



***Fortaleciendo la inversión en capital  
humano: salud y educación***  
***Rafael Cortez y Javier Luque***

## **Fortaleciendo la inversión en capital humano: salud y educación**

Rafael Cortez<sup>1</sup> y Javier Luque<sup>23</sup>

### **1. Introducción**

El capital humano ha sido un motor fundamental para el progreso económico y social sostenido en las últimas décadas, y su importancia se espera que aumente. Así, la inversión en personas, a través de la educación y la salud, es crucial para aumentar la productividad de la fuerza laboral. En Perú, a pesar del crecimiento económico, la pobreza monetaria aún afecta a un 27.6% de la población en 2024, lo que subraya la necesidad de mejorar el capital humano, acompañado de una asignación efectiva de recursos públicos en estos sectores.

La salud y la educación están interconectadas: la buena salud facilita un mejor desempeño educativo, y el logro educativo fomenta una mayor conciencia sobre la salud, creando un círculo virtuoso de crecimiento y oportunidades. Aunque el gasto público en salud y en educación se han casi triplicado en las últimas dos décadas, los resultados de desempeño no han mejorado significativamente. Esto indica una necesidad urgente de una nueva agenda de políticas públicas en estos sectores.

### **2. Diagnóstico de la situación del sector salud y educación en el Perú**

**El sistema de salud peruano** requiere no solo de mayores recursos sino también una mejor gestión que garantice la eficiencia distributiva y técnica. El gasto per cápita es 40% menor al promedio de Latinoamérica y 13 veces menor que el promedio de los países de la OCDE. En 2022, Perú destinó solo el 6.2% de su PIB a salud, en comparación con el 7.2% de Costa Rica, el 7.6% de Colombia y el 10.0% de Chile. A pesar de que el gasto de bolsillo se ha reducido y la cobertura ha aumentado al 90%, los resultados sanitarios son limitados. El sistema de salud también padece de una brecha crítica de personal sanitario. Existe un déficit del 40% en el número de médicos necesarios, y el número de enfermeras es menos de la mitad de lo que se requiere según los estándares internacionales. Para 2030, se estima que se necesitan 20,000 médicos y 30,000 enfermeras adicionales. Además, la infraestructura física y el equipamiento son inadecuados.

**El sistema educativo** muestra bajos resultados de aprendizaje. Los datos son alarmantes: aproximadamente 1 de cada 2 estudiantes de 10 años no comprende un texto simple, lo que indica una falla en los aprendizajes fundamentales. Aunque los estudiantes peruanos asisten a la escuela por un promedio de 13.5 años, solo logran aprendizajes equivalentes a 8.5 años de estudio, una "pérdida educativa" masiva.

Un indicador alarmante es el bajo rendimiento en las pruebas internacionales PISA. Perú tiene un puntaje promedio de 402, mientras que Chile tiene 434, una diferencia que se traduce en casi un punto porcentual de crecimiento económico anual de largo plazo.

### **Propuesta de Política Pública / Policy brief**

El capital humano, conformado por la educación y la salud de la población, constituye un pilar esencial para el desarrollo económico y social sostenible. A diferencia del capital físico, se centra en las capacidades, conocimientos y bienestar de los individuos, siendo determinante para fortalecer la productividad, la innovación y la competitividad en economías basadas en el conocimiento. En el caso del Perú, a pesar de avances en la reducción de la pobreza y en la expansión de la cobertura en salud y educación, persisten limitaciones en los resultados obtenidos. El gasto sanitario continúa por debajo de los estándares regionales e internacionales, con problemas de eficiencia y elevados gastos de bolsillo, mientras que el incremento en la inversión educativa no ha logrado mejoras sustantivas en el desempeño de los estudiantes. Este estudio plantea que la inversión efectiva y sostenida en salud y educación es indispensable para potenciar la productividad laboral, mejorar las condiciones de vida y generar un círculo virtuoso de aprendizaje, bienestar y crecimiento económico inclusivo.

1 Profesor, del departamento de economía e investigador del Centro de investigación de la Universidad del Pacífico.

2 Country Lead, the Global Partnership for Education (GPE), Banco Mundial.

3 Las opiniones vertidas en este documento pertenecen a los autores.

## 3. Ejes Estratégicos de Política de Inversión en capital humano

### 3.1 Ejes Estratégicos en el Sector Salud

El desempeño de un sistema de salud se evalúa según el cumplimiento de cuatro objetivos principales:

(a) Cobertura de servicios: Dar atención a la mayor cantidad de personas posible; (b) Calidad en la entrega: Asegurar que los servicios respondan a las necesidades y cumplan con los estándares deseados, (c) Protección financiera: Garantizar que los ciudadanos no paguen o paguen menos del 20% de sus gastos de salud de su bolsillo, y (d) Resultados sanitarios: Resultados asociados a las necesidades de salud. El documento identifica 12 ejes clave de inversión para fortalecer el sistema de salud en Perú, y que se presentará a continuación:

**Mayor movilización de recursos financieros y uso eficiente del presupuesto:** La meta es que el gasto en salud alcance el 8% del PIB para 2030 y el 10% para 2040. Además, se busca reducir el gasto de bolsillo de las familias del 31% actual a un 20% para 2030, en línea con los estándares de la OCDE. Se propone flexibilizar la distribución de recursos y optimizar las compras farmacéuticas a través de licitaciones nacionales a gran escala.

**Separación de Roles y Funciones:** Los sistemas de salud a nivel global exitosos separan los roles de financiamiento y prestación de servicios. El Estado debe actuar como principal financiador a través de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud (IAFAS) como el Seguro Integral de Salud (SIS) y EsSalud, y promover acciones complementarias con el sector privado. Por otro lado, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPRESS) públicas y privadas venderían los servicios en un mercado competitivo y regulado, con uso de contratos por resultados, con mecanismos de pago, regulación que promueven la reducción de costo unitarios y más calidad de los servicios.

**Mecanismos de Pago y Pago por Resultados:** Se propone adoptar mecanismos de pago para transferir recursos de manera eficiente y segura a los prestadores. Esto busca alinear los incentivos, reducir el fraude, y promover la transparencia y la rendición de cuentas, y asegurar calidad en los servicios entregados. El SIS y EsSalud deberían combinar diferentes mecanismos de pago, incluyendo el pago por desempeño con incentivos basados en indicadores de salud simples y fáciles de monitorear.

**Distribución Equitativa de Recursos:** Se propone un enfoque de políticas públicas que se focalice en los 300 distritos más pobres del país, donde se concentran la mortalidad materna e infantil y la anemia infantil.

**Nuevo modelo de atención: foco en la atención primaria:** Es crucial fortalecer la atención primaria de salud a través de la implementación de Redes Integradas de Salud. Se busca reasignar hasta el 50% del personal de salud a este nivel de atención para 2040, y resolver el 80% de la carga de enfermedad.

**Shock de Inversión en Infraestructura:** Existe un déficit de infraestructura, camas y equipos. Se estima una inversión adicional de US\$ 1,400 millones anuales durante 5 años para construir 20 hospitales de nivel II y III y 2,000 centros de salud equipados y acreditados.

**Alianza con el Sector Privado:** El sector privado puede y debe complementar al público, aportando eficiencia, innovación y tecnología. Se propone promover contratos de inversión con el sector privado para la construcción y equipamiento de hospitales y clínicas. La meta hacia el 2030 es adicionar por año, al menos dos redes de EsSalud y cinco redes de salud pública en regiones sean administradas con esquemas de alianzas público-privadas, bajo la modalidad de bata blanca o bata gris. También se plantea la participación privada en programas de capacitación para el personal de salud.

**Sistema de Información:** Es esencial construir un sistema de información para mejorar la respuesta a las necesidades de salud y la planificación. Se propone una inversión de US\$ 50 millones anuales durante 10 años para centralizar la información en EsSalud y el SIS. Una acción clave es estandarizar los códigos de los catálogos que usan los actuales sistemas de información, e integrar los datos transaccionales. Esto permitiría una mejor gestión, auditoría de servicios y monitoreo del desempeño.

**Coordinación Intersectorial:** Se requiere un enfoque multisectorial para la inversión en salud, incluyendo la ampliación del acceso a la educación de calidad, el fortalecimiento de los sistemas de salud, y la integración de la nutrición, salud mental y habilidades para la vida en programas comunitarios. También se plantea aprovechar la telemedicina para llegar a poblaciones desatendidas.

**Participación Civil y Comunitaria:** La participación de los usuarios mejora los resultados de salud y la equidad. Iniciativas comunitarias como los Centros Locales de Administración de Salud (CLAS) deben ser fortalecidas, transfiriendo capacidades de gestión e información; e involucrar a los usuarios de EsSalud y para que monitorean los resultados y exijan transparencia en el uso de recursos.

**Monitoreo y Evaluación de Impacto:** Contar con un marco de monitoreo y evaluación (M&E) es esencial para asegurar que los programas sean efectivos y eficientes. Se proponen 15 indicadores clave, como el gasto de bolsillo, la satisfacción del usuario y las tasas de mortalidad infantil y materna, para evaluar el desempeño y guiar la asignación de recursos, y para evaluar el desempeño a nivel nacional y regional.

### **3.2 Ejes Estratégicos en el Sector Educación**

Las acciones e inversiones estratégicas en educación propuestas tienen el objetivo de lograr que los estudiantes adquieran habilidades fundamentales y cumplan con el perfil de egreso. La inversión principal debe enfocarse en maestros, materiales educativos e infraestructura. El sistema educativo peruano produce bajos resultados de aprendizaje, lo que pone en riesgo tanto a los estudiantes como el bienestar futuro del país dado que limita el potencial de los alumnos y sus salarios a futuro. El documento identifica los siguientes ejes clave de inversión en el sector educación:

**Se requiere claridad sobre el sistema educativo y el perfil del egresado:** La complejidad del sistema educativo requiere claridad y coordinación entre todos los actores involucrados. Es crucial establecer un consenso nacional sobre las habilidades que los estudiantes deben tener, lo que debe reflejarse en el perfil del egresado. Este perfil debe permitir que los estudiantes accedan al mercado laboral y se adapten a sus cambios, además de capacitarlos para la educación postsecundaria y el aprendizaje continuo. La participación del sector privado es esencial en la definición del perfil del egresado.

**El Currículo Nacional de Educación Básica** de 2016 define el perfil del egresado con un enfoque en competencias, buscando que los estudiantes usen sus conocimientos en lugar de solo memorizarlos. La difusión y actualización constante de este currículo, con la participación del sector privado y la sociedad civil, es fundamental bajo el liderazgo del Ministerio de Educación (MINEDU) y el Consejo Nacional de Educación. Complementariamente, el Marco **Nacional de Cualificaciones (MNCP)**, aprobado en 2022, que se enfoca en el sector productivo, se debe revisar y actualizar con la participación de la sociedad civil y el sector privado.

**Campañas para cerrar las brechas fundacionales:** El documento propone campañas masivas y sostenidas para cerrar las brechas en aprendizajes fundacionales, y revertir la situación donde uno de cada dos estudiantes de 10 años no comprende un texto simple al final de la educación primaria. Se debe destinar presupuesto adecuado a la promoción de las habilidades fundacionales de la lectura, escritura y matemáticas desde los 5 hasta los 10 años.

**Gestión integral del maestro: la acción estratégica clave:** La gestión del maestro es la acción estratégica más importante para enfrentar la emergencia educativa. También se necesita una **reforma de la carrera magisterial** que garantice un salario digno y competitivo. Se sugiere que los maestros con mejores resultados y más capacitados sean designados en las escuelas más pobres y con bajos resultados, con un bono especial y recursos adicionales. La evaluación del maestro debe enfocarse en los resultados de aprendizaje de los alumnos y el desempeño en el aula, con incentivos de desempeño.

**Sistema de información para la gestión educativa:** Un sistema de información robusto es crucial para la toma de decisiones basada en evidencia en el sector educativo. El MINEDU debe liderar la implementación de este sistema a través del fortalecimiento de la infraestructura tecnológica, la recopilación de datos de desempeño de maestros y estudiantes, y la creación de un sistema de información para la gestión de las Unidades de Gestión Educativas Locales.

**Shock de inversión en infraestructura:** El documento recomienda un “shock” de inversión en infraestructura educativa para cerrar la brecha existente en las escuelas. Esto incluye una inversión de US\$ 1,000 millones anuales para construir 2,000 escuelas por año durante 10 años. Se debe priorizar la inversión en infraestructura en los distritos más pobres.

**Mejorar la articulación entre educación y mercado laboral:** Se recomienda una mayor articulación entre el sector educativo y el productivo a través del uso del Marco Nacional de Cualificaciones (MNCP) para alinear la formación de habilidades con la demanda del mercado laboral. El Ministerio de Educación debe crear una plataforma de información sobre la oferta educativa a nivel nacional y la demanda laboral por cada región, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

#### **Monitoreo y evaluación de impacto**

Es esencial contar con un marco de monitoreo y evaluación para garantizar la efectividad de los programas y sistemas educativos. Se deben utilizar evaluaciones estandarizadas para medir el progreso de los estudiantes, y se propone un plan de inversión para fortalecer el sistema de evaluación del MINEDU, incluyendo la capacitación de docentes en evaluaciones formativas y la publicación semestral de los resultados de aprendizaje.

## **4. Conclusión y Recomendaciones**

La inversión en salud y educación no solo produce rendimientos económicos, sino que también fomenta la cohesión social, la equidad y la resiliencia de la nación. Para el **sistema de salud**, las ambiciosas metas de inversión y mejora solo serán posibles mediante la construcción de arreglos institucionales eficientes y un “shock de inversiones”. Para la **educación**, un claro y decidido liderazgo del Estado es crucial para enfrentar la “emergencia” actual, modernizando el currículo y alineándolo con las necesidades del mercado.

El éxito de estas políticas dependerá de una visión de largo plazo y de un compromiso político inquebrantable para priorizar la inversión en el capital humano como base del desarrollo sostenible del Perú.