

Ser niño y trabajar en el Perú



Los niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo son unos 2.1 millones en el Perú, según las últimas estadísticas disponibles, y representan el 29.8% del grupo de edades de 6 a 17 años[1]. Las tasas de niños, niñas y adolescentes trabajadores más elevadas en el país se encuentran en los departamentos de la

Sierra (59.7% en promedio), los cuales presentan los niveles de pobreza más importantes (59.4% en 2007) y de urbanización más débiles (50.9%). Por lo contrario, los departamentos ubicados en la Costa muestran proporciones de niños, niñas y adolescentes trabajadores mucho menos importantes (20% en promedio), así como tasas de pobreza más débiles (24.6%) y los niveles de población urbanizada más elevados del país (85.7%). En valor absoluto, las cifras más elevadas de niños y adolescentes trabajadores en el Perú se encuentran respectivamente en los departamentos de Puno, Lima, Cusco, Cajamarca, Huánuco y Junín, los cuales reúnen el 51.3% del total a nivel nacional. En este conjunto, la metrópolis de Lima, capital del país, se caracteriza por ser la región del Perú que concentra el mayor número de adolescentes trabajadores de 14 a 17 años de edad, los cuales representan el 16.6% del total de este grupo de edades en el país.

El trabajo de los niños en el contexto peruano

Para definir el trabajo de los niños, conviene primero conocer el significado de las nociones de trabajo y de infancia, en la medida en que cada área cultural tiene una concepción variable de estos dos objetos y que el trabajo de los niños proviene, como toda actividad humana, de una construcción sociocultural. En el marco de una economía desarrollada, el significado común del trabajo se opone al desempleo; corresponde a toda actividad productiva por la cual un trabajador recibe un pago y cubre toda actividad remunerada en un marco legal. Sin embargo, en el Perú, como en casi todos los países en vías de desarrollo o emergentes, una gran parte de la actividad económica nacional se caracteriza por su dimensión familiar, como “ayuda” informal (a veces hasta “escondida”) y, por tanto, muy difícil de cuantificar y regular por los servicios públicos. De hecho, una

aproximación a este fenómeno en los sectores populares de Lima se diferencia de la concepción del trabajo derivada de las sociedades occidentales y del salariado, y debe ser comprendida en su dimensión socioantropológica como actividad que participa en la reproducción social de los medios de existencia del individuo y en su inscripción en un colectivo. El niño de 15 años que participa algunas horas al día en el funcionamiento del pequeño restaurante familiar de su abuela en el mercado del barrio, o la adolescente de 13 años que acompaña a su padre en la venta de frutas en un puesto ambulante situado en la esquina de la calle, ¿pueden ser considerados trabajadores? Aun cuando a primera vista estas actividades se presentan como formas de ayuda familiar, estos niños y adolescentes intervienen plenamente en el flujo económico que atraviesa la ocupación de sus padres u otro miembro de su familia. Sin exigir ni recibir remuneración (salvo alguna propina ocasional), estos adolescentes participan en esta actividad aportando una plusvalía útil o una descarga de tareas, lo cual permite la acumulación de un capital económico a favor del presupuesto familiar. Por consiguiente, la ayuda familiar estructurada, ilustrada por los dos ejemplos anteriores, entra en la categoría de trabajo porque participa en la adquisición de una forma de ingreso económico y, por tanto, origina un flujo económico hacia el hogar. Paralelamente, es indispensable distinguir todas las formas de trabajo infantil y adolescente; desde las que se pueden calificar de “formativas” –es decir, que tienen un objetivo de aprendizaje profesional–, a aquellas que se relacionan objetivamente con una explotación económica, a veces extrema, que perjudica el desarrollo y la salud física del niño.

En el Perú una gran parte de la actividad económica se caracteriza por su dimensión familiar, como “ayuda” informal (a veces hasta “escondida”) y, por tanto, muy difícil de cuantificar y regular por los servicios públicos.

La relación entre la participación económica de los niños, la pobreza y la precariedad

No todos los niños y adolescentes trabajadores comparten una condición de pobreza. Más que engancharse a un enfoque estrictamente monetario para expresar las dificultades que sufren las familias populares, es preferible aprehender las condiciones de vida de los niños y adolescentes trabajadores así como de sus familias en términos de precariedad. Esta noción subjetiva y relativa expresa una fuerte incertidumbre respecto de conservar o recuperar una

“situación aceptable” en un futuro próximo. Une el enfoque de la pobreza en términos de capacidades y se relaciona en particular con el ámbito del empleo. La precariedad manifiesta, en efecto, la falta de aptitudes y de márgenes de maniobra que tienen los individuos afectados para tener condiciones de trabajo estables y satisfactorias que permitan hacer proyectos sobre el mediano y largo plazo. En el caso de los niños y adolescentes trabajadores, la precariedad y, en particular, aquella ligada al tipo de empleo de los padres, toma una dimensión de primer plano. La débil relación entre el crecimiento económico y la creación de empleos estables explica que una parte importante de la Población Económicamente Activa (PEA) del país se encuentre absorbida por las microempresas (formales o informales), los trabajadores independientes (ambulantes), los trabajadores no remunerados de la microempresa familiar y los empleados domésticos. El subempleo “invisible”, en el que las remuneraciones de la ocupación no cubren las necesidades básicas del trabajador, afecta ante todo, a las mujeres y sus hijos en el marco de la microempresa familiar, así como a las personas cuyo grado de instrucción es inferior a la enseñanza primaria. La condición de “subempleado” encontrada en la mayoría de las ocupaciones de los padres de niños y adolescentes trabajadores de Lima, en particular en el comercio ambulante, las actividades domésticas y el reciclaje de desechos, refleja un fenómeno de exclusión económica. Los padres sin acceso a un empleo estable se ven obligados a buscar sus propias soluciones para obtener el dinero que necesitan a través de actividades que, pese a no constituir delito, se encuentran alejadas de la categoría del salariado y, algunas veces, incluso de la ley. La unidad familiar y el conjunto de sus miembros juegan entonces, cada uno según su edad y sus aptitudes, un rol esencial en esta organización de lo cotidiano.

Una concepción positiva de la participación económica de los niños

Los niños y adolescentes trabajadores comparten con sus padres los mismos valores y problemas, y son, al menos parcialmente -e incluso totalmente-, dependientes de sus estrategias. Toman conciencia del significado de la pobreza y la precariedad como objetos sociales, y la implicación de estos fenómenos en su vida cotidiana. La fragilidad e inestabilidad del empleo de su(s) padre(s) motivan su inserción en el mercado de trabajo con una finalidad variable. No obstante, esta toma de decisión entre padres e hijos no es mecánica de acuerdo al nivel de pobreza de una familia, puesto que la decisión corresponde al grado de tolerancia y de aceptación que tienen los padres respecto del trabajo de los hijos,

independientemente de su inestabilidad en el mercado laboral. El valor positivo otorgado por los padres al trabajo de sus hijos es primordial para explicar, más allá de la precariedad, su entrada en una actividad económica. Ésta favorece una dinámica de solidaridad al interior de las familias y hace legítima la implementación de este tipo de estrategias en la economía popular de los barrios periféricos de la metrópolis de Lima.

[1] INEI (2008), Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda, Lima: INEI, 474 p.

Robin Cavagnoud

Especialista en temas de infancia, educación, estrategias familiares de supervivencia, exclusión y pobreza en la área andina. Docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú, miembro del Grupo de Investigación Edades de la Vida y Educación - EVE.

¿Un mayor presupuesto en educación significa mejor calidad?

En este artículo examinaremos en el caso del último gobierno del Perú. Cabe la advertencia que al ser un artículo de opinión, no se realizará un análisis econométrico, lo que innegablemente arroja información valiosa. Aquí se hará un análisis del presupuesto, el impacto que ha tenido en algunos indicadores educativos, y finalmente plantear algunos desafíos y alertas hacia adelante.

En el quinquenio 2011-2016 se ha dado un importante incremento del presupuesto para educación en el Perú. Ello se explica, por un lado, por el crecimiento económico que ha tenido el país, lo que conllevó al aumento del presupuesto y, por otro lado, por la priorización política que se hizo del tema. En un primer momento, el aumento de recursos fue para implementación de la primera fase de ley de reforma magisterial, durante la gestión de la Ministra

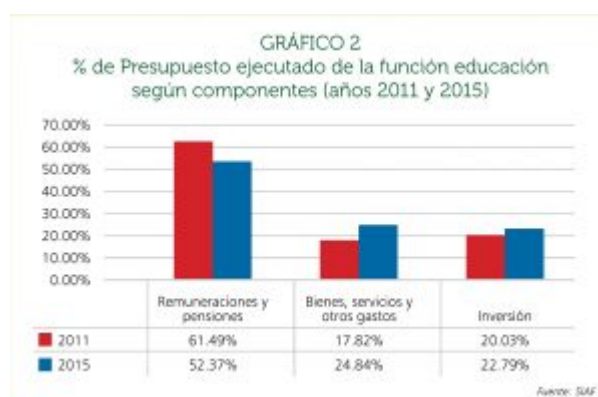
Patricia Salas, y en mayor medida, durante la gestión del Ministro Jaime Saavedra para diversos aspectos del sector (Ley de reforma, infraestructura, entre otros).

GRÁFICO 1
Presupuesto ejecutado de la función educación
(2011-2015)



En el año 2011, el presupuesto asignado de educación equivalía a 14.9% del presupuesto total, y al año 2016 se le asigna 17.9% del presupuesto nacional, un crecimiento en términos absolutos de 3% adicionales de participación en el presupuesto público. El crecimiento del presupuesto de toda la función educación alcanzó en el año 2015 el máximo histórico de S/. 22,834 millones. Ello evidencia que hubo una decisión política y no sólo se explica por el crecimiento inercial del presupuesto.

Por otro lado, se constata que hubo una modificación en los componentes del gasto público en educación. Mientras que en el año 2011, la asignación a remuneraciones y pensiones correspondía a 61.5% de todo el presupuesto, ello disminuyó en proporción a 52.37% en el año 2015, sin que ello signifique una reducción de esa categoría.



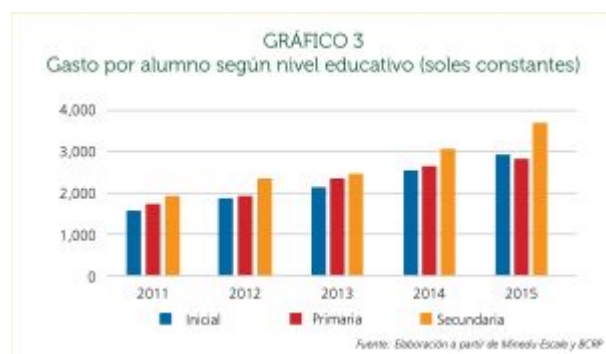
La ampliación del presupuesto permitió que se asignen recursos a otros rubros como el financiamiento de bienes, servicios y subsidios (pasó de 17.8% en el 2011 a 24.8% en el 2015). Lo mismo ocurrió en el caso de la inversión, fuertemente marcada por la infraestructura, donde también creció la participación en el

presupuesto.

Por otro lado, la gestión del presupuesto ha sido caracterizada por una transición hacia una lógica de gestión por resultado, que se viene dando desde el año 2008 con la implementación de los programas presupuestales, impulsados por el MEF. En el año 2016, el 77.1% de todo el presupuesto de educación se encuentra en programas presupuestales, siendo el más representativo el Programa Logros de Aprendizajes - PELA.

Todo ello son buenas noticias en términos de alcanzar la meta establecida por el Proyecto Educativo Nacional, que propone destinar el 6% del PBI a la educación. Es verdad que aún nos encontramos distantes, ya que en el año 2016, el presupuesto corresponde a 3.85% del PBI. Aun así, es alentador, teniendo en cuenta que en el 2011 era sólo 2.81% del PBI, uno de los más bajos de la región.

Finalmente, el cálculo de gasto por alumno nos ayuda a cuantificar la importancia de estos incrementos presupuestales. Entre 2011 y 2015, el gasto por alumno en el nivel inicial aumentó en 88% (pasando de 1,545 a 2,897 soles por alumno), mientras que en el caso de primaria el incremento fue de 65% (pasando de 1,710 a 2,819 soles), y en secundaria alcanzó el crecimiento porcentual más alto, llegando a 92% en relación al 2011 (pasando de 1,910 a 3,673 soles).



Pero también debemos señalar algunas preocupaciones sobre el presupuesto. En primer lugar, se constata una tendencia en los últimos 2 años a centralizar el gasto presupuestal en el nivel nacional, que pasó de tener 37% en los años 2012 y 2013 hasta llegar a 42.75% en el 2015.

En segundo lugar, se avanza a un modelo donde se formula el presupuesto en el pliego del Ministerio de Educación, y se procede a realizar diversas transferencias a lo largo del año fiscal. En el presente año, ha sido posible encontrar la publicación de 40 decretos supremos de transferencias de recursos a los

gobiernos regionales y locales, que se dan a lo largo de todo el año.

Un caso crítico es el de los gobiernos locales, donde el presupuesto aumentó casi 360% en el año 2015, relacionado casi exclusivamente a la infraestructura educativa (ver gráfico). Este modelo no parece ser el más adecuado en términos de planificación a mediano plazo, calidad de la ejecución de los proyectos, fortalecimiento de capacidades de instancias intermedias de gobierno y de eficacia de la gestión (generando saldos de balance, trámites de incorporación de créditos y complicaciones contables, extinción parcial del crédito, entre otros).

Volvamos a la pregunta inicial: ¿se pueden detectar mejoras en la educación atribuibles al incremento del presupuesto?

Algunos podrán sostener que las mejoras de Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) se explican, entre otros, por la mayor asignación de recursos, ya sea directos (como el incentivo económico llamado Bono Escuela) o indirectos (mejores sueldos, control de gastos y políticas de incentivos como Compromisos de Desempeño para las Direcciones Regionales de Educación y UGEL). También ha habido una importante asignación de recursos a estrategias de formación en servicio en la escuela, que cada vez tienen una mayor cobertura, y parecen mostrar resultados alentadores, aunque puedan requerir ajustes.

De hecho, es necesario indicar que en términos de resultados de la evaluación censal a estudiantes de 2° grado de primaria existe una tendencia de crecimiento progresivo, que se ha manifestado en un crecimiento importante en comprensión lectora el año 2014 (crecimiento de 10% en estudiantes en nivel satisfactorio) y se ha ralentizado en el año 2015 a alrededor de 4%, y más crítico aún, parecen no haber importantes mejoras en matemáticas. Creo que en parte eso se debe a los incentivos otorgados, y a una fortísima intervención del Ministerio, centrado en el mejoramiento de la ECE. El problema es que no sabemos si son cambios reales y sostenibles, o si existen efectos perversos o negativos a ello.

En la lógica de la gestión por resultados se presentan al menos dos desafíos: establecer una mejor política de incentivos y caminar hacia un proceso de formulación presupuestal diferenciado según las necesidades de cada lugar.

Donde es más evidente encontrar efectos del presupuesto es en la ampliación de la cobertura escolar, donde la inversión de recursos ha tenido un claro impacto positivo. Entre el año 2010 y el año 2016, por ejemplo, se crearon más de 11,000

escuelas de nivel inicial, y 1,200 de nivel secundario.

Ello ha permitido el aumento de la tasa de matrícula, haciendo que menos niños queden fuera de la escuela. Por ejemplo, entre el 2011 y 2015, la tasa de niños de 3 a 5 años fuera del sistema pasó de 27.4% a 19.1%. Llama la atención que la tasa haya disminuido drásticamente en el ámbito rural, donde llegaba a un alarmante 38.8%, y alcanza ahora el 18.3%, cifra muy similar a la urbana. Donde todavía se encuentran diferencias es entre la población que se encuentra en nivel de pobreza y pobreza extrema (con tasas de 22.7% y 21.4% respectivamente), en comparación con los niños no pobres (17.4%).

Ahora con un nuevo gobierno, que mantiene al mismo ministro, se presenta como una oportunidad de continuar con los avances, y también de realizar mejoras y enfrentar nuevos desafíos que se presentan. Señalo aquí algunos en el naciente gobierno:

La necesidad de continuar progresando en la asignación del presupuesto, hasta llegar al deseado 6% del PBI, puede truncarse por la nueva política fiscal ante el déficit fiscal, que ha llevado recientemente a la limitación de gastos para este año. Una salida es mejorar la calidad del gasto, en una lógica de gestión de resultados, con mayores evidencias, y mejor eficiencia. Ello implica la mejora del ciclo presupuestal, desde la programación multianual y la formulación anual, donde los procesos de transferencia de recursos sean más previsibles en términos de planificación, hasta llegar a la ejecución, y consiguiente evaluación.

En la lógica de la gestión por resultados, se presentan al menos dos desafíos de cara a la implementación de la política. Por un lado, establecer una mejor política de incentivos (que pasa, por ejemplo, por definir y diferenciar entre incentivos y transferencias condicionadas de recursos, o de establecer soluciones de asistencia técnica a aquellos que tienen más dificultades); y, por otro, caminar hacia un proceso de formulación presupuestal diferenciado según las necesidades de cada lugar, lo que implica darle a los Gobiernos Regionales y Locales un mayor espacio en el proceso (aunque implique una compleja gestión de intereses y de información, así como la construcción de consensos).

En términos de ejecución, centrándonos en grandes cantidades de recursos, cabe evaluar el seguimiento y asistencia técnica que se le puede hacer a la gestión de la infraestructura en gobiernos locales y regionales (en el año 2016, 61% de la

inversión), y el sistema de racionalización de plazas docentes, actualmente a cargo de las UGEL.

De lo anterior se desprende la necesidad de fortalecer la articulación entre la planificación y el presupuesto, que se relacionan únicamente de manera formal.

Al mismo tiempo, es importante señalar que la asignación del presupuesto en programas presupuestales es un primer paso para cambiar la lógica de asignación y ejecución del gasto, centrados en la calidad del mismo, pero aún queda un largo camino por recorrer para poder establecer, de manera técnica, la relación entre presupuesto y resultados.

Como soñar no cuesta, me imagino un modelo donde la escuela tenga recursos y los pueda administrar. Ello para que la mejora parta de sus propias necesidades, y de su propio empoderamiento. Claro está que la asistencia técnica juega un rol crítico. Ello implicaría descentralizar el gasto, confiar en las personas, simplificar la burocracia, establecer mecanismos de control que sean eficientes, exigentes y justos. En otras palabras, rediseñar el sistema educativo público para que sea más ágil, eficiente y equitativo.

Lucas Néstor Sempé

Master en políticas y prácticas en reducción de pobreza por la Universidad de Londres (SOAS) Inglaterra. Máster en Ética (Facultad de Teología Pontificia y Civil de Lima - Perú) . Licenciado en Teología (Perú). Fue gerente del programa “Logros de Aprendizaje de Estudiantes de educación básica regular” en el Ministerio de Educación en el Perú, Consultor para la Cooperación Alemana en El Salvador en el diseño de políticas educativas para el ministerio del país mediante la elaboración de programas con enfoques de resultados, así como para el proyecto de “Fortalecimiento de la Gestión en educación en el Perú” de la Cooperación Canadiense y ejecutado por GRADE. Actualmente, Director Ejecutivo en CIDEL.