



Boletín

de políticas públicas sobre infancia

1



Ernesto Benavides

Paul Vallejos

La liberalización del comercio y el bienestar de la infancia:

Potenciales impactos del Tratado de Libre Comercio entre Perú y Estados Unidos¹

El Boletín de Políticas Públicas sobre Infancia del Proyecto Niños del Milenio ofrece información relevante para quienes, desde el sector público y privado, tienen la responsabilidad de conocer las vinculaciones entre las decisiones del Estado y el bienestar de las familias peruanas, en particular, el bienestar de niñas y niños.

Este primer número presenta una dimensión poco explorada –y poco comentada– de uno de los temas más importantes de la agenda nacional actual: el probable impacto que tendría el Tratado de Libre Comercio entre el Perú y los Estados Unidos, en los niños peruanos.

El equipo que implementa Niños del Milenio trabaja intensamente para contribuir a un debate que no es sólo para expertos, un debate

que nos compete a todos los peruanos y en el que es crucial conocer tanto los potenciales beneficios como los probables perjuicios de la liberalización del comercio a fin de adoptar las medidas compensatorias o preventivas y hacer propuestas concretas y viables para reducir las vulnerabilidades.

Las políticas públicas dirigidas a mejorar el establecimiento de redes de soporte y programas de bienestar – en especial, aquellos que benefician a los niños –, la introducción de mejoras al programa de transferencia condicionada recientemente implementada, la ampliación de programas de cuidado infantil y el cumplimiento de estándares laborales para la mediana y pequeña empresa, constituyen elementos claves para reforzar el camino hacia un crecimiento económico más inclusivo.

Siguiendo los pasos de países latinoamericanos como México y Chile, Perú firmó un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos (EE.UU.) en diciembre del 2005. A pesar que la mayoría de análisis económicos señala los beneficios globales para el Perú, existe, también, potenciales consecuencias adversas. Con el fin de obtener beneficios máximos con un mínimo de pérdidas, resulta de vital importancia la identificación de mecanismos apropiados para compensar a los perdedores en el corto plazo –especialmente, los niños de familias pobres– y el desarrollo de estrategias de mediano plazo que promuevan una distribución más equitativa de los beneficios.

Se reconoce a nivel internacional el potencial que posee la liberalización del comercio para promover el crecimiento económico de los países: la liberalización del comercio puede ayudar a los países a explotar sus ventajas comparativas en la producción de bienes específicos a nivel regional y aprovechar de mercados más grandes para productos con demanda local limitada. La liberalización puede generar, también, economías de escala, incrementar la eficiencia y reducir los costos de producción. Los países se pueden volver competitivos –a pesar de la proliferación de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales– al ganar el mismo acceso a un gran mercado comercial como sus competidores en la región.

Los acuerdos comerciales bilaterales aseguran un acceso especial de los países a mercados comerciales específicos a cambio de mayor liberalización de precios y aranceles cero, así como una adhesión a regulaciones más estrictas que las requeridas por la Organización



Jacques Custer

Mundial del Comercio (OMC). Las negociaciones bilaterales son conducidas, generalmente, por la parte más rica y no presta mucha atención a las demandas formuladas por la parte más débil acerca de los impactos potenciales sobre determinados sectores económicos y grupos poblacionales.

Niños del Milenio
Información para el desarrollo

Niños del Milenio es un proyecto internacional de incidencia en políticas públicas basado en un estudio longitudinal sobre pobreza e infancia. Se implementa simultáneamente en cuatro países: Vietnam, Etiopía, India (estado de Andra Pradesh) y Perú por un período de quince años (2001 al 2015). En el Perú el estudio se realiza en casi 3,000 familias ubicadas en 20 lugares del país seleccionadas al azar en base al mapa de pobreza.

Internacionalmente, este proyecto es conocido como *Young Lives. An international study of childhood poverty*. Contamos con el apoyo de un equipo de coordinación con base en la Universidad de Oxford y las estrategias de divulgación e incidencia políticas tienen como soporte una oficina de coordinación internacional en Save the Children-Reino Unido en Londres. En el Perú, Niños del Milenio es implementado por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), el Instituto de Investigación Nutricional (IIN) y la oficina de Coordinación Nacional con base en Save the Children-Reino Unido en Lima.

www.ninosdelmilenio.org

Carolina Urrea



Niños del Milenio (NM) –proyecto basado en un estudio longitudinal sobre pobreza infantil implementado en Etiopía, India, Perú y Vietnam– está investigando, entre otros temas relativos a la pobreza, los mecanismos por medio de los cuales el comercio afecta a la niñez. El presente boletín pretende contribuir, desde el punto de vista de las políticas de protección a la infancia, al análisis e impacto del comercio. Sus hallazgos están siendo utilizados para identificar potenciales políticas y programas que puedan mitigar mejor los impactos negativos de la liberalización del comercio sobre la infancia cuyas familias viven en condición de pobreza en nuestro país.

Acerca del debate sobre el TLC en el Perú

Las discusiones acerca de la firma del TLC con EE.UU. se centraron en la estimación de los impactos potenciales de dicho acuerdo sobre el PBI, gastos de consumo, tendencias de inversión, exportaciones e importaciones –y, por tanto, en la balanza comercial– así como sus efectos sobre el empleo². También se concentraron en el impacto que podría tener el TLC sobre la demanda de las familias si se produjera una variación en los precios de productos básicos como el trigo. El efecto sobre las familias dependería de si éstas son consumidoras de los bienes cuyos precios cayeron (positivo) o productores netos de los mismos (negativo). Las proyecciones realizadas por el gobierno, los expertos en materia económica y el análisis de NM, sugieren un impacto positivo sobre el crecimiento y la estabilidad macroeconómica del país en el mediano y largo plazos. Sin embargo, el estudio de Niños del Milenio resalta que los impactos de corto plazo esperados serían heterogéneos, variando según sectores y por región. En particular, son dos los cambios

esperados –en el sector agrícola y en la provisión de servicios sociales– que podrían tener un impacto negativo sobre los hogares pobres y sus hijos.

La apertura del mercado peruano a productos estadounidenses subsidiados podría reducir los ingresos de los pequeños productores rurales, así como afectar a una gran cantidad de niños pobres de familias dedicadas a la agricultura. El estudio de Niños del Milenio sugiere que las pérdidas de bienestar en el corto plazo se podrían concentrar en las áreas rurales, especialmente en las regiones de la sierra y la selva³. Las negociaciones entre el gobierno peruano y los gremios de agricultores se han centrado, básicamente, en esquemas de compensación para determinados cultivos que se verían afectados por la reducción repentina de aranceles. Pero dichas negociaciones no siempre le dieron un rol central a la mayoría de pequeños agricultores de las zonas más pobres de la sierra y selva. Asimismo, se ha prestado poca atención al incremento de la productividad en las áreas rurales y, menos atención aún se ha dado a la reducción de las vulnerabilidades no-económicas de las familias rurales.

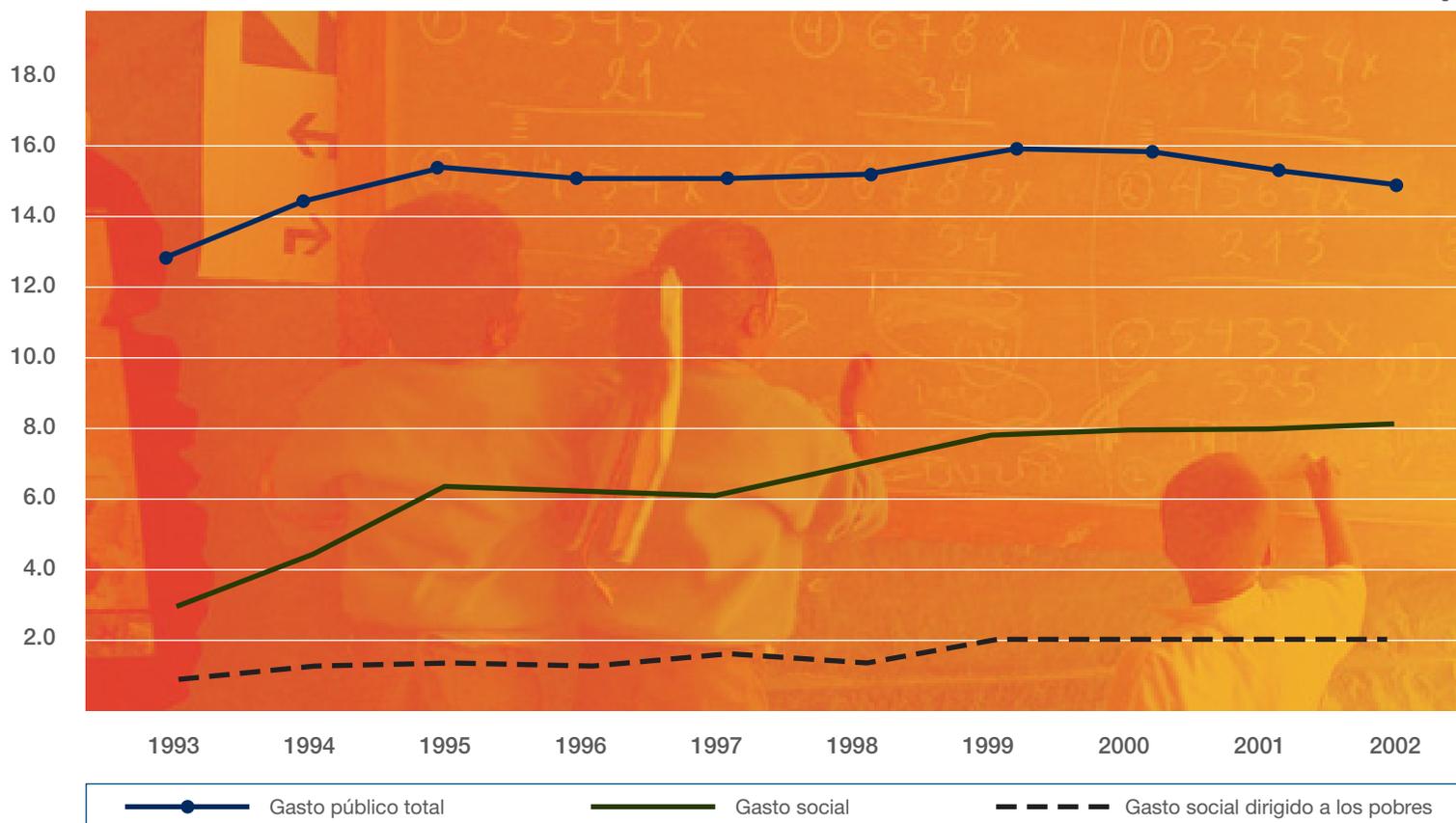
En el corto plazo, las pérdidas de bienestar se concentrarían en áreas rurales, especialmente de la sierra y selva.

Respecto de los servicios sociales, una preocupación crucial es que la reducción de ingresos fiscales producto de la reducción de aranceles podría significar una reducción del gasto público. Específicamente, la evidencia internacional apunta a una tendencia a reducir la inversión en servicios sociales⁴ aún en países con crecimiento económico sostenido, como en el sur de Asia y América Latina. El crecimiento *per se* no reduciría necesariamente las inequidades existentes ni reduciría la pobreza en ausencia de intervenciones gubernamentales pro-pobre. A pesar de que el gasto social en el Perú se incrementó de tres por ciento a ocho por ciento del PBI entre 1997 y 2002, el gasto social focalizado hacia los más pobres

(incluyendo el gasto para el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social – FONCODES, programas de salud básica y planificación familiar, educación en áreas rurales y gastos en programas agrícolas de caminos rurales y seguridad alimentaria) se mantuvo por debajo del dos por ciento. En el Perú, los servicios sociales públicos (como educación y salud) son utilizados mayormente por los pobres, ya que los hogares en mejor situación tienden a confiar en la prestación de servicios privados. Por tanto, existe una preocupación acerca del potencial impacto sobre los hogares pobres si se diera una reducción en los ingresos y financiamiento de los servicios públicos.

Gasto social (como porcentaje del PBI)

Pável Ugaz



Impactos de la liberalización del comercio sobre la salud

Se ha especulado bastante en torno a la manera en que la introducción de derechos sobre patentes más estrictos en el TLC podría afectar tanto los precios como el acceso a medicamentos, especialmente para los más pobres. El TLC presenta un esquema de protección más estricto para los derechos de propiedad intelectual que el periodo de 20 años concedido a las patentes en el marco de la OMC. El TLC prohibiría las importaciones paralelas, las cuales son permitidas en la actualidad por la Decisión 486 de la Comunidad Andina. Sin embargo, las licencias obligatorias y las importaciones paralelas son aceptadas bajo circunstancias de extrema urgencia y emergencias nacionales⁵. Aunque los negociadores de EE.UU. presionaron para que el TLC incluyera patentes de segundo uso así como patentes para métodos terapéuticos,

Hunt, comisionado especial de las Naciones Unidas sobre Derechos a la Salud, ha expresado su preocupación acerca de que las negociaciones para un tratado bilateral de libre comercio podrían conducir a una protección de las patentes mayor a las que se requieren actualmente según los reglamentos de la OMC, con lo cual se podría reducir las posibilidades del gobierno peruano de garantizar el derecho a la salud de la población. Hunt recomienda que la regulación de patentes incorpore salvaguardas que reconozcan el derecho y la obligación de los Estados a proteger la salud y vida de las personas¹².

Algunos partidarios del TLC estiman que el incremento de los costos para los consumidores, producto de la menor disponibilidad de medicamentos genéricos en el mercado,

Es crucial que el gobierno asegure precios accesibles para las medicinas más demandadas para la salud de los niños.

quirúrgicos y de diagnóstico, el Perú logró que no se incluyeran dichos puntos. El resultado final de las negociaciones levanta una preocupación acerca del refuerzo de la posición de monopolio de los grandes laboratorios farmacéuticos, así como los impedimentos a la entrada de medicamentos genéricos más baratos al mercado peruano⁶.

Dos ONG, *Foro-Salud*⁷ y Acción Internacional por la Salud⁸, han encabezado la oposición sobre este aspecto del TLC y han empezado campañas a favor de intervenciones pro-pobre. Al no poder cambiar los términos de las negociaciones en el sector salud (con excepción de las cláusulas para urgencia extrema y emergencias nacionales), estas organizaciones no gubernamentales están publicando información acerca de los posibles impactos negativos de los puntos negociados en el sector salud y están promoviendo que la población manifieste su desacuerdo⁹.

El gobierno peruano y diversos analistas¹⁰ argumentan que el 98 por ciento de los medicamentos comprados en el Perú son genéricos con patentes ya expiradas y precios inmunes a los efectos de las nuevas regulaciones en materia de propiedad intelectual¹¹. Sin embargo, Paul

podría ser compensado por la disponibilidad de medicamentos importados más baratos como resultado de la reducción de aranceles. Otros estudios indican que la reducción de precios sería insuficiente para contrarrestar los impactos adversos del TLC sobre el costo promedio de los medicamentos¹³, en particular, sobre los precios de los medicamentos de última generación, tales como los destinados a combatir el VIH/SIDA.

Foro-Salud ha cuestionado la viabilidad del compromiso del gobierno central de proveer los medicamentos caros a precios subsidiados por el Ministerio de Salud para ser redistribuidos a las familias de bajos ingresos. Su preocupación se encuentra basada en el presupuesto decreciente en el sector salud de 6.5 por ciento del gasto público total en el 2005 a un proyectado de 5.8 por ciento en el 2006¹⁴.

Dado el resultado de las negociaciones, es importante que el gobierno rinda cuenta de sus promesas hacia las familias peruanas, particularmente, las más marginadas y asegure precios asequibles a los medicamentos que necesitan. Debe prestarse especial atención a aquellos necesarios para la salud de los niños.

Impactos de la liberalización del comercio sobre la pobreza infantil

La liberalización del comercio puede afectar a la niñez de diversas formas. La más obvia es el impacto sobre el trabajo infantil, pero pueden darse también efectos sobre el bienestar de la niñez como resultado de los cambios en el acceso a bienes y servicios básicos que los niños consumen tales como alimentación, salud o educación.



Roger Rivera

Fuente: Escobal y Ponce (2005:16). Niños del Milenio.

El gráfico muestra dos mecanismos de transmisión, donde los autores estiman los potenciales efectos sobre el bienestar que traería consigo un TLC con EE.UU. La primera etapa muestra el impacto de la liberalización del comercio sobre los precios domésticos. Dado que el Perú constituye una economía abierta pequeña, la liberalización del comercio tendría un efecto directo sobre los precios de los bienes transables. Una vez abierto el mercado local a la competencia internacional, los precios domésticos de los bienes transables son determinados por los precios internacionales que prevalecen. Estos cambios en los precios de los productos comercializados internacionalmente pueden producir un cambio en los precios de los bienes no transables comercializados localmente, así como en los salarios y en los ingresos por trabajo independiente. La segunda etapa muestra los efectos que estos cambios en los precios (tanto en bienes de consumo como en salarios) tienen sobre el consumo e ingreso en los hogares (y, por tanto, sobre el bienestar de la familia). Cabe señalar que estos cambios en los precios relativos en la economía

podrían inducir a una redistribución del gasto en diferentes bienes, con posibles efectos sobre el consumo de bienes y servicios por parte de los niños.

Al explorar las posibles consecuencias del TLC sobre el bienestar de la niñez, se debe apreciar que las familias pobres, especialmente las ubicadas en las áreas rurales, podrían verse obligadas a redistribuir el tiempo que dedican sus hijos a la escuela para dedicarse al trabajo y, de esta manera, compensar cualquier reducción en el ingreso familiar. Sin embargo, los niños de hogares cuyos ingresos se han visto influenciados positivamente por el TLC podrían gozar de un incremento en el gasto en bienes y servicios destinados a incrementar el bienestar de la niñez (por ejemplo, inversión en educación de mejor calidad). Las niñas se podrían ver obligadas a dedicarse a labores domésticas y cuidado de los hermanos si la mejora en las oportunidades de ingreso conlleva a un cambio en la distribución del tiempo dentro del hogar.



Eduardo Cadillo

Hallazgos de Niños del Milenio: potenciales impactos ocultos del TLC sobre la infancia

La investigación de Niños del Milenio sobre la liberalización del comercio en el Perú se centra en los potenciales impactos de corto plazo que puede traer el TLC sobre el bienestar de la infancia con el fin de encontrar algunos aspectos que pudieran ayudar al gobierno a planificar intervenciones directas destinadas a mejorar, o al menos prevenir, los posibles efectos negativos sobre el bienestar de la niñez.

a. Pérdidas y ganancias de bienestar

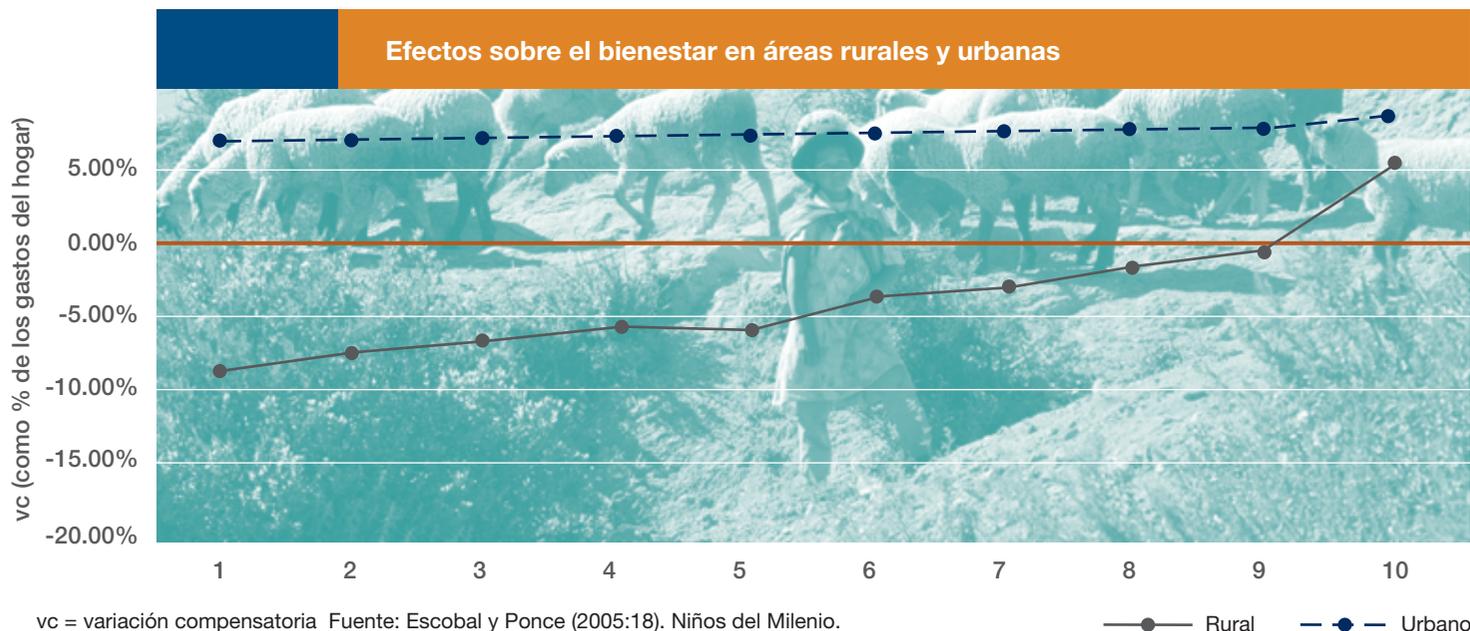
En el mediano y largo plazo, se espera que el crecimiento derivado de la liberalización del comercio pueda traer consigo un incremento en los ingresos laborales de las familias, que podrían ser utilizados para mejorar el bienestar de los niños. Sin embargo, en el corto plazo, algunas familias peruanas, especialmente en áreas rurales, podrían verse afectadas negativamente por el TLC. Los ingresos de los hogares productores de bienes transables podrían reducirse por la importación de productos de EE.UU. Como consecuencia, las familias pobres podrían verse obligadas a buscar fuentes complementarias de ingresos y redistribuir el tiempo de los miembros del hogar, lo que podría llevar a mayor trabajo infantil, menor asistencia a la escuela o peor desempeño en ella e incluso, en algunos casos, exposición a ambientes riesgosos. La magnitud del impacto dependería de: i) la magnitud de los cambios en el costo de oportunidad del tiempo de los niños; ii) los costos (directos e indirectos) de la educación; iii) precios relativos de los bienes que las familias producen y consumen y iv) tasa de retorno que las familias estiman que la educación de sus hijos traería en el mediano plazo.

b. Impactos diferenciados en las familias

Los resultados del estudio de Niños del Milenio, basados en un modelo econométrico diseñado para estimar las ganancias y pérdidas en el bienestar a través de los mecanismos mencionados anteriormente y asumiendo una reducción abrupta de los aranceles a las importaciones de EE.UU.¹⁵, muestran que las ganancias de bienestar en el corto plazo en el Perú por el TLC serían de aproximadamente US\$ 417 millones. Sin embargo, las ganancias y pérdidas de bienestar estarían distribuidas de manera desigual dentro del país: los hogares urbanos ganarían un total de US\$ 575 millones, mientras que las áreas rurales sufrirían una pérdida de bienestar de US\$ 158 millones. A nivel regional, es en la zona urbana de la costa y en Lima donde se alcanzarían las mayores ganancias en bienestar, mientras que las zonas rurales de la sierra y selva son las regiones que concentrarían la mayor parte de las pérdidas de bienestar. En este sentido, el TLC podría exacerbar la brecha de inequidad existente entre las áreas urbanas y rurales y entre grupos socioeconómicos.

Niños del Milenio muestra que los hogares urbanos sin hijos serían los más beneficiados con el TLC.

William Zanatta



Como se puede apreciar en el gráfico, los resultados muestran que la mayor parte de los peruanos que viven en áreas urbanas podría obtener una ganancia de bienestar equivalente al 2 por ciento de los gastos de su hogar, sin diferencias significativas en su distribución. No obstante, las diferencias en el sector rural serían más notorias: mientras que el decil rural más rico podría obtener una ganancia de bienestar de, aproximadamente, el 2 por ciento del gasto de su hogar, el decil más pobre podría obtener una pérdida de bienestar significativa –equivalente al 9 por ciento del gasto de su hogar– como resultado de la reducción de aranceles acordada en el TLC. Por otro lado, Niños del Milenio pone en evidencia que el componente más significativo en la pérdida de bienestar que podrían sufrir los hogares rurales sería el impacto negativo sobre las actividades agrícolas de autoempleo. A diferencia de ellas, las actividades no agrícolas muestran un impacto positivo significativo generado por la liberalización del comercio. Para el caso de los hogares urbanos, las fuentes de ingreso provenientes de empleo asalariado no se verían afectadas de manera significativa, pero sí las provenientes de trabajo independiente. Contrariamente a lo que sucede en las familias rurales, las ganancias de las familias urbanas producto del consumo de bienes más baratos contrarrestan los ligeros efectos negativos derivados de los cambios en ingreso laboral.

De esta manera, el análisis de Niños del Milenio muestra que los hogares urbanos sin hijos tenderían a ganar más con la liberalización del comercio que los hogares con hijos, mientras que en las áreas

rurales, las familias con hijos tenderían a sufrir menores pérdidas que los hogares sin hijos. Esto podría ser explicado por la hipótesis que los niños en áreas rurales son considerados como fuentes importantes de mano de obra y por tanto pueden ayudar a reducir las vulnerabilidades de los hogares y la comunidad ante un shock económico negativo¹⁶.

El TLC puede generar un incremento en el costo de oportunidad de que la madre permanezca en la casa, incentivando a que las niñas abandonen la escuela.

c. Impactos y su efecto sobre la educación

En el Perú, la evidencia muestra que los shocks macroeconómicos tienen un impacto sobre la calidad, más que sobre la cobertura, de la educación de los niños¹⁷. Esto se debe a que los padres suelen cambiar a sus hijos de escuelas privadas a públicas (especialmente, en el caso de familias urbanas, donde hay una mayor oferta de escuelas privadas) o tienden a reducir los gastos en materiales complementarios –como útiles o uniformes– en vez de retirar a sus hijos del colegio¹⁸. Esto es consistente con los bajos resultados

de la educación pública peruana en las pruebas internacionales¹⁹, lo que empuja a las familias a matricular a sus hijos en escuelas privadas, en la medida de lo posible, por las diferencias en calidad²⁰. Asimismo, Niños del Milenio muestra que los shocks podrían generar una serie de respuestas indirectas que afectarían en forma negativa las tasas de matrícula. Por ejemplo, las niñas podrían abandonar la escuela para cuidar a sus hermanos menores si las nuevas perspectivas económicas incrementan el costo de oportunidad de que la madre permanezca en el hogar.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática, el trabajo es el principal factor por el que los niños abandonan la escuela al culminar sus estudios de educación primaria²¹. En este sentido, el TLC podría afectar la educación de los niños a través de un posible incremento de las tasas de deserción de los niños que concluyen la educación primaria, los mismos que pueden verse inducidos a empezar a trabajar con el incremento de la demanda de mano de obra no calificada.

d. Empleo femenino e impactos indirectos sobre la niñez

El incremento de la participación de las mujeres en las actividades

productivas podría tener efectos considerables sobre el bienestar de la niñez, especialmente, el de las niñas. Esto podría ser consecuencia de: a) nuevos accesos a oportunidades laborales por la liberalización del comercio (por ejemplo, agricultura, manufactura o servicios); b) la necesidad de contar con ingresos adicionales en el hogar, por parte de las mujeres, producto de una disminución en los salarios o en los precios de los bienes producidos por los hogares agrícolas ó c) el incremento de la migración laboral masculina que eleva la participación laboral de mujeres y niños que se quedan en el hogar²². De incrementarse la participación laboral de las mujeres y dada la escasez de servicios de cuidado de sus hijos, los niños podrían verse obligados a dedicar más tiempo al cuidado de sus hermanos menores, lo cual podría afectar de manera negativa su desarrollo. Esto podría ser un efecto de la menor escolaridad o falta de supervisión de los adultos en sus hogares con las consecuentes repercusiones sobre la salud y seguridad de los niños. Adicionalmente, Winters²³ resalta: "...el incremento de la carga laboral femenina ha conducido a una disminución de la lactancia materna, un empeoramiento de las prácticas de crianza y una intensificación de la inseguridad alimentaria".



Niños entre 6 - 13 años, por ocupación principal - Perú - 2001

| Ocupación | Total | Urbano | Rural |
|--|------------------|----------------|----------------|
| TOTAL NIÑOS (en miles) | 1,219,473 | 226,932 | 992,541 |
| Apoyo en actividad agrícola o ganadera | 81.0 | 32.7 | 92.1 |
| Apoyo en negocio familiar | 11.0 | 43.1 | 3.6 |
| Apoyo en otras tareas del hogar | 3.7 | 10.0 | 2.2 |
| Apoyo en la producción de bienes de autoconsumo | 2.0 | 5.9 | 1.1 |
| Vendedores ambulantes | 1.9 | 6.8 | 0.8 |
| Recogedores de basura, ladrilleros y otras ocupaciones | 0.4 | 1.6 | 0.1 |

Niños entre 14 - 17 años, por ocupación principal y género - Perú - 2001

| Ocupación | Total | Niños | Niñas |
|---|----------------|----------------|----------------|
| TOTAL NIÑOS (en miles) | 767,692 | 428,593 | 339,095 |
| Trabajadores agrícolas | 48,7 | 56,0 | 39,5 |
| Mayoristas, canillitas, vendedores en mercados, etc. | 11,6 | 8,0 | 16,0 |
| Trabajadoras del hogar | 8,6 | 0,9 | 18,3 |
| Tejedores, hilanderos, ladrilleros, panaderos, asistentes de mecánica | 7,0 | 9,0 | 4,4 |
| Otras ocupaciones | 6,6 | 9,1 | 3,3 |
| Asistentes | 4,5 | 4,6 | 4,4 |
| Lavanderas, limpiadores | 3,9 | 2,5 | 5,7 |
| Vendedores ambulantes | 3,7 | 3,3 | 4,2 |
| Cocinero, mesero / mesera | 2,3 | 1,4 | 3,6 |
| Trabajadores en construcción | 1,1 | 1,9 | 0,2 |
| Cobradores en micros | 1,0 | 1,8 | 0,1 |
| Recogedores de basura, ladrilleros y otras ocupaciones | 0,9 | 1,6 | 0,0 |

Fuente: INEI (2002), citado por Escobal y Ponce (2005:10). Niños del Milenio.

Patricia Pérez

e. Trabajo infantil

Según estadísticas oficiales, alrededor de 2 millones de niños trabajan en el Perú –28.6 por ciento con edades entre los 6 y 17 años– ya sea para recibir salarios o compensaciones no monetarias. De ellos, el 54 por ciento son niños y el 46 por ciento son niñas; 90 por ciento trabaja en el sector informal por más de 45 horas a la semana y 90 por ciento recibe menos de la remuneración mínima vital²⁴. Es importante destacar que los niños tienden a ser contratados en los sectores de bienes transables a diferencia de las niñas, con lo cual el trabajo de los niños se vería estimulado por la liberalización del comercio. Estas cifras ocultan una dimensión más importante aún del trabajo infantil: el hecho de que se sub-reportan las actividades laborales no remuneradas para mantener el hogar, ya sea en tierras agrícolas familiares o en pequeñas empresas, o las actividades de trabajo doméstico o cuidado de hermanos menores. La evidencia

de otros países sugiere que el peso del trabajo doméstico tiende a recaer mayormente en las niñas²⁵.

Cabe señalar que el trabajo infantil tiende a no reportarse en las estadísticas oficiales al ser ilegal en el Perú el trabajo de niños menores de 14 años. La evidencia internacional muestra que, a medida que la liberalización del comercio gana terreno, se han realizado mayores intentos de prohibir el trabajo infantil a través de la introducción de estándares internacionales y sanciones comerciales unilaterales²⁶. Sin embargo, algunos estudios de caso demuestran que dicho tipo de sanciones tiene efectos ambiguos. En el caso de Bangladesh, las fábricas de prendas para exportación redujeron el trabajo infantil ante la amenaza de tales sanciones. Las consecuencias del desplazamiento de niños –de lugares de trabajo relativamente seguros– así como su efecto en los ingresos de sus familias han sido, por lo

general, negativos. En vez de retornar a la escuela, algunos se incorporaron a trabajos riesgosos como, por ejemplo, el trabajo en cuero o la fabricación de ladrillos, mientras que otros se dedicaron a labores domésticas e, incluso, a la prostitución para sobrevivir²⁷. Por tanto, la introducción de sanciones comerciales sin los mecanismos compensatorios apropiados para los hogares que dependen del empleo infantil, podría causar un efecto opuesto al deseado: los niños se ven obligados a trabajar en empleos clandestinos, poniendo en riesgo su salud física y psicológica²⁸.

Retos para las políticas públicas

El impacto del TLC entre Perú y EE.UU. sobre diferentes segmentos de la población sería probablemente mixto. Por esta razón, estos impactos diferenciados entre zonas urbanas / rurales, pobres / no pobres y entre regiones requieren soluciones de políticas también diferenciadas para compensar los potenciales impactos negativos de la liberalización del comercio, así como para potenciar sus impactos positivos.

Como resultado del TLC, existe una mayor presión para que el gobierno mejore las condiciones de vida y las condiciones de trabajo de la población pobre del Perú. El Estado peruano tiene la oportunidad de asegurar que el tratado de comercio sirva para mitigar y no para profundizar las inequidades socioeconómicas ya existentes²⁹. Asegurar que el potencial crecimiento derivado del TLC sea equitativo y a favor de la población pobre resulta vital para que los niños peruanos que ahora se encuentran en situación de pobreza y desventaja puedan vivir en forma más saludable y realizarse como personas.

Miguel Arreátegui



El estudio de Niños del Milenio, asumiendo la potencial influencia de una creciente tendencia a la liberalización del comercio y su posible impacto en el bienestar infantil, destaca los siguientes desafíos para los responsables del diseño de las políticas públicas: a) implementación más gradual del TLC, b) asegurar financiamiento adecuado y sostenible para los servicios sociales básicos, c)

compensaciones de las pérdidas en el corto plazo para los niños pertenecientes a hogares que viven de la agricultura y d) políticas de protección social focalizadas en la niñez.

Mejora en la implementación gradual del TLC

- La investigación de Niños del Milenio sugiere que las diferencias en la distribución del impacto del bienestar podrían haber sido menores si se hubiera logrado acordar una reducción gradual de los aranceles en algunos sectores claves en vez de acordar una liberalización más acelerada como la que finalmente se negoció. Aunque las



Nuevas oportunidades de ingresos pueden producir cambios en la distribución del tiempo dentro del hogar, obligando a las niñas a dedicar más tiempo a tareas domésticas.

negociaciones permitieron acordar la reducción gradual de determinados aranceles, dicha gradualidad no es aplicable a todos los llamados “productos sensibles”³⁰, en particular, a aquellos producidos por los agricultores más pobres de las regiones de la sierra y selva, regiones en las cuales vive un alto número de peruanos pobres. Como consecuencia de lo anterior, algunas familias pobres, dependientes de la producción de dichos “productos sensibles”, sufrirían severas consecuencias de corto plazo, a menos que se implemente adecuadas medidas compensatorias en el futuro inmediato. Un proceso de liberalización planificado con políticas sectoriales adecuadas y con plazos óptimos podría permitir a los productores, especialmente los pequeños, pasar de manera gradual hacia sectores donde ellos podrían ser más competitivos.

Dada la falta de una adecuada gradualidad en la liberalización, crece la necesidad de contar con políticas que ayuden a una identificación de aquellos productores / regiones que probablemente enfrenen impactos inmediatos y que se prevean mecanismos y redes de seguridad. Estas políticas podrían incluir transferencias de efectivo para estabilizar los ingresos de las familias más pobres mientras éstas pasan a actividades nuevas y más productivas. Entendemos que el gobierno está considerando actualmente esta posibilidad, sin embargo, existe el riesgo de que tales mecanismos pudieran ser capturados por agricultores relativamente prósperos y políticamente influyentes. Aunque las medidas lleguen a la población adecuada, existe la

preocupación de que estos pagos sean irregulares dado el bajo financiamiento previsto para apoyar a la agricultura. Por lo tanto, es poco probable que estas transferencias reduzcan la vulnerabilidad de los hogares afectados.

Asegurar un presupuesto adecuado y sostenible para los servicios sociales básicos

- El Estado tiene la responsabilidad de promover el bienestar de niños y adolescentes, así como de tomar las medidas necesarias para reducir las inequidades en el acceso a los servicios básicos, por tanto, su mayor reto es incrementar el gasto social a pesar de la reducción de los ingresos fiscales como resultado de la reducción de aranceles. Existen múltiples sectores que compiten por el apoyo del Estado y, con el inicio del TLC, hay mayor probabilidad de que se focalice en la promoción de la capacidad exportadora. Sin embargo, si el Estado está decidido a cumplir su compromiso de reducir las inequidades y promover el desarrollo de capital humano, es esencial que incremente el gasto social.

- La evidencia internacional muestra que el gasto social no ha sido pro-cíclico (es decir, no se ha elevado al mismo ritmo que el crecimiento económico nacional), por ello, la investigación de Niños del Milenio resalta los retos que el gobierno peruano debe enfrentar: a) incrementar el presupuesto dirigido a políticas focalizadas hacia

la niñez y programas compensatorios para las familias que se verían afectadas en forma negativa por el TLC y b) asegurar que el gasto social se incremente, por lo menos, a una tasa similar a la del crecimiento económico.

- La calidad de la educación es un área particular de política en la que la mejora del financiamiento público puede contrarrestar los incentivos para que los niños abandonen la escuela y empiecen a trabajar. La evidencia proveniente de los países en desarrollo muestra que muy probablemente la baja calidad educativa va a afectar la matrícula³¹. En el caso peruano, las políticas destinadas a mejorar la calidad de la educación –incremento de docentes calificados en escuelas con carencia de maestros, la mejora de la currícula y la mayor disponibilidad y pertinencia de materiales educativos– incrementarían los incentivos para que los niños permanezcan en la escuela y reducirían la presión para que éstos abandonen la escuela por trabajos remunerados o no remunerados.

- Una mejor calidad de la educación puede incrementar las posibilidades de que niños y jóvenes cuenten con mayores conocimientos y destrezas al dejar la escuela, lo que les permitiría a su vez optar por empleos de mayor calificación, empleos que se espera se incrementen como resultado de la liberalización de la economía peruana.



Paul Vallejos

Un programa como Juntos podría ayudar a reducir las vulnerabilidades de las comunidades que se verían potencialmente afectadas por el TLC.

Compensando las pérdidas de corto plazo de los niños que viven en hogares agrícolas

- Dada la evidencia de que el impacto del TLC sobre la agricultura podría variar según región y tipo de cultivo, el reto, desde el punto de vista de las políticas públicas, es la reducción inmediata de las vulnerabilidades a las que se encontrarían expuestos los pequeños agricultores de cultivos menos competitivos así como facilitarles nuevas opciones de generación de ingresos. Ello podría incluir la promoción de la diversificación de cultivos, especialmente de cultivos para la exportación. Sin embargo, las intervenciones destinadas a compensar las pérdidas de corto plazo deben focalizarse de manera tal que evite que las familias continúen con el cultivo de productos que no serían sostenibles en el largo plazo. Por ello, es importante desarrollar mecanismos correctivos que no se encuentren atados a la producción de ningún tipo de cultivo o crianza de ganado en particular, pero que ofrezca el soporte económico necesario a las familias afectadas, en especial, las concentradas en las regiones de sierra y selva.

- Los impactos positivos del TLC sobre la economía peruana probablemente se incrementarán en la medida que los sectores se incorporen a la liberalización. Por ello, resulta esencial que se mantenga una visión de mediano y largo plazo que contenga los verdaderos retos para el sector agrícola, y que no sólo promueva cultivos con potencial exportador —ubicados mayoritariamente en la costa— sino que también incremente la productividad e incentive la diversificación en las regiones de sierra y selva donde se concentra la pobreza. El reto para las políticas públicas en dichas zonas será el desarrollo de esquemas que se focalicen en la provisión de servicios públicos para promover la competitividad (acceso e información sobre pesticidas para promover cultivos saludables, mejora en el acceso a servicios veterinarios, capacitación en nuevas técnicas agrícolas, información acerca de precios y mercados). También debe ser prioridad el incremento de inversión en irrigación. Asimismo, la expansión y mejora de la infraestructura —camino, telecomunicaciones y electrificación— podría potenciar la eficiencia de la promoción agrícola, reduciendo así, la dependencia de los pequeños agricultores del poder monopólico de los intermediarios. Esto a su vez facilitará el acceso de los pobladores rurales a oportunidades de empleo rural no agrícola.



Tamia Portugal

- La evidencia internacional sugiere que la liberalización del comercio podría conllevar a un incremento en la demanda de mano de obra no calificada, incluyendo niños, razón por la cual es necesario que las condiciones laborales de los niños sean reguladas y monitoreadas de manera efectiva. Dado que resulta irreal esperar la abolición del trabajo infantil en el corto y mediano plazo, las autoridades deben hacer cumplir los estándares mínimos de trabajo que los protejan de actividades riesgosas y de ser explotados.

Políticas sociales focalizadas en la protección de la niñez

- La evidencia de México sugiere que la liberalización (a través del Tratado Norteamericano de Libre Comercio – NAFTA) podría no inducir a un incremento en el trabajo infantil si, de manera simultánea, se implementan políticas que compensen las pérdidas a corto plazo de las familias.

- Las transferencias condicionadas de efectivo, como aquellas proporcionadas por el Programa *Progresar / Oportunidades* —donde los pagos a las madres se incrementen con la edad del niño con el fin de compensar a las familias por el costo de oportunidad cada vez más alto de mandar a sus hijos a la escuela— ha tenido éxito en la reducción del número de niños que forma parte de la fuerza laboral³². Asimismo, *Oportunidades* promueve la igualdad de género a través de un pago más alto a las niñas que a los niños si continúan asistiendo a la escuela. Las evaluaciones sugieren que este tipo de programas son una manera efectiva de mantener a los niños en la escuela³³.



Marco Garro

Hay que reducir las inequidades en el acceso a servicios básicos mediante el incremento del gasto social a una tasa similar a la del crecimiento económico.

En setiembre de 2005, el Perú lanzó un programa similar de transferencias de efectivo para promover la salud, nutrición y educación de los niños, así como reducir el trabajo infantil. *Juntos* es un mecanismo que proporciona a los hogares incentivos monetarios para asegurar que sus hijos continúen asistiendo a la escuela. Este programa está siendo implementado en 110 distritos de Ayacucho, Apurímac, Huánuco y Huancavelica, debido a que se encuentran entre los ocho departamentos más pobres del país³⁴. Si el programa es gestionado de manera adecuada y la población objetivo incluye a aquellas localidades y comunidades que se verían potencialmente afectadas por el TLC, este programa podría ayudar a reducir las vulnerabilidades que se incrementarían producto de la liberalización del comercio.

- Un reto adicional sería apoyar las oportunidades de las mujeres para participar en el mercado laboral con la provisión de programas económicamente accesibles para el cuidado de niños, especialmente, en áreas rurales³⁵. Dichos programas podrían mejorar las oportunidades de educación de las niñas, dado que ya no tendrían que ayudar a sus madres en el cuidado de sus hermanos menores. Incluso, en el caso de madres que trabajan en el sector formal en áreas urbanas, muy pocas organizaciones cuentan con *guarder as*. En la mayoría de casos, el cuidado infantil descansa en redes sociales o en familiares o amigos. Sin embargo, existe un programa de servicio de cuidado infantil basado en la comunidad y financiado con fondos públicos, *Wawa Wasis*, que es un buen ejemplo de un programa que puede ser exitoso. Existe, en el 2005 aproximadamente, unos 4,700 *Wawa Wasis*, con capacidad para cuidar a 40,000 niños entre cero y cuatro años. A pesar de los avances en el incremento de cobertura de 12,000 *Wawa Wasis* en 1999, aún se está lejos de atender a los casi dos millones de niños menores de cuatro años en situación de pobreza en el Perú.

Boletín 1

de políticas públicas
sobre infancia

Este boletín ha sido escrito por **Eliana Villar** y **Paola Pereznieto** con **Nicola Jones**

Eliana Villar es Coordinadora para el Perú del proyecto internacional Young Lives (conocido en el Perú como Niños del Milenio). Ella es licenciada en sociología de la Universidad Católica y tiene una maestría en políticas públicas y desarrollo de la Universidad de Duke. Anteriormente, ha desarrollado investigaciones propias en temas de género y participación política y ha sido consultora en el diseño de proyectos de desarrollo sostenible. Desde el 2001 en que se inició el proyecto, ella ha diseñado e implementado una estrategia de divulgación e incidencia en políticas públicas hacia la infancia para el Perú.

Paola Pereznieto es la Asesora en Políticas Públicas de Young Lives en Save the Children UK, Londres. Es licenciada en economía con una maestría en políticas de desarrollo social. Antes de integrarse al equipo de Young Lives, trabajó en las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Salud de México. Su trabajo de investigación en políticas se concentra en el análisis de los canales de transmisión entre las políticas públicas a nivel macro y la pobreza infantil.

Nicola Jones es la Gerente de Investigación en Políticas Públicas del proyecto Niños del Milenio en Save the Children-Reino Unido con sede en Londres. Tiene un doctorado en ciencias políticas y previamente ha coordinado un proyecto de varios países en Asia sobre género y políticas públicas, y trabajó con el gobierno e impulsando iniciativas de incidencia desde la sociedad civil en el este de Asia. Sus intereses de investigación incluyen los estudios comparativos de los procesos de formulación de políticas y los vínculos entre las políticas macro y la dinámica al interior de la familia.

¹ Este boletín se basa de forma importante en: Escobal, J. y Ponce, C. (2005). Trade Liberalisation and Child Welfare: Assessing the Impact of an FTA between Peru and United States, por encargo de Save the Children UK. Mimeo; Lima, pero ha sido complementado con fuentes secundarias adicionales.

² Para mayor información acerca del acuerdo, visite la página oficial de TLC: <http://www.tlcperueeu.gov.pe/index.php?ncategoria1=101&ncategoria2=104>

³ Escobal, J. y C. Ponce (2005). Trade Liberalisation and Child Welfare: Assessing the Impact of an FTA between Peru and United States, por encargo de Save the Children, UK. Mimeo; Lima.

⁴ Vandemoortele, J. (2000). Absorbing social shocks, protecting children and reducing poverty: the role of basic social services. Evaluation, Policy and Planning Series; Number EPP-00-001. UNICEF Staff Working Papers. Nueva York: UNICEF

⁵ Los resultados de la negociación son aún inciertas. Mientras que el texto del TLC en materia de salud pública podría, legalmente, otorgar seguridad acerca de la flexibilidad de los EE.UU. para la protección de la salud pública, en la práctica, existe una serie de inconvenientes en el texto preliminar que no han sido esclarecidos.

http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=3711

⁶ Para acceder a los capítulos del TLC, ver:

www.tlcperueeu.gov.pe/index.php?ncategoria1=209&ncategoria2=210.

⁷ <http://www.forosalud.org.pe/TLCref.asp>

⁸ <http://www.aislac.org/>

⁹ Para ver el análisis realizado por Acción Internacional para la Salud sobre el TLC con EE.UU., visitar: www.aislac.org/noticias/2006/noticias_3.htm.

¹⁰ Seinfeld, J., y K. La Serna (2005). ¿Por qué la protección de los datos de prueba en el mercado farmacéutico no debe ser un impedimento para firmar el TLC con los EEUU?. Instituto Peruano de Economía, Lima.

¹¹ Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (2005), Preguntas y Respuestas sobre el TLC Perú-Estados Unidos; http://www.aprodeh.org.pe/tlc/documentos/preg_respTLC.pdf.

¹² United Nations Special Rapporteur on the Right to Health (2005); Negociaciones entre los Estados Unidos de América y el Perú sobre un Acuerdo de Libre Comercio; UN Press Release, 13 julio, 2005 <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/0/76CC48AEDA213D5CC125703D0039BB75?opendocument>.

¹³ Valladares, G. (2005). Evaluación de los Potenciales Efectos Sobre Acceso a Medicamentos del Tratado de Libre Comercio que se Negocia con los Estados Unidos de América, Ministerio de Salud, Lima. Disponible en: www.minsa.gob.pe/portal/Especiales/TLC-MINSA/EstudioTLCSalud.pdf.

¹⁴ Portocarrero, A. (2005). Análisis del Presupuesto del Sector Salud 2006, Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), Observatorio del Derecho a la Salud, Lima, 2005. http://www.consorcio.org/observatorio/bol_obs/OBS3/obs3-investigacion.asp.

¹⁵ En la medida que el TLC ha sido negociado como una liberalización gradual de las restricciones comerciales, la liberalización completa que aquí se simula tiende a sobrestimar las pérdidas y subestimar las ganancias en bienestar.

¹⁶ Edmonds, E.V., and Pavcnik, N. (2005). 'Trade liberalization and the allocation of labour between households and markets in a poor country', Journal of International Economics, In Press, Corrected Proof.

¹⁷ Escobal, J. y C. Ponce (2005a). Trade Liberalisation and Child Welfare: Assessing the Impact of an FTA between Peru and United States, por encargo de Save the Children, UK. Mimeo; Lima.

¹⁸ GRADE (2001), 'Las Familias y el Financiamiento de la Educación Pública en el Perú', Análisis & Propuestas; julio 2001; <http://www.grade.org.pe/boletin/04/art01.htm>.

¹⁹ Escobal, J., Saavedra, J., and Suárez, P. (2005a). Economic Shocks and Changes in School Attendance Levels and Education Expenditure in Peru,

Working Paper No. 13. Young Lives: An International Study of Childhood Poverty (conocido en el Perú como Niños del Milenio). Save the Children UK. London.

²⁰ Ver resultados de las prueba PISA (Programme for International Student Assessment), <http://www.pisa.oecd.org>

²¹ Instituto Nacional de Estadística e Informática y Organización Internacional de Trabajo (2002). Visión del trabajo infantil y adolescente en el Perú, 2001. Disponible en: www.oit.org.pe/ipecc/tid/docs/la_ninez_en_el_peru.pdf.

²² Ver, por ejemplo, Watkins, K. (1997). *Globalisation and Liberalisation: Implications for Poverty, Distribution and Inequality*. UNDP Occasional Paper, 32.

²³ Winters, L.A., McCulloch, N. y McKay, A. (2004). 'Trade liberalization and Poverty: The evidence so far', Journal of Economic Literature, XLII, 72-115. p. 91

²⁴ INEI. (2002). Visión del Trabajo Infantil y Adolescente en el Perú, Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima.

²⁵ Woldehanna, T., Mekonnen, A., Jones, N., Tefera, B. Seager, J., Alemu, T y Asgedom, G. (2005) Education Choices in Ethiopia: What determines whether poor households send their children to school?; Young Lives Working Paper No. 15, y Ilahi, N. (2001). Children's work and schooling: Does gender Matter? Evidence from the Peru LSMS Panel Data. Paper for the Policy Research Report on Gender-World Bank.

http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=detail&eid=000094946_02010904095880

<http://www.savethechildren.org.uk/younglives/data/publications/pdfs/wp15ethed.pdf>.

²⁶ Edmonds, E. V., and N. Pavcnik. (2005). "Child Labour in the Global Economy." Journal of Economic Perspectives, Vol. 19 N° 1.

²⁷ CUTS Centre for International Trade, Economics & Environment (2003); Child Labour in South Asia Are Trade Sanctions the Answer?; Briefing Paper No.3 <http://www.cuts-international.org/Brf-3-2003.pdf>.

²⁸ Brown, D., Dearnorff, A. and Stern, R. (1999) U.S. Trade and Other Policy Options and Programs to Deter Foreign Exploitation of Child Labour, Discussion Paper No. 433. Research Seminar in International Economics; School of Public Policy, The University of Michigan. Disponible en: <http://www.spp.umich.edu/rsie/workingpapers/wp.html>.

²⁹ Escobal, J. (2005); TLC: Mirando en la dirección equivocada; GRADE Peru.21, 7 December; 8408 <http://www.grade.org.pe/>.

³⁰ Los 'productos sensibles' –azúcar, arroz, trigo, maíz, algodón y carne– son los más afectados por los cambios en los patrones de comercio internacional y son predominantemente cultivados / criados en áreas de sierra y selva.

³¹ Case, Anne y Yogo, Motohiro (1999); Does School Quality Matter? Returns to Education and the Characteristics of Schools in South Africa; NBER Working Papers 7399, National Bureau of Economic Research, Inc. y Behrman, J. and Birdshall, N. (1983) 'The Quality of education: Quantity Alone is Misleading', American Economic Review, 73 No. 5, diciembre 1983.

³² Behrman, J., Sengupta, P. and Todd, P. 2001 Progressing through PROGRESA: An Impact Assessment of a School Subsidy Experiment. University of Pennsylvania and the International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

³³ Skoufias, E. (2001), Progresá and its Impacts on the Human Capital and Welfare of Households in Rural Mexico: A Synthesis of the Results of an Evaluation by IFPRI, International Food Policy Research Institute; Diciembre 2001.

³⁴ De acuerdo con el Mapa de Pobreza realizado por FONCODES

³⁵ Escobal, J., Suárez, P. Huttly, S., Lanata, C.F., Penny, M.E. and Villar, E. (2005b): *Does having a Newborn Child Affect Income Diversification Opportunities? Evidence from the Peruvian Young Lives Study*, Proyecto Niños del Milenio.

Boletín

de políticas públicas sobre infancia

1



Vanessa Torres

www.ninosdelmilenio.org

Coordinación Nacional - Perú

Proyecto Niños del Milenio

Save the Children - UK

Teléfono: (511) 242 2646

E-mail: e.villar@savethechildren.org.pe