera instancia, esta imagen no permite visualizar brechas importantes durante la educación básica, excepto a partir de los 19 años, periodo relacionado con la educación superior. A partir de esta edad se observa una brecha importante en favor de los hombres, la que, eventualmente, va menguando debido a una reducción natural en la asistencia a causa de la edad; al llegar a los 21-22 años, hombres y mujeres convergen. Sin embargo, esta imagen no cuenta la historia completa.

En los gráficos 4 y 5, reporto la evolución de la asistencia educativa según sexo en zonas urbanas y rurales, respectivamente. En la zona urbana no se observa evidencia importante de una brecha de género. Sin embargo, esta sí se observa de forma marcada en la zona rural: en la preescuela y al inicio de la educación primaria, las niñas rurales registran una menor asistencia que los niños rurales. A medida que crecen, entre los 14-15 años, los niños comienzan a abandonar la escuela más rápido que las niñas; sin embargo, esta diferencia se compensa luego por una mayor tasa de abandono entre las mujeres a los 15-16 años. Luego, a partir de los 17 años, son las mujeres las que se encuentran en desventaja, observándose una brecha de casi 20 p. p. a los 19 años, la que posteriormente se reduce; de hecho, a los 22 años se registra un repunte en la asistencia a educación de las mujeres.

Algo similar se observa en el tercil más pobre de hogares (gráfico 6): en este grupo, se presenta una marcada brecha en contra de las mujeres durante los periodos previamente mencionados, así como también un ligero repunte en la asistencia de ellas a la educación a los 22 años. Ahora bien, muy distinto es el escenario en el tercil menos pobre de hogares (gráfico 7). En este caso, se observa una brecha a favor de las mujeres hacia el final de la educación básica y, luego, durante gran parte del final de la adolescencia y el inicio de la juventud, aunque en la última observación, a los 22 años, la brecha nuevamente se invierte a favor de los hombres. Así, pues, se encuentra una serie de diferencias en las trayectorias educativas según área de residencia, riqueza del hogar y género. Pero ¿qué hay detrás de estas diferencias?

Gráfico 3

Asistencia a la educación formal según sexo (cohorte mayor)

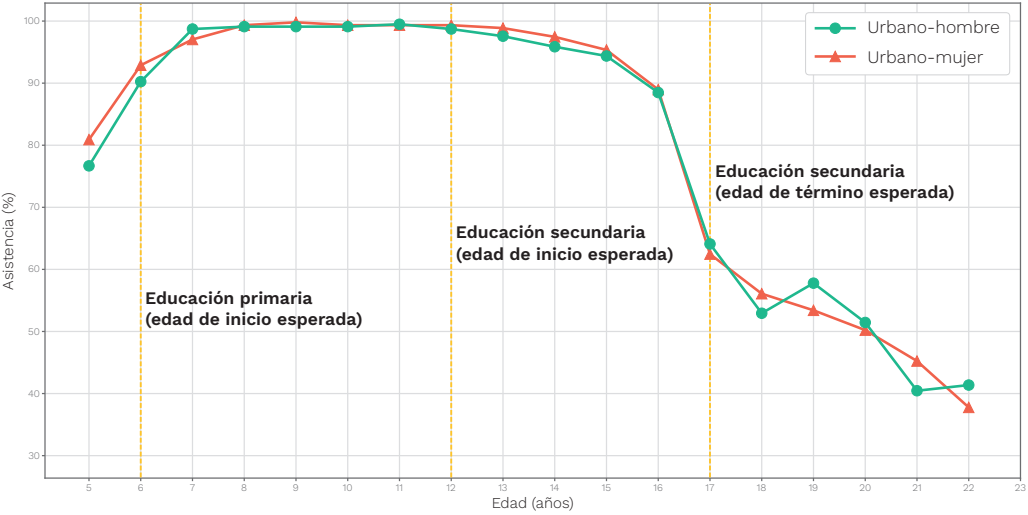


Fuente: NdM. La información fue recolectada de forma retrospectiva en el módulo de historial educativo de las rondas 3, 4 y 5 en los años 2009, 2013 y 2016.

186

Gráfico 4

Asistencia a la educación formal según sexo en zonas urbanas (cohorte mayor)



Fuente: NdM. La información fue recolectada de forma retrospectiva en el módulo de historial educativo de las rondas 3, 4 y 5 en los años 2009, 2013 y 2016.

4. Algunos conceptos

Los resultados previos muestran que tanto el área de residencia como el nivel de pobreza inicial inciden en la probabilidad de comenzar la educación a la edad correcta, completar la escuela y acceder a educación superior. Evidencia similar con datos de NdM ha sido documentada por Alcázar et al. (2020). Detrás de esta relación se encuentran múltiples factores. A fin de organizar las ideas, aquí esbozo un modelo de decisión en el cual la familia decide cómo invertir en la educación de sus hijo/as a lo largo de una serie de periodos: infancia, preescuela, niñez, adolescencia. Como referencia, véase Glewwe (2002) y Cunha y Heckman (2008). Considero los siguientes elementos:

(i) La función de producción de educación. Es decir, la existencia de un proceso a través del cual para cada niño se produce cierto resultado educativo –años de educación formal, resultados de aprendizaje– a partir de unos insumos que proveen el propio niño, el hogar, la escuela y la comunidad, y así en cada etapa del ciclo de vida.

(ii) Nivel socioeconómico. Permite la adquisición de insumos. Incluye aspectos tales como el área de residencia y el nivel de ingreso/riqueza del hogar. En los modelos más detallados, el ingreso del hogar es una función de las actividades laborales de cada uno de los miembros del hogar, incluyendo el niño/a.

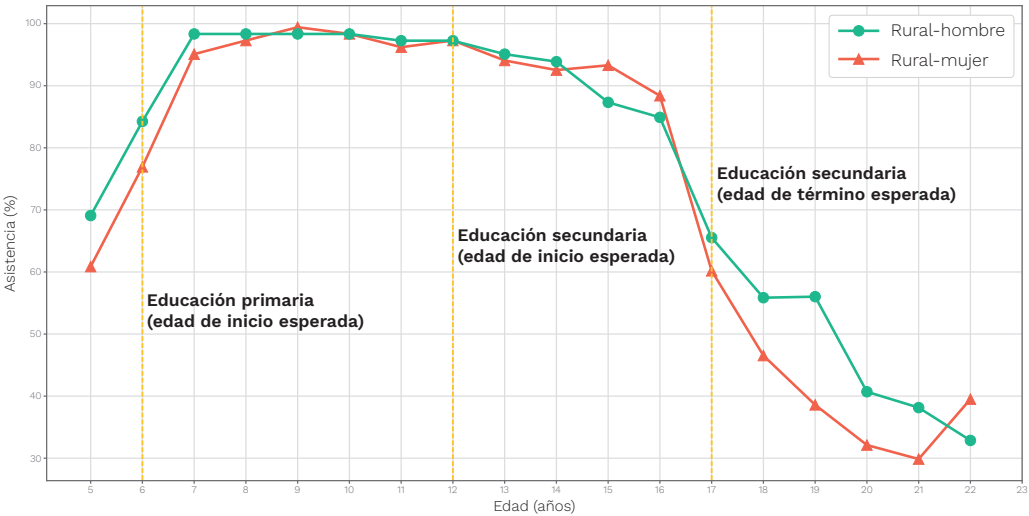
(iii) El precio de los insumos educativos. Se puede tomar como dado.

(iv) Las preferencias. Los padres tienen preferencias por invertir en el desarrollo infantil y en la educación de sus hijo/as.

Los insumos dentro de la función de producción de educación son de diversa índole. Algunos están determinados por el lugar de residencia –por ejemplo, la calidad de los docentes–, y otros por el nivel de riqueza del hogar –por ejemplo, la adquisición de una *tablet*, clases adicionales de Matemática, entre otros–. Nótese que, en este esquema, el área de residencia y el nivel de riqueza del hogar, que conforman el nivel socioeconómico del hogar, no son insumos en sí mismos, sino determinantes de los insumos. En cuanto a las preferencias, se asume que los padres son altruistas, es decir, que generan utilidad de tener hijos bien educados. De manera alternativa, se podría asumir que los padres se interesan por la educación de sus hijos debido a fines no altruistas, pues esperan beneficiarse con transferencias futuras por parte de ellos cuando sean adultos; sin embargo, ello no alteraría mis conclusiones. Es

Gráfico 5

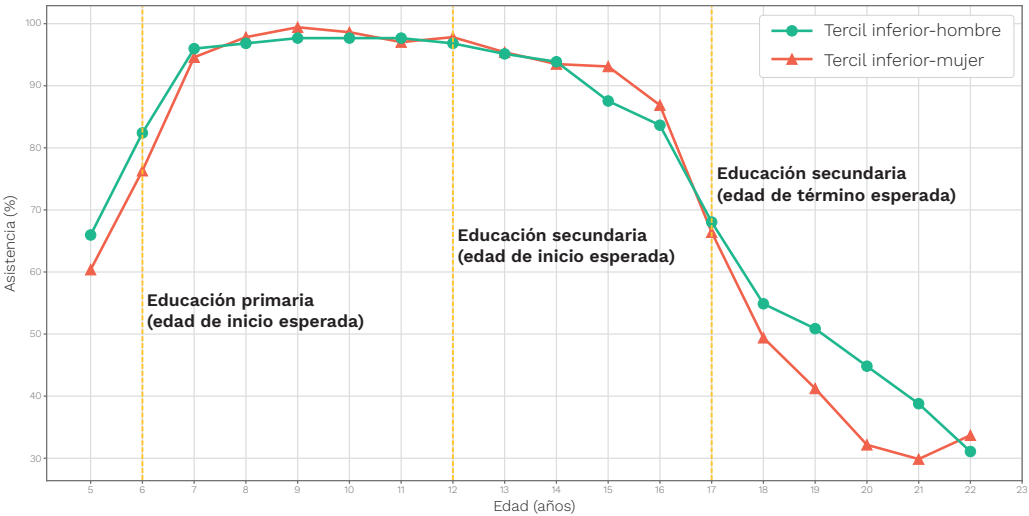
Asistencia a la educación formal según sexo en zonas rurales (cohorte mayor)



Fuente: NdM. La información fue recolectada de forma retrospectiva en el módulo de historial educativo de las rondas 3, 4 y 5 en los años 2009, 2013 y 2016.

Gráfico 6

Asistencia a la educación formal según sexo en el tercil inferior de riqueza (cohorte mayor)



Fuente: NdM. La información fue recolectada de forma retrospectiva en el módulo de historial educativo de las rondas 3, 4 y 5 en los años 2009, 2013 y 2016.

importante señalar que, en múltiples estudios, la educación de los padres se considera como una variable que aproxima las preferencias del hogar por invertir en educación (véase, por ejemplo, Thomas et al., 1991).

Los economistas suelen plantear que los padres buscan invertir en niveles óptimos de educación para sus hijo/as tomando en consideración la información resumida en (i), (ii), (iii) y (iv) –en estricto, se maximiza (i) sujeto a las restricciones impuestas en (ii), (iii) y (iv)–. Debido a que los hogares más pobres presentan menores niveles de ingreso, y considerando que su acceso a los mercados de crédito es muy limitado, el resultado es que este tipo de hogares invierte menos de lo que sería óptimo –para la sociedad– en la educación de sus hijo/as. Como se discute más adelante, esto justifica la intervención del Estado, tanto si se considera la educación como un derecho o teniendo en cuenta las externalidades positivas de la educación para el resto de los miembros de la sociedad.

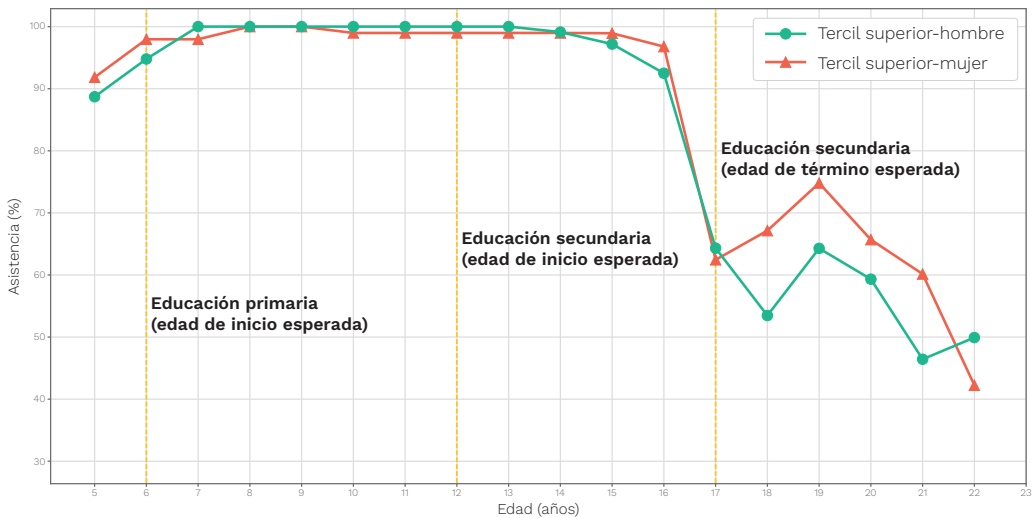
Uno de los modelos que resume algunos de los aspectos previamente mencionados es el de Cunha y Heckman (2008), el cual busca explicar de qué manera los padres deciden cómo y cuánto invertir en las habilidades de sus hijo/as a lo largo del ciclo de vida, distinguiendo entre habilidades cognitivas y socioemocionales. Los autores encuentran que las habilidades se acumulan a lo largo de distintos periodos y se refuerzan entre sí, y que las inversiones realizadas por los padres durante los primeros periodos son las que más importan.

189

Sin embargo, dicho modelo no toma en cuenta que los padres no se limitan a invertir en habilidades; invierten también en educación, salud, estado nutricional, bienestar subjetivo. Estos aspectos corresponden, de manera más general, al desarrollo de capacidades humanas. Asimismo, el modelo de Cunha y Heckman está inspirado en un contexto de país desarrollado, pero no tiene en cuenta que, en países en desarrollo, el hogar puede verse obligado a hacer elecciones difíciles. Así, los hijo/as pueden tener una contribución no trivial al ingreso monetario del hogar –durante la adolescencia e, inclusive, durante la niñez–, lo que puede generar incentivos para que los padres decidan que sus hijo/as abandonen la escuela para trabajar. Este tipo de aspectos y sus implicancias son discutidos en Glewwe (2002). Otra limitación de este tipo de modelos es que, a partir de cierta edad, las decisiones de educación dejan de ser exclusividad de los padres. En ese caso, hay que tener en cuenta modelos de negociación intrahogar –denominados modelos no unitarios en la literatura de economía del hogar– o modelos en los que el/la joven toma sus decisiones de manera independiente. Al margen de sus limitaciones, el modelo aquí presentado

Gráfico 7

Asistencia a la educación formal según sexo en el tercil superior de riqueza (cohorte mayor)



Fuente: NdM. La información fue recolectada de forma retrospectiva en el módulo de historial educativo de las rondas 3, 4 y 5 en los años 2009, 2013 y 2016.

190

es útil para conceptualizar el rol de las decisiones de la familia en el desarrollo de habilidades y del logro educativo del niño, especialmente el rol de las inversiones tempranas.

Hasta aquí, el esquema conceptual no explica las brechas de género observadas. Es difícil dilucidar los orígenes de las brechas de género dentro de un modelo de decisión del hogar, sea de tipo unitario o no unitario; ciertamente, es algo que está fuera del alcance del presente ensayo. Sin embargo, me gustaría hacer dos anotaciones. En primer lugar, por el lado de la demanda, una posibilidad es que estas diferencias se expliquen por preferencias de los padres que varían según el sexo del hijo/a. Estas preferencias pueden afectar de dos maneras: (i) efecto directo, si a algunos padres les importa más que el hijo hombre complete la escuela; y (ii) efecto indirecto, si la hija mujer tiene mayores responsabilidades en el hogar que el hijo hombre, lo que afecta su rendimiento en la escuela. En segundo lugar, por el lado de la oferta, puede haber aspectos relacionados con la escuela y la comunidad que refuercen diferencias de género. Por ejemplo, si algunas de las visiones tradicionales de los roles de género enseñadas en el hogar se refuerzan en la escuela, o si el mercado de trabajo ofrece las ocupaciones más lucrativas a los hombres. Esta discusión conceptual es, por fuerza, limitada, y se incluye solo como una manera de organizar las ideas.

5. Una discusión de factores relacionados con las brechas educativas observadas

El modelo conceptual bosquejado permite explicar la importancia del área de residencia y del nivel de riqueza del hogar, pues estos determinan la disponibilidad de insumos educativos en cada etapa del ciclo de vida. Respecto a los primeros años de vida, con datos de NdM para el Perú se ha documentado la importancia de la desnutrición crónica durante la infancia para explicar el desarrollo de habilidades (Crookston et al., 2013; Sánchez, 2017; Dercon y Sánchez, 2013), lo que, a su vez, tiene un impacto en los resultados educativos (Crookston et al., 2013).

Asimismo, el área de residencia y el nivel de riqueza del hogar se relacionan con la calidad de la educación preescolar al alcance de la familia. Cueto et al. (2016) muestran que la preescuela tiene un impacto en la habilidad cognitiva de los niños y niñas, pero que este efecto solo se observa en los programas escolarizados de educación inicial –es decir, en los jardines–, no en los no escolarizados –denominados PRONOEI–, que tienen mayor prevalencia en zonas rurales.

Los efectos previamente mencionados son indirectos –mediados por la nutrición temprana y la educación preescolar–. Sin embargo, durante la etapa de la educación primaria y secundaria, el área de residencia y el nivel de riqueza del hogar siguen siendo relevantes. Cueto et al. (2014) analizan cómo la enseñanza de Matemática en cuarto grado de primaria varía según el nivel socioeconómico, y encuentran diferencias en las cuatro dimensiones analizadas: cobertura curricular, número de ejercicios realizados en forma correcta, nivel de retroalimentación del docente y demanda cognitiva de los ejercicios desarrollados por los estudiantes en clase. Así, concluyen que el nivel socioeconómico de la familia está relacionado con la infraestructura y los recursos educativos de la escuela a la cual asiste el niño. Es decir, el área de residencia y el nivel de riqueza permiten aproximar la calidad de los insumos educativos al alcance de las familias. Castro y Rolleston (2018) muestran que alrededor del 50% de esta brecha se explica por diferencias en las características de la escuela.

La conclusión a la que nos acercamos mediante esta literatura es que el área de residencia y el nivel de riqueza importan para explicar las brechas educativas, pues tienen un efecto sobre las habilidades cognitivas vía su impacto en al menos tres aspectos: estado nutricional, acceso a la educación preescolar, y calidad de la educación escolar

Tabla 1
Diferencias en el uso del tiempo a los 15 años (en %)

	Solo trabaja	Solo estudia	Estudia y trabaja	Ninguno
Índice de riqueza				
Tercil inferior	4	70	23	3
Tercil superior	0	89	10	1
Área de residencia				
Urbana	1	85	12	3
Rural	5	63	29	3
Género				
Mujer	1	80	16	2
Hombre	3	76	18	3
Promedio	2	78	17	3
Número de observaciones	42	1410	314	48

Fuente: NdM, tomado de Favara y Sánchez (2018).

recibida. Pero ¿las habilidades cognitivas afectan las trayectorias educativas? Estudios recientes demuestran evidencia parcial a favor de esta hipótesis. En Sánchez y Singh (2018) documentamos que, controlando por otros factores, las habilidades matemáticas acumuladas a la edad de 12 años predicen el acceso a educación superior a los 19 años. Más aún, en Sánchez et al. (2021) documentamos que, controlando por otros factores, las habilidades matemáticas predicen el acceso a educación superior en instituciones de alta calidad.

El modelo conceptual permite poner en la mira una segunda razón detrás de las brechas observadas relacionadas con los costos de oportunidad del hogar. Durante el periodo etario correspondiente a la educación secundaria y superior, el hogar –y, de hecho, el/la joven– enfrentan lo que los economistas denominamos un *trade-off* entre trabajar y estudiar. Ocurre aquí una interacción con el nivel socioeconómico del hogar: a menor nivel socioeconómico, mayor es el costo de oportunidad de estudiar, es decir, mayor la tentación de abandonar el colegio para trabajar. En hogares con más de un hijo, este costo de oportunidad suele ser más grande para los hermanos y hermanas mayores. Sobre la relación entre nivel socioeconómico y deserción escolar existe una gran cantidad de

evidencia más allá de NdM –véase, por ejemplo, Cueto (2004) y Alcázar (2008)–. La tabla 1 –tomada de Favara y Sánchez (2018)– documenta las diferencias en el uso del tiempo distinguiendo entre trabajo y estudio en adolescentes de 12 y 15 años en NdM. Estos datos confirman que el costo de oportunidad de estudiar es mayor entre los hogares más pobres y de zonas rurales. Una manera complementaria de observar esto es colocándolo bajo la luz de la evidencia de estudios cualitativos. Rojas y Cussianovich (2013a, 2013b) encuentran que la participación de los niño/as en actividades laborales y tareas domésticas en zonas rurales es tres veces mayor que la observada en contextos urbanos, y además comienzan a realizar estas actividades a una edad más temprana.

Antes anoté que las brechas de género en las trayectorias educativas son más evidentes en ciertos subgrupos: en zonas rurales y en las familias más pobres –en contra de las mujeres– y en las familias más ricas –a favor de las mujeres–. A partir del marco conceptual, una posibilidad sería que exista un nivel de inversión desigual entre niños y niñas en estos subgrupos. Si esto es así, podría reflejarse en las habilidades (aprendizajes) acumulados. Para evaluar esto, en la tabla 2 se reportan las brechas según género, observadas a los 15 años, en tres pruebas que miden el rendimiento de las/los jóvenes en Matemática, Vocabulario y Comprensión Lectora. Estos resultados muestran una marcada evidencia de una brecha de género en contra de las mujeres en Matemática y Vocabulario a los 15 años, aunque no en Comprensión Lectora –de hecho, en este ámbito parecería haber una leve brecha a favor de las mujeres–. Esta brecha se observa en el agregado y en todos los subgrupos, incluyendo el de las familias más ricas. Es decir, inclusive en el grupo en el que las mujeres tienen un mayor acceso a la escuela que los hombres, se observa una brecha en contra de ellas en Matemática y en Vocabulario, aunque es cierto que en los hogares más ricos la brecha es de menor magnitud.

193

Un aspecto importante que se debe determinar es en qué momento se materializan estas brechas de género en habilidades. Para determinarlo, hay que tener en cuenta el uso de pruebas comparables en el tiempo, así como un posible declive en el rendimiento de los individuos a medida que se hacen mayores. Con datos de NdM, Krutikova y Singh (2017) analizan detalladamente estas brechas de género en los aprendizajes desde los 5 hasta los 19 años, y encuentran que un periodo clave para su aparición y ampliación es el de los primeros años de la educación secundaria, en el tránsito entre los 12 y 15 años.

Nótese que, para Matemática y Vocabulario, la brecha de género en habilidades –en contra de las mujeres– se observa en zonas urbanas

Tabla 2

Diferencias de resultados en Matemática, Vocabulario y Comprensión Lectora a los 15 años, según género (Z-scores)

	Hombres	Mujeres	Diferencia	P-value
Matemática				
Muestra total	0,103	-0,105	0,208	0,0000
Urbano	0,288	0,071	0,217	0,0001
Rural	-0,325	-0,456	0,130	0,0774
Tercil inferior	-0,202	-0,468	0,265	0,0002
Tercil superior	0,515	0,315	0,200	0,0146
Vocabulario				
Muestra total	0,094	-0,096	0,190	0,0000
Urbano	0,337	0,198	0,138	0,0050
Rural	-0,479	-0,693	0,213	0,0108
Tercil inferior	-0,408	-0,634	0,225	0,0051
Tercil superior	0,572	0,458	0,114	0,0714
Comprensión Lectora				
Muestra total	0,002	-0,002	0,004	0,9244
Urbano	0,177	0,230	-0,053	0,3079
Rural	-0,422	-0,479	0,057	0,5072
Tercil inferior	-0,301	-0,396	0,095	0,2506
Tercil superior	0,325	0,431	-0,106	0,1418

Fuente: NdM, datos de la ronda 1 (definición de área de residencia y nivel de riqueza) y de la ronda 5 (resultados en pruebas de Matemática, Vocabulario y Comprensión Lectora). Los resultados de cada una de las pruebas están expresados como Z-scores (normalizados con media cero y varianza uno).

y rurales, en hogares pobres y no pobres. La existencia de esta brecha es poco alentadora para el país, y seguramente puede explicar en parte la brecha de género en la asistencia a educación en zonas rurales y en el grupo de hogares más pobres –en la medida en que los estudiantes con menor rendimiento tienen una mayor probabilidad de abandonar la escuela–. Ahora bien, por fuerza debe haber factores adicionales en juego. Si todo se explicase por una brecha en las habilidades acumuladas, entonces la brecha de género en Matemática y Vocabulario debería llevar a brechas de género en la misma dirección en la asistencia a educación en zonas urbanas, lo cual no es el caso.

Una posible fuente de explicación puede estar en la existencia de roles de género dentro del hogar. Los resultados de la tabla 1 muestran que, a los 15 años, los adolescentes hombres tienen una menor probabilidad de estudiar en forma exclusiva, y una mayor probabilidad de trabajar, en comparación con las adolescentes mujeres. Esto es consistente con la brecha de género observada en el gráfico 3, a favor de las mujeres por un breve periodo.

En la tabla 3 muestro con más detalle cómo el uso del tiempo varía según el género en varios subgrupos. Lo que estos resultados indican son roles de género bastante claros: las adolescentes mujeres dedican más tiempo al cuidado de otros miembros del hogar y a las labores domésticas, mientras que los adolescentes hombres dedican más tiempo a trabajar y menos tiempo a estudiar. Quizás lo más relevante es que las brechas de género en lo que se refiere a cuidado/labores domésticas y trabajo son más amplias en las zonas rurales y en el grupo de hogares más pobres, lo que es consistente con las brechas observadas en las trayectorias educativas en ambos subgrupos. Asimismo, destaca que en el grupo de hogares más ricos de la muestra estas brechas no existen; de hecho, en el grupo de hogares más ricos las mujeres estudian más horas que los hombres. Es difícil establecer si estas decisiones reflejan heterogeneidad en las preferencias de las familias, en los costos de oportunidad que estas enfrentan o en las distintas expectativas que tienen sobre los retornos a la educación; probablemente, es una combinación de todos estos factores.

195

Así, pues, estos resultados sugieren que los roles de género podrían afectar las trayectorias educativas vía su impacto en el uso del tiempo. Cabe mencionar que el uso del tiempo se va modificando a lo largo del ciclo de vida. Rojas y Cussianovich (2013a, 2013b) encuentran que el periodo entre los 7 y los 8 años es una etapa de transición importante, pues marca el momento en que los niños y las niñas aprenden a desempeñar ciertas tareas –como limpiar la casa, vestirse y desvestirse por sí mismos, cocinar comidas simples o encender el fuego, entre otros–, pasando de tener un rol periférico en las tareas familiares a uno central. Esta participación no está claramente diferenciada por género hasta que ellos y ellas alcanzan los 11 o 12 años, momento a partir del cual los niños se centran más en las actividades laborales; y las niñas, en las domésticas.

Quizás la manera más evidente en que se manifiesta la importancia de los roles de género es en el embarazo adolescente, un fenómeno de alta prevalencia en el Perú. En ocasiones se debate si la deserción escolar incrementa la probabilidad de incurrir en embarazo

Tabla 3
Diferencias en el uso del tiempo a los 15 años, según género

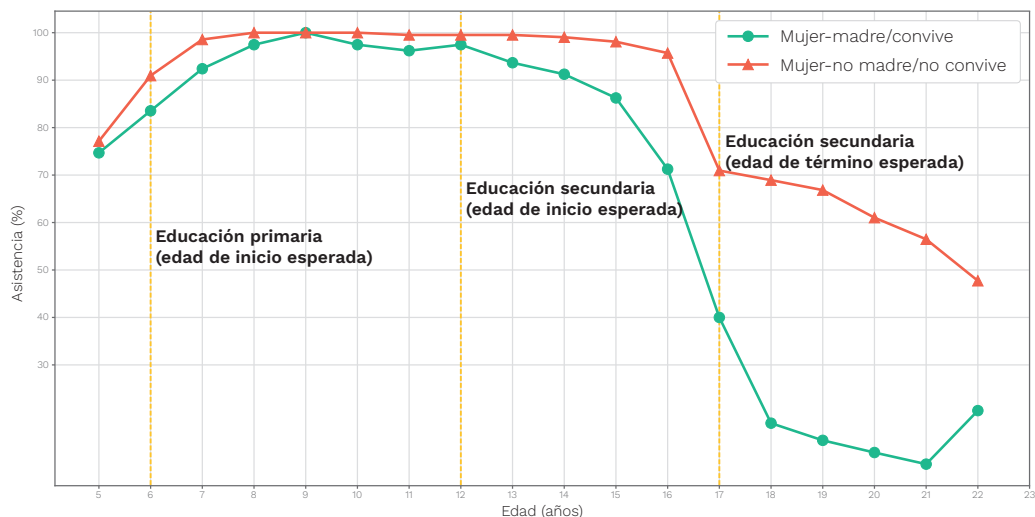
	Hombres	Mujeres	Diferencia	P-value
Cuidado de otros miembros del hogar y realización de labores domésticas	1,62	1,95	-0,32	0,0000
Urbano	1,52	1,73	-0,20	0,0106
Rural	1,85	2,39	-0,53	0,0001
Tercil inferior	1,75	2,35	-0,59	0,0000
Tercil superior	1,49	1,57	-0,08	0,4487
Actividades pagadas (dentro o fuera del hogar)	0,70	0,38	0,31	0,0000
Urbano	0,46	0,25	0,20	0,0058
Rural	1,25	0,63	0,61	0,0001
Tercil inferior	1,13	0,55	0,57	0,0002
Tercil superior	0,29	0,20	0,09	0,2901
Estudio (en la escuela o en casa)	8,67	9,11	-0,44	0,0002
Urbano	8,77	9,34	-0,56	0,0000
Rural	8,44	8,66	-0,22	0,3457
Tercil inferior	8,45	8,73	-0,28	0,2224
Tercil superior	8,87	9,54	-0,66	0,0003

Fuente: NdM, datos de la ronda 3. Se utiliza información del módulo de uso del tiempo, en el cual se indaga cómo el/la joven distribuye las 24 horas del día en un día típico.

adolescente o si es a la inversa. La evidencia sugiere que lo primero es lo más probable (Favara et al., 2020). Ahora bien, sin menoscabo de lo anterior, es plausible pensar que, en promedio, las niñas que se convierten en madres adolescentes provienen de hogares en los que se invertía menos en educación. El gráfico 8 muestra que las niñas que eventualmente se convirtieron en madres adolescentes o que comenzaron a convivir a edad temprana tenían una menor probabilidad de asistir a la escuela, inclusive desde la etapa preescolar. En Favara et al. (2020) estudiamos este aspecto de forma más sistemática. Allí documentamos que provenir de un hogar pobre y monoparental, presentar un menor rendimiento en pruebas académicas a los 12 años –Matemática, Vocabulario–, haber abandonado la escuela y haber tenido relaciones sexuales a edad temprana son los principales predictores del embarazo adolescente.

Gráfico 8

Asistencia a la educación formal de mujeres, según si eventualmente la mujer fue madre adolescente/tuvo convivencia temprana o no (cohorte mayor)



Fuente: NdM. La información fue recolectada retrospectivamente en el módulo de historial educativo de las rondas 3, 4 y 5 en los años 2009, 2013 y 2016.

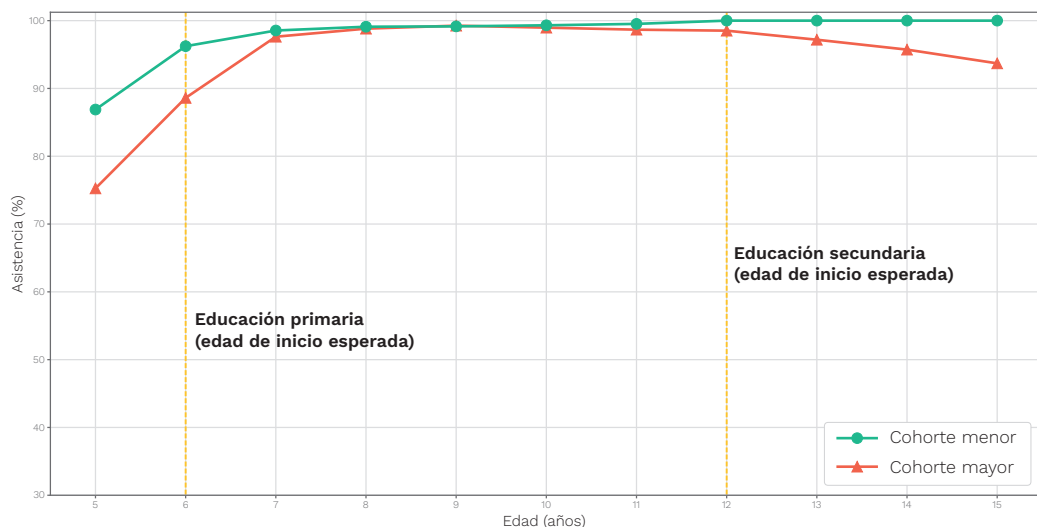
197

Un aspecto que se debe destacar es que la asistencia a la educación formal se ha incrementado durante los últimos años. Esto se puede observar en el gráfico 9, el cual compara el acceso a educación de la cohorte mayor –nacida en 1994-1995– con el de la cohorte menor –nacida en el 2001-2002– hasta la edad de 15 años. Se observa un aumento en la asistencia a los 5-6 años, y también en el nivel de secundaria, que en este caso representa un acceso prácticamente universal. Lógicamente este dato es positivo, pero se ensombrece en el contexto actual, en el que después de año y medio del inicio de la pandemia el regreso a clases presenciales aún no se concreta. Si bien las cohortes de NdM ya culminaron el periodo de educación secundaria, los resultados de una encuesta telefónica reciente permiten documentar una reducción en la asistencia a educación a los 19 años como consecuencia de la pandemia (Favara et al., 2020).

Los resultados aquí mostrados sugieren que, en las zonas urbanas, las brechas en el acceso a educación en contra de las mujeres son leves. Asimismo, en los hogares más ricos las mujeres tienen una mayor probabilidad de asistir a educación a partir de los 18 años –periodo de educación superior–. Sin embargo, esto no implica que algunas brechas

Gráfico 9

Asistencia a la educación formal según cohorte: cohorte menor versus cohorte mayor



Fuente: NdM. La información fue recolectada retrospectivamente en el módulo de historial educativo de las rondas 3, 4 y 5 en los años 2009, 2013 y 2016.

198

no puedan aparecer o ampliarse, aun en estos grupos económicamente más privilegiados. Recordemos que inclusive en el grupo de hogares más ricos se observa una brecha de género en habilidades, especialmente en Matemáticas. En un estudio reciente que continúa haciendo seguimiento a la cohorte mayor de NdM (Sánchez et al., 2021), encontramos que existen brechas de género en las elecciones de carreras en educación superior: todo lo demás constante, las mujeres jóvenes presentan una menor probabilidad de estudiar las carreras más rentables –por ejemplo, carreras STEM–. Esta es otra manifestación del efecto negativo de los roles de género. Si bien los datos de NdM visibilizan la existencia de roles de género dentro de los hogares –reflejados en diferencias en el uso del tiempo de niños y niñas–, los resultados aquí mostrados también sugieren que existen roles de género transmitidos dentro del entorno escolar –por ejemplo, por directores y docentes–, los que eventualmente tienen un impacto en las aspiraciones e intereses de las adolescentes, por ejemplo, haciendo menos probable que se interesen y se preparen para carreras STEM. Es esta combinación de resultados la que explica en forma parcial las brechas de género observadas posteriormente en el mercado laboral, tanto en hogares pobres como no pobres.

6. Reflexiones finales

El objetivo de los resultados aquí expuestos ha sido mostrar las interrelaciones entre el área de residencia, el nivel de pobreza del hogar y el género, para determinar las trayectorias educativas. He documentado de qué manera el hecho de provenir de un área rural y de un hogar pobre conlleva a una reducción en la probabilidad de asistir a la educación en tres periodos del ciclo de vida: (i) en la transición de la preescuela a la escuela, (ii) durante el final de la adolescencia –últimos años de la secundaria– y (iii) a partir de los 17 años. Encuentro también una interacción con el género: en zonas rurales y en el grupo de hogares más pobres, las niñas cuentan con una menor probabilidad de asistir a educación a los 5-6 años; luego, los hombres son los que presentan una menor probabilidad en los últimos años de la secundaria; y a partir de los 17 años, nuevamente las mujeres son las que se encuentran en desventaja. ¿Cómo reducir estas brechas?

En el corto plazo, los programas sociales pueden jugar un papel importante en la reducción de los costos de oportunidad que afrontan los hogares pobres, más aún en el contexto actual pospandémico, en el cual el regreso a clases ha sido extremadamente lento. Consistente con la evidencia internacional, el programa de transferencias condicionadas de dinero Juntos debe pasar a una etapa en la cual el monto de la transferencia sea mayor para aquellas familias con hijo/as matriculados en el nivel secundaria; además, debe incluir un bono adicional por completar la escuela y considerar un incentivo mayor para las mujeres. Esto último con el objetivo doble de completar el colegio y evitar el embarazo adolescente.

199

En el contexto de la pandemia, la vuelta a las clases presenciales es imperativa. Los hogares más pobres son los que presentan mayores limitaciones de conectividad digital, lo cual, aunado a los costos de oportunidad, genera un reto inmenso; es claro que la deserción aumentará a raíz de la pandemia, lo que puede interrumpir todo el progreso observado en el gráfico 9. En este punto, Juntos también puede jugar un rol en el 2022; es necesario hacer todo lo posible para lograr que los y las estudiantes que abandonaron la educación secundaria retomen su trayectoria.

En el corto y mediano plazo, otro aspecto clave es reforzar la calidad de la educación secundaria. Por ejemplo, buscando replicar algunos componentes modelo de Jornada Escolar Completa en zonas rurales. Todo aquello que incrementa la probabilidad de acabar la escuela reduce la probabilidad de embarazo adolescente, un evento clave que se debe evitar debido a su gran influencia en truncar las trayectorias de

educación superior. Las mejoras en la calidad educativa deben aplicarse en conjunto con un currículo escolar que promueva la igualdad de género; esto es indispensable para erradicar las brechas observadas de manera sostenida en el largo plazo. Como referencia, un estudio reciente realizado en la India (Dhar et al., 2021) muestra que involucrar a hombres y mujeres adolescentes en discusiones sobre igualdad de género durante un periodo de dos años tiene un impacto positivo en sus actitudes hacia este tema. Este es, precisamente, el tipo de ejemplos que debemos seguir. ●

Referencias bibliográficas

Alcázar, L. (2008). Asistencia y deserción en escuelas secundarias rurales del Perú. En M. Benavides (Ed.). *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate* (pp. 41-81). GRADE.

Alcázar, L., Bullard, M. y Balarin, M. (2020). *Poor education and precarious jobs in Peru: understanding who is left behind and why*. Occasional Paper Series, 64. Southern Voice.

Castro, J. F. y Rolleston, C. (2018). The contribution of early childhood and schools to cognitive gaps: new evidence from Peru. *Economics of Education Review*, 64, 144-164.

Crookston, B. T., Schott, W., Cueto, S., Dearden, K. A., Engle, P., Georgiadis, A., Lundeen, E. A., Penny, M. E., Stein, A. D. y Behrman, J. R. (2013). Postinfancy growth, schooling, and cognitive achievement: Young Lives. *American Journal of Clinical Nutrition*, 98(6), 1555-1563.

Cueto, S. (2004). Factores predictivos del rendimiento escolar, deserción e ingreso a educación secundaria en una muestra de estudiantes de zonas rurales del Perú. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 12(35), 1-42.

Cueto, S., León, J., Miranda, A., Dearden, K., Crookston, B. T. y Behrman, J. R. (2016). Does pre-school improve cognitive abilities among children with early-life stunting? A longitudinal study for Peru. *International Journal of Educational Research*, 75, 102-114. DOI:10.1016/j.ijer.2015.09.011.

Cueto, S., Guerrero, G., León, J., Zapata, M. y Freire, S. (2014). The relationship between socioeconomic status at age one, opportunities to learn and achievement in mathematics in fourth grade in Peru. *Oxford Review of Education*, 40(1), 50-72. DOI: 10.1080/03054985.2013.873525.

Cunha, F., y Heckman, J. (2008). Formulating, identifying and estimating the technology of cognitive and noncognitive skill formation. *The Journal of Human Resources*, 43(4), 738-782.

Cunha, F., Heckman, J., Lochner, L., Masterov, D. (2005). *Interpreting the evidence on life cycle skill formation*. IZA Discussion Paper, 1675.

Dercon, S. y Sánchez, A. (2013). Height in mid childhood and psychosocial competencies in late childhood: evidence from four developing countries. *Economics and Human Biology*, 11, 426-432.

Dercon, S. y Singh, A. (2013). From nutrition to aspirations and self-efficacy: gender bias over time among children in four countries. *World Development*, 45, 31-50.

Dhar, D., Jain, T. y Jayachandran, S. (2021). Reshaping adolescents' gender attitudes: evidence from a school-based experiment in India. *American Economic Review*, Forthcoming.

Escobal, J. y Flores, E. (2008). *An assessment of the Young Lives sampling approach in Peru*. Technical Note N° 3. Young Lives.

Favara, M., Freund, R., Porter, C., Sánchez, A. y Scott, D. (2021). Young Lives, interrupted: short-term effects of the COVID-19 pandemic on adolescents in low- and middle-income countries. *COVID Economics Vetted And Real-Time Papers*, 67, 172-198. CEPR Press.

Favara, M., Lavado, P. y Sánchez, A. (2020). Understanding teenage fertility in Peru: an analysis using longitudinal data, *Review of Development Economics*, 24(4), 1217-1236. DOI: <https://doi.org/10.1111/rode.12648>

Favara, M. y Sánchez, A. (2018). La transición hacia el mercado laboral y los estudios postsecundarios en Perú: evidencia del estudio Niños del Milenio. En R. Novella, A. Repetto, C. Robino y G. Rucci (Eds.). *Millennials en América Latina y el Caribe: ¿trabajar o estudiar?* (pp. 383-415). BID, Espacio Público e IDRC.

Glewwe, P. (2002). Schools and skills in developing countries: education policies and socioeconomic outcomes. *Journal of Economic Literature*, 40(2), 436-482. <http://www.jstor.org/stable/2698384>.

Krutikova, S. y Singh, A. (2017). *Starting together, growing apart: gender gaps in learning from preschool to adulthood in four developing countries*. Working Paper, 174. Young Lives.

Rojas, V. y Cussianovich, A. (2013a). *Le va bien en la vida: percepciones de bienestar de un grupo de adolescentes del Perú*. Documento de Trabajo. Niños del Milenio, GRADE.

Rojas, V. y Cussianovich, A. (2013b). *Creciendo en el Perú: una mirada longitudinal al uso del tiempo de los niños y las niñas en el campo y en la ciudad*. Avances de Investigación, 14. GRADE.

Sánchez, A. (2017). The structural relationship between early nutrition, cognitive skills and non-cognitive skills in four developing countries. *Economics and Human Biology*, 27, 33-54.

Sánchez, A., y Escobal, J. (2020). Survey attrition after 15 years of tracking children in four developing countries: the Young Lives study. *Review of Development Economics*, 24(4), 1196-1216. DOI: 10.1111/rode.12660

Sánchez, A., Favara, M. y Porter, C. (2021). *Stratification of returns to higher education in Peru: the role of education quality and major choices*. IZA Discussion Papers 14339.

Sánchez, A., y Singh, A. (2018). Accessing higher education in developing countries: panel data analysis from India, Peru, and Vietnam. *World Development*, 109, 261-278.

Thomas, D., Strauss, J. y Henriques, M. E. (1991). How does mother's education affect child height? *The Journal of Human Resources*, 26(2), 183-211.



La importancia de mejorar la oferta de cuidado diurno en un Perú pospandémico*



Lorena Alcázar y Sonia Laszlo

En este ensayo, se analiza la relación entre el cuidado de los hijos y los resultados laborales de las madres, para lo cual se revisa la evidencia global existente y se reflexiona sobre las posibles formas de avanzar en el Perú. Equilibrar el trabajo y el cuidado ha sido un gran reto a nivel global, especialmente para las mujeres y las niñas, que asumen en forma desproporcionada las responsabilidades de cuidado en sus hogares. La falta de servicios de cuidado infantil asequibles y de calidad impide a las mujeres participar plenamente en el mercado laboral, restringe su elección profesional en la búsqueda de opciones compatibles con el cuidado de sus hijos y limita la eficacia a largo plazo de las iniciativas dirigidas a empoderarlas –como los programas de emprendimiento o de microfinanzas–, condenándolas, en muchos casos, a realizar trabajos precarios de por vida. Asimismo, perjudica la acumulación de capital humano de las hijas mayores, quienes a menudo deben renunciar a sus propios objetivos educativos para cuidar a sus hermanos menores, lo que tiene efectos a largo plazo en sus propios resultados en el mercado laboral.

203

La pandemia ha evidenciado –y, de hecho, ha agravado– una crisis de cuidados preexistente a nivel mundial. Las mujeres de todo el mundo se han visto desproporcionadamente afectadas por la pandemia en términos de pérdida de empleo, ya que están sobrerrepresentadas en los sectores con mayor probabilidad de sufrir cierres –servicios de alimentación, hostelería y comercio minorista– y en el sector informal. También es más

* Agradecemos a Bruno Escobar por su valiosa ayuda en la investigación y a Alan Sánchez por sus comentarios.

probable que estén representadas en ocupaciones de servicios esenciales, a menudo presenciales, lo que las expone –a ellas mismas y a sus familiares– a un mayor riesgo de contagio del virus. En los hogares biparentales de los lugares cuyas escuelas y guarderías han cerrado, es más probable que las mujeres abandonen sus trabajos para cuidar a sus hijos y apoyarlos en la educación, tanto porque posiblemente generan menos ingresos que los hombres como debido a los roles de género imperantes. Muchas mujeres –especialmente en el sector informal, con poca o ninguna protección social– no tienen más remedio que compatibilizar el trabajo con las responsabilidades añadidas del cuidado de los hijos, lo que puede tener efectos negativos sobre su productividad, salud y bienestar. Si bien es cierto que la pandemia ha llevado a un aumento del tiempo que los hombres aportan al cuidado del hogar –lo que podría generar un cambio de los roles de género tradicionales en torno a este tema–, sin embargo, también ha generado un aumento mayor del tiempo que dedican las mujeres al cuidado de los niños y del hogar (Adams-Prassl et al., 2020; Graeber et al., 2021 y Grantham et al., 2021).

204

Estos problemas son especialmente graves en el Perú, donde el 73,5% de la participación de la mano de obra femenina se encuentra en el sector informal (OIT, 2018), conocido por ser el más afectado por el COVID-19 (Cueva et al., 2020), en el cual la precariedad del trabajo de las mujeres ha empeorado (Andina, 2020) y la provisión institucionalizada de cuidado infantil es muy escasa. Leyva y Urrutia (2021) documentan que las pérdidas de empleo entre los trabajadores del sector informal fueron particularmente graves en el Perú, en comparación con otros países de América Latina. La experiencia de las mujeres de América Latina en general, si no de nivel mundial, es que la pandemia ha detenido y ha hecho retroceder los avances en su empoderamiento y su inserción en el mercado laboral y, por otra parte, ha aumentado su carga de trabajo en el hogar, todo lo cual contribuye a la ampliación de las brechas de género. Bidegain et al. (2020) destacan que las medidas de mitigación de la pandemia en la región incluso pueden haber aumentado la brecha de género y empeorado el reparto del cuidado no remunerado.

A medida que el mundo sale de la crisis actual, los países tienen la oportunidad de aprender de la experiencia de la pandemia que el cuidado de los niños merece un lugar más importante en la política del mercado laboral, especialmente en un contexto de incremento de las brechas de género en el empleo. Aunque los beneficios de las políticas de atención infantil van más allá de sus efectos en el mercado laboral –pues son determinantes para la educación de la primera infancia y la acumulación de capital humano–, este ensayo se enfoca en su vinculación con los

resultados de empleo de las madres. Ello considerando que, en la actualidad, existe evidencia rigurosa e importante acerca de los efectos de las políticas de atención infantil en el desempeño laboral de las mujeres, tanto en los países desarrollados como –en menor medida– en los países en desarrollo.

Además, los responsables de la formulación de políticas están debatiendo cada vez más acerca de la economía del cuidado como parte integrante de la nueva agenda de contrato social. Asimismo, el ensayo se centra en el cuidado de niños y no en otras formas de cuidado –como el de personas ancianas o enfermas– debido a su particular relación con el empleo de las madres, y porque el cierre de escuelas y guarderías inducido por la pandemia se ha convertido en un *shock* de enorme importancia.

Revisamos la literatura empírica relevante, principalmente económica, que investiga en forma rigurosa la relación entre el cuidado infantil y los resultados del mercado laboral de las mujeres, tanto en países



Sonia Laszlo

Las investigaciones de Sonia cubren aspectos de Microeconomía Aplicada en el Desarrollo Económico y Economía Laboral. En la actualidad está enfocada en la toma de decisiones en condiciones de incertidumbre, en relación con la adopción de tecnología, entre los agricultores de subsistencia. Asimismo, estudia los efectos microeconómicos de las políticas y condiciones sociales en las áreas de educación, salud y mercados laborales, principalmente sobre las mujeres. Además del Perú, su trabajo de investigación la ha llevado a Paraguay, Kenia y el Caribe. Es profesora asociada de Economía en McGill University. Es miembro del Centro Interuniversitario de Investigación en Organizaciones (Cirano) e investigadora afiliada externa de GRADE.

Sonia tiene un Ph. D. en Economía por University of Toronto. Obtuvo una maestría por University of Western Ontario y un bachillerato en Ciencias Sociales por Ottawa University, ambos con especialización en Economía.

desarrollados como en desarrollo.¹ Se observa una significativa escasez de estudios referentes a los contextos peruano y latinoamericano, a pesar de que en nuestros países existe un ecosistema heterogéneo de arreglos de cuidado infantil. En realidad, antes de la pandemia, el enfoque principal de la investigación en temas de cuidado de los niños en el Perú estaba predominantemente relacionado con el desarrollo infantil. En ese contexto, es importante extraer enseñanzas de los estudios experimentales y a pequeña escala realizados en países de ingresos bajos y medios, para extrapolarlas al contexto peruano, especialmente en lo que respecta al impacto del cuidado infantil subvencionado sobre los resultados laborales de las mujeres. Más que nunca, la crisis del cuidado generada por la pandemia ha subrayado la necesidad de que los responsables de diseñar e implementar políticas consideren la posibilidad de ampliar la oferta de cuidado infantil como parte de su estrategia y sus programas de protección social. Por otro lado, el análisis de la experiencia de los países de renta media alta o alta que cuentan con programas de cuidado infantil de mayor escala puede ser especialmente relevante para comprender la validez externa de los efectos de la ampliación de los programas en países en desarrollo.

1. La crisis del COVID-19

206

La crisis del COVID-19, y en particular las medidas adoptadas para afrontar sus consecuencias sanitarias, ha puesto de manifiesto los conflictos entre la necesidad de cuidar a los niños y el empleo. La crisis ha mostrado la fuerte relación entre las brechas de género en el mundo laboral, los estereotipos de género y la importancia de la economía del cuidado (CEPAL, 2020). Además, al disminuir las restricciones de movimiento, se esperaba que los padres volvieran a trabajar, pero las escuelas y guarderías siguen cerradas, y otras opciones de cuidado de los niños –como la ayuda de los abuelos– siguen restringidas. De hecho, según la UNESCO (2021), en el segundo trimestre del 2021 la mayoría de escuelas peruanas siguen cerradas, a pesar de que en muchos otros países de la región han abierto ya hace un tiempo, y de manera amplia. Esta situación, como ya se ha explicado, afectará más las condiciones de empleo de las mujeres que las de los hombres. De hecho, ya hay evidencia en todo el mundo –y también en el Perú– de que la pandemia ha afectado más a las mujeres

1 Halim et al. (2021) realizaron una revisión de literatura similar que se publicó el 1 de noviembre, después de que nuestro ensayo fuera aceptado para su publicación en este volumen y enviado para su edición. Si bien nuestro análisis de la literatura existente es similar, Halim et al. (2021) se enfocan mucho en las diferencias metodológicas entre los estudios y proporcionan una revisión más completa, mientras que la nuestra busca ofrecer evidencia que respalde la necesidad de proveer cuidado infantil subsidiado en el Perú.

que a los hombres en los mercados laborales: según el proyecto Niños del Milenio, la brecha de género en el empleo se ha ampliado significativamente (Niños del Milenio, 2021).

La ENAHO del 2019 y del 2020 nos permite investigar el impacto de la pandemia en la participación laboral peruana, tanto al comparar los impactos en el empleo de mujeres y hombres como al distinguir impactos diferenciales para mujeres y hombres con hijos de 12 años o menos. Los gráficos 1 a 3 muestran la participación de la fuerza de trabajo por trimestre para el 2020 con relación al trimestre equivalente del 2019 para el mercado laboral en su conjunto (gráfico 1), para el sector informal (gráfico 2) y para el sector formal (gráfico 3). Estas cifras muestran cambios generales que son comunes a nivel mundial. Así, en el segundo trimestre del 2020 vemos una profunda disminución de la participación laboral tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres. Observamos, luego, una recuperación en forma de V asociada al final de la cuarentena, y una reducción interanual persistente en el empleo para el cuarto trimestre del 2020. Además, al igual que en muchos otros mercados laborales del mundo, la pérdida de empleo tiende a ser peor para las mujeres que para los hombres, y peor para ambos grupos si tienen hijos pequeños.

207

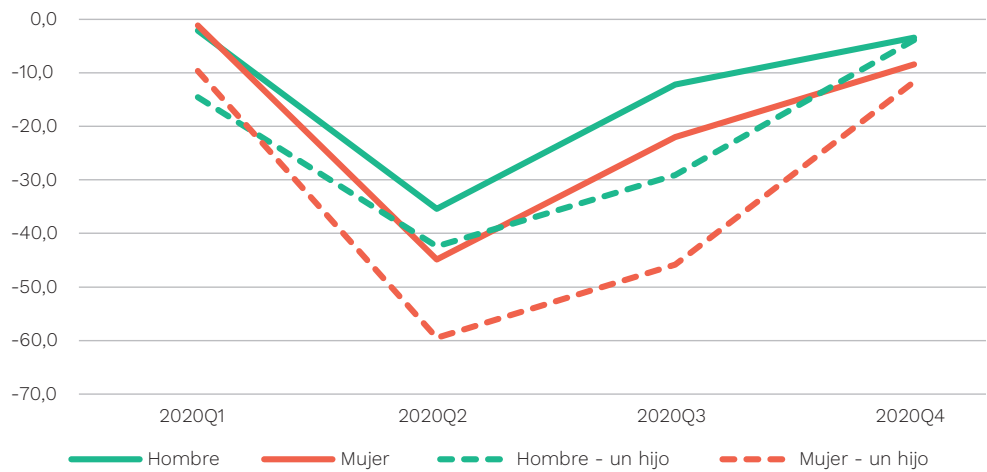
Al examinar los resultados distinguiendo entre sector de trabajo formal e informal, surgen tendencias impactantes. La primera es que la pérdida total de empleos en el sector formal es mayor que la pérdida total de empleos en el sector informal, en términos porcentuales. Dado que las medidas de restricciones asociadas a la salud pública –como las cuarentenas– son más difíciles de aplicar en el sector informal, y que, en ausencia de programas de protección social sólidos, los trabajadores que pierden el trabajo en el sector formal buscarán trabajo informal, este patrón no es tan sorprendente. Sin embargo, esta tendencia puede resultar preocupante a largo plazo en términos de una dependencia excesiva del trabajo precario del sector informal, que puede ser más compatible con el trabajo de corto plazo y con el trabajo no remunerado de cuidados en el hogar (Andina, 2020). La segunda tendencia es que, en el sector formal, la brecha de género en la participación de la fuerza laboral está totalmente impulsada por los padres de niños de 0 a 12 años.

2. Revisión de la evidencia

¿Qué predice la teoría?

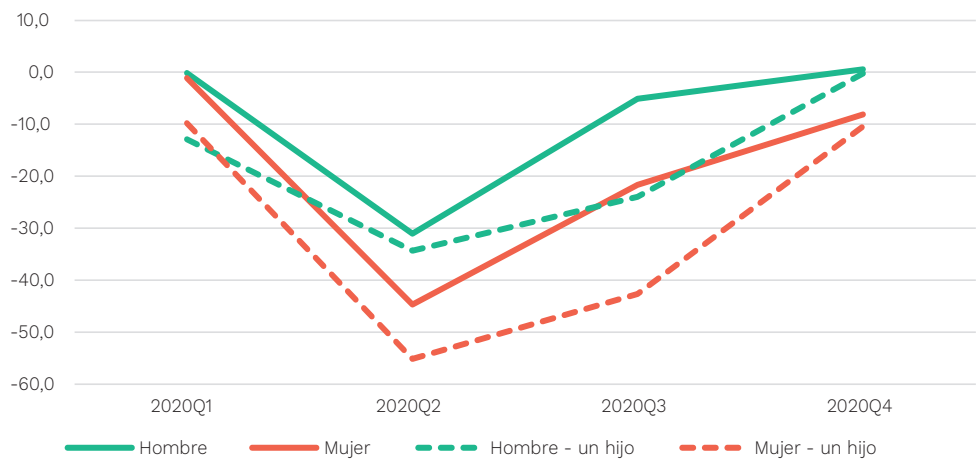
El objetivo principal de este ensayo es proporcionar algunas orientaciones políticas que aporten a una transición al mercado laboral pospandemia

Gráfico 1
Población empleada, 2020
Variación porcentual interanual



Fuente: ENAHO 2019 y 2020.

208 **Gráfico 2**
Población trabajadora informal, 2020
Variación porcentual interanual



Fuente: ENAHO 2019 y 2020.

Gráfico 3

Población activa formal, 2020
Variación porcentual interanual



Fuente: ENAHO 2019 y 2020.

con enfoque de género. Para ello, revisamos la evidencia internacional sobre la relación entre los servicios de guardería subvencionados y el empleo materno, considerando los márgenes extensivos –participación laboral– e intensivos –horas trabajadas, ingresos–. Se espera que los cambios en los márgenes extensivos sean inequívocamente no negativos: para un no participante en la fuerza laboral, una reducción de los costos del acceso al cuidado infantil diurno disminuye el salario de reserva y, por tanto, incrementa la probabilidad de entrar en el mercado laboral. Un participante en el mercado laboral ya contaría con un salario superior que su salario de reserva, por lo que la reducción de costos tendría poco efecto en su decisión de participar. Sin embargo, se espera que los efectos de márgenes intensivos sean negativos para las madres que ya trabajan: una reducción de costos del cuidado ampliaría la restricción presupuestaria de la madre trabajadora, induciéndola a gastar más en bienes y servicios, así como en tiempo de ocio, o a gastar el subsidio en una atención de mejor calidad –el efecto de los ingresos provocado por el subsidio reduciría el número de horas trabajadas–.

Aunque a los formuladores de políticas les podrían preocupar estos posibles efectos desincentivadores, vale la pena mencionar algunos puntos, especialmente en el contexto de los países de ingresos bajos y medios. En los mercados laborales caracterizados por un alto grado de informalidad, las madres trabajadoras –especialmente las de condiciones

socioeconómicas bajas– deben, a menudo, acumular múltiples actividades generadoras de ingresos para llegar a fin de mes; muchas de estas son de naturaleza precaria, ofrecen poca o ninguna seguridad social y exponen a las mujeres a la violencia de género en el lugar de trabajo. Si tienen hijos pequeños a su cargo, esto puede significar tener que trabajar muchas horas para cubrir los gastos de cuidado de los niños o dedicarse a actividades compatibles con el cuidado que, inevitablemente, reducen la productividad por hora.² Lejos de tener un efecto desincentivador, una reducción de horas entre las madres trabajadoras puede incrementar el bienestar si las largas jornadas determinan que están sobrecargadas de trabajo y estresadas, y con poco tiempo para dedicar a sus hijos. Además, especialmente en el caso de las madres que trabajan en el sector informal, en ocupaciones irregulares o precarias, contar con cuidados seguros y asequibles durante las horas regulares puede contribuir a que ellas encuentren un empleo más estable y menos precario.

¿Qué dice la evidencia?

Revisamos la literatura empírica que investiga el impacto de los arreglos institucionalizados para el cuidado de los niños tanto en países desarrollados como en países en desarrollo. Utilizamos los siguientes parámetros de búsqueda en EconLit: “Childcare AND policy AND (Labour OR Labor)” y la restringimos a revistas revisadas por pares –sin restricciones de fecha–. Este proceso generó 233 artículos. A continuación, leímos los resúmenes de dichos artículos para identificar aquellos con enfoques empíricos rigurosos e incluirlos en la revisión; consideramos estudios con una estrategia de identificación causal rigurosa –incluyendo experimentos naturales y aleatorios, diseños de diferencia en la diferencia o de regresión discontinua, estructurales, u otros métodos que construyen contrafactuales plausibles–.³ Concluido el proceso, quedaron en total 23 artículos que fueron revisados e incorporados –hasta mayo del 2021–. La tabla 1 resume estos 23 trabajos tomando nota del país, el entorno institucional –atención en centros subvencionados, programas basados en la escuela o provisión

2 La alternativa es el cuidado informal no remunerado por parte de otro miembro de la familia o un vecino, o dejar que los niños mayores se valgan por sí mismos –niños que se quedan solos–. Véase, en Nayir et al. (2017), un análisis cualitativo de los problemas de seguridad en torno a los niños que no están adecuadamente cuidados.

3 Comenzamos identificando 23 documentos empíricos –referidos a países desarrollados y en desarrollo–. Los documentos fueron identificados en Econlit utilizando los parámetros de búsqueda “Childcare, policy, peer reviewed” y restringiendo la búsqueda a documentos empíricos que evalúan programas existentes –por lo que se excluyen los documentos de discusión y las simulaciones–. La revisión de ECONLIT excluye la literatura gris. Añadimos los documentos identificados en la revisión de Grantham et al. (2021), y luego añadimos a esto los documentos que conocemos relacionados con los contextos peruano y latinoamericano.

de efectivo para atención infantil–, el tamaño de la muestra, el diseño de la investigación –y las fuentes de datos–, así como los resultados del mercado laboral referentes a la participación en la fuerza laboral –o empleo–, horas trabajadas e ingresos.⁴

El primer punto por destacar en esta revisión es el número desproporcionado de estudios procedentes de los países de la OCDE, especialmente en el caso de Canadá, donde la provincia de Quebec fue una de las primeras en aplicar –en 1997– un programa de guarderías subvencionadas en toda la jurisdicción.⁵ La mayoría de los datos procedentes de la OCDE recurren a un diseño de diferencia en la diferencia o de regresión discontinua que utiliza grandes bases de datos representativos a nivel nacional –encuestas de empleo y referidas a la dinámica de los ingresos, censos o registros tributarios–. En los países de ingresos bajos y medios, los datos son más recientes; y el diseño de los estudios, más variado. Cabe destacar la aparición de ensayos controlados aleatorios a pequeña escala, como en el caso de Kenia (Clark et al., 2019), India (Nandi et al., 2020) y Chile (Martínez y Perticará, 2017), aunque este último se refiere a una atención extraescolar entre niños que están en edad de estudiar primaria. Tanto en los países de la OCDE como en los de ingresos bajos y medios la gran mayoría de los programas estudiados se refieren a la atención subvencionada en centros. Algunos estudios analizan transferencias de efectivo para cuidado diurno –como Hardoy y Shone (2010) en Noruega, Gathmann y Sass (2018) en Alemania y Kosonen (2014) para Finlandia–, programas que pueden ser más apropiados para los países nórdicos, con dinámicas de mercado laboral y de fertilidad muy diferentes de las del resto del mundo.

211

Casi todos los estudios acerca del impacto de los programas de cuidado de niños en los resultados del mercado laboral materno consideran la respuesta marginal extensiva en la participación de la fuerza laboral. La evidencia es abrumadoramente consistente en esta área. Todos los estudios, realizados en contextos muy diferentes, confirman que los cuidados subvencionados en centros de atención infantil incrementan la participación de las madres en el mercado laboral, de acuerdo con la predicción teórica.⁶ Más aún: las magnitudes de los efectos son generalmente comparables en torno a un aumento de entre 2 y 10 puntos

4 Observamos que, en la mayoría de los países en desarrollo con un gran volumen de trabajo en el sector informal, la distinción entre participantes en la fuerza laboral y empleados no se puede percibir claramente en muchas bases de datos.

5 Solo en el Discurso del Trono de Canadá del 2020 y en el Presupuesto Federal del 2021 el Gobierno Federal se ha comprometido a llevar adelante un programa nacional de atención a la infancia siguiendo el modelo de la experiencia de Quebec.

6 Por el contrario, los programas de transferencia de dinero para su uso en centros de cuidado se asocian con un descenso de la participación en la población activa.

porcentuales de participación laboral, una cifra que puede reducir –en gran medida– la diferencia de participación entre hombres y mujeres.

Algunos estudios informan sobre los efectos heterogéneos en la participación en la fuerza laboral o en el empleo al considerar los impactos diferenciales según la educación y la dependencia del trabajo en el sector informal. Por ejemplo, y quizás no sea sorprendente, las respuestas marginales extensivas son mayores entre las madres con bajo nivel educativo, como se indica en Canadá (Lefebvre y Merrigan, 2008), Japón (Zhang y Managi, 2021) y Corea del Sur (Choi y Jung, 2017). Del mismo modo, evidencia de Vietnam (Dang et al., 2019) y del programa Cuna Más del Perú (Boyd y Rentería, 2018) apuntan a un efecto de composición en el que el cuidado infantil subvencionado permitió a las mujeres incrementar su participación en el trabajo del sector formal y reducirla en el trabajo informal. Esto es coherente con la evidencia de Kenia (Clark et al., 2019), en donde los beneficiarios de los vales de cuidado infantil tenían más probabilidades de participar en un programa de limpieza de barrios marginales administrado por el Gobierno o de trabajar en la industria hotelera y de restaurantes, y menos probabilidades de participar en la lavandería y la venta a pequeña escala, que suelen ser de naturaleza más informal. Ambos conjuntos de resultados apuntan al potencial de la provisión de cuidado diurno infantil subvencionado como una importante forma de protección social para las madres más vulnerables.

Sin embargo, la evidencia sobre los márgenes intensivos del cuidado subsidiado es bastante escasa y mixta. La mayoría de los estudios revisados aquí no informan sobre esta dimensión y, entre los que sí lo hacen, la mayoría reporta un aumento de las horas totales trabajadas, incluso en el caso de las mujeres jóvenes que participan en el programa Cuna Más del Perú (Boyd y Rentería, 2018). La única excepción es el estudio de ensayo controlado aleatorio de Clark et al. (2019) en Kenia, quienes encontraron que haber recibido un vale para el cuidado gratuito de los niños condujo a una reducción media de 4,85 horas menos por semana –efecto de la intención de tratar– para las madres trabajadoras y de 22 horas menos entre las que canjearon el vale –tratamiento efectivo–, un efecto impulsado en gran medida por el caso de las madres solteras, quienes corren más riesgo de experimentar dificultades para equilibrar el trabajo y el cuidado.

Pocos estudios consideran los efectos sobre los ingresos, y los que lo hacen no encuentran ningún efecto.⁷ En el caso de los estudios realizados

7 Los efectos positivos sobre los ingresos en Lefebvre y Merrigan (2008) para Quebec se observan entre todas las madres de la muestra, por lo que es probable que estos se deban

en países de ingresos bajos y medios, el efecto nulo sobre los ingresos –especialmente a la luz de los cambios en las horas trabajadas– puede resultar desconcertante. En estos casos, las respuestas pueden estar en la dependencia del trabajo del sector informal para la mayoría de los beneficiarios de los programas de cuidados subvencionados en esos países. Por un lado, la medición de los ingresos en el sector informal es notoriamente difícil. Por otro lado, los cuidados subvencionados facilitan una mayor participación en empleos posiblemente mejor pagados –o por lo menos de mejor calidad– en el sector formal, que suele requerir horarios más estables. E incluso los trabajadores del sector informal que trabajan por cuenta propia pueden ser más productivos por hora si no están cuidando simultáneamente a sus bebés o niños pequeños.

Algunos estudios revisados consideran de particular interés el efecto de los servicios de guardería subvencionados en los resultados de empleo de las madres solteras, y encuentran que el impacto de la prestación de servicios de guardería en las horas trabajadas difiere entre las mujeres solteras y las casadas. Las madres solteras tienden a presentar mayores tasas de empleo que las casadas. En Kenia, Clark et al. (2019) señalan que, si bien no hay diferencia en los márgenes extensivos de participación en el trabajo entre las mujeres solteras y casadas, sí la hay –y muy marcada– en la intensidad del trabajo: las solteras reducen la carga de trabajo en unas 8,8 horas a la semana –sin ninguna pérdida en sus ingresos–, mientras que las casadas la aumentan en 4,3 horas a la semana. En Italia, Carta y Rizzica (2018) señalan que el efecto del cuidado de los hijos en la participación en el mercado laboral se concentra en las mujeres casadas.

213

También es importante mostrar que la prestación de servicios de cuidado diurno puede contribuir a los esfuerzos de los programas de capacitación laboral para las madres. La evidencia en los países en desarrollo es muy escasa, pero Attanasio et al. (2011) encontraron –mediante un experimento en Colombia– que los programas de capacitación que incluyen algún tipo de cuidado infantil subsidiado mostraron mayores impactos para las mujeres en términos de participación laboral e ingresos.

3. El contexto peruano

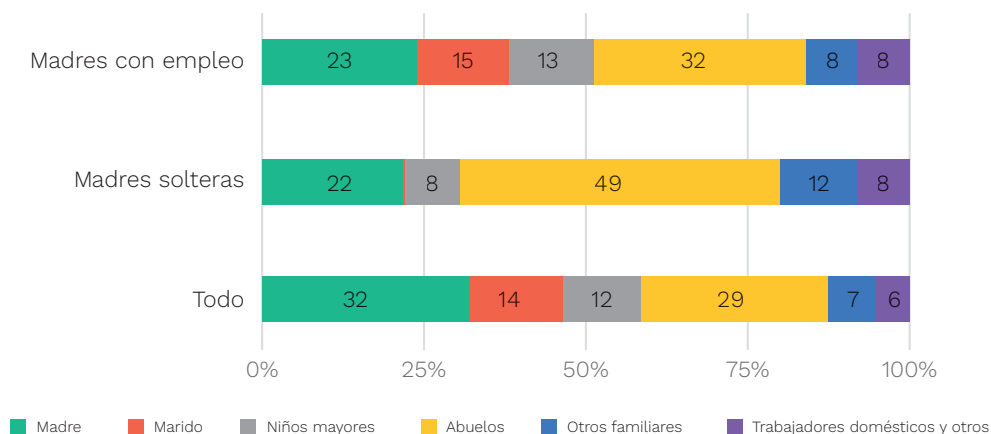
La provisión de cuidado infantil en el Perú

En el Perú, la cobertura de los servicios públicos de cuidado infantil para los niños más pequeños –de 0 a 2 años– es muy limitada, ya que no

a las madres que no trabajan y que pasan a participar como resultado de la mejora en el acceso a los cuidados.

Gráfico 4a

¿Quién cuida a los niños cuando la madre se ausenta del hogar?



Fuente: ENDES, 2019.

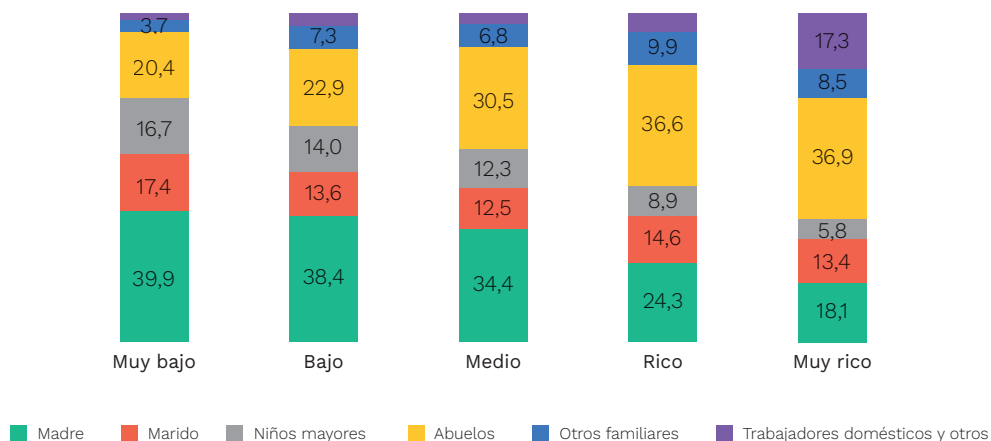
llega a más del 12,4% de esa población (Cruz-Saco et al., 2016). Aunque la oferta de cuidado es limitada para todas las edades –sin considerar educación escolar–, según el MINEDU, el 93,9% de los niños de 3 a 5 años asistieron a la educación preescolar en el 2019.

Por ello, es importante preguntarse qué arreglos de cuidado infantil existen en el país. La medición del uso del tiempo permite identificar los roles de género –y en particular los arreglos referentes al cuidado de los niños– al interior del hogar. Lamentablemente, solo se cuenta con cifras del 2010 (INEI, 2010), las cuales muestran que las mujeres dedican el doble de tiempo que los hombres al trabajo doméstico no remunerado en el hogar, e incluso más del doble en el tiempo específico de cuidado de los niños: 12 horas con 14 minutos versus 5 horas con 49 minutos por semana, respectivamente (Beltrán y Lavado, 2015).

Dada la falta de información reciente sobre el uso del tiempo, investigamos la información existente en la ENDES del 2019 para obtener un panorama general de los arreglos de cuidado en el Perú. Específicamente, revisamos las respuestas de la encuesta a la pregunta de quién suele cuidar a los niños cuando la encuestada (mujer) sale del hogar. Esta pregunta no es específica acerca de los motivos para salir del hogar –por ejemplo, trabajo, tareas domésticas, visitas sociales–, por lo que debemos tener la precaución de no interpretar las respuestas como evidencia concluyente de la relación entre el cuidado de los niños y el

Gráfico 4b

¿Quién cuida a los niños cuando la madre se ausenta del hogar?
Por niveles de riqueza



Fuente: ENDES, 2019.

trabajo de las mujeres. No obstante, este dato proporciona una imagen de la importancia del cuidado informal en relación con el formal para las madres peruanas. Además, la ENDES nos permite ver cómo el cuidado de los niños se relaciona con el nivel de pobreza, la situación laboral y el estado civil, dimensiones en las que la literatura identificada anteriormente sugiere interesantes efectos de heterogeneidad.

El gráfico 4a muestra que el cuidado familiar informal –maridos/parejas, hijos e hijas mayores y abuelos– conforma la inmensa mayoría de los acuerdos de cuidado, y que el “no-cuidado” –es decir, la madre se lleva al niño cuando sale del hogar– sigue constituyendo una proporción significativamente grande de la muestra. En estos gráficos no se pueden ver las modalidades de cuidado formal –como Cuna Más u otros servicios institucionales– porque constituyen una proporción minúscula de las respuestas: menos del 1% cada una en la muestra total y en las dos submuestras representadas en el gráfico 4a. El gráfico 4b registra la distribución de los cuidados por quintiles de riqueza. Observamos que los abuelos y los trabajadores domésticos adquieren mayor importancia como cuidadores a medida que las madres pertenecen a quintiles más ricos. Lo que sigue llamando la atención en ambos gráficos es la proporción de mujeres que dicen cuidar ellas mismas a sus hijos cuando se van de casa. Pero la principal conclusión de estos datos de ENDES es que el cuidado formal/institucionalizado está casi ausente entre las opciones de cuidado existentes, de acuerdo con lo declarado por las madres.

Las tendencias puestas de manifiesto por este simple análisis descriptivo de la ENDES se corroboran con más detalle en el estudio cualitativo sobre los arreglos de cuidado infantil elaborado, como parte del proyecto Niños del Milenio, por Rojas (2021).⁸ Esta autora encuentra que, en las familias peruanas urbanas y rurales pertenecientes a entornos de pobreza, el cuidado de menores es una actividad que le corresponde casi únicamente a la familia, y de manera específica a las mujeres de la familia. Rojas señala, además, que la tarea recae principalmente en las abuelas, pero también en las hermanas mayores, quienes deben descuidar sus propios estudios para cumplir la responsabilidad asignada.

Lo anterior tiene una relación determinante con las posibilidades de las mujeres peruanas de insertarse en el mercado laboral. Más aún, en muchos casos –y sobre todo en hogares monoparentales– las mujeres se ven en la necesidad de acceder a trabajos precarios, informales, inestables y con muy bajos ingresos, pero que les permiten mayor flexibilidad para atender el cuidado infantil. Alcázar et al. (2018) encuentran que, en el caso de las mujeres, las variables más determinantes de la precariedad de las trayectorias laborales son la convivencia temprana y el embarazo.⁹

Cuna Más

216 El Perú cuenta con un programa de guarderías subvencionadas dirigido principalmente a los hogares pobres de las zonas urbanas, Cuna Más, que depende del MIDIS.¹⁰ Asumiendo gran parte de la cartera de programas que antes ofrecía Wawa Wasi, programa al que ahora sustituye, Cuna Más ofrece guarderías asequibles para niños de 36 meses o menos. Su cobertura es, sin embargo, muy limitada. En el 2019, proporcionó cuidado infantil a 59 378 niños de 6 a 36 meses de edad, de una población urbana objetivo de 969 600, lo que equivale a solo el 6% (Rousseau, 2021). La información sobre este programa y las evaluaciones iniciales se puede encontrar en García y Collantes (2018), y Boyd y Rentería (2018); en cuanto a la evidencia sobre el impacto del programa en el empleo de las mujeres, se resumió anteriormente.

En conclusión, surgen tres puntos clave. En primer lugar, independientemente de la utilización de Cuna Más, el cuidado infantil no materno

8 El texto se basa en información acerca de las percepciones de bienestar y las interrelaciones familiares recogidas por el estudio cualitativo longitudinal Niños del Milenio en el Perú entre el 2007 y el 2018.

9 La variable *parto en el último año* incrementa la probabilidad de ser urbano vulnerable –definido como que no trabaja ni estudia, o tiene un trabajo muy precario– en 37% (Alcázar et al., 2018).

10 En las zonas rurales, Cuna Más realiza visitas domiciliarias y sesiones comunitarias para mejorar las prácticas parentales y no ofrece servicios de guardería.

recae casi totalmente en otros miembros de la familia –especialmente los abuelos– y, sobre todo en los hogares más ricos, en las trabajadoras domésticas. En segundo lugar, como se señala en García y Collantes (2018), y Boyd y Rentería (2018), el despliegue no aleatorio del programa ofrece importantes desafíos para identificar los efectos causales, incluso en el empleo materno –extensivos o intensivos–. Por último, el enfoque principal de Cuna Más sigue siendo el desarrollo de la primera infancia; incluso la página principal del programa en el MIDIS no menciona nada sobre el papel que puede desempeñar para los resultados de las madres, en contraste con Wawa Wasi, en el que uno de los cuatro objetivos declarados era promover el desarrollo de las mujeres –calidad de vida, educación y empleo–.¹¹

La participación de la mujer en la fuerza laboral en el Perú

En esta sección, utilizando la ENAHO 2019 revisamos brevemente cómo era la participación de las mujeres en la fuerza laboral en el Perú inmediatamente antes de la pandemia. En primer lugar, actualizamos el gráfico 2 de Boyd y Rentería (2018) utilizando la ENAHO del 2019 en lugar de la del 2015 para investigar el perfil de participación por edad de las mujeres y de las mujeres con hijos –truncado a la edad de 45 años–, y lo comparamos con los hombres y los hombres con hijos.¹² De hecho, el patrón general del gráfico 5 es similar que el encontrado en el estudio mencionado. Surgen algunas pautas de interés. La primera es que, en casi todos los grupos de edad, hay una diferencia de participación de entre 20 y 30 puntos porcentuales entre hombres y mujeres. En segundo lugar, hay una diferencia sorprendentemente pequeña entre las tasas de participación de las mujeres con hijos y sin hijos. En tercer lugar, los hombres jóvenes tienen muchas más probabilidades de entrar en la población activa si tienen hijos, en comparación con los jóvenes sin hijos (de 18 a 25 años). Y en último lugar, las mujeres mayores abandonan la población activa más rápidamente que los hombres mayores, lo que puede ser coherente con el importante papel que desempeñan en el cuidado de sus nietos.

217

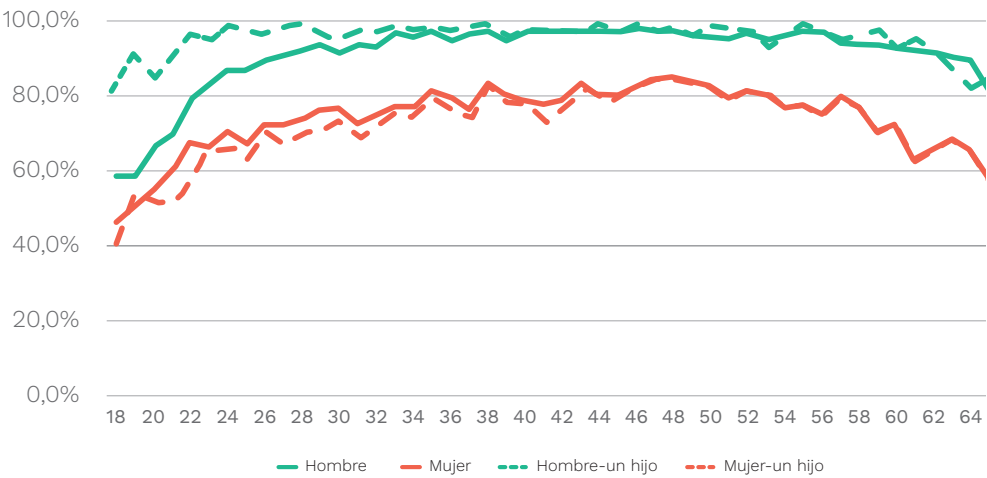
El gráfico 6 compara la participación en la actividad laboral según estado civil; lo más llamativo es que las mujeres solteras muestran una probabilidad mucho mayor de participar en la fuerza laboral que las mujeres que conviven. Las madres solteras registran una tasa de participación en el mercado laboral más alta que las mujeres solteras sin hijos, mientras que esta situación se invierte en el caso de las mujeres que conviven.

¹¹ Véase, en Cueto et al. (2009), un análisis de Wawa Wasi. Cabe destacar que estos autores plantearon la preocupación de que Wawa Wasi no había priorizado suficientemente el desarrollo infantil.

¹² En lo que sigue, consideramos *niño* a cualquier individuo de 12 años o menos.

Gráfico 5

Tasa de participación en el mercado laboral por edades
(por sexo, y por tenencia o no de hijos)

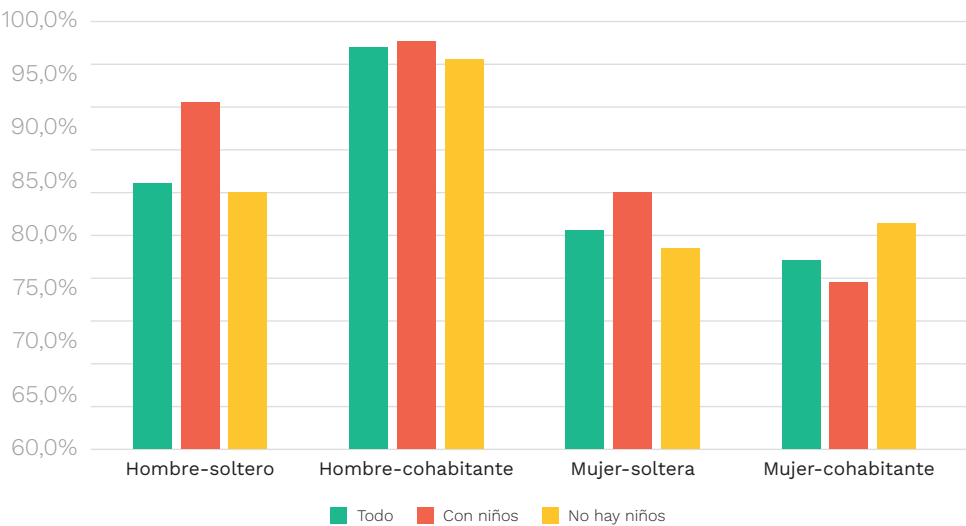


Fuente: ENAHO 2019.

218

Gráfico 6

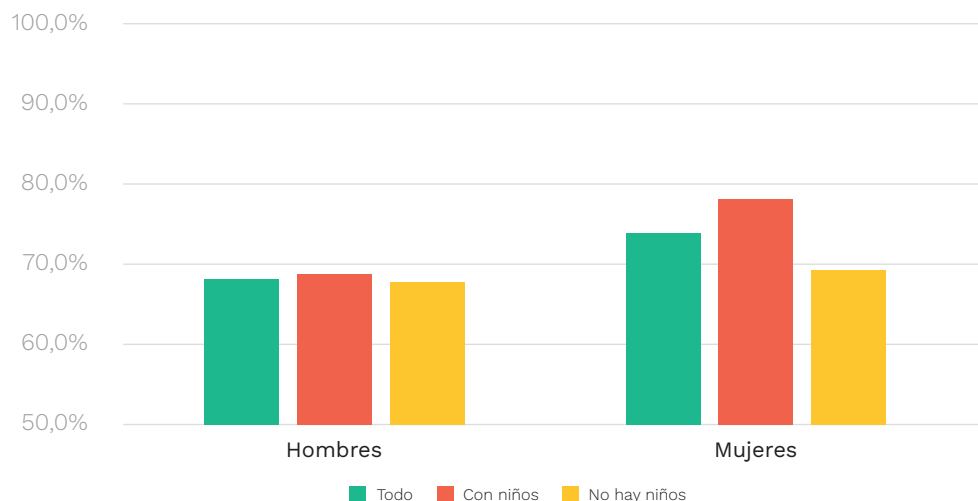
Tasa de participación en el mercado laboral por sexo, por tenencia o no de hijos, y por estado civil



Fuente: ENAHO 2019.

Gráfico 7

Tasa de informalidad por sexo y por hijos



Fuente: ENAHO 2019.

El mercado laboral peruano se caracteriza por la presencia de un amplio sector informal. Según la OIT (2018), el 58% de las mujeres se ubican en el sector informal –frente al 53,5% de los hombres–, considerando que la tasa de participación laboral masculina es de 65,5% y la femenina, de 73,5%. Casi el 50% de las trabajadoras informales son trabajadoras por cuenta propia. Dado que la literatura sobre el cuidado de los niños y el empleo materno ha identificado la informalidad como una dimensión de interés en términos de efectos heterogéneos, vale la pena investigar cómo se ven estas correlaciones para el trabajo del sector formal versus el informal. Recordando la discusión anterior, el cuidado infantil asequible se ha vinculado a la reducción del trabajo en el sector informal y al aumento del trabajo en el sector formal, reconociendo el hecho de que las madres con limitaciones para el cuidado infantil tienden a optar por el trabajo en el sector informal, que podría ser más compatible con la atención de los niños pequeños.

El gráfico 7 confirma la elevada tasa de informalidad entre las mujeres en comparación con los hombres, independientemente de que tengan hijos o no. Sin embargo, lo que más llama la atención en este gráfico es la diferencia entre la participación en el sector formal de las mujeres con hijos y de las mujeres sin hijos, mientras que no hay una diferencia similar para los hombres, y los niveles de participación son menores en general.

4. Recomendaciones y consideraciones finales

Recomendaciones de política

El acceso a servicios de cuidado infantil asequibles y de calidad merece más atención en las políticas del mercado laboral, como ha puesto de manifiesto en forma dramática la pandemia del COVID-19. El cierre de las escuelas ha supuesto que se reduzca la participación en el mercado laboral tanto para los hombres como para las mujeres, y las madres han sido las más afectadas tanto en los países de la OCDE (Alon et al., 2020a, 2020b y 2021; Qian y Fuller, 2020) como en los del Sur Global (Grantham et al., 2021) en general y en América Latina en particular (Malaver-Fonseca et al., 2021). De hecho, las escuelas solo han reabierto muy parcialmente en el Perú a partir del segundo trimestre del 2021 (UNESCO, 2021), lo que hace que este tema sea aún más relevante. Si a esto le añadimos la evidencia proporcionada anteriormente acerca de los impactos del cuidado infantil subsidiado, no hay duda de la naturaleza integral de la importante relación entre el cuidado infantil y el empleo de los padres, especialmente de las madres. Esto respalda un cambio de políticas concertado para dejar de tratar la educación de la primera infancia como un tema que pertenece únicamente al ámbito de la política educativa y pasar a considerar el cuidado de los niños de manera conjunta con la política laboral y de protección social.

220

Quedan varias decisiones de política sobre las que la evidencia empírica existente lamentablemente no tiene mucho que decir. Los responsables de formular las políticas que consideren la posibilidad de subvencionar el cuidado de los niños para promover la inserción laboral de las mujeres se preocuparán, con razón, de los posibles efectos desincentivadores sobre las horas de trabajo. Sin embargo, los datos existentes al respecto son contradictorios. Si acaso, en los márgenes intensivos, los datos de los países de ingresos bajos y medios han sugerido que el contar con servicios de cuidado infantil asequible facilita la reducción del trabajo precario en el sector informal para lograr empleos más estables y decentes en el sector formal. Esto, aunque podría conllevar a una reducción del número de horas de trabajo, no sería a costa de menores ingresos. Más aún, las preocupaciones teóricas válidas en torno a posibles desincentivos del margen intensivo simplemente no cuentan con evidencia empírica que las sustente.

Otro importante posible efecto no planeado que es preciso considerar se relaciona con la salud mental de las madres si el acceso al cuidado de los niños genera una mayor probabilidad de trabajar el “doble turno”. Si las madres trabajadoras siguen soportando la carga de trabajo no remunerado asociado a los cuidados de los niños y las niñas, y de las tareas domésticas

después del trabajo/escuela/cuidado diurno de los niños, esto puede provocar un aumento de su estrés y una disminución de su bienestar (Brodeur y Connolly, 2013). Si bien hay indicios de que la pandemia ha sacudido las normas en torno a los roles de género –con un mayor protagonismo de los padres en el trabajo reproductivo no remunerado, tanto en las economías desarrolladas como en las que están en vías de desarrollo (Alon et al., 2020a; Grantham et al., 2021)–, en realidad la transformación ha sido menor y es muy poco probable que este cambio de norma sea lo suficientemente profundo como para conducir a la igualdad de género en este aspecto. De hecho, a partir de encuestas ya existe alguna evidencia –aunque autodeclarada y basada en muestras pequeñas– de que 1 de cada 4 padres en cuarentena mostraba algún síntoma de deterioro de su salud mental en comparación con 1 de cada 20 padres en situación de no cuarentena (Brooks et al., 2020).

La literatura existente sobre las políticas de atención infantil ha aportado poco para comprender el efecto de estas en el equilibrio general, especialmente en el ámbito de los potenciales aumentos de oferta de cuidado infantil. Aunque Baker et al. (2008) han demostrado que el subsidio para el cuidado de niños en Quebec desplazó los arreglos informales de provisión de este servicio, no está claro hasta qué punto este efecto es generalizable en el contexto de los países de ingresos bajos y medios. Sin duda, si el cuidado informal desplazado era el que proporcionaban los hermanos mayores –y mayoritariamente las hermanas–, sería un resultado deseable, ya que el programa de cuidado subvencionado en centros formales liberará a las adolescentes, por ejemplo, de la necesidad de realizar esa tarea y, en su lugar, podrán continuar invirtiendo en su propia educación. Del mismo modo, si el “cuidado informal” es, en realidad, “no cuidado” o “no cuidado adecuado” –es decir, dejar a los niños menores un poco a su suerte (*latchkey*)– una política de este tipo proporcionará una opción mucho más segura. Otra alternativa común al cuidado no institucional de los niños es que los abuelos se encarguen de hacerlo, lo que muchas familias pueden preferir –especialmente si los abuelos están jubilados y viven en hogares multigeneracionales–. Por otro lado, muchas familias, sobre todo de ingresos medios o altos, confían en los trabajadores domésticos –niñeras– el cuidado de los niños. Sin hacer ningún juicio de valor acerca de la diferencia entre la calidad de los cuidados ofrecidos por trabajadores domésticos y la proporcionada por los centros de atención, es indudable que el aumento del uso de estos últimos reducirá la demanda de los primeros, lo que puede tener efectos en cadena en un sector vulnerable de trabajo en el que las mujeres están desproporcionadamente representadas.

Ampliar el cuidado infantil subvencionado también requerirá aumentar la capacidad para absorber una mayor demanda por el servicio. Esto puede estimular la inversión y la contratación en el sector del cuidado infantil. Sin embargo, incluso en épocas prepandémicas, la gran aceptación y demanda de cuidados subvencionados puede provocar fricciones en el mercado, con largas –y frustrantes– listas de espera para obtener plazas. Además, la pandemia ha puesto de manifiesto la falta de resiliencia de este sector: como señalan Grantham et al. (2021) y Sabrina Habib –de Kidogo, en Kenia (WEDLab, 2020)–, la conmoción del mercado de trabajo y los cierres de guarderías por normas de restricción han causado estragos en el sector, con un aumento de la incertidumbre sobre las inscripciones y los ingresos, y la eventual salida de los proveedores de servicios de guardería en los centros, de manera similar que lo ocurrido en cualquier otro sector afectado por los cierres y otras intervenciones no relacionadas con la salud.

También hay consideraciones logísticas vinculadas a la implementación de las políticas de ampliación y subsidio del cuidado infantil institucionalizado. La primera es cómo focalizar cualquier programa de atención subvencionada. Es muy probable que un programa universal no sea factible para la mayoría de los países de ingresos bajos y medios. Esto a pesar de que se estima que los beneficios de la educación y el cuidado infantil temprano son muy superiores que los costos (UNESCO, 2015).¹³ Al respecto, vale la pena señalar que Canadá ha necesitado más de 20 años de experiencia en Quebec antes de considerar el despliegue de una intervención de ese tipo a nivel nacional.¹⁴ Tampoco es probable que sea deseable, dadas las considerables desigualdades que existen en los países de ingresos medios y bajos. Dicho esto, Rousseau (2021) ofrece recomendaciones detalladas para una política de atención institucionalizada universal para el Perú. Las recomendaciones de política de Rousseau (2021), teniendo en cuenta la heterogeneidad de las capacidades de pago de la población destinataria, proponen la colaboración de los gobiernos subnacionales, del sector privado y de la sociedad civil, bajo el control y la coordinación del Gobierno central.

222

13 Simeu et al. (2017) realizan un análisis de costo-beneficio del programa de cuidado infantil en Kenia (Clark et al., 2019). Los beneficios del programa –que se acumulan para las madres en términos de resultados en el mercado laboral– equivalen a unos 90 dólares al año por niño, y los costes, a unos 50 dólares al año por niño, lo que sugiere rendimientos muy grandes. García et al. (2016) informan acerca de una relación beneficio/costo de 7,3 veces para la educación y el cuidado infantil temprano en Estados Unidos. Levin y Schwartz (2012) analizan las dificultades para obtener cifras de costes comparables para la educación preescolar (de 3 a 6 años).

14 Aunque en el presupuesto de abril del 2021 se han asignado fondos por primera vez en la historia de Canadá, todavía habrá que resolver muchos problemas antes de que pueda ser una realidad para millones de familias de ese país.

En el caso del programa Cuna Más del Perú, la focalización se realiza principalmente con criterio geográfico, utilizando indicadores de pobreza a nivel de distrito que, según García y Collantes (2018), se dirigen principalmente a las personas pobres y extremadamente pobres. De acuerdo tanto con García y Collantes (2018) como con Boyd y Rentería (2018), las guarderías de Cuna Más están ubicadas predominantemente en zonas urbanas y tienen un alcance muy limitado. Tomando en cuenta el propósito de igualar el piso y las condiciones de las mujeres en el mercado laboral, vale la pena considerar si la expansión de un programa de cuidado infantil subsidiado en los tramos de ingresos medios bajos, especialmente para las madres solteras, puede generar más beneficios que costos. En el caso de las personas que no son pobres, el uso de reducidas cuotas para los usuarios puede proporcionar un importante alivio fiscal, y políticas legislativas alternativas que obliguen a las empresas privadas de cierto tamaño a disponer de guarderías en sus instalaciones disminuirían también preocupaciones fiscales, al tiempo que se dirigirían a los trabajadores del sector formal. Del mismo modo, ¿existe algún beneficio, desde la perspectiva del mercado laboral, para ampliar el programa a las zonas rurales? El único estudio que conocemos que evalúa en forma rigurosa un programa de cuidado en centros subvencionados en zonas rurales es el de Nandi et al. (2020) en Rajastán, India. En comparación con los estudios urbanos o a gran escala, encuentran efectos de márgenes extensivos mucho más moderados y poco o ningún efecto de margen intensivo.

Hacia una agenda prioritaria de investigación

Identificamos una serie de preguntas prioritarias de investigación para avanzar en la construcción de evidencia sólida acerca de los beneficios de proveer centros de cuidado infantil subsidiado en el Perú. La evidencia existente sobre el margen extensivo ya es suficientemente sólida, y es probable que haya poco nuevo que encontrar al respecto: el efecto positivo del cuidado subvencionado sobre el empleo materno, respaldado por la teoría, se ha confirmado en países de ingresos bajos, medios y altos. Sin embargo, se requiere más investigación para comprender los efectos del margen intensivo y, especialmente, el papel que estos programas de cuidados subvencionados pueden desempeñar para facilitar oportunidades de empleo más formales o generación de mayores ingresos. La estimación de los cambios –o, más probablemente, de la acentuación de estos efectos a partir la crisis del COVID-19– también debería ser materia de investigación prioritaria.

Dada la excesiva dependencia de las madres respecto a los cuidados familiares informales en el Perú, los intentos por ampliar o universalizar

las opciones de cuidado formales generarán, probablemente, un gran número de efectos indirectos –por ejemplo, en el mercado laboral o en los resultados educativos de los cuidadores familiares, en especial de las hermanas mayores– y efectos de equilibrio general en el sector de los cuidados remunerados, sobre todo en relación con los trabajadores domésticos que ofrecen este servicio a una proporción no despreciable de familias de ingresos medios y altos. Del mismo modo, la ampliación de los cuidados subvencionados en centros como el programa Cuna Más puede no ser la única opción. De hecho, existe una tendencia global hacia la búsqueda de una multiplicidad de acuerdos de cuidado formal, especialmente centros de cuidado infantil en el lugar de trabajo –como se discute en Rousseau (2021) para el Perú–. Estas ampliaciones de los programas tendrán efectos fiscales considerables, y el mantenimiento de un cuidado de alta calidad será también crucial –especialmente para el bienestar y el desarrollo de los niños y las niñas– y costoso, por lo que será necesaria una clara comprensión de los impactos económicos a nivel país, especialmente mediante el incremento del crecimiento económico y la generación de ingresos fiscales del impuesto sobre la renta asociados.

224 Cabe mencionar que es también muy importante tomar en cuenta la necesidad de investigar más para abordar una serie de cuestiones logísticas y de implementación, entre las que destaca la estrategia de focalización y de identificación de beneficiarios. Dada la considerable desigualdad de ingresos, un programa universal totalmente subvencionado puede no ser deseable. La comprobación de las posibilidades de pago y el uso de copagos para los programas gestionados por el Gobierno puede ser la opción más viable, y será necesario además priorizar la búsqueda de soluciones para los trabajadores del sector informal, especialmente en un mundo pospandemia. ●

Referencias bibliográficas

Adams-Prassl, A., Boneva, T., Golin, M., y Rauh, C. (2020). Inequality in the impact of the coronavirus shock: Evidence from real time surveys. *Journal of Public Economics*, 189. DOI: 10.1016/j.jpubeco.2020.104245

Alcázar, L., Balarin, M., Glave, C. y Rodríguez, M. F. (2018). *Más allá de los nini. Los jóvenes urbano-vulnerables en el Perú*. Documento de Investigación, 90. GRADE.

Alon, T., Coskun, S., Doepke, M., Koll D. y Tertilt, M. (2021). *From mancession to shecession: women's employment in regular and pandemic recessions*. Working Paper, 28632. National Bureau of Economic Research.

Alon, T., Doepke, M., Olmstead-Rumsey, J. y Tertilt, M. (2020a.). *The impact of COVID-19 on gender equality*. Working Paper, 26947. National Bureau of Economic Research.

Alon, T., Doepke, M., Olmstead-Rumsey, J., y Tertilt, M. (2020b). *This time it's different: the role of women's employment in a pandemic recession*. Working Paper, 27660. National Bureau of Economic Research.

Andina (2020). *Mujeres tienen mayor presencia en empleos a tiempo parcial*. 10 de julio. <https://andina.pe/agencia/noticia-mujeres-tienen-mayor-presencia-empleos-a-tiempo-parcial-805252.aspx>

Ángeles, G., Gadsden, P., Galiani, S., Gertler, P., Herrera, A., Kariger, P. y Seira, E. (2014). *The impact of daycare on maternal labour supply and child development in Mexico*. 3ie Impact Evaluation Report 6. International Initiative for Impact Evaluation.

Araujo, M. C. y López-Boo, F. (2015). Los servicios de cuidado infantil en América Latina y el Caribe. *El Trimestre Económico*, 82(326), 249-275. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-718X2015000200249

Attanasio, O., A. Kugler y Meghir, C. (2011). Subsidizing vocational training for disadvantaged youth in Colombia: evidence from a randomized trial. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(3), 188-220. DOI: 10.1257/app.3.3.188

Baker, M., Gruber, J. y Milligan, K. (2008). Universal child care, maternal labor supply, and family wellbeing. *Journal of Political Economy*, 116(4), 709-745.

Batthyány Dighiero, K. (2015). *Las políticas y el cuidado en América Latina: una mirada a las experiencias regionales*. CEPAL.

Beltrán, A. y Lavado, P. (2015). *El impacto del uso del tiempo de las mujeres en el Perú: un recurso escaso y poco valorado en la economía nacional*. INEI, CISEPA y Manuela Ramos.

Bidegain, N., Scuro, L. y Vaca-Trigo, I. (2020). La autonomía económica de las mujeres en tiempos de COVID-19. *Revista CEPAL*, 132. Edición especial COVID-19, 225-238.

Boll, X. y Lagemann, A. (2019). Public childcare and maternal employment-new evidence for Germany. *Labour*, 33(2), 212-239.

Boyd, C. y Rentería, J. M. (2018). *Economía del cuidado, desigualdades de género y participación en el mercado laboral: el caso de Cuna Más*. Informe final. CIES e IEP.

Brodeur, A. y Connolly, M. (2013). Do higher childcare subsidies improve parental well-being? Evidence from Quebec's family policies. *Journal of Economic Behaviour and Organization*, 93, 1-16.

Brooks, S. K., Webster, R. K., Smith, L. E., Woodland, L., Wessely, S., Greenberg, N. y Rubin, G. J. (2020). The psychological impact of quarantine and how to reduce it: rapid review of the evidence. *The Lancet*, 395(10227), 912-920.

Campaña, J. C., Giménez-Nadal, J. I. y Molina, J. A. (2017). Increasing the human capital of children in Latin American countries: the role of parents' time in childcare. *The Journal of Development Studies*, 53(6), 805-825.

Carta, F. y Rizzica, L. (2018). Early kindergarten, maternal labor supply and children's outcomes: evidence from Italy. *Journal of Public Economics*, 158, 79-102.

CEPAL (2020). *La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe*.

Chacaltana, J. (2020). *¿Respuesta rápida a la COVID-19 en condiciones de alta informalidad? El caso de Perú*. Nota de la OIT.

226 Choi, J. y Jung, H. (2017). The effect of child school entry on maternal employment: regression discontinuity evidence from South Korea. *Journal of International Development*, 29, 1075-1105.

Corporación Financiera Internacional (2020). *El cuidado infantil en los tiempos de COVID-19: una guía para empleadores. Orientaciones provisionales para empleadores en un contexto mundial de rápido cambio*.

Clark, S., Kabiru, C., Laszlo, S. y Muthuri, S. (2019). The impact of childcare on poor urban women's economic empowerment in Africa. *Demography*, 56(4), 1247-1272.

Cruz-Saco, M., Pérez, L. y Seminario, B. (con la asistencia de Leiva, F.) (2016). *Una apuesta por la igualdad de género y la corresponsabilidad de los cuidados: Propuestas para expandir la cobertura del cuidado de niñas y niños de 0 a 5 años de edad en el Perú, 2016-2026*. OIT.

Cueto, S., Guerrero, G., León, J., Zevallos, A. y Sugímaru, C. (2009). *Promoting early childhood development through a public programme: Wawa Wasi in Peru*. Working Paper, 51. Young Lives.

Cueva, R., Del Carpio, X. y Winkler, H. (2020). *Blame COVID-19? But blame informality more*. World Bank Blog. <https://blogs.worldbank.org/jobs/blame-covid-19-blame-informality-too-or-maybe-more>

Dang, H. A., Hiraga, M. y Nguyen, C. V. (2019). *Childcare and maternal employment: evidence from Vietnam*. IZA Discussion Papers, 12814. IZA.

De Henau, J., Meulders, D. y O'Dorchai, S. (2010). Maybe baby: comparing partnered women's employment and child policies in the EU-15. *Feminist Economics*, 16(1), 43-77.

Devercelli, A. y Beaton-Day, F. (2020). *Better jobs and brighter futures: investing in childcare to build human capital*. Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35062/Better-Jobs-and-Brighter-Futures-Investing-in-Childcare-to-Build-Human-Capital.pdf>

García, J. L., Heckman, J. J., Leaf, D. E., y Prados, M. J. (2016). *The life-cycle benefits of an influential early childhood program*. Working Paper, 22993. National Bureau of Economic Research.

García, L. y Collantes, E. (2018). *Impacto de programas sociales de transferencias en especie sobre la oferta laboral: una perspectiva de género*. Documento de Trabajo, 471. Departamento Académico de Economía, PUCP.

Gathmann, C. y Sass, B. (2018). Taxing childcare: effects on childcare choices, family labor supply, and children. *Journal of Labor Economics*, 36(3), 665-709.

Givord, P. y Marbot, C. (2015). Does the cost of child care affect female labor market participation? An evaluation of a French reform of childcare subsidies. *Labour economics*, 36, 99-111.

Graeber, D., Kritikos, A. S. y Seebauer, J. (2021). COVID-19: a crisis of the female self-employed. *Journal of Population Economics*, 34, 1141-1187.

Grantham, K., Rouhani, L., Gupta, N., Melesse, M., Dhar, D., Mehta, S. K. y Kingra, K. J. (2021). *Evidence review of the global childcare crisis and the road for post-COVID-19 recovery and resilience*. IDRC.

Haeck, C., Lefebvre, P. y Merrigan, P. (2015). Canadian evidence on ten years of universal preschool policies: the good and the bad. *Labour Economics*, 36, 137-157.

Halim, D., Perova, E. y Reynolds, S. (2021). *Childcare and mothers' labor market outcomes in lower- and middle-income countries*. Policy Research Working Paper, 9828. World Bank.

Hallman, K., Quisumbing, A. R., Ruel, M. y De la Brière, B. (2005). Mothers' work and child care: findings from the urban slums of Guatemala city. *Economic Development and Cultural Change*, 53(4), 855-885.

Hardoy, I., y Schone (2010). Incentives to work? The impact of a 'cash-for-care' benefit for immigrant and native mothers labour market participation. *Labour Economics*, Vol. 17, 963-974.

Heggeness, M. (2020). Estimating the immediate impact of the COVID-19 shock on parental attachment to the labour market and the double bind of mothers. *Review of Economics of the Household*, 18, 1053-1078.

INEI (2010) Encuesta Nacional del Uso del Tiempo 2010. https://webinei.inei.gob.pe/anda_inei/index.php/catalog/236

Kosonen, T. (2014). To Work or Not to Work? The Effect of Childcare Subsidies on the Labour Supply of Parents. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, Vol. 14(3): 817-848.

Lefebvre, P. y Merrigan, P. (2008). Child-care policy and the labor supply of mothers with young children: a natural experiment from Canada. *Journal of Labor Economics*, 26(3), 519-548. https://www.researchgate.net/publication/23547510_Child-Care_Policy_and_the_Labor_Supply_of_Mothers_with_Young_Children_A_Natural_Experiment_from_Canada

Lefebvre, P., Merrigan, P. y Verstraete, M. (2009). Dynamic labour supply effects of childcare subsidies: evidence from Canadian natural experiment on low-fee universal child care. *Labour Economics*, 16(5), 490-502.

Levin, H. y Schwartz, H. (2012). Comparing costs of early childhood care and education programs: an international perspective. *Revista de Economía Pública*, 201(2), 39-65.

Levy, G. y Urrutia, C. (2021). *Mercados laborales informales en tiempos de pandemia: evidencia para América Latina y opciones de política*. Manuscrito no publicado, ITAM.

Lovasz, A. y Szabo-Morvai, A. (2019). Childcare availability and maternal labor supply in a setting of high potential impact. *Empirical Economics*, 56, 2127-2165.

Malaver-Fonseca, L. F., Serrano-Cárdenas, L. F. y Castro-Silva, H. F. (2021). La pandemia COVID-19 y el rol de las mujeres en la economía del cuidado en América Latina: una revisión sistemática de literatura. *Estudios Gerenciales*, 37(158), 153-163.

Martínez, C. y Perticará, M. (2017). Childcare effects on maternal employment: evidence from Chile. *Journal of Development Economics*, 126, 127-137.

Mateo Díaz, M. y Rodríguez-Chamussy, L. (2016). *Cashing in on education: women, childcare, and prosperity in Latin America and the Caribbean*. World Bank. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Cashing-in-on-Education-Women-Childcare-and-Prosperity-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>

Mateo Díaz, M. y Rodríguez-Chamussy, L. (2013). *Childcare and women's labor participation: evidence for Latin America and the Caribbean*. Nota Técnica, IDB-TN-586. BID.

Naciones Unidas (2020). *Policy Brief: The impact of COVID-19 on women*.

Nandi, A., Agarwal, P., Chadrashekar, A. y Harper, S. (2020). Access to affordable daycare and women's economic opportunities: evidence from a cluster-randomised intervention in India. *Journal of Development Effectiveness*, 12(3), 219-239.

Nayriro, M., Sadati, H., Mitchell, C., Muthuri, S. y Njeri, M. (2017). *Picturing change through photovoice: participatory evaluation of a daycare intervention in Kenya*. GROW Research Series, GWP-2017-11. ISID.

Niños del Milenio (2021). Principales resultados de la tercera llamada de la encuesta telefónica COVID-19. *Boletín de Políticas Públicas*, 11. <https://ninosdelmilenio.org/wp-content/uploads/2021/03/boletindpoliticaspublicas10.pdf>

OIT International Labour Organization (2018). *Women and men in the informal economy: a statistical picture*. Tercera edición. ILO.

Piras, C. y Ripani, L. (2005). *The effects of motherhood on wages and labor force participation: evidence from Bolivia, Brazil, Ecuador and Peru*. BID.

Psacharopoulos, G., Collis, V., Patrinos, H. A. y Vegas, E. (2020). *Lost wages: the COVID-19 cost of school closures*. Policy Research Working Paper, 9246. World Bank.

Qian, Y. y Fuller, S. (2020). COVID-19 and the gender employment gap among parents of young children. *Canadian Public Policy*, 46(S2), 89-101.

Rojas, V. (2021). *Estrategias de cuidado infantil en familias vulnerables peruanas: evidencia del estudio cualitativo longitudinal Niños del Milenio*. Documentos de Investigación, 113. GRADE.

Rousseau, S. (2021). *Universalizar las cunas para reducir las brechas sociales y de género*. CIES.

Simeu, N., Muthuri, S., Kabiru, C., Doughman, D., Laszlo, S. y Clark, S. (2017). *What are the benefits of subsidized early childcare? Evidence from Kenya*. GRoW Research Series Policy Brief. Instituto para el Estudio del Desarrollo Internacional, Universidad McGill.

Tekin, E. (2014). *Childcare subsidy policy: what it can and cannot accomplish*. IZA World of Labor, 43. IZA.

UNESCO (2021). *Mapa de la UNESCO sobre el cierre de escuelas. Cuadro de mando de los países*. <http://covid19.uis.unesco.org/global-monitoring-school-closures-covid19/country-dashboard/>

UNESCO (2015). *Invertir contra la evidencia: el estado mundial de la atención y educación de la primera infancia*.

WEDLab (2020). *COVID-19 and the care economy in the Global South*. McGill Women's Empowerment in Development Lab. <https://womensempowerment.lab.mcgill.ca/resources/seminars/care-economy-global-south-summary.pdf>

Zhang, C. y Managi, S. (2021). Childcare availability and maternal employment: new evidence from Japan. *Economic Analysis and Policy*, 69, 83-105.

Tabla 1

Autores	País	Entorno institucional	Detalles de los programas	Tamaño de la muestra	Diseño de la investigación (datos)	Efecto del margen extensivo	Efecto del margen intensivo	Efectos sobre los ingresos
Ángeles et al. (2014)	México	Evaluación de centro de cuidado subsidiado Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	Centro de cuidado subsidiado	1573 hogares	Lista de espera de beneficiarios que se incluyen por etapas	18% incremento	Incremento de 24 horas al mes	Sin efectos en ingresos
Baker et al. (2008)	Quebec (Canadá)	Centro de cuidado subsidiado	Centro de cuidado subsidiado	± 34 000	DD (NLSCY)	7,7 pp incremento	ND	ND
Boll y Lagemann (2019)	Alemania		Centro de cuidado subsidiado	> 66 000	DD (ITT)	No hay efectos importantes	Incremento de 0.5% horas de trabajo para 1% de incremento de cobertura de cuidado diario, diferencias interesantes por nivel educativo	ND
Boyd y Rentía (2018)	Perú	Impacto de Cuna Más	Mayormente centro de cuidado subsidiado	13 636	Balance entrópico (no experimental) (ENAHO)		Efecto mínimo	Efecto mínimo



Autores	País	Entorno institucional	Detalles de los programas	Tamaño de la muestra	Diseño de la investigación (datos)	Efecto del margen extensivo	Efecto del margen intensivo	Efectos sobre los ingresos
Carta y Rizzica (2018)	Italia	Ampliación a niños menores	Centro de cuidado subsidiado		RDD (encuesta de empleo italiana)	ITT en participación laboral [4,8 pp-71 pp], en E = [4,5 pp a 6,2 pp]	ND	Sin efecto en salarios de nuevas contrataciones
Choi y Jung (2017)	Corea del Sur	Discontinuidad de edad de ingreso a la escuela	Escuelas públicas	1061	RDD (Encuesta Longitudinal Coreana de Mujeres y Familias)	LFP de madres con poca educación se incrementa en 7,6 pp	ND	ND
Clark et al. (2019)	Kenia	Asentamientos formales urbanos	Centros de cuidado subsidiado	> 700	RCT (información primaria)	8,5 pp incremento [ITT], 30 pp incremento [TOT]	Reducción de 4.85 horas (ITT) 22 horas (TOT)	Sin efectos en ingresos
Dang et al. (2019)	Vietnam	Efecto de centros de cuidado infantil y preescolar	Centro preescolares estatales, centros de cuidado infantil privados	3863	RDD (VHLSS)	41% incremento de obtener trabajo con mejora salarial, 26% incremento de trabajo formal	ND	ND
De Henau et al. (2010)	UE-15	Comparación de provisión de cuidado público con otras políticas familiares		Entre 700 y 1500 por país, 13 países	Observacional (ECHIP - 1994 a 2001)	Incremento de provisión de cuidado infantil gratis (0-2 años) --> reducción de la brecha de LFP entre madres y no madres de entre 1 y 1,8 pp.	ND	ND

García y Collantes (2018)	Perú	Impacto de Cuna Más	Mayormente centro de cuidado subsidiado	25 452	Estructural / observacional (ENAH0)	ND	Incremento de 6 horas por semana para mujeres muy jóvenes	ND
Gathmann y Sass (2018)	Alemania	Cambios en un estado	Transferencias de dinero para cuidado en el hogar	± 2600	DD (microcenso)	Solo después de un año se ve reducción en LFP ± 4,5 pp	No significativo	
Givord y Marbot (2015)	Francia	Cambios en la tasa de subsidio	Centro de cuidado subsidiado	> 2,3 M	DD (archivos de impuestos)	1,1 pp incremento	ND	ND
Haack et al. (2015)	Quebec (Canadá)	Subsidio a centros de cuidado; miran efectos de LP en tasa de participación laboral	Centro de cuidado subsidiado		DD (NLSCY)	+ [0 pp y 12 pp]	Entre 0 y 6 semanas de trabajo	ND
Hallman et al. (2005)	Guatemala	Evaluación de impacto de programa de cuidado del Gobierno (Hogares Comunitarios)		1300		Simulaciones: efecto mínimo en precio LFP	Simulaciones: efectos positivos de reducción de cuidado formal	ND
Hardoy y Shone (2010)	Noruega	Beneficios a padres de niños de 1 y 2 años que no están en centros subsidiados (transferencia por niño)	Transferencias de dinero para cuidado en el hogar	> 276 000	DDD experimento natural (estadísticas de Noruega)	Reducción en LFP de alrededor de 15%	ND	ND





Autores	País	Entorno institucional	Detalles de los programas	Tamaño de la muestra	Diseño de la investigación (datos)	Efecto del margen extensivo	Efecto del margen intensivo	Efectos sobre los ingresos
Kosonen (2014)	Finlandia	Subsidio a centros de cuidado, subsidio a cuidado en el hogar, aprovecha los cambios en los subsidios complementarios municipales para el cuidado en el hogar	Subsidio al cuidado en centros, transferencia de dinero para cuidado en el hogar	[5700 - 11 200]	DD/DDD (IDS)	100 euro incremento --> 3 pp reducción en LFP	ND	Reducción de ingresos
Lefebvre y Merrigan (2008)	Quebec (Canadá)	Igual que Lefebvre et al. (2009), pero de menor plazo	Centro de cuidado subsidiado	28 000	DD cuasiexperimental (encuestas de ingreso y empleo dinámicas) (1993-2002)	Incremento de 8,1%	231 de incremento	5285\$ de incremento anual
Lefebvre et al. (2009)	Quebec (Canadá)	Centro de cuidados subsidiados; efectos de LP en heterogeneidad de participación laboral (educación)	Centro de cuidado subsidiado	± 45 000	DD cuasiexperimental (encuestas de empleo e ingreso dinámicas) (1996-2004)	5,3 pp de incremento en LFP (efectos mayores en madres con menor nivel educativo)	160 de incremento en horas anuales	3548\$ de incremento anual
Lovasz y Szabo-Morvai (2019)	Hungría		Centro de cuidado subsidiado	3054	RDD (Encuesta Nacional de Empleo de Hungría)	Acceso a cuidado infantil --> incremento de 11,7 pp	ND	ND

Martínez y Peticar (2017)	Chile	Impacto del cuidado después de la escuela (6-13 años)	Escuelas públicas	± 2100	RCT (información primaria)	4,3 pp incremento en LFP; 3,4 pp incremento en trabajo	Efecto mínimo	Efecto mínimo
Nandi et al. (2020)	India	Centro de cuidado diurno comunitario	Centro de cuidado subsidiado	2858	RCT (información primaria)	+ [2,3 pp y 2,6 pp] trabajo pagado (el día anterior)	ND	Efecto mínimo
Zhang y Managi (2021)	Japón	Sistema integral de apoyo a la infancia y crianza de la niñez	Centro de cuidado subsidiado	> 246 000	Regresión (información propia, 2015-2017)	1 pp incremento en capacidad --> 18 pp incremento en participación no regular (no hay efectos en empleo regular); efectos se basan en madres con poca educación	ND	ND

Nota: DD = Difference in difference, DDD = Tripple difference, ECHP = European Community Household Panel, IDS= Income distribution statistics, ITT = Intent to treat, LFP = Labour force participation rate, LP = Largo plazo, ND = No disponible, NLSCY = National Longitudinal Survey of Children and Youth, pp = Puntos porcentuales, RCT = Randomized control trial, RDD = Regression discontinuity design, TOT = Treatment on the treated, VHLSS = Vietnam Household Living Standard Survey, UE = Unión Europea.



Una mirada crítica a las políticas públicas en materia de violencia de género contra las mujeres*



Wilson Hernández

Durante los últimos 10 años, en el Perú se ha producido un avance importante en el diseño de documentos de política pública y planes nacionales para prevenir y erradicar la violencia de género contra las mujeres. Estos instrumentos incluso permitieron crear una estructura de nivel subnacional, con instancias de concertación encargadas de coordinar, planificar, organizar y ejecutar acciones articuladas, integradas y complementarias en materia de prevención y atención en violencia de género. Además, todas estas políticas surgieron en un contexto sociopolítico propicio, marcado por movimientos como Ni Una Menos y Me Too, así como por la voluntad política de avanzar en esta agenda que mostraron los regímenes de Kuczynski y Vizcarra.

237

Así, en el 2009 se aprobó el primer Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015 (DS 003-2009-MIMDES), cuya continuación fue aprobada –y ampliada– en el 2016 como Plan Nacional contra la Violencia de Género (PNCVG) 2016-2021 (DS 003-2016-MIMP). Antes, en el 2015, se promulgó la Ley 30364, Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, que representa un hito clave debido a que creó el Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar (en adelante, Sistema Nacional), y porque, además, instauró una estructura con unidades subnacionales –instancias de concertación

* Agradezco inmensamente los comentarios de Gabriela Guerrero, Vanessa Rojas, María Pía Molero, Daniela Viteri y Josefina Miró Quesada, quienes desde distintas perspectivas me ayudaron a mejorar este ensayo.

regionales, provinciales y distritales– encargadas de coordinar, planificar, organizar y ejecutar acciones articuladas, integradas y complementarias para los fines de la propia norma. En una línea más amplia, en el 2012 se publicó el Plan Nacional de Igualdad de Género (PLANIG) 2012-2017, cuya siguiente versión se convirtió en Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG), la que también incluye objetivos de prevención de la violencia.

Para efectos del presente ensayo, dos precisiones son importantes. Primero, entendemos por *políticas públicas* todos los documentos –normas, planes, políticas, etcétera– que buscan ofrecer respuestas, desde el Estado, a la necesidad de prevenir, atender y sancionar la violencia de género contra las mujeres ejercida por hombres. Segundo, nos centramos en la violencia contra las mujeres en el marco de la relación de pareja o expareja, la cual afecta a 6 de cada 10 mujeres en el país, según datos de la ENDES 2019. A partir de ahí, reconocemos que el avance en el desarrollo de las políticas ha sido fructífero, pero al mismo tiempo nuestro argumento central es que el diseño de estas privilegió el enfoque *de arriba hacia abajo*; es decir, se hizo calzar los intereses de los grupos dominados en la visión de desarrollo de las personas que dirigen las políticas (Carey et al., 2015; Matland, 1995).

238 Este enfoque introdujo tres limitaciones que han restringido la efectividad de estas políticas y han traído consecuencias particulares:

(i) Las políticas en materia de violencia contra las mujeres han homogeneizado al grupo objetivo de la política (las mujeres), lo que ha conllevado que, en dichos documentos, se generalice la representación de las víctimas y se omita su diversidad en distintos territorios y contextos. A su vez, esto ha conducido a omitir que existen patrones de victimización diferentes y a emplear la interseccionalidad en un plano conceptual, pero no aplicarla ni en el diagnóstico ni en la estrategia –objetivos, indicadores, etcétera– de las políticas.

(ii) Para diagnosticar y medir la violencia, las políticas han utilizado estadísticas básicas –demasiado agregadas (a nivel nacional)–, lo que ha llevado a omitir las fuertes diferencias de la prevalencia de la violencia que existen entre regiones, así como a pasar por alto que, a nivel nacional, muchas víctimas se concentran en unos pocos distritos. Esta limitación ha restringido la necesidad de priorizar zonas de intervención a nivel subnacional en las que urge trabajar con más intensidad y, en segundo lugar, aplicar estrategias diferenciadas para prevenir y reducir la violencia.

(iii) Las políticas se han diseñado con insuficiente preocupación por el contexto de los gobiernos subnacionales que están a cargo de implementarlas, monitorearlas y evaluarlas. Las dificultades propias de este nivel de gobierno se relacionan con arreglos institucionales insuficientes, limitadas herramientas y capacidades técnicas, y una escasa voluntad o sensibilización por parte de las autoridades ante la violencia de género. Debilidades de este tipo no son nuevas y conducen a problemas en la efectividad de las políticas en materia de violencia contra las mujeres.

En conjunto, estas limitaciones le restan aplicabilidad al cuerpo de políticas en materia de violencia, pues impiden abordar los obstáculos para el funcionamiento efectivo de los servicios dirigidos a las víctimas y, por consiguiente, para el pleno ejercicio de sus derechos.



Wilson Hernández

Wilson enfoca su trabajo de investigación en la violencia de género, la seguridad ciudadana y la corrupción, temas sobre los que ha publicado artículos en diversas revistas. Además, ha realizado consultorías en torno a estos temas para distintas instituciones estatales, ONG y organismos de cooperación. Está interesado particularmente en la comprensión –desde distintas perspectivas– de los fenómenos criminales y la violencia de género, y su distribución espacial. Asimismo, se ha especializado en el diseño y la evaluación de intervenciones de campo de nivel experimental. Recientemente, ha editado los libros *Violencias contra las mujeres. La necesidad de un doble plural* (GRADE, 2019) y *Género en el Perú: nuevos enfoques, miradas interdisciplinarias* (Universidad de Lima, 2018). Es investigador adjunto de GRADE.

Wilson cuenta con una maestría en Estudios Comparados de Desarrollo por la École des Hautes Études en Sciences Sociales, de París. Además, realizó los estudios de maestría en Gerencia Social en la PUCP. Es licenciado en Economía por la Universidad de Lima.

1. El avance de las políticas de arriba hacia abajo

Los documentos de política en materia de violencia contra las mujeres no solo han dado cuenta de un avance relevante en torno a cómo se aborda este problema, sino que además han creado una arquitectura de gobernanza, servicios, estándares, indicadores, monitoreo, etcétera que apuntan al cumplimiento de una serie de acciones dirigidas a reducir diferentes formas de este tipo de violencia. Gracias a este avance, ahora contamos con un conjunto de regulaciones y mandatos que han ordenado y, por supuesto, contribuido a abordar esta problemática.

Sin embargo, en este texto argumentamos que, pese a este avance, las políticas en cuestión han enfrentado limitaciones importantes vinculadas al enfoque *de arriba hacia abajo* utilizado en su formulación, y que el descuido de algunos aspectos clave de su diseño ha limitado su efectividad.

El nombre mismo de este enfoque –*de arriba hacia abajo* o *top-down approach*– es muy expresivo de su contenido y limitaciones. Desde una perspectiva crítica, ha sido catalogado como el reflejo de las preocupaciones de los grupos directivos (Matland, 1995), ubicados en puntos estratégicos del Estado (Carey et al., 2015), por integrar los intereses de los grupos dominados, pero haciendo que calcen en su propia visión de desarrollo (Isidiho y Sabran, 2017). Enfoques de este tipo no suelen aplicarse por desinterés en esos grupos denominados, sino por las ventajas que ofrecen como método: la facilidad de su uso y su rápida adaptación para fines presupuestales (Cooksey y Kikula, 2005).

El enfoque *de arriba hacia abajo* es versátil respecto al doble matiz del proceso de política pública (Dryzek, 2006). Por un lado, es posible aplicarlo en el plano tecnocrático, en el sentido de que es útil para buscar relaciones de causa y efecto que puedan ser influenciadas por la política pública en forma central y coordinada. Por otro lado, el enfoque también es útil como proceso de alojamiento (*accomodation*) por medio del cual la política pública busca relacionarse con el marco de referencia del hacedor de política. En cualquiera de estos dos matices, el problema subsiste, pues el enfoque *de arriba hacia abajo* siempre generará el riesgo de abordar insuficientemente las necesidades del grupo objetivo, pues no proveerá la ruta detallada necesaria para implementarla.

Como toda mirada parcial de la realidad, este enfoque *de arriba hacia abajo* conlleva riesgos. Como consecuencia de la practicidad del enfoque, este termina por generar una ilusión de control y eficiencia (Cooksey

y Kikula, 2005) autocontenida en su redacción, pues plantea toda una estructura de objetivos, estrategias, indicadores y metas que dan una idea de suficiencia. Por supuesto, no se trata de una crítica al uso de estas técnicas de formulación de política, sino de una crítica de fondo al hecho de considerar que basta lograr cierto nivel de desarrollo de estas técnicas para obtener una política sólida.

En términos más amplios, las principales limitaciones de este enfoque han sido sistematizadas por Cooksey y Kikula (2005), mirada crítica que tomamos como marco de referencia para analizar las políticas en materia de violencia contra las mujeres en el Perú. De las seis limitaciones que enuncian estos autores, tres son pertinentes para el enfoque *de arriba hacia abajo* que se ha seguido en el caso peruano: (i) la búsqueda de homogeneidad y uniformidad, (ii) el uso de estadísticas básicas o estimaciones iniciales, y (iii) la insuficiente preocupación por el contexto de las unidades subnacionales que implementarán dichas políticas.¹

En primer lugar, las políticas *de arriba hacia abajo* suelen caer en la limitación de tratar de homogeneizar y uniformar a su grupo objetivo, al margen de las condiciones de cada contexto sociocultural en el que se implementarán. Su intención es crear una figura homogénea del grupo objetivo, fácil de describir y regular, pero con el costo de incurrir en generalidades. Optar por políticas de este tipo implica varios riesgos, como asumir que las personas objeto de regulación y las conductas que se buscan regular son uniformes. Al hacerlo, se difuminan subgrupos de la población que, por sus características particulares, presentan necesidades y riesgos distintos, y que, por tanto, van a reaccionar en forma diferente a las intervenciones y servicios surgidos de políticas homogeneizantes.

La segunda limitación de las políticas con enfoque *de arriba hacia abajo* es el uso de estadísticas básicas o de estimaciones realizadas en diagnósticos, estudios de factibilidad o formulaciones iniciales de proyectos como eje para construir la problemática. Lo que está por fuera de sus fronteras deja de ser problematizado o por lo menos visibilizado. Prácticas de este tipo van en contra de la distribución no aleatoria de cada problema

1 Las otras tres limitaciones, acá no desarrolladas, son (i) que el enfoque *de arriba hacia abajo* es realizado por entidades lejanas de las zonas de intervención; (ii) que se incentiva la planificación desde cero y se lleva todo un conocimiento que ignora que las intervenciones se realizan sobre sistemas sociales preexistentes y en funcionamiento; y (iii) que se promueven iniciativas con diseños de proyectos preconcebidos y cronogramas de ejecución rígidos, que no respetan ni consideran iniciativas locales, opciones de desarrollo ni cambios ambientales.

a nivel subnacional y de la concentración de este en ciertos lugares más que en otros. De ahí que exista la necesidad de que las políticas hagan uso más detallado de la evidencia, o que los documentos, proyectos e intervenciones que se originen en el marco de las políticas las corrijan.

En tercer lugar, las políticas *de arriba hacia abajo* se nutren poco del contexto de las unidades que estarán a cargo de implementarlas en el nivel subnacional. Usualmente, como señalan Isidiho y Sabran (2017), las políticas que aplican este enfoque asumen con demasiado optimismo cuáles son las condiciones –técnicas, presupuestales, etcétera– de las unidades subnacionales que se encargarán de la ejecución, coordinación y evaluación de la política, lo que en el fondo refleja el problema de una estructura de gestión pública tradicional, que funciona más por mandatos que por organicidad. Enfoques más recientes aluden a la necesidad de construir redes de gobernanza, entendidas como redes interorganizacionales en las que múltiples sectores –de distintos tamaños y ámbitos– trabajan juntos para influir en la creación, la implementación y el monitoreo de políticas públicas (Koliba et al., 2019). En este marco, las unidades de alcance medio –entendidas como las unidades subnacionales a cargo de insertar, gestionar y ejecutar la agenda a nivel local– son centrales, pero, al mismo tiempo, son las que habitualmente enfrentan problemas relacionados con la capacidad, el presupuesto y la evidencia.

242

Por supuesto, estas críticas no sugieren el descarte de las políticas en materia de violencia contra las mujeres, sino su revisión crítica con miras a hacerlas más efectivas y contribuir a que logren plenamente los objetivos que se proponen, sobre todo desde la gestión subnacional y ante una integración incompleta de los tres niveles de gobierno. Sobre la base de las tres limitaciones enunciadas, a continuación se desarrollan las limitaciones para el caso peruano de las políticas en materia de violencia de género contra las mujeres.

2. Las limitaciones de las políticas públicas de arriba hacia abajo

La homogeneización de las víctimas

En esta sección sostenemos que las políticas en materia de violencia contra las mujeres tienden a generar una representación homogénea de las víctimas. Esta conduce a la generalización del público objetivo y a la pérdida de efectividad de las políticas debido a su dificultad para diseñar soluciones orientadas específicamente a la problemática de esos subgrupos de víctimas.

El Plan Nacional para los años 2009-2015 se caracterizaba por una visión rígida del sujeto de protección, pues si bien reconocía varias modalidades de violencia, concebía a las víctimas en un mismo perfil, sin distinción de clase, origen étnico, edad, etcétera. La corrección sobrevino en su siguiente versión, el PNCVG 2016-2021, en el cual hay una representación más amplia de las víctimas, pues se menciona un mayor número de modalidades de violencia –de pareja, acoso sexual en espacios públicos, violencia obstétrica, esterilizaciones forzadas, entre otras– y, al mismo tiempo, se reconocen los enfoques dirigidos a identificar subgrupos de la población más afectados que otros por razones de discriminación o exclusión como consecuencia del cruce con distintos mecanismos de opresión: por raza, etnia, edad, pobreza, orientación sexual, discapacidad, etcétera.

El problema es que el plano desde el cual se enuncia esa diversidad –que llamaremos *plano conceptual*– no es retomado posteriormente en dos dimensiones clave: (i) la del diagnóstico, que permite identificar a qué mujeres afecta más la violencia de género, en qué formas y por qué; y (ii) la estratégica de las propias políticas, relativa al planteamiento de sus objetivos específicos, indicadores, metas y mecanismos de seguimiento y evaluación para ese público cuya heterogeneidad es desarrollada solo conceptualmente. De esta forma, la cadena de producción de la política pública se debilita y puede producir resultados limitados, explicados probablemente por esta falta de precisión en su diseño y estrategia.

243

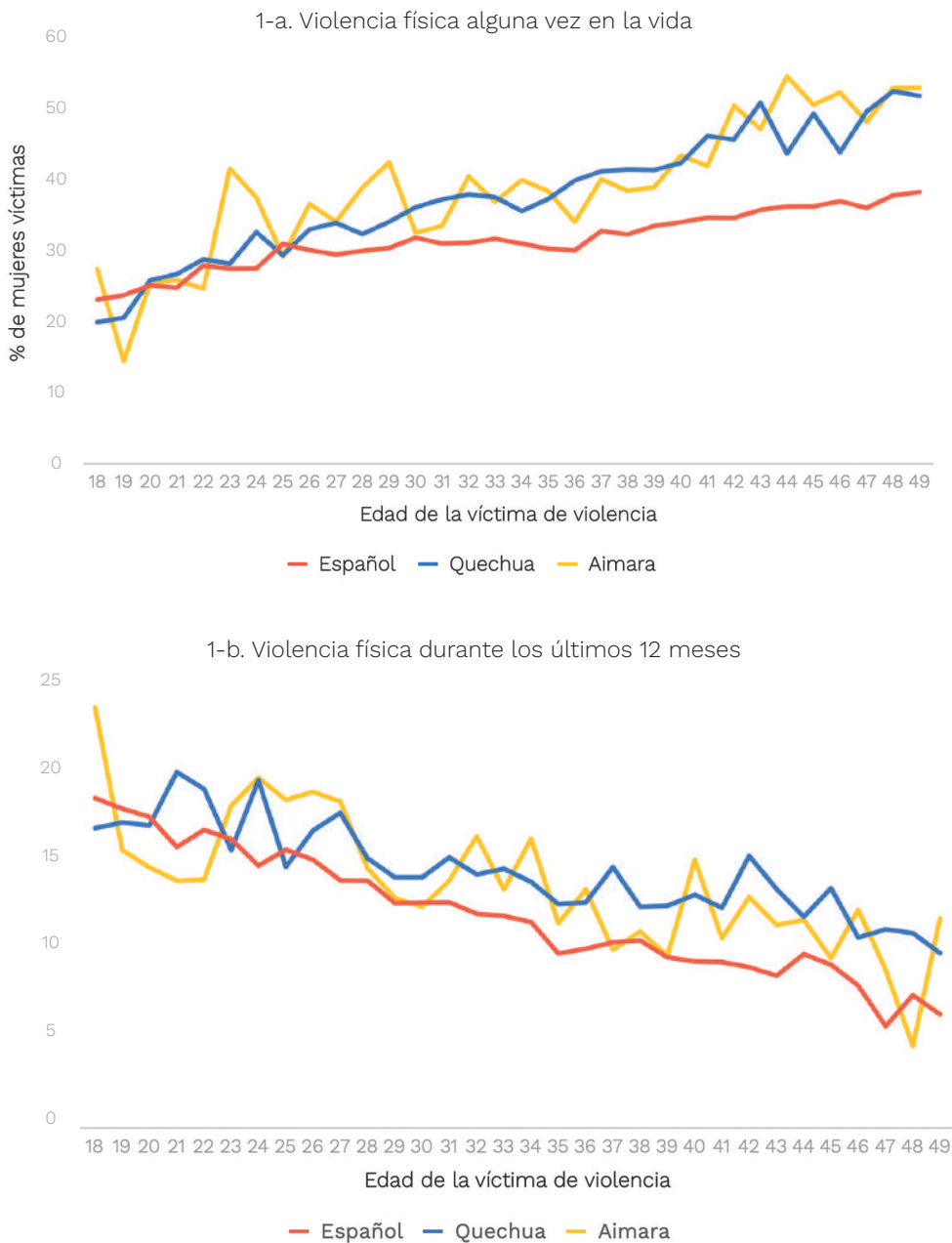
Así, en el plano de diagnóstico, las políticas suelen distinguir la violencia sobre la base de estadísticas nacionales que diferencian tanto los tipos –violencia psicológica, física, sexual y feminicidio– como las modalidades –violencia de pareja, trata, etcétera–, pero ambos ángulos son muy limitados para abordar la heterogeneidad de las mujeres desde lo interseccional. Valga precisar que mientras el Plan Nacional 2009-2015 sí presenta cifras de este tipo, el PNCVG 2016-2021 omite cualquier diagnóstico. En cambio, la Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG) sí hace un recuento estadístico de distintas modalidades de violencia, por lo general sobre la base de indicadores de prevalencia y también con registros administrativos que reportan los casos atendidos.

Dicho de un modo conciso, todos estos documentos de política desarrollan un diagnóstico demasiado general, que restringe la intención interseccional que estos mismos textos promueven conceptualmente. Y, al hacerlo, abren por lo menos dos vacíos.

Primero, los diagnósticos no brindan pistas útiles para identificar y cuantificar la magnitud del problema focalizado en ciertos grupos

Gráfico 1

Mujeres víctimas de violencia física (ejercida por su pareja), según lengua materna



Fuente: ENDES, 2008-2018.
Elaboración propia.

sujetos a discriminaciones múltiples. Por ejemplo, el diagnóstico de la PNIG (2019) describe brechas de género y prevalencias de violencia a nivel nacional. Con ello, provee una visión que homogeneiza a las víctimas obviando que, como se muestra en el gráfico 1, a lo largo del ciclo de vida las mujeres de distinto origen étnico están expuestas a una prevalencia de violencia diferente. Aunque durante la adultez temprana la “prevalencia de violencia alguna vez en la vida” parece ser similar, esta se diferencia hacia los 30 años de edad (1-a) en perjuicio de las mujeres con lengua materna quechua o aimara. Respecto de la violencia durante los últimos 12 meses, esta jerarquía parece mantenerse (1-b). En similar sentido, no se considera que el nivel socioeconómico marca experiencias de violencia diferentes expresadas también a lo largo del ciclo de vida ni otros marcadores de discriminación (orientación sexual, edad, discapacidad, etcétera).

Segundo, limitar los diagnósticos de las políticas a datos nacionales, con el fin de diagnosticar una realidad tan compleja, reduce las experiencias de victimización a una sola experiencia homogeneizada. Acá ya no se habla de víctimas, sino de experiencias de victimización. Es decir, incluso desagregando las estadísticas sobre víctimas por edad, origen étnico u otra característica interseccional, el resultado pasa por alto que algunas mujeres son objeto de violencia con distinta frecuencia, severidad y temporalidad. Esto es, existen patrones de victimización que explican con mayor precisión la experiencia de ser víctima, los factores de riesgo y de protección detrás de esta, así como las consecuencias de pertenecer a cada patrón. Cuando se obvia esta heterogeneidad, las explicaciones subyacentes detrás de la violencia se difuminan (Johnson y Leone, 2005) a tal punto que se termina retratando a una víctima imaginada cuya situación es explicada por lugares comunes.

245

Por ejemplo, la literatura sobre patrones de victimización da cuenta de que hay distintas formas de ser víctima de violencia de pareja. Hay consenso en que esta división está determinada por las relaciones de poder y control en la relación (Johnson, 1995, 1999), y estudios de este tipo han servido para diagnosticar mejor el problema. En el caso peruano, a partir de datos de la ENDES, Hernández y Morales (2019) han identificado la existencia de cuatro patrones de victimización diferenciados entre sí por la severidad, la frecuencia y la duración de la violencia: (i) control limitado, (ii) control extendido, (iii) control violento regular y (iv) violencia con riesgo de feminicidio. Incluso Hernández (2019) ha identificado su validez a nivel regional.

La distinción de patrones de victimización no busca únicamente diferenciar a las víctimas, sino también los orígenes de la violencia, las

consecuencias de esta, así como la relación de las víctimas con los servicios estatales, e incluso diferenciar a los agresores. En ese marco, algunos trabajos han hallado que factores como la depresión (Johnson y Leone, 2005), el consumo de tabaco y alcohol (Hernández, 2018), la disposición a buscar la ayuda de familiares o del sistema de justicia (Leone et al., 2014) varían en cada patrón de victimización. Es útil establecer estas relaciones para comprender la existencia de una diversidad de víctimas y la necesidad de integrar estos conocimientos en forma óptima al diseño de políticas públicas, pues no todas las víctimas cuentan con los mismos incentivos para denunciar, acudir a determinados servicios, interiorizar mensajes contra la violencia, etcétera.

246

En otras palabras, si las políticas basadas en estrategias universales no consideran que la heterogeneidad de las víctimas condiciona su reacción ante la violencia y la efectividad de las intervenciones, difícilmente tendrán impacto en identificar y diferenciar a estas personas, tratar las consecuencias de la violencia en su salud mental, o propiciar que denuncien o se acerquen a servicios de atención dirigidos a ellas. Así, las propias debilidades ya señaladas en las políticas son luego trasladadas hasta los servicios para víctimas. Por ejemplo, hasta el cierre de este ensayo, los CEM operaban con protocolos que aludían a los enfoques de interseccionalidad –generacional, entre otros–, pero eran enunciativos, pues no contaban con guías complementarias ni con herramientas para la atención que les permitieran enfrentar la diversidad de las víctimas y ofrecerles servicios acordes con su contexto, necesidades y riesgos.

Pese a su importancia, el plano del diagnóstico de las políticas actuales no aborda la complejidad del problema, omisión que afecta al tercer plano de las políticas: el estratégico. En efecto, el quiebre entre el plano conceptual y el de diagnóstico determina que el anhelo de interseccionalidad del plano estratégico se pierda al momento de plantear los objetivos, indicadores, mecanismos de seguimiento de las políticas, entre otros. Así, ninguno de los objetivos específicos del PNCVG 2016-2021 ni del PNIG vinculados a violencia contra las mujeres incorpora objetivos específicos para considerar la heterogeneidad de las víctimas ni su interseccionalidad.

De esta forma, las políticas en materia de violencia contra las mujeres pierden su impulso inicial y propician el desarrollo de acciones estratégicas pensadas en una víctima homogeneizada, sin considerar mayormente otros sistemas de dominación que se entrecruzan con el género.

Aunque nos hemos concentrado en las víctimas, las políticas en materia de violencia de género también se caracterizan por una generalización

más intensificada aún de los agresores, pues ellos prácticamente no son mencionados. Como consecuencia de esta invisibilización, los agresores –y los agresores potenciales– son muy débilmente incorporados como objeto de la política pública, y tampoco se los toma en cuenta en las intervenciones para evitar que continúen actuando o que empiecen a hacerlo.

La ausencia de zonas prioritarias

La comisión de la mayoría de crímenes no está aislada de la interacción entre quien los comete y su entorno, lógica asentada en las teorías de criminología ambiental (Wikström, 2007). La prevalencia de delitos contra las mujeres no es aleatoria en el territorio: varía entre una zona y otra –sea región, provincia, distrito, barrio, manzana, etcétera–, y no deja de estar relacionada con las características socioeconómicas y culturales de cada entorno. Por tanto, los cambios en dichos entornos afectan, hasta cierto punto, la incidencia de agresiones no letales contra mujeres (Frye et al., 2008) e incluso los feminicidios (Beyer et al., 2015; Hernández et al., 2017).

En tanto el entorno no es un elemento neutro en la estructura y dinámica de la prevalencia de la violencia en general y específicamente de la que afecta a las mujeres, es natural esperar que estos fenómenos estén sujetos a patrones de concentración espacial. Distintos estudios han demostrado, por ejemplo, que pocas unidades microgeográficas concentran una amplia proporción de crímenes. Weisburd (2015) halla que es común que entre el 2% y el 6% de segmentos de la ciudad concentren el 50% de los delitos, lo que justamente lo llevó a formular la llamada *ley de concentración del crimen*. Se ha sugerido que este fenómeno también se reproduce en el terreno de la violencia de pareja (Miles-Doan y Kelly, 1997).

247

Si se considera que la ley de concentración del crimen se aplica también a la violencia contra las mujeres en el Perú, queda clara la necesidad de contar con políticas que, sin dejar de ser universales, sean más intensivas –priorización geográfica– en ciertas zonas con mayor prevalencia de alguna forma de violencia; asimismo, siempre se debe cruzar esta información para alinearla con otros factores como los culturales, el acceso a servicios, la actuación de los operadores de justicia, etcétera. El supuesto es que atender zonas priorizadas es más urgente por dos razones: (i) en estas existe una mayor proporción de mujeres afectadas por la violencia y (ii) los efectos de esta generan mayores estragos en ellas y sus familiares más cercanos.

Pese a la importancia de la priorización geográfica, ninguno de los documentos de política en materia de violencia contra las mujeres

plantea ni analiza este aspecto. Ninguno menciona si la violencia contra las mujeres se concentra en el nivel de distritos, provincias o por lo menos regiones, lugares que deberían ser priorizados por las políticas y las intervenciones que surjan de estas. Así, estas políticas tienden a minimizar las diferencias subnacionales y, con ello, se invisibiliza la necesidad de contar con estrategias de priorización territoriales. Señalaremos aquí que este tipo de estrategias sí existen: tal es el caso de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, la cual se ejecuta en ciertos distritos elegidos sobre la base de un índice de focalización, y en los que se ofrecen servicios priorizados (incluyendo los del MIMP).

La pregunta es si con la data actual es factible identificar las zonas donde se concentra la violencia contra las mujeres. La respuesta es afirmativa, aunque siempre sujeta a limitaciones. Podemos segmentar las fuentes de datos para identificar la concentración en cuatro capas.

Primero, están las bases de datos de atención de casos. Básicamente, se trata del sistema de justicia y de salud: denuncias policiales –Sistema de Denuncias Policiales de la PNP– y las atenciones que realiza el MINSA a las víctimas tanto en los propios establecimientos de salud como en los centros de salud mental comunitarios.

248

Como no todos los casos son denunciados ni todos requieren servicios de salud, se debe recurrir a una segunda capa de datos vinculados a la atención y prevención de la violencia. En este caso, básicamente nos referimos a los servicios del MIMP: CEM, Línea 100, Servicios de Atención de Urgencias.

Pero como inclusive con la segunda capa se mantienen los niveles de subidentificación de víctimas, es útil complementar la información con datos provenientes de la ENDES. Esta encuesta tiene inferencia departamental, pero si se apilan los más de 10 años de encuestas disponibles, es posible obtener muestras provinciales e incluso distritales para ciertas zonas, utilizables como fuentes adicionales para establecer la priorización.

La cuarta y última capa guarda relación con los agresores y proviene de los datos del INPE. Esta institución cuenta con las direcciones de los reos. Al conocer el último lugar de residencia de los sentenciados por delitos vinculados a la violencia contra las mujeres, también se contará con información adicional útil para identificar los distritos de mayor concentración de estos hechos.

Pero aún se puede ir más allá de estas cuatro capas. Trabajar con un mayor nivel de desagregación, incluso en el nivel de manzanas o cuadras, también es posible mediante los registros administrativos de los propios servicios estatales para víctimas, que almacenan las direcciones de las mujeres y –en algunos casos– de los agresores; es posible utilizar confidencialmente estos datos, con seguridad muy útiles para el diseño de políticas públicas. Emplear esta información no solo ayudará a caracterizar a las víctimas, sino también a entender la composición social, demográfica y económica de las zonas en las que se concentra la violencia.

A pesar de la disponibilidad de datos para identificar zonas priorizadas, la práctica común en todos los documentos de política en materia de violencia contra las mujeres es reportar datos nacionales, principalmente de la ENDES, e implícitamente asumir que no es necesario priorizar. Al hacerlo, obvian, por ejemplo, que según esa misma fuente (2019) la región con mayor prevalencia de violencia psicológica ejercida por la pareja durante los últimos 12 meses (Apurímac: 49%) duplica a la región de menor prevalencia (Tacna: 25%). Existen diferencias incluso más amplias entre las regiones en los extremos para los indicadores de violencia física de pareja (Cusco 14% versus La Libertad 5%) y sexual (Apurímac 6% versus Ucayali 0,6%) ocurrida en los últimos 12 meses. En forma similar, los feminicidios también presentan una concentración espacial: la mitad de los 1003 feminicidios ocurridos entre el 2009 y el 2017 sucedieron en 60 distritos.

249

La demanda de algunos servicios para víctimas sugiere la existencia de esta misma lógica de concentración. Los datos de la Línea 100, servicio telefónico de ayuda del MIMP para víctimas, muestran que en el 2019, antes de la pandemia, el 50% de llamadas provino de solo 25 distritos que concentran poco menos del 30% de la población nacional.² Durante los meses de pandemia del 2020, entre el 16 de marzo y el 31 de diciembre, la concentración fue muy similar: 28 distritos concentraron el 50% de las llamadas.³

Ninguna de las políticas analizadas –PNCVG, PNIG y Ley 30364– contiene un esquema de priorización regional, provincial o distrital. La única referencia que se le acerca se registra en el documento *La igualdad de género en las políticas y la gestión del desarrollo local* del MIMP (2017).

-
- 2 En orden de mayor a menor: San Juan de Lurigancho, Cercado de Lima, San Martín de Porres, Ate, Comas, Villa María del Triunfo, Callao, Los Olivos, Villa El Salvador, Chorrillos, San Juan de Miraflores, Santiago de Surco, Carabayllo, Puente Piedra, Ventanilla, Trujillo, La Victoria, El Agustino, Rímac, Santa Anita, Independencia, Lurigancho, Chiclayo, San Miguel y Juliaca.
 - 3 Los tres distritos adicionales son Chiclayo, Cusco y Tumbes.

Pero este documento es una especie de *brochure* del PLANIG 2016-2021, en el que se presentan diversos indicadores de desigualdad de nivel regional y se señalan algunos en situación de “alerta” por estar por encima del promedio nacional, frente a lo cual se sugiere –como nota al pie del cuadro– que “se debe atender la problemática prioritariamente” (p. 14), sin precisar a qué exactamente se refiere.

Como no hay zonas priorizadas en el nivel subnacional, las políticas tampoco presentan indicadores para monitorearlos. En efecto, ninguno de los indicadores de las políticas en cuestión está desagregado para medir los avances en la problemática en el nivel de regiones –menos de provincias, distritos o comunidades–. A ello se suma el carácter cuestionable de las técnicas para plantear metas correspondientes a tales indicadores nacionales.⁴

Ante la abundancia de evidencia sobre la concentración de distintas formas de violencia contra las mujeres y de la demanda por servicios para las víctimas, la expectativa es que las políticas nacionales recojan la existencia de este fenómeno y, en consecuencia, se definan zonas priorizadas o intervenciones diferenciadas para lugares donde, por ejemplo, por alguna razón la violencia contra las mujeres es más alta o persistente en el tiempo. Es un paso que se beneficiará fortaleciendo los sistemas de información y las capacidades de las personas encargadas de producirla tanto en el nivel nacional como en el subnacional. Se entiende que las soluciones generales y universales tendrían una efectividad distinta ahí donde el fenómeno que se busca atacar es más frecuente versus ahí donde está menos presente, razón por la cual es más importante que las políticas públicas apliquen una lógica de priorización de sus intervenciones. Por supuesto, siempre hay que considerar que dicha priorización no es más que una herramienta para pensar estratégicamente cómo proveer servicios a una población diversa en términos culturales, territoriales y socioeconómicos.

En su calidad de ente rector, el MIMP es el llamado a cubrir la necesidad de identificar zonas priorizadas de la forma más técnica posible. En sentido similar, la ausencia de diagnósticos locales sobre violencia no solo se debe a la falta de datos, sino también a la inexistencia de iniciativas de este tipo formuladas o reguladas desde el MIMP, lo que se suma al insuficiente conocimiento sobre cómo realizar tales diagnósticos con enfoque de género y otros pertinentes. Vacíos de este tipo pueden

⁴ Por lo menos en el PNIG, las metas al 2030 se plantearon usando “[...] la fórmula PRO-NÓSTICO en Microsoft Excel” (p. 28).

cubrirse con guías diseñadas para recoger datos, analizarlos y seleccionar las intervenciones más apropiadas para cada contexto cultural. Se deben priorizar lógicas similares para el fortalecimiento de capacidades y la sensibilización de funcionarios clave de nivel subnacional; previamente, será necesario fortalecer las capacidades técnicas del propio personal del MIMP en la producción, generación y uso de evidencia con el género y la interseccionalidad como ejes transversales.

La debilidad de las instancias de concertación subnacionales

De acuerdo con la Ley 30364, el Sistema Nacional descansa en una estructura subnacional encargada de su gestión, sobre la cual el MIMP siempre tiene la rectoría. Como tal, las debilidades que a continuación analizamos parten de la propia debilidad del MIMP para organizar eficientemente esta estructura subnacional, así como de su dificultad para proveerla de herramientas, regulaciones y datos útiles para su funcionamiento.

Esa estructura subnacional la conforman no solo entidades del Gobierno nacional –especialmente el MIMP–, sino también las instancias de concertación de nivel regional, provincial y distrital, las cuales están encargadas de elaborar, implementar, monitorear y evaluar las políticas en la materia. Cada instancia está integrada por los actores locales relevantes, lista que incluye al representante del gobierno regional, provincial o distrital, así como a representantes locales de los sectores de Interior, Justicia, Fiscalía, Educación, Salud, Mujer, entre otros, además de la sociedad civil (juntas vecinales, rondas campesinas, etcétera).

251

Muchas de las acciones que nacen en las políticas nacionales en materia de violencia contra las mujeres deben ser implementadas, monitoreadas y evaluadas en esa estructura de gestión subnacional, a tal punto que 8 de los 13 indicadores que miden las acciones estratégicas del PNCVG 2016-2021 están bajo la responsabilidad tanto del Gobierno nacional como de los subnacionales.

Pero en este punto se presenta un inconveniente derivado del enfoque *de arriba hacia abajo* con el que han sido desarrolladas estas políticas. La centralidad de la gestión subnacional para la consecución de las políticas acá estudiadas contrasta con la poca consideración del contexto de esos mismos niveles de gobierno para, justamente, elaborar, implementar, monitorear y evaluar dichas políticas.

Recientemente, la Defensoría del Pueblo (2019) publicó el análisis del nivel de cumplimiento de los indicadores del PNCVG 2016-2021 por parte de las instancias de concertación regional y provincial. Se

trata de una evaluación realizada dos años después de publicado dicho plan. El informe resalta varias dificultades tanto en el proceso como en los resultados de la aplicación del PNCVG y, aunque no aborda los gobiernos distritales, no es difícil intuir que el diagnóstico en este ámbito es más delicado.

En principio, el PNCVG no es un documento de política de conocimiento generalizado. Si bien únicamente dos gobiernos regionales no lo conocían, el 28% de gobiernos provinciales no habían escuchado hablar de él. En cuanto a las instancias de concertación, la mayoría fueron instaladas –en el 92% de los gobiernos regionales y en el 91% de los gobiernos provinciales–, lo que refleja un avance en construir la estructura para el funcionamiento de la política. Sin embargo, más allá de su instalación, el informe de la Defensoría del Pueblo que comentamos sugiere que existen limitaciones claras para su adecuado funcionamiento que, en este ensayo, resumimos en cuatro aspectos: arreglos institucionales, herramientas, capacidades técnicas, y voluntad o sensibilización ante la violencia de género.

252

La estructura de las instancias de concertación va más allá de su instalación y, más bien, alude a los arreglos institucionales para que puedan ejercer sus funciones. Según el mismo informe de la Defensoría del Pueblo (2019), el diagnóstico es muy dispar. Por ejemplo, mientras que en el nivel regional solo 78% de las instancias contaban con reglamento de funcionamiento y 70% con plan de trabajo, en el nivel provincial las proporciones bordeaban la mitad (48% y 59%, respectivamente). Sobre esta base, se puede suponer que el porcentaje de representantes que nunca asistieron a las reuniones de las instancias de concertación regionales oscilaba alrededor del 40%; y en las provinciales, alrededor del 30%.

El segundo punto clave es el de las herramientas con las que cuenta cada instancia de concertación para desarrollar las acciones estratégicas del PNCVG. En específico, este plan les ha encomendado implementar lineamientos para la prevención de la violencia de género en su ámbito, con la finalidad de modificar los patrones socioculturales en los que se basan las relaciones desiguales que exacerban la violencia. En la práctica, hay un avance positivo en la implementación de los lineamientos entre los gobiernos regionales (96%), pero muy limitado en los provinciales (35%). No obstante –y pese a este avance–, la gran mayoría de acciones realizadas son capacitaciones cuyo contenido, metodología, calidad e impacto difícilmente puede ser monitoreado, y habitualmente han sido criticadas por su poca efectividad para reducir la violencia de género (Ellsberg et al., 2015) si no forman parte de enfoques de transversalización que les den sostenibilidad y contenido.

El tercer aspecto es una hipótesis, más que una conclusión definitiva. Está referido a la baja capacidad técnica de los gobiernos subnacionales –especialmente los provinciales y distritales– para identificar, en las guías generales que brindan las políticas en la materia, cuáles son las intervenciones efectivas para prevenir la violencia contra las mujeres. En otras palabras, el problema es la falta de evidencia, pero en el fondo también la insuficiente competencia técnica para comprender la problemática de la violencia de género y sus soluciones. Y esta limitación va de la mano con una más estructural: la baja prioridad del tema en el ámbito subnacional.

Este último aspecto muy probablemente explica parte de los anteriores. Es el tema de la voluntad o sensibilización ante la problemática de la violencia de género: si bien se reconoce que esta representa un problema extendido, su planificación en los documentos de política no refleja esa importancia. Por ejemplo, siguiendo con el informe de la Defensoría del Pueblo (2019), mientras que ocho instancias de concertación regional (32%) incorporaron el acoso sexual en espacios públicos en su plan de seguridad ciudadana, solo 16% de las instancias de concertación provincial lo hicieron. Sea por falta de voluntad o de sensibilidad, en algún punto de la cadena de planificación ciertos problemas de violencia de género no se eligen ni priorizan.

Para ser justos, una explicación más precisa de estos aspectos quizás se encuentra en un hecho simple y conocido: mientras más abajo vayamos en la jerarquía subnacional, encontraremos menos personal y presupuesto para atender las distintas políticas nacionales que, junto con las de violencia de género, deben ser implementadas. Esta situación es aún más crítica si se considera que el Gobierno central encarga como mandato las políticas nacionales en materia de violencia a los gobiernos subnacionales, pero no les provee de las herramientas técnicas necesarias ni propicia que sus funcionarios desarrollen las competencias necesarias para comprender plenamente el problema, afrontar sus propios sesgos y estereotipos de género, acceder y procesar evidencia, diseñar intervenciones locales efectivas y evaluarlas, etcétera.

Si bien algunas de estas limitaciones pueden estar asociadas a un problema puntual referido a cómo implementar algún objetivo de la política en materia de violencia contra las mujeres, también es cierto que actúan en forma conjunta. El propio informe de la Defensoría del Pueblo (2019) señala que solo siete gobiernos regionales reportaron haber creado hogares de refugio temporal para víctimas de violencia en el marco de la obligación impuesta por el artículo 29 de la Ley 30364. Dos de ellos declararon que no habían recibido a ninguna víctima; y el resto, menos de 100 por año.

Más que un sistema organizado, articulado y que cuenta con canales de comunicación, el Sistema Nacional muestra quiebres en su relación con el ámbito subnacional, los cuales afectan la forma en que estas instancias intermedias entre las políticas y las víctimas usan, traducen y planifican las políticas en el nivel local. En palabras de Thomann et al. (2018), fallan en lo que se denomina el *conformance implementation* y el *performance implementation*. Mientras que el primer término alude a cuán fiel es la aplicación de la política hacia abajo, el segundo se refiere al descalce entre la política aplicada y el problema público que lo originó.

En otras palabras, este esquema refleja un sistema tradicional de administración pública que reposa en arreglos jerárquicos –enfoque *de arriba hacia abajo*– que no llegan a generar interacciones ni lazos suficientemente fuertes como para administrar la política pública en el nivel local. Ya no se trata de un tema de estructura, sino de cómo esa estructura funciona hacia abajo en la jerarquía organizacional para articular la política con su implementación.

Justamente, la responsabilidad por el funcionamiento de dicha estructura recae en el MIMP. Ese papel debe ser asumido por esta cartera desde distintas estrategias, como la producción de guías detalladas que enseñen cómo implementar desde cero iniciativas basadas en evidencia local y cómo corregir iniciativas que actualmente se desarrollan más por inercia que por evidencia.

254

3. Reflexiones finales

Junto con el reconocimiento del avance de las políticas en materia de violencia contra las mujeres, en este ensayo hemos resaltado que el enfoque *de arriba hacia abajo* ha generado una serie de limitaciones cuyas consecuencias afectan el diseño de las políticas y su efectividad. No es que este enfoque sea negativo *per se*, sino que durante su desarrollo han surgido limitaciones cuya responsabilidad atañe desde el MIMP –como ente rector– hasta los gobiernos subnacionales.

En las políticas en la materia que serán formuladas durante los siguientes años, será indispensable que la interseccionalidad vaya más allá del plano conceptual y que, con un correcto uso de datos y evidencia cuantitativa y cualitativa, oriente la elaboración de diagnósticos de grupos que ahora no están visibilizados. Pese a que los datos disponibles ayudarían, no existe un diagnóstico interseccional de la violencia contra las mujeres que distinga, por ejemplo, prevalencia o asistencia a servicios por origen étnico, clase social, edad y ciclo de vida. Para

otras características de discriminación cruzada –orientación sexual, pertenencia a comunidades indígenas o nativas, condición de migrante, discapacidad, etcétera–, la tarea inicial consiste en recoger datos de nivel nacional y subnacional para conocer la magnitud del problema. En algunos casos, la opción menos costosa consiste en incluir preguntas clave en los registros administrativos de los servicios ya existentes del MIMP y otras entidades, así como en las encuestas nacionales –como la ENDES–; esto permitiría visibilizar a algunos de estos grupos, aunque en otros casos sería más útil contar con encuestas o estudios focalizados. El mismo tratamiento se debe seguir respecto a los patrones de victimización, ya que esto permitiría quebrar la idea de que existe una víctima homogénea y adecuar los servicios a la diversidad. Es particularmente relevante crear más y mejores intervenciones dirigidas a trabajar tanto con hombres en general como con agresores.

En una siguiente ola de sugerencias, el MIMP debe procurar que el enfoque completo de la interseccionalidad y los patrones de victimización sirvan para elaborar protocolos de atención diferenciados en los servicios dirigidos a las víctimas. Es preciso comprender que sistemas adicionales de opresión y experiencias de victimización heterogéneas configuran vulnerabilidades y consecuencias distintas, lo cual determina que diferentes herramientas técnicas –como los planes de seguridad, la valoración de riesgo, los planes de tratamiento individual de salud mental, etcétera– tengan que adaptarse a la diversidad de víctimas y agresores.

255

La omisión actual de las políticas en lo referente a plantear zonas priorizadas requiere una atención urgente, pues la distribución territorial de las mujeres en situación de violencia no es uniforme y hay claros patrones de concentración desde regionales hasta distritales. Como se señaló antes, hoy en día contamos con una serie de encuestas y registros administrativos que permitirían al MIMP identificar esas zonas e incluso construir índices de focalización que afinen los instrumentos para desarrollar esa tarea.

Por ejemplo, sería oportuno que el MIMP elaborara una lista de distritos priorizados para diseñar estrategias más intensas, variadas, intersectoriales y basadas en evidencia, entendiendo que en esas zonas las estrategias tradicionales son insuficientes; esta medida lograría que las políticas sean más eficientes e incluso más costo-efectivas. Por citar un ejemplo, la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro ha llevado a cabo ejercicios de priorización en el nivel distrital. La reciente Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia de Género contra las Mujeres, del MIMP (2021), hace referencia a la priorización territorial, aunque no brinda mayor detalle al respecto.

Sin embargo, la priorización tendrá poco sentido si el propio MIMP no lidera el desarrollo de un banco de proyectos, con evidencia de impacto, que puedan ser aplicados luego de dicha priorización. En esta línea, el Observatorio Nacional de Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar del MIMP debería ser fortalecido con miras a que analice y produzca evidencia, incluso con modelos de laboratorio, igual que han diseñado con éxito otros sectores como Educación e Inclusión Social. Debido a que la propia Ley 30364 dispuso que los gobiernos regionales crearan sus propios observatorios de violencia contra las mujeres, estos representan un espacio adicional pendiente de fortalecer para generar evidencia en el nivel local.

256

El punto más complejo de las políticas es su implementación en el nivel subnacional, rol en el que el MIMP sigue siendo central en su calidad de rector. El reto consiste en sostener una estructura subnacional atomizada, con distintos niveles de capacidad, voluntad y sensibilización por parte de sus autoridades. El primer paso debe ser identificar dichos desniveles y propiciar la elaboración de guías detalladas sobre cómo implementar desde cero iniciativas basadas en evidencia a nivel local, y cómo corregir iniciativas que actualmente se realizan más por inercia que por evidencia. En ese mismo sentido, hay que señalar que la ausencia de diagnósticos locales sobre violencia de género no solo se debe a la falta de datos, sino también al insuficiente conocimiento sobre cómo realizar diagnósticos con enfoque de género y otros enfoques pertinentes, vacío que puede cubrirse con guías diseñadas para recoger datos, analizarlos y seleccionar las intervenciones más apropiadas a cada contexto cultural. Se deben priorizar lógicas similares para el fortalecimiento de capacidades y la sensibilización de funcionarios clave en el nivel subnacional.

Recientemente –en el 2019–, por iniciativa del MEF se aprobó un Programa Presupuestal Orientado a Resultados en Violencia contra las Mujeres basado en evidencia, el cual representa un paso más en el camino de vincular los planos conceptuales, de diagnóstico y estratégico. Hasta la fecha, este programa ha tenido un bajo nivel de implementación y requiere que mejoren las competencias de los funcionarios públicos de nivel subnacional.

Finalmente, la mejor articulación entre los niveles nacional y subnacional pasa por promover una red de gobernanza, entendida como una red interorganizacional en la que múltiples sectores, de distinto tamaño y que actúan en diferentes ámbitos, trabajan juntos para participar en la creación, implementación y monitoreo de políticas públicas (Koliba

et al., 2019). Esta tarea trasciende a la actual Comisión Multisectorial de Alto Nivel, pues implica coordinar con mayor número de instancias, utilizar herramientas que permitan un trabajo más detallado –como las anteriormente sugeridas–, además de articular actividades en torno a resultados, y monitorear y evaluar el impacto de las iniciativas realizadas tanto en el nivel nacional como en el subnacional. Sumadas a todo ello, la rendición de cuentas efectiva del Estado y una activa participación comunitaria en las políticas permitirán revertir la lógica *de arriba hacia abajo* que ha dominado hasta ahora. ●

Referencias bibliográficas

Beyer, K. M. M., Layde, P. M., Hamberger, L. K. y Laud, P. W. (2015). Does neighborhood environment differentiate intimate partner femicides from other femicides? *Violence Against Women*, 21(1), 49-64. <https://doi.org/10.1177/1077801214564075>

Carey, G., Crammond, B. y Riley, T. (2015). Top-down approaches to joined-up government: examining the unintended consequences of weak implementation. *International Journal of Public Administration*, 38, 167-178.

Cooksey, B. y Kikula, I. (2005). *When bottom-up meets top-down: the limits of local participation in local government planning in Tanzania*. Special Paper 17. Research On Poverty Alleviation.

Defensoría del Pueblo (2019). *Segundo reporte del Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021. Avances en su implementación a nivel regional y provincial*. Serie Igualdad y No Violencia, 5. Lima.

Dinbabo, M. (2003). *Development theories, participatory approaches and community development*. Institute for Social Development, University of the Western Cape.

Dryzek, J. S. (2006). Policy analysis as critique. En M. Moran, M. Rein y R. Goodin (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 190-204). Oxford University Press.

Ellsberg, M., Arango, D. J., Morton, M., Gennari, F., Kiplesund, S., Contreras, M. y Watts, C. (2015). Prevention of violence against women and girls: What does the evidence say? *The Lancet*, 385(9977), 1555-1566. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(14\)61703-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(14)61703-7)

Frye, V., Galea, S., Tracy, M., Bucciarelli, A., Putnam, S. y Wilt, S. (2008). The role of neighborhood environment and risk of intimate partner femicide in a large urban area. *American Journal of Public Health*, 98(8), 1473-1479. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2007.112813>

Hernández, W. (2019). *Factores asociados a la violencia de pareja contra mujeres: un enfoque departamental desde los patrones de victimización (ENDES 2008-2018)*. INEI.

Hernández, W. (2018). Violence with femicide risk: its effects on women and their children. *Journal of Interpersonal Violence* 36, 1-27. <https://doi.org/10.1177/0886260518815133>

Hernández, W. y Morales, H. (2019). *Violencia contra las mujeres: patrones de victimización y tipología de agresores*. CIES. http://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/if_ul_-_vcm_patrones_y_tipologias.pdf

Hernández, W., Raguz, M., Morales, H. y Burga, A. (2017). *Feminicidio: determinantes y valoración del riesgo*. CIES. <http://seminarioanual.cies.org.pe/2017/wp-content/uploads/2017/12/Feminicidio-Wilson-Hernandez.pdf>

Isidiho, A. y Sabran, M. (2017). Evaluating the top-bottom and bottom-up community development approaches: mixed method approach as alternative for rural un-educated communities in developing countries. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 7(4), 266-273.

Johnson, M. (1999). *Two types of violence against women in the American family: identifying patriarchal terrorism and common couple violence*. Paper presented at the annual meetings of the National Council on Family Relations, Irvine, CA. Pennsylvania State University.

Johnson, M. (1995). Patriarchal terrorism and common couple violence: two forms of violence against women. *Journal of Marriage and Family* 57(2), 283-294.

Johnson, M. y Leone, J. M. (2005). The differential effects of intimate terrorism and situational couple violence: findings from the National Violence Against Women Survey. *Journal of Family Issues*, 26(3), 322-349. <https://doi.org/10.1177/0192513X04270345>

Koliba, C., Meek, J., Zia, A. y Mills, R. (2019). *Governance networks in public administration and public policy* (2.ª ed.). Routledge.

Leone, J. M., Lape, M. E. y Xu, Y. (2014). Women's decisions to not seek formal help for partner violence: a comparison of intimate terrorism and situational couple violence. *Journal of Interpersonal Violence*, 29(10), 1850-1876. <https://doi.org/10.1177/0886260513511701>

Matland, R. (1995). Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory* 5(2), 145-174.

Miles-Doan, R. y Kelly, S. (1997). Geographic concentration of violence between intimate partners. *Public Health Reports*, 112(2), 135-141.

MIMP (2017). *La igualdad de género en las políticas y la gestión del desarrollo local*.

Thomann, E., Van Engen, N. y Tummers, L. (2018). The necessity of discretion: a behavioral evaluation of bottom-up implementation theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(4), 583-601. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy024>

Weisburd, D. (2015). The law of crime concentration and the criminology of place. *Criminology*, 53(2), 133-157.

Wikström, P. O. (2007). The social ecology of crime: the role of the environment in crime causation. En H. Schneider (Ed.), *Grundlagen der kriminologie* (pp. 333-358). De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110917260.333>



Avances y desafíos en la prevención de la violencia contra los niños, niñas y adolescentes en el hogar: una deuda al Bicentenario



*Gabriela Guerrero y Vanessa Rojas**

La violencia contra los niños, niñas y adolescentes (NNA), entendida como “toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual” (UNICEF, 2017, p. 6), es un problema urgente de salud pública en el Perú. Esta problemática atraviesa los diferentes ámbitos en los que se desenvuelven los NNA: el hogar, la escuela y la comunidad. En este ensayo, nos concentramos en analizar la violencia contra los NNA en el hogar, espacio en el que pasan la mayor cantidad de tiempo y que no siempre resulta ser un entorno seguro.

261

En cuanto a la magnitud del problema de la violencia contra los NNA, según la ENARES 2019, el 54,9% de niñas y niños de 9 a 11 años reportaron haber sufrido violencia psicológica en el hogar alguna vez en su vida, mientras que el 29%, durante los últimos 12 meses. Respecto a la violencia física, el 52,7% de niñas y niños de esa edad declaró haberla sufrido alguna vez en su vida, mientras que el 23,6%, durante los últimos 12 meses. En el caso de las y los adolescentes de 12 a 17 años, la prevalencia de los casos de violencia es aún mayor: 63,2% sostienen haber sufrido violencia psicológica alguna vez en su vida; y 34,9%, durante los últimos 12 meses. Finalmente, respecto a la violencia física, el 61,9% la ha sufrido alguna vez en su vida, mientras que el 21,9%, en los últimos 12 meses (INEI s. f.).

* Agradecemos a las funcionarias públicas y a las especialistas en el tema de violencia, quienes generosamente nos brindaron su tiempo y aceptaron ser entrevistadas para la elaboración de este ensayo. Asimismo, a Wilson Hernández por sus comentarios a la primera versión.

Al comparar los resultados de la primera (2013) y la tercera (2019) rondas de la ENARES, se observa que la prevalencia de la violencia contra los NNA en el hogar –tanto psicológica como física– ha disminuido para ambos grupos de edad (9 a 11 y 12 a 17); sin embargo, los porcentajes continúan siendo altos.

La violencia contra los NNA en el hogar es ejercida principalmente por el padre o la madre, quienes la usan como mecanismo para corregir o disciplinar a sus hijos e hijas. De acuerdo con datos de la ENDES 2019 para el nivel nacional, el 21% de las madres dan palmadas a sus hijos, mientras que el 10,8% reportan recurrir a golpes u otro tipo de castigos físicos; para los padres, los porcentajes observados son el 11,3% y el 9,9%, respectivamente. Si se desagregan estos porcentajes por área de residencia o región natural, se observa que el uso del castigo físico está más extendido en las zonas rurales, y en las regiones de sierra y selva (INEI, 2020).

Adicionalmente, la pandemia por COVID-19 que atraviesa el país desde marzo del 2020 ha exacerbado el problema de la violencia contra los niños y niñas.¹ Un estudio publicado recientemente por el BID en alianza con IPA exploró las experiencias de niños, niñas, padres y madres respecto a la educación inicial remota y la salud mental durante la pandemia en cuatro países de América Latina: El Salvador, Costa Rica, el Perú y Colombia. De acuerdo con los resultados del estudio, la salud mental de los cuidadores se ha deteriorado durante la pandemia, y los niveles de malestar son más altos en los hogares que perdieron ingresos debido a la crisis sanitaria. Las preocupaciones de los padres y madres impactan sobre los niños y niñas: por un lado, reducen sus oportunidades de aprendizaje remoto; y por otro, los colocan en una situación de riesgo, pues –según los reportes– el estrés está asociado con el uso de disciplina violenta por parte de los cuidadores. En Costa Rica, las familias con altos niveles de estrés registran cerca de dos tercios más de probabilidades de recurrir a castigos violentos, mientras que en el Perú, Colombia y El Salvador esa probabilidad casi se duplica (Näslund-Hadley et al., 2020).

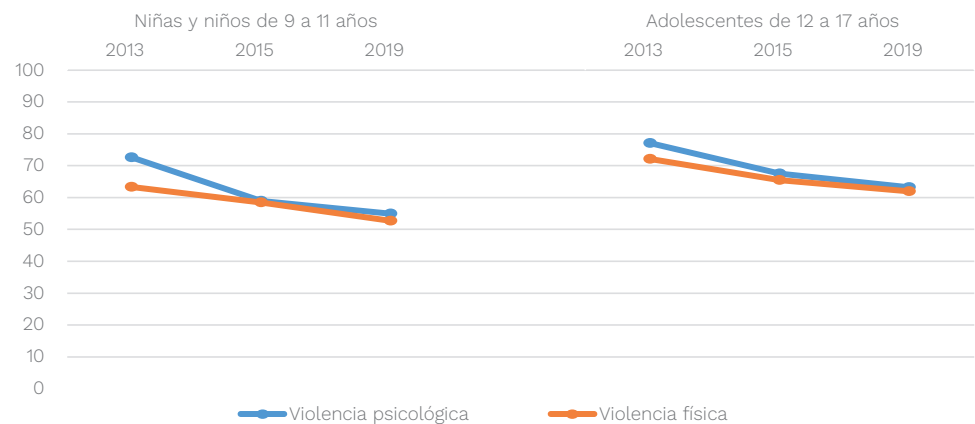
Durante los últimos 20 años, en el país se han realizado esfuerzos importantes para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra los NNA, tales como la aprobación de la Ley para Prohibir el Castigo Físico y Humillante (en la siguiente sección presentamos información más detallada). Sin embargo, a pesar de ello, la prevalencia de la violencia contra

1 Aunque no se trata propiamente de un indicador de prevalencia de la violencia, la Línea 100 registró –entre el 2019 y el 2020– un incremento de cerca de 20 000 denuncias de violencia contra NNA de 17 años o menos. El mayor incremento (40%) se registró en dos grupos: el de menores de 6 años y el de 6 a 11 años. Portal Estadístico del MIMP, <https://cutt.ly/VcvToUm>

Gráfico 1

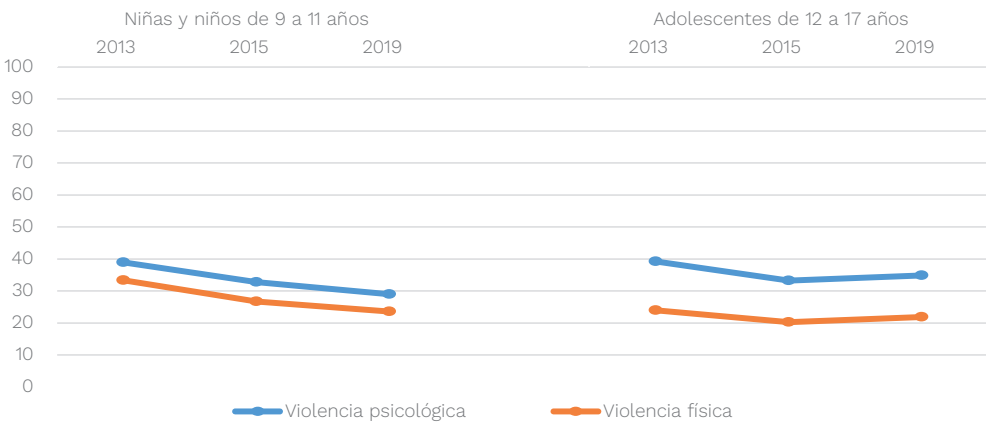
Prevalencia de violencia física y psicológica en NNA (ENARES 2013-2019)

Prevalencia de violencia psicológica y física en el hogar en niños y niñas de 9 a 11 años de edad y adolescentes de 12 a 17 años de edad alguna vez en su vida



263

Prevalencia de violencia psicológica y física en el hogar en niños y niñas de 9 a 11 años de edad y adolescentes de 12 a 17 años de edad en los últimos 12 meses



Fuente: ENARES 2013, 2015 y 2019.
Elaboración propia.

los NNA sigue siendo muy alta. En este ensayo argumentamos que las principales barreras o dificultades para abordar con éxito este problema desde la política pública son tres: (i) la tendencia a considerar la violencia como un tema privado y no como un problema de salud pública; (ii) el escaso capital político con el que cuenta el tema de la prevención de la violencia contra los NNA; y (iii) la existencia de arreglos institucionales que, en la práctica, no favorecen un abordaje sistémico y multinivel para la prevención y erradicación de la violencia.

1. La violencia contra los NNA vista desde la política pública: 1990-2020

A partir de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990, el Perú dio pasos importantes respecto a las políticas de protección y cuidado de los NNA. En la década de 1990, se publicaron dos documentos importantes dirigidos específicamente hacia este grupo: el Código de los Niños y Adolescentes (CNA) (D. L. 26102) y el primer Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA 1992-1995), instrumento marco de política pública del Estado para articular y vincular las políticas en materia de infancia y adolescencia. Aunque ambos documentos marco mencionan la importancia de contar con políticas de atención y prevención de la violencia contra los NNA, la mayor parte de las leyes y normas específicas sobre este tema están enfocadas en la atención de la violencia –por ejemplo, la Ley de Protección de los Menores frente a la Violencia Familiar (1993) y la Ley del Sistema Nacional de Atención Integral del Niño y Adolescente (1995)–; y luego son estas leyes las que describen los procedimientos que deben seguir las instituciones públicas –como, por ejemplo, las Defensorías Municipales del Niño y del Adolescente (DEMUNA), la PNP, el Ministerio Público, el Juez Especializado en Familia y el Juez Penal– frente a casos de violencia.

En la década posterior (2000-2010), se promulgó el Nuevo Código de los Niños y Adolescentes, que si bien enfatizó en la necesidad de proteger a este grupo etario del maltrato físico o psicológico y de la violencia sexual, no prohibió el uso del castigo físico en el fuero familiar. No obstante, se avanzó en reducir y prevenir la violencia contra los NNA mediante políticas de fortalecimiento familiar que promovían relaciones libres de violencia. En el 2001 se creó el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS), encargado de diseñar y ejecutar –a nivel nacional– acciones y políticas de prevención, atención y apoyo a las personas involucradas en hechos de violencia familiar o sexual desde una perspectiva de género. En el marco del PNCVFS, el Ministerio de la Mujer –entonces llamado PROMUDEH– era el sector responsable de coordinar la articulación sectorial

con el fin de establecer medidas y acciones para prevenir y sancionar la violencia familiar. En esa década también se aprobaron otros planes y normativa vinculada con la atención y prevención de la violencia, como el Plan Nacional de Apoyo a la Familia (PNAF 2004-2011), la Ley que Crea Hogares de Refugio Temporal para las Víctimas de Violencia Familiar (Ley 28236) y la Ley de Fortalecimiento de la Familia (Ley 28542).

Sin embargo, es recién en la década pasada (2011-2020) que se observa con claridad un mayor avance desde la política pública para atender y prevenir la violencia contra los NNA. Por ejemplo, la tercera edición del PNAIA 2012-2021 incorporó explícitamente la disminución de la violencia familiar contra los NNA como una meta emblemática. Asimismo, en el 2014 se creó la Estrategia Nacional contra la Violencia Escolar (2013-2016), conocida como Paz Escolar, con un abordaje que no solo se limitaba a prevenir y atender la violencia en la escuela, sino también en el hogar. Además, en esa década se aprobó el Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias (PLANFAM 2016-2021), cuya meta emblemática es el fomento



Gabriela Guerrero

Las principales áreas de interés de Gabriela son el desarrollo infantil temprano, las transiciones educativas, la eficacia escolar y la educación intercultural bilingüe. También ha investigado sobre violencia contra los niños, niñas y adolescentes, y fue responsable –junto con Juan León– de diseñar y validar la primera Encuesta Nacional de Convivencia Escolar y Violencia en la Escuela por encargo del MINEDU. Ha formado parte del equipo en el Perú del estudio internacional Niños del Milenio como asesora del componente cualitativo y codirectora de la encuesta escolar. Ha sido consultora de organismos internacionales como la OCDE y el BID. Enseñó en el Departamento de Psicología y la Maestría en Cognición, Aprendizaje y Desarrollo de la PUCP. Es investigadora principal de GRADE en el área Educación y Aprendizajes.

Gabriela es Ph. D. en Educación por KU Leuven y máster en Estudios de Desarrollo –con especialización en Políticas Públicas– por el Institute of Social Studies. Es licenciada en Psicología Educacional por la PUCP.

de relaciones familiares democráticas y asertivas como mecanismo preventivo de la violencia intrafamiliar. En el 2019 se relanzó el PNCVFS como el nuevo Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (AURORA), cuyo objetivo principal es diseñar y ejecutar acciones y políticas de prevención, atención y apoyo a las personas involucradas en hechos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar a nivel nacional. En el marco de este programa, se agrupan un conjunto de intervenciones tales como los CEM, la Línea 100, los Hogares de Refugio, entre otros.

Pero, sin lugar a dudas, el hito central fue la promulgación de la Ley 30403, Ley que Prohíbe el uso del Castigo Físico y Humillante contra Niños, Niñas y Adolescentes. Aunque múltiples asociaciones civiles, ONG, organismos de cooperación internacional, la MCLCP y el MIMP habían estado trabajando en forma conjunta desde la década anterior para promover la discusión y aprobación de dicha ley en el Congreso, esta se postergó en varias ocasiones hasta finales del 2015. Al aprobarse, el Perú se convirtió en el noveno país de Latinoamérica en contar con una ley concreta sobre este tema. Sin embargo, a pesar de este importante avance legislativo, las acciones posteriores tardaron en llegar y recién en el 2018, tres años después de la promulgación de la Ley 30403, se publicó su Reglamento.

266

La falta de celeridad en la concreción de los avances logrados es uno de los principales obstáculos en el camino hacia la eliminación de la violencia contra los NNA. Así por ejemplo, aunque desde el 2018 el Perú forma parte de la Alianza Global para Eliminar la Violencia contra las Niñas, Niños y Adolescentes –iniciativa impulsada por las Naciones Unidas– y el MIMP se ha esforzado en trabajar un Plan de Acción para Eliminar la Violencia contra los Niños, Niñas y Adolescentes 2020-2030, este seguía sin aprobarse hasta el cierre de esta publicación.

Sin duda, el Estado peruano ha realizado esfuerzos para atender y prevenir la violencia contra los NNA. No obstante, estos parecen haberse concentrado prioritariamente en la atención de las víctimas de violencia más que en la prevención, cuando la literatura especializada señala que debe ser exactamente lo contrario. Según el Grupo Impulsor para poner Fin a la Violencia contra los NNA, un análisis del programa presupuestal 0080 (Lucha contra la violencia familiar) para el 2020 muestra que en el Perú se invierte menos del 1% del presupuesto en prevenir la violencia. Así, ese año se gastaron 17,78 soles (4,9 dólares) por NNA en servicios de atención y 4,77 soles (1,3 dólares) por NNA en servicios de prevención.²

2 <https://www.unicef.org/peru/media/11261/file/Publicaci%C3%B3n.pdf>

Asimismo, aunque se promueven leyes y políticas que buscan reducir la violencia contra los NNA, estas están enmarcadas en la atención al grupo familiar y no específicamente focalizadas en los NNA como grupo de interés. A la fecha, la violencia contra los NNA no ha sido aún atendida con la urgencia que ameritan las cifras de prevalencia mencionadas en la sección anterior, que además probablemente se han acentuado como consecuencia de la pandemia por COVID 19.

2. Razones del limitado avance en la prevención y erradicación de la violencia contra los NNA

La violencia contra los NNA es un problema complejo, que responde a la interrelación de una serie de factores individuales, interpersonales, sociales y culturales. Los marcos conceptuales más utilizados para el estudio de esta problemática tienen su origen en la teoría ecológica formulada por Bronfenbrenner (1977).

El relativamente reciente modelo socioecológico propuesto por Matternowska y Potts (2017) es un ejemplo de ello. De acuerdo con dicho modelo, la violencia contra los NNA debe abordarse como un fenómeno

267



Vanessa Rojas

El trabajo de Vanessa se ha centrado en la Antropología de la Educación. Desde ese enfoque ha abordado temas relacionados con las transiciones educativas, la calidad educativa y las relaciones de poder. Ha investigado también la violencia contra niños, niñas y adolescentes, además de las transiciones hacia la vida adulta en relación con temas de educación, trabajo, maternidad, paternidad y relaciones de cuidado. Es investigadora cualitativa del estudio Niños del Milenio e investigadora asociada de GRADE.

Vanessa es candidata al doctorado en Antropología Social y Cultural de la Universitat Autònoma de Barcelona. Tiene una maestría en Ciencias Políticas y un bachillerato en Antropología por la PUCP.

que responde a la interrelación entre, por un lado, los determinantes de la violencia y, por el otro, los factores de riesgo y de protección en diferentes niveles. Estos determinantes pueden ser estructurales –como la pobreza, la desigualdad económica o la desigualdad de género– o institucionales –como las normas legales y culturales que incentivan o permiten la violencia contra los NNA, o la debilidad de las políticas de protección a la infancia–. En cuanto a los factores de riesgo y protección, pueden ubicarse en tres niveles: el comunitario –por ejemplo, normas sociales que justifican el uso del castigo físico para corregir a los hijos e hijas–, el interpersonal –por ejemplo, las prácticas de crianza de padres y madres– y el individual –por ejemplo, la edad o el sexo del niño–.

Analizar exhaustivamente los determinantes de la violencia contra los NNA en nuestro país, así como de sus factores de riesgo y protección, excede los objetivos planteados en este ensayo. Maternowska et al. (2020), Anderson (2016), Benavides y Stuart (2016), Benavides y León (2013), entre otros, han realizado ya análisis muy interesantes en esa línea.

Aquí nos enfocaremos en la discusión de tres posibles explicaciones al limitado avance del Perú respecto a la prevención y erradicación de la violencia contra los NNA. (i) La primera está directamente relacionada con la manera en que el tema ha sido históricamente concebido tanto por la sociedad como por la política pública. El uso de la violencia –específicamente del castigo físico– ha sido visto como una práctica de crianza utilizada por los padres para disciplinar y corregir a sus hijos e hijas, lo que la convertía en un tema familiar y privado, y no en un problema de salud pública. (ii) A pesar de que enfoques más recientes identifican la violencia contra los NNA como un problema de política pública, el tema de la infancia en general –y de la violencia contra los NNA en particular– históricamente ha contado con un escaso capital político. Esto se debe a que los regímenes que han dirigido el país durante las últimas décadas no lo han posicionado como prioritario en su agenda de gobierno. (iii) Las limitaciones también se explican por arreglos institucionales que, en la práctica, no favorecen la articulación entre los sectores e instituciones convocados a trabajar en esta problemática, así como entre los diferentes niveles de gobierno. Por ello, no se ha podido lograr un abordaje sistémico y multinivel para la prevención y erradicación de la violencia.

La normalización de la violencia contra los NNA como una barrera para la atención y la prevención

Se tiende a pensar que los NNA están más seguros en sus casas que fuera de ellas, pero las cifras de ENARES muestran que, en el Perú, sucede lo contrario: los miembros más cercanos de la familia son los principales

perpetradores de violencia (Anderson, 2016). Las normas y creencias sociales respecto a las prácticas de crianza de los NNA son un factor clave para entender este hecho. El uso de la violencia por parte de los padres se justifica en la medida en que es considerada una herramienta educativa necesaria para controlar el comportamiento de sus hijos e hijas.

Este aspecto se observa con claridad en la ENARES (2019): 46,1% de las personas encuestadas están de acuerdo o muy de acuerdo con que los únicos que tienen derecho a pegarles a los niños y niñas son sus padres; 34,5% consideran que los niños y niñas a los que no se les pega se vuelven malcriados y ociosos; 27,9% creen que los niños y niñas no deben ser separados de su hogar aunque ahí sean maltratados; 26,9% piensan que el castigo físico se debe aplicar siempre y cuando no se lesione a la niña o niño; 21,5% opinan que, de conocer un caso de abuso sexual a un niño o niña, es mejor no intervenir; y 20,9% declaran que los padres que desean hijos exitosos deben recurrir al castigo físico para lograrlo (INEI, s. f.).

Con frecuencia, se utiliza el castigo físico o la intimidación verbal a los NNA para sancionar comportamientos no deseados y promover aquellos que sí lo son (UNICEF, 2014). El incumplimiento de las reglas o responsabilidades de los NNA es el principal motivo señalado por los cuidadores como justificación para el castigo físico (Guerrero y Rojas, 2016; Ames, 2013; Bardales y Huallpa, 2005). La justificación y normalización de la violencia llega a tal punto que los cuidadores no conciben que prácticas como el castigo físico constituyen maltrato infantil, en la medida en que su propósito es corregir o educar a los NNA (Oré Luján y Diez Canseco, 2011).

Muchas veces, los propios NNA racionalizan la violencia que sufren como una forma válida de disciplina y consideran que no tienen la opción de evitarla (Anderson, 2016). Por ejemplo, Guerrero y Rojas (2016), que analizan datos longitudinales cualitativos de Niños del Milenio en cuatro comunidades urbanas y rurales de Perú, encuentran que los NNA experimentan simultáneamente diferentes formas de violencia y esto refuerza que la conciben como una práctica normal. Según lo señalado en el estudio, los NNA expuestos a la violencia en sus hogares frecuentemente también son castigados de la misma manera por sus maestros en la escuela. En ambos casos, el disparador más común para el castigo corporal es no haber cumplido con las responsabilidades y tareas que se les asignan. Una consecuencia de esto, tal como señalan las autoras, es que los niños y las niñas establecen un vínculo directo entre aprender a comportarse y el uso de la violencia.

Otro fenómeno documentado en la literatura internacional (Carlson et al., 2020) y nacional (Benavides et al., 2015; Bardales y Huallpa, 2005) es

la coocurrencia de distintos tipos de violencia intrafamiliar. Para el caso peruano, Benavides et al. (2015) encontraron que, en hogares urbanos, la violencia contra la mujer y la violencia contra los NNA se superponen. Así, los NNA cuyas madres experimentan violencia física tienen casi el doble de probabilidades de sufrir abuso físico, incluso después de controlar por características de los niños, las madres y el contexto.

Pero no solo se ha identificado el efecto de las experiencias de violencia sufridas por la madre, sino el efecto conjunto de esta situación sumada a las actitudes de ella hacia el castigo físico. En esa línea, se encontró que una mujer que fue maltratada cuando era niña y posteriormente también cuando vivía con su pareja, y que además tiene actitudes positivas hacia el castigo infantil, presenta entre un 74% a 78% de probabilidades de emplear esta práctica contra sus hijos e hijas (Benavides y León, 2013).

Por otra parte, como se ha señalado, la normalización de la violencia en el proceso de crianza de los NNA ha contribuido a que, durante mucho tiempo, se considere que este es un tema privado, lo que impide verla y atenderla como lo que es: un problema de salud pública con consecuencias individuales y sociales.

270

En la medida en que las normas sociales –que se reproducen en el espacio doméstico y comunitario/social– son un factor determinante de la violencia contra los NNA, deben formar parte integral de las políticas y programas orientados a prevenirla y erradicarla. En este marco, es necesario comprender cómo se forman y se transmiten las percepciones de las personas, y también cómo pueden modificarse (Lilleston et al., 2017). Cambiar las normas sociales que aceptan, apoyan o permiten la indiferencia ante cualquier forma de violencia es fundamental para prevenir y erradicar el maltrato infantil (Klika y Linkenbach, 2019).

El escaso capital político de la atención y prevención de la violencia contra los NNA

Sacar adelante una política pública o una reforma depende, entre otros factores, del nivel de capital político con el que cuente (French, 2011). El capital político para un tema de interés público o una política nacional se hace evidente cuando este cuenta con el liderazgo y compromiso público de las máximas autoridades del país o de los líderes de los sectores involucrados.

A pesar de que la violencia contra los NNA constituye un problema de salud pública en el país, tal como lo demuestran las cifras presentadas

en la introducción de este ensayo, es un tema con escaso capital político. Durante los últimos 30 años, ningún presidente ha considerado específicamente la prevención y erradicación de la violencia contra los NNA como un eje central de su mandato. Tampoco es un elemento presente en los discursos de los políticos cuando se dirigen a sus bases. Por ejemplo, los candidatos a la presidencia de la República de las últimas décadas no incluyeron este tema como una de las prioridades de sus discursos y planes de gobierno, como sí suelen serlo la generación de empleo, la seguridad ciudadana, o los servicios de salud y educación, por mencionar algunos temas.

La Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico analizó los planes de gobierno de los partidos políticos en carrera para las elecciones generales del 2016 y el 2021 a la luz de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En el 2016, se abordó principalmente la violencia contra la mujer; así, 7 de los 19 planes de gobierno presentados se refirieron a la violencia de género. Aunque en el plan de gobierno del partido que ganó la presidencia –Peruanos por el Kambio (PPK)– sí se mencionaba la reducción de la violencia contra los NNA, esta no se concebía como un problema específico, sino más bien general, vinculado a la violencia contra la mujer y toda persona vulnerable. Además, no se encontraron menciones específicas a la violencia contra los NNA en el hogar ni planes dirigidos a su prevención y erradicación. En las elecciones generales del 2021, el tema de la violencia ganó terreno en las agendas políticas, pues fue mencionado explícitamente en más planes; no obstante, al igual que en las anteriores elecciones, se abordó principalmente vinculado a la violencia contra la mujer (Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico, 2021).

271

En el marco de este ensayo, revisamos los planes de gobierno de los 7 partidos políticos con mayor intención de voto justo antes de las elecciones generales de abril del 2021 para analizar qué proponían respecto a la atención y prevención de la violencia contra los NNA. Encontramos que las propuestas estaban dirigidas principalmente a mejorar la atención en situaciones de violencia –por ejemplo, los mecanismos de atención frente a agresiones–; había muy pocas menciones a los mecanismos de prevención de la violencia contra los NNA en el hogar, o a posibles impulsos presupuestales, o arreglos interinstitucionales o intersectoriales, respecto al tema. En cuanto a las propuestas puntuales de los dos partidos políticos que disputaron la presidencia de la República en la segunda vuelta –Perú Libre y Fuerza Popular–, ambos planes abordaron parcialmente la violencia contra los NNA. Perú Libre, que finalmente ganó las elecciones, proponía acompañamiento psicológico infantil en las escuelas y erradicación

de la explotación infantil y trata; Fuerza Popular, programas de acogimiento para niños maltratados.

De acuerdo con la CIDH (2017), en la región latinoamericana, la prevención de la violencia ha ido ganando terreno en la agenda pública principalmente mediante leyes de protección de los NNA frente a determinadas formas de violencia. Sin embargo, se mantienen brechas importantes entre, por una parte, los avances legales y normativos y, por la otra, las experiencias reales de los NNA en su vida cotidiana. Según la CIDH, uno de los factores que explica esta brecha es justamente la falta de liderazgo político para poner el tema en agenda, además de otros como la débil institucionalidad y la fragmentación de las intervenciones, que también juegan en contra de lograr mayores avances.

En esa línea, iniciativas de nivel mundial por reducir y eliminar la violencia contra los NNA –por ejemplo, End Violence Against Children³– señalan la importancia de que gobernantes y parlamentarios refuercen su voluntad política, pues ellos juegan un papel importante al demostrar su apoyo y compromiso con los avances en leyes y políticas de diferentes sectores. Se requiere, entonces, la voluntad política de las máximas autoridades y líderes políticos para lograr que las leyes respondan a las obligaciones internacionales a las que nos hemos comprometido como país, pero también para romper el silencio y orientar los esfuerzos de la política nacional hacia acciones concretas en pro de la reducción y prevención de la violencia contra los NNA.

De acuerdo con el *Informe mundial de la prevención de la violencia contra los niños y niñas* (OMS, 2020), la probabilidad de avanzar es más alta cuando existe un claro liderazgo que cuenta con legitimidad, así como recursos para dirigir los aportes desde los múltiples sectores; de lo contrario, los esfuerzos podrían verse fragmentados. De esta manera, al plantear temas relativos a la protección de la infancia y tomar iniciativas, las autoridades políticas contribuyen a consolidar el liderazgo de la entidad pública responsable de coordinar y asegurar los cambios en el largo plazo, fortaleciendo su rectoría tanto con capital humano como con recursos.

El país requiere un liderazgo político comprometido, que posicione la problemática en la agenda pública, y procure institucionalizar las políticas y programas de atención y prevención de la violencia contra los NNA. De esta forma, los avances no se truncarán al término de un gobierno, sino que se convertirán en políticas de Estado a largo plazo.

3 <https://www.end-violence.org/>

Arreglos institucionales que no favorecen una adecuada articulación entre los diferentes sectores y niveles de gobierno para un abordaje sistémico y multinivel de la violencia contra los NNA

Si bien hemos sostenido que el tema de la violencia contra los NNA siempre ha contado con poco capital político, desde mediados del 2018 recibió cierto impulso en forma indirecta, como explicaremos a continuación.

En marzo del 2018, luego de la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski, el vicepresidente, Martín Vizcarra, asumió la presidencia de la República. En su primer mensaje presidencial en el Congreso, el 28 de julio del 2018, Vizcarra expuso los cinco ejes de su gestión y señaló que, en el eje de desarrollo social y bienestar de la población, una prioridad era reducir la violencia contra la mujer con miras a erradicarla. Como consecuencia, se dispuso la creación del Programa Presupuestal orientado a Resultados para la Reducción de la Violencia contra la Mujer (PPoR RVCM) en el marco la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019 (elaborada en el 2018).

El desarrollo de los contenidos técnicos del PPoR estuvo a cargo de un grupo de trabajo multisectorial conformado por los viceministros de 10 sectores del Ejecutivo –MEF, PCM, MIMP, MIDIS, MINSA, MINEDU, MTPE, Cultura, MINJUSDH y MININTER– y representantes de alto nivel del Ministerio Público, el Poder Judicial y la Defensoría del Pueblo. La Dirección General de Presupuesto Público del MEF asumió la Secretaría Técnica del grupo, y convocó a un equipo de expertos para que revisaran y sistematizaran la evidencia. Este equipo recibió el encargo de proponer a los sectores, para su validación, las estrategias e intervenciones necesarias para atender y prevenir la violencia contra la mujer, tanto en el contexto de la pareja como fuera de ella, y considerando también a las niñas y las adolescentes. Este trabajo generó, indirectamente, capital político para el tema de la violencia contra las niñas y, en ese sentido, atrajo atención y recursos para abordar la violencia contra los NNA en general.⁴

El PPoR establece qué queremos lograr como país respecto a la prevención de la violencia contra la mujer –incluyendo a niñas y adolescentes– y cómo prevemos hacerlo desde una perspectiva multisectorial e intergubernamental, y reconociendo nuestro contexto específico. El PPoR fue aprobado en diciembre del 2019, y se determinó un plazo de 90 días para establecer los lineamientos que permitirían su implementación. Entre

4 Se organizaron dos equipos de especialistas: los que revisaron la evidencia relacionada con la violencia contra la mujer y los que se centraron en la violencia contra los NNA.

otros aspectos, era fundamental aprobar el decreto supremo que estableciera la gobernanza del PPoR definiendo al ente rector de la política, que en principio era el MIMP.

Los productos (intervenciones) contemplados en el PPoR están, en principio, alineados con INSPIRE (OPS, 2017), un marco internacional desarrollado por 10 agencias multilaterales que busca orientar a los países y a las comunidades en el diseño e implementación de estrategias de prevención de la violencia contra los NNA. INSPIRE identifica las siete estrategias basadas en evidencia que ofrecen las mayores posibilidades de reducir la violencia contra los NNA en diferentes contextos, y señala que estas son más eficaces cuando se ejecutan como parte de un plan integral y multisectorial que promueva las sinergias entre ellas.

Lamentablemente, la llegada de la pandemia –en marzo del 2020– determinó que se avanzara muy poco en la implementación de este programa presupuestal durante ese año. Se priorizaron solo seis productos del PPoR, dos de los cuales fueron intervenciones dirigidas a prevenir la violencia contra los NNA, una liderada por el MINEDU y otra por el MIMP. Sin embargo, el camino recorrido ha sido una experiencia interesante que nos ha permitido analizar –a partir de una situación concreta– la articulación entre sectores para atender y prevenir la violencia contra los NNA.

Con el fin de reflexionar sobre las fortalezas y desafíos del PPoR –que consideró intervenciones para prevenir la violencia contra los NNA–, así como sobre el rol rector del MIMP en lo referente a las políticas de atención y prevención de la violencia, en abril del 2021 entrevistamos a cinco profesionales exintegrantes del Grupo de Trabajo Multisectorial encargado de elaborar el PPoR. Se trata de funcionarios públicos de algunos de los sectores participantes, así como de especialistas en el tema que habían sido convocados para revisar y sistematizar la evidencia sobre violencia.

Respecto a las fortalezas observadas en el proceso de elaboración del PPoR, en las entrevistas se destacó la amplitud de la convocatoria para conformar el Grupo de Trabajo Multisectorial, con el propósito de asegurar que todos los sectores involucrados participaran en el diseño y posterior implementación. Se abordó la problemática de la violencia contra la mujer –incluidas las niñas y adolescentes– con un enfoque integral y un alcance multisectorial e intergubernamental, lo que representó un cambio respecto al enfoque sectorial y con intervenciones aisladas con el que se había trabajado previamente. Otra característica destacada como positiva durante las entrevistas fue que el diseño del

PPoR es conceptual –modelo ecológico de la violencia– y metodológico –basado en evidencia científica–, lo que aporta solidez y claridad al conjunto de intervenciones priorizadas.

Todo lo anterior contribuyó a darle mayor legitimidad al proceso y, en general, se observó el compromiso con este por parte de los diferentes sectores y su buena disposición hacia un trabajo intersectorial. Sin embargo, la elaboración del PPoR también puso en evidencia una serie de dificultades durante la etapa de diseño, así como desafíos para la implementación, vinculados con la articulación horizontal entre los diferentes sectores llamados a trabajar en la atención y prevención de la violencia, y las limitaciones por falta de recursos –sobre todo humanos– para la implementación en los territorios.

En cuanto a los desafíos enfrentados durante el diseño del PPoR, en el Grupo de Trabajo Multisectorial se observaron algunas tensiones entre los equipos de los diferentes ministerios respecto al manejo de la evidencia. Tal como se señaló, este nuevo modelo impone como práctica el uso de evidencias para sustentar y documentar las estrategias de intervención priorizadas. De acuerdo con lo señalado en las entrevistas, mientras que algunos sectores –como Salud o Educación– estaban más familiarizados con el uso de evidencias para sustentar sus políticas o programas sectoriales, había otros menos acostumbrados a este enfoque. Una percepción común al interior del Grupo de Trabajo fue que el MIMP, en particular, mostraba tanto un limitado manejo de evidencia como una escasa experiencia en generarla. Según lo señalado, muchas de las intervenciones que ese sector ponía a consideración del Grupo para ser priorizadas en el PPoR eran descartadas porque no estaban debidamente respaldadas por investigación rigurosa, puesto que el MIMP por lo general solo había realizado intervenciones que empezaron como pequeños pilotos y que nunca fueron evaluadas de manera exhaustiva. Esto, al parecer, supuso un desafío para el MIMP que, siendo en principio el ente rector de la política, sentía que perdía competencias –y por ende presupuesto– al no poder sustentar la inclusión de sus intervenciones en el PPoR.

El PPoR también enfrentaba una serie de desafíos para su implementación. Un reto concreto que se anticipaba para algunas zonas del país era la falta de recursos humanos suficientemente capacitados para implementar el tipo de intervenciones que la evidencia respalda como claves para la prevención de la violencia contra los NNA. Por ejemplo, el Grupo de Trabajo priorizó intervenciones en salud mental que implicaban la contratación de psicólogos cognitivo-conductuales; sin embargo, en muchas regiones del Perú los concursos de este tipo se suelen declarar

desiertos porque no hay profesionales con el perfil requerido que quieran trabajar en zonas remotas, debido a los salarios y las condiciones laborales que ofrece el sector público.

No obstante, el mayor desafío para la implementación del PPor –en opinión de los especialistas entrevistados– estuvo en su gobernanza y en la capacidad de convocatoria del MIMP para articular horizontalmente a los diferentes sectores y a otras instancias del Estado también involucradas en la atención y prevención de la violencia contra los NNA.

A los equipos técnicos del MIMP se les reconoce su conocimiento del tema de violencia, y su manejo tanto de los modelos teóricos necesarios para comprender este fenómeno como de los enfoques recogidos en los documentos vigentes de política internacional y nacional –por ejemplo, género, intergeneracional, derechos humanos–. Por ello, como queda claro en las entrevistas realizadas, se comprende que el MIMP fuera considerado el ente rector de la política nacional. Sin embargo, al momento de abordar y liderar el trabajo multisectorial, el MIMP mostraba dificultades para ejercer este liderazgo y rectoría.

276 Este es un desafío que antecede a la experiencia del PPor y que, de hecho, ha sido recogido en la recientemente publicada Política Nacional Multisectorial para Niñas, Niños y Adolescentes 2030 (MIMP, 2021). En ese documento se señala que una de las causas del limitado ejercicio de los derechos de los NNA es “la existencia de un deficiente sistema de gobernanza que no garantiza la protección integral de NNA, expresado en el débil ejercicio de rectoría y la débil articulación multisectorial e intergubernamental para la implementación de intervenciones vinculadas a NNA” (p. 15).

En comparación con otros, el MIMP es un sector reducido, que maneja unos pocos programas de pequeña escala –no necesariamente basados en evidencia o con evidencia de que funcionan–. Además, el MIMP no cuenta con tanta presencia a lo largo del territorio nacional⁵ como Salud y Educación y, por consiguiente, su presupuesto es mucho más reducido. Así, el presupuesto anual del MIMP representa menos del 10% del que tienen sectores como Educación y Salud. Por ejemplo, para el año fiscal 2021, mientras los presupuestos de Educación y de Salud alcanzan 10 001 322 900 soles y 8 107 547 805 soles, respectivamente, el del MIMP es de solo 697 351 455 soles.⁶

⁵ Salvo por los CEM, que forman parte del programa Aurora y se extienden por varias zonas del país.
⁶ Ley 31084, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021, https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/anexos/ppto2021/Anexo4.pdf

En opinión de las personas entrevistadas, esta situación tiene un impacto negativo en la capacidad del MIMP para liderar y convocar no solo a otros sectores, sino también a instituciones que ni siquiera forman parte del Ejecutivo –como el Ministerio Público y el Poder Judicial–, a las que tiene que pedirles cuentas respecto de la implementación de acciones y exigirles resultados en materia del PPor. Por ello, en las entrevistas se resaltó la necesidad de emitir un decreto supremo que ordenara la gobernanza del PPor estableciendo los roles y las responsabilidades de cada sector e institución. Justamente en relación con este punto, recién el 1 de julio del 2021 se aprobó el D. S. 010-2021-MIMP, que contiene las disposiciones para la articulación y actuación conjunta con el fin de implementar el PPor.⁷

Finalmente, para favorecer que se concreten iniciativas como el PPor, no solo es necesario reevaluar la articulación del MIMP con otros sectores, sino también la organización del propio sector. Por ejemplo, según lo señalado en las entrevistas, el encargo de gestionar el PPor al interior del MIMP recayó en un equipo técnico pequeño de profesionales que dependían de una dirección de línea dentro del Ministerio. Así, de alguna forma, se reproducía al interior del sector lo que se ha descrito en los párrafos anteriores: quien está llamado a gestionar y coordinar las actividades del PPor se encuentra en una posición de menor jerarquía respecto de las oficinas y direcciones con las que debe interactuar. Por otro lado, el PPor supuso un incremento de la cantidad de recursos asignados al MIMP, lo cual constituye un desafío para este tanto en la capacidad de ejecución como en el seguimiento adecuado y oportuno de cómo se están implementando los servicios y productos del PPor.

277

3. Reflexiones finales

En el Perú, la violencia es un problema de salud pública importante. Si bien es cierto que durante los últimos años se ha observado una tendencia hacia la reducción de la prevalencia de la violencia contra los NNA, los porcentajes aún son altos. Más del 50% de niños de 9 a 11 años y más del 60% de adolescentes de 12 a 17 han sido víctimas alguna vez de violencia física o psicológica. Durante los últimos 20 años, se han realizado esfuerzos importantes para atender y prevenir la violencia contra los NNA. Sin embargo, tal como señala Rubio (2017), a la fecha el Perú carece de un sistema de protección de la infancia con cobertura nacional, protocolos claros de atención, y las articulaciones deseables y necesarias entre los servicios (p. 9).

⁷ Véase el Decreto Supremo 010-2021-MIMP y el anexo 1 con las disposiciones en <https://observatorioviolencia.pe/sistema-nacional/ppor/#1594299230108-d409bb93-ee80>

Quizás el esfuerzo más reciente para realizar un abordaje multisectorial de la violencia haya sido el PPor, que, a pesar de estar enfocado en la reducción de la violencia contra la mujer, también consideró –tanto en su modelo conceptual y explicativo como en sus intervenciones priorizadas– la problemática de la violencia contra los NNA. Sin embargo, el hecho de que la violencia contra los NNA haya sido ubicada en segundo plano, y de algún modo subordinada a la violencia contra la mujer, devela la falta de capital político en la agenda pública para temas de infancia en general y de violencia contra los NNA en particular. Esta situación debe ser revertida si de verdad se quiere contar con una política de protección de largo plazo para los NNA, que permita la erradicación de toda forma de violencia contra ellas y ellos.

278

En cuanto al diseño del PPor, un aspecto fundamental sobre el que quisiéramos insistir es la necesidad de trabajar en la transformación de las normas sociales presentes en el hogar y la comunidad que contribuyen a la reproducción de la violencia contra los NNA. Si bien en los productos priorizados en el PPor se observa que algunas intervenciones están orientadas al cambio de estas normas sociales, creemos que es necesario otorgarle más notoriedad a este aspecto. Tal como señalan Lilleston et al. (2017), para cambiar las normas sociales referentes al uso de la violencia contra los NNA no basta que se aprueben leyes que prohíban el castigo físico, como ya ocurrió en el Perú. Es necesario que estas lleguen acompañadas por intervenciones que trabajen simultáneamente en diferentes niveles –familia, comunidad, escuela– y en las que participe un amplio rango de grupos de interés: líderes de la comunidad, la sociedad civil organizada, e incluso los propios niños y niñas. Solo de esta manera se asegurará el compromiso y la sostenibilidad del proceso de cambio.

Por otro lado, también constituye una prioridad mejorar los arreglos institucionales para lograr una adecuada atención y prevención de la violencia contra los NNA. Ello supone fortalecer la gobernanza del PPor; es decir, lograr la articulación de los servicios y estrategias de los diferentes sectores y organismos del Estado en los distintos niveles de gobierno. De acuerdo con la CIDH (2017), el ente rector de una política o sistema nacional debe ser designado por ley y no solo contar con atribuciones claras y amplias, sino fundamentalmente ocupar una posición jerárquica que le permita articular en forma efectiva tanto en el nivel horizontal (intersectorial) como en el vertical (entre los niveles de gobierno). Además, debe disponer de los recursos humanos, financieros y técnicos que le permitan ejercer una efectiva capacidad de rectoría.

Tal como se señaló antes en este ensayo, el MIMP enfrenta una serie de desafíos para ejercer su liderazgo como ente rector de la política. En el corto plazo, se espera que el decreto supremo publicado en julio del 2021 –que ordena la gobernanza del PPoR– reafirme la rectoría del MIMP, y establezca los roles y responsabilidades de cada institución y sector involucrado. Sin embargo, consideramos que también son necesarias otras medidas concretas que fortalezcan al MIMP como sector y lo pongan en mejor posición para ejercer su liderazgo en materia de atención y prevención de la violencia contra los NNA. Es necesario, por ejemplo, que las máximas autoridades del país contribuyan a consolidar su liderazgo fortaleciendo su rectoría, y que se le otorgue capital humano y recursos.

Por otro lado, en el MIMP podría crearse una Secretaría Técnica o instancia similar que reporte directamente a la ministra, y se responsabilice de gestionar la política nacional hacia adentro y hacia afuera del Ministerio. Es importante que dicha Secretaría cuente con los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para cumplir su labor de articulación en los niveles horizontal y vertical. Al mismo tiempo, el equipo técnico de esta Secretaría debe fortalecer a las direcciones de línea del MIMP en el manejo y uso de la evidencia para la toma de decisiones de política, así como promover que se evalúen los pilotos e intervenciones que el sector lleve a cabo.⁸

279

Varias de las medidas discutidas en esta sección no solo requieren decisiones técnicas, sino fundamentalmente voluntad política para poner el tema de la prevención de la violencia contra los NNA en el centro de la agenda pública. Tenemos, como sociedad, una deuda pendiente con la niñez y la adolescencia. Hemos llegado a nuestro bicentenario como república sin poner el bienestar de los NNA en el centro de las políticas públicas; nos hemos conformado con entender la problemática de la violencia contra ellos y ellas de manera tangencial, ligada únicamente a la violencia contra la mujer o la violencia familiar. Saldar esta deuda supone que, para el futuro, aseguremos el compromiso visible, claro y permanente de las autoridades, los funcionarios públicos y la sociedad civil con la protección de la niñez y la adolescencia. ●

8 En el MIMP ya existe la Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, que recae en la Dirección General contra la Violencia de Género. Podría explorarse si es posible repotenciar esta instancia en los términos descritos.

Referencias bibliográficas

Ames, P. (2013). *Entre el rigor y el cariño. Infancia y violencia en comunidades andinas*. IEP.

Anderson, J. (2016). *Entender para prevenir. Violencia hacia las niñas, niños y adolescentes en el Perú*. MIMP y UNICEF.

Bardales, O. y Huallpa, E. (2005). *Maltrato y abuso sexual en niños, niñas y adolescentes*. Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual del MIMDES.

Benavides, M. y León, J. (2013). *Una mirada a la violencia física contra los niños y niñas en los hogares peruanos: magnitudes, factores asociados y transmisión de la violencia de madres a hijos e hijas*. GRADE.

Benavides, M., León, J. y Ponce de León, M. (2015). The co-occurrence of domestic and child violence in urban Peru: evidence from three regions. *Journal of Family Violence* 30(8), 1045-1053.

Benavides, M. y Stuart, J. (2016). Magnitudes, determinantes y consecuencias de la violencia infantil en los hogares: balance de investigación y de las intervenciones existentes. En *Investigación para el desarrollo en el Perú: once balances* (pp. 297-351). GRADE.

Bronfenbrenner, U. (1977). Toward an experimental ecology of human development. *American Psychologist*, 32(7), 513-531.

280 Carlson, C., Namy, S., Pala, A. N., Wainberg, M. L., Michau, L., Nakuti, J., Knight, L., Allen, E., Ikenberg, C., Naker, D. y Devries, K. (2020). Violence against children and intimate partner violence against women: overlap and common contributing factors among caregiver-adolescent dyads. *BMC Public Health*, 20(1), 124.

CIDH (2017). *Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: sistemas nacionales de protección*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.206/17.

Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico (2021). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y los planes de Gobierno. <http://sisisemail.up.edu.pe/sisisemail/docs/2021/157/Los-Objetivos-de-Desarrollo-Sostenible-de-la-Agenda-2030-y-los-Planes-de-Gobierno.pdf>

French, R. D. (2011). Political capital. *Representation*, 47(2), 215-230.

Grupo Impulsor para poner Fin a la Violencia contra las Niñas, Niños y Adolescentes (2021). *Mayor y mejor inversión para enfrentar la violencia contra niñas, niños y adolescentes*. UNICEF. <https://www.unicef.org/peru/media/11261/file/Publicación.pdf>

Guerrero, G. y Rojas, V. (2016). *Understanding children's experiences of violence in Peru: Evidence from Young Lives* (Innocenti Working Paper 2016-2017). UNICEF Office of Research.

INEI (s. f.). *Encuesta Nacional sobre Relaciones Sociales (ENARES) 2019. Principales resultados*. Presentación de PowerPoint.

INEI (2020). *Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) 2019*.

Klika, J. B. y Linkenbach, J. W. (2019). Social norms and violence against children and youth: introduction to the special issue. *Child and Adolescent Social Work Journal*, 36, 1-3.

Lilleston, P. S., Goldmann, L., Verma, R. K. y McCleary-Sills, J. (2017). Understanding social norms and violence in childhood: theoretical underpinnings and strategies for intervention. *Psychology, Health and Medicine*, 22(sup. 1), 122-134.

Maternowska, M. C., Fry, D., Potts, A. y Casey, T. (2020). Beyond risk factors: structural drivers of violence affecting children. En N. Balvin y D. Christie (Eds.). *Children and peace* (pp. 141-156). Springer, Cham.

Maternowska, M. C. y Potts, A. (2017). *The multi-country study on the drivers of violence affecting children: a child-centred and integrated framework for violence prevention*. UNICEF Office of Research. <https://www.unicef-irc.org/research/pdf/448-child-centered-brief.pdf>

MIMP (2021). *Política Nacional Multisectorial para Niñas, Niños y Adolescentes 2030*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1991214/Politica-Nacional-Multisectorial-para-las-ninas-ninos-y-adolescentes-2030.pdf>

Näslund-Hadley, E., Hernández, J. M., Montaña, K., Namen, O., Alpizar, G., Luna, U., Ochoa, L., García, J. F., Peña, B., Biehl, M. L., Maragall, J., Méndez, C., y Thompson, J. (2020). *Educación inicial remota y salud mental durante la pandemia COVID-19*. BID. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Hablemos-de-politica-educativa-en-America-Latina-y-el-Caribe-4-Educacion-inicial-remota-y-salud-mental-durante-la-pandemia-COVID-19.pdf>

OMS (2020). *Global status report on preventing violence against children 2020*.

OPS (2017). *INSPIRE. Siete estrategias para poner fin a la violencia contra los niños y las niñas*. <http://iris.paho.org/xmlui/handle/123456789/33741>

Oré Luján, B. y Diez Canseco, F. (2011). *Narrativas acerca del cuidado y la violencia hacia los niños y niñas en el hogar: estudio en cuatro comunidades del Perú*. Manuscrito no publicado, GRADE.

Rubio García, M. (2017). *La construcción de un sistema de protección social adecuado a la infancia en el Perú. Oportunidades y retos*. CEPAL y UNICEF.

UNICEF (2017). *Preventing and responding to violence against children and adolescents: theory of change*. UNICEF. https://www.unicef.org/protection/files/UNICEF_VAC_ToC_WEB_271117.pdf

UNICEF (2014). *Hidden in plain sight. a statistical analysis of violence against children*. UNICEF, Division of Data, Research and Policy.

LOS PRIMEROS 40 DE GRADE. 40

4



An aerial photograph of a vast green field, possibly a farm or a natural landscape. The field is covered in low-lying green vegetation with some patches of brown soil. In the upper right corner, a road and some buildings are visible in the distance. The overall scene is bright and sunny.

Reformas pendientes para un nuevo modelo de desarrollo



Presentación

Ricardo Fort

Como mencionamos en la introducción de este libro, en 200 años de república nuestro Estado no ha sido aún capaz de articular una estrategia de desarrollo que abarque diferentes dimensiones del bienestar individual y colectivo para todos los peruanos. Por ello, encontramos todavía profundas desigualdades asociadas a las características territoriales y socio-demográficas de los individuos y sus familias, lo que limita la generación de oportunidades más equitativas y un desarrollo sostenible e inclusivo. En esta sección, los ensayos incluidos analizan diversos temas y reformas pendientes para repensar la arquitectura de nuestro modelo de desarrollo sobre la base de una nueva visión del rol del Estado y las políticas públicas. El primero de ellos aborda la discusión del “centralismo limeño” y el enorme desequilibrio de recursos y oportunidades entre la capital y el resto de las ciudades del país. La falta de planificación territorial y de políticas específicas que promuevan el potencial de cada región genera estas desigualdades e ineficiencias en nuestro modelo de crecimiento actual y, por tanto, es fundamental pensar y proponer una nueva forma de aproximarnos al desarrollo de nuestros diversos territorios.

285

Un claro ejemplo de la importancia de este nuevo enfoque es el que se aborda en el segundo ensayo de esta sección. El último *boom* extractivo, que en buena medida ha sido el motor del crecimiento económico del país, ha traído consigo graves complicaciones de gobernabilidad que se manifiestan en recurrentes problemáticas socioambientales. El rechazo a las políticas mineras del Gobierno central en los territorios con extracción es significativo y agudiza la desafección de las poblaciones locales respecto a las políticas de Estado, lo que nuevamente pone en riesgo el modelo actual de desarrollo. El ensayo de Damonte analiza las deficiencias de estas políticas y abre la discusión sobre los temas centrales que permitan una presencia más efectiva del Estado en territorios con extracción.

Esta nueva arquitectura del Estado, que incorpore una mejor planificación y articulación de las políticas en los territorios, debe ir acompañada por reformas que aborden los principales problemas del sistema de protección social y bienestar de los hogares, así como por el reconocimiento de las desigualdades étnicas históricas de nuestro país, las cuales requieren un tratamiento específico.

Como menciona Jaramillo en el tercer ensayo de esta sección, la pandemia del COVID-19 en el Perú ha expuesto la inadecuación de los instrumentos de protección social vigentes –limitados, dispersos y fragmentados–, lo que ha dificultado la identificación de los hogares vulnerables y desnudado la ausencia de mecanismos automáticos de compensación

ante *shocks* de salud o generados por fenómenos naturales. Las improvisaciones en la política de asistencia social han dejado claro que en el Perú no existe un plan de protección social de largo plazo y bien articulado. Dado que la protección social no es un elemento que puede adicionarse para complementar el entorno económico –sino, más bien, un condicionante de los resultados económicos y sociales–, modificar el acceso a esta requiere una reforma del mercado laboral, así como de las políticas tributarias y de transferencias, y parece ser –al mismo tiempo– un paso ineludible para contar con una economía más sana y un crecimiento económico sostenible.

Los procesos de innovación en el sector público son fundamentales para generar nuevos y mejorados servicios o bienes, pero también para reformar y hacer más eficiente el proceso de entrega de aquellos ya existentes.

Estas reformas, que permitan visibilizar y atender a las poblaciones más vulnerables, deben incluir un enfoque de interculturalidad que responda a procesos históricos de desigualdad y cree nuevas oportunidades para los grupos más afectados. El ensayo de Valdivia plantea algunas reflexiones sobre los avances y desafíos de la interculturalidad en el Perú a partir del uso de la variable étnica en la formulación de las políticas públicas.

Finalmente, somos conscientes de las enormes dificultades que se enfrentan al intentar realizar este tipo de reformas en el Estado peruano. Los procesos de innovación en el sector público son fundamentales para generar nuevos y mejorados servicios o bienes, pero también para reformar y hacer más eficiente el proceso de entrega de aquellos ya existentes. Para ello, es preciso que el Gobierno tenga claro cuál es el modelo de provisión con el que se entregarán estos servicios o bienes públicos, así como la distribución de competencias y funciones entre los diferentes niveles de gobierno. El ensayo de Kuramoto reflexiona acerca de los factores que facilitan la innovación en el sector público y las condiciones que, por un lado, la favorecen y, por otro, la inhiben en el contexto peruano. ●



Reorganizar el Perú: ciudades intermedias y desarrollo



Álvaro Espinoza, Ricardo Fort y Mauricio Espinoza

Al inicio de la pandemia por COVID-19, Lima Metropolitana concentraba más del 60% de camas UCI a nivel nacional, mientras que regiones como Tumbes, Huancavelica o Amazonas no contaban con ninguna ni siquiera en sus ciudades capitales. La principal razón esgrimida por el Gobierno nacional para justificar este desbalance era la falta de personal especializado e infraestructura hospitalaria en el “interior del país”, algo que solo Lima y algunas otras ciudades lograban garantizar.

287

Esta enorme disparidad –observada también en la disponibilidad de pruebas de diagnóstico y de oxígeno, por ejemplo– difícilmente llamará la atención de los peruanos, como tampoco lo hará la justificación empleada. Todos sabemos que la ciudad de Lima –incluyendo el Callao– concentra a un tercio de la población del país y casi la mitad del PBI nacional –10 y 12 veces más que la población y el PBI de la segunda ciudad, Arequipa, respectivamente–, y por tanto cuenta con una variedad y cantidad de servicios e infraestructura que no puede siquiera imaginarse en el resto del país. Y no estamos hablando de la tradicional comparación entre áreas urbanas y rurales, que suele usarse para explicar las disparidades en nuestro país, sino de las enormes diferencias que existen entre la capital y las “ciudades del interior”.

Esta concentración de recursos en una sola ciudad, comúnmente conocida como “el centralismo limeño”, suele ser señalada como un problema fundamental que afecta las oportunidades de desarrollo del resto del país. Quizás la expresión más clara de este sentimiento son los resultados que suelen arrojar los procesos electorales nacionales, en los que Lima tiende a votar de forma distinta que el resto de regiones y el voto “provinciano” muestra –recurrentemente– una actitud contrapuesta al centralismo limeño, sin importar quién sea el candidato que

lo represente.¹ El drama vivido durante la pandemia solo parece haber acentuado esta percepción.

Sin embargo, aunque ya estemos acostumbrados, esta no es una situación común. Según la llamada Ley de Zipf, una constatación empírica comprobada una y otra vez durante más de un siglo, las ciudades tienden a tener cierta distribución proporcional en su tamaño dentro de un mismo país: la ciudad mayor suele tener el doble de población que la segunda ciudad, el triple que la tercera, etcétera (Auerbach, 1913; Krugman, 1996; Duranton, 2007). Pero en el caso peruano, Lima es 10 veces más grande que Arequipa, la segunda ciudad del país.

Sin duda, aunque poco común, el caso del Perú no es único. De hecho, América Latina es la región del mundo que más concentra ciudades con “primacía”, es decir, aquellas cuyo tamaño es mucho mayor que el de la segunda ciudad del mismo país (Davis y Henderson, 2003). Sin embargo, el caso peruano es extremo incluso en esta región, como muestra el gráfico 1.² Más aún: si descontamos países pequeños alrededor del mundo, la primacía de Lima solo es superada por Bangkok, en Tailandia.³

288 Este enorme desequilibrio en la distribución del tamaño (y de los recursos) en las ciudades del Perú –que se expresa en la primacía de Lima, pero, sobre todo, en el limitado tamaño de las ciudades intermedias– invita a formular algunas preguntas que pocas veces solemos hacernos: ¿qué razones históricas, económicas y sociales nos trajeron hasta este punto? ¿Es este modelo, efectivamente, un lastre para el desarrollo del país y, por tanto, debe ser reemplazado?, ¿o es suficiente solo mejorarlo y hacerlo más eficiente? Y si el modelo debe ser reemplazado, ¿cuál sería el nuevo modelo de organización territorial, y cómo alcanzarlo? Este ensayo explora algunas respuestas a estas cuestiones fundamentales, que no solo generan inequidad entre Lima y el resto del país, sino que comprometen el modelo mismo de desarrollo que seguirá el Perú en el largo plazo.

1 En tres de las cuatro últimas elecciones (2006, 2011 y 2021), Lima votó en primera vuelta por candidatos que no lograron mayoría en ninguna otra región del país, y que tendían a ser reconocidos como candidatos “limeños”: Lourdes Flores, Pedro Pablo Kuczynski y Hernando de Soto, respectivamente.

2 Incluso en Chile y la Argentina, que tienen una estructura de ciudades más parecida a la del Perú, se puede constatar que la situación de sus ciudades intermedias es significativamente mejor que en el caso de las peruanas: el índice de luminosidad promedio –un indicador de actividad económica– de las cuatro ciudades que siguen a la capital del país es el 24% en la ciudad mayor de la Argentina, el 17% en Chile y el 11% en el Perú.

3 Cálculos propios sobre la base de datos del Banco Mundial y ONU-Habitat.

1. Un territorio sin ciudades intermedias

Durante sus primeros 300 años de historia moderna –desde mediados del siglo XVI hasta mediados del XIX–, la mayor parte de la actividad económica del Perú se concentró en la sierra, en ciudades como Arequipa, Cusco, Huamanga, Jauja, Huaylas y Cajamarca. Solo Lima –la capital virreinal– y Piura destacaban como centros urbanos importantes en la costa (Contreras, 2020). Esta predominancia económica y demográfica de la sierra seguía un patrón ancestral, caracterizado por un corredor longitudinal andino principal conectado a un corredor costero secundario. Dicha configuración puede apreciarse claramente en la distribución del Qapac Ñan, la red de caminos existentes al momento de la conquista. Más aún, como muestra el mapa 1, tal conectividad del territorio se mantiene básicamente constante hasta el día de hoy, lo que sugiere que la variable que determina dicha estructura espacial es de carácter permanente, probablemente la accidentada geomorfología del territorio nacional.

En tal sentido, a inicios de la República podría haberse asumido que el futuro del Perú seguiría gravitando en torno a las principales ciudades de la sierra, como de hecho sucedió en todos los demás países andinos, con la excepción de Chile. Sin embargo, como muestra la tabla 1,

289



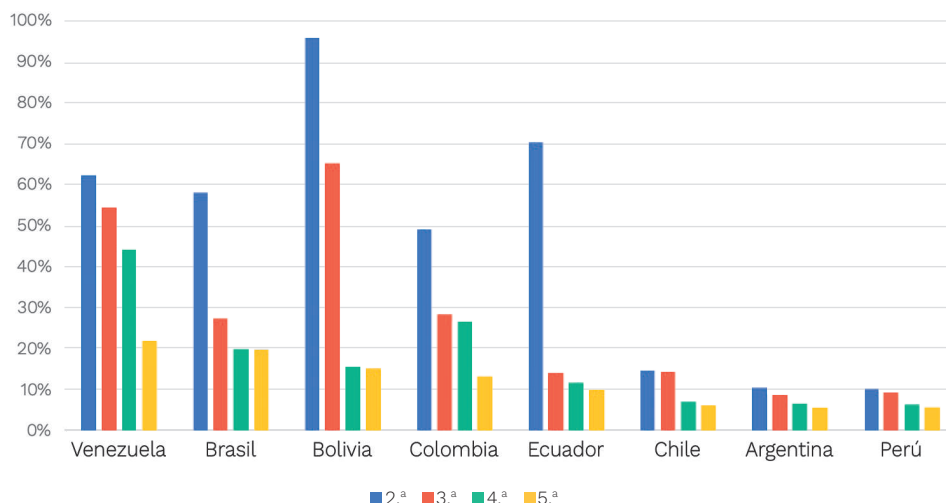
Álvaro Espinoza

Álvaro ha enfocado su investigación en temas relacionados con la gestión pública, la economía institucional y el desarrollo urbano. Tiene una experiencia extensa como consultor e investigador en temas institucionales y agrarios, tanto para organismos nacionales como internacionales. Ha ocupado cargos de alta dirección en diversas entidades públicas, a fin de atender cuestiones relacionadas con el desarrollo rural y las políticas urbanas. Está llevando a cabo proyectos vinculados, precisamente, a este último tema, con un énfasis particular en el desarrollo de las periferias urbanas. Es investigador adjunto de GRADE.

Álvaro es economista por la PUCP y magíster en Ciencias Políticas por New School of Social Research, Nueva York.

Gráfico 1

Tamaño relativo de las ciudades principales respecto a la ciudad más grande del país (%)



Fuente: Datos censales de cada país entre el 2010 y el 2020.
Elaboración propia.

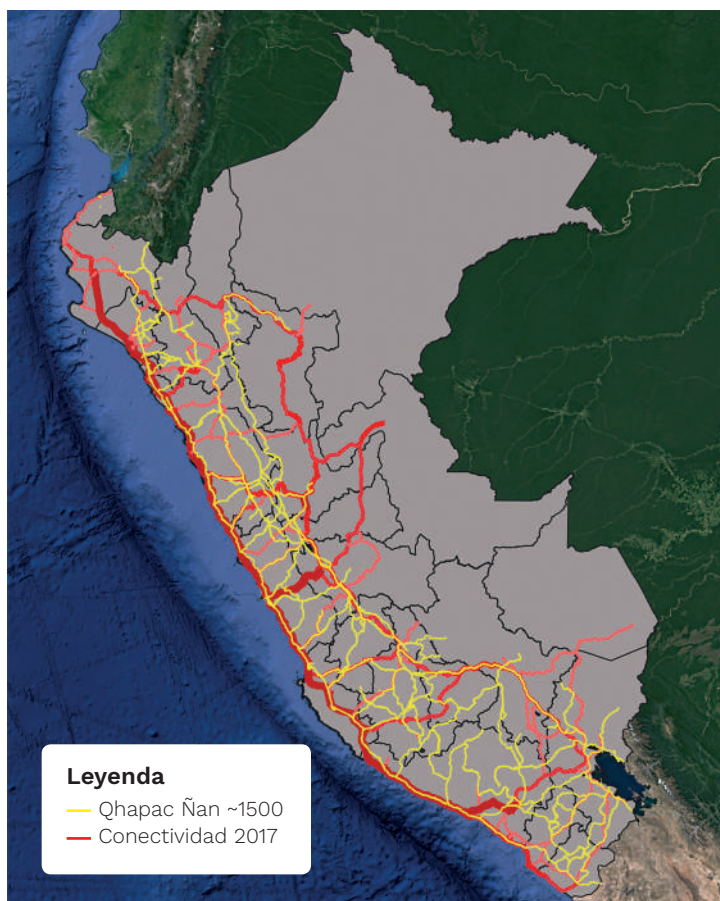
290

durante el siglo XIX ocurre exactamente lo contrario: luego de la Guerra de la Independencia, ciudades de tradicional importancia como Cusco, Huamanga y Cajamarca pierden población y relevancia económica a un paso acelerado, en favor de los centros urbanos de la costa norte y, sobre todo, de Lima. Durante dicho siglo, sin embargo, el crecimiento de esta última es bastante moderado, pues su población se duplica solo cada 80 años, como muestra la tabla 2.

Esta dinámica cambia notablemente durante el siglo XX: todas las ciudades comienzan a crecer a tasas bastante altas, pero Lima es la que incrementa su población a mayor velocidad, duplicándola cada 16 años, mientras que el ritmo de crecimiento en la sierra es bastante menor; de hecho, Cajamarca, Huamanga y Cusco solo recuperan sus niveles de población colonial hacia mediados del siglo XX. Es recién durante décadas recientes cuando la tendencia finalmente se revierte –luego de dos siglos– y las ciudades de la sierra logran recuperar terreno respecto a sus pares de la costa.

Son muchas las causas que explican esta dinámica de crecimiento urbano a lo largo del tiempo, algunas coyunturales y otras estructurales. En primer lugar, la contracción de las ciudades andinas durante el siglo XIX puede relacionarse directamente con el agotamiento de la

Mapa 1. Configuración del Qapac Ñan (c. 1500)



Fuentes: Ministerio de Transportes y Comunicaciones; Ministerio de Cultura, sede central y oficina Cusco; proyecciones propias en caminos no registrados usando la herramienta *least cost path* en Arc Gis. Elaboración propia.

producción minera virreinal, que llegó a un pico productivo durante la última década del siglo anterior, seguido de una caída sostenida y un colapso total durante la Guerra de la Independencia (Seminario, 2015). Si bien hacia mediados de siglo la producción minera metálica se recuperó, para ese entonces el foco de la atención económica nacional ya había virado hacia la producción guanera costera (Deustua, 2020; Armas, 2020). En tal sentido, la crisis mencionada, el surgimiento de la explotación guanera y, en general, la propia destrucción de los circuitos comerciales del sur del Perú (Seminario, 2015) restaron importancia a uno de los pilares de la economía andina y, por tanto, a los centros urbanos que giraban en torno a esta.

Tabla 1. Población de las principales ciudades peruanas

Ciudad/región	1795	1876	1908	1940	1961	1993	2017
Costa							
Lima y Callao	61 717	137 987	169 081	604 862	1 757 206	6 189 433	10 229 839
Trujillo	12 032	9763	14 449	38 961	98 630	562 238	980 302
Chiclayo	12 024	22 369	29 527	32 646	38 096	481 470	680 099
Piura	12 344	12 884	19 068	20 093	42 555	271 112	502 167
Sierra							
Arequipa	23 551	26 953	32 997	79 185	161 726	637 873	1 060 588
Cusco	31 982	11 727	9100	45 158	86 159	247 372	612 402
Huancayo	10 500	16 144	21 310	28 680	47 238	336 429	464 226
Cajamarca	12 289	7215	9524	16 455	22 705	92 447	279 845
Huamanga	25 821	9500	13 452	18 822	24 836	105 918	232 009
Perú	1 208 848	2 699 105	3 902 967	7 023 111	10 420 357	22 639 443	31 237 385
% Lima	5,11%	5,20%	4,33%	8,60%	16,90%	27,30%	30,60%

Fuentes: Censos de 1876, 1940, 1961, 1993 y 2017; estimaciones de Seminario (2015) para 1795 y 1908. Elaboración propia.

292 La otra actividad que sostenía la economía andina durante el siglo XIX era la producción agropecuaria, ligada siempre a las ciudades, que constituían sus principales centros de consumo. Dicha producción estaba organizada –desde tiempos coloniales– en torno a dos instituciones: las comunidades indígenas y la hacienda. Las primeras, poco integradas al mercado, se centraban en la explotación agropecuaria tradicional de suelos ancestrales, legalmente reconocidos como suyos; la segunda, basada en la concentración de grandes extensiones de tierra en manos de una reducida élite criolla o mestiza, así como en la explotación servil –incluyendo la inamovilidad forzada– de la población asentada dentro de sus linderos. Si bien al inicio de la República las haciendas andinas eran principalmente pequeñas o medianas, esto comienza a cambiar a mediados del siglo XIX, cuando el *boom* guanero generó una mayor demanda de alimentos desde la costa. Luego de la crisis generalizada que siguió a la Guerra del Pacífico, la consolidación de tierras en grandes haciendas se aceleró –generalmente mediante la apropiación de tierras de comunidades– dando origen al latifundio andino y a la figura del gamonal (Armas, 2020). Es cierto que este proceso también se desarrolló –incluso con mayor fuerza– en las haciendas costeras, pero la naturaleza de la producción agrícola difería notablemente en ambos ámbitos: mientras en la costa –especialmente norte– nacían y se consolidaban las industrias azucarera y algodonera, la producción de los valles interandinos se

Tabla 2

Tasa de crecimiento anual promedio de la población, principales ciudades*

Ciudades por región	s. XIX		s. XX		s. XXI	
	Tasa anual	Años para duplicar	Tasa anual	Años para duplicar	Tasa anual	Años para duplicar
Lima	0,90%	80	4,33%	16	2,12%	33
Costa	0,45%	160	3,64%	20	2,13%	33
Sierra	-0,20%		3,19%	22	3,08%	23

*Siglo XIX: 1795-1908, siglo XX: 1908-1993 y siglo XXI: 1993-2017.
Fuentes: Censos de 1876, 1940, 1961, 1993 y 2017; estimaciones de Seminario (2015) para 1795 y 1908.
Elaboración propia.

concentraba en productos de panllevar destinados principalmente, como ya se dijo, a las dinámicas ciudades costeras.

La literatura internacional coincide en señalar que la institución de la hacienda –sobre todo cuando concentra grandes extensiones de tierra en pocas manos– tiende a ralentizar el desarrollo económico en el largo plazo, debido al interés de dicha élite en debilitar a las instituciones promotoras del crecimiento con el objetivo de proteger sus privilegios y reducir la movilidad de su fuerza laboral rural (Galor et al., 2009; Sokoloff y Engerman, 2000). Esta dinámica se hace más patente al iniciarse un proceso de industrialización como el que surgió en el Perú a inicios del siglo XX: mientras el sector capitalista emergente demandaba una mayor cantidad de mano de obra del campo y –por lo tanto– favorecía la migración de las zonas rurales a las urbanas, los intereses de los grandes terratenientes radicaban, precisamente, en reducir la movilidad de su fuerza laboral rural, por lo que se oponían a las reformas educativas, la migración del campo a la ciudad y la inversión en bienes públicos que favorecieran a industrias rivales. Todo esto probablemente frenó el ritmo de la transición de una economía agraria a una industrial, al reducir las inversiones en conectividad y educación y, con ello, la formación de núcleos urbanos que brindaran condiciones adecuadas para el crecimiento industrial (Galor et al., 2009).

Así, mientras en la sierra peruana las élites regionales cimentadas sobre el latifundio intentaban frenar los flujos migratorios que alimentaban el proceso de urbanización, Lima seguía un camino opuesto. La ciudad capital consolidó su posición como motor de la economía moderna nacional con grandes inversiones en infraestructura vial –por ejemplo, las carreteras Central y Panamericana, construidas en las décadas de 1920 y 1930–; el

desarrollo de circuitos comerciales importantes entre el Callao y Estados Unidos, Europa y Asia –el canal de Panamá se inauguró en 1914–; y el crecimiento de una industria nacional casi exclusivamente limeña (Seminario, 2015), y que se vio aún más favorecida cuando –hacia mediados del siglo XX– el país adoptó políticas de industrialización por sustitución de importaciones (Jiménez et al., 1999; Davis y Henderson, 2003).⁴

2. Las opciones disponibles

Si bien es innegable que en el Perú el centralismo –uno de los más pronunciados del mundo– genera inequidad entre la población de Lima y la del resto del país, no queda del todo claro cuál es la naturaleza de este problema: por un lado, se puede hablar de un centralismo político-administrativo, incapaz de distribuir recursos y servicios públicos en el resto del país, muchos de los cuales se generan en Lima. En este caso, la solución pasaría por profundizar el proceso de descentralización del Estado peruano, lo que permitiría a las regiones contar con más disponibilidad de recursos financieros, mayor autonomía fiscal y administrativa, y mejor representatividad política, sin necesidad de alterar la actual disparidad demográfica en el sistema de ciudades del país.

294 Por otro lado, se puede postular como problema un centralismo estructural en el que la “primacía” de una ciudad sobre el resto –sobre todo en términos de población– genera un acaparamiento de recursos y un sesgo político que, simplemente, le quita el aire a cualquier esfuerzo por promover la dinamización económica en las regiones. De ser así, la única manera de arreglar el problema sería promover activamente el crecimiento de polos de desarrollo –ciudades– regionales que atraigan más población y logren, de manera orgánica, generar una mayor autonomía política y económica, que facilite el desarrollo de sus áreas de influencia.⁵ Como vemos, si bien estos dos conceptos de centralismo no son dicotómicos, sus implicancias políticas sí lo son.

4 Cabe señalar que, conforme avanza el siglo XX, las mejoras en medicina y condiciones generalizadas generan un incremento importante en el ritmo de crecimiento de la población en todo el país. Esta es la población que alimenta el crecimiento de Lima mediante procesos de migración masiva desde los centros urbanos no controlados por el sistema de haciendas (Seminario, 2015).

5 Como se vio en las tablas 1 y 2, durante las últimas décadas se puede apreciar el surgimiento de una tendencia en esta dirección, con algunas ciudades intermedias que comienzan a crecer a mayor velocidad que Lima. Sin embargo, la diferencia entre dichos centros urbanos emergentes y la capital –en términos de población y recursos– es aún muy marcada, lo que impide hablar de una reconfiguración real de la organización del territorio nacional y sus polos de desarrollo.

Para dilucidar cuál es el verdadero problema del centralismo en el Perú –y cuáles las soluciones de largo plazo–, es necesario comprender con claridad los conceptos, la historia y la evidencia disponible sobre el factor fundamental que vincula la primacía limeña con el desarrollo del país: los procesos de urbanización. La urbanización es, probablemente, el proyecto más grande emprendido por la humanidad desde el siglo pasado; un proyecto que implica un desarrollo vasto y sostenido de infraestructura, flujos migratorios sin precedentes, y el surgimiento constante de nuevas necesidades, servicios y oportunidades. Pero el impacto del proceso de urbanización va mucho más allá del movimiento masivo de inversiones, bienes y personas: el auge de las ciudades produce economías de aglomeración gracias a la proximidad entre trabajadores y empresas, que crean mercados laborales más dinámicos, diversos y eficientes; fomentan la consolidación de cadenas logísticas diversificadas y especializadas; generan mercados de consumo vigorosos; y permiten el nacimiento y la propagación acelerada de ideas e innovaciones (Klein y Crafts, 2015). Por todo ello, las ciudades son más productivas y creativas que sus contrapartes rurales, lo que se refleja, por ejemplo, en los mayores salarios que se pagan en las primeras (Ferreyra y Roberts, 2018: 92).



Ricardo Fort

Ricardo es investigador principal en GRADE, donde lleva a cabo proyectos relacionados con el desarrollo económico, tanto de zonas rurales como de los barrios urbano-marginales del Perú y de distintos países del sur global. Ha publicado diversos libros y artículos académicos en los que explora este tema. En estos últimos años, ha sido investigador visitante en Radboud Universiteit Nijmegen y en University of Chicago. Ha sido consultor en instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, la FAO y la ONU.

Ricardo es Ph. D. en Desarrollo Económico por Wageningen University & Research (Países Bajos). Tiene una maestría en Economía Aplicada por University of Wisconsin-Madison y es economista graduado por la PUCP.

Existe amplia evidencia que sustenta la relación causal entre el nivel de urbanización de un país y su desarrollo económico, a lo largo del mundo y a través del tiempo (Eberts y McMillen, 1999; Rosenthal y Strange, 2004; Combes et al., 2010). Pero el nivel de urbanización de un país puede adoptar varias formas: puede concentrarse en una gran ciudad principal –como en el Perú– o distribuirse en varias ciudades grandes y medianas. Sin embargo, si bien hay indicios de que la fuerte concentración de población en una sola urbe no solo puede generar altos costos de congestión, sino también sesgos importantes en la asignación de recursos públicos y privados hacia dicha ciudad (Ferreira y Roberts, 2018), lo cierto es que los estudios más exhaustivos sobre el tema no encuentran evidencia sólida de que un modelo sea mejor que el otro para generar desarrollo (Meijers y Sandberg, 2006; Frick y Rodríguez-Pose, 2016; Jedwab et al., 2017; Ferreira y Roberts, 2018). De hecho, países como Japón, Corea del Sur y Chile, que concentran una proporción de su población similar a la peruana en sus respectivas capitales, no parecen tener los problemas asociados a la falta de recursos en ciudades intermedias que sí se observa en el Perú.

296

En tal sentido, podría esbozarse el siguiente argumento: el gran tamaño de Lima la convierte en el motor económico del Perú –de hecho, el único posible, dada la pequeñez relativa del resto de ciudades– y, por tanto, los problemas atribuidos al centralismo no tendrían un carácter estructural derivado de su primacía, la cual sería deseable. Siguiendo esta línea de pensamiento, la prioridad del país sería aprovechar las economías de aglomeración de Lima, estructurando más eficientemente el aparato productivo nacional en torno a la capital, y complementar esta estrategia de crecimiento profundizando la ya mencionada descentralización del Estado.

El problema con esta argumentación es que, en ciertas circunstancias, las ventajas de la urbanización tienen un límite. Conforme aumentan el tamaño y la intensidad de las actividades en un área urbana,⁶ la ciudad genera costos de congestión que afectan negativamente su productividad: vías e infraestructura pública atestadas de vehículos y personas, polución y desechos sólidos acumulados, conflicto y crimen. Evidentemente, todo esto eleva el costo de vida de la población y los costos operativos de las empresas y, en general, crea complejidades e ineficiencias que afectan al conjunto de actores y actividades que componen el espacio urbano (Glaeser, 2010). Por tanto, cualquier ciudad puede llegar al punto en el que el balance neto entre las economías de aglomeración positivas y los costos de congestión negativos determine que su expansión urbana se vuelva

6 De hecho, mientras más productiva sea una ciudad, más población atraerá, y más rápido crecerá.

cada vez menos productiva. Por supuesto, si la ciudad ha crecido sin una adecuada planificación que permita ir mitigando dichos costos a lo largo del tiempo, las deseconomías serán aún más difíciles de revertir.

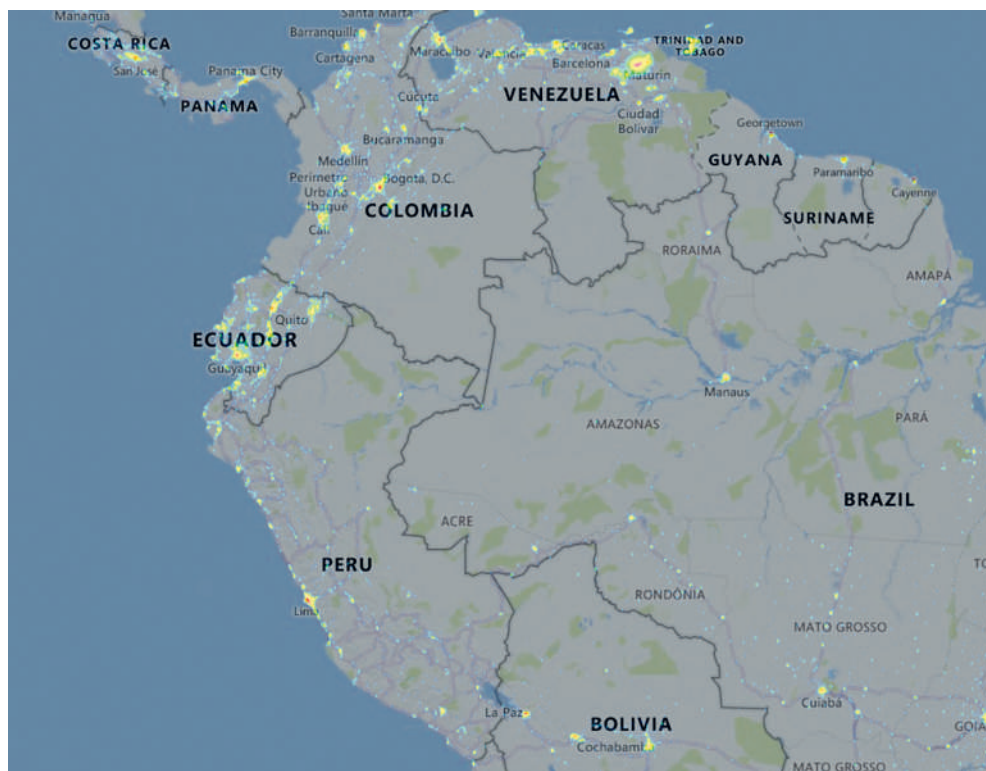
Al respecto, la evidencia internacional muestra que la relación positiva entre aglomeración y crecimiento económico se debilita hasta desaparecer –e incluso hacerse negativa– en aquellas ciudades que no cuentan con suficiente infraestructura y servicios adecuados y oportunos para sus ciudadanos, una gobernanza urbana efectiva y eficiente, o industrias de alto valor agregado capaces de extraer el máximo beneficio de las economías de aglomeración. Además, estudios recientes encuentran que las grandes ciudades de más de 10 millones de habitantes –como Lima– solo promueven el crecimiento en países que cuentan con una gran población urbana, cercana a los 30 millones de habitantes, lo que sugiere que dicho tipo de ciudades solo son efectivas económicamente cuando forman parte de un sistema de ciudades de tamaño apreciable (Frick y Rodríguez-Pose, 2016). Lamentablemente, todos estos elementos se alinean en forma negativa para describir la situación actual de la ciudad de Lima y del Perú. Por tanto, esta evidencia sugiere que poner todos los huevos en la cesta de Lima no es una decisión sabia para el país.⁷

La alternativa, entonces, sería “desconcentrar” al país en términos estructurales, es decir, dinamizar ciudades intermedias para que logren atraer a más población y, así, generen polos de desarrollo que reduzcan la primacía de Lima en el territorio nacional. Existe un creciente cuerpo de evidencia internacional que valida este modelo de promoción de ciudades intermedias: al ser menos complejas y densas, es más sencillo y barato implementar soluciones para reducir costos de congestión; al ser menos costosas, es más fácil atraer a la población que migra del campo a la ciudad; y al estar más cerca de las zonas rurales, pueden atender mejor las necesidades de estas a medida que se generan más servicios logísticos, financieros y administrativos. Como resultado de estos factores, varios estudios recientes encuentran que la expansión urbana de las ciudades intermedias tiene un impacto mayor en la reducción de la pobreza rural (vía migraciones) que el crecimiento de las grandes ciudades –las cuales, si bien generan empleos mejor pagados, también tienden a crear amplios sectores informales que no se benefician de las economías de aglomeración (Gibson et al., 2017; Dorosh y Thurlow, 2014; Christiaensen y Todo, 2014)–. En otras palabras, si el objetivo es reducir la pobreza, resultaría más eficiente hacerlo

297

7 A esto hay que añadirle, por supuesto, el enorme riesgo que significa concentrar la mitad del aparato productivo de un país vasto como el Perú en una zona sísmica donde, además, las dos terceras partes de sus viviendas se construyen de manera informal (Espinoza y Fort, 2021a).

Mapa 2. Luminosidad artificial nocturna, región andina



Fuente: www.lightpollutionmap.info (capa de satélite VIIRS 2020)

mediante la migración de la población rural a ciudades intermedias que a grandes ciudades (Christiaensen y Kanbur, 2017).

Más aún, el surgimiento de ciudades intermedias podría dinamizar la agricultura y productividad rural, especialmente en contextos con escasez de tierra y alta fragmentación de la propiedad rural. Un estudio del Banco Mundial sobre la agricultura peruana muestra que la migración rural-urbana y la mayor disponibilidad de fuentes de ingresos no agropecuarios están asociadas a mejoras en la productividad rural al reducir el exceso de oferta de mano de obra familiar involucrada en la agricultura, especialmente en la sierra (Banco Mundial, 2017). La movilidad laboral del campo a las ciudades intermedias podría, así, acelerar los procesos de transformación estructural de la economía, al reducir el peso del empleo agropecuario y aumentar las posibilidades de empleo en los sectores industrial y de servicios. Evidencia reciente muestra que, durante las últimas décadas, la de transición rural-urbana ha sido especialmente lenta en el Perú, por lo que se recomienda impulsar estrategias para acelerar este proceso (Beylis et al., 2020).



Mauricio Espinoza

Como investigador adjunto en GRADE, Mauricio trabaja en proyectos de investigación en torno al desarrollo rural y la economía agraria, además de la evaluación de impacto de políticas públicas. Su atención se concentra especialmente en temas de desigualdad, pobreza e instituciones. Ha sido consultor de organismos nacionales e internacionales como el Banco Mundial, el Ministerio de Agricultura y Riego, la Universidad Peruana Cayetano Heredia y el Centro Mundial de Agroforestería.

Mauricio está realizando estudios de doctorado en Desarrollo Económico en Wageningen University & Research, en Países Bajos. Obtuvo una maestría en Agricultura, Medio Ambiente y Economía Regional por Pennsylvania State University. Es bachiller en Economía por la PUCP.

299

Por otro lado, durante las últimas décadas se han producido importantes desarrollos teóricos que sustentan la idea de que las *redes de ciudades* pueden crear externalidades positivas, parecidas a las producidas por las economías de aglomeración, sin necesidad de juntar todos los recursos y la población en un solo lugar (Meijers et al., 2018). Como muestra el mapa 2, estas redes existen en Venezuela, el Ecuador y Colombia⁸ –países menos centralizados que el Perú–, pero son prácticamente inexistentes en el territorio nacional, con un solo corredor que une las ciudades de la costa central con las de la costa norte.

Para crear dichas redes, sin embargo, se requiere contar con un número relevante de ciudades intermedias bien conectadas entre sí, lo cual resulta bastante complicado en un territorio tan accidentado como el peruano, donde simplemente no existe “espacio” suficiente para ubicar un *continuum* de nodos urbanos bien articulados, como sí se observa en varios países vecinos (mapa 2), o en zonas de topografía relativamente uniforme, como el este y el medio oeste norteamericano, el continente europeo, las pampas argentinas o el este de China. El hecho de que los

⁸ También se observan estas redes en el Brasil, la Argentina e incluso Chile, a pesar de su forma estrecha y alargada. Véase <https://www.lightpollutionmap.info/>

circuitos económicos del Qhapaq Ñan sean muy parecidos a los que existen en el Perú actual (mapa 1) ilustra este problema con claridad.

Por supuesto, un cambio estructural de este tipo parece, a primera vista, una tarea imposible. Pero no lo es, como muestra la experiencia internacional al respecto.

3. Experiencia internacional

Evidentemente, el Perú no es el único país del mundo en el que se ha desarrollado un proceso de urbanización explosivo y desordenado. De hecho, esta fue la situación de toda Europa y Estados Unidos durante el siglo XIX, cuando el porcentaje de la población que habitaba en ciudades se triplicó y sextuplicó, respectivamente. Un proceso impulsado, como en el resto del mundo, por la transición hacia una economía industrial que requería una gran masa de trabajadores asalariados no atados a la tierra. La consecuencia de esta urbanización acelerada fue –como lo ha sido en el caso de Lima– un crecimiento caótico de las ciudades, dominado por asentamientos humanos informales y precarios (*slums*), o el hacinamiento y la insalubridad en los cascos urbanos.

300 Es recién entrado el siglo XX que varios países industrializados empezaron a plasmar ambiciosos planes para diseñar el tránsito de las zonas rurales a las urbanas, que no solo ordenaran y planificaran mejor las grandes ciudades, sino que generaran corredores articulados entre –por una parte– el campo, las villas y las ciudades secundarias, y –por la otra– las grandes metrópolis. Muchos de estos grandes proyectos de planificación del territorio fueron impulsados por regímenes con una fuerte planificación centralizada y mecanismos de coerción ciudadana, como los planes quinquenales de Rusia en la era de Stalin, las políticas de Hitler en la Alemania nazi, o incluso las políticas de Mao Zedong en los inicios de la China comunista. Otros enfoques –muy distintos, pero con los mismos objetivos– pueden encontrarse luego de la Segunda Guerra Mundial en Europa, Estados Unidos y, más recientemente, Asia.

En el caso europeo, la preocupación inicial fue reducir la alta densidad de las áreas urbanas existentes, y la principal solución fue embarcarse en la tarea de planificar y construir suburbios residenciales masivos, usualmente ejecutados por el Gobierno central. Esta aproximación al problema, sin embargo, resultó principalmente en grandes y poco atractivos proyectos residenciales de gran altura para la clase trabajadora en la periferia urbana –sobre todo en Francia, España, Italia y Bélgica–. Paralelamente, el ímpetu industrial de la región fue cayendo durante

toda la segunda mitad del siglo XX, lo que forzó a los países europeos a ajustar sus políticas urbanas.

Sobre este último punto, pueden distinguirse tres etapas (Clark y Wise, 2018). El primer paquete de políticas, desplegado principalmente durante los años 1970 y 1980, consistió en regenerar los vecindarios, con un énfasis en los espacios públicos –parques, monumentos históricos–, pero también las viviendas mismas. Para esto se crearon organismos públicos cuyo objetivo era llevar a cabo estos proyectos, pero se recurrió, asimismo, a la ayuda del sector privado. El objetivo de todo esto era, por supuesto, atraer a nuevos residentes de vuelta a los cascos urbanos recién recuperados.

El segundo paquete de políticas, que se impulsó con más fuerza durante los años 1990, tenía como objetivo incrementar la competitividad de las ciudades, para lo cual se invirtió mucho en activos culturales, que atraían a turistas –museos, eventos deportivos y grandes espacios públicos–, y se buscó activamente promover emprendimientos y negocios. Es en esta etapa, además, que cobra mayor importancia la conectividad intra- e internacional, para lo cual se recurrió a organismos nacionales e internacionales –se creó la Red Transeuropea de Transporte–, con el claro propósito de fortalecer la red de ciudades continental.

301

Finalmente, el tercer grupo de políticas, que tomaron relevancia en los años 2000, está enfocado en mejorar la gobernanza de las urbes, lo que llevó a innovar diferentes esquemas de instituciones y autoridades encargadas de dirigir la ciudad. En este esquema, Europa reconoce que un desarrollo urbano sostenible futuro pasa por una organización territorial equilibrada con una estructura urbana policéntrica, para lo cual se necesita contar con centros regionales sólidos que proporcionen buena accesibilidad a los servicios de interés económico general y cuenten con una estructura de asentamiento compacta con una expansión urbana limitada (European Union, 2011).

A diferencia de Europa, en Estados Unidos los esfuerzos por organizar el proceso de urbanización durante la segunda mitad del siglo XX fueron liderados por el sector privado. Por un lado, las principales ciudades vieron surgir enormes subdivisiones suburbanas, planificadas y financiadas de forma privada, en coordinación con las autoridades municipales, encargadas de rezonificar y proveer servicios e infraestructura pública. El rol del gobierno federal se limitó a ofrecer garantías hipotecarias e incentivos tributarios para los propietarios de estos nuevos desarrollos, además de subsidiar un porcentaje menor de construcción de viviendas públicas de arrendamiento para personas de bajos recursos. Cabe mencionar que este modelo de

planificación descentralizada ha generado varios problemas en el largo plazo, desde una vasta expansión urbana de baja densidad –que encarece la provisión de servicios– hasta la persistencia de grandes subdivisiones no desarrolladas, que entorpecen el funcionamiento de las ciudades. Por otro lado, Estados Unidos es pionero en la construcción de nuevas ciudades completas, desarrolladas en su totalidad por la inversión privada, como en los casos de Reston, Virginia; Columbia, Maryland; Irvine, California; y Seaside, Florida, las cuales se fundaron en las décadas de posguerra.

La idea de crear ciudades totalmente nuevas, sin embargo, ha resurgido durante los últimos 30 años, sobre todo en el Asia y particularmente en China. Luego de décadas de invertir en el mejoramiento de las grandes ciudades existentes, a partir de los años 1990 el Gobierno chino promovió la construcción de alrededor de 600 ciudades completamente nuevas –con residencias, zonas industriales, comerciales y de entretenimiento– en todo su territorio (Shepard, 2017). Estas ciudades, usualmente diseñadas para atraer a cientos de miles de personas desde un inicio, cumplen tanto la función de generar jugosas utilidades para los gobiernos municipales –que capturan casi toda la plusvalía creada por el cambio de uso rural a urbano– como propiciar nuevos polos de desarrollo regionales, con *hubs* de innovación y producción que dinamizan la actividad económica local.

302

Como se puede apreciar, existen múltiples enfoques y políticas desplegadas –en todo el mundo y en distintas épocas– para lidiar con los problemas que trae consigo el proceso de urbanización. Sin embargo, en general, todas estas medidas se pueden agrupar en dos tipos: por un lado, aquellas orientadas a disminuir los costos de congestión que produce el crecimiento de las ciudades –mejorando la infraestructura y los servicios del casco urbano, y creando suburbios que *extraen* de ahí a las personas–; y, por otro, las políticas que buscan fortalecer un sistema de ciudades intermedias que atraen a la población –vía oportunidades de empleo y mejor calidad de vida– tanto del campo como de las grandes ciudades con las que están conectadas (Clark y Wise, 2018; Blumenfeld, 1964). Como se puede percibir, en el fondo, ambos tipos de medidas buscan lo mismo: lograr un equilibrio en el ecosistema urbano –sea centralizado o descentralizado– que permita aprovechar al máximo las economías de aglomeración que producen los centros urbanos. En tal sentido, estas dos opciones son, hasta cierto punto, complementarias, siempre y cuando existan los recursos para implementar ambas. La pregunta es ¿qué necesita –y puede implementar– el Perú? Más aún si partimos del hecho de que, actualmente, no existe ni una sola política, sector o entidad pública dedicada a plantear o administrar estos temas.

4. Escenarios del futuro

En el caso peruano, resulta evidente que Lima –con todo el potencial que le otorga solo su tamaño demográfico y económico– requiere soluciones *ad hoc* que reduzcan las ineficiencias que hoy plagan la ciudad. Sin embargo, estas soluciones –que deben subsanar negligencias con décadas de consecuencias negativas acumuladas– suelen ser extremadamente caras –solo la Línea 2 del Metro está valuada en cerca de 6000 millones de dólares–, lo que reduce notablemente los recursos públicos que pueden destinarse al resto del país.

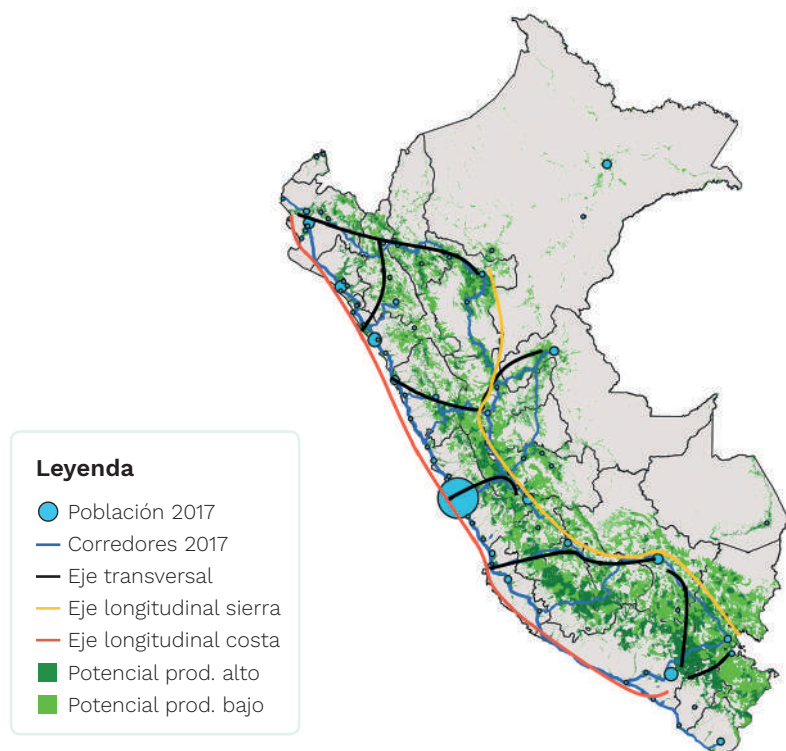
Si el modelo de crecimiento urbano óptimo para el Perú fuera fortalecer el centralismo limeño y articular todos los flujos económicos de la nación en torno a Lima, probablemente dicha inversión tendría todo el sentido del mundo. Pero, como discutimos antes, existen importantes indicios que sugieren (i) que una primacía de la magnitud actual no es el mejor camino para generar nuevas oportunidades de desarrollo y (ii) que la creación de una red de ciudades articulada en torno a Lima es prácticamente imposible –salvo en la costa– debido a lo accidentado del territorio peruano (véase la discusión en torno a los mapas 1 y 2).

La alternativa, entonces, pasaría por promover un sistema descentralizado de redes de ciudades, articulado en torno a nodos regionales que puedan generar circuitos económicos –y economías de aglomeración– relativamente independientes de Lima, como ocurriera, hasta cierto punto, en la época colonial. Esto implicaría invertir fuertemente en algunas ciudades intermedias ya existentes –no somos China, no podemos crear ciudades de la nada– con el objetivo de que sean capaces de atraer tanto la inversión privada como a la población necesaria para convertirse en polos de desarrollo de alcance regional. Cabe señalar que una política de este tipo no significa abandonar la “mejora” de Lima. Por el contrario: al desacelerar –y, eventualmente, detener su crecimiento demográfico–, se hace posible solucionar costos de congestión que, de otra manera, solo seguirán incrementándose en el tiempo.

Para ilustrar los posibles efectos que una política general de este tipo podría generar, se realizó un ejercicio prospectivo simple, en el que se planteaba –para el año 2050– dos escenarios plausibles de crecimiento poblacional en el sistema de ciudades del país. Por un lado, se estimó el crecimiento inercial de la población en cada ciudad, partiendo del crecimiento promedio del periodo 2007-2017 y extrapolándolo hacia el futuro tomando en cuenta la tasa de crecimiento poblacional (decreciente)

Mapa 3

Ciudades principales, corredores económicos, ejes económicos y potencial productivo, 2017



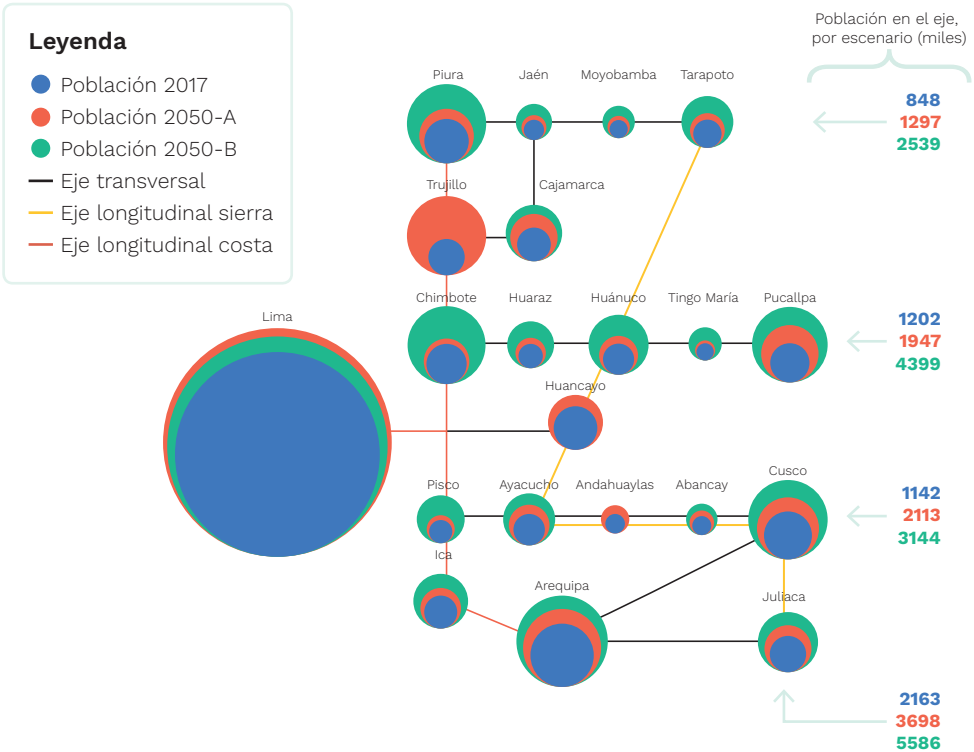
Los círculos de población están dibujados a escala. Los corredores económicos son las principales rutas de la red vial nacional en la actualidad, y los ejes son porciones de dichas rutas. El potencial productivo es el potencial de desarrollo agrario de un territorio, dados sus activos productivos (Espinoza y Fort, 2021b).

proyectada por el INEI (2019). Este ejercicio resulta en el escenario “inercial” 2050-A. Por otro lado, se repitió el procedimiento, pero elevando la tasa de crecimiento poblacional en 17 ciudades que alcanzan un promedio de entre 3% y 4% anual –en línea con los promedios del siglo XX–, con lo que se obtiene el escenario “descentralista”, 2050-B.⁹

9 Cabe enfatizar que este escenario “descentralista” es solo un ejercicio discrecional elaborado con fines ilustrativos. Las ciudades cuya tasa de crecimiento se incrementó fueron escogidas pensando en la consolidación de corredores económicos, tomando en cuenta las sinergias que estos generan. Las tasas de crecimiento de dichas ciudades en el escenario inercial promedian poco menos del 2% anual.

Gráfico 2

Escenarios de población en las principales ciudades y corredores económicos, 2050



305

Los círculos concéntricos representan a la población en la actualidad y los dos escenarios propuestos, a escala. Los ejes transversales y longitudinales reproducen las rutas identificadas en el mapa 3. La “población en el eje” muestra la suma de la población para la actualidad y los dos escenarios propuestos en cuatro ejes: norte (Piura-Tarapoto), centro (Pucallpa-Chimbote), sur (Cusco-Pisco) y longitudinal andino (Tarapoto-Juliaca).

El resultado de este segundo escenario implica un aumento del 5% en la población urbana total respecto al escenario inercial, pero mantiene la proyección total de poco menos de 40 millones de habitantes estimada por el INEI para el 2050. Este exceso de población urbana podría alimentarse de un mayor ritmo de migración del campo a la ciudad¹⁰ o de transferencias de población de algunas ciudades menores o incluso de Lima, cuya población crece a un ritmo menor en el escenario 2017-B que

10 De hecho, existe evidencia comparada de que la transformación estructural del Perú —es decir, la tasa en la que se reduce el porcentaje de la PEA dedicado a la agricultura— es bastante lenta, lo que deja espacio para un mayor ritmo de transferencia laboral del campo a la ciudad (Banco Mundial, 2017; FAO, 2016).

en el 2017-A. El gráfico 2 ilustra las diferencias entre ambos escenarios, de manera proporcional, tomando como referencia la situación actual.

Como era de esperarse, el escenario inercial (2050-A) muestra una estructura de ciudades bastante parecida a la actual, con la excepción de Trujillo, Pucallpa y Cusco, que crecen a un ritmo más acelerado. En tal sentido, los principales ejes transversales por los que corren bienes y servicios regionales no incrementan significativamente su población, y se mantienen muy alejados de la predominancia de Lima. Por ejemplo, en el escenario inercial, el eje transversal norte (Piura-Jaén-Moyobamba-Tarapoto) pasa de tener una población urbana acumulada¹¹ de 848 000 personas en el 2017 a 1 297 000 habitantes en el 2050, mientras que Lima pasa de 10,2 millones a 12,6 millones. En tal sentido, los corredores regionales no tienen ninguna posibilidad de funcionar/competir independientemente de la capital.

Por el contrario, en el escenario descentralista (2050-B), si bien ninguna ciudad intermedia pasa de los 2 millones de habitantes –excepto Arequipa, que apenas sobrepasa esa cifra–, sí se genera un efecto acumulado por corredores económicos que podrían dotarlas de una dinámica propia. Por ejemplo, el eje transversal centro (Chimbote-Huaraz-Huánuco-Tingo María-Pucallpa) pasaría de 1,2 millones de habitantes a 4,4 millones, equivalente al 40% de la población limeña en dicho escenario (11 millones). Más aún, el eje económico longitudinal andino (Tarapoto-Juliaca) pasaría de contar con 2,2 millones de personas a tener 5,6 millones, una masa crítica considerable que demandará servicios y generará mercados internos importantes.

De hecho, dado que la consolidación de los ejes señalados en el gráfico 2 proveería de servicios y mercados a amplios sectores del interior del país, sería posible –finalmente– aprovechar todo el potencial productivo efectivo del país que hoy languidece por falta de dichos elementos.¹² Como muestra el mapa 3, actualmente la mayor parte del potencial productivo agropecuario del país es bajo, en su gran mayoría debido a la falta de accesibilidad a servicios –financieros, administrativos, productivos– y mercados, algo que se solucionaría con la presencia cercana de una ciudad intermedia grande y dinámica.

Ahora bien, ¿cómo se promueve el crecimiento de las ciudades? Para responder esta pregunta es importante señalar que buena parte

¹¹ Se considera solo a la población de las ciudades indicadas en el gráfico 2.

¹² El potencial productivo efectivo es un indicador que combina variables estructurales –suelo, riego, acceso a mercados y servicios– para estimar el potencial de desarrollo de la producción agropecuaria en un territorio determinado (Espinoza y Fort, 2021b).

del crecimiento urbano ocurre de manera endógena, pues la ciudad es el principal motor de su propio crecimiento (Ferreira y Roberts, 2018). Sin embargo, para que esta dinámica interna ocurra –y, sobre todo, se mantenga en el tiempo–, sí es necesario que existan ciertas condiciones desde el inicio: una estructura urbana eficiente, y atractiva para la migración; una red de interconexión que habilite corredores económicos de mayor tamaño; y actividades económicas gatilladoras del crecimiento.

Lo primero se logra únicamente con una planificación urbana efectiva y oportuna, que prevea el crecimiento y organice la trama urbana y los servicios públicos en consecuencia. Un tema clave en este aspecto es la vivienda: para ser atractiva, una ciudad debe ser capaz de ofrecer a la nueva población opciones habitacionales asequibles y adecuadas. Si esto no ocurre, el crecimiento de la ciudad será calco de lo que vemos hoy en nuestro país: una invitación a la expansión informal, desordenada, indigna e ineficiente. De hecho, un estudio reciente de Espinoza y Fort (2019) calcula que el 93% de la expansión urbana en las 40 principales ciudades del país ha sido de carácter informal.

Respecto a la red de interconexión, para que esta funcione adecuadamente –y haga posible la consolidación de corredores económicos independientes, como los antes mencionados– se requieren inversiones viales estratégicas de gran envergadura, que “aplanen los Andes” (Iguitiz, 1998) y hagan competitivas a las regiones, tanto a nivel nacional como internacional. En este sentido, si bien la propuesta de una nueva Carretera Central –hoy en sus primeras etapas de planeamiento– ilustra el tipo de proyecto que se necesitaría para viabilizar un sistema de corredores económicos eficientes, es claro que, por sí sola, no hará mucho por potenciar el desarrollo económico regional independiente de Lima.

Finalmente, se hace necesaria una política de diversificación productiva que, partiendo de los potenciales económicos de cada región, fomente actividades de agregación de valor en territorios cercanos a las áreas productivas, generando así una oferta de empleos secundarios y terciarios que atraigan población e inversiones hacia el interior del país. Esto, complementado con actividades económicas netamente urbanas –por ejemplo, construcción masiva de viviendas–, puede ser el gatillador que requiere el sistema de ciudades del Perú para cambiar la matriz territorial de los últimos 200 años, y así llevarnos a una apuesta diferente por el desarrollo que, con suerte y esfuerzo, producirá mejores resultados para todos los peruanos. Esta, entre otras propuestas de grandes reformas que encontramos en este libro, deben formar parte de la nueva agenda de desarrollo del Perú en su bicentenario. ●

Referencias bibliográficas

Albertus, M., Espinoza, M. y Fort, R. (2020). Land reform and human capital development: evidence from Peru. *Journal of Development Economics*, 147, 102540.

Armas, F. (2020). Tierras, mercados y poder: el sector agrario en la primera centuria republicana. En C. Contreras (Ed.). *Compendio de historia económica del Perú III: economía de la primera centuria independiente*. BCRP e IEP.

Auerbach, F. (1913). Das gesetz der bevölkerungskonzentration. *Petermanns Geographische Mitteilungen*, 59, 74-76.

Banco Mundial (2017). *Tomando impulso en la agricultura peruana: oportunidades para aumentar la productividad y mejorar la competitividad del sector*. Banco Mundial.

Beylis, G., Jaef, R. F., Morris, M., Sebastian, A. R. y Sinha, R. (2020). *Going viral: COVID-19 and the accelerated transformation of jobs in Latin America and the Caribbean*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1448-8>

Blumenfeld, H. (1964). The urban pattern. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 352(1), 74-83.

Christiaensen, L. y Kanbur, R. (2017). Secondary towns and poverty reduction: refocusing the urbanization agenda. *Annual Review of Resource Economics*, 9, 405-419.

Christiaensen, L. y Todo, Y. (2014). Poverty reduction during the rural-urban transformation-the role of the missing middle. *World Development*, 63, 43-58.

Clark, J. y Wise, N. (Eds.) (2018). *Urban renewal, community and participation: theory, policy and practice*. Springer.

Combes, P., Duranton, G., Gobillon, L. y Roux, S. (2010). Estimating agglomeration economies with history, geology, and worker effects En E. L. Glaeser (Ed.). *Agglomeration economics* (pp. 15-66). University of Chicago Press.

Contreras, C. (Ed.) (2020). *Compendio de historia económica del Perú I: economía prehispánica*. BCRP e IEP.

Davis, J. C. y Henderson, J. V. (2003). Evidence on the political economy of the urbanization process. *Journal of Urban Economics*, 53(1), 98-125.

Deustua, J. (2020). *Guano, salitre, minería y petróleo en la economía peruana, 1820-1930*. En C. Contreras (Ed.). *Compendio de historia económica del Perú III: economía de la primera centuria independiente* (pp. 165-237). BCRP e IEP.

Dorosh, P. y Thurlow, J. (2014). Can cities or towns drive African development? Economywide analysis for Ethiopia and Uganda. *World Development*, 63, 113-123.

Duranton, G. (2007). Urban evolutions: the fast, the slow, and the still. *American Economic Review*, 97(1), 197-221.

Eberts, R. W. y McMillen, D. P. (1999). Agglomeration economies and urban public infrastructure. *Handbook of Regional and Urban Economics*, 3, 1455-1495.

Espinoza, A. y Fort, R. (2021a). *Hacia una nueva política de vivienda en el Perú: problemas y posibilidades*. Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios del Perú.

Espinoza, A. y Fort, R. (2021b). *Mecanismos para fortalecer la gestión articulada y coordinación intersectorial e intergubernamental con enfoque territorial para apoyar la implementación del Plan Nacional de Agricultura Familiar 2019-2021*. Informe preparado para FAO. Manuscrito no publicado.

Espinoza, A. y Fort, R. (2019). *Caracterización y cuantificación de los procesos recientes de urbanización y construcción de viviendas en el Perú*. Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios del Perú.

European Union (2011). *Cities of tomorrow: challenges, visions, ways forward*. European Union.

FAO (2016, septiembre). *The structural transformation of Latin American economies: a sectoral long-term review*. Documento presentado en Rural Transformation Conference, Roma.

Ferreira, M. y Roberts, M. (Ed.) (2018). *Raising the bar for productive cities in Latin America and the Caribbean*. World Bank.

Frick, S. A. y Rodríguez-Pose, A. (2016). Average city size and economic growth. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 9(2), 301-318.

Galor, O., Moav, O. y Vollrath, D. (2009). Inequality in landownership, the emergence of human-capital promoting institutions, and the great divergence. *Review of Economic Studies*, 76(1), 143-179. <https://doi.org/10.1111/j.1467-937X.2008.00506.x>

Gibson, J., Datt, G., Murgai, R. y Ravallion, M. (2017). For India's rural poor, growing towns matter more than growing cities. *World Development*, 98, 413-429.

Glaeser, E. L. (Ed.) (2010). *Agglomeration economics*. University of Chicago Press.

Iguiñiz, J. (1998). *Aplanar los Andes y otras propuestas*. PUCP.

INEI (2019). *Perú: Estimaciones y proyecciones de la población nacional, 1950-2070*.

Jedwab, R., Christiaensen, L. y Gindelsky, M. (2017). Demography, urbanization and development: Rural push, urban pull and... urban push? *Journal of Urban Economics*, 98, 6-16.

Jiménez, F., Aguilar, G., y Kapsoli, J. (1999). *De la industrialización proteccionista a la desindustrialización neoliberal*. CIES.

Klein, A. y Crafts, N. (2015). *Agglomeration economies and productivity growth: US cities, 1880-1930*. CEPR Discussion Papers, 10673. CEPR.

Krugman, P. (1996). Confronting the mystery of urban hierarchy. *Journal of the Japanese and International Economies*, 10(4), 399-418.

Meijers, E., Hoogerbrugge, M. y Cardoso, R. (2018). Beyond polycentricity: does stronger integration between cities in polycentric urban regions improve performance? *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 109(1), 1-21.

Meijers, E. y Sandberg, K. (2006, agosto-septiembre). *Polycentric development to combat regional disparities? The relation between polycentricity and regional disparities in European countries* [documento]. Congress of the European Regional Science Association: Enlargement, Southern Europe and the Mediterranean, Volos, Greece, European Regional Science Association (ERSA).

Rosenthal, S. S. y Strange, W. C. (2004). Evidence on the nature and sources of agglomeration economies. *Handbook of Regional and Urban Economics*, 4, 2119-2171.

Seminario, B. (2015). *El desarrollo de la economía peruana en la era moderna: precios, población, demanda y producción*. Universidad del Pacífico.

Shepard, W. (2017). Why hundreds of completely new cities are being built around the world. *Forbes Magazine*. <https://www.forbes.com/sites/wadeshepard/2017/12/12/why-hundreds-of-completely-new-cities-are-being-built-around-the-world/?sh=2b92584d14bf>

Sokoloff, K. L. y Engerman, S. L. (2000). History lessons: institutions, factor endowments, and paths of development in the new world. *Journal of Economic Perspectives*, 14(3), 217-232. <https://doi.org/10.1257/jep.14.3.217>



Políticas de gobierno en territorios con extracción minera: cuestionamientos y oportunidades



Gerardo Damonte

En el Perú, la minería ha sido históricamente una actividad importante. Durante las últimas tres décadas, el país se consolidó como uno de los mayores exportadores de minerales del mundo en el contexto del último *boom* extractivo (2004-2014). Durante este periodo, las principales corporaciones mineras del globo desarrollaron proyectos a gran escala en el país, mientras la minería a pequeña escala se incrementó dramáticamente en las regiones andina y amazónica. Como resultado, las exportaciones mineras aumentaron de manera exponencial y se expandió la frontera extractiva en varias regiones del país.

311

Sin embargo, este crecimiento extractivo también trajo consigo problemas de gobernabilidad que se manifestaron en recurrentes conflictos socioambientales. La gran minería no ha cumplido la promesa de desarrollo social en los territorios donde se asienta, lo cual ha originado descontento y conflictos recurrentes (De Echave et al., 2009; Paredes, 2016; Bury y Bebbington, 2013; Bury, 2005; Bebbington, 2007; Bebbington et al., 2008). Por su parte, la minería artesanal y en pequeña escala (MAPE), que sigue siendo mayoritariamente informal o ilegal, produce serios impactos socioambientales en los territorios donde se desarrolla (Valencia, 2014; Cortés-McPherson, 2019; Damonte, 2021a); el rechazo significativo de las políticas mineras del Gobierno central agudiza la desafección hacia estas por parte de las poblaciones locales.¹ En este

1 No es un hecho fortuito que, en la primera vuelta de las elecciones presidenciales del 2021, Pedro Castillo –quien propuso un cambio de modelo extractivo– haya ganado en 88% de las localidades con conflictos mineros y en 10 de las 11 provincias donde se asientan los grandes proyectos mineros. Esto nos muestra la desafección de las poblaciones

ensayo, buscamos analizar las deficiencias en las políticas de gobierno territorial minero que podrían explicar los actuales problemas de gobierno territorial.²

En la década de 1990, siguiendo los principios del consenso de Washington, el Gobierno implementó un conjunto de reformas estructurales, como el rol subsidiario del Estado a la actividad económica privada. En este marco, las reformas más importantes para el sector minero a gran escala fueron la concesión a privados de yacimientos mineros, las reformas tributarias para atraer inversión extranjera, y una reforma laboral que facilitó la tercerización y precarización del empleo formal con el fin de disminuir el costo laboral de las empresas (Damonte, 2008). Paralelamente, el Gobierno desarrolló un marco institucional para facilitar la entrada de capitales extractivos y la entrega de concesiones mineras (Gustafsson y Scurrah, 2018). Con el regreso de la democracia a inicios del nuevo milenio, los Gobiernos mantuvieron las reformas y además adoptaron el marco institucional de manejo y protección ambiental propuesto por los organismos multilaterales. En este nuevo marco ambiental, el Gobierno busco formalizar –con poco éxito– las actividades mineras a pequeña escala informales e ilegales, que se venían expandiendo en distintas regiones impulsadas por la subida del precio de los metales.

312

En términos generales, el país consolidó un modelo de desarrollo extractivo a gran escala impulsado principalmente por corporaciones multinacionales. Esta apuesta por la extracción relegó, tanto en el discurso como en las políticas, las visiones de desarrollo basadas en la industrialización y planificación estatal –presentes en el debate durante décadas anteriores– y, además, generó la expansión de la frontera extractiva. En un modelo extractivo, los territorios ricos en recursos adquieren una importancia económica y política crucial, pues es de ellos –y no de las zonas industriales o ciudades– de donde proviene la riqueza; asimismo, las poblaciones de dichos territorios juegan un papel fundamental en hacer viable la extracción.

locales con el modelo de desarrollo impulsado por el Estado. Véase <https://larepublica.pe/elecciones/2021/04/26/elecciones-2021-pedro-castillo-gano-en-88-de-localidades-con-conflictos-mineros-pltc/>
<https://rpp.pe/economia/economia/elecciones-2021-pedro-castillo-gano-en-las-principales-zonas-mineras-del-peru-noticia-1331483>

2 Los territorios son construcciones sociales que cristalizan la manera en que las sociedades definen y se apropian de espacios sociales. Por ello, los territorios son definidos desde múltiples perspectivas como territorios nacionales, territorios donde discurre la vida, territorios culturales o proyectos políticos para el control territorial (Anderson, 1993; Lefebvre, 1991; Damonte, 2011; Dollfus, 1991). En este ensayo, nos referimos a los territorios político-administrativos establecidos por el Estado. Por ello, se entiende como territorios extractivos los distritos, provincias y regiones donde la actividad extractiva –en este caso minera– es importante.

Por ello, en el caso de la minería a gran escala, se buscó expandir la frontera extractiva como prioridad nacional, mientras que se intentó formalizar a la MAPE y circunscribir su radio de expansión en la Amazonía con el fin de mitigar su impacto ambiental. En el país, los territorios ricos en minerales se encuentran principalmente en zonas altoandinas y amazónicas cuyas poblaciones han sido históricamente marginadas. Esto implicó que el Gobierno necesitara implementar políticas de territorialización estatal y crear formas de gobernanza que, al tiempo de impulsar la extracción, generaran desarrollo local o al menos convencieran a las poblaciones locales de las bondades del desarrollo extractivo planteado. Luego de tres décadas, las evidencias nos muestran que los sucesivos Gobiernos no lograron los resultados esperados. Mientras los indicadores de desarrollo no muestran una correlación directa entre minería y desarrollo local (Zegarra et al., 2007; Barrantes et al., 2005; De Echave, 2005), en la mayoría de los territorios con extracción minera el descontento social es evidente, y se manifiesta en revocatoria de autoridades y conflictos recurrentes (Remy, 2013).

¿Qué ha fallado en las políticas estatales que buscaban gobernar los territorios extractivos? En términos generales, argumentamos que los

313



Gerardo Damonte

El interés general de Gerardo es el análisis de la gobernanza local de recursos naturales, principalmente en torno a dos aspectos: la extracción y el cambio climático. En torno a este campo, enseña y conduce proyectos de investigación, tanto en el Perú como en otros países de la región. Es director y afiliado del Programa de Posgrado en Desarrollo Sostenible y Desigualdades Sociales en la Región Andina (TRANDES). Ha publicado diversos libros, además de artículos en revistas académicas revisadas por pares. Es profesor principal e investigador del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP, e investigador principal de GRADE en el área de Recursos Naturales, Industrias Extractivas y Conflictos Sociales.

Gerardo es Ph. D. en Antropología por Cornell University. Es bachiller y licenciado en Antropología por la PUCP.

problemas de gobernabilidad son causados por el mantenimiento de perspectivas centralistas y privatizadoras al momento de diseñar e implementar los marcos institucionales para el gobierno territorial en lugares con extracción. Asimismo, consideramos que esta problemática se relaciona tanto con la manera en que el Estado peruano ha buscado territorializar su presencia como con las formas de gobernanza territorial que han surgido durante la últimas décadas en los sitios con extracción.

La manera en que los Estados se territorializan establece los parámetros para la definición de políticas de gobierno territorial. Como señala Brenner (2004), las formas de territorialización estatal se enmarcan en procesos históricos de construcción de la estatalidad. La territorialización estatal puede seguir modelos centralistas o descentralizados. En los modelos centralistas, el Estado central establece las pautas de gobierno en el territorio o territorios nacionales del país. Varios autores han establecido los límites de los Estados centralizados para entender la diversidad social (Scott, 1998) y establecer su autoridad en los territorios más lejanos del centro de poder (Brenner, 2004; Boone, 2012). Para intentar superar estos problemas de autoridad y administración territorial, los Gobiernos históricamente han seguido distintas formas de descentralizarse. Por un lado, manteniendo una perspectiva centralista, han buscado establecer alianzas con élites locales o apoyarse en actores privados con presencia territorial, a fin de adquirir una presencia mediada por estos poderes territorializados (Boone, 2012; Ferguson, 2005). Por otro lado, han emprendido procesos de descentralización estatal, los cuales implican la transferencia de poder estatal –en términos de autoridad y funciones de gobierno– a gobiernos subnacionales. La descentralización estatal facilita el ajuste territorial del Estado mejorando su capacidad política y administrativa territorial (Brenner, 2004).

Cabe señalar que cualquiera que sea el modelo de territorialización estatal que se emprenda, se trata de proyectos políticos que buscan establecer o reproducir un orden político y económico favorable a los grupos que lo impulsan desde el Estado. Estos proyectos son generalmente contestados por sectores sociales y terminan siendo implementados de manera imperfecta (Harvey, 2005). Así, los problemas de gobernabilidad asociados a la ausencia o presencia precaria del Estado se pueden relacionar con lo que Boone (2012) llama *irregularidad por diseño*; es decir, con la manera en que se diseñan e implementan los proyectos de territorialización estatal que emprende el Estado en distintos momentos históricos. En el Perú, históricamente, este tipo de proyectos han mantenido por lo general una visión centralista, aunque desde hace algunas décadas el Estado, pero también sectores sociales, vienen impulsando políticas de

descentralización como la emprendida en la década de 1980 (Henríquez Ayín, 1990; Ballón et al., 2016; Viale et al., 2017).

Asimismo, el diseño e implementación de los proyectos de territorialización responde a los modelos de desarrollo que impulsan los Gobiernos. Los modelos de desarrollo con mayor injerencia estatal buscan reforzar su presencia burocrática en los distintos territorios, mientras que en aquellos con preponderancia del mercado, el sector privado y los incentivos de mercado cumplen un rol primordial en las políticas de territorialización estatal. En el país, sucesivos Gobiernos han impulsado proyectos de territorialización en los cuales la actuación del Estado es subsidiaria al desarrollo de las grandes empresas privadas. En particular en el sector extractivo, siguiendo lo que Arsel et al. (2016) llaman *el imperativo extractivo*, se ha buscado diseñar e implementar políticas sectoriales de gobierno territorial que buscan facilitar la extracción a gran escala (Viale et al., 2017; Damonte 2021a).

El diseño de los proyectos estatales de territorialización se cristaliza en políticas por medio de las cuales los Gobiernos establecen reglas y procedimientos para estructurar su gobierno territorial. Estas políticas pueden ser seguidas o enfrentar la resistencia parcial o total de los actores sociales en el territorio, lo cual prefigura distintas formas de gobernanza.³ Es decir, en el contexto de la implementación de las políticas de gobierno surgen conflictos, negociaciones y arreglos institucionales entre las agencias estatales y los actores no estatales, que establecen las formas de gobernanza territorial entendida como el marco institucional en el cual se toman decisiones sobre los territorios y sus recursos (Budds e Hinojosa, 2012; Perreault, 2006). En este sentido, las formas de gobernanza incluyen a actores estatales y no estatales con poder de decisión sobre los territorios a partir de instituciones formales e informales (Farinós Dasí, 2008; Larson y Soto, 2008; Pahl-Wostl, 2009). En el presente ensayo, nos enfocamos en la revisión de políticas de gobierno sectoriales que buscan regular las actividades mineras en territorios

315

3 El concepto de *gobernanza de los recursos* surge ante el hecho de que el Estado no gobierna los recursos naturales de manera aislada o exclusiva, sino que lo hace en interacción con actores no estatales como el sector privado y las organizaciones sociales (Carlsson, 2000; Perreault, 2006). Así, el Estado establece un marco institucional para el Gobierno, pero es la manera en que este marco se implementa en articulación con otros actores lo que define la gobernanza. En este sentido, se prefigura una red en la cual actores estatales y no estatales, así como instituciones formales e informales, confluyen generando distintas formas de gobernanza (Larson y Soto, 2008; Lemos y Agrawal, 2006). Para el presente ensayo, nos referimos a la gobernanza territorial; es decir, a las prácticas y procesos de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio (Farinós Dasí, 2008). En este caso, hablamos de las relaciones, la interacción y los intereses para la gobernanza en la extracción de minerales.

donde hay extracción. Con ello, buscamos comprender la lógica política subyacente detrás del diseño de dichas políticas, así como las consecuencias que ha traído consigo su implementación en términos de la gobernanza de los recursos naturales.

En particular, argumentamos que las políticas de gobierno en el sector minero presentan dos problemas. En primer lugar, no se han descentralizado efectivamente. El Gobierno central ha desconcentrado más que descentralizado funciones, con una política que va a contrapelo de los procesos de descentralización, lo que ha generado problemas de coordinación y disputas entre niveles del Estado. El Gobierno central ha establecido las reglas de juego por sobre los gobiernos regionales, cuya autoridad y capacidad técnica no ha sido fortalecida.

En segundo lugar, desde una perspectiva centralista, para establecer su presencia en territorios mineros el Gobierno central ha optado por políticas de descentralización mediada o privatización (Aretxaga, 2003; Ferguson, 2005; Krupa, 2010; Damonte, 2021b). En vez de transferir más funciones y fondos a los gobiernos subnacionales, el Gobierno central promueve la autorregulación empresarial y la privatización de funciones públicas, prefigurando lo que Krupa (2010) denomina un gobierno *by proxy*.

316

En el Perú, el sector privado no ha podido reemplazar al Estado, y el Estado no ha desarrollado políticas efectivas para establecer su presencia en territorios con extracción. En la minería a gran escala, esta política ha puesto a las corporaciones en el centro del conflicto, mientras que en la minería a pequeña escala –en la cual no existen grandes empresas– el Estado ha buscado, sin éxito, establecer su autoridad por medio de procesos de formalización de la MAPE (Cortés-McPherson, 2019; Damonte, 2016c y 2021a; Wieland, 2020; Valencia, 2014). Finalmente, las deficiencias en las políticas territoriales han generado formas híbridas de gobernanza de los recursos minerales, en las cuales distintos actores compiten por el control territorial (Boege y Franks, 2012; Damonte, 2021a).

1. Políticas en territorios con minería a gran escala

La institucionalidad estatal del sector extractivo creció significativamente durante las últimas décadas (Damonte, 2016b; Dargent et al., 2017). Las primeras reformas, en la década de 1990, estuvieron centradas en desarrollar la institucionalidad directamente para la atracción de inversiones como la creación de ProInversión y la repotenciación INGEMMET con el fin de mejorar el sistema de concesiones extractivas. Las reformas

vinculadas al tema ambiental comenzaron en este siglo, con la creación del MINAM y el desarrollo de una institucionalidad ambiental. La creación del OEFA y el SENACE son una muestra de este proceso (Paredes y Figueroa, en prensa) (tabla 1). Estas reformas fueron impulsadas principalmente por organismos multilaterales como el Banco Mundial (Lanegra, 2008; Castillo, 2015a). El desarrollo institucional en el ámbito social también fue tardío, además de reactivo y más acotado (Szablowski, 2007 y 2010). En un principio, el Gobierno decidió no desarrollar reglas y procedimientos sociales para regular el quehacer corporativo en localidades mineras, buscando impulsar formas de autorregulación empresarial y RSC. Los cambios institucionales, como el desarrollo de mecanismos participativos y la promulgación de la Ley de Consulta, fueron respuestas reactivas a la presión externa y conflictividad social interna más que medidas intrínsecas al modelo establecido (Bebbington, 2010, 2012 y 2013). Estos desarrollos institucionales presentan dos características.

En primer lugar, el desarrollo institucional en el sector minero a gran escala siguió un patrón centralista, en el cual se optó por el mantenimiento de oficinas centrales y la desconcentración de organismos estatales; es decir, la apertura de oficinas desconcentradas en provincias, como sucursales de las oficinas centralizadas en Lima, con funciones de ejecución, mas no de toma de decisiones. Como vemos en la tabla 1, la mayor parte de los organismos estatales vinculados al sector concentra sus actividades en la ciudad de Lima. Estas son, en su mayoría, instituciones relacionadas con la fiscalización y supervisión de asuntos mineros mediante oficinas dependientes del MINEM. Asimismo, el SENACE y la Dirección de Consulta Previa, cuyas funciones son de certificación ambiental y social, respectivamente, se encuentran integradas en los ministerios correspondientes (Ambiente y Cultura) en la capital. Por otra parte, instituciones como OSINERGMIN, OEFA e INGEMMET, con funciones más dirigidas al campo –identificación de infracciones, y administración y actualización de catastro minero–, cuentan con presencia en las regiones. También se observa el alto nivel de desconcentración de la Defensoría del Pueblo como ente encargado de la gestión de la conflictividad, con una presencia generalizada en todas las regiones y múltiples módulos de atención en provincias.

Como he señalado en otros trabajos, la naturaleza de los cambios nos muestra la voluntad de los sucesivos Gobiernos por mantener una institucionalidad fuertemente centralizada en el sector extractivo a gran escala, a pesar de desarrollarse, paradójicamente, en el marco de un proceso estatal de descentralización (Damonte, 2021b). Esto no es algo

Tabla 1
Organismos estatales centralizados y desconcentrados

Oficinas centralizadas	Oficinas desconcentradas	
Dirección General de Minería (MINEM)	OSINERGMIN	24 oficinas regionales, 16 oficinas desconcentradas, 4 oficinas delegadas (descontinuado: funciones tercerizadas a empresas)
Consejo de Minería (MINEM)	INGEMMET	9 oficinas desconcentradas
Dirección de Fiscalización Minera (MINEM)	SUNAT	13 intendencias regionales 8 oficinas zonales, centros de atención en las 24 regiones
Dirección de Asuntos Ambientales (MINEM)	Proinversión	2 oficinas macrorregionales (norte y sur, desconcentradas), 5 módulos de atención regionales
SENACE (MINAM)	OEFA	29 oficinas desconcentradas en todas las regiones
Dirección de Consulta Previa (MINCUL)	Defensoría del Pueblo	24 oficinas defensoriales regionales, 10 módulos de atención provinciales
ONDS		

Fuente: Damonte (2021b).

nuevo en la región. En países vecinos, los Gobiernos centrales buscaron frenar o revertir procesos de descentralización con el fin de mantener el control sobre el desarrollo extractivo a gran escala en el contexto del *boom*. En el Perú, donde se reimpulsó la descentralización en medio del *boom*, se optó por no descentralizar este sector.

Un ejemplo de esta dinámica en la cual el poder de decisión se mantiene centralizado lo tenemos en el acceso a la renta extractiva, que ha sido y es una de las principales demandas de los gobiernos regionales. Existe una distribución territorial de una parte de las rentas mineras, en el caso minero vía el canon. El canon minero es un fondo compuesto por el 50% del impuesto a la renta que, de acuerdo con la legislación actual, cada compañía minera en operación en el país debe pagar al Estado. El canon se distribuye territorialmente según reglas establecidas por ley, privilegiando las localidades productoras de minerales.⁴

4 El monto que se debe distribuir cada año para cada unidad territorial se calcula de acuerdo con el impuesto aportado por las empresas mineras localizadas en dicha unidad territorial de la siguiente manera: el gobierno regional de la jurisdicción en la que se ubica la mina recibe 25%; el gobierno local de la jurisdicción regional, 40%; el gobierno local y provincial de la provincia, 25%; y el gobierno local del distrito, 10%.

Sin embargo, el Gobierno central diseñó un marco legal en el que se pueden aplicar filtros técnicos y mantener un control central sobre las transferencias de fondos. En este marco, los gobiernos regionales y municipales muestran a menudo grandes problemas para dotar a sus propuestas del nivel técnico requerido, lo que dilata el proceso de transferencia de recursos. Los requerimientos y disputas políticas por acceder a los fondos del canon se han convertido en una fuente constante de tensión y conflictos, tanto entre el Gobierno central y los gobiernos subnacionales como al interior de los propios gobiernos subnacionales, lo que ejemplifica la existencia de tensiones y agendas políticas diversas en los distintos sectores estatales. Como resultado, la Ley del Canon ha variado varias veces, aunque manteniendo el control centralizado (Ballón et al., 2016; Viale et al., 2017; Arellano-Yanguas, 2011).

En segundo lugar, en el contexto del *boom* extractivo y desarrollo institucional en el sector extractivo, los Gobiernos nacionales impulsaron procesos de territorialización delegada o privatización; es decir, dejaron de lado la regulación de espacios de gobierno –en particular en el tema social– e incentivaron a las corporaciones a que asumieran funciones de gestión vinculadas al desarrollo local en el marco institucional de los principios que rigen la RSC. La idea subyacente a esta política fue que las corporaciones mineras se constituyeran en aliadas del Estado central en las zonas de extracción y que las prácticas corporativas sirvieran de modelo que se debe seguir para mejorar la institucionalidad pública local, para así lograr una mayor presencia estatal de la mano de la institucionalidad privada (Castillo, 2015a).

En este marco, las corporaciones mineras buscaron desarrollar su institucionalidad para la regulación socioambiental y como mecanismos de monitoreo hídrico o procesos de reubicación involuntaria (Himley, 2014; Damonte, 2008; Gil, 2009; Helfgott, 2013; Damonte y Glave, 2019). Las principales corporaciones fueron generando y desarrollando nuevas áreas y unidades de gestión social, como las áreas de relaciones comunitarias y de desarrollo comunitario (Damonte, 2008; Salas, 2008). Se trató de un proceso de aprendizaje de prueba y error, en el que las empresas comenzaron a asumir responsabilidades, generalmente asociadas a la labor estatal, de manera autorregulada; es decir, sin guía ni supervisión estatal (Pascó-Font et al., 2001; Damonte 2016a). Por ejemplo, las empresas asumieron un rol rector en el establecimiento de espacios de intervención pública-privada y mecanismos de participación ciudadana, así como en la gestión de fondos privados e inclusive algunos públicos para el desarrollo local.

Por un lado, las políticas de gobierno establecen que las empresas mineras son quienes delimitan las áreas de influencia de los proyectos, las cuales estructuran los espacios privilegiados de intervención pública y privada, así como lideran espacios participativos para la aprobación y el desarrollo del proyecto. En la elaboración de los EIA, las empresas establecen las áreas de influencia del proyecto: las de “influencia directa”, que típicamente definen el territorio donde las operaciones generarán mayor impacto ambiental y social; y las de “influencia indirecta”, conformadas por las comunidades circundantes del área de influencia directa, incluyendo los centros urbanos más cercanos.

Asimismo, el Gobierno central ha impulsado la inclusión de evaluaciones sociales y mecanismos de participación ciudadana como parte sustancial de los EIA, lo que constituye el mayor avance en legislación social en el sector; estos mecanismos incluyen el mandato de realizar audiencias públicas para la aprobación de los EIA (Castillo y Ávila, 2009; Rabi et al., 2020). En la legislación vigente, la elaboración y aprobación local de los EIA mediante audiencias públicas –en las que se especifican las áreas de impacto, los impactos socioambientales previstos, así como los mecanismos de mitigación– es responsabilidad de las empresas, que generalmente tercerizan la ejecución de estas actividades en consultoras privadas. El Estado central (SENACE) se reserva la revisión y aprobación de los EIA, y aunque casi la totalidad de estos han sido aprobados, en muchos territorios extractivos no han logrado legitimidad local.

Las comunidades locales y organizaciones de la sociedad civil argumentan que las audiencias públicas se han convertido más en reuniones protocolares que en un espacio de efectiva participación. Aducen que las empresas manejan los tiempos y formatos de las audiencias con el fin de evitar la participación real de los grupos críticos a su presencia. Por otro lado, el contenido extremadamente técnico y extenso de los EIA es difícilmente inteligible para una audiencia no especializada (Jaskoski, 2014). Ante la poca legitimidad de las audiencias públicas, las poblaciones locales organizan protestas y, a veces, consultas vecinales que, sin embargo, no son reconocidas por el Gobierno central (Paredes y De la Puente, 2014; Paredes, 2016).

Algo similar ocurre con iniciativas corporativas de manejo ambiental participativo como los monitoreos hídricos participativos, que no solo han sido criticados, sino también replicados desde organizaciones de la sociedad civil con la aparición de monitoreos hídricos comunitarios, los cuales arrojan evidencia sobre la contaminación del agua generalmente distinta de la generada por la empresa (Ulloa et al., 2021). El descrédito

de estos y otros mecanismos de gestión territorial socioambiental liderados por las empresas se ha traducido en constantes conflictos y paralizaciones de proyectos que cuentan con EIA aprobados por el Estado central (De Echave, 2018).

La misma falta de legitimidad se observa en la implementación de políticas en las que existen vacíos legales, como los procesos de reubicación involuntaria. El Estado peruano no ha legislado sobre la manera en que se deben llevar a cabo las reubicaciones involuntarias. Por ello, las empresas generan sus propios marcos institucionales para concretar dichas reubicaciones, siguiendo de manera voluntaria y discrecional las políticas operacionales provistas por organismos internacionales como el Banco Mundial.⁵ Como resultado, se trata de procesos autorregulados que producen resultados disímiles y que, en la mayoría de los casos, generan impactos negativos y descontento social (Szablowski, 2007, 2010; Damonte y Glave, 2019). Inclusive para la resolución de conflictos originados por estas políticas privatizadoras, el Gobierno central espera que las empresas busquen resolver las disputas directamente con la población antes de hacerse presente en espacios de negociación como las mesas de diálogo, que se multiplican en el país (Rabi et al., 2020).

Por otro lado, las compañías mineras han creado y gestionado fondos privados, así como intervenido en el manejo de fondos públicos para el desarrollo local en sus áreas de influencia. Para el manejo de fondos privados, las corporaciones han diseñado y ensayado distintos tipos de estructuras institucionales, como las fundaciones cuyo objetivo es planificar y ejecutar –ya sea en forma directa o “tercerizada”– programas de desarrollo (Damonte, 2008; Glave y Kuramoto, 2007). En todas estas formas institucionales para la asignación de fondos, el monto, los requisitos de asignación y las normas de ejecución dependen exclusivamente de los lineamientos corporativos. Dado que se trata de fondos privados, la información sobre cómo se ejecutan no es de dominio público. En este marco, las comunidades locales denuncian impactos ambientales en sus territorios y pugnan por ser incluidas en las áreas de influencia minera para acceder a fondos privados.

Con respecto a los fondos públicos, el caso más resaltante es el de los fideicomisos, que fueron establecidos en el sector minero como respuesta a las constantes protestas contra nuevos proyectos y al hecho de que los fondos del canon minero no se encuentran disponibles hasta que la mina esté operando y haya recuperado su inversión,

5 Véase <https://www.worldbank.org/en/projects-operations/environmental-and-social-policies>

lo que puede llevar varios años. Se trata de fondos brindados por la empresa como adelanto de tributos al aparato público, que se depositan en bancos privados y solo pueden ser usados de acuerdo con reglas específicas establecidas al momento del depósito (Mendoza et al., 2008). El funcionamiento y las reglas de ejecución de los fideicomisos se establecieron según las regulaciones específicas para cada caso individual. En un principio, para supervisar el uso de estos fondos se conformaron comités administrativos presididos por autoridades públicas. Sin embargo, el sector público encontró, en el manejo de los fideicomisos, problemas administrativos que impidieron la adecuada ejecución de estos recursos. A partir de ello, el Estado realizó modificaciones en la regulación de los fideicomisos, que pasaron a llamarse “fondos sociales”, manejados directamente por los gobiernos locales en coordinación con las compañías mineras. Como afirman Mendoza et al. (2008, p. 55) la transformación de los fideicomisos y la creación de fondos sociales reflejan una retirada del Estado central en el cumplimiento de sus funciones y obligaciones públicas básicas. También reflejan la capacidad política de los gobiernos locales y empresas para hacerse del manejo de estos fondos.

322

Esta política de delegación o privatización de las funciones públicas no ha logrado los objetivos planteados. Se ha demostrado que la idea de que los actores privados pueden asumir funciones públicas de manera más eficiente es errada. Por el contrario, la delegación de funciones ha originado descontento social y ha colocado a las corporaciones en el centro de una espiral de conflictos socioambientales.

Finalmente, es importante señalar que el carácter centralista y privatizador de las políticas de territorialización estatal ha traído consigo tensiones políticas entre los organismos del Estado central y los gobiernos subnacionales. En la gran minería, los gobiernos subnacionales –muchas veces desde posiciones ideológicas y programáticas distintas de las del Gobierno central– ejercen un poder limitado en la decisión de políticas y regulación del desarrollo extractivo, así como un rol secundario en la administración de la renta extractiva. La respuesta política de los gobiernos subnacionales ha sido reclamar mayor autonomía en el manejo del canon y desmarcarse de la política del Estado central. Según la lógica imperante en este, los gobiernos subnacionales no tienen la capacidad política ni administrativa de liderar el desarrollo extractivo; por ello, el Estado ha preferido dejar que las corporaciones asuman funciones de gobierno territorial en vez de descentralizarse efectivamente.

2. Políticas en territorios con MAPE

La minería a pequeña escala no es una prioridad en el modelo extractivo peruano. Los sucesivos Gobiernos, en alianza con las élites económicas, han promovido la minería a gran escala como motor de desarrollo económico, mientras la MAPE es vista más como un problema pendiente de solucionar (Bebbington, 2010; Vila y Bebbington, 2020). Por ello, el MINEM no ha estado especialmente interesado en desarrollar el subsector ni destinar recursos para formalizarlo. Es más, la MAPE es el único subsector extractivo en el cual el Estado central ha transferido a las regiones funciones, aunque no capacidades técnicas ni presupuestos significativos para lidiar con la regulación de esta actividad. Este desinterés también se relaciona con que el Estado central recibe ingresos por el oro que es exportado por empresas formales, pese a que es extraído informal o ilegalmente (Damonte y Schorr, en prensa; Cortés-McPherson, 2020).

Sin embargo, aunque la minería a pequeña escala tiene poca importancia para la agenda de desarrollo, sus impactos ambientales ciertamente afectan las agendas conservacionistas nacionales e internacionales (Baraybar y Dargent, 2020). Por ello, el MINAM –cuya influencia política dentro del aparato estatal es limitada, pero que está aupado por la presión internacional para detener la destrucción ambiental en la Amazonía– es el sector del Gobierno central que ha dado impulso político a las normativas para regular la minería informal y erradicar la minería ilegal en ríos y área reservadas.

323

Ante esta situación, el Gobierno central ha visto en los procesos de formalización una oportunidad de acentuar su presencia y autoridad en territorios extractivos históricamente marginados. La formalización le permitiría regular la actividad si se diera la oportunidad de invitar a grandes empresas a desarrollar depósitos actualmente explotados de manera informal o ilegal por pequeños mineros. Pero como en varios territorios con presencia de MAPE no operan grandes empresas a las cuales delegar parte de las funciones estatales, el proceso de formalización se constituyó en un reto para el Gobierno central: se trata de una iniciativa que busca la territorialización del Estado sin mediaciones privadas posibles. En este sentido, el desarrollo de la formalización ha puesto en evidencia los problemas del Gobierno para impulsar políticas de territorialización desde el modelo centralista y privatizador en territorios de extracción minera en pequeña escala. A continuación, analizamos el proceso de formalización y las dificultades que ha afrontado para cumplir sus objetivos.

Antes del 2001, no existían reglas formales específicas que regularan la minería a pequeña escala en el Perú. Ese año, el Gobierno promulgó el Decreto Supremo 27651, reconociendo oficialmente por primera vez la minería artesanal e incorporándola en la Ley General de Minería. La Ley define a los mineros artesanales como individuos o grupos que trabajan para ganarse la vida mediante la minería de forma manual o utilizando equipos rudimentarios. En este marco formal, para poder acceder a los depósitos de mineral, los mineros deben obtener un número de identificación fiscal y una concesión minera o un contrato minero con el propietario de la concesión, así como un certificado de ser minero artesanal. Sobre la base de este marco general, el Estado comenzó a desarrollar regulaciones para fomentar la formalización y prevenir la expansión de la minería artesanal informal. En el 2005, el Gobierno aprobó la Ley de Medio Ambiente, que define los lineamientos para la gestión ambiental, el uso sostenible de los recursos naturales, y la planificación y zonificación territorial.

324

A pesar de estas nuevas regulaciones, en el 2010 nuevos grupos de mineros expandieron sus actividades en las zonas de amortiguamiento de áreas protegidas. Por ejemplo, algunos grupos invadieron La Pampa, ubicada en la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata, Madre de Dios. Ese año se aprobó el Decreto de Emergencia 012-2010, que declara la legislación minera en Madre de Dios como un tema de emergencia nacional y establece zonas de exclusión minera para restringir territorialmente la actividad a un espacio conocido como el corredor minero (Pachas, 2011a). Sin embargo, las actividades mineras continuaron expandiéndose en áreas prohibidas de Madre de Dios y otras regiones, impulsadas por el aumento del precio del oro en el mercado global. La devastación ambiental resultante especialmente en la región amazónica, junto con la presión de la comunidad internacional, obligaron al Gobierno a revisar la política de MAPE existente en el Perú (Cortés-McPherson, 2019). En el 2011, el Gobierno lanzó una nueva estrategia que pretendía, por un lado, erradicar la minería ilegal y, por otro, formalizar la minería informal.

En febrero del 2011 entró en vigencia la Ley 1100, luego de la cual todas las actividades mineras no autorizadas por el Estado se volvieron, efectivamente, ilegales. La minería ilegal abarca las actividades informales que operan en áreas ambientalmente sensibles: parques nacionales, riberas de ríos, cuencas hidrográficas o sitios arqueológicos. Se tipificó como delito la minería ilegal y el suministro de capital, maquinaria y materias primas. La minería informal, por el contrario, se refiere a las actividades mineras informales que no operan en áreas ambientalmente sensibles (Wieland, 2020). En el mismo año, el MINEM, mediante el

Decreto Supremo 013-2011, aprobó el Plan Nacional de Formalización de la Minería Artesanal. A partir de ese momento, el Estado comenzó a implementar una estrategia doble para regular la actividad: promover la formalización de la minería informal y erradicar la minería ilegal.

En el 2016, el nuevo Gobierno peruano ratificó la estrategia de formalización del 2011, y en el 2017 extendió el plazo para la formalización hasta el 2020. En el 2019, relajó los requisitos ambientales al solicitar EIA menos detalladas, y estableció una ventanilla única para agilizar el proceso de obtención de permisos de MAPE. Sin embargo, estas medidas no propiciaron los procesos de formalización. En octubre del 2019, el presidente Vizcarra otorgó una prórroga adicional al plazo de formalización hasta diciembre del 2021, lo que generó importantes críticas de organizaciones de la sociedad civil. Con el inicio de la pandemia de COVID-19 en el 2020, el Gobierno suspendió oficialmente todas las actividades de formalización (Vila y Bebbington, 2020).

En cuanto a las campañas punitivas contra la minería ilegal, se estableció que la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, rama de la Armada del Perú, dismantelara y destruyera maquinaria no autorizada en zonas de exclusión minera. El MINAM instó a la Marina a lanzar una campaña punitiva contra los mineros ilegales en Madre de Dios. En consecuencia, durante los primeros años del programa, se realizó una serie de espectaculares redadas militares para destruir los campamentos ilegales y desalojar a los mineros. En los años siguientes continuaron las campañas punitivas, aunque en menor grado, y en el 2019 el Gobierno central decidió desplegar tropas militares en La Pampa, en un intento por erradicar la minería ilegal asentada ahí. A pesar de la suspensión oficial del programa de formalización en el 2020, la presencia militar en La Pampa ha continuado (Vila y Bebbington, 2020).

Hoy en día existe un consenso generalizado acerca de que el plan estatal de formalización no ha cumplido sus objetivos. De hecho, muy pocos mineros y operaciones mineras pueden considerarse completamente formales, mientras que la minería informal e ilegal continúa expandiéndose hacia áreas prohibidas. Sin embargo, los intentos de regulación del Gobierno han logrado un impacto significativo en la forma en que los grupos mineros interactúan con el poder estatal. Los mineros no solo han evitado la formalización y la erradicación, sino también se han involucrado directamente con diferentes agencias estatales al oponerse, desafiar y negociar las medidas que estas tomaban y, de esta manera, han influido de manera efectiva en el proceso de formalización en sí mismo (Cortés-McPherson, 2019; Damonte, 2018).

Asimismo, las políticas de formalización del Estado a veces enfrentan resistencia política y otras son seguidas estratégicamente, lo que ha llevado a procesos de hibridación institucional (Damonte, 2021a). La mayoría de las reglas que actualmente gobiernan la extracción minera en pequeña escala no son ni completamente formales ni informales, sino híbridos. Los límites institucionales que separan las actividades formales de las informales –e incluso ilegales– son difusos y dinámicos, y se modifican según las prácticas de los mineros locales y los cambios de las políticas estatales. La dirección de este proceso de hibridación institucional hacia la formalidad, la informalidad o la ilegalidad también es incierta, ya que depende tanto de la capacidad política de los mineros para negociar la presencia y las acciones del Estado como del poder o interés de este para hacer cumplir la formalización o negociar. Como resultado de la pandemia de COVID 19, la presencia no militar del Estado ha retrocedido, por lo que se espera un movimiento hacia una mayor informalidad.

326

¿Cuáles son las razones que explican el poco éxito del programa de formalización de la MAPE en el país? Varios estudios identifican al menos tres. La primera es la falta de consenso entre las élites políticas nacionales para desarrollar la MAPE (Vila y Bebbington, 2020; Damonte, 2021a; Baraybar y Dargent, 2020). Como resultado, el programa de formalización se ha visto afectado por la insuficiencia de recursos humanos y financieros. Asimismo, la coordinación entre el MINEM y el MINAM, principales ministerios involucrados en el proceso, ha sido débil, puesto que no comparten la misma visión acerca de la MAPE. Mientras el MINEM busca formalizar la producción en la escala actual, el sector ambiental considera que es necesario erradicar la actividad de áreas ambientalmente sensibles. Esto ha traído consigo no solo tensiones políticas, sino problemas de coordinación y funcionamiento entre sectores, como la superposición de concesiones mineras con zonas de amortiguamiento de áreas protegidas (Cano Roncagliolo, 2020).

La segunda razón es el manejo centralista del programa de formalización. A pesar de que las funciones reguladoras de la MAPE han sido descentralizadas, el Gobierno central no ha dotado a los gobiernos regionales del presupuesto, el personal, la capacidad técnica y la autoridad política para implementar la formalización (Mosquera, 2006; Mosquera et al., 2009; Pachas, 2011b). Es más, son el MINEM y el MINAM los que han liderado el proceso, esperando que los gobiernos regionales sirvan solamente como implementadores de sus directrices. Por ejemplo, el Gobierno central ha creado un sistema complejo de registro y reporte de datos –sobre compras de explosivos y materias primas, así como transacciones y exportaciones de minerales–, pero acusa a los gobiernos

locales de haber recogido la data de manera deficiente, por lo que las bases de datos no pueden ser utilizadas para la toma de decisiones. Esta situación de asimetría de poder ha generado tensiones entre niveles del Estado y, en algunos casos, un apoyo abierto de las autoridades regionales a los mineros que critican el proceso de formalización, como en Madre de Dios (Damonte, 2018).

En tercer lugar, varios estudios muestran que el plan de formalización presenta varias fallas de concepción que dificultan su puesta en práctica (Pachas, 2011a; Dargent y Urteaga, 2016; Kuramoto, 2001). Por ejemplo, el programa se centra en regular la producción de oro, no en el comercio de este metal. Los productores informales, con acceso limitado a la burocracia estatal central o recursos insuficientes para cumplir los requisitos de formalización, son el objetivo principal de la política de formalización; sin embargo, los expertos sugieren que, en lugar de centrar la atención en ellos, se debería abordar el comercio del oro, desplazando así la carga regulatoria de los jugadores más débiles hacia los más fuertes (Wieland, 2020). Además, el modelo regulatorio no está en sintonía con la diversidad de prácticas locales; se basa en marcos y regulaciones desarrollados para la minería a gran escala y la MAPE andina, pero no toma en cuenta las particularidades socioambientales de, por ejemplo, la región amazónica. Asimismo, el plan de formalización no considera a las comunidades indígenas: varias se han involucrado históricamente en actividades de MAPE en sus territorios y, en el contexto de la fiebre del oro, han decidido escalar la extracción de este metal (Sara et al., 2005). El Estado reconoce a las comunidades indígenas y les ha otorgado derechos de tierras comunes para una parte de los territorios que reclaman; sin embargo, el plan no contiene ninguna especificación sobre la regulación de las actividades mineras en tierras indígenas reconocidas (Damonte, 2021a).

327

Estos problemas de elaboración e implementación nos muestran las dificultades que enfrenta el Estado, en el modelo actual, para aproximarse al gobierno de territorios extractivos sin la presencia de grandes transnacionales a quienes delegar funciones. Los sucesivos Gobiernos no han aprovechado la oportunidad que significó el *boom* extractivo para cimentar su presencia, sus capacidades y su autoridad territorial por medio de procesos efectivos de territorialización estatal en zonas con extracción minera.

3. Reflexiones finales

En el presente ensayo, hemos analizado las perspectivas centralistas y privatizadoras que, en nuestra opinión, han generado los problemas de gobernabilidad que afronta el Estado peruano en territorios con actividad minera en la actualidad. En este acápite final, reflexionamos sobre las causas que explican estas fallas, los problemas que han acarreado, y los posibles cambios en la política de Gobierno que podrían abrir oportunidades para mejorar la territorialización estatal.

328

Tanto la característica centralista del sector como la privatización de funciones públicas para que sean asumidas por corporaciones privadas pueden relacionarse con lo que la literatura de ciencia política define como un comportamiento “rentista” y la existencia de “miopía” política (Karl, 1999 y 2007). El comportamiento rentista se manifiesta en las políticas que buscan maximizar rentas en el corto plazo. En el caso peruano, los sucesivos Gobiernos centrales buscaron abrir los territorios a la inversión minera a gran escala sin enmarcarla en un proyecto de desarrollo territorial más integral. La centralización institucional –concebida para la rápida adopción de políticas que atraigan al gran capital–, así como la tardía, reactiva y deficiente adopción de marcos institucionales ambientales, y principalmente sociales, son ejemplos de ello. Los Gobiernos entendieron que la centralización del poder de decisión en el sector extractivo aceleraría las reformas priorizadas, evitando la participación y posible disenso de los gobiernos locales, más aún en el contexto de un país descentralizado políticamente, en el que coexisten distintas posiciones políticas en los sectores y niveles estatales. Asimismo, en la política sectorial nacional se consideró que las grandes corporaciones mineras podrían asumir funciones de gobernanza territorial mejor que el Estado. La miopía política radica en que no fueron capaces de prever los problemas que la política centralista y privatizadora traerían a largo plazo, como la enorme conflictividad que rodea a la gran minería y la informalidad en que se desarrolla la MAPE.

Las políticas privatizadoras tienen su origen en la adopción, durante la década de 1990, de un modelo de desarrollo en el cual el Estado solamente cumple un papel subsidiario. En este marco, los sucesivos Gobiernos nacionales consideraron que las corporaciones mineras podían asumir funciones de regulación socioambiental de manera más efectiva que los institucionalmente débiles gobiernos subnacionales. Como señalan Ribot et al. (2006), las políticas privatizadoras pueden ser utilizadas como mecanismos para evitar descentralizar efectivamente ciertas funciones estatales, por ejemplo, los espacios de participación y toma

de decisiones acerca de la extracción de recursos. Ante la necesidad de controlar los lejanos territorios con riquezas minerales –fundamentales para el crecimiento económico en un modelo de desarrollo de base extractiva–, el Gobierno central prefirió generar espacios para el gobierno territorial corporativo minero, en vez de fortalecer la presencia institucional y la autoridad estatal, e hizo esto muchas veces en oposición a los gobiernos subnacionales. Así, existe una coherencia entre las políticas centralistas y privatizadoras impulsadas por el sector minero nacional que, en conjunto, buscan asegurar la implantación efectiva del modelo extractivo adoptado sin tener que negociar con los poderes locales.

Sin embargo, estas políticas han traído problemas de gobernabilidad. Por un lado, el Estado peruano, en su heterogeneidad, es incapaz de solucionar los recurrentes conflictos políticos y administrativos en territorios extractivos. Mediante sus políticas de desconcentración institucional, el Gobierno central difícilmente podrá gobernar territorios ubicados lejos del centro de poder y decisión. Por otra parte, los gobiernos subnacionales carecen de las funciones de regulación en la gran minería, así como de las capacidades técnicas y recursos para controlar las actividades mineras de cualquier escala. Finalmente, el sector privado no ha podido reemplazar al Estado en la gran minería y no es un actor importante en los territorios de desarrollo de la MAPE. Como resultado, se han generado escenarios de gobernanza contingente, en los cuales actores estatales y no estatales pugnan por hacer prevalecer sus intereses. La conflictividad e informalidad que define las formas de gobernanza de los recursos en territorios mineros son el resultado de la presencia institucional precaria del Estado en estos.

329

Por otro lado, el Estado central carga con problemas de legitimidad que le dificultan la implementación de políticas en territorios extractivos. En los territorios con minería a gran escala, el Gobierno –en particular el central– es percibido como un aliado y defensor de las corporaciones mineras, mientras que en los territorios de desarrollo de la MAPE las políticas del Gobierno central son vistas como ajenas a las realidades locales. Como resultado, el sector extractivo del Estado central se ve en la necesidad de negociar su presencia y autoridad con los gobiernos subnacionales y los poderes locales. Es más: en varios momentos, el Estado ha recurrido a la implantación de estados de emergencia y campañas militares para tratar de imponer por la fuerza una autoridad que le es esquivada en territorios extractivos. Esta forma de gobierno no hace más que acrecentar la crisis de legitimidad estatal. La imposición violenta termina exacerbando la conflictividad e informalidad presente en las formas locales de gobernanza de los recursos mineros.

¿Cómo mejorar esta situación? Más que ofrecer soluciones concretas, este ensayo nos muestra la necesidad de abrir la discusión sobre dos temas centrales, a fin de lograr una presencia más efectiva del Estado en territorios con extracción. Por un lado, es preciso debatir las políticas de descentralización, en particular en lo que concierne al sector minero. Consideramos que el Estado central debería descentralizar más funciones de gobierno y regulación de los gobiernos subnacionales que, a su vez, requieren ser fortalecidos técnica y políticamente. Además, el marco regulatorio ambiental puede ajustarse a un manejo territorial local, mientras que es necesario desarrollar más la institucionalidad regulatoria en términos sociales para que pueda ser implementada territorialmente.⁶ Por ejemplo, se puede pensar en formas municipales de regulación ambiental con participación de las organizaciones locales. Sin embargo, para que esto sea efectivo es preciso diseñar nuevos marcos institucionales en los temas de regionalización y derechos territoriales indígenas, debate que excede el objetivo de este ensayo. Así, en una discusión más amplia se debe ponderar la adopción de otros modelos de descentralización y Estado desde los cuales se puedan establecer mayores autonomías regionales e indígenas.

330 Por otro lado, se requiere debatir la mejor manera de fortalecer la autoridad estatal tanto central como en sus niveles subnacionales. Con el objetivo de ganar legitimidad y abrir espacios para el desarrollo de instituciones estatales de gobierno territorial, el Estado tendría que asumir un rol activo en los territorios con extracción. Esto implicaría reforzar la relación política y la coordinación entre sus diferentes niveles, pero también dejar de depender del sector privado: la legitimidad estatal se refuerza en la preponderancia del interés público sobre el privado. En este punto, se abre nuevamente una discusión que va más allá del análisis sectorial del presente ensayo, y que nos lleva a repensar la relación entre el Estado y el sector privado en el país. En este sentido, intercambiar opiniones acerca de la manera en que el Estado no limite su actuación a un rol subsidiario se torna en un tema fundamental en el propósito de generar las condiciones necesarias para que el Gobierno, desde lo público, asuma un papel más protagónico en el control territorial. ●

6 En lo concerniente a la participación ciudadana, se puede revisar el texto de Rabi et al. (2020) donde se hacen un conjunto de recomendaciones a partir de un análisis comparado de los casos de Chile y el Perú.

Referencias bibliográficas

Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y difusión del nacionalismo*. Fondo de Cultura Económica.

Arellano-Yanguas, J. (2011). Aggravating the resource curse: decentralization, mining and conflict in Peru. *Journal of Development Studies*, 47(4), 617-638.

Aretxaga, B. (2003). Maddening states. *Annual Review of Anthropology*, 32, 393-410.

Arsel, M., Hogenboom, B. y Pellegrini, L. (2016). The extractive imperative and the boom in environmental conflicts at the end of the progressive cycle in Latin America. *The Extractive Industries and Society*, 3(4), 877-879. doi:10.1016/j.exis.2016.10.013

Ballón, E., Viale, C., Monge, C., Patzy, F. y De la Puente, L. (2016). *La agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas en América Latina*. NRGÍ.

Baraybar, V. y Dargent, E. (2020). State responses to the gold rush in the Andes (2004-2018): the politics of state action (and inaction). *Studies in Comparative International Development*, 55, 516-537. <https://doi.org/10.1007/s12116-020-09314-5>

Barrantes, R., Zárate, P. y Durand, A. (2005). *“Te quiero, pero no”: relaciones entre minería, desarrollo y poblaciones locales*. IEP y Oxfam.

Bebbington, A. (Ed.) (2013). *Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina*. IEP.

Bebbington, A. (Ed.) (2012). *Social conflict, economic development and extractive industry: evidence from South America*. Routledge.

Bebbington, A. (2010). Extractive industries and stunted states: conflict, responsibility and institutional change in the Andes. En R. Raman y R. D. Lipschutz (Eds.). *Corporate Social Responsibility: Discourses, Practices and Perspectives* (pp. 97-115). Palgrave MacMillan.

Bebbington, A. (Ed.) (2007). *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*. IEP y CEPES.

Bebbington, A. y Bury, J. (2010). Minería, instituciones y sostenibilidad: desencuentros y desafíos. *Anthropologica*, 28(28), 53-84.

Bebbington, A., Humphreys Bebbington, D., Bury, J., Ligan, J., Muñoz, J. P. y Scurrah, M. (2008). Mining and social movements: struggles over livelihood and rural territorial development in the Andes. *World Development*, 36(12), 2888-2905. doi:10.1016/j.worlddev.2007.11.016

Boege, V. y Franks, D. (2012). Reopening and developing mines in post-conflict settings: the challenge of company-community relations. En P. Lujala y S. A. Rustad (Eds.). *High-value natural resources and peacebuilding* (pp.87-120). Earthscan.

Boone, C. (2012). Territorial politics and the reach of the State: unevenness by design. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 623-641.

Brenner, N. (2004). *New state spaces urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford University Press.

Budds, J. e Hinojosa, L. (2012). Las industrias extractivas y los paisajes hídricos en transición en los países andinos: análisis de la gobernanza de recursos y formación de territorios en Perú. En E. Isch, R. Boelens y F. Peña (Eds.). *Agua, injusticia y conflictos* (pp. 45-62). CBC, IEP, PUCP y Justicia Hídrica.

Bury, J. (2005). Mining mountains: neoliberalism, land tenure, livelihoods, and the new Peruvian mining industry in Cajamarca. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 37(2), 221-239.

Bury, J. y Bebbington, A. (Eds.) (2013). *Subterranean struggles: new dynamics of mining, oil, and gas in Latin America*. University of Texas Press.

Cano Roncagliolo, A. (2020). The Large-Scale Mining (LSM) -informal Artisanal-Scale Mining (ASM) interface in Peru: exploring a key policy “bottleneck” through Qualitative Comparative Analysis (QCA) [Tesis de maestría]. The University of British Columbia, Vancouver.

Carlsson, L. (2000). Policy networks as collective action. *Policy Studies Journal*, 28(3), 502-520.

Castillo, G. (2015a). *Country-study Peru on accountability of the budgeting process with revenue from the extractive industries*. Societas.

Castillo, G. (2015b). *Transforming Andean space: local experiences of mining development in Peru* [Tesis de doctorado]. Universidad de Queensland.

Castillo, G. y Ávila, L. (2009). *La participación ciudadana en la minería peruana: concepciones, mecanismos y casos*. OXFAM Internacional.

Cortés-McPherson, D. (2020). Peru: curtailing smuggling, regionalization trade. En B. Verbrugge y S. Geenen (Eds.). *Global gold production touching ground. Expansion, informalization and technological innovation* (pp. 135-150). Palgrave Macmillan.

Cortés-McPherson, D. (2019). Expansion of small-scale gold mining in Madre de Dios: 'capital interests' and the emergence of a new elite of entrepreneurs in the Peruvian Amazon. *The Extractive Industries and Society*, 6(2), 381-389.

Damonte, G. (2021a). Limited state governance and institutional hybridization in alluvial ASM in Peru. *Resources Policy*, 72, 102-118.

Damonte, G. (2021b). La descentralización incierta: desconcentración, privatización y la persistencia de desigualdades territoriales en el sector extractivo peruano. En G. Damonte, B. Göbel, M. Paredes, B. Schorr y G. Castillo (Eds.). *Una oportunidad perdida: boom extractivo y cambios institucionales en el Perú* (pp. 27-60). PUCP.

Damonte, G. (2018). Mining formalization at the margins of the state: small-scale miners and state governance in the Peruvian Amazon. *Development and Change*, 49(5), 1314-1335.

Damonte, G. (2016a). Minería, Estado y comunidades: cambios institucionales del último ciclo de expansión extractiva en el Perú. Un balance de investigación. En GRADE, *Investigación para el desarrollo en el Perú: once balances* (pp. 403-444). GRADE.

Damonte, G. (2016b). *Política minera y conflicto en el Perú: el agotamiento de la política de autorregulación corporativa. Sociedad civil y política minera en América Latina*. Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Damonte, G. (2016c). The "Blind" State: government quest for formalization and conflict with small-scale miners in the Peruvian Amazon. *Antipode*, 48(4), 956-976.

Damonte, G. (2011). *Construyendo territorios: narrativas territoriales aymaras*. CLACSO, GRADE y Terra.

Damonte, G. (2008). Industrias extractivas, agricultura y uso de recursos naturales: el caso de la gran minería en el Perú. En R. Fort, A. Diez Hurtado y E. Ráez Luna (Eds.). *Perú, el problema agrario en debate* (pp. 19-77). SEPIA.

Damonte, G. y Glave, M. (2019). Reasentamiento involuntario: políticas y prácticas en los Andes. *Mundo Agrario*, 20(45), e123.

Damonte, G. y Glave, M. (2012). *Rent distribution and extractive industry conflict: the Latin American approach*. ELLA. Economic Development, Extractive Industries and Conflict Management. Policy Brief, 3.

Damonte, G. y Schorr, B. (en prensa). *Peruvian artisanal gold in the hybrid global chain: informality, illegality and inequality*.

Dargent, E., Orihuela, J. C., Paredes, M. y Ulfe, M. E. (Eds.) (2017). *Resource booms and institutional pathways: the case of the extractive industries in Peru*. Palgrave Macmillan.

Dargent, E. y Urteaga, M. (2016). Respuesta estatal por presiones externas: los determinantes del fortalecimiento estatal frente al boom del oro en el Perú (2004-2015). *Revista Ciencia Política*, 36(3), 655-677.

De Echave, J. (2018). *Diez años de minería en el Perú (2008-2017)*. CooperAcción.

De Echave, J. (2005). *Hacia una estimación de los efectos de la actividad minera en los índices de pobreza en el Perú*. CooperAcción.

De Echave, J., Diez, A., Huber, L., Revesz, B., Lanata, X. R. y Tanaka, M. (2009). *Minería y conflicto social*. IEP, CIPCA, CBC y CIES.

Dollfus, O. (1991). *Territorios andinos: reto y memoria*. IFEA.

Farinós Dasí, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, 11-32.

Ferguson, J. (2005). Seeing like an oil company: space, security, and global capital in neo-liberal Africa. *American Anthropologist*, 107(3), 377-382.

Gil, V. (2009). *Aterrizaje minero: cultura, conflicto, negociaciones y lecciones para el desarrollo desde la minería en Áncash, Perú*. IEP.

Glave, M. y Kuramoto, J. (2007). La minería peruana: lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber. En GRADE, *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú* (pp. 135-181). GRADE.

Glave, M. y Kuramoto, J. (2002). Minería, minerales y desarrollo sustentable en Perú. En Equipo MMSD América del Sur. *Minería, minerales y desarrollo sustentable en América del Sur* (pp. 529-591). CIIPMA, IDRC e IIED.

Gustafsson, M. T. (2018). *Private politics and peasant mobilization: mining in Peru*. Palgrave Mcmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-60756-6>

Gustafsson, M. T. y Scurrah, M. (2018). Unpacking the extractivist state: the role of weak state agencies in promoting institutional change in Peru. *The Extractive Industries and Society*, 6(1), 206-214. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2018.08.007>

Harvey, D. (2005). *The new imperialism*. Oxford University Press.

Helfgott, F. (2013). *Transformations in labor, land and community: mining and society in Pasco, Peru, 20th Century to the present* [Tesis de doctorado, Universidad de Michigan].

Henríquez Ayín, N. (1990). Descentralizando el centro y desarrollando la periferia. En *IV Seminario Nacional de las Regiones, País y Región: Democracia y Desarrollo* “Alberto Flores Galindo” (pp. 186-198). ANC.

Himley, M. (2014). Monitoring the impacts of extraction: science and participation in the governance of mining in Peru. *Environment and Planning*, 46(5), 1069-1087.

Jaskoski, M. (2014). Environmental licensing and conflict in Peru's mining sector: a path-dependent analysis. *World Development*, 64, 873-883. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.07.010>

Karl, T. (2007). Ensuring fairness: the case for a transparent fiscal social contract. En M. Humphreys, J. Sachs y J. E. Stiglitz (Eds). *Escaping the resource curse* (pp. 256-287). Columbia University Press.

Karl, T. (1999). The perils of the Petro-State: reflections on the paradox of plenty. *Journal of International Affairs*, 53(1), 31-48.

Krupa, C. (2010). State by proxy: privatized government in the Andes. *Comparative Studies in Society and History*, 52(2), 319-350.

Kuramoto, J. (2001). *La minería artesanal e informal en el Perú*. Mining, Minerals and Sustainable Development, 82. IIED y WBCSD.

Lanegra, I. (2008). *El (ausente) Estado ambiental*. UCCI.

Larson, A. y Soto, F. (2008). Decentralization of natural resource governance regimes. *Annual Review of Environment and Resources*, 33(1), 213-239.

Lefebvre, H. (1991). *The production of space*. Blackwell.

Lemos, M. C. y Agrawal, A. (2006). Environmental governance. *Annual Review of Environment and Resources*, 31(1), 297-325.

Mendoza, A., Francke, P. y Cruzado, E. (2008). *Análisis, críticas y recomendaciones para mejorar el funcionamiento de los fondos sociales/fideicomisos mineros*. Instituto de Gobierno y Desarrollo Humano.

Mosquera, C. (2006). *El desafío de la formalización en la minería artesanal y de pequeña escala. Análisis de las experiencias del Perú, el Ecuador, Colombia y Bolivia*. CooperAcción.

Mosquera, C., Chávez, M. L., Pachas, V. y Moschella, P. (2009). *Estudio diagnóstico de la actividad minera artesanal en Madre de Dios*. Fundación Conservación Internacional, Caritas y CooperAcción

Pachas, V. (2011a). *A propósito del Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal en el Perú*. CooperAcción.

Pachas, V. (2011b). *Historia de una incertidumbre: hábitat, conflicto y poder en la minería artesanal de oro de Perú*. Earth First SAC.

Pahl-Wostl, C. (2009). A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes. *Global Environmental Change*, 19(3), 354-365.

Paredes, M. (2016). The glocalization of mining conflict: cases from Peru. *The Extractive Industries and Society*, 3(4), 1046-1057. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2016.08.007>

Paredes, M. y De la Puente, L. (2014). Protestas y negociaciones socio-ambientales: el caso de las industrias extractivas. En G. Damonte y G. Villa (Eds.). *Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú: una aproximación desde las Ciencias Sociales* (pp. 75-106). CISEPA PUCP.

Paredes, M. y Figueroa, L. (en prensa). New institutions, old practices: the weakening of the new environmental control institutions in Peru. En G. Damonte y B. Schorr (Eds.). *Andean States and the resource curse: institutional change in extractive economies*.

Pascó-Font, A., Diez, A., Damonte, G., Fort, R. y Salas, G. (2001). Peru: learning by doing. En G. McMahon y F. Remy (Eds.). *Large mines and the community socioeconomic and environmental effects in Latin America, Canada and Spain* (pp. 143-197). Banco Mundial e IDRC.

Perreault, T. (2006). From the guerra del agua to the guerra del gas: resource governance, neoliberalism and popular protest in Bolivia. *Antipode*, 38(1), 150-172.

Rabi, V., Valenzuela, M., Damonte, G., Glave, M. y Heredia, O. (2020). *Hallazgos y recomendaciones para mejorar la calidad de la participación en territorios con minería a gran escala*. Espacio Público y GRADE.

Remy, M. I. (2013). Las revocatorias en el Perú: entre la participación masiva y la debilidad institucional. *Argumentos*, 1. <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/las-revocatorias-en-el-peru-entre-la-participacion-masiva-y-la-debilidad-institucional/>

Ribot, J. C., Agrawal, A. y Larson, A. M. (2006). Recentralizing while decentralizing: how national governments reappropriate forest resources. *World Development*, 34(1), 1864-1886. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.11.020>

Salas, G. (2008). *Dinámica social y minería: familias pastoras de puna y la presencia del proyecto Antamina (1997-2002)*. IEP.

Sara, C., Bedos, E., Huamán, M., Manríquez, M. y Gutiérrez, E. (2005). *Explotación minera a pequeña escala en dos pueblos indígenas de la Amazonía peruana: los harakmbut de la comunidad nativa de Barranco Chico y los awajun de la comunidad nativa de tuyankuwas*. Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú.

Scott, J. (1998). *Seeing like a State: how certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press.

Szablowski, D. (2010). Re-empaquetando el CLPI: las conexiones globales y el debate sobre el consentimiento indígena para la extracción industrial de recursos. *Anthropologica*, 28(28), 217-238.

Szablowski, D. (2007). *Transnational law and local struggles: mining, communities and the World Bank*. Hart Publishing.

Ulloa, A., Godfrid, J., Damonte, G., Quiroga, C. y López, A. P. (2021). Monitoreos hídricos: conocimientos locales como defensa territorial y ambiental en Argentina, Perú y Colombia. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, XXV(69), 77-97. <http://doi.org/10.17141/iconos.69.2021.4489>

Valencia, L. (2014). *Madre de Dios: ¿podemos evitar la tragedia? Políticas de ordenamiento de la minería aurífera*. SPDA.

Viale, C., Monge, C., Ballón, E. y Molina, R. (2017). *Minería y marcos institucionales en la región andina. El súper ciclo y su legado, o las difíciles relaciones entre políticas de promoción de la inversión minero-hidrocarburífera y las reformas institucionales*. NRGi-GIZ.

Vila Benites, G. y Bebbington, A. (2020). Political settlements and the governance of COVID-19: mining, risk, and territorial control in Peru. *Journal of Latin American Geography*, 19(3), 215-223.

Wieland, P. (2020). Hernando de Soto, the lone prospector and the formalization of artisanal and small-scale mining: a case study from La Rinconada, Peru. *Environs, Environmental Law and Policy Journal*, Vol 43 (1) pp1-66.

Zegarra, E., Orihuela, J. C. y Paredes, M. (2007). *Minería y economía de los hogares en la sierra peruana: impactos y espacios de conflicto*. Documento de Trabajo, 51. GRADE.



La protección social en el Perú: estado actual y cómo marchar hacia el acceso universal



Miguel Jaramillo

Durante las últimas dos décadas, el Perú ha experimentado un periodo de prosperidad económica y desarrollo notable en América Latina. El consenso es que el hecho de que se integraran diversas reformas de primera generación consolidó el manejo responsable y prudente de la macroeconomía, el fomento de la inversión privada, y la liberalización de la economía y el comercio internacional. Sin embargo, en este mismo discurso, si bien se implementaron algunas reformas cruciales, se dejaron de lado otras –llamadas *de segunda generación*– más complejas de implementar, pero tan importantes como las primeras, como la educación de calidad o los servicios básicos de salud de acceso universal. Así, un tema pendiente en la agenda nacional –luego de años de crecimiento, reducción de la pobreza y caída de la desigualdad– es la implementación de un sistema de protección social para todos los ciudadanos.

339

En el mundo desarrollado, muchos Estados pueden ofrecer a la totalidad de sus ciudadanos una capa básica de protección para resguardar su bienestar y estabilidad financiera en caso de *shocks* exógenos que salen de su control, incluyendo eventos de salud y el declive inevitable de su capacidad productiva asociada al envejecimiento. Los Gobiernos de estos países han asumido la responsabilidad de garantizar a toda su población –y en particular a los más vulnerables– una atención de salud ante la enfermedad o la desgracia, una pensión estable y suficiente para la vejez, y un apoyo económico en el evento de pérdida de empleo. Recientemente, el tema ha saltado a la agenda nacional como una prioridad que debe ser abordada. En efecto, la pandemia del COVID-19 en el Perú ha expuesto la inadecuación de los mecanismos de protección social

vigentes, limitados, dispersos y fragmentados. Observamos registros inadecuados para siquiera identificar a los hogares pobres, una ausencia completa de mecanismos automáticos de compensación ante *shocks* de salud o de fenómenos naturales, así como la desnaturalización del sistema de pensiones. Las improvisaciones en la política de asistencia social han dejado claro que en el Perú no existe un plan de largo plazo de protección social bien articulado.

340

Hay un argumento incluso más fuerte para poner en el centro de la discusión pública la creación de un sistema de protección social universal, y es que la ausencia de un diseño adecuado de la protección social está en la base de las restricciones al crecimiento y desarrollo económico de países como el nuestro, en los que predomina la informalidad y un crecimiento anémico de la productividad (Levy y Cruces, 2021). La protección social está asociada tanto a las políticas redistributivas –impuestos y transferencias– como a aquellas que gobiernan las relaciones laborales. Estas políticas determinan las decisiones de los individuos de formar empresas, trabajar como asalariados, autoemplearse o estar desempleados, así como la distribución de empresas por tamaño, el tipo de contratos laborales que usan –o evitan usar–, los ingresos y el acceso a la protección social. Vista de esta manera, la protección social no es un elemento que puede adicionarse para complementar el entorno económico, sino, más bien, un condicionante de los resultados económicos y sociales. Así, reformar el acceso a la protección social requiere una reforma del mercado laboral y de las políticas tributarias y de transferencias, y parece que es, al mismo tiempo, un paso ineludible para gozar de una economía más sana y de un crecimiento económico sostenible.

Por otro lado, si bien hemos cobrado conciencia de las carencias actuales, aún no es claro qué elementos debe incluir este sistema de protección social universal o cómo podría financiarse. Algunas preguntas que surgen son ¿qué *shocks* se deberían cubrir? ¿Cómo deberían organizarse los sistemas de cobertura de salud y pensiones? ¿Cómo se combina la solidaridad colectiva con la responsabilidad individual para tener un sistema de pensiones financieramente sostenible, suficiente y amplio? ¿Es posible ofrecer un sistema de seguro de desempleo? ¿Qué características debería tener? En este ensayo buscamos resumir el estado de la cuestión sobre la protección social en el Perú, y sugerir algunos campos de acción concretos para avanzar en el diseño de un sistema que cubra a todos los ciudadanos.

1. Shocks antes y después del COVID-19

A. Shocks exógenos y factores de vulnerabilidad prepandemia

Un sistema de protección social eficiente debería cumplir con ofrecer una capa mínima de protección financiera y de servicios de salud frente al proceso natural de envejecimiento y ante *shocks* exógenos para el hogar, que podrían ser accidentes y enfermedades repentinas o crónicas, así como siniestros que inciden negativamente en el bienestar financiero. En el módulo de “Opinión, gobernabilidad y transparencia” de la ENAHO encontramos una serie de preguntas en las cuales los hogares autorreportan las eventualidades que les han ocurrido en los últimos 12 meses y su percepción acerca del impacto en sus ingresos y patrimonio. En el gráfico 1 (panel A) resumimos la evolución de los *shocks* desde el 2007 clasificados en tres tipos: pérdida de empleo, emergencia o accidente grave, y ocurrencia de un desastre natural. La probabilidad histórica de perder el empleo en un año dado es cercana al 5%. Hoy por hoy, hay una probabilidad de 7,5% de contraer una enfermedad o sufrir un accidente grave. Además, hay una probabilidad variada de afrontar



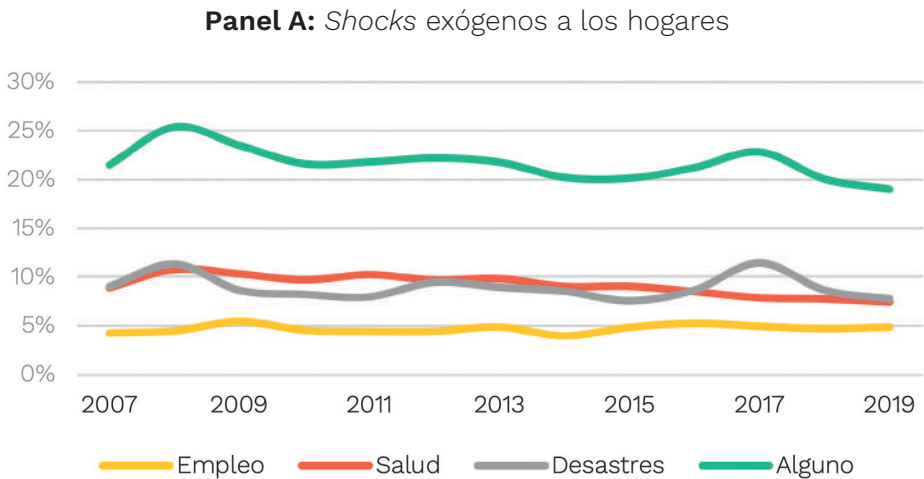
Miguel Jaramillo

Las áreas de investigación de Miguel son la economía del trabajo, las políticas sociales y el análisis institucional, sobre las cuales ha publicado en revistas internacionales especializadas. Ha dictado cursos en torno a su especialidad en la Universidad del Pacífico, en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, en la Universidad de Piura y en la PUCP. Además, ha realizado investigaciones y consultorías para el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, la OIT y el PNUD, entre otros organismos. Ha sido miembro del Consejo Nacional del Trabajo. Ha presidido la Red de Desigualdad y Pobreza (Network on Inequality and Poverty) de la Asociación de Economía de América y el Caribe. Es investigador principal de GRADE.

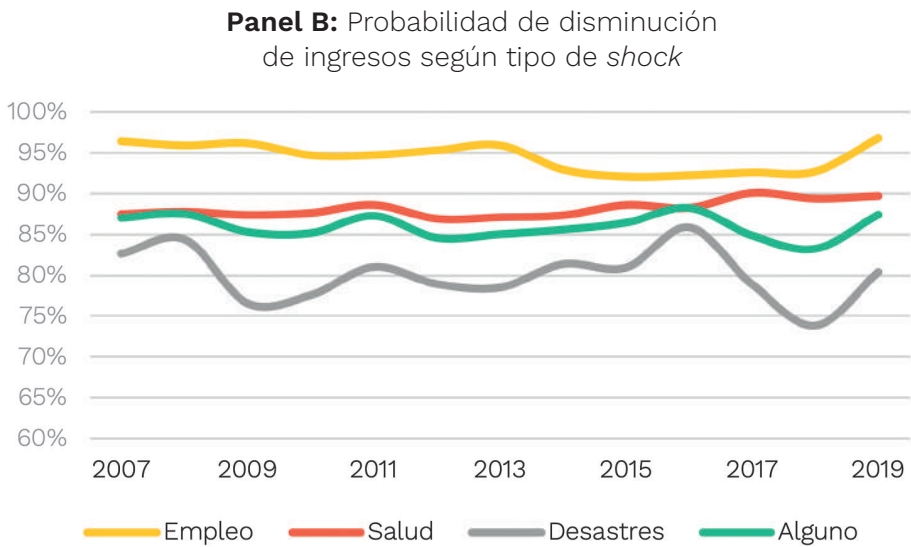
Miguel tiene un Ph. D. en Historia por University of California San Diego. Es licenciado en Economía por la PUCP.

Gráfico 1

Shocks exógenos y percepción de impacto en la economía del hogar

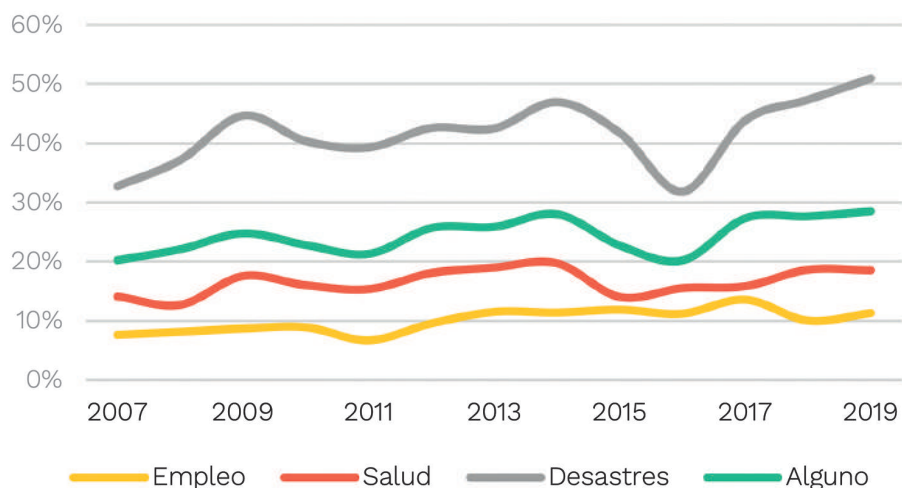


342



Fuente: ENAHO.
Elaboración propia.

Panel C: Probabilidad de pérdida de bienes y patrimonio según tipo de *shock*



un desastre natural, con un pico de más del 11% en el 2017 –fecha del fenómeno El Niño más reciente– y tan bajo como 7,5% en el 2020. En general, durante la última década los hogares han tenido una probabilidad del 20% al 25% de enfrentar al menos uno de estos *shocks*.

343

¿Cuál ha sido el impacto percibido de los hogares? En los paneles B y C del gráfico 1, graficamos la probabilidad de que un hogar perciba una pérdida en ingresos y bienes o patrimonio para los tres tipos de *shocks*. Aunque no podemos medir su magnitud, resulta llamativa la alta probabilidad de sufrir una pérdida de ingresos luego de un siniestro en salud (alrededor del 85% históricamente) o un desastre natural (no menor del 75% en todos los años). Un *shock* en salud compromete la capacidad de generar ingresos de una persona al reducir su productividad o impedir su actividad física. En tal caso, un empleo estable le ofrece mecanismos para suavizar el impacto en los ingresos, pero si es inestable, el trabajador lo pierde rápidamente. También son particularmente preocupantes las probabilidades de perder algún bien o patrimonio como resultado del *shock* de salud (entre 10% y 20%). La pérdida de bienes o patrimonio puede generarse como un resultado indirecto del *shock* si, al cortarse la fuente de ingresos de la familia, esta debe vender o empeñar sus bienes para poder solventar sus gastos, pagar créditos, o inclusive endeudarse para solventar la atención médica.¹

¹ El libro *Poor Economics*, de Banerjee y Duflo (2011), ofrece una explicación didáctica y completa de la tragedia de ser una persona pobre en un país en desarrollo y sufrir una enfermedad o accidente. Empezando con el *shock* de salud, que corta sus ingresos, estos hogares se ven forzados a incurrir en créditos informales costosos para pagar por mayor

La propensión a enfrentarse a *shocks* no es similar entre niveles socioeconómicos. Más bien, tiende a incrementarse conforme es más pobre el hogar. Así, mientras que la probabilidad de recibir algún *shock* en el quintil de ingresos más alto en los años anteriores a la pandemia fue de alrededor del 12%, en el quintil más pobre fue el doble. De hecho, la probabilidad es monotónicamente creciente conforme nos movemos del quintil más rico al más pobre, porque este último tiende a sufrir más *shocks* de salud y de desastres naturales, puesto que la probabilidad de sufrir uno de empleo es ligeramente mayor en los tres quintiles de ingresos más altos. Los desastres naturales son los que establecen una mayor diferencia entre los hogares más pobres y los más pudientes: la probabilidad de que un hogar del quintil más pobre sufra un *shock* derivado de un desastre natural es tres veces mayor que en el quintil más rico.

Existe, pues, un conjunto de *shocks* que, de forma rutinaria, impactan a los peruanos y pueden acarrear consecuencias serias sobre su bienestar. Con los recursos limitados del Gobierno para atender eficientemente a toda la población, la pregunta es ¿dónde focalizar la protección social? Vista la evidencia presentada, la primera respuesta es extender la atención al 20% de peruanos en condición de pobreza hasta el 2019, pero esta cifra excluye a una gran proporción de personas que están “en riesgo” de caer debajo de la línea de pobreza, que es la población no pobre, pero vulnerable.² Si bien la pobreza se ha reducido sustantivamente en los últimos 20 años, la tasa de población vulnerable no pobre era muy alta en el 2019 (34%). Es decir, en el 2019, 54% de la población era pobre u orbitaba en una peligrosa cercanía a la línea de pobreza, con riesgo de caer en esta condición ante un *shock* exógeno severo.

Hay buenas razones para creer que existe una brecha en el nivel de protección entre estos tres grupos, y en especial entre vulnerables y pobres comparados con no vulnerables.³ En una línea, la población no vulnerable

atención médica, lo cual los hunde aún más en la pobreza y los conduce a buscar más créditos, que mermarán sus ingresos futuros.

2 INEI (2020a) realiza cálculos para estimar la llamada línea de vulnerabilidad a la pobreza monetaria. Usando datos de panel, los autores estiman, con un modelo logístico, que la población con un consumo mensual real por debajo de esta línea (584 soles) enfrenta una probabilidad lo suficientemente alta (9%) como para decir que se encuentra en un riesgo real de caer en la pobreza ante un *shock* exógeno. Torres (2019) encuentra que los *shocks* de salud en particular son un determinante principal detrás de la caída a la pobreza de los hogares vulnerables.

3 INEI define a la población vulnerable no pobre como aquella “con alta probabilidad de caer en pobreza monetaria ante los ciclos negativos de la economía o incluso entre factores individuales, tal como una enfermedad que genere gastos médicos de bolsillo o la pérdida de empleo” (INEI, 2020a: 11). Tanto la línea de vulnerabilidad como la de pobreza se miden con una metodología de gasto del individuo. INEI (2020a) define la vulnerabilidad como la

goza de más opciones de protección en buena parte debido a que accede a las mejores condiciones laborales del mercado peruano. Consecuentemente, las opciones de protección automáticas que conllevan estas condiciones la hacen más resiliente a cualquier tipo de *shocks* exógenos. INEI (2020a) documenta, con datos hasta el 2019, las intersecciones entre la pobreza y la vulnerabilidad con diversos indicadores de protección social y calidad de la ocupación, que resumimos en los tres paneles del gráfico 2. Para empezar, en el panel A resumimos cómo se compone la población ocupada de acuerdo con su categoría de ocupación y grupo. La población no vulnerable cuenta con la mayor tasa de trabajadores asalariados y patronos o empleadores, mientras que los otros dos grupos presentan mayor proporción en trabajo independiente y no remunerado. Estas diferencias son cruciales, pues, en las categorías de ocupación, los empleos asalariados ofrecen la mayor estabilidad laboral y opciones de protección social.⁴

Para reforzar este punto, en el panel B comparamos diversas tasas relevantes de protección social y condición laboral para los tres niveles de pobreza. Las ventajas relativas de los no vulnerables resultan aún más impactantes. Para empezar, exhiben la mayor tasa de formalidad en todo el sistema –formalidad casi inexistente entre la población pobre– y la mayor tasa de empleo adecuado. Esto no solo significa que cuentan con un trabajo de más calidad y mejor remunerado, sino que la condición de informalidad es un determinante fundamental detrás del acceso a la protección social. La mayor tasa de afiliación al sistema de pensiones radica en la población no vulnerable, en buena medida porque, por su condición de asalariados o formales, automáticamente se afilian a alguno de los sistemas de pensiones. En la informalidad, las pensiones son virtualmente inexistentes y, por tanto, la población pobre y vulnerable está casi completamente desvinculada del sistema. El acceso al sistema financiero determina si la persona puede contar con un crédito formal para cubrirse ante *shocks* de liquidez o frente a una oportunidad de inversión; los no vulnerables tienen el mayor acceso a este sistema. Finalmente, los no vulnerables asalariados también gozan de acceso a contratos laborales formales que, entre otros beneficios, ofrecen mayor estabilidad y un fondo de ahorro frente a eventos de desempleo por cualquier motivo en la forma de la CTS.

345

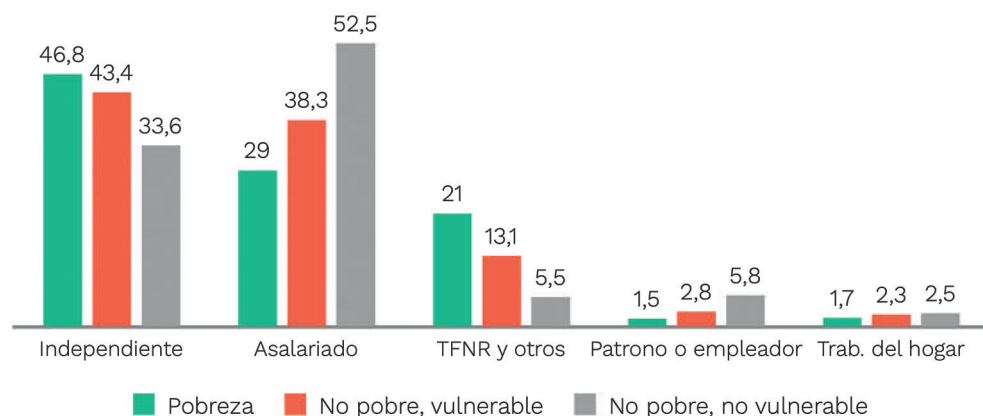
situación de las personas con un gasto mensual menor que la línea de vulnerabilidad de 584 soles. Por otro lado, define la pobreza monetaria como la situación de un hogar de cuatro personas con un gasto mensual inferior a una canasta mínima total de 352 soles.

- 4 La tasa general de trabajadores asalariados en el mercado laboral del Perú (45%) es baja en cualquier comparación con otros países. Según datos del *World Development Index* del Banco Mundial (2021), en América del Norte, cerca del 93% son asalariados, mientras que en Europa y Asia central la tasa es 70%. Inclusive en América y el Caribe, la tasa es 62%. Hay que ir al África subsahariana para encontrar una tasa más baja, 25%.

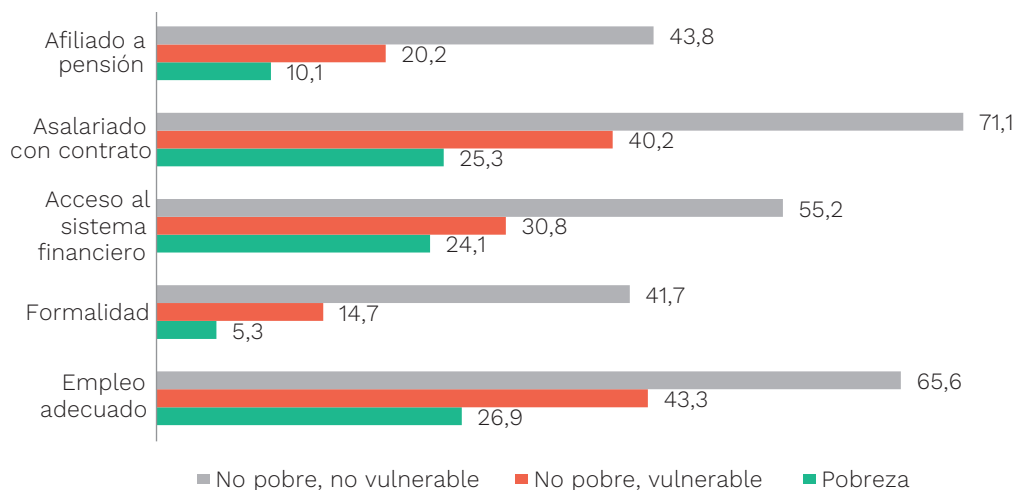
Gráfico 2

Niveles de pobreza, mercado laboral y acceso a protección social

Panel A: Categorías de ocupación y niveles de pobreza, 2019 (%)

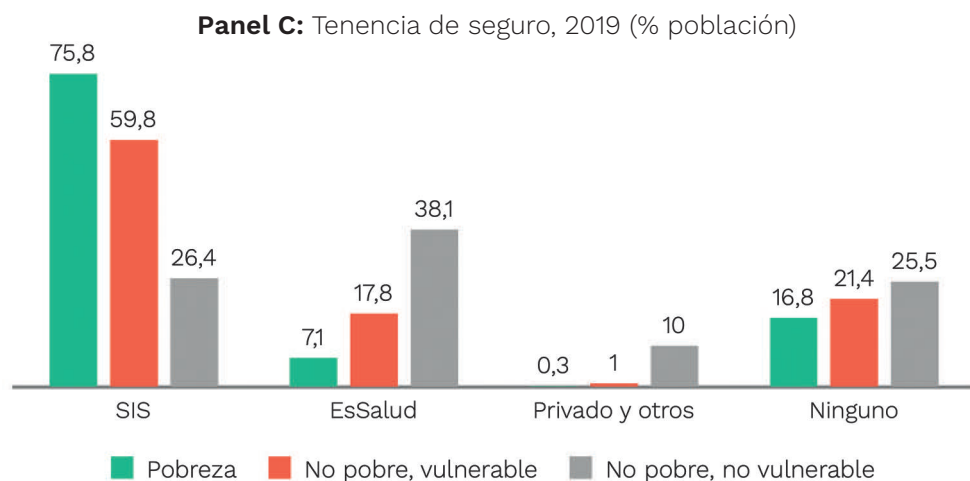


Panel B: Tasas laborales y de protección social, 2019 (%)



Fuente: INEI (2020a). Elaboración propia.

Notas: Panel A: *Asalariado* incluye a empleados y obreros; *otros* incluye prácticas no remuneradas. Panel B: Las tasas de afiliación a pensiones y acceso al sistema financiero son proporciones de la población total; las tasas de formalidad y empleo adecuado –esto es, no hay subempleo por horas ni ingresos– son proporciones de la PEA ocupada; la tasa de contrato es una proporción de la PEA asalariada; *contratos asalariados* incluye contrato indefinido, nombrado, permanente, CAS, por locación de servicios, etcétera. La tasa de asalariados con contratos es una proporción de la población asalariada.



En el panel C, agregamos el detalle de la afiliación a seguros de salud para los tres niveles. Encontramos, en este caso, que la población pobre presenta la mayor tasa de afiliación a algún seguro (83,8%), pero con la salvedad de que la gran mayoría de afiliados corresponde al SIS, que si bien se ha expandido sustancialmente, no tiene la capacidad de enfrentar esta nueva demanda, así que es un sistema eminentemente saturado. Por el contrario, los no vulnerables se afilian por lo general a EsSalud –nuevamente gracias a su condición laboral formal– o a seguros privados con mejor capacidad de atención que el SIS.

347

¿Por qué necesitamos protección social universal?

La evidencia presentada fundamenta el argumento de llevar protección social a un grupo importante de ciudadanos que, en este momento, no tiene acceso a ella. Sin embargo, hay un argumento más fuerte aún, que sugiere que el mal diseño de la protección social está en la base de las restricciones al crecimiento y el desarrollo económico de los países de América Latina (Levy y Cruces, 2021). En efecto, los resultados económicos y sociales se determinan conjuntamente por las reglas que definen el entorno económico, y que pueden dividirse en las que gobiernan las relaciones entre empresas y trabajadores, las asociadas a la redistribución (impuestos y transferencias) y las asociadas al funcionamiento de los mercados (comerciales, de inversión, competencia y crédito). La protección social está asociada a las dos primeras. Estas, las políticas que regulan el mercado laboral y la redistribución, determinan las decisiones de los individuos de formar empresas, trabajar como asalariados, autoemplearse o estar desempleados, así como la distribución de empresas por tamaño, el tipo de contratos laborales que usan –o evitan usar–, los ingresos y el acceso a la protección social.

Vista así, la protección social no es un elemento que puede adicionarse para complementar el entorno económico, sino que es el resultado de las políticas laborales y distributivas. De este modo, reformar el acceso a la protección social requiere una reforma del mercado laboral, así como de las políticas tributarias y de transferencias. Parece también un paso ineludible en el propósito de generar las condiciones para el crecimiento de la productividad.

Con este argumento, no se trata de focalizar la protección social en ciertos grupos poblacionales. Eso es lo que hemos venido haciendo durante las últimas décadas, con las consecuencias de insuficiente nivel de protección, alta informalidad y bajísimo crecimiento de la productividad. Se requiere ahora pensar en un sistema que, considerando las condiciones del país, provea una primera capa de protección de similar calidad a todos los ciudadanos, elimine los subsidios implícitos a la informalidad y provea el contexto adecuado para el crecimiento de la productividad de las empresas.

B. El impacto de la pandemia del COVID-19

348 Hasta ahora, hemos justificado la necesidad de contar con un sistema de protección social tan solo observando datos anteriores a la pandemia del COVID-19, pero el año 2020 cambió por completo el panorama de la protección social. Como salvedad, podemos decir que, por lo menos, la pandemia ha expuesto la necesidad urgente de idear un plan completo y de largo plazo para la protección social. En términos generales, hubo un impacto catastrófico en la producción y el empleo, así como pérdidas humanas.⁵ Las dos primeras se están recuperando lentamente; la última, lamentablemente, es irrecuperable. La pandemia también puso a la luz las limitaciones del sistema de salud peruano, que se encontraba en condiciones inadecuadas para afrontar la demanda de atención.⁶

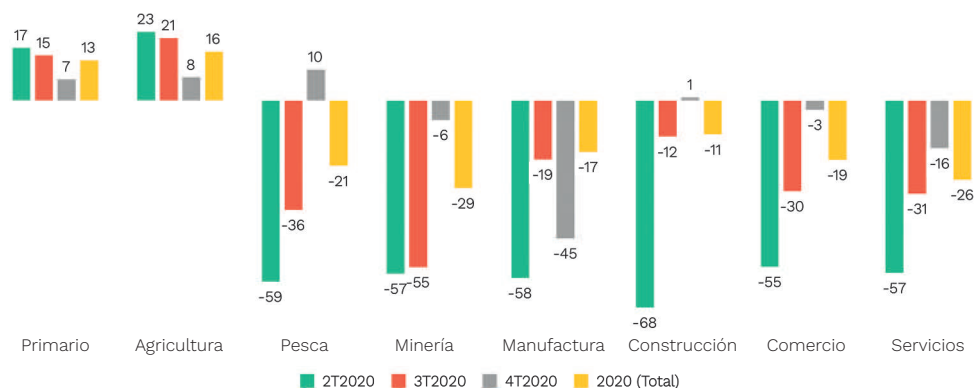
Los efectos de la pandemia en la población vulnerable, que cuenta con el menor nivel de protección social, fueron muy desiguales en función del

5 A lo largo del 2020, se han acumulado más de 1550 muertes por millón. En agosto de ese año, el Perú figuraba entre el segundo y el primer país con más muertes per cápita. La producción del segundo trimestre del 2020 sufrió una reducción del 30,2%, la mayor del mundo en su momento. Al cierre del año, la caída interanual del PBI real fue de 11,1%. Finalmente, en el último trimestre móvil antes de la pandemia había 17,3 millones de trabajadores a nivel nacional; para el segundo trimestre del 2020, pasamos a perder 7 millones de empleos. La ocupación se ha ido recuperado lentamente, y en el último trimestre móvil del 2020 hubo 16,4 millones de empleos, aunque estos son 1 millón menos que la misma cifra para el 2019 (INEI, 2021).

6 Según el Banco Mundial (2021), la cantidad de camas hospitalarias por 1000 creció muy poco entre el 2007 (1,20) y el 2017 (1,59), mientras que el presupuesto de Salud se más que duplicó durante el mismo período.

Gráfico 3

Cambios en la población ocupada nacional por sectores
(variación porcentual 12 meses)



Fuente: INEI (2021).

Elaboración propia.

Notas: *Primario* incluye agricultura, pesca y minería. *Servicios*, transportes y comunicaciones; intervención financiera; actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler; enseñanza; y actividades de servicios sociales y de salud.

sector de actividad. Como observamos en el gráfico 3, con la excepción del sector agricultura, todos los demás se han visto severamente afectados durante la pandemia, pero con diferentes intensidades. Si bien en el segundo trimestre del 2020 todos los sectores se contrajeron en más de la mitad, para el cuarto trimestre varios mostraron una mejora interanual o mínimas contracciones. Pero en el sector servicios, por ejemplo, muchos trabajos se perdieron porque la naturaleza de las actividades impidió adaptar el servicio al cliente a un formato que cumpliera con un estándar mínimo de bioseguridad. En cualquier caso, la pandemia ha resultado en la pérdida de millones de empleos y las personas terminan en la inactividad por el tiempo que duren las cuarentenas,⁷ pero sin protección contra el desempleo y cortando sus contribuciones tanto a su pensión como a EsSalud.

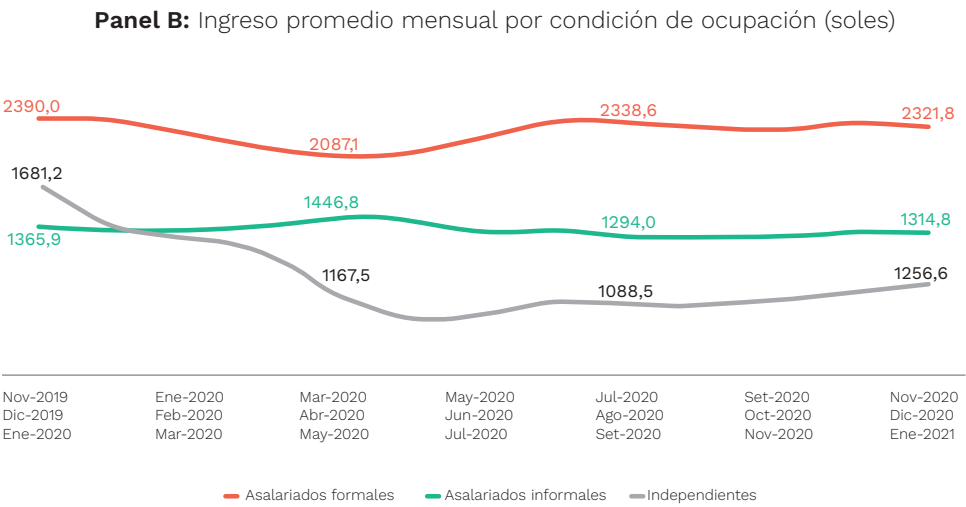
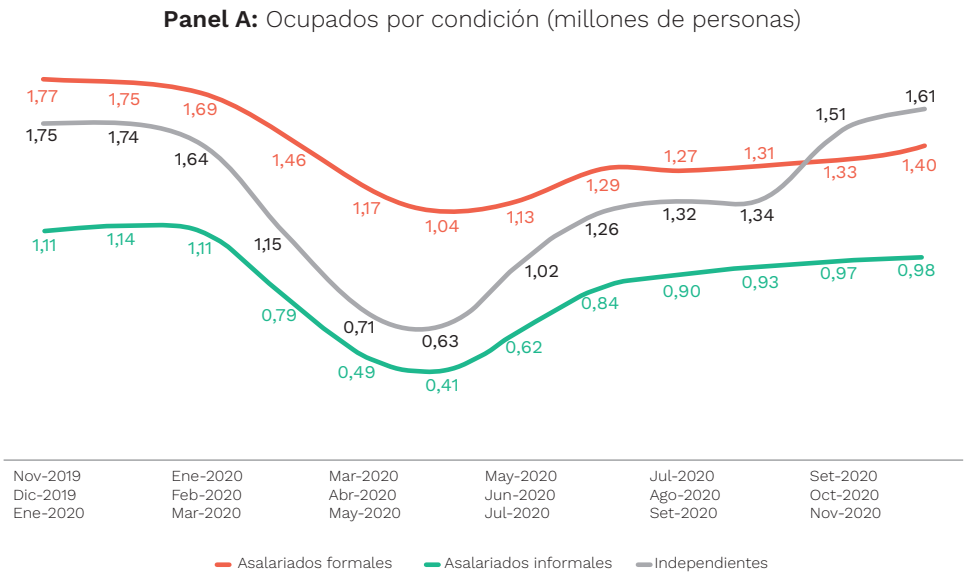
Los datos de la EPE para Lima Metropolitana y el Callao muestran el impacto en la ocupación, los ingresos y la afiliación al seguro de las personas. En el panel A del gráfico 4 observamos que, desde mediados del 2020, los trabajadores vuelven a la actividad y se reduce la inactividad. Aumenta también el número de desempleados, señal de la mayor actividad de búsqueda de empleo. La recuperación siguió hasta fin del 2020,

7

Según INEI (2021), la transición fuera del empleo de 7 millones no se tradujo en desempleo, sino en que la gran mayoría de desempleados pasaron a la inactividad. Es decir, durante buena parte de la primera ola de la pandemia, no buscaron empleo luego de perder el anterior.

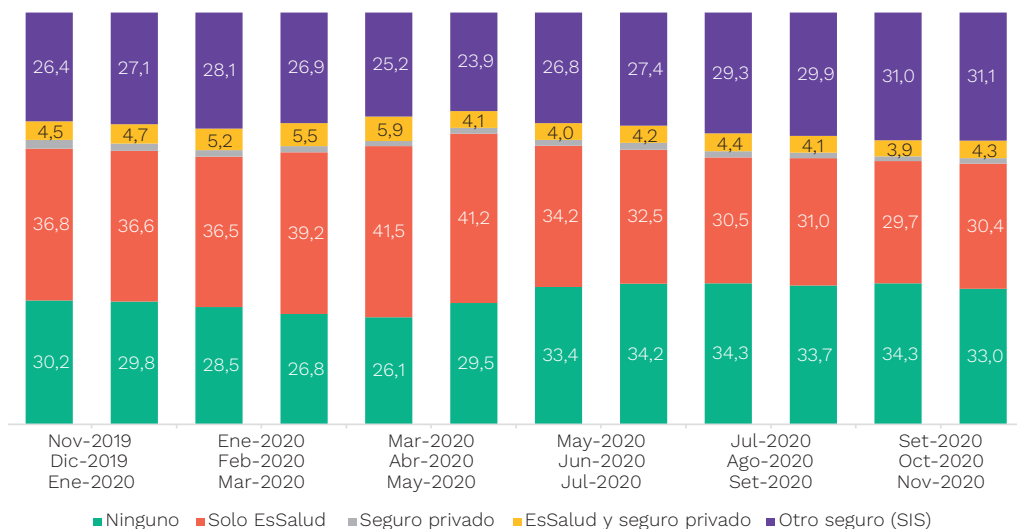
Gráfico 4

Ocupación e ingresos mensuales en Lima Metropolitana y el Callao



Fuente: EPE.
Elaboración propia.

Panel C: Afiliación a seguro de salud en Lima Metropolitana y Callao (% de la PEA)



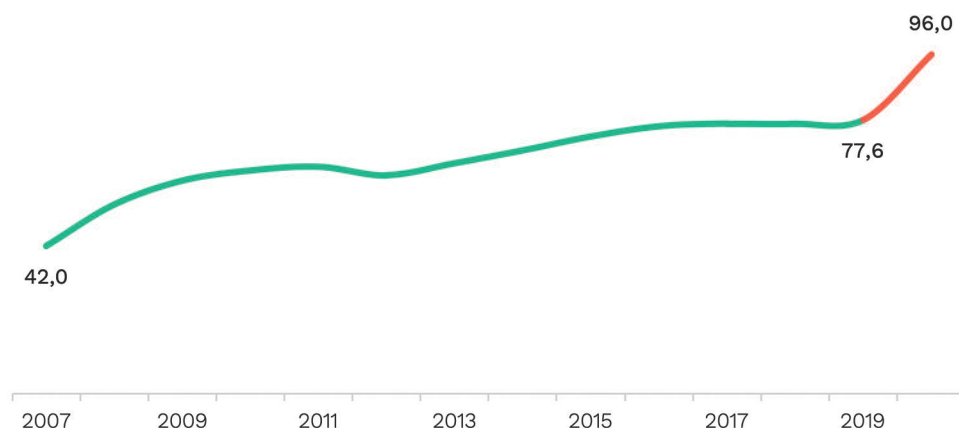
Fuente: EPE.
Elaboración propia.

351

pero se ha visto detenida por una segunda ola de contagios en el primer trimestre del 2021. Aun cuando las tendencias son similares para los tres grupos, las respuestas al contexto de la pandemia son de magnitudes considerablemente distintas, comenzando por el golpe inicial, que afectó más a los trabajadores independientes (caída de -62% en el empleo) y asalariados informales (-63%) que a los asalariados formales (-38%). A finales del 2020, sin embargo, el nivel de empleo entre los independientes ya era similar al periodo anterior a la epidemia. Los asalariados informales, por su parte, aún estaban -9% por debajo del nivel prepandemia, mientras que los formales estaban en -18%.

Esta visión se respalda con los datos del panel B sobre la evolución de los ingresos promedio mensuales para los mismos niveles de empleo, y los datos del panel C sobre la afiliación a seguros de salud. Respecto a los ingresos, mientras que en el sector asalariado formal los ingresos promedio para los trabajadores que han podido mantener sus empleos han crecido ligeramente (1,2%), entre los independientes/autoempleados han caído más de un cuarto (-27%). En el caso de los asalariados informales, la caída ha sido del 5%. Naturalmente, además de contar con menos ingresos, también disminuyeron sus beneficios laborales y, en particular, la protección social. Esto se puede ver en el panel C, donde la proporción de

Gráfico 5. Evolución de la población nacional asegurada (%)



Fuente: ENAHO hasta el 2019 y Videnza Consultores (2021) con datos administrativos para el 2020. Elaboración propia.

trabajadores que reportaban no estar afiliados a ningún seguro subió a lo largo del 2020 de 30% a 33%. Descomponiendo por tipo de seguro, podemos notar dos efectos contrapuestos: por un lado, hubo un aumento en la afiliación al SIS; por el otro, y dominando al efecto final sobre la tenencia de seguro, disminuyeron las tasas de afiliación a EsSalud como producto de la pérdida de empleos formales durante la pandemia.

2. Los mecanismos de protección social en el Perú

Como mencionamos en la introducción, los mecanismos de protección social existentes en el país son fragmentados y dispersos.⁸ Partiendo de un modelo de inspiración bismarckiana, cuyo foco de protección es el trabajador y su familia, se han ido suplementando las carencias con otros programas, sin buscar todavía un abordaje integral de la problemática. En las siguientes subsecciones abordamos sus tres principales componentes: salud, pensiones y protección contra el desempleo.

A. Seguro Integral de Salud

El Perú cuenta con el SIS como un seguro universal de salud cuyo propósito es ofrecer una cobertura comprehensiva de enfermedades, gratuita para toda la población que no cuente con otro seguro. El SIS tiene

⁸ En Ñopo (2021) se revisa detalladamente cómo está regulada la protección social para los trabajadores, con sus múltiples excepciones y parches, en la forma de intervenciones adicionales que añaden complejidad sin necesariamente solucionar los problemas.

una larga historia y ha pasado por varios cambios desde sus primeras versiones. Fue creado en el 2001, aunque entonces estaba dividido en programas menores, para proporcionar servicios de atención médica y protección financiera contra *shocks* de salud de personas pobres no aseguradas. Progresivamente, su objetivo de cobertura fue creciendo con la meta de proveer un seguro a toda la población. Conforme identificaba a la población vulnerable, sucedía un enrolamiento casi automático de esos hogares al sistema (Bernal et al., 2017). El D. U. 017-2019 completó la ruta de expansión del SIS, estableciendo la afiliación de todo ciudadano residente en el país que no cuente con seguro de salud. Como resultado de estas políticas, la proporción de personas aseguradas nominalmente ha crecido de menos de la mitad en el 2007 al 97% en el 2020, según datos administrativos de SuSalud (gráfico 5). Es decir, en teoría, casi todos los peruanos cuentan con un seguro de salud actualmente.

Estas cifras contrastan con el autorreporte de afiliación presentado en la sección anterior. La brecha sugiere que los afiliados que reportan a la ENAHO o no saben que están afiliados o no se consideran afiliados porque no han podido recibir atención o tratamiento durante el 2020. Aunque esto puede deberse a la saturación de los servicios de salud durante la pandemia, consideramos que existe un problema de financiamiento de fondo que hace que el SIS no pueda servir adecuadamente a sus afiliados.

353

Para entender esto, debemos analizar el campo de acción del SIS. En el 2010, el SIS se sometió a varias reformas, incluyendo la elaboración del PEAS. Este plan estipula cubrir una variedad de enfermedades que constituyen aproximadamente dos tercios de la carga total de afecciones del perfil de salud promedio peruano. Adicionalmente, el SIS cuenta con otros dos planes de salud complementarios, que cubren otras necesidades discrecionales, de modo que, en principio, el SIS cubre un grupo bastante amplio de *shocks* sanitarios (Carpio et al., 2020). Sin embargo, para el nivel de afiliación y el número de enfermedades y condiciones que piensa tratar, el financiamiento público es notablemente limitado.

El reciente diagnóstico de salud de Seinfeld (2021) expone estas fallas y sus consecuencias. En el 2019, el gasto público anual en salud era de 874 soles per cápita, mientras que el promedio OCDE era un poco más de 6 veces ese monto, y tan solo en Chile, era 2,6 veces ese monto. Así, pues, existe una brecha de financiamiento con relación a la cobertura que promete el PEAS. Esta brecha se manifiesta, por ejemplo, en una demanda de medicamentos insatisfecha, que resulta en que el 43% de personas que reciben una receta en un establecimiento de salud recurran

a una farmacia o botica local para comprar, con su propio presupuesto, sus medicinas; y el 81% de mujeres de 15 a 49 años con alguna enfermedad opinen, en la ENAHO del 2019, que existe una falta de medicamentos. La pandemia ha agravado la situación, en la medida en que la ciudadanía no pudo encontrar atención médica o desistió de buscarla ante la congestión de los servicios de salud y el cierre de centros de atención de primer nivel.⁹

Los últimos trabajos de investigación sobre el impacto de la expansión del SIS a partir del 2010 coinciden con este diagnóstico descriptivo. En definitiva, ha habido mejoras sustanciales en índices globales de bienestar de salud como la mortalidad infantil o la anemia, que han mejorado junto con la expansión del sistema de salud. Bitrán Asociados (2009) encontró una correlación positiva entre la afiliación al SIS y la toma de medidas de prevención y atención curativa. Neelsen y O'Donnell (2017) estiman un modelo de diferencias en diferencias que compara el cambio en la utilización de servicios de salud por parte de la población objetivo del SIS contra adultos en pobreza, pero cubiertos previamente por EsSalud. Hallan que la afiliación al SIS sí incrementa el uso de servicios ambulatorios, medicación y pruebas de diagnóstico.

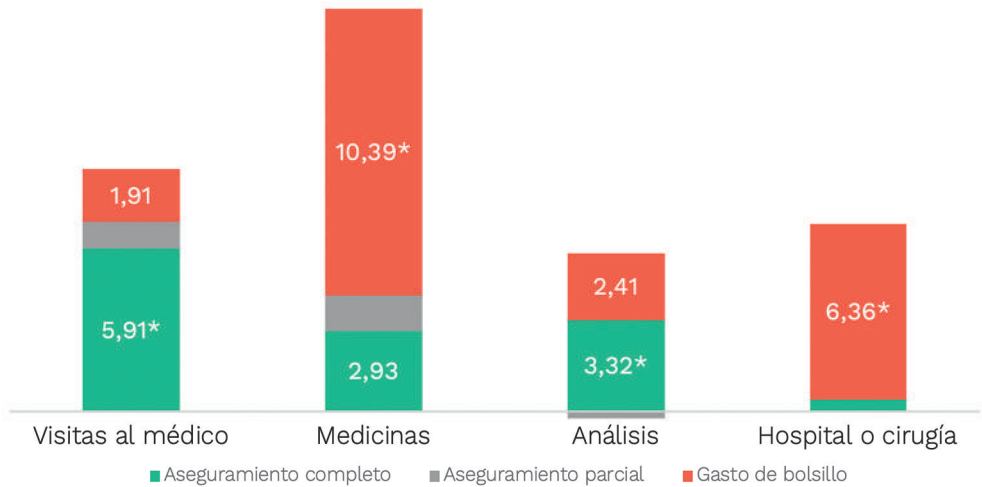
354 No obstante, la evidencia de que la afiliación al SIS reduce los gastos de bolsillo en salud es endeble y, de hecho, el texto de Bernal et al. (2017) apunta en la dirección opuesta.¹⁰ Los autores trabajaron de cerca con el MINSA para recrear el Índice de Segmentación de Hogares con el cual, desde el 2010, se determinaba directamente si un hogar era o no elegible para ser afiliado al SIS. Los hogares por debajo del índice fijado por el MINSA automáticamente eran afiliados. Usando una especificación de regresión discontinua, se puede estimar, con los datos detallados del módulo de salud de ENAHO, un impacto causal de la afiliación al SIS para hogares ubicados alrededor del límite para afiliarse. Concretamente, los autores encontraron un aumento de 7,8 puntos porcentuales en la probabilidad de que un hogar busque atención médica luego de cualquier enfermedad, accidente, síntoma o recaída, y un incremento de 12,3 puntos porcentuales en la probabilidad de que reciba dicha atención.

9 De la población que padecía alguna enfermedad crónica entre julio y septiembre del 2019, 44% buscó atención de salud, pero en el 2020, solo 29% lo hizo. Más aún, la frecuencia con que esta atención se buscó en los establecimientos MINSA disminuyó en 7,4 puntos porcentuales.

10 Petrer y Jiménez (2018) estiman una correlación negativa entre el gasto de bolsillo en salud y la afiliación al SIS, pero no cuentan con una estrategia de identificación para aseverar que este es un impacto causal de la afiliación hacia el gasto.

Gráfico 6

Efectos de la afiliación al SIS sobre el uso de servicios de salud por fuente de financiamiento



Fuente: Tabla 1 de Bernal et al. (2017).

Elaboración y traducción propias.

Notas: Los estimados puntuales muestran el efecto, en puntos porcentuales, de la afiliación al SIS sobre el uso de cuatro diferentes servicios médicos, y lo desagregan de acuerdo con la fuente del financiamiento por el servicio: asegurado completamente por el SIS, asegurado parcialmente o pagado del bolsillo del enfermo. Solo los estimados con un (*) son significativos al 95% de confianza.

355

En adición a este resultado optimista, los autores desagregan otros efectos que revelan un panorama más completo del impacto del SIS en sus afiliados. En el gráfico 6, resumimos los efectos de la afiliación al SIS, señalados por Bernal et al. (2017), sobre el uso de servicios de salud de la población vulnerable según su financiamiento. El uso de los servicios puede ser financiado en su totalidad por el SIS (verde) o parcialmente (gris), o puede correr por cuenta del asegurado (rojo). Se observa que la afiliación al SIS incrementó de manera significativa las visitas al médico y los análisis totalmente financiados por el seguro. Sin embargo, el incremento en la compra de medicinas y el uso de hospitales o cirugías, si bien es significativo en general, fue financiado principalmente por el paciente. Los autores realizan más cálculos para expandir este hallazgo al estimar el efecto directo del SIS sobre los gastos de bolsillo de los afiliados. De forma congruente, encuentran que la afiliación no incrementa el gasto en visitas al médico o por análisis, pero sí resulta en un incremento de 55% y 41% en el gasto por medicinas, y hospitales o cirugías, respectivamente.

Un estudio posterior de Carpio et al. (2020), usando la misma estrategia de identificación, estima el efecto de la afiliación al SIS sobre

el desempeño de niños en exámenes estandarizados de colegio. Ellos encontraron un efecto muy grande, así como significativo, en los resultados de las pruebas de los niños afiliados: un incremento de 0,9 y 1,4 desviaciones estándar en sus notas en Matemáticas y Lectura, respectivamente. Los autores realizan estimaciones adicionales para identificar los mecanismos de este efecto, y argumentan que se debe, en gran medida, a una mejora en la condición de salud del niño y sus padres.

Estos estudios sugieren que el SIS tiene un potencial muy alto de impacto, pues, aun con sus limitaciones, un pequeño incremento en opciones de salud es capaz de generar efectos positivos grandes en el bienestar. Sin embargo, el seguro actualmente se limita a atender y diagnosticar a los pacientes, y deja que obtengan por sus propios medios los medicamentos necesarios para recuperarse. En ese sentido, no es todavía un verdadero sistema de protección de salud básica universal. Regresando al diagnóstico de Seinfeld (2021), el SIS carece del financiamiento para ofrecer esa siguiente capa de protección. El autor estimó que, actualmente, el costo anual de atención por afiliado para el PEAS es de 805 soles, pero el gasto por persona derivado del presupuesto público es de 552 soles. Consecuentemente, debido a este déficit entre la demanda y la oferta pública, en la práctica el SIS es incapaz de atender al total de sus afiliados o de manera completa a quienes atiende.¹¹

356

B. Sistema de pensiones

El sistema de pensiones en el Perú cuenta, hoy en día, con dos regímenes contributivos. Primero, el SNP, un sistema de ahorro obligatorio administrado públicamente por la ONP, en el cual los aportes de los trabajadores, junto con el tesoro público, financian las pensiones de los jubilados. A principios de la década de 1990, el SNP estaba desfinanciado y el Gobierno no podía pagar a sus pensionistas sin incurrir en un gran déficit (Ortiz de Zevallos et al., 1999). Por esta razón, en 1993 se creó el SPP, basado en CIC, en el que cada individuo ahorra una parte de su ingreso laboral en una cuenta individual manejada por una AFP que rentabiliza los aportes.

Siguiendo a Casali y Pena (2020), podemos evaluar el desempeño en términos de protección social de nuestro sistema de pensiones mediante tres dimensiones: su grado cobertura –a qué proporción y grupos de la

11 Esta cifra no considera otras inversiones importantes para atender al volumen actual de afiliación, como los establecimientos de salud adicionales que serían necesarios para cerrar la brecha de infraestructura en salud, el personal adicional que se debería contratar, etcétera. Estas inversiones aún no han sido cuantificadas, pero son un punto urgente de la agenda de investigación en salud que se debe abordar próximamente.

población abarca–, su sostenibilidad y viabilidad financiera, y su suficiencia –si la pensión es un monto digno para el adulto mayor–. La cobertura es, quizás, el punto más álgido del sistema actual, y ambos componentes se desempeñan pobremente en este rubro, como ilustramos en los tres paneles del gráfico 7. En el panel A mostramos la proporción de afiliados de la población nacional a cada componente. Un sistema de pensiones completo debería acercarse lo más posible al 100%, teniendo a todos los trabajadores como aportantes activos y a los adultos mayores como pensionistas pasivos. En cambio, en el Perú, más de un 60% de la población no está afiliada a sistema de pensiones alguno.

En el Perú, el aporte al sistema de pensiones es exclusivo para trabajadores formales, por lo que estas cifras podrían explicarse por la informalidad. No obstante, no todos los afiliados aportan al SPP o reciben su pensión en el SNP. En el panel B, vemos que el índice de cotización en el SPP actualmente se sitúa alrededor del 40%, con un valle repentino durante los primeros meses de la pandemia, en los cuales el Gobierno exoneró los aportes a la AFP. Es decir, menos de la mitad de los aportantes afiliados activos cotizan todos los meses en el SPP. En el panel C, vemos una figura aún más problemática: el índice de cobertura de pasivos del SNP –en otras palabras, la proporción de adultos mayores afiliados que sí reciben una pensión– apenas era 25,4% en el 2016 y ha caído en más de 3 puntos porcentuales respecto a hace dos décadas. Es decir, solo uno de cada cuatro aportantes recibe su pensión en el SNP.

357

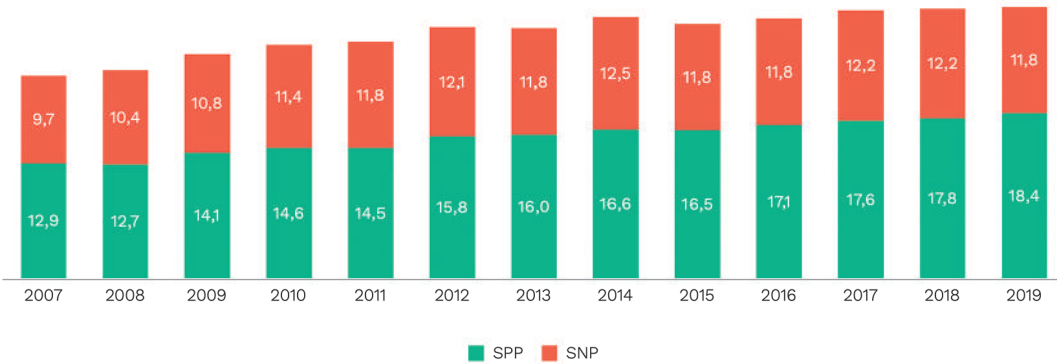
En definitiva, este es un problema de cobertura severo que incide especialmente en la población vulnerable, que no ha observado una trayectoria laboral continua y no recibe pensión del SNP por no cumplir con estos requisitos mínimos. La cobertura ha sido objeto de un debate intenso, en el cual se originaron las diversas propuestas (Olivera, 2016; Comisión de Protección Social, 2017; Casali y Pena, 2020) de pasar a un sistema con énfasis en la redistribución solidaria, que asegure una capa mínima de pensión universal para toda la población. Estas propuestas están en el centro de la discusión de reforma del sistema de pensiones actualmente.

La sostenibilidad financiera del SPP es asegurada por construcción porque la CIC está completamente a nombre del individuo y su pensión es autofinanciada. Sin embargo, cuando se discute sobre la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, surge una tensión con el SPP. Según Olivera (2016) y Casali y Pena (2020), el SPP ha erosionado la base contributiva y ha quebrado el mecanismo de redistribución principal del SNP. Debido al cambio voluntario de muchos aportantes del SNP al SPP, el sistema estatal progresivamente ha ido perdiendo contribuyentes que

Gráfico 7

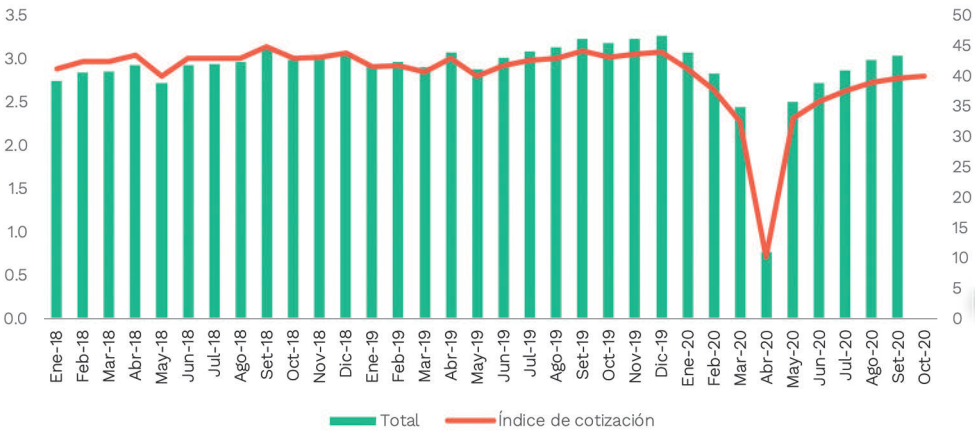
Afiliación al sistema de pensiones y cotización en el SPP

Panel A: Afiliados a pensiones según sistema (% de la población nacional)



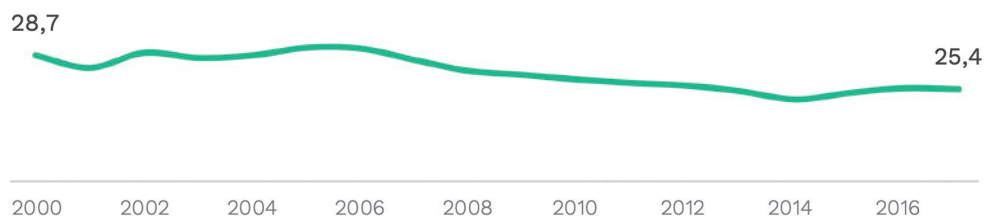
358

Panel B: Cotizantes en el SPP



Fuentes: Panel A, ENAHO; panel B, SBS; y panel C, Bernal (2020).
Notas: Sobre el panel B: El total de cotizantes se mide con el eje izquierdo, cuya unidad son millones de personas; por su parte, el índice de cotización se mide con el eje derecho y corresponde a la proporción de afiliados activos que cotizan durante el mes de referencia en el sistema.

Panel C: índice de cobertura de pasivos del SNP (%)



lo financien. En la actualidad, los nuevos trabajadores de altos ingresos casi en su totalidad se afilian al SPP desde el comienzo de su vida laboral, y progresivamente se pierden más fuentes de financiamiento para las pensiones del SNP. Ello hace que el Gobierno deba costear en una fracción considerable las transferencias por pensiones del SNP.¹² En suma, existe un costo financiero sustancial que parece haber incidido principalmente sobre el SNP.

Aun cuando existen dudas acerca de la capacidad del Estado para financiar las pensiones y la posibilidad de un quiebre del SNP, las cifras del balance financiero muestran un manejo responsable de las cuentas por parte de la ONP (gráfico 8, panel A). Ciertamente, en la década del 2000, hubo un déficit sostenido equivalente a 2% del PBI. A partir del 2007, el déficit relativo se fue reduciendo considerablemente, al punto de producir pequeños balances positivos en el 2017, en mayor medida debido a una reducción de las transferencias del tesoro hacia el SNP (Bernal, 2020).

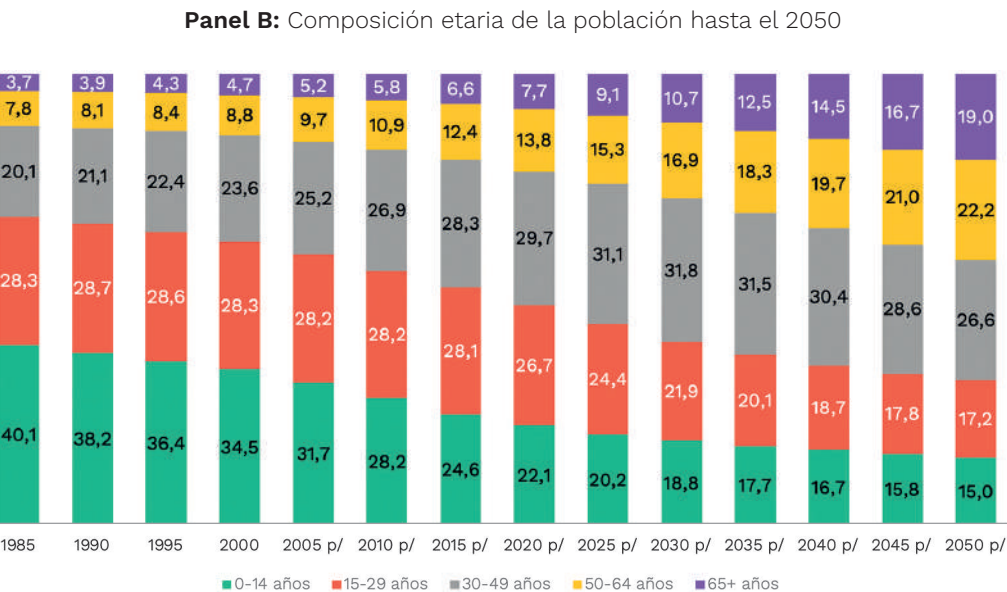
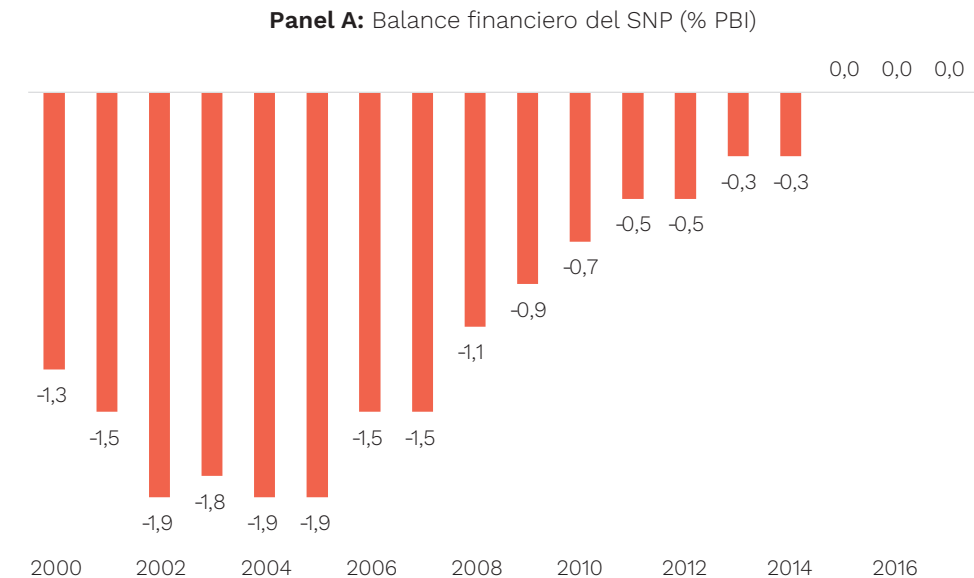
359

La principal preocupación que surge al pensar en la sostenibilidad de ambos sistemas es el envejecimiento progresivo de la población (gráfico 8, panel B). En el 2050, la población en edad de retiro legal (65 años a más) será casi un quinto; y la población en edad de retiro anticipado, poco más de 22%. La base de jóvenes que deberá ayudar a financiar las pensiones de la población mayor se contraerá. Desde el 2018, ya se ha observado que el número de pensionistas crece más rápido que el número de afiliados que aportan activamente al sistema (Bernal, 2020). Olivera (2016) estima que el sistema de pensiones total presenta una diferencia de 16 puntos porcentuales del PBI entre las reservas actuariales para pagar a los pensionistas (26% del PBI) y el valor presente de sus contribuciones (10% del PBI). Asimismo, esto incide en las cuentas financieras del Gobierno proyectadas a muy largo plazo: Bernal (2016 y 2020) estima que el gasto público por pensiones en el 2075 será de 6,3% y 6,17% del PBI,

¹² En el 2014, el 31% de las transferencias provinieron del gasto público.

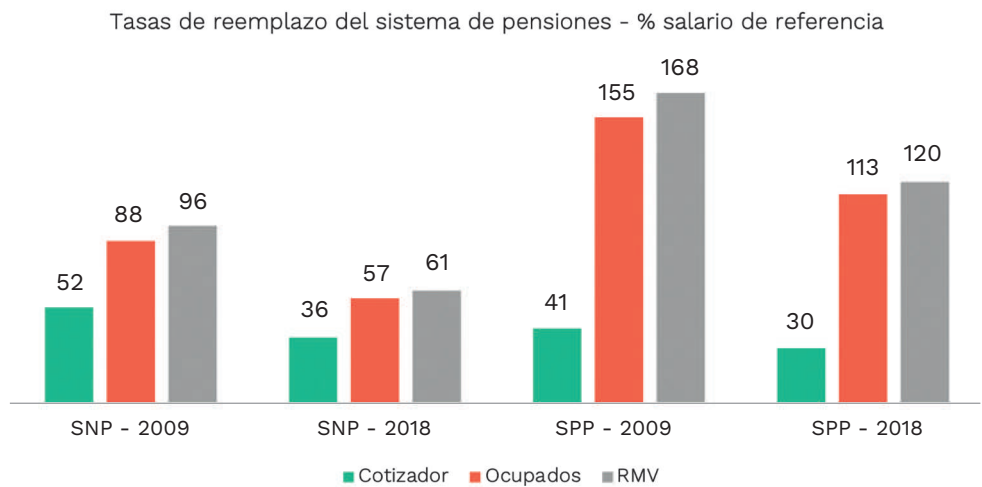
Gráfico 8

Sostenibilidad del sistema de pensiones



Fuentes: Panel A, Bernal (2020) y panel B, INEI (2001).
 Elaboración propia.
 Nota: Para el panel B, los años con p/ indican una proyección.

Gráfico 9
Suficiencia en el sistema de pensiones



Fuente: Elaborado sobre la base de Casali y Pena (2020), gráfico 14, p. 31.

respectivamente, mientras que Alonso et al. (2014) calculan que el valor presente de la deuda por el SNP hasta el 2050 representa 14% del PBI.

361

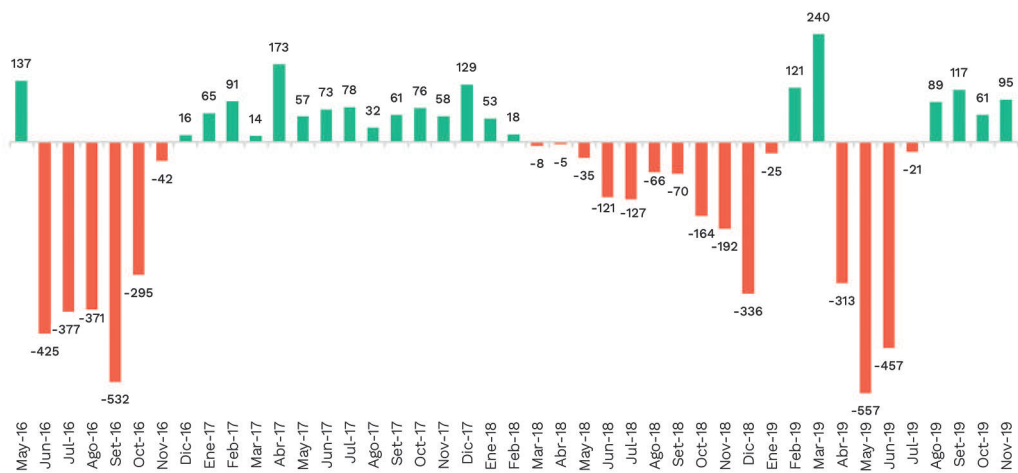
Para evaluar la suficiencia de las pensiones en ambos componentes, la tasa de reemplazo es el estadístico que mide el tamaño esperado de la pensión vitalicia como proporción de un flujo de ingreso de referencia. El gráfico 9 muestra tres variantes de las tasas de reemplazo para el SNP y el SPP por separado para los años 2009 y 2018. En verde, se muestra el valor de la pensión como fracción del cotizador promedio del sistema respectivo. Esta cifra es más alta en ambos años para el SNP, pero observamos que la pensión cubre a lo más el 50% del ingreso del trabajador promedio. Lamentablemente, esta tasa ha caído para ambos sistemas entre el 2009 y el 2018. Además, se evidencia que la pensión del SNP es alrededor de la mitad de la pensión del SPP cuando se toma como denominador al salario promedio de la población ocupada (rojo) o la remuneración mínima vital (gris). Los niveles de la tasa para el SNP muestran, además, que la pensión es menor que la RMV en general. Más aún, en cualquiera de estos se ve una caída sustancial de 30 a 40 puntos porcentuales de las tasas de reemplazo del 2009 al 2018. En suma, se puede hablar de un problema de suficiencia en el sistema, con mayor preocupación para el SNP.

Las tres dimensiones se han visto afectadas negativamente por la introducción consecutiva, durante la última década, de reformas al SPP

Gráfico 10

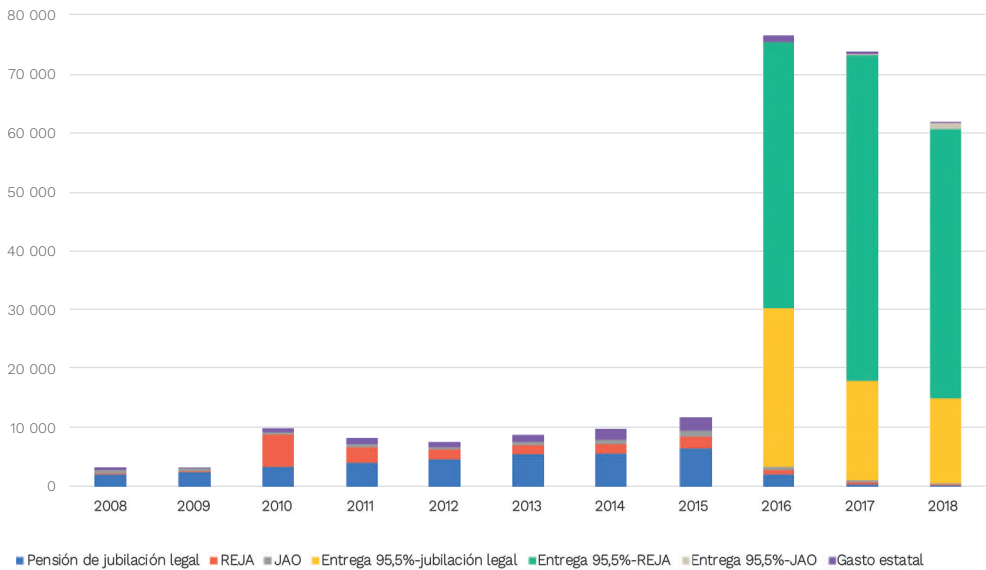
Efectos de REJA y el retiro del 95,5% de la CIC

Panel A: Flujo neto mensual de salidas del fondo de pensiones, 2016-2019 (millones de soles)



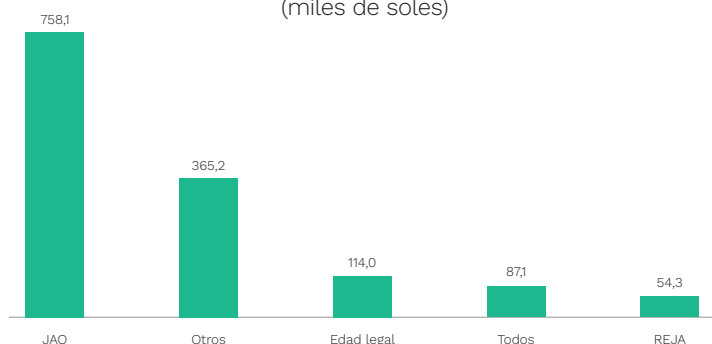
362

Panel B: Nuevos jubilados anuales del SPP por modalidad de jubilación



Fuente: Paneles A y C, Asociación de AFP (2020).
Elaboración propia. Panel B, SBS (2019).

Panel C: Retiro promedio del 95,5% de la CIC según modalidad de jubilación (miles de soles)



que o han tenido consecuencias negativas inesperadas o han desnaturalizado el propósito del sistema de pensiones (Casali y Pena, 2020). Sobre políticas con consecuencias negativas inesperadas, en el 2013, el SPP implementó un cambio en el sistema de cálculo de la comisión por administración de las pensiones.¹³ Bernal y Olivera (2020) demuestran que, a la larga, este cambio tuvo un efecto negativo en la riqueza pensionaria para el 63,1% de una muestra aleatoria de casi 65 000 afiliados.

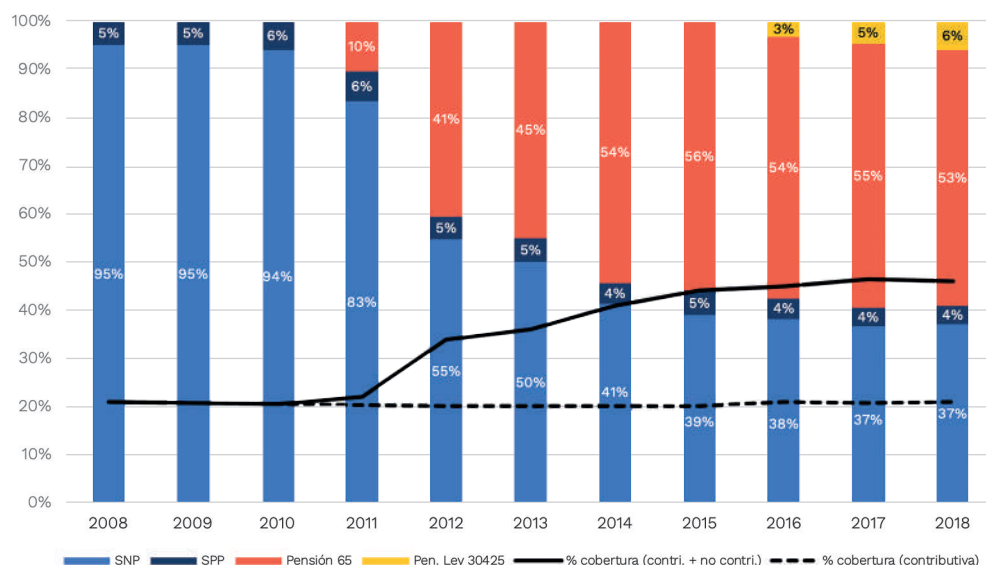
Desde el 2016 se incluyeron nuevas disposiciones que, fundamentalmente, socavan el principio de ahorro continuo para la vejez, como la utilización del 25% del fondo individual como garantía para la cuota inicial de un préstamo hipotecario, el retiro de hasta 95,5% de los fondos al momento inicial de la jubilación y el REJA. Este último permite acceder a una jubilación anticipada a hombres y mujeres con un mínimo de 50 y 55 años, respectivamente, que hayan estado en situación de desempleo por 12 meses continuos. Presentamos algunas estadísticas de los efectos desestabilizadores de este tipo de políticas en los tres paneles del gráfico 10, basados en el análisis de la Asociación de AFP (2020). Los flujos netos mensuales del SPP en el panel A muestran salidas sustanciales posteriores a la puesta en efecto de la Ley 30478 de mayo del 2016, que permitió a los jubilados por edad o por REJA retirar hasta el 95,5% de su CIC. En el 2017 se congeló el régimen, y por tanto se observan flujos netos positivos; pero para el 2019, cuando el REJA se hizo permanente, las salidas de entre 300 y 500 millones de soles duraron varios meses más.

Los paneles B y C completan la figura de lo que sucedió luego del 2016. En el panel B, se observa un salto anormal en el flujo de nuevos jubilados por todo motivo desde el 2016. En forma específica, la desagregación de modalidades de jubilación revela con claridad que, a partir de dicho año,

13 La comisión dejó de calcularse como una proporción del ingreso y pasó a calcularse sobre la base del balance de la pensión.

Gráfico 11

Evolución de la proporción de población adulta mayor con pensiones por régimen



Fuente: Casali y Pena (2020).

Notas: Las líneas negras sólidas muestran la cobertura total del sistema de pensiones para la población mayor de 65 años a lo largo del eje vertical; y la línea punteada, la cobertura de los dos regímenes contributivos. Por tanto, la diferencia entre ambas líneas muestra la contribución en puntos porcentuales de Pensión 65. Las barras muestran la composición de los pensionistas según el régimen del cual reciben su pensión.

virtualmente todos los jubilados deciden acogerse al retiro del 95,5%, ya sea que estén en edad legal, por JAO¹⁴ o por REJA. Evidentemente, esta salida resta liquidez y capacidad de inversión a las AFP. El panel C demuestra que, en el 2019, los retiros promedio del 95,5% son sumamente bajos, en particular en el REJA (54 400 soles) y el promedio total (87 100 soles). Esto suma preocupaciones a la suficiencia de las pensiones con las que cuentan los afiliados que retiran el 95,5%. Las preocupaciones empeoran al evaluar si los jubilados han sabido invertir su dinero para generar una perpetuidad estable o al menos tan buena como la que tendrían con su AFP.¹⁵

14 La JAO es una modalidad similar al REJA, en la medida en que permite el retiro anticipado de la población mayor de 55 años (masculina) y de 50 años (femenina). Pero, en el extremo opuesto del REJA, la JAO requiere que el pensionista cuente con un fondo mayor o igual que el 40% del promedio de remuneraciones y con al menos 72 meses de aporte en los últimos 10 años de trabajo antes de la solicitud. Es decir, las personas que se jubilan por JAO se encuentran en una posición financiera muy cómoda y tienen asegurada una pensión individual digna.

15 Del estudio de Bosch et al. (2017) realiza unas estimaciones crudas del uso del dinero del retiro de 95,5%. Calcula que, lamentablemente, el 14% consumió la totalidad de su fondo y

En adición a estos errores, actualmente, dadas las circunstancias de la pandemia, el SPP ha sido dinamitado con una serie de propuestas consecutivas que han permitido retirar fondos sustanciales de las CIC para dar liquidez a las personas durante la crisis económica. Incluso en la necesidad que impone la pandemia, estas propuestas no dejan de ser populistas y atentar contra las tres dimensiones claves de todo sistema de pensiones, y en la práctica lo convierten en un simple mecanismo de ahorro diferido. Al igual que la reforma del REJA o el retiro del 95,5% de la CIC, pero en órdenes de magnitud mayores, en el largo plazo estas propuestas dejarán en un vacío de desprotección a la futura población de adultos mayores.

De las tres dimensiones, la cobertura de ambos regímenes contributivos de empleo deja el mayor vacío en términos de protección social. Al respecto, Pensión 65 actúa para rellenar parcialmente este vacío de cobertura. Creado en el 2011, Pensión 65 actúa como un régimen no contributivo financiado enteramente por transferencias estatales. Su objetivo es asegurar una pensión bimestral de 250 soles a todos los adultos mayores en condición de vulnerabilidad. Las cifras oficiales muestran que Pensión 65 se ha convertido en un eje importante del sistema peruano. En el gráfico 11 se observa, en líneas punteadas y sólidas, la proporción de adultos mayores con pensiones contributivas y con cualquier pensión, respectivamente. El régimen contributivo casi no ha evolucionado en cobertura de pensiones –en el 2018%, continuaba estancado en 20%–, pero gracias a Pensión 65, casi 45% de la población cuenta con alguna pensión. En efecto, como muestran las barras de colores, la contribución de Pensión 65% ha crecido a pasos agigantados desde el 2011, cuando cubría al 10%, y hoy por hoy cubre al 53% de todos los pensionistas. Sin embargo, debemos anotar que (i) Pensión 65 es esencialmente un programa social y no un componente articulado del sistema de pensiones (SPP + SNP), y (ii) el nivel de la pensión (250 soles cada dos meses) no parece ser suficiente para dotar de una vida digna al pensionista. Así, pues, en materia de pensiones, aún queda un largo camino por recorrer y muchas estructuras que repensar.

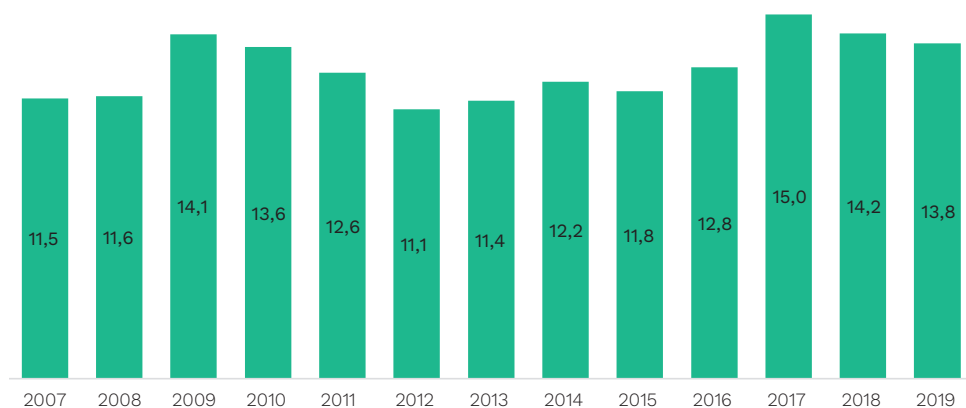
365

C. Mecanismos de protección ante el desempleo

En el Perú no existe un seguro de desempleo. Los mecanismos de protección del empleo están contenidos en la legislación laboral, que regula las relaciones asalariadas, e incluye restricciones a la desvinculación –es decir, el despido requiere “causa justa”–, así como mecanismos para paliar

quedó sin protección para la vejez. El 28% ahorró una parte, pero entre ellos, varios (38%) no recibieron interés y otros (32%) desconocen la rentabilidad de su inversión. El 9% lo ahorró todo, pero nuevamente una alta fracción (60%) desconoce su retorno.

Gráfico 12. Proporción de la PEA ocupada con CTS



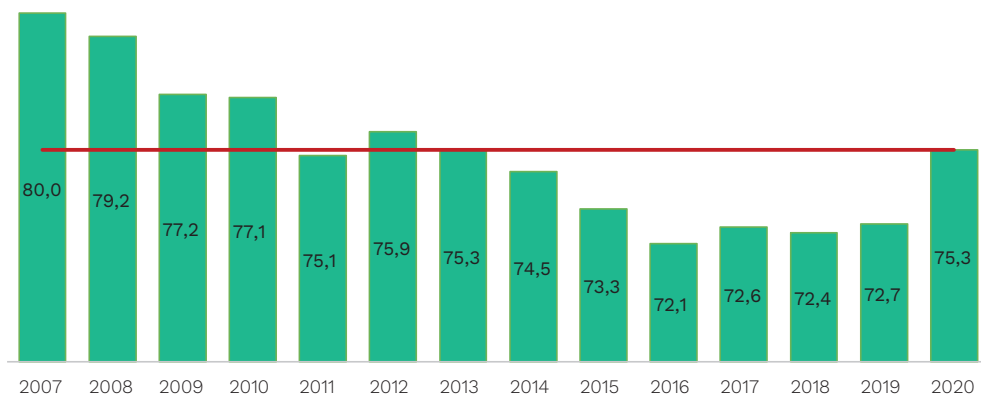
Fuente: ENAHO.
Elaboración propia.

366

episodios de desempleo y compensar el término de la relación. El mecanismo más cercano al seguro de desempleo es la CTS, aunque algunas de sus características lo diferencian conceptualmente. La CTS difiere de un seguro de desempleo, pues este último funge como un seguro ante una situación fuera del control del empleado: un despido, por ejemplo. La CTS es, en realidad, un ahorro forzado para los trabajadores con un empleo formal, que se acumula durante el tiempo de trabajo y se libera al momento del término de la relación laboral independientemente de la causa de esta finalización. Que solo aplique para los asalariados formales significa que únicamente una fracción muy reducida de la población ocupada accede a este beneficio. Según datos de la ENAHO (gráfico 12), apenas 13,7% de la población ocupada en el 2019 tenía acceso a una CTS. Entre el 2007 y el 2017, el porcentaje de la fuerza laboral con CTS ha estado acotado entre 11% y 15%. Más aún, la población en condición de pobreza o vulnerabilidad –más de la mitad en el país– es la que menos accede a contratos laborales y, por tanto, a CTS.

El obstáculo más obvio para establecer un seguro de desempleo eficiente es el mismo que causa la baja cobertura de la CTS: la alta informalidad. En efecto, la informalidad es la modalidad de trabajo más común en el Perú (gráfico 13). Aunque entre el 2007 y el 2019 la formalidad laboral se incrementó, actualmente tres de cada cuatro trabajadores son informales. Se pueden asociar a la informalidad diversos problemas –baja productividad, pobre estabilidad laboral, recaudación nula para el fisco, etcétera–, pero desde la perspectiva del seguro de desempleo, resulta administrativamente imposible asegurar a un trabajador informal contra

Gráfico 13. Tasa de informalidad (% PEA ocupada)



Fuentes: ENAHO, INEI (2020b) e INEI (2021).
Elaboración propia.

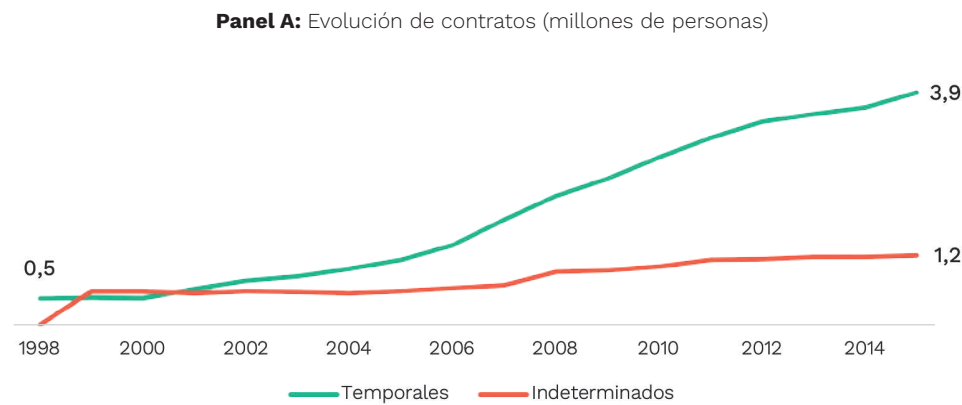
una terminación laboral inesperada, lo cual constituye una limitación fundamental para el potencial de cobertura del seguro. Más aún, luego de la pandemia, la tasa oficial de informalidad ha subido en 3 puntos porcentuales en tan solo un año. Esta erosión del escaso progreso logrado nos devuelve a los niveles de informalidad de inicios de la década pasada, entre el 2011 y el 2013. Pero la informalidad esconde aún más heterogeneidades: según la ENAHO, en el 2019, la tasa de informalidad urbana era cercana al 66%, así que 2 de cada 3 personas eran informales, lo cual sigue siendo alto incluso según estándares internacionales.¹⁶ En el ámbito rural, sin embargo, la tasa es mucho más alta, cercana al 95%, de tal forma que el trabajo formal es prácticamente inexistente.

367

Si bien la informalidad es el problema más grande y visible de cara a algún esquema de protección frente al desempleo, no es el único. La regulación del mercado laboral es profusa y, adicionalmente, determina el final de las relaciones de tal manera que, en oposición a su objetivo explícito de favorecer las de largo plazo, incentiva la inestabilidad mediante contratos por tiempo indefinido. En efecto, Jaramillo et al. (2017) documentan y analizan el impacto del fallo del 2001 del TC, que declaró inconstitucional el uso de la indemnización pecuniaria

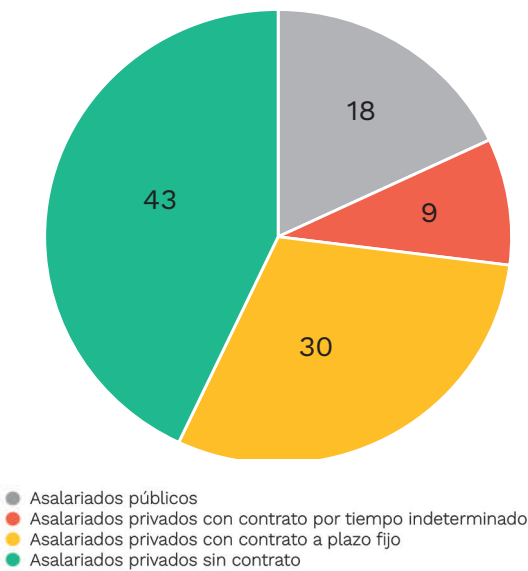
16 La Comisión de Protección Social (2017) compara la dupla de PBI per cápita y tasa de informalidad del Perú con el resto del mundo usando datos del Banco Mundial del 2012. Aun considerando la correlación negativa natural entre la riqueza de un país y su informalidad –calculada mediante su productividad–, la informalidad del Perú es 20 puntos porcentuales más alta de lo que predice su ingreso per cápita, lo que indica la presencia de factores estructurales de fondo.

Gráfico 14
Datos de la PEA asalariada en el Perú



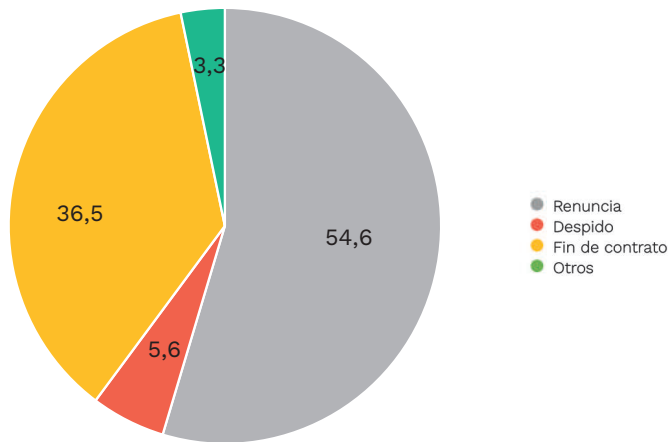
368

Panel B: Tipos de contratos en el 2019 (% asalariados)



Fuentes: Panel A: Jaramillo et al. (2017). Panel B: ENAHO. Elaboración propia.
Panel C: Comisión de Protección Social (2017). Elaboración propia.

Panel C: Causas del desempleo entre el 2010 y el 2016 (%)



como forma suficiente de reparar al trabajador luego de un despido. Los autores argumentan que esta política tuvo un efecto desprotector en el mercado laboral peruano, pues produjo un estancamiento en la evolución de los contratos por tiempo indeterminado y un crecimiento en el uso de contratos a plazo fijo (gráfico 14, panel A).

Como esta, diversas políticas bien intencionadas –pero vacías de evidencia a su favor– han generado, en primer lugar, una baja tasa de asalariamiento. Así, a diferencia de las economías desarrolladas, donde la gran mayoría de la fuerza laboral es asalariada (94% en Estados Unidos, 85% en la Unión Europea), la fuerza laboral peruana está dividida en similar proporción entre trabajadores asalariados e independientes. La proporción de trabajo asalariado del país (45%) se encuentra incluso por debajo de la de sus pares con menores niveles de producto por habitante, como Guatemala (60%), Paraguay (58%) o El Salvador (63%), o de otros más comparables con el Perú, como Chile (72%), Colombia (50%) o México (68%).

Por otro lado, también hay un exceso de informalidad: 20 puntos porcentuales por encima del promedio de países de la región. El tercer efecto es el incremento sostenido en la preferencia por contratos temporales. El panel B del gráfico 14 muestra que, en el 2019, los asalariados con contratos a plazo fijo y sin contrato constituían el 73% de la población asalariada. Los asalariados públicos –que se manejan con su propio régimen laboral, complejo, pero estable– representaban el 18%; y los asalariados con contrato indeterminado, apenas el 9%. Esto es un problema, pues el seguro de desempleo solo se podría aplicar a contratos con fecha de terminación incierta.

Más aún, el conjunto de medidas que criminalizan el despido ha conseguido, como se muestra en el panel C, que su uso para terminar relaciones laborales sea limitado, apenas en 5,6% de la finalización de contratos. En cambio, más de la mitad de contratos se termina por voluntad del trabajador; y 36,5%, por la fecha natural de término del contrato. Con esto se evitan las complicaciones legales de un despido.

Una derivación adicional está asociada a las altas tasas de rotación en el mercado laboral peruano comparadas con las de países extranjeros. Como muestra el informe de la Comisión de Protección Social (2017), las tasas de salida del desempleo (cerca al 15%) son bajas, similares a las de países europeos como España, pero la tasa de entrada al desempleo (cerca al 5,5%) es alta como la de Estados Unidos, donde el despido no está regulado. Como muestran Jaramillo y Campos (2021), la alta entrada al desempleo se debe al extendido uso de los contratos a plazo fijo. Debido a esta intensa rotación, un sistema de protección contra el desempleo sería aún más difícil de financiar y gestionar.

En suma, la baja PEA asalariada, la extendida informalidad y el limitadísimo uso de contratos por tiempo indeterminado, en conjunto, determinan que, por el momento, en el Perú sea inviable un seguro de desempleo. Su viabilidad no es posible sin una profunda reforma del disfuncional mercado laboral.

370

3. Hacia un sistema de protección social universal

La protección social que tenemos actualmente se basa en un modelo bismarckiano, en el que el aseguramiento depende de la condición laboral del trabajador; es decir, de si se encuentra o no ocupado en un empleo formal. Este esquema ha sido suplementado por un conjunto de intervenciones limitadas, dispersas y fragmentadas. Con la pandemia, hemos observado cómo un *shock* de la demanda –y de la oferta de actividades no esenciales– puede tener un impacto devastador en el empleo formal e informal, y hacer visible la precariedad de los mecanismos de protección social existentes. Además, por la larga trayectoria de informalidad en el país sabemos que condicionar la protección social de los peruanos a la formalidad es excluyente.

Más aún, la ausencia de un diseño adecuado de la protección social está en la base de las restricciones al crecimiento y desarrollo económico de países como el nuestro, en los que predomina la informalidad y un crecimiento anémico de la productividad (Levy y Cruces, 2021). La protección social está asociada tanto a las políticas redistributivas (impuestos

y transferencias) como a aquellas que gobiernan las relaciones laborales. Estas políticas determinan las decisiones de los individuos de formar empresas, trabajar como asalariados, autoemplearse o estar desempleados, así como la distribución de empresas por tamaño, el tipo de contratos laborales que usan (o evitan usar), los ingresos y el acceso a la protección social. Vista así, la protección social no es un elemento que puede adicionarse para complementar el entorno económico, sino, más bien, un condicionante de los resultados económicos y sociales. Así, reformar el acceso a la protección social requiere una reforma del mercado laboral, así como de las políticas tributarias y de transferencias, y parece ser, al mismo tiempo, un paso ineludible para tener una economía más sana y un crecimiento económico sostenible. De este modo, hay un argumento incluso más fuerte para poner en el centro de la discusión pública la creación de un sistema de protección social universal.

La protección debe cubrir a todos los peruanos y residentes en el país, y no depender del estatus laboral del individuo. ¿Cómo abordar semejante reto? ¿Qué ruta parece la más aconsejable, dadas las características del país?

El primer paso es identificar los riesgos frente a los que se deben ofrecer coberturas. Aquí hemos señalado los tres más importantes: salud, vejez y desempleo. Algunos otros están asociados a los anteriores, pero son más específicos a la condición laboral, como, por ejemplo, accidentes de trabajo o invalidez. Otros son riesgos más sistémicos o correlacionados como, por ejemplo, los asociados a los efectos sociales de epidemias como el COVID-19. Quizás, sin embargo, el más frecuente en un país como el nuestro –y crecientemente, debido al cambio climático– son los desastres naturales, que afectan de manera fuertemente diferenciada a los hogares de mayores y menores recursos.

El siguiente paso está relacionado con el diseño institucional del nuevo sistema. Actualmente, la escasa protección social que se ofrece proviene de una mezcla ineficiente de (i) cobertura vía empleo formal de muy limitado alcance y, más bien, excluyente; y (ii) un conjunto de intervenciones dispersas, que por sí solas pueden ser eficaces en aliviar la pobreza, pero sistémicamente son inconsistentes con una economía formal creciente y más productiva. Esta arquitectura debe ser repensada.

Es clave lograr un acuerdo amplio sobre los principios que deben guiar este diseño. El primero debe ser la universalidad. Se tiene que asegurar un paquete de servicios que llegue con similar calidad a todos los ciudadanos. Un arreglo organizacional en esta dirección es que sea un

solo programa el que provea la cobertura para cada uno de los riesgos. El segundo principio es que se debe evaluar el “paquete” completo, al menos en las siguientes dimensiones: cobertura eficaz y eficiente del riesgo, alineación con el crecimiento económico y sostenibilidad fiscal. Un gran riesgo es continuar extendiendo beneficios a grupos específicos, sin abordar las reformas necesarias para hacerlos sostenibles y proveer el entorno que permita mejorar los ingresos en el tiempo.

El tema del financiamiento, por supuesto, es clave. Es cierto que se debe contar con recursos que ya ahora forman parte del gasto social del Estado. Sin embargo, es claro que este tipo de iniciativa genera demandas fiscales sustantivas. No tenemos muchos estimados del costo de una reforma de esta envergadura. La propuesta que realizó la CRPS en el 2017 señalaba un costo del aseguramiento universal en salud según el PEAS vigente en dicho momento, de 1,9 puntos del PBI. Por otro lado, se reducirían contribuciones que actualmente son cargadas a la relación laboral, lo que permitiría una mayor formalidad. Es claro que se necesita un análisis detallado sobre la base de propuestas también detalladas. La que hizo la CRPS, hasta el momento insuficientemente discutida, es un buen punto de partida para el trabajo de diseño.

372 En el plazo inmediato, quizás el tema con el que se podría comenzar es la salud, ya que es el servicio que más presente tienen los ciudadanos, en el que las brechas son más evidentes y en el que ha habido más avances hacia una cobertura universal. Desde su creación, el SIS ha ido incrementando su cobertura y más recientemente se ha expandido a todas las personas que no cuenten con otro seguro. En efecto, el Decreto de Urgencia 017-2019 establece la afiliación del SIS de todo ciudadano residente del país que no cuente con seguro de salud. Sin embargo, como detallamos aquí, la afiliación nominal a un seguro de salud –sobre todo al SIS– no garantiza una cobertura efectiva. Asegurarla requiere financiar la implementación completa del PEAS, así como el fortalecimiento del primer nivel de atención y otras reformas de gestión, como las sugeridas en Seinfeld (2021).

El incremento de los recursos debe ir acompañado por un esfuerzo para unificar el financiamiento de la salud: que deje de estar ligada a la nómina y a contribuciones asociadas, y solo sea financiada mediante impuestos generales. Para ello resulta indispensable crear un sistema de salud también unificado, en el cual el SIS, EsSalud y el sector privado se complementen mutuamente, y el ciudadano tenga opciones convenientes de acuerdo con su condición de salud. Un paso evidente en esta dirección es integrar los servicios del sistema público con los de EsSalud. Este es un tema indispensable, pero no sencillo.

En el caso de la universalización de las pensiones y la protección contra el desempleo, el vínculo con el mercado laboral es incluso más directo. Así, en cuanto a esta última, el mercado laboral actual hace inviable un seguro de desempleo porque muy pocos trabajadores cuentan con un contrato por tiempo indefinido. En efecto, la mitad de los trabajadores asalariados carece de un contrato, y entre aquellos que lo tienen, cuatro de cada cinco son temporales. Asimismo, hay un exceso de trabajadores independientes y microempresas. Una profunda reforma laboral es indispensable para sustituir los ineficientes y excluyentes mecanismos actuales por un entorno de mayor protección efectiva, formalidad y creciente productividad e ingresos. ●

Referencias bibliográficas

Asociación de AFP (2020). *El Sistema Privado de Pensiones en el entorno del retiro del 95,5% en el Perú*. AAFP.

Alonso, J., Sánchez, R. y Tuesta, D. (2014). Un modelo para el sistema de pensiones en el Perú: diagnóstico y recomendaciones. *Estudios Económicos*, 27, 81-98.

Banco Mundial (2021). *World Development Indicators*.

Bando, R., Galiani, S. y Gertler, P. (2020). The effects of noncontributory pensions on material and subjective well-being. *Economic Development and Cultural Change*, 68(4), 1233-1255.

Banerjee, A. V. y Duflo, E. (2011). *Poor economics: a radical rethinking of the way to fight global poverty*. Public Affairs.

Bernal, N. (2020). *El sistema de pensiones en el Perú. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Santiago de Chile: CEPAL.

Bernal, N. (2016). Los gastos públicos en pensiones en América Latina y sus proyecciones al año 2075: evidencia de Chile, Perú, Colombia y México. *Apuntes*, 43(79), 79-128.

Bernal, N. y Olivera, J. (2020). Choice of pension management fees and effects on pension wealth. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 176, 539-568.

Bernal, N., Carpio, M. A. y Klein, T. J. (2017). The effects of access to health insurance: evidence from a regression discontinuity design in Peru. *Journal of Public Economics*, 154, 122-136.

Bitrán Asociados (2009). *Impact of health insurance on access to health services, health services use and health status in the developing world*. Global Health Financing Initiative y The Brookings Institution.

Bosch, M., Caballero, G. y Keller, L. (2017). *Los efectos de la Ley 95,5%*. BID.

Carpio, M. A., Gómez, L. y Lavado, P. (2020). *Does social Health insurance spillover to student performance? Evidence from an RDD in Peru*. Working Papers 178, Asociación Económica Peruana.

Casali, P. y Pena, H. (2020). *El futuro de las pensiones en el Perú. Un análisis a partir de la situación actual y las normas internacionales de trabajo*. OIT.

Cavero, D. y Ruiz, C. (2016). *Do working conditions in young people's first jobs affect their employment trajectories? The case of Peru*. OIT.

Comisión de Protección Social (2017). *Propuestas de reformas en el sistema de pensiones, financiamiento en la salud y seguro de desempleo*. R. M. 017-2017-EF/10.

De Andrade, G. H., Bruhn, M. y McKenzie, D. (2013). *A helping hand or the long arm of the law? Experimental evidence on what governments can do to formalize firms*. BM.

De Giorgi, G., Ploenzke, M. y Rahman, A. (2018). Small firms' formalization: the stick treatment. *The Journal of Development Studies*, 54(6), 983-1001.

374 De Mel, S., McKenzie, D. y Woodruff, C. (2013). The demand for, and consequences of, formalization among informal firms in Sri Lanka. *American Economic Journal: Applied Economics*, 5(2), 122-150.

Díaz, J. J. y Rosas-Shady, D. (2016). *Impact evaluation of the job youth training program Projoven*. BID.

Díaz, J. J. y Jaramillo, M. (2006). *An evaluation of the Peruvian 'youth labor training program'*. Projoven. BID.

Francke, P. (2013). *Perú: Seguro Integral de Salud y los nuevos retos para la cobertura universal*. BM.

INEI (2021). *Comportamiento de los indicadores de mercado laboral a nivel nacional*.

INEI (2020a). *Perú: estimación de la vulnerabilidad económica a la pobreza monetaria. Metodología de cálculo y perfil sociodemográfico*.

INEI (2020b). *Producción y empleo informal en el Perú. Cuenta satélite de la economía informal 2007-2019*.

INEI (2001). *Perú: estimaciones y proyecciones de población, 1950-2050*.

Jaramillo, M. (2013). *Is there demand for formality among informal firms: evidence from microfirms in downtown Lima*. GRADE.

Jaramillo, M. y Campos, D. (2021). *Dinámica del mercado laboral en el Perú*. GRADE.

Jaramillo, M., Almonacid, J. y De la Flor, L. (2017). *Los efectos desprotectores de la protección del empleo: el impacto de la reforma del contrato laboral del 2001*. GRADE.

Katz, L., Roth, J., Hendra, R. y Schaberg, K. (2020). *Why do sectoral employment programs work? Lessons from WorkAdvance*. National Bureau of Economic Research.

Levy, S. y Cruces, G. (2021). *Time for a new course: an essay on social protection and growth in Latin America*. UNDP LAC Working Paper 24. Background Paper for the UNDP LAC 2021 Regional Human Development Report.

MEF (2021). *Informe pre-electoral 2016-2021*.

Neelsen, S. y O'Donnell, O. (2017). Progressive universalism? The impact of targeted coverage on health care access and expenditures in Peru. *Health Economics*, 26(12), e179-e203.

Ñopo, H. (2021). *Políticas de protección social y laboral en el Perú. Una espiral de buenas intenciones, malos resultados y peores respuestas*. Documento de Investigación, 115. GRADE

Olivera, J. (2016). Evaluación de una propuesta de sistema de pensiones multipilar para Perú. *Apuntes*, 43(78), 9-40.

Ortiz de Zevallos, G., Eyzaguirre, H., Palacios, R. M. y Pollarolo, P. (1999). *La economía política de las reformas institucionales en el Perú: los casos de educación, salud y pensiones*. BID.

Petrera Pavone, M. y Jiménez Sánchez, E. (2018). Determinantes del gasto de bolsillo en salud de la población pobre atendida en servicios de salud públicos en Perú, 2010-2014. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 42, e20.

SBS (2019). El dilema del REJA. *SBS Informa. Boletín Semanal 2*.

Seinfeld, J. (2021). Salud desde la prevención y cuidados médicos cercanos. *Propuestas del Bicentenario. Rutas para un país en desarrollo*. Penguin Random House.

Torres, J. (2019). *¿El Seguro Integral de Salud reduce la vulnerabilidad de los hogares peruanos? Análisis usando data panel de 2004 a 2017*. CIES.

Torres, J. y Salinas, C. (2008). Impacto laboral potencial del acceso a Pensión 65. *Economía y Sociedad*, 89, 22.

Videnza Consultores (2021). *Propuestas del Bicentenario*.



Políticas públicas e interculturalidad en el Perú: ¿cómo avanzar en la agenda de la identificación étnica desde el Estado?



Néstor Valdivia

1. Interculturalidad, estadísticas étnicas y Censo 2017

La inclusión de la pregunta de autoidentificación étnica en el Censo 2017 constituyó un hito en el proceso de construcción multicultural del Estado peruano, cuyos inicios se remontan a la década de 1990, pero cuya consolidación se produjo sobre todo a partir del 2000. Sobre la base del desarrollo de una institucionalidad intercultural (Abanto, 2011; Balarin, 2012; Correa, 2011), durante las dos últimas décadas, el Estado tomó varias iniciativas de reconocimiento y atención a los derechos de las poblaciones indígena y afroperuana.

377

Los avances han sido diversos, pero se han ubicado sobre todo en el marco legal normativo. Además, si se toma en cuenta que hablamos de un periodo de dos décadas, concluiremos que se trata de una transformación paulatina, lenta y parcial. A este panorama se agregan los problemas de gestión derivados de la inestabilidad política y los cambios de los últimos años en el Ejecutivo.

Los principales logros del periodo 2000-2020, en el caso de la agenda indígena, fueron la creación de organismos públicos especializados en la atención de sus demandas y problemas –desde la CONAPA hasta la actual DGPI del MINCU, pasando por el INDEPA–, y también las normas de revalorización de las lenguas indígenas y el marco legal orientado al desarrollo de la EIB. De modo complementario, debe mencionarse la Ley de la Consulta como consecuencia de la implementación del Convenio 169 de OIT.

En el caso de la población afroperuana, destacan algunos gestos de reconocimiento de su aporte a la nación peruana –como el Perdón Histórico y el Mes de la Cultura Afroperuana–, la aprobación del PLANDEPA y la creación de la DAF en el MINCU.

De modo general, en los últimos años debe mencionarse la promulgación de normas orientadas a la lucha contra el racismo y la discriminación, así como el fortalecimiento de la agenda intercultural del Estado a partir de la promulgación, en el 2015, del D. S. 003-2015-MC, que estableció la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural.

En un contexto internacional signado por el multiculturalismo, el resurgimiento de movimientos étnicos y la vigencia de un conjunto de reivindicaciones propias de los grupos indígenas y afrodescendientes, la idea de registrar la identidad étnico-cultural de estas poblaciones en las estadísticas oficiales llegó al Perú hace menos de dos décadas. El propósito de esta agenda –impulsada por organismos multilaterales como la ONU, la OEA, la OIT, el BM, el BID y el CELADE como División de Población de la CEPAL– ha estado asociado al reconocimiento de la diversidad, la necesidad de visibilización de las poblaciones indígenas y afrodescendientes, y la voluntad de afirmar su propia identidad, pero también a la inclusión socioeconómica, que planteaba la necesidad de operacionalizar la identificación de esos grupos para implementar políticas públicas a su favor.

La inclusión de la variable étnica en el Perú se produce por primera vez en la ENAHO del 2000, con asesoría del BM, con un formato y unas categorías que básicamente se han mantenido hasta hoy. Dos años después –el 8 de julio del 2002– se promulgó la Ley 27778, que establecía la “incorporación de la medición del componente étnico en la ejecución de los Censos de población y vivienda”. Sin embargo, recién en el 2013 se conforma el CTIEE, con la coordinación técnica del INEI,¹ y se inicia el debate acerca de cómo incluir una pregunta de autoadscripción étnica con miras al Censo Nacional. En el 2017 se lleva a cabo el primer Censo Nacional que incorpora ese tipo de pregunta, lo cual reveló el retraso del Perú respecto de otros países de la región.²

1 Sobre el desarrollo de esta experiencia, en la que GRADE jugó un importante papel, véase http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/LIBROGRADE_DIALOGOS1.pdf, y https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1460/libro.pdf

2 Para brindar una idea general sobre los datos obtenidos en la pregunta de autoadscripción étnica del Censo 2017, se adjunta el anexo 1 (véase <http://www.grade.org.pe/publicaciones/el-peru-pendiente-ensayos-para-un-desarrollo-con-bienestar/>). Antes que una descripción exhaustiva de resultados, se ofrece una visión crítica de algunos temas que surgen a partir de un análisis preliminar.

La incorporación de la variable *etnicidad* en las encuestas y censos del Perú generó bases de datos valiosísimas para la investigación académica. Sobre esa data se desarrollaron nuevos enfoques conceptuales y metodológicos, que permitieron generar evidencia empírica de las denominadas “brechas étnicas” características de la sociedad peruana.

Al mismo tiempo, esta decisión –en apariencia puramente técnica– marcó una forma distinta de abordar la multiculturalidad en el Perú y el inicio de una nueva etapa en la implementación de las “políticas de nombramiento” del Estado peruano –vale decir, la categorización étnica, cultural y racial reconocida formalmente mediante los ejercicios censales oficiales–. Como ha ocurrido en otras sociedades, el conteo y la medición de la etnicidad a cargo del Estado peruano cumple una doble función política: el reconocimiento de derechos –identidad, lengua, cultura, etcétera–, y la identificación de los grupos étnicos para atenderlos mediante las políticas públicas –a través de programas sociales, acciones afirmativas o reconocimiento de derechos como la consulta previa, entre otros–.

El enfoque de las “estadísticas étnicas” fue parte de las propuestas del multiculturalismo propugnado desde los organismos internacionales. CELADE fue uno de los principales impulsores de dicha agenda en el ciclo de censos nacionales que los países de América Latina y el Caribe llevaron a cabo desde la década pasada, en el que el Perú se insertó tardíamente.

379

En ese sentido, se trata de una agenda nueva para el Estado peruano. Los avances de los últimos años han respondido a iniciativas, demandas y lógicas sectoriales e institucionales diferentes. Resulta evidente que esos avances se han producido de modo desordenado y desarticulado, mediante definiciones que responden a sectores, instrumentos metodológicos y fines estadísticos diversos. No siempre se ha logrado una unidad conceptual mínima en las definiciones usadas y las formas de operacionalización propuestas.³

Hasta la realización del Censo 2017,⁴ el Estado peruano había venido “midiendo” la etnicidad según formas o clasificaciones distintas. Por eso,

3 Más allá del trabajo desarrollado por el CTIEE, no se ha producido en el país un amplio debate –en el que estén involucrados los entes rectores estatales vinculados a la problemática– acerca de distintos aspectos conceptuales, técnicos y metodológicos de las denominadas “estadísticas étnicas” ni tampoco sobre el sentido de una estandarización de formatos e instrumentos técnicos, y menos aún sobre el uso de la “data étnica” para la construcción de políticas públicas.

4 Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas, equivale a Censo 2017.

la introducción de la pregunta censal de autoidentificación étnica puede brindar una oportunidad para pensar en cómo estandarizar esta variable en los registros del Estado, en los distintos sectores, y en los diferentes niveles e instancias de gobierno, o al menos en lograr una mayor coherencia conceptual y metodológica para articular bases de datos. Como se observa en el anexo 2 (véase <http://www.grade.org.pe/publicaciones/el-peru-pendiente-ensayos-para-un-desarrollo-con-bienestar/>), durante las últimas dos décadas se han realizado ensayos parciales para incorporar preguntas de identificación étnica con algunas variantes particulares. Tal es el caso de las ENDES del 2007 y 2008, en cuyos cuestionarios se incluyó una pregunta de autoidentificación étnica, pero de opciones múltiples (simultáneas), así como algunas preguntas referidas a marcadores de lengua y de vestimenta (Valdivia, 2007).

Excepto ese tipo de encuestas en las que se realizaron algunas “innovaciones” en el marco de proyectos específicos de colaboración con investigaciones académicas, en general, el INEI ha seguido el enfoque predominante tanto para el Censo Nacional como para otras encuestas sectoriales del Estado peruano: aplicar el patrón de la autoidentificación étnica como criterio de representación (INEI 2018c).

380 Como se deduce de la lectura del anexo 2 (véase <http://www.grade.org.pe/publicaciones/el-peru-pendiente-ensayos-para-un-desarrollo-con-bienestar/>), las distintas fuentes de etnicidad usadas por el Estado peruano revelan una disparidad de enfoques y formas de medición. Surge, así, la interrogante acerca de si es o no necesario evaluar –y debatir tanto en el ámbito académico como en el de política pública– las definiciones conceptuales y los criterios metodológicos que permitan estandarizar las categorías y mediciones.

Se esperaba, entonces, que la realización del Censo 2017 –en el que se “validaba” la pregunta de autoidentificación– implicara el establecimiento de un marco de estandarización conceptual y metodológica cuya evaluación está pendiente. Pero, en general, el periodo posterior al Censo estuvo marcado por la desactivación del CTIEE, la ausencia de información y la inactividad de los principales actores que habían contribuido a preparar el Censo.

Esta sensación de agenda inconclusa parece predominar entre los actores que formaron parte del proceso preparatorio del Censo 2017. Como señala la representante de una de las organizaciones indígenas que participaron en el CTIEE: “Desde el Censo 2017, se esperaba una

progresiva y sostenida inclusión de la variable étnica. El Censo en sí mismo presentó la oportunidad para que el Estado generara el debate sobre su necesidad ante los cuestionamientos sobre su utilidad. Posteriormente al Censo, el tema no fue abordado públicamente” (entrevista a Tarcila Rivera, Chirapaq).

2. La incorporación de la variable étnica en los registros administrativos del Estado: avances y limitaciones de una agenda en desarrollo

En el 2015, mediante el D. S. 003-2015-MC, se aprobó la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural que comprendió cuatro ejes: fortalecimiento de la capacidad de gestión intercultural del Estado peruano, reconocimiento positivo de la diversidad cultural y lingüística,



Néstor Valdivia

Néstor ha trabajado en proyectos de desarrollo e investigación sobre la problemática de la pequeña empresa. Además, ha llevado a cabo estudios sobre educación técnica, formación profesional y capacitación laboral. Sus investigaciones actuales se enfocan en la gestión del sistema educativo en el contexto de la descentralización política y en la problemática de la discriminación hacia la población indígena y afrodescendiente en nuestro país, así como su exclusión. Ha explorado este tema desde la perspectiva de los procesos de interculturalidad y la construcción de las identidades étnicas en el Perú, incluyendo el análisis de su registro estadístico. Es investigador asociado de GRADE en las áreas de Pobreza y Equidad; Educación y Aprendizajes; Empleo, Productividad e Innovación y, finalmente, Etnicidad, Género, Ciudadanía y Derechos.

Néstor realizó estudios de doctorado en Sociología en El Colegio de México y cuenta con una licenciatura en Sociología por la PUCP.

eliminación de la discriminación étnico-racial, e inclusión social de los pueblos indígenas y la población afroperuana.⁵

Asimismo, la Política Nacional de Cultura al 2030, aprobada mediante el D. S. 009-2020-MC, establece como lineamiento específico de su Objetivo Prioritario 1 la necesidad de desarrollar estrategias para incorporar la pertinencia cultural en los servicios que brinda el Estado.

Con estos antecedentes normativos, en mayo del 2020 se expidió el D. S. 005-2020-MC, que aprueba los *Lineamientos para la incorporación de la variable étnica en los registros administrativos de las entidades públicas, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19*. Esta norma señala que el MINCU es el ente rector encargado del seguimiento y monitoreo de la incorporación de esa variable, con la finalidad de asegurar la calidad de los datos remitidos sobre la base de “la correcta codificación de las categorías de respuesta de la misma y el análisis de consistencia de la información producida” (numeral 7.4).

382 Esta norma se expide como un complemento de los *Lineamientos técnicos para garantizar la pertinencia y adecuación cultural en la atención de los pueblos indígenas u originarios, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19*, aprobados por el D. S. 004-2020-MC en la misma fecha. Tiene carácter de obligatorio cumplimiento para todas las entidades públicas, de los tres niveles de gobierno, en cuyos territorios se ubican pueblos originarios e indígenas que requieren “atención indispensable y urgente” en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno.

El D. S. 005-2020-MC constituirá el primer paso para la puesta en marcha de la agenda pendiente de las estadísticas étnicas. Al igual que el D. S. 004-2020-MC, está dirigido a las entidades públicas de los tres niveles de gobierno “que brindan servicios y realizan acciones para la protección y atención de los pueblos indígenas u originarios, en el marco de la Emergencia Sanitaria declarada por el COVID-19”. La norma establece que el MINCU, en el marco de sus competencias, es responsable de “difundir, brindar asistencia, realizar seguimiento y monitoreo” de la implementación de los lineamientos para la adecuación del registro administrativo, la identificación del registro administrativo para incorporar la variable étnica y la incorporación de preguntas de pertenencia étnica.

5 Tomando como referencia la Política Nacional de Cultura, el VMI del MINCU viene preparando una norma que reemplazará a este decreto, con el propósito de implementar la política intercultural con instrumentos efectivos de gestión –metas e indicadores más claros–. A partir de su promulgación se planteará una nueva estrategia para transversalizar el enfoque intercultural.

Los lineamientos contienen algunos anexos en los que se incluye una propuesta de preguntas opcionales sobre pertenencia étnica y lengua materna de la población, además de una lista de los pueblos indígenas u originarios y sus lenguas. La propuesta sobre pertenencia étnica incluye tres opciones o alternativas de preguntas.⁶ Una de ellas es idéntica a la pregunta 25 del Censo, y las otras dos presentan variaciones tanto en su formulación o fraseo de entrada –por ejemplo, en una se dice “De acuerdo a sus prácticas cotidianas y formas de vida, usted se sentiría parte de:”– como en las opciones de respuesta –en una se incluye la categoría “pueblo indígena u originario andino”, y en otra se dejan opciones referidas a indígenas y afroperuanos, además de “otro grupo étnico”–. Un esquema similar se usa en la pregunta sobre lengua materna, en la que se ofrecen tres alternativas de preguntas.

El D.S. 005-2020-MINCU está sustentado en un enfoque de priorización de la población indígena. Si bien se establece el uso de la variable étnica –que incluye otras categorías no indígenas–, en sus “considerandos” la norma hace referencia explícita al D. L. 1489 e incluso al Convenio 169 de la OIT.⁷

Lo que explica esta diferenciación prioritaria es que el Decreto Supremo 005-2020-MINCU se expidió, precisamente, en el marco del D. L. 1489 sobre pueblos indígenas, el cual fijó como línea estratégica que las entidades públicas brindaran servicios y desarrollaran acciones con pertinencia y adecuación cultural. Para ello, buscaba establecer “acciones para la protección de los pueblos indígenas u originarios en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19”.⁸

En gran medida, se trató de una respuesta política del Gobierno de Martín Vizcarra en un contexto marcado por cuestionamientos crecientes de parte de las organizaciones indígenas⁹ –recogidos tardíamente por algunos medios de comunicación nacionales y limeños– durante los primeros meses de la emergencia sanitaria (entrevista a Margarita

6 Esta decisión de la DGCI buscaba flexibilizar y dar mayor alcance a la incorporación de la variable étnica en el registro administrativo (entrevista a Daniela López, especialista DGCI).

7 Algunas organizaciones indígenas, como Chirapaq, interpretaron que la aplicación del D. S. 005-2020-MC, tal cual estaba redactado, devendría en un criterio de priorización de las zonas rurales, lo cual les parecía un sesgo que debía evitarse (entrevista a Newton Mori, Chirapaq). Chirapaq reconoce, en ese sentido, que esta orientación pudo haber perjudicado indirectamente también a los/as afroperuanos/as, mayoritariamente asentados en zonas urbanas.

8 Véase <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-establece-acciones-para-la-proteccion-decreto-legislativo-n-1489-1866212-1/>

9 Véase <https://es.mongabay.com/2020/05/peru-pueblos-indigenas-covid-19/>; <http://www.orpio.org.pe/?p=1865>; <https://www.culturalsurvival.org/news/abandonados-por-el-gobierno-los-pueblos-indigenas-del-peru-lideran-una-poderosa-respuesta>

Huamán, directora de DGCI). Estas demandas, finalmente, tuvieron eco en la Defensoría del Pueblo, que emitió un informe defensorial orientado a evaluar las medidas del Estado para la atención de la salud de los pueblos indígenas frente a la pandemia del COVID-19.¹⁰

Según Susana Matute, directora de la DAF, la no inclusión del pueblo afroperuano como población prioritaria en el D. S. 005-2020-MINCU respondió a una decisión interna basada en consideraciones técnicas y legales. Desde el VMI se argumentaba que el marco normativo actual no permite dar a la población afroperuana un “tratamiento diferenciado”, y mucho menos considerarla como “grupo vulnerable”. Por lo demás, como se ha señalado, el D. L. 1489, que servía de fundamento a esa norma, está referido específicamente a los pueblos indígenas.

Resulta curioso que en una pandemia como esta, en la que tempranamente se vincularon los casos de afectación grave con la preexistencia de enfermedades como la diabetes y la presión alta,¹¹ la población afroperuana no haya contado con un tratamiento particular. Se sabe que una de las líneas de investigación sustentada en recurrentes indicios apunta a ubicar un perfil epidemiológico de un importante grupo de esa población con esas características.¹²

384

Se podrá decir que aún no existe suficiente evidencia científica –basada en investigaciones médicas– sobre esta característica de la población afroperuana, pero también debe tenerse en cuenta que el *Estudio especializado sobre población afroperuana* del MINCU identificó como enfermedades frecuentes en esta población problemas relacionados con hipertensión arterial, colesterol, diabetes y afecciones cardíacas (MINCU, 2014). Además, se podría argumentar que si no se genera estadística basada en la identificación étnica de esas personas, no se podrán dar respuestas adecuadas a esas dudas (entrevista a Rocío Muñoz, directora de Transversalización de Género del MIMP).

En opinión de Alicia Quevedo, especialista en gestión territorial de la DAF, “La reticencia de sectores y actores del Estado respecto del desarrollo de políticas públicas hacia el pueblo afroperuano también se refleja

10 Véase <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/12/Informe-de-adjunt%C3%ADa-N%C2%B0002-2020-DP-AMASPP-PP-PP-Evaluaci%C3%B3n-de-las-medidas-para-la-atenci%C3%B3n-de-la-salud-de-los-pueblos-ind%C3%ADgenas-en-el-Per%C3%BA-frente-al-COVID-19.pdf>

11 Véase https://www.who.int/es/health-topics/coronavirus#tab=tab_1

12 Véase https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1734/cap01.pdf

internamente en el sector [...] en acciones como la no priorización del pueblo afroperuano en el Decreto Supremo 005 del 2020 del MINCUL”.

Esta posición parece ser congruente con la versión de la directora de la DGCI, quien señala que en el mismo ente ministerial no había acuerdo sobre la necesidad de incluir en la citada norma a los afrodescendientes. El motivo principal era que si bien existen “evidencias generales” sobre la situación de exclusión y racismo que afecta a esta población, no se encuentran indicadores específicos ni suficiente evidencia empírica –sustentada en estudios y en data tanto cuantitativa como cualitativa– sobre su situación de vulnerabilidad y su condición de pobreza. La discusión no solo se produjo al interior del MINCU, sino entre este ministerio y otros sectores que cuestionaban incluir a esos grupos como parte de la acción prioritaria.

Como han declarado diversos especialistas, en el Perú la “otredad” se ha construido históricamente en función de la población indígena, cuyo “protagonismo” e importancia actual para el Estado se deriva de la estrecha vinculación entre, por una parte, sus derechos y demandas territoriales y, por la otra, la problemática económica de las industrias extractivas. La existencia de salvaguardas ambientales y sociales sustentadas en marcos internacionales –como el Convenio 169 de OIT– otorga a esta población una relevancia política particular.

385

Durante el 2021, la DGCI preparó un proyecto de D. S. del VMI orientado a normar la implementación de la variable étnica más allá de la emergencia sanitaria. Estos esfuerzos se vieron plasmados en la reciente promulgación del D. S. 010-2021-MC del 17 de junio del 2021. En cierto sentido, esta norma representa una suerte de avance cualitativo respecto del D. S. 005-2020-MC anteriormente descrito, que, en sí, tuvo como destinatario principal a los pueblos indígenas. El objetivo del nuevo D. S. es “establecer lineamientos para coadyuvar a la generación de servicios con pertinencia cultural a través de la incorporación de la variable étnica en la caracterización de la población que accede a los servicios en las entidades públicas”. Define, de ese modo, una orientación que no prioriza específicamente a los pueblos indígenas, sino que se refiere de modo general a la diversidad étnico-cultural del país, incluyendo al pueblo afroperuano.

La DGCI y la inclusión de la variable étnica en los registros administrativos del Estado

En el anexo 3 (véase <http://www.grade.org.pe/publicaciones/el-peru-pendiente-ensayos-para-un-desarrollo-con-bienestar/>) se realiza un breve

recuento de los avances en la incorporación de la variable en los registros administrativos del Estado. Como se deduce de ese análisis, desde que se empezó a impulsar el debate sobre las “estadísticas étnicas”, previamente a la realización del Censo 2017, se presentaron algunas iniciativas sectoriales importantes, pero aisladas, que revelaban la falta de un marco normativo capaz de generar políticas locales, regionales y nacionales coherentes y de mayor alcance.

En ese contexto, el D.S. 005-2020-MINCU brindó la base legal inicial para que este ministerio pudiera ejercer, con mayor decisión y claridad, su rectoría en el proceso de incorporación de la variable étnica en los registros administrativos del Estado.

Desde que se realizó el Censo 2017, la instancia estatal que mayor actividad ha tenido en relación con la agenda de la variable étnica ha sido el MINCU, y específicamente la DGCI como órgano de línea encargado de impulsarla. Entre las acciones más importantes de esta dirección está la capacitación brindada a personal de los organismos públicos de distintos niveles, desde mandos medios, técnicos y operadores del servicio. Según los datos proporcionados por Daniela López (DGCI), esta labor de asesoría y capacitación ha abarcado a 23 instituciones y más de 1000 servidores públicos.

386

Actualmente, la DGCI viene trabajando en la elaboración de guías y manuales, entre otros materiales, con la finalidad de fijar rutas y orientaciones específicas sobre cómo avanzar en la implementación del enfoque intercultural en cada organismo del Estado. En ese marco, la DGCI ha desarrollado dos ediciones de un curso virtual. El último, ofrecido en marzo del 2021, ha llegado a más de 100 entidades y 5500 servidores públicos de los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local.

La DGCI ha brindado asistencia técnica “a solicitud” de cada organismo o gobierno regional o local, pero también por iniciativa del VMI. De ese modo, se ha llegado a más de 40 entidades con una metodología que busca enseñar en qué consiste la introducción de la variable étnica.

Algunos organismos del Estado han avanzado “por su cuenta”, sin recurrir a la asistencia del VMI. Tal es el caso del Poder Judicial de la región Puno, que ha decidido incorporar la variable de autoidentificación étnica en sus registros porque le interesa conciliar los enfoques de la “justicia indígena” con la “justicia occidental”.

Como se ha señalado, el más reciente avance normativo sobre la materia ha sido el D. S. 010-2021-MC, promulgado el 17 de junio del 2021, en el cual el MINCU fija los *Lineamientos para la generación de servicios con pertinencia cultural a través de la incorporación de la variable étnica en entidades públicas*. La norma parte por reconocer la necesidad de que los servicios del Estado se adapten a las características y necesidades de los grupos étnicos en general.

El D. S. 010-2021-MC señala que las “entidades públicas” deben desarrollar los mecanismos progresivos para la implementación de los lineamientos. El MINCU, como ente rector, es responsable de brindarles la asistencia técnica necesaria, así como de seguir, monitorear, evaluar y difundir la implementación de esos lineamientos.

La norma establece que la implementación de los lineamientos se desarrollará en cinco etapas: (i) identificar la necesidad de adecuar el servicio; (ii) identificar la ficha de información en la que se incorporará la variable étnica; (iii) incorporar la variable étnica en la ficha de información y en la formulación de las preguntas; (iv) seguir, monitorear y difundir la información recogida luego de haber incorporado la variable étnica; y (v) evaluar la implementación de los lineamientos para incorporar la variable étnica.

387

El MINCU recibe las bases de datos remitidas por los organismos del Estado, las consolida y las incorpora en sus sistemas de información, con la finalidad de analizar y establecer las “brechas de acceso a los servicios básicos” de los diferentes grupos étnico-culturales. Los resultados de este análisis deberán ser difundidos con el fin de que sirvan de base para el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas con pertinencia cultural.

Este proceso se inicia en los puntos de atención y acceso de la población a la que se le brinda el servicio. Para ello, las entidades deberán incorporar como mínimo una pregunta de pertenencia étnica (dirigida a personas de 12 años y más) y una pregunta de lengua materna (para personas de 3 años y más). Según el D. S. 010-2021-MC, para la elaboración de la pregunta específica de autoidentificación las entidades públicas “pueden tomar como referencia el modelo de preguntas establecido por el Ministerio de Cultura” que figura en el anexo de dicha norma. Además, en el proceso de sistematización de la data se abre la posibilidad de recurrir a otras categorías no incluidas en la propuesta del anexo de la norma.

El mencionado anexo ofrece tres propuestas de preguntas. La “alternativa A” corresponde al fraseo y las opciones de respuesta de la pregunta

25 del Censo Nacional del 2017: “Por sus costumbres o antepasados, usted se siente o considera”, “Quechua”, “Aimara”, “Indígena u originario de la Amazonía (especifique)”, “Pertenece o parte de otro pueblo indígena u originario (especifique)”, “Negro, moreno, zambo, mulato, afrodescendiente o parte del pueblo afroperuano”, “Blanco”, “Mestizo”, “Otro”.¹³

La “alternativa B” tiene una formulación más directa que la del Censo 2017: “Pertenece o se siente parte de”. Entre las opciones de respuesta, solo incluye las categorías “étnicas” de “pueblos indígenas” y “pueblo afrodescendiente” –y junto con esta última, las distintas “variantes” etnoraciales–; se excluyen, de ese modo, las categorías “blanco” y “mestizo”. Queda abierta la especificación de las categorías étnicas, sin mencionar las de “quechua” y “aimara” ni “indígena u originario de la Amazonía”.¹⁴

La “alternativa C” es muy similar a la anterior, con la diferencia de que esta vez sí se incorpora la categoría “un pueblo indígena u originario Amazónico” como distinta del pueblo indígena “andino”. Este es el único formato que usa esta última categoría.¹⁵

388 Como se deduce, los lineamientos del D. S. 010-2021-MC no establecen una indicación taxativa respecto del formato de pregunta que deben usar los organismos públicos. Esto abre un espacio de discrecionalidad que puede constituir un problema para la calidad del recojo de la información.

Las interrogantes que surgen son varias. En primer término, por qué no se usó la pregunta validada del Censo 2017; en segundo lugar, cómo se validaron las otras dos opciones de preguntas que no son las de este censo. Además, en todo caso, qué llevó a la necesidad de plantear otras formas de preguntas y alternativas de respuesta, y por qué se usaron esas categorías y no otras.

Por lo demás, tampoco se observa consistencia en la propuesta presentada por la propia DGCI. Las opciones de respuesta de la pregunta de autoadscripción étnica del anexo del D. S. 010-2021-MC difieren de las opciones presentadas en el anexo del D. S. 005-2020-MC en dos detalles importantes: la consideración de la categoría “No sabe/No responde” y la inclusión del fraseo “parte del pueblo afroperuano”.¹⁶

13 Véase <http://transparencia.cultura.gob.pe/sites/default/files/transparencia/2021/06/decretos-supremos/ds010-2021-mc-anexo-publicaciondelperuano.pdf> Anexo 1, página 9.

14 Ibidem. Anexo 1, página 9.

15 Ibidem. Anexo 1, página 10.

16 La inclusión del término “pueblo afroperuano” formó parte de una reiterada demanda de las organizaciones afroperuanas durante las dos últimas décadas. Supone el reconocimiento,

Diversos estudios realizados en la región y en el país –incluyendo los que estuvieron a cargo del INEI en el marco del trabajo de la CTIEE– han demostrado la enorme “sensibilidad” de las distribuciones obtenidas para cada categoría étnica, a partir de las modificaciones de opciones de respuesta; por ejemplo, cuando se dejan de incluir categorías como “mestizo”, tema que ha generado intensos debates en países como Bolivia y también al interior de la CTIEE.

En general, si bien el D. S. 010-2021-MC puede representar un avance en la visibilización estadística de los grupos étnicos, tiene ante sí una tarea de implementación compleja. De lo anteriormente comentado, se deduce que existe un problema metodológico de estandarización al formular tanto la pregunta como las categorías étnico-culturales usadas como opciones de respuestas.

Por un lado, la propuesta ofrecida en el anexo de la norma abre la posibilidad de recurrir a otras opciones distintas de la pregunta 25 del Censo 2017. Se debe tener en cuenta que esta propuesta de autoidentificación étnica fue el resultado de más de cuatro años de trabajo y discusión en el marco del CTIEE, y su aprobación significó el cierre de una validación que tenía una doble dimensión técnica y política. En cualquier caso, pareciera que la flexibilidad planteada por el D. S. 010-2021-MC, más que responder a un intento de adaptación a la diversidad territorial de las identidades étnicas en el país, busca facilitar la tarea a los servidores públicos encargados de incluir la pregunta en los registros del servicio a su cargo, ofreciéndoles distintas alternativas de uso. Queda la duda sobre los criterios metodológicos aplicados en una problemática de complejas definiciones conceptuales y de difícil operacionalización para recoger de modo idóneo y adecuado la autoidentificación de los grupos étnico-culturales en nuestro país (Valdivia, 2011).

389

El desafío es aún mayor si se tiene en cuenta que el encargo hecho por el D. S. 010-2021-MC a las entidades públicas no solo reside en enviar la información una vez al año, sino en sistematizarla, lo cual implica, según la misma norma, una “gestión de la información obtenida como resultado de la incorporación de la variable étnica para su correcto registro, procesamiento y uso”. Se habla de la necesidad de una “correcta codificación de las categorías de respuesta de la variable étnica”, un “análisis de consistencia de la información producida” a fin de salvaguardar la “calidad de los datos remitidos” y al mismo tiempo mantener los criterios de confidencialidad (anexo del D. S. 010-2021-MC, p. 7).

por parte del MINCU –y del Estado peruano–, de una categoría de mayor rango “político”, con implicancias posteriores sobre el reconocimiento de derechos colectivos.

La asesoría y asistencia técnica del equipo del MINCU aparece, así, como una tarea de grandes dimensiones, no únicamente por la cantidad de organismos públicos que deberá atender, sino por las actividades de capacitación –incluyendo la entrega de guías y materiales metodológicos– necesarios para asegurar el manejo adecuado de un asunto de alta complejidad conceptual y técnica.

Problemas y desafíos para la gestión de la variable étnica

A partir del análisis de los procesos y la información conseguida, así como la proporcionada por los actores entrevistados, se mencionarán algunos problemas y desafíos que enfrentará la gestión de la variable en el Estado tanto en el nivel ministerial como en el de las entidades públicas.

El primer problema está relacionado con las condiciones generales en las cuales el Estado peruano ha abordado la operacionalización de la etnicidad. Como se analiza en el anexo 2, las distintas fuentes del Estado mencionadas revelan una disparidad de enfoques que habría que someter a una evaluación y discusión –tanto académica como de política pública–. En todo caso, la tesis que planteamos acá es que se trata de distintos niveles de registro de la identidad étnica que no siempre están articulados ni necesariamente guardan coherencia conceptual y empírica entre sí. Si bien no tiene por qué existir una correspondencia total, sí se esperaría que hubiera un vínculo entre esos niveles a partir de un solo enfoque.

Respecto a los registros administrativos y la medición en ese nivel, se observan varios problemas que deberán afrontarse en algún momento para hacer realidad la implementación del D. S. 010-2021-MC:

- Un problema recurrente es la falta de alineamiento normativo interno del Estado. Las áreas técnicas de los organismos públicos señalan que no cuentan con una directiva que permita concretar los requerimientos del VMI del MINCU. A modo de ejemplo, se puede mencionar el caso de una área técnica del Programa Juntos: para la implementación de la pregunta de identificación étnica no basta el acuerdo con las unidades territoriales, sino que se necesita la directiva del más alto nivel del programa.
- Otro problema se vincula con la pregunta clave de “para qué”. Hay organismos que “lo entienden” mejor y otros que “se resisten”. Por ejemplo, en el MININTER consideran que la variable de autoidentificación étnica “es un tema racista” y “no tiene por qué” introducirse. En realidad, no entienden para qué sirve. La lógica que prima en muchos gestores públicos es la

priorización de la pobreza. Se trata de una suerte de “enfoque pro pobre” que se instaló en los años pasados con los programas sociales. Finalmente, la visión económica termina imponiéndose sobre el enfoque de derechos.

- Un problema adicional es el de los costos y el presupuesto disponible para implementar la política establecida. El D. S. 010-2021-MC establece que, por un lado, las entidades públicas están obligadas a informar al MINCU sobre los avances en la implementación progresiva de esa norma; pero, al mismo tiempo, señala que esto se hará “con cargo al presupuesto institucional de cada una de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público”. Como se sabe, las restricciones presupuestales del Estado probablemente llevan a las entidades a priorizar otros asuntos considerados más “urgentes” o “necesarios”, lo que retrasa el avance de esa agenda.

- El esfuerzo por lograr una transversalización intercultural en todo el Estado enfrenta el problema de que las acciones asociadas a una política pública generalmente dependen de las direcciones de cada ministerio en forma atomizada, inconexa y no integrada. Más aún, muchas veces se produce una competencia absurda aun dentro del mismo sector o ministerio. Y como cada unidad o dirección funciona a partir de un presupuesto dividido, termina generándose una dinámica de compartimentos estancos. Esta situación se complica en un esquema descentralizado, y la propia rectoría del MINCU se ve menguada por la complejidad de interactuar con un sector que, debido a la descentralización, trabaja con dos niveles diferentes, donde el regional puede tener mayor peso en términos de ejecución y decisiones operativas (entrevista a Walter Mendoza, UNFPA).¹⁷

- Por otro lado, el MINCU puede ofrecer lineamientos, pero hay un margen de acción o decisión de cada sector. Es el caso del MINSA, que sí “aceptó” asumir el proceso –de hecho, es un sector pionero en ese sentido–, pero solo incluyendo en sus registros la variable “pertenencia étnica” –“así la llaman ellos”–, no la variable referida a lengua materna. Sostiene la directora de la DGCI que ello quizás obedezca a cierta resistencia a modificar los términos del servicio: en este caso, eso permitiría ubicar los servicios en los que se requiere la presencia de traductores.

- Pareciera que, actualmente, el Estado peruano no estuviera “preparado” para asumir la implementación del D. S. 010-2021-MC. Uno de los

17 Una de las principales iniciativas sobre la agenda de las estadísticas étnicas posterior al Censo 2017 es la llevada a cabo por UNFPA. Véase el anexo 4 en <http://www.grade.org.pe/publicaciones/el-peru-pendiente-ensayos-para-un-desarrollo-con-bienestar/>.

principales motivos para ello es la débil difusión y el escaso debate sobre la autoidentificación étnica y el sentido de su incorporación en los registros administrativos del Estado. Como señala Walter Mendoza: “La agenda promovida por organismos internacionales forma parte de una suerte de ‘sofisticación’ para la lógica estatal del Perú. Por lo que finalmente ‘no hay una cabal apropiación nacional’ [de las fuerzas vivas y actores de la sociedad civil] del tema”. Se trata de un problema que involucra tanto al Estado como a la ciudadanía: por un lado, “las personas o usuarios del servicio público tienen dificultad para entender la pregunta”; y, por otro lado, “los servidores encargados no le dan importancia a la pregunta porque no entienden para qué sirve ni conocen la utilidad de esa información” (entrevista a Alicia Quevedo, especialista de la DAF).

La pregunta clave: para qué

Un tema crucial que no se ha tomado muy en cuenta es la pregunta de “para qué”. Vale decir, cuál es el propósito, la utilidad y el beneficio que supone contar con información estadística diferenciada por origen étnico cultural (Valdivia, 2011; Huber, 2019).

392

Pareciera que la segunda etapa de la agenda de las estadísticas étnicas fue parte de un consenso que –mirando el caso de otras experiencias en países vecinos– suponía “la necesidad” de su cumplimiento. Sin embargo, es preciso detenerse para hacerse la pregunta: ¿tiene sentido aplicar la variable étnica para todos los registros que maneja el Estado?

Este tema fue levantado por la directora de la DGCI, Margarita Huamán. Desde su punto de vista, se trata de priorizar en qué sectores, qué organismos y qué temas resulta relevante proceder con la tarea. Establecer este tipo de criterio podría, incluso, ayudar a priorizar esfuerzos y realizar un proceso más ordenado.

Lo que sí se ha evidenciado es que gran parte de los gestores públicos no tienen clara la “utilidad” y pertinencia de una pregunta de autoidentificación étnica –por qué se formula y se incluye en las encuestas oficiales, y para qué sirve–. Probablemente, este es uno de los principales factores de su reticencia para implementarla en su sector u organización.

En todo caso, el problema es que este desconocimiento se reproduce por la poca información procesada y la escasa difusión de los resultados de la data que, a la fecha, ha podido recoger no solo el MINCU, sino otros sectores e instituciones públicas. Por ejemplo, Newton Mori (Chirapaq) señala que, después de que se publicara el D. S. 005-2020-MINCU, su

organización quiso acceder a data derivada de la aplicación de la norma, pero no obtuvo respuesta.

Este problema se ve agravado por la escasa difusión de la data que se está generando, así como de los posibles análisis. Aunque debe reconocerse que el proceso es aún tan incipiente que parece prematuro que el Estado cuente con información sistematizada, sobre todo considerando la escasez de personal calificado capaz de elaborarla en plazos breves.

El análisis de la situación actual sugiere que el Estado peruano no tiene claro cómo concretar la “adecuación” de los servicios a las características y perfiles idiosincráticos de los grupos étnico-culturales en el país.¹⁸ El D.S. N° 010-2021-MC señala la necesidad de adaptar “todos los procesos del servicio a las características geográficas, ambientales, socioeconómicas, lingüísticas y culturales (prácticas, valores y creencias) de sus usuarios”, e incorporar “sus cosmovisiones y concepciones de desarrollo y bienestar, así como sus expectativas de servicio, de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos”.¹⁹ Según fuentes del propio MINCU, el D. S. 010-2021-MC permitirá que los organismos estatales “registren la diversidad étnico-racial de la población usuaria de un servicio determinado”; dicha información permitirá “la formulación de mejores políticas e intervenciones estratégicas”, basadas en un enfoque intercultural “que responda a las necesidades de la población indígena y el pueblo afroperuano”.²⁰ Sin embargo, más allá de estas orientaciones generales, queda pendiente desarrollar políticas sectoriales sobre la base de experiencias concretas en el territorio.

393

18 El objetivo de incorporar el enfoque intercultural en la gestión y la prestación de los servicios brindados por las entidades del Estado implica tomar en cuenta “las características culturales particulares de los grupos de población a los se brinda atención” (D. S. 010-2021-MC). Esto supone adaptar “todos los procesos del servicio a las características geográficas, ambientales, socioeconómicas, lingüísticas y culturales (prácticas, valores y creencias) de sus usuarios”, e incorporar “sus cosmovisiones y concepciones de desarrollo y bienestar, así como sus expectativas de servicio, de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos” (anexo del D. S. 010-2021-MC, definición de “Servicios con pertinencia cultural”, p. 4 <http://transparencia.cultura.gob.pe/sites/default/files/transparencia/2021/06/decretos-supremos/ds010-2021-mc-anexo-publicaciondelperuano.pdf>).

19 Anexo del D. S. 010-2021-MC, definición de “Servicios con pertinencia cultural”, <http://transparencia.cultura.gob.pe/sites/default/files/transparencia/2021/06/decretos-supremos/ds010-2021-mc-anexo-publicaciondelperuano.pdf>.

20 Véase <https://www.gob.pe/institucion/cultura/noticias/501061-casi-7-millones-de-ciudadanos-indigenas-y-afroperuanos-se-benefician-con-incorporacion-de-variable-etnica-en-servicios-de-entidades-publicas>. De acuerdo con esta fuente oficial, se estima que esta norma beneficiaría a casi 7 millones de “ciudadanos indígenas y afroperuanos”, quienes representan “más del 25% de la población nacional”.

En cierto sentido, el enfoque intercultural centrado en la autoidentificación fue el resultado de una agenda que, a principios de la década del 2000, llegó “desde fuera” y no logró ser “traducida” en políticas públicas. A la fecha, no parece haber quedado claro si la fuente principal que permitirá adecuar las políticas según un enfoque territorial y al mismo tiempo intercultural es la data de la autoidentificación étnica del Censo 2017 o si estas se basarán principalmente en la data que se generará mediante el acceso a los servicios por parte de la población y los grupos étnicos del país. Esta última ruta tiene mucho sentido si se concibe el diseño de políticas públicas con pertinencia cultural con un enfoque territorial, en la medida en que así se garantizaría conocer con mayor precisión el perfil étnico-cultural de los usuarios del servicio en cada contexto territorial: urbano/rural, provincial/distrital e incluso de menor escala.

No obstante, algunos funcionarios sostienen que la data del Censo 2017 debería ser suficiente para identificar dichos perfiles y conocer las brechas en el “acceso a servicios”. En opinión de Margarita Huamán, como la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas del MINCU está renovando el mapa de comunidades indígenas, ya no será necesario incluir la variable étnica en los registros administrativos, porque si se trata de una adaptación intercultural de los servicios, bastan los datos de autoidentificación étnica del Censo Nacional.

394

La pregunta que surge es si el registro administrativo de autoidentificación étnico-cultural es la mejor herramienta para hacer realidad la “pertinencia cultural” de un servicio público en todos los casos y en todas las circunstancias de contexto y territorio. Una adecuada caracterización territorial étnico-cultural de la población de determinadas localidades podría ser una metodología útil para establecer el perfil étnico-cultural de los usuarios de dicho servicio. Si se analiza bien, hay servicios en los que esta regla puede aplicarse y otros en los que, probablemente, dichos perfiles deberían construirse a partir de la aplicación de una pregunta de autoidentificación étnica incorporada en los formatos administrativos de la entidad o el establecimiento público proveedor del servicio.

3. Algunas reflexiones finales

El avance en la agenda de las “estadísticas étnicas” en nuestro país ha sido lento; y sus alcances, limitados. A modo de hipótesis, podríamos sostener que entre las diversas razones que explican esta situación, ocho son particularmente relevantes:

- *La debilidad de la institucionalidad intercultural del Estado.* En cierto sentido, en sus inicios, la agenda del multiculturalismo –y en particular la de las estadísticas étnicas– fue producto de una dinámica proveniente de los organismos multilaterales e internacionales. La construcción posterior de una institucionalidad intercultural se ha sostenido en una alianza precaria entre estos sectores “externos”, las organizaciones étnicas locales, la tecnocracia estatal reformista y la academia. En este contexto, el más alto nivel del Ejecutivo no siempre ha mostrado la voluntad política indispensable para impulsar dicha agenda. Esto ha generado que el MINCU enfrente serias limitaciones para ejercer la debida rectoría sobre los asuntos concernientes a la agenda multicultural y de derechos de las poblaciones étnicas.

- *La debilidad de la sociedad civil que representa a los grupos étnicos.* Lo particular de la situación peruana es que no solo el MINCU –como ente rector– aparece debilitado frente a otros poderes e instancias del Ejecutivo –como el MEF o el MINEM–, sino que las organizaciones indígenas y afroperuanas tampoco han contado con la suficiente capacidad de incidencia frente al Estado como para promover un significativo avance de esa agenda.

- *La forma de construcción de las identidades étnicas en el Perú, que conlleva una “resistencia” a la identificación étnica y el predominio de identidades étnicas “débiles”,* tesis que ha sido desarrollada en Valdivia (2011). Esto se explica en parte por la vigencia del discurso del mestizaje, pero también porque el ejercicio mismo de autoidentificación étnica es ajeno a la lógica cotidiana que sustenta los vínculos sociales y la acción colectiva de un gran porcentaje de peruanos/as. A pesar del racismo imperante en nuestra sociedad, o quizás precisamente en virtud de este, en palabras de Alicia Quevedo (DAF), la identificación étnica no es considerada una “prioridad” o su abordaje es percibido como algo “problemático”. Mientras mayor sea la negación del racismo, menos se reconocerá la “necesidad” de establecer políticas, servicios y metas diferenciados por grupos étnico-raciales.

- *El hecho de que, durante la etapa de preparación del Censo 2017 –los cuatro años que estuvo vigente el CTIEE–, el debate sobre cómo formular*

la pregunta de autoidentificación y las categorías étnicas no haya alcanzado la suficiente cobertura “pública”. Por motivos relacionados con la limitación de recursos del INEI, las complicaciones en la preparación del Censo y la vastedad de la tarea, no se logró establecer un debate abierto de escala nacional. De hecho, el esfuerzo de las organizaciones indígenas y afroperuanas no fue suficiente. Lo que debió haber sido un proceso de discusión abierta, que involucrara al conjunto de la ciudadanía, terminó convertido en un asunto de tecnócratas, líderes étnicos y académicos.

• *La constatación de que la autoidentificación étnica, como principio generador de derechos en la sociedad peruana, no ha alcanzado la suficiente relevancia y legitimidad*, situación que se mantiene aun después del Censo 2017. Esto se vincula con la complejidad conceptual y política de lo étnico y de la identificación de “lo indígena” y “lo afrodescendiente” en el Perú, y la aún más compleja tarea de operacionalizarlo en el formato de preguntas cerradas de encuestas. Si bien la construcción de estas categorizaciones forma parte de una definición política –y un posicionamiento de los grupos étnicos frente al Estado–, la dimensión conceptual constituye materia de una discusión académica. Pese al aporte y el notable esfuerzo realizado desde la CTIEE, es legítimo preguntarse si la discusión, tanto política como académica, ha sido lo suficientemente amplia y sostenida. Los cuestionamientos y debates posteriores a la realización del Censo 2017 sugerirían que hacía falta continuar la revisión y el debate público de las categorías de autoidentificación étnica. Y los resultados preliminares acerca de cómo se ha manejado la variable en el nivel administrativo estatal muestran la urgencia de abrir el debate, multiplicar los esfuerzos de capacitación sobre el tema e incrementar las formas de difundir tanto la pregunta de autoidentificación como su utilidad y sus resultados.

• *El arraigo precario y limitado del enfoque intercultural en distintas instancias del Estado, así como la vigencia del discurso del “mestizaje”,* no solo en la sociedad y entre los ciudadanos “de a pie”, sino al interior de la propia burocracia estatal en todos sus niveles –desde los funcionarios de los diferentes ministerios encargados de diseñar las políticas públicas hasta los servidores “de ventanilla” cuya tarea es proveer el servicio–. Algunos sectores del Estado peruano –ubicados en distintos niveles e instancias de decisión– no solo se resisten a reconocer y aceptar las diferencias y singularidades identitarias, sino que las consideran una amenaza para la integración y unidad nacional. Esto hace más complejo y difícil avanzar en la agenda que plantea la incorporación de la variable étnica en los registros administrativos de las entidades del Estado.

- *Esta dificultad es aún mayor para el caso de los/as afroperuanos/as, quienes resultan “invisibilizados” al no ser percibidos como un grupo cultural en sí mismo ni ser considerados –según la lógica estatal predominante en las últimas décadas– como parte de los estratos más pobres de la sociedad. Por lo tanto, no son concebidos como un grupo excluido merecedor de una atención particular por parte del Estado, al menos en el mismo nivel que los pueblos indígenas. Un análisis de cómo se formulan las políticas y las normas en el Estado, y cómo se desarrollan los debates internos en el sector público al momento de decidir las prioridades en la atención política y la asignación de recursos, permite sostener la existencia de “rezagos” de cierto sesgo “pro indígena” en el enfoque del multiculturalismo en ese ámbito.*

- *En cierto sentido, se puede afirmar que, en el Estado peruano, la etnicidad sigue estando asociada a la condición e identidad indígena, y no a la afrodescendiente. Adicionalmente, las políticas neoliberales expresadas en la política económica y las políticas sociales de las últimas décadas parecen haber instalado en el Estado la idea de que el criterio básico para priorizar debe ser el grado de pobreza. Incluso tomando en cuenta criterios de interculturalidad, la política social no ha dejado de ser concebida en la práctica como una política pro pobre. Esto revela que, en el Perú, las priorizaciones de las políticas públicas todavía están regidas por la lógica asistencial inclusiva surgida en la década de 1990 –cuyo paradigma de gestión fue FONCODES– y perfeccionada en las dos décadas pasadas, en particular durante el Gobierno de Ollanta Humala y la consolidación de los denominados “programas sociales” (centralizados en el MIDIS, creado para ese fin). Para el Estado peruano –y la tecnocracia que lo dirige– la población afroperuana no forma parte de los sectores marginados, excluidos y pobres del país. En suma, sería necesario promover, al interior del Estado, un cambio de enfoque basado en una lógica de derechos. Desde esta perspectiva, por ejemplo, se justificaría un tratamiento diferenciado de la población afrodescendiente por la exclusión histórica sufrida y la discriminación racial de la que es actualmente objeto, de la cual existe sólida evidencia académica generada durante los últimos años. ●*

Referencias bibliográficas

Abanto, A. (2011). La institucionalidad indígena en el Perú. *Argumentos*, 5(3).

Balarin, M. (2012). *El Estado y el desarrollo de la institucionalidad intercultural en el Perú*. GRADE. <http://www.grade.org.pe/indicadores/docs/Balarin-final.pdf>

Brubaker, R. (2002). Ethnicity without groups. *Archives Européennes de Sociologie*, 43(2), 163-189.

Brubaker, R. y Cooper, F. (2000). Beyond 'Identity'. *Theory and Society*, 29(1), 1-47.

Burton, J., Nandi, A. y Platt, L. (2010). Measuring ethnicity: challenges and opportunities for survey research. *Ethnic and Racial Studies*, 33(8), 1332-1349.

Cánepa, G. (2008). *The Fluidity of Ethnic Identities in Peru*. CRISE working paper 46. CRISE. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08ba9e5274a31e0000cc4/wp46.pdf>

Correa, N. (2011). *Interculturalidad y políticas públicas: una agenda al 2016*. CIES y PUCP <http://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/interculturalidaddocumento.pdf>

398 Correa, N. (s. f.). *La interculturalidad crítica como política de reconocimiento. Aspectos teóricos y prácticos*. PUCP.

Goodman, A. (2006). *Two questions about race*. SSRC. <http://raceandgenomics.ssrc.org/Goodman/>

Huber, L. (2019). Ensayando identidades. Estado e indígenas en el Perú contemporáneo. *Argumentos*, 13(1), 47-54.

INEI (2018a). *Evaluación de la calidad del Censo 2017*. Síntesis Metodológica, 7.

INEI (2018b). *Memoria del Comité Interinstitucional de Estadísticas para la Etnicidad*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1460/libro.pdf

INEI (2018c). *Autoidentificación étnica: población indígena y afroperuana. Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas*.

Jenkins, R. (2000). Categorization: identity, social process and epistemology. *Current Sociology*, 48(3), 7-25.

Lavaud, J. P. y Lestage, F. (2009). Contar a los indígenas (Bolivia, México, Estados Unidos). En V. Robin Azevedo y C. Salazar-Soler (Eds.). *El regreso de lo indígena. Retos, problemas y perspectivas* (pp. 39-70). IFEA y CBC.

MINCU (2014). *Estudio especializado sobre población afroperuana*.

Morning, A. (2008). Ethnic classification in global perspective: a crossnational survey of the 2000 Census round. *Population Research and Policy Review*, 27(2), 239-272.

Spencer, S. (2006). *Race and Ethnicity. Culture, identity and representation*. Routledge.

Valdivia, N. (2011). *El uso de categorías étnico/raciales en censos y encuestas en el Perú: balance y aportes para una discusión*. Documentos de Investigación, 60. GRADE. <http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/ddt60.pdf>

Valdivia, M. (2007). *Etnicidad, antecedentes lingüísticos, y la salud materno infantil en el Perú*. Documento de Trabajo. INEI y CIDE.

Valdivia, N., Benavides, M. y Torero, M. (2007). Exclusión, identidad étnica y políticas de inclusión social en el Perú: el caso de la población indígena y la población afrodescendiente. En GRADE, *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú* (pp. 603-655). GRADE.



Innovación en el sector público



Juana Kuramoto

Desde hace casi dos décadas, en el Perú se viene produciendo un claro impulso a la ciencia, tecnología e innovación (CTI), y se ha resaltado el rol de la innovación para generar competitividad y crecimiento. En esta visión, se considera al sector privado como el agente innovador por excelencia. Son las empresas las que lanzan al mercado nuevos productos o productos mejorados, satisfaciendo demandas ya establecidas o, incluso, creando nuevas demandas que antes eran inexistentes, todo lo cual genera crecimiento económico.

En este enfoque, la función del Gobierno es la de actuar como un agente promotor y facilitador, que establece las reglas de juego para que el ingenio privado se pueda traducir en productos y servicios concretos capaces de ser transados. El Estado juega también el rol de solucionar las fallas de mercado y de coordinación que impiden que esos productos se desarrollen. Pero su papel no solo se refiere a modificaciones regulatorias, sino que también toma la forma de programas y proyectos pioneros, cuyos riesgos serían imposibles de asumir por los agentes privados.

401

Así, muchos productos actuales no habrían podido desarrollarse si es que entidades gubernamentales no hubieran asumido los inmensos costos de investigación científica que subyacen detrás de ellos. Es ya conocido el papel que jugó el Departamento de Defensa de Estados Unidos en el desarrollo de internet y sus motores de búsqueda, el Global Positioning System (GPS); el Departamento de Energía en el desarrollo de la iluminación LED; o el Instituto Nacional de Salud en el desarrollo de la resonancia magnética y el secuenciamiento del genoma humano (Singer, 2014). Sin estos avances científicos, habría sido imposible que el sector privado desarrollara las aplicaciones de uso común y masivo que prácticamente han transformado nuestra vida y economía (Mazzucatto, 2011).

Sin embargo, desde una perspectiva más amplia, el sector estatal también es un agente innovador que brinda servicios y bienes públicos indispensables para el bienestar de la ciudadanía. Sobre la base de la corriente de Nueva Gestión Pública, surgida en la década de 1980, se han producido esfuerzos por mejorar la eficacia en la entrega de estos servicios y bienes públicos trasladando los principios y prácticas del sector privado, así como pensando en satisfacer al ciudadano consumidor de estos (Osborne y Ga-blear, 1992). En esta corriente, el énfasis no está puesto tanto en la creación de nuevos servicios o bienes públicos, sino en la eficacia y eficiencia en la entrega, lo cual podría plantear un paralelo con lo que sería la innovación de procesos. Un claro ejemplo de esto son las unidades de cumplimiento (*delivery units*) implementadas inicialmente en el Reino Unido, cuyo propósito es lograr una entrega de los servicios y bienes públicos a la ciudadanía a tiempo y con la calidad requerida (Barber et al., 2011).

Más recientemente, hacia finales de los años 1990, en la administración pública se generó una nueva corriente debido a la expansión de la era digital. La Gobernanza de la Era Digital aprovecha los avances en la industria de las comunicaciones y la información para reorganizar las responsabilidades del Gobierno desde una perspectiva más integral, en la que los diversos actores de la sociedad aportan sus perspectivas y esfuerzos (Margetts y Dunleavy, 2013). Las posibilidades generadas por los avances tecnológicos han dado lugar a nuevos servicios y bienes, pero también a una forma abierta de innovación en la que el ciudadano sigue siendo el cliente, pero contribuye activamente al diseño del servicio o bien que le será entregado.

Teniendo en mente estas tendencias en la administración pública, este ensayo buscará reflexionar acerca de los factores que facilitan la innovación en el sector público peruano y las condiciones que, por un lado, la favorecen y, por otro, la inhiben.

1. Innovación en el sector público

Naturaleza de la innovación en el sector público

Una primera aproximación a la innovación en el sector público es hacer un paralelo con la que se desarrolla en el sector privado y extrapolarla al ámbito estatal. Así, se estaría hablando de productos y servicios públicos nuevos o mejorados que se pondrían a disposición de los ciudadanos, quienes tomarían el lugar de los clientes en un mercado normal. Sin embargo, los productos y servicios públicos generalmente se entregan a cambio de los impuestos que pagamos, y no se venden, además de que el Gobierno no busca rentabilidad con esa entrega. Por otro lado, la cantidad

de provisión de estos servicios no necesariamente satisface –ya sea por defecto o por exceso– la demanda de la ciudadanía, sino que el Gobierno responde a una función agregada de preferencias que no necesariamente busca la equidad, pero sí maximizar el bienestar de la sociedad.

La OCDE plantea que una definición de innovación más acorde con el sector público “es una nueva idea que sirve para crear valor público” (OCDE, 2014). Desde esta perspectiva, una innovación debe responder a un reto de política pública, y aquella que es exitosa logra el resultado público buscado de acuerdo con las decisiones del Gobierno.

Al igual que las empresas tienen un imperativo por innovar si quieren mantenerse en el mercado, el sector público enfrenta una serie de retos que exigen que innove. Los grandes retos mundiales y la tendencia de las últimas décadas en reducir el tamaño del Estado requieren que los Gobiernos se reinventen. Esto implica una serie de condiciones: asignar los recursos públicos de manera más eficiente; crear el marco para que se construyan ventajas competitivas en el país, mediante la regulación y la provisión de infraestructura avanzada; utilizar eficazmente el conocimiento disponible para mejorar los servicios y bienes públicos; ser capaz de atraer y retener talento; y finalmente, retar al sector privado a que innove¹ (Ernst & Young, 2017).

403

Tipos de innovación pública

Considerando que el objetivo de la innovación en el sector público es distinto y tomando en cuenta el contexto en el que se desenvuelve, esta puede considerarse directa o indirecta. La innovación pública directa es aquella que se manifiesta cuando el Gobierno es el proveedor directo de las innovaciones, mientras que la indirecta busca inducir en el sector privado conductas deseadas mediante cambios innovadores en las reglas de juego (Leyden, 2017).

La innovación pública directa es capaz de generar nuevos y mejorados servicios o bienes, lo cual podría equipararse con la innovación de producto en el sector privado. Pero también puede mejorar el proceso de entrega de los servicios o bienes públicos ya existentes, haciéndolo más eficiente, lo cual puede considerarse como una innovación de proceso.² Desde la perspectiva de la gestión pública, dos puntos

-
- 1 Una tendencia actual es la llamada *innovación orientada a misiones*, constituida por políticas públicas sistémicas que promueven el desarrollo de avances científicos y tecnológicos –es decir, *el conocimiento de frontera*– para solucionar metas o retos específicos (Mazzucatto, 2018).
 - 2 Adicionalmente, Leyden (2017) considera un tercer tipo de innovaciones: aquellas que identifican o generan nuevas fuentes de ingresos públicos; sin embargo, no las considera

importantes en este tipo de innovación pública son (i) que el Gobierno tenga claro cuál es el modelo de provisión con el cual se entregan estos servicios o bienes públicos, y (ii) la distribución de competencias y funciones entre los diferentes niveles de gobierno.³

La innovación indirecta corresponde a las funciones del Estado en el diseño de políticas y a la regulación. Una innovación en el diseño de políticas busca identificar claramente las necesidades de la ciudadanía y acortar el tiempo requerido para desarrollar, testear, implementar y difundir la política. Por su parte, el objetivo de una innovación en regulación es balancear valores sociales, ambientales y económicos, al mismo tiempo que promueve el desarrollo económico. Debe balancear el objetivo de lograr la efectividad de la regulación sin crear barreras innecesarias a la actividad del regulado (Ernest & Young, 2017).

El modelo de innovación pública y la interacción con el entorno

Dadas las restricciones para innovar que se presentan en el sector público, intentar modelar este tipo de innovación requiere analizar, por una parte, cómo se produce la motivación para innovar; y por la otra, cuál es el proceso que subyace detrás de las iniciativas para innovar.

404

Tanto en el sector privado como en el público, la innovación es un proceso social. Si bien se puede identificar a un emprendedor –que es quien lidera el proceso–, las actividades para implementar las innovaciones requieren la participación de varios actores. La innovación, en ambos casos, es un fenómeno social. Sin embargo, sí es necesario tener en cuenta que, en el sector público, el emprendedor actúa en un contexto institucional distinto, en el que busca una recompensa más bien ligada al reconocimiento y avance en su carrera, antes que monetaria, como en el caso del emprendedor privado (Leyden, 2017). Asimismo, el entorno para la innovación pública se ve afectado por limitaciones en el acceso al capital y en la capacidad de actuar para innovar. Las limitaciones legales reducen el acceso al financiamiento y restringen la capacidad de actuar debido al constante escrutinio público, lo cual dificulta sustancialmente el proceso de emprendimiento. Asimismo, el inherente grado de incertidumbre asociado con el proceso innovador generalmente resulta demasiado alto para funcionarios electos o designados, quienes están sujetos a rendición de cuentas.

relevantes para el estudio de la innovación pública porque no generan impactos sustanciales en la productividad de las acciones públicas. Haciendo un paralelo con el ámbito privado, esto correspondería más al aumento de factores de producción.

3 Este último tema es sumamente relevante en Estados con esquemas de gobierno descentralizados.

Dicho esto, queda claro que la innovación en el sector público no puede basarse solamente en el liderazgo del emprendedor, sino que tiene que convocar a equipos dentro y fuera de la entidad en la que se desarrollan estas actividades. De hecho, si bien muchas de las innovaciones en el sector público surgen como una reacción frente a un problema o a un cambio de situación que requiere actuar de distinta manera, al igual que en el sector privado, las soluciones pueden necesitar un continuo mejoramiento para maximizar el valor público que generan, lo cual implica un involucramiento de varios actores o entidades. Al sector público se le exigen soluciones efectivas que, muchas veces, no pueden ser logradas con un enfoque meramente reactivo; por esa razón, es necesario instaurar una cultura de innovación que constantemente esté buscando mejorar los servicios brindados a la ciudadanía (OCDE, 2020).

Sobre la base de la evidencia recolectada por el Observatorio de la Innovación en el Sector Público (OPSI por sus siglas en inglés), la OCDE ha propuesto un modelo de innovación basado en el ciclo de vida que experimentan este tipo de innovaciones. Este modelo considera seis fases: (i) la identificación de los problemas, (ii) la generación de ideas para la solución de los problemas, (iii) el desarrollo de propuestas de solución, (iv) la implementación de proyectos, (v) la evaluación de los proyectos y (vi) la difusión de las lecciones aprendidas (OCDE, 2020).

405



Juana Kuramoto

Los principales intereses de Juana son la política de innovación tecnológica, la minería y el desarrollo local. Ha sido directora de Políticas del CONCYTEC y subsecretaria de Desarrollo Territorial de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros. Es jefa de la Oficina de Investigación y Desarrollo del Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado (PROFONANPE) e investigadora asociada de GRADE.

Juana cuenta con una maestría en Políticas Públicas por Carnegie Mellon University, y ha realizado estudios doctorales en Política de Cambio Tecnológico e Innovación en Maastricht University.

Este modelo actúa como una herramienta para identificar, analizar y evaluar las distintas actividades que se realizan con el fin de generar soluciones innovadoras a los problemas públicos que se presenten. Si bien el proceso de innovación no necesariamente es lineal, el modelo ayuda a prestar atención a las distintas fases. Así, si no se realiza una adecuada identificación de los problemas, lo más probable es que no se generen ideas pertinentes para su solución y, seguramente, los proyectos diseñados no sean los correctos y fallen en la implementación.

Adicionalmente a este modelo de ciclo de vida, otra herramienta importante es el manejo de portafolios de proyectos de acuerdo con el tipo de problema o propósito que atienden. De nuevo sobre la base de la evidencia, el OPSI ha generado una tipología de cuatro tipos de propósitos para la innovación pública: (i) la innovación orientada a la mejora, cuyo propósito es que la entidad entregue con mayor efectividad los bienes o servicios centrales. (ii) La innovación orientada a misiones, cuyo énfasis está en solucionar grandes retos que se le presenten a la entidad y a sus asociados. (iii) La innovación adaptativa, que busca adecuar mejor los procesos operativos para atender efectivamente las necesidades de la ciudadanía. Y finalmente, (iv) la innovación anticipatoria, que busca identificar, en los procesos de entrega de bienes o servicios, aquellos aspectos que pueden verse afectados por cambios previsibles en las tendencias o el entorno (OCDE, 2020).

Si bien se ha mencionado que la innovación en el sector estatal está sujeta a un entorno que puede inhibir los intentos de la entidad pública de ensayar nuevas formas de brindar los bienes o servicios que entrega, este entorno solo es el inmediato en el que trabaja la entidad. Tal como ocurre en el sector privado, la actividad innovadora en el sector público también requiere un ecosistema formado por otros actores del sector privado y de la sociedad civil que participan en el proceso e interactúan, generando como resultado un entorno más o menos propicio para la innovación.

Los actores que intervienen se pueden agrupar en (i) la comunidad, que comprende principalmente a los ciudadanos, las empresas y otras entidades a las que va dirigida la innovación. (ii) Los actores políticos, que incluye a las figuras políticas y los grupos interesados o que tengan influencia en los aspectos que se quiere innovar. (iii) Los actores internos, que pertenecen a la entidad que ejecuta las actividades de innovación. (iv) Los participantes en la cadena de suministro de los bienes o servicios involucrados en la innovación, como empresas, ONG, la academia, entre otros. Y (v) los *outsiders*, que tienen visiones distintas respecto del valor público que se busca entregar, y pueden brindar soluciones disruptivas (OCDE, 2020).

La disponibilidad de tecnologías digitales también ha influido en la innovación que se realiza desde el sector público. De acuerdo con la consultora Deloitte, estas tecnologías han abierto la oportunidad de generar innovaciones públicas transformacionales, que son “soluciones co-creadas a retos complejos en donde los ciudadanos son los que lideran el desarrollo del descubrimiento” (Deloitte, 2018). Este tipo de innovaciones generalmente usan plataformas –llamadas *laboratorios de innovación*– en las cuales participan distintos actores que contribuyen a realizar las diferentes actividades requeridas en el modelo ciclo de vida, y brindan una visión más comprensiva de los problemas y soluciones que aquella que se implementaría exclusivamente desde el sector público. Asimismo, facilitan la adopción de innovaciones y su escalamiento, y ofrecen mayores posibilidades para asegurar su sostenibilidad. América Latina no está al margen de esta tendencia, pero los laboratorios de la región son bastante diversos y, en general, a diferencia de los existentes en otras partes del mundo, han puesto mucho mayor énfasis en la implementación de esquemas de gobierno abierto antes que en la experimentación y la evaluación (Acevedo y Dassen, 2016).

Factores que inhiben la innovación pública

Como se señaló líneas antes, el entorno en el que se desenvuelve el sector público es más limitado en cuanto al acceso al capital requerido para financiar las innovaciones y a su capacidad de acción. La burocracia –como modelo organizacional del sector público– busca brindar elementos que mejoren su funcionamiento y su predictibilidad, tales como la definición jerárquica de la autoridad, la división sistemática del trabajo, el establecimiento de rutinas y procedimientos estandarizados, y las normas preestablecidas. Todos estos aspectos también figuran como elementos centrales en la administración moderna de las empresas privadas, las cuales, del mismo modo, buscan mejorar la eficacia y eficiencia de sus operaciones. Sin embargo, la poca flexibilidad de la burocracia pública y el exceso de controles determinan que las instituciones públicas no solo inhiban el emprendimiento dentro del sector, sino que incluso les haya resultado difícil adaptarse a los cambios socioeconómicos, lo cual ha dificultado su capacidad de realizar una entrega eficaz de los servicios y bienes estatales a la ciudadanía.

Entre los principales factores que inhiben la innovación en el sector público están la poca capacidad para actuar y la escasa tolerancia al fracaso (UNECE, 2017). En el primer caso, las regulaciones a las que está sometida la burocracia gubernamental restringen que se experimente o que, simplemente, las cosas se hagan de distinta manera, lo cual

constituye una gran limitación para la capacidad de innovar (OCDE, 2017). En el segundo caso, el escrutinio público y el requerimiento de rendición de cuentas sobre los recursos públicos penalizan la incertidumbre y el fracaso, dos elementos inherentes a todo proceso de innovación.

Otros autores han tratado de refinar el análisis de las barreras a la innovación en el sector público. Sobre la base de documentos que estudian este tema, Cinar et al. (2019) realizan un metaanálisis y clasifican las barreras a la innovación en el sector público en cuatro grandes grupos: (i) organizacionales, (ii) de interrelaciones de actores, (iii) asociadas a las características de las innovaciones y (iv) contextuales.

Por otro lado, las barreras a la innovación también se pueden analizar tomando en cuenta las fases del ciclo de vida de la innovación, desde la identificación del problema, pasando por el diseño y la implementación de la solución hasta su difusión, así como desde la mirada del ecosistema en el que se inserta la entidad pública (OCDE, 2017; Cinar et al., 2019). Adicionalmente, se encuentra evidencia de que las barreras interactúan unas con otras y de que, además, las barreras organizacionales son las que prevalecen en todas las fases, pero que las barreras de interacción crecen a medida que el proceso de innovación avanza (Cinar et al., 2019).

408

Medición de la innovación pública

Un aspecto que está tomando cada más relevancia en el estudio de la innovación en el sector público es su medición. Hasta inicios de los 2000, para identificar tipologías de innovación, así como diferentes factores asociados a la actividad innovadora, se utilizaban muestras provenientes de premiaciones de iniciativas de innovación pública, entrevistas a funcionarios o estudios de caso sobre innovaciones. Posteriormente, para medir la innovación en el sector público se empezó a adaptar el instrumento de las encuestas de innovación de la OCDE, basado en el *Manual de Oslo*. En el 2011, en Finlandia se aplicó una encuesta dirigida a funcionarios de entidades públicas que recogió más de 2000 respuestas. Posteriormente, se han aplicado otras encuestas que han ido incorporando distintos factores relevantes para el entendimiento de la innovación en el sector público, especialmente los relacionados con el papel de la gobernanza en moldear la innovación pública, las fuentes de las ideas, la cultura de innovación en el sector público, las capacidades y las herramientas disponibles para apoyar la innovación, así como los objetivos, los resultados y los factores que potencian o inhiben la innovación en este ámbito (Arundel et al., 2019).

Más recientemente, una iniciativa proveniente de los países escandinavos ha generado una métrica para la innovación en el sector público llamada el

Barómetro de la Innovación, que se construye a partir de un cuestionario especialmente diseñado para recolectar estadísticas. A partir de esa experiencia, se ha desarrollado el *Manual de Copenhague*, que es una guía metodológica para medir la innovación en el sector público (COI, 2021).

2. Un acercamiento a la innovación en el sector público peruano

El contexto para la innovación en el sector público peruano: limitaciones en el marco de la gestión pública y la descentralización

A pesar de las mejoras significativas que se han producido durante las dos últimas décadas, la percepción de la ciudadanía sobre las entidades públicas y su efectividad para entregar los bienes o servicios públicos es poco satisfactoria. En el *Informe de gobernabilidad* del INEI se señala que, entre octubre del 2019 y marzo del 2020, los porcentajes de aprobación –buena y muy buena– de la gestión de los tres niveles de gobierno eran de 46% para el Gobierno central, 25% para el regional y 32% para el local (INEI, 2020). Como se puede apreciar, el Gobierno central goza de una mejor percepción respecto de su gestión que los otros dos niveles de gobierno, y el gobierno regional muestra la peor, lo cual es preocupante, ya que es el responsable de entregar servicios básicos como educación y salud.

Diferentes diagnósticos señalan la existencia de un problema relacionado con la estructura del sector público, el cual influye en que este no pueda retener a funcionarios con altas capacidades en función de sus méritos, y que las decisiones tomadas no tengan mucha coherencia estratégica o, simplemente, que no se tomen decisiones (Iacoviello y Chudnovsky, 2015; y GIZ, 2013). El país ha realizado varios intentos de reforma y modernización del sector público, pero no ha logrado establecer un marco adecuado para que los funcionarios desarrollen una línea de carrera pública que brinde los incentivos necesarios para retenerlos y garantizar su crecimiento profesional, lo cual redundaría en mayores capacidades de gestión.

Es importante mencionar que, además del tema de las capacidades, un factor que explica la diferente valoración de la gestión en los distintos niveles de gobierno es que el proceso de descentralización aún adolece de vacíos o de superposiciones normativas. Esto genera que la entrega de los bienes o servicios públicos no llegue adecuadamente al ciudadano residente fuera de la capital del país, situación que se complica cuando se trata de zonas rurales. El modelo de provisión de algunos servicios críticos –como la entrega de servicios de saneamiento rural o de infraestructura educativa– se está revisando con el fin de intentar

eliminar los cuellos de botella. Es decir, no queda claro qué le toca hacer a cada nivel de gobierno para que la ciudadanía reciba el servicio con la calidad y en el tiempo adecuado.

Una muestra de la innovación en el sector público: el caso de las buenas prácticas gubernamentales

A pesar de las limitaciones en el sector público peruano mencionadas, no solo es posible encontrar casos de innovación, sino que también se observan algunos indicios que parecen señalar que, en algunas entidades, se está generando una cultura de innovación. Desde el 2005, la ONG Ciudadanos Al Día organiza el Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública (BPG), que busca “reconocer, difundir y promover las actividades y proyectos eficientes, exitosos e innovadores desarrollados en las entidades públicas con la finalidad de servir cada vez mejor al ciudadano”.⁴

A lo largo de estos años, Ciudadanos Al Día ha logrado identificar más de 3000 buenas prácticas provenientes de las 25 regiones del país, que involucran a entidades públicas de los cuatro poderes del Estado y de los tres niveles de gobierno.⁵ Asimismo, varias de estas prácticas se realizan en colaboración con el sector privado, la academia y la sociedad civil.

410 En su versión 2020, el Premio BPG se otorgó en 17 categorías, incluidas las que buscan incrementar la eficacia o la eficiencia de los procesos para entregar los bienes o servicios públicos, descubrir nuevas formas de relacionarse con la ciudadanía y de llegar a esta, diseñar estrategias de colaboración con empresas y entidades de la sociedad civil para la mejora o ampliación de la cobertura de los servicios, implementar canales para ampliar la participación ciudadana, entre otras.

A lo largo de los últimos 15 años, el Premio BPG ha identificado diferentes patrones de innovación en las entidades públicas. De acuerdo con Ciudadanos Al Día,⁶ hay entidades públicas que parten de su misión para innovar y se muestran constantemente preocupadas por mejorar su trabajo. Se podría decir que han creado una cultura de innovación.

Un ejemplo claro es el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC), que desde el 2005 ha participado en casi todas las ediciones

4 Véase <https://www.ciudadanosaldia.org/que-hacemos/reconocimiento-ciudadano/premio-bpg.html>

5 Lamentablemente, esta información no ha sido sistematizada ni analizada por Ciudadanos Al Día.

6 Entrevista telefónica a Carolina Gibu, directora ejecutiva de Ciudadanos al Día, realizada el 6 de abril del 2021.

del premio y ha obtenido distinciones en diversas categorías como Mejora del Servicio de Atención al Cliente, Inclusión Social y Simplificación de Trámites, entre otras. Asimismo, RENIEC ha sido reconocido en otras premiaciones como el Premio de Creatividad Empresarial, el Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva de la Organización de Estados Americanos (OEA), el Reconocimiento para la Gestión de Proyectos de Mejora de la Sociedad Nacional de Industrias y el Premio Iberoamericano de la Calidad de la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad (FUNDIBEQ), entre otros. Para promover la innovación, al interior de RENIEC se ha creado la Gerencia de Calidad e Innovación que, junto con la Gerencia de Tecnología de la Información, respaldan la interoperabilidad y los sistemas de gobierno abierto y electrónico. Asimismo, ha desarrollado una *Directiva gestión de la innovación* en la que se detallan procesos, aspectos de estrategia, y cultura innovadora sistematizada y replicable (RENIEC, 2019).

Otras entidades se enfocan en mejorar la atención de problemas o de clientes específicos, ensayando soluciones *ad hoc*. Se puede destacar el caso de OSINERGMIN, que también participa desde el 2005 en el Premio BPG, y ha obtenido este y otros reconocimientos por sus aplicativos para hacer el seguimiento a los despachos de combustibles con el fin de combatir la informalidad o para informar a los usuarios acerca de los precios de los combustibles en distintos grifos. Uno de los objetivos estratégicos de la entidad es el desarrollo de la innovación y creatividad mediante el aprendizaje organizacional y la gestión del conocimiento (OSINERGMIN, 2017).

411

Innovación abierta y digitalización

Siguiendo la tendencia mundial, las entidades públicas peruanas han empezado a hacer uso de las tecnologías digitales para mejorar la entrega de sus bienes o servicios, así como su relación con la ciudadanía. Diversas entidades públicas –desde ministerios hasta municipalidades y reguladoras– han implementado laboratorios de innovación como un esfuerzo por relacionarse mejor con la ciudadanía. Sin embargo, como lo ha señalado el BID, estas experiencias se concentran sobre todo en promover una gobernanza más abierta antes que en buscar un impacto en la cocreación e implementación de innovaciones. Baquerizo et al. (2020) analizan 13 casos de innovación abierta en los que se muestra el mismo sesgo. Estas experiencias incorporan la visión de los ciudadanos en la tarea de formular soluciones para los problemas identificados, pero el papel que se les asigna no necesariamente se mantiene durante el desarrollo de la propuesta; en otras palabras, el rol de la cocreación es limitado. Sin embargo, los autores identifican

que las experiencias lideradas por municipalidades –por ejemplo, Lima Metropolitana y San Isidro– han mostrado componentes más fuertes de cocreación. También encuentran que los equipos que lideran estas iniciativas requieren apoyo político institucional, capacidades de innovación y refuerzo de la orientación hacia la ciudadanía (Baquerizo et al., 2020). En general, estas experiencias no han logrado escalar sus servicios y se han mantenido en el nivel de piloto, al mismo tiempo que no han podido integrarse a las entidades que las crearon y han enfrentado dificultades para contratar a profesionales con los perfiles que garanticen la continuidad. Por todo ello, muchos de estos laboratorios no se han consolidado como una modalidad efectiva y eficiente para promover la innovación en el sector público.⁷

Con respecto a la digitalización, la Secretaría de Gobierno Digital (SEGDI) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) está impulsando la transformación digital del Gobierno peruano, siguiendo las recomendaciones indicadas por la OCDE en su revisión de gobernanza pública.⁸ Estas indican trabajar en tres líneas: (i) la construcción de la gobernanza digital en el país, (ii) el fortalecimiento del talento institucional y de las capacidades para la transformación digital, y (iii) el uso de la información como fortaleza del sector público. Durante los últimos tres años, el país se ha esforzado en sentar las bases para la transformación digital del Gobierno, especialmente en mejorar la interoperatividad en el sector público (OCDE, 2019).

Lo anterior, junto con otros esfuerzos realizados desde la Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la PCM, ha permitido mejorar los servicios de atención a la ciudadanía. Un ejemplo de ello es el potenciamiento de los centros de mejor atención al ciudadano (MAC); si bien estos fueron establecidos en el 2010, los avances en gobierno digital han permitido integrar múltiples servicios e información acerca de trámites de diferentes entidades públicas. De esta manera, se ha logrado mejorar el tiempo de entrega de los servicios, integrar procesos, permitir el seguimiento de trámites y evitar la corrupción. En la actualidad, existen siete centros MAC⁹ en todo el país y una variedad de MAC Express¹⁰ instalados en municipalidades, en tambos¹¹ y en

7 Aporte de Mayen Ugarte, exsecretaria de Gestión Pública de la PCM.

8 En el marco del Programa País se elaboró el Reporte de Gobernanza Pública, que incluyó una evaluación inicial de las políticas de gobierno digital (OCDE, 2016).

9 En los centros MAC se pueden realizar hasta 50 trámites de 15 entidades públicas.

10 Los MAC Express integran hasta 20 servicios de 10 entidades públicas.

11 Los tambos son instalaciones equipadas para brindar atenciones sociales a cargo de los programas MIDIS y de otras entidades del Estado. Se encuentran en zonas alejadas de la sierra y selva.

plataformas de acción para la inclusión social (PIAS)¹² del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

La respuesta a la emergencia sanitaria: ¿un estímulo para innovar?

El contexto de pandemia está revalorando el rol del Estado para enfrentar la crisis y eso significa que se están demandando más servicios –algunos de los cuales se habían privatizado–, pero también se espera una mayor efectividad en la entrega de estos. En épocas de emergencia, muchas instituciones suelen sorprender por su capacidad de responder, tal como ocurrió en la crisis del Fenómeno del Niño en el 2017¹³ y ahora en el marco de la emergencia sanitaria. Sin embargo, las iniciativas son temporales y no sobrepasan el periodo de emergencia. En esta oportunidad, quizás por el largo tiempo que está tomando la emergencia sanitaria y por las soluciones digitales que se han planteado, puede que las iniciativas sean permanentes. De hecho, iniciativas como la ampliación de la telemedicina, la implementación masiva de mesas de parte virtuales y el teletrabajo tienen perspectivas de mantenerse.

Sin embargo, también es cierto que esta emergencia nos está mostrando lo mucho que nos falta por hacer, como Estado, para brindar bienes o servicios esenciales. Si bien se han producido avances en el nivel digital, también se ha desnudado la gran brecha en este terreno que existe en el país, expresada en limitada infraestructura, poco acceso debido a escasos ingresos y reducido uso por parte de sectores de la población que no cuentan con las habilidades para usar los medios digitales.¹⁴ Adicionalmente, las propias entidades gubernamentales han mostrado sus falencias al evidenciarse que trabajan con bases de datos que continúan incompletas y desactualizadas y, como resultado, todavía no se ha podido generar un mecanismo que permita el cobro virtual de los bonos asignados por el Gobierno. Asimismo, se ha desnudado una desigualdad del ingreso que estaba oculta, la precariedad de las fuentes de ingreso para una gran mayoría de la población, y el deplorable estado de la infraestructura y los servicios de salud. Esto ha activado esquemas solidarios que parecían olvidados, como los comedores populares o la acción del voluntariado. Esta última canaliza las energías para ayudar a los más débiles, como la iniciativa Generación Bicentenario Luchando contra el COVID-19, que apoyó en la atención de adultos mayores y personas con discapacidad severa en todo el país durante los primeros meses de la emergencia sanitaria.

413

12 Los PIAS son plataformas móviles –ya sea embarcaciones o aeronaves– que recorren los ríos amazónicos y el lago Titicaca para acercar los servicios del Estado a las comunidades amazónicas y andinas.

13 Entrevista a Carolina Gibu, directora ejecutiva de Ciudadanos al Día.

14 Según un informe de OSIPTEL, un poco más de un tercio de los centros poblados del país cuentan con cobertura de internet móvil, 3G o 4G (Quiso, 2020).

3. Reflexiones finales

La situación actual de pandemia está poniendo a prueba las capacidades de los Estados para brindar los servicios y bienes públicos a la ciudadanía en condiciones extraordinarias; al parecer, esta presión continuará, porque lo más probable es que no regresemos a las condiciones prepandemia. Esto significa que las entidades públicas deben reinventarse e innovar sus métodos de trabajo. La eficacia en la entrega de los servicios y bienes públicos se convierte en un elemento crítico y, para ello, es imprescindible tener muy claro cuál es el proceso que se debe seguir con el fin de garantizar una entrega efectiva y qué tareas les toca asumir a las distintas entidades, así como contar con el personal adecuado para ejercer las funciones requeridas en esa cadena de responsabilidades. Todo esto apunta a que la reforma del sector público peruano es apremiante y que se debiera culminar el proceso iniciado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR).

414

Sin embargo, a pesar de los problemas de organización del Estado peruano –que le restan efectividad a la entrega de bienes o servicios públicos–, hay una serie de ejemplos e iniciativas que muestran que el sector público sí cuenta con capacidad de innovación y efectividad para satisfacer las necesidades de la ciudadanía. Se requiere sistematizar las experiencias y recoger información adicional, porque la que se encuentra disponible no permite comprender con mayor profundidad el proceso de innovación en este sector, sus condicionantes, factores habilitantes, limitaciones, entre otros aspectos.

Sería particularmente útil participar en iniciativas como las promovidas por el Barómetro de la Innovación, que en América Latina están siendo apoyadas por instituciones como el BID. Estas iniciativas permiten recoger información de manera sistemática, al mismo tiempo que facilitan *benchmarks* contra los cuales comparar los indicadores resultantes del sector público peruano. Lo importante es que la medición genera un proceso de mejora que permitiría solucionar los cuellos de botella que enfrentan las entidades del sector público para cumplir con sus objetivos misionales. Y quizás si intentamos mejorar las condiciones para la innovación, se pueda generar un círculo virtuoso en el cual sea más sencillo modernizar y transformar las entidades del sector público. ●

Referencias bibliográficas

Acevedo, S. y Dassen, N. (2016). *La contribución de los laboratorios de innovación pública*. Nota Técnica, IDB-TN-1101. BID.

Aliaga, T. (2015, nov.). *Gestión de la innovación para elevar la calidad de los servicios públicos* [documento]. XX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Arundel, A., Bloch, C. y Ferguson, B. (2019). Advancing innovation in the public sector: aligning innovation measurement with policy goals. *Research Policy*, 48(3), 789-798.

Baquerizo, L., Mejía, L. y Valencia, P. (2020). *Factores críticos que facilitan el diseño de servicios públicos a través de un proceso de innovación abierta a partir de experiencias en el sector público peruano* [Tesis de licenciatura en Gestión Pública, Pontificia Universidad Católica del Perú].

Barber, M., Kihn, P. y Moffit, A. (2011). *Deliverology: from idea to implementation*. McKinsey & Company.

Cinar, E., Trott, P. y Simms, C. (2019). A systematic review of barriers to public sector innovation process. *Public Management Review*, 21(2), 264-290.

COI (2021). *Copenhagen manual: a guide on how and why your country can benefit from measuring public sector innovation*. Danish National Center for Public Sector Innovation (Center for Offentlig Innovation).

Deloitte (2018). *Transforming the public sector. Delivering successful public sector transformation through innovation*. Deloitte y GovLab.

Ernst & Young (2017). *Public sector innovation. From ideas to actions*. Ernst & Young LLP.

GIZ (2013). *Desafíos y avances del desarrollo de capacidades del funcionario público en Bolivia, Ecuador y Perú*. GIZ y Proyecto CADESAN.

Iacoviello, M. y Chudnovsky, M. (2015). *La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en América Latina*. Documento de trabajo, 2015/02. CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/757>

INEI (2020). *Perú: Percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones: octubre 2019 - marzo 2020*. http://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe_de_gobernabilidad_may2020.pdf

Leyden, D. P. (2017). Innovation in the public sector. En UNECE, *Innovation in the public sector* (pp. 2-15). UNECE.

Margetts, H. y Dunleavy, P. (2013). The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, 371(1987), 1-17.

Mazzucatto, M. (2018). Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 803-815.

Mazzucatto, M. (2011). *The entrepreneurial state*. Demos.

National Centre for Public Sector Innovation (2021). *The Copenhagen manual*. The Danish National Center for Public Sector Innovation.

OCDE (2020). *The public sector innovation lifecycle*. OECD Publishing.

OCDE (2019). *Digital government in Peru*. OECD Publishing.

OCDE (2017). *Fostering Innovation in the public sector*. OECD Publishing.

416 OCDE (2016). *OECD public governance reviews: Peru-integrated governance for inclusive growth*. OECD Publishing.

OCDE (2014). *Innovating the public sector: from ideas to impact*. OECD Publishing.

Osborne, D. y Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.

OSINERGMIN (2017). *Evaluación del Plan Estratégico 2015-2021*. Informe técnico GPPM-001-2017. https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/centro_documental/Institucional/Institucional/Osinergmin-Evaluacion-Plan-Estrategico-2016.pdf.

Quiso, L. (2020). *Retos para cerrar la brecha digital en el Perú*. OSIPTEL. Dirección de Políticas Regulatorias y Competencia. <https://www.osiptel.gob.pe/media/uaxgb32q/ppt-retos-cerrar-brechadigital.pdf>

RENIEC (2019). *Directiva gestión de la innovación*, DI-435-GCI-016-RENIEC. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1672437/DI-435-GCI-016%20-RENIEC.pdf>

Singer, P. (2014). *Federally supported innovations: 22 examples of major technology advances that stem from federal research support*. The Information Technology and Innovation Foundation. <https://www2.itif.org/2014-federally-supported-innovations.pdf>

Tomasz, J. (2017). Towards a better understanding of public sector innovation-piloting the European public sector innovation scoreboard. En UNECE, *Innovation in the public sector* (pp. 18-33). UNECE.

UNECE (2017). *Innovation in the public sector. Country experiences and policy recommendations*. Naciones Unidas.

Principales abreviaciones

AAFP	Asociación de AFP
AEC	Aprendo en Casa
AFP	Administradora de fondo de pensiones
AIP	Aula de innovación pedagógica
ASUP	Asociación de Universidades del Perú
Aurora	Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BDPI	Base de Datos de Pueblos Indígenas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BPG	Buenas prácticas en gestión pública
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina (anteriormente llamado Corporación Andina de Fomento)
CAS	Contratación administrativa/contrato administrativo de servicios
CEDEMUNEP	Centro de Desarrollo de la Mujer Negra Peruana
CEDET	Centro de Desarrollo Étnico
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEM	Centros de Asistencia Mujer
CENSI	Centro de Salud Intercultural
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIC	Cuenta individual de capitalización
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIUP	Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico
CK	Conocimiento disciplinar
CNA	Código de los Niños y Adolescentes
COFIDE	Banco de Desarrollo del Perú (anteriormente llamado Corporación Financiera de Desarrollo)
COI	Center for Offentlig Innovation
CONAPA	Comisión Nacional de Pueblos Andinos y Amazónicos
CONCYTEC	Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica
CRPS	Comisión de Reforma de la Protección Social
CRT	Centro de recursos tecnológicos
CTI	Ciencia, tecnología e innovación
CTIEE	Comité Técnico Interinstitucional sobre Estadísticas de Etnicidad
CTS	Compensación por tiempo de servicios
DAF	Dirección de Políticas para la Población Afroperuana (MINCU)

DGCI	Dirección General de Ciudadanía Intercultural (MINCU)
DGPI	Dirección General de Pueblos Indígenas (MINCU)
DIGETE	Dirección General de Tecnologías Educativas
DIRESA	Dirección regional de salud
ECE	Evaluación Censal de Estudiantes
EIA	Estudio de impacto ambiental
EIB	Educación Intercultural Bilingüe
ENDES	Encuesta Nacional de Demografía y Salud Familiar
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
ENARES	Encuesta Nacional sobre Relaciones Sociales
ENCO	Encuesta Nacional Continua
ENDO	Encuesta Nacional de Docentes
EPE	Encuesta Permanente del Empleo
EsSALUD	Seguro Social de Salud del Perú
FAE-AGRO	Financiamiento Agrario Empresarial
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIPES	Federación de Universidades Privadas de Educación Superior
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
GAC	Grupo de ahorro y crédito
GPS	Global Positioning System
IE	Institución educativa
INDEPA	Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INGEMMET	Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico
INPE	Instituto Nacional Penitenciario del Perú
IPA	Innovation for Poverty Action
JAO	Jubilación anticipada ordinaria
MAC	Centro de mejor atención al ciudadano
MAPE	Minería artesanal y a pequeña escala
MCLCP	Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (actual MIMP)
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINCU	Ministerio de Cultura
MINEDU	Ministerio de Educación
MINEM	Ministerio de Energía y Minas

MININTER	Ministerio del Interior
MINJUSDH	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
MINSA	Ministerio de Salud
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
NdM	Niños del Milenio
NNA	Niñas, niños y adolescentes
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEА	Organización de Estados Americanos
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OLPC	Una Laptop por Niño (por sus siglas en inglés)
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONDS	Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad
ONIAMAP	Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú
ONP	Oficina de Normalización Previsional
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPSI	Observatorio de la Innovación en el Sector Público (por sus siglas en inglés)
OREALC	Oficina Regional de Educación para la Educación en América Latina y el Caribe
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
OSIPTEL	Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones
OSITRAN	Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público
PBI	Producto bruto interno
PCK	Conocimiento pedagógico del contenido
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEA	Población económicamente activa
PEAS	Plan Esencial de Atención de Salud
PEN	Proyecto Educativo Nacional
Pensión 65	Programa Nacional de Asistencia Solidaria
PIAAC	Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de la Población Adulta (por sus siglas en inglés)
PIAS	Plataformas de Acción para la Inclusión Social (del MIDIS)
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (por sus siglas en inglés)
PK	Conocimiento pedagógico
PLANDEFA	Plan de Desarrollo para la Población Afroperuana
PLANFAN	Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias

PLANIG	Plan Nacional de Igualdad
PNAIA	Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia
PNCVFS	Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual
PNCVG	Plan Nacional contra la Violencia de Género
PNIG	Política Nacional de Igualdad de Género
PNP	Policía Nacional del Perú
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPoR RVCM	Programa Presupuestal orientado a Resultados para la Reducción de la Violencia contra la Mujer
PRIDER	Programa Regional de Irrigación y Desarrollo Rural Integrado (de COFIDE)
PROMUDEH	Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (actual MIMP)
PRONOEI	Programa No Escolarizado de Educación Inicial
PUCP	Pontificia Universidad Católica del Perú
REJA	Régimen Especial de Jubilación Anticipada
RENIEC	Registro Nacional de Identidad y Estado Civil
RMV	Remuneración mínima vital
RSC	Responsabilidad social corporativa
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP
SEGDI	Secretaría de Gobierno Digital (de la PCM)
SENACE	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SGP	Secretaría de Gestión Pública (de la PCM)
SIIESU	Sistema Integrado de Información de la Educación Superior Universitaria
SINEACE	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa
SIS	Seguro Integral de Salud
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares
SNP	Sistema Nacional de Pensiones
SPP	Sistema Privado de Pensiones
STEM	Carreras de Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria
SUNEDU	Superintendencia Nacional de Educación Universitaria
SUSALUD	Superintendencia Nacional de Salud
TC	Tribunal Constitucional
TFNR	Trabajador familiar no remunerado
TIC	Tecnología de información y comunicación

TK	Conocimiento tecnológico
TPACK	Conocimiento tecnológico, pedagógico y disciplinar
UCI	Unidad de cuidados intensivos
UNECE	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (por sus siglas en inglés)
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Cultura, las Ciencias y la Educación (por sus siglas en inglés)
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas (por sus siglas en inglés)
UNICAS	Uniones de crédito y ahorro (de COFIDE)
UNICE	Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe
VMI	Viceministerio de Interculturalidad (MINCU)

El Perú pendiente
Ensayos para un desarrollo con bienestar

Se terminó de imprimir en el mes de julio del 2022 en
los talleres de Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.



Los ensayos que conforman este libro han sido escritos a modo de conmemoración por los primeros 40 años de vida institucional de GRADE, que coinciden no solo con el Bicentenario de la Independencia del Perú, sino también con la crisis sanitaria por la pandemia del COVID-19 y sus profundas secuelas económicas, sociales y políticas.

Desde diferentes miradas conceptuales y metodológicas, estos textos abordan algunos de los retos que enfrenta hoy el país, considerando sus impactos sobre el bienestar de las personas. Reflejan, asimismo, algunos de los temas que nuestros investigadores e investigadoras han trabajado con intensidad en años recientes: educación, segregación, desigualdad, vulnerabilidad, violencia, y también reformas, planificación territorial, gobernanza, innovación y políticas sociales.

Sin pretender agotar la discusión sobre ninguno de estos temas, los ensayos contribuyen a la investigación y a las propuestas dirigidas hacia la búsqueda del conocimiento, y a sus aplicaciones para el desarrollo del país y el bienestar de sus ciudadanos.

ISBN: 978-612-4374-50-0

