



# **Propuestas para fortalecer la promoción de la salud a través de agentes comunitarios en Perú durante la pandemia por COVID-19**

**Un documento de política**

**Narda Carranza**



## Sobre la autora

---

### Narda Carranza Pinedo

Narda Carranza es politóloga, magíster en Gobierno y Políticas Públicas por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y egresada del Programa trAndeS. Actualmente se desempeña como investigadora y analista de políticas públicas electorales para la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Su trabajo se enfoca en el análisis de los procesos de políticas públicas, particularmente en el sector salud y en el ámbito electoral. Es co-fundadora de NOR – Instituto de Investigación en Ciencias Sociales.

**Contacto:** narda.carranza@pucp.pe

### Defniciones

**Atención primaria en salud:** Enfoque integral que busca garantizar el derecho a la salud con una cobertura universal, equitativa y la prestación de servicios de salud con un fuerte énfasis en la promoción y la prevención, la intersectorialidad y la participación comunitaria (Rey-Gamero y Acosta-Ramírez, 2013).

**Agentes comunitarios:** Agentes comunitarios de salud son las personas elegidas o reconocidas por su comunidad, que realizan acciones voluntarias de promoción de la salud y prevención de enfermedades, en coordinación con el personal de la salud y otras instituciones (Ley N° 30825).

**Telesalud:** El uso de tecnologías de la información y la comunicación, especialmente la internet, para el cuidado y/o la recuperación de la salud de la población (Jiménez y Acuña, 2015).

# Introducción

En Perú, diversos especialistas en salud concuerdan en que la estrategia de reforma del sector debe tener como eje central a la atención primaria en salud, es decir, el fortalecimiento del primer nivel de atención en salud<sup>1</sup>. Dentro de esta estrategia, se considera clave fortalecer las capacidades del personal a cargo de esta atención, incluyendo en este grupo a las y los agentes comunitarios de salud. Estas son las personas que realizan acciones de promoción de la salud y prevención de enfermedades en su comunidad. Al ser el nexo entre la comunidad y las instituciones de salud (PAHO, 2010), son un actor clave para garantizar el acceso de grupos vulnerables a los servicios de salud.

Durante la pandemia por COVID-19, el rol de los/as agentes comunitarios -y la participación comunitaria en general- ha tomado mayor importancia dentro de la agenda pública del sector salud en Perú (El Peruano, 2021). El Ministerio de Salud ha brindado incentivos y reconocimientos nuevos para las y los agentes comunitarios, como becas para sus hijas e hijos, y, ha entregado materiales, como

<sup>1</sup> Quince reconocidos/as especialistas en salud, durante las Elecciones Generales 2021 de Perú, presentaron una propuesta para el sector salud donde señalan que la atención primaria en salud es, de acuerdo a la evidencia disponible, “la columna vertebral” de los sistemas sanitarios (Blas y otros, 2021).

mascarillas y oxímetros. Sin embargo, persisten una serie de debilidades en la política pública que afectan la labor de estos agentes en las diferentes regiones del país. En ese sentido, es necesario que las instituciones estatales en los diferentes niveles de gobierno tomen medidas orientadas a facilitar y promover la labor de estos actores.

Este documento evalúa aspectos críticos de la política pública en salud relacionada a la labor de los/as agentes comunitarios en Perú; y propone recomendaciones para su mejora, poniendo el foco en la cobertura de los servicios de salud en zonas rurales. El texto recoge los hallazgos de entrevistas realizadas a funcionarios/as del sector salud y coordinadores/as de proyectos independientes de innovación en salud. Un grupo de entrevistas se realizaron en octubre de 2018, en el marco de una tesis de maestría sobre el vínculo entre la innovación en salud y las desigualdades sociales (Carranza, 2019), y, otro grupo en julio y agosto de 2021<sup>2,3</sup>.

<sup>2</sup> Entrevista virtual a Magaly Blas, Directora del Programa Mamás del Río, realizada el 13 de julio de 2021.

<sup>3</sup> Entrevista virtual a Alexandro Saco Valdivia, Director Ejecutivo de la Dirección de Promoción de la Salud de la Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública del Ministerio de Salud, realizada el 12 de agosto de 2021.

## 1. Falta de información sobre agentes comunitarios de salud afecta capacidad de tomar decisiones en el sector

En Perú, podemos diferenciar dos grupos de agentes comunitarios en salud manejados por el Estado. El primer grupo es administrado por los establecimientos de salud y las gerencias/direcciones regionales de salud (adscribas a los gobiernos regionales). Este primer grupo es el más antiguo de los dos y sus agentes tienen en su mayoría un promedio de edad alto (45-65 años). El Ministerio de Salud, a pesar de ser el ente rector, tiene limitaciones para monitorear cómo se lleva a cabo esta estrategia a nivel de regiones y no cuenta con información sistematizada y actualizada acerca del despliegue de agentes comunitarios a nivel nacional.

Por otra parte, el segundo grupo de agentes comunitarios es administrado al 2021 por 865 municipalidades (19% del total de municipalidades<sup>4</sup>), en el marco de un programa de incentivos para promover la prevención y reducción de la anemia, implementado por el Ministerio de Economía y Finanzas. Este programa, que inicia en 2019, ofrece incentivos económicos a las municipalidades que cumplen con un número mínimo de visitas

<sup>4</sup> En Perú, existen 196 municipalidades provinciales, 1678 municipalidades distritales, 2658 municipalidades de centros poblados (INEI, 2017).

domiciliarias<sup>5</sup> a niños entre 4 a 11 meses. Estas visitas las realizan personas capacitadas por los establecimientos de salud (MEF, 2019a; 2019b). Alrededor del 60% de ellas son agentes comunitarios que han pertenecido al primer grupo. Por otro lado, en este grupo sí es posible que, a través de las municipalidades, se determine un pago de honorarios a estas personas.

Si bien el Ministerio de Salud ha realizado un seguimiento constante de la participación comunitaria durante la pandemia por COVID-19, promoviendo el rol de agentes comunitarios,

<sup>5</sup> En 2020, también se consideró el seguimiento vía telefónica. Cabe precisar que, en años previos, se ha realizado otro tipo de programas de incentivos municipales, como el Programa Control de Crecimiento y Desarrollo (CRED).

comités comunitarios y redes de agentes comunitarios, el alcance de su monitoreo y su evaluación a nivel nacional es bastante limitado. En vista de lo anterior, podemos decir que se desconocen las capacidades, el desempeño y el despliegue territorial de la mayor parte de agentes comunitarios en el país. Esta falta de información afecta la capacidad del Ministerio de Salud de tomar mejoras decisiones en torno esta estrategia y su planificación, un aspecto problemático en intervenciones en salud participativas (Farmer y otros, 2017).

## **2. La normativa y las políticas sobre agentes comunitarios requieren de mayor desarrollo**

En 2018, se promulgó la Ley que fortalece la labor de los agentes comunitarios de salud (Ley N° 30825). Esta ley indica que el Ministerio de Salud tiene como funciones (1) coordinar con las direcciones regionales y con los gobiernos locales las medidas necesarias para garantizar que los/as agentes comunitarios de salud cumplan con su rol, y, (2) administrar el Registro Nacional de Agentes Comunitarios de Salud. Asimismo, se señala que los diferentes actores del sector (Ministerio de salud, gobiernos regionales y los gobiernos locales) deben brindar capacitación constante a estos agentes. No obstante, aún no se ha publicado el reglamento de esta ley. Por otra parte, la ley actual no considera la aplicación de enfoques (como el de interculturalidad), los dos tipos de agentes comunitarios que hemos descrito en el punto 1, ni las preocupaciones en torno a la captación de nuevos agentes, descritas en el punto 3.

Por su parte, la Política Nacional Multisectorial de Salud al 2030 (Decreto Supremo N° 026-2020-SA), otro documento clave para comprender

las estrategias y prioridades del sector, no contempla servicios públicos vinculados a los/as agentes comunitarios. Dentro de los servicios priorizados, los/as agentes comunitarios solo están mencionados en un servicio en el que se articula el servicio de salud con uno que atiende a mujeres violentadas. También se incluye un servicio referido al fortalecimiento de la telesalud dirigida a la población de zonas aisladas.

Por otra parte, existen documentos guía que incluyen pautas para la implementación de las intervenciones con agentes comunitarios. Aunque estos documentos ofrecen pautas generales, no se cuenta con un mayor desarrollo de políticas a nivel regional, que consideren los incentivos para los actores involucrados, las evaluaciones a su capacitación y desempeño, la elaboración de materiales adaptados al contexto, la introducción de mecanismos de cooperación y articulación con otras instituciones, o el uso de tecnologías de la información.

### 3. Falta de estrategias para la captación y capacitación de agentes comunitarios

---

La edad promedio de un alto porcentaje de agentes comunitarios es avanzado, por lo que se espera que en los próximos años varios/as se “jubilen”. Esto se vincula a la baja incorporación de nuevas personas para asumir ese rol. Asimismo, en el año 2019, el 72.9% (25,236) de agentes comunitarios no tenía grado de instrucción o solo lo tenía hasta el nivel primario (MINSA, s/f). A pesar de ello, los establecimientos de salud y las gerencias/direcciones regionales de salud no promueven de forma continua estrategias de captación y capacitación de nuevos agentes comunitarios.

Esto nos remite a las limitadas capacidades de

gestión de las direcciones/gerencias regionales de salud y del personal de salud a nivel local, así como, a los incentivos con los que cuentan para promover estrategias de participación comunitaria, a saber: (1) las dinámicas presupuestarias que limitan la presencia de agentes comunitarios a solo 2 de los 9 programas presupuestales del sector asociados a distintas problemáticas de salud (MINSA, s/f), (2) el limitado monitoreo ejercido desde el Ministerio de Salud a las direcciones/gerencias regionales de salud y los establecimientos de salud, y, (3) las resistencias del personal de salud a nivel subnacional para asumir funciones adicionales a las que realizan normalmente.

### 4. Falta de sinergias con programas no gubernamentales

---

En Perú, existen iniciativas de actores no gubernamentales que han logrado implementar programas de salud con éxito en zonas aisladas. Entre estas iniciativas se cuenta el Programa Mama (un programa de salud materna y neonatal basado en el envío de mensajes a teléfonos celulares), Amazon Hope<sup>6</sup> (una clínica alojada en un barco que transita el río Amazonas) y Mamás del Río (un programa comunitario de salud materna y neonatal que opera en el Amazonas y en la frontera peruano-colombiana). Además de ayudar a cerrar brechas en los servicios de salud en zonas con bajo acceso a los servicios de salud, estos programas han ofrecido a los actores estatales otros beneficios (por ej. la infraestructura tecnológica, los recursos humanos, conocimientos y los productos) y han buscado aliarse con diferentes entidades públicas, con distintos resultados.

Mamás del Río, en particular, puede ofrecer al Estado una serie de recursos útiles para repensar las intervenciones a través de agentes comunitarios en comunidades indígenas en el contexto actual afectado por la pandemia de COVID-19. El programa tiene una serie de componentes complementarios al papel de agentes comunitarios, como la producción de evidencia de forma continuada, un enfoque intercultural (Del Mastro y otros, 2021) e innovador (Limaye, 2018) de validación de contenidos, el uso de tecnologías e involucramiento de líderes comunitarios. En el nuevo contexto, el programa se adaptó rápidamente, con nuevos contenidos, supervisiones telefónicas, el desarrollo de capacitación en video y visitas domiciliarias focalizadas (Moscibrodzki y otros, 2021; Reinders y otros, 2020). Asimismo, está buscando articularse con otros actores, como los programas sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

---

<sup>6</sup> Para una evaluación del programa ver el estudio de Limaye, Blas, Alva, Carcamo y García (2018).

## Recomendaciones de política

---

Los aspectos críticos de las estrategias comunitarias en salud descritos en este documento son la limitada información sistematizada disponible sobre las y los agentes comunitarios, su decreciente número y cobertura territorial, las limitaciones normativas y de políticas públicas, además de las innovaciones sociales desaprovechadas por el sector público. En vista de esto, resulta urgente considerar líneas de acción disponibles que tengan como objetivo mejorar los resultados de la aplicación de intervenciones con agentes comunitarios y su cobertura. En esa línea, se recomienda:

### *Al Ministerio de Salud (MINSA)*

- Impulsar la aprobación del reglamento de la Ley que fortalece la labor de los agentes comunitarios de salud (Ley N° 30825) tomando en cuenta los aspectos críticos en la gestión de intervenciones basadas en agentes comunitarios.
- Fortalecer las capacidades de coordinación y monitoreo del MINSA a través de acciones de incidencia, concientización y colaboración interinstitucional.
- Promover la investigación aplicada acerca del desempeño de agentes comunitarios, y, la gestión y cobertura territorial de las intervenciones donde participan.
- Promover la difusión, cooperación y el reconocimiento de experiencias exitosas de gestión de programas de salud comunitaria, de capacitación de agentes, de adaptación y traducción de materiales.
- Insertar en los planes institucionales y la política del sector objetivos, estrategias, servicios e indicadores que beneficien a las comunidades indígenas y las zonas aisladas, con un enfoque intercultural y participativo.
- Fortalecer redes de coordinación, intercambio de conocimientos, capacitación y registro de agentes comunitarios a nivel nacional.
- Incluir indicadores en el programa de incentivos municipales “Acciones para promover la adecuada alimentación, y la prevención y reducción de la anemia” que reduzcan sesgos en la selección de domicilios que son visitados por los/as agentes comunitarios y favorezcan un mayor alcance territorial del servicio.

### *Al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)*

- Favorecer las propuestas de programa de incentivos municipales enviados por el MINSA que contengan indicadores de cobertura territorial.

### *A los gobiernos regionales*

- Priorizar la entrega de los servicios de salud en las zonas rurales y pobres, a pesar de las dificultades que puedan ser percibidas a lo largo de la implementación de dichos servicios.
- Fortalecer los lazos de cooperación con organizaciones no gubernamentales para la mejora de la gestión de programas de salud en base a agentes comunitarios, y para la evaluación de los mismos.

### *A las direcciones/gerencias regionales de salud*

- Realizar ajustes a los planes institucionales tomando en cuenta los incentivos que generan y la reducción de desigualdades en el acceso al servicio de salud en toda la jurisdicción, priorizando grupos vulnerables.



## Bibliografía

---

- Blas, Magaly; Riega, Pedro; Cuba, Sofía; Díaz, Cristian; Huamaní, Charles; Hurtado, Yamilée; Mayta, Percy; Meza, Graciela; Muñoz del Carpio, Agueda; Recuenco, Sergio; Rojas, Leonardo; Romero, Zoila; Santillán, Carlos; Timaná, Raúl y Zavaleta, Carol (2021). Atención primaria primero: Integrando el primer nivel de atención, hacia un sistema nacional de servicios de salud basado en atención primaria en el Perú (Proyecto Incide). <https://static1.squarespace.com/static/604ba570dddfb2adcfad84e/t/6050edc79fo3594b8588887b/1615916488772/PAPER+SALUD+%281%29.pdf> (Consultado 10.08.2021)
- Carranza, Narda (2019). Heurísticos burocráticos y sesgo territorial en el proceso de innovación social: el caso del programa de Mhealth 'Mama' en la Región La Libertad (2016-2018). [Tesis de magister, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/15269> (Consultado 09.01.2019)
- Del Mastro, Irene; Tejada-Llacsá, Paul; Reinders, Stefan; Pérez, Raquel; Solís, Yliana; Alva, Isaac; Blas, Magaly (2021). Home birth preference, childbirth, and newborn care practices in rural Peruvian Amazon. *PLoS ONE*, 16(5). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0250702> (Consultado 28.07.2021)
- El Peruano (2021, junio 4). Minsa resalta papel que cumplen 35,000 agentes comunitarios en la salud pública. <https://elperuano.pe/noticia/122019-minsa-resalta-papel-que-cumplen-35000-agentes-comunitarios-en-la-salud-publica> (Consultado 09.07.2021)
- Farmer, Jane; Taylor, Judy; Stewart, Ellen y Kenny, Amanda (2017). Citizen participation in health services co-production: A roadmap for navigating participation types and outcomes. *Australian Journal of Primary Health*, 23(6), 509. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/28641705/> (Consultado 11.07.2021)
- INEI (2017). Perú: Número de municipalidades 2019 y población total 2017, según departamento. [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1653/resumen.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1653/resumen.pdf) (Consultado 03.07.2021)
- Jiménez, Wilson y Acuña, Johanna (2015). Avances en telesalud y telemedicina: Estrategia para acercar los servicios de salud a los usuarios. *Acta Odontológica Colombiana*, 5(1), 101-115. <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/actaodontocol/article/view/52283> (Consultado 30.07.2021)
- Limaye, Neha; Rivas-Nieto, Andrea; Carcamo, Cesar; Blas, Magaly (2018). Nuestras Historias-Designing a novel digital story intervention through participatory methods to improve maternal and child health in the Peruvian Amazon. *PLoS ONE*, 13(11). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0205673> (Consultado 09.07.2021)
- Limaye, Neha; Blas, Magaly; Alva, Isaac; Carcamo, Cesar y García, Patricia (2018). The Amazon hope: A qualitative and quantitative assessment of a mobile clinic ship in the Peruvian Amazon. *PLoS ONE*, 13(6). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0196988> (Consultado 09.07.2021)
- Ministerio de Economía y Finanzas - MEF (2019a). Cuadro de actividades – Meta 4. [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/migl/municipalidades\\_pmm\\_pi/anexo\\_Meta4\\_Cuadro\\_de\\_actividades\\_2019.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/migl/municipalidades_pmm_pi/anexo_Meta4_Cuadro_de_actividades_2019.pdf) (Consultado 08.07.2021)

- Ministerio de Economía y Finanzas - MEF (2019b). Guía para el cumplimiento de visitas domiciliarias por actores sociales. Meta 4. [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/migl/municipalidades\\_pmm\\_pi/guia\\_meta4\\_2019.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/migl/municipalidades_pmm_pi/guia_meta4_2019.pdf) (Consultado 28.07.2021)
- Ministerio de Salud (s/f). Política nacional multisectorial de salud al 2030 „Perú, País Saludable“. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1272348/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20Multisectorial%20de%20Salud%20al%202030.pdf> (Consultado 22.07.2021)
- Organización Panamericana de la Salud (2010). Curso de agentes comunitarios de salud: Guía del facilitador. <https://www.paho.org/canada/dmdocuments/Agente-Comun-Salud-Guia-Facilitador-LR.pdf> (Consultado 29.07.2021)
- Reinders, Stefan; Alva, Angela; Huicho, Luis y Blas, Magaly (2020). Indigenous communities' responses to the COVID-19 pandemic and consequences for maternal and neonatal health in remote Peruvian Amazon: A qualitative study based on routine programme supervision. *BMJ Open*, 1-11. <https://bmjopen.bmj.com/content/10/12/e044197> (Consultado 30.07.2021)
- Rey-Gamero, Andrea y Acosta-Ramírez, Naydú (2013). El enfoque de competencias para los equipos de Atención Primaria en Salud: Una revisión de literatura. *Gerencia y Políticas de Salud*, 12(25). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.rgsp12-25.ecpe> (Consultado 30.07.2021)



Publicada por:

trAndeS – Programa de Posgrado en Desarrollo Sostenible y Desigualdades Sociales en la Región Andina

Lateinamerika-Institut, Freie Universität Berlin, Rüdeshheimer Str. 54-56, 14197  
Berlín, Alemania

Esta publicación se ha realizado bajo los términos de la licencia Creative Commons 4.0 Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License ([CC BY-NC-SA 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)).

El copyright de este documento pertenece a © Narda Carranza Pinedo

Edición: Bettina Schorr, Frauke Berg, Sophie Vey

Todos los documentos de política están disponibles gratuitamente en formato electrónico en nuestra página web [www.programa-trandes.net](http://www.programa-trandes.net).

Carranza Pinedo, Narda 2021: Propuestas para fortalecer la promoción de la salud a través de agentes comunitarios en Perú durante la pandemia por COVID-19. Un documento de política“, **trAndeS** Documento de Política, No. 4, Berlín: **trAndeS** – Programa de Posgrado en Desarrollo Sostenible y Desigualdades Sociales en la Región Andina. <http://dx.doi.org/10.17169/refubium-31499>

Las opiniones y puntos de vista expresados en este manual de curso son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente las de **trAndeS**. **trAndeS** no es responsable por posibles errores ni por el uso de la información contenida en este informe de políticas.

## Instituciones ejecutivas de trAndeS



### Berlín

Freie Universität Berlin  
Instituto de Estudios Latinoamericanos  
Boltzmannstr. 1  
14195 Berlín  
T: +49 30 838 53069  
contacto@programa-trandes.net



### Lima

Pontificia Universidad Católica del Perú  
Departamento de Ciencias Sociales  
Universitaria 1801  
Lima 32, Peru  
T: +51 1 626 2000 Ext. 5138  
trandes@pucp.edu.pe

Auspiciado por:



Deutscher Akademischer Austauschdienst  
German Academic Exchange Service

Con el apoyo financiero del



Ministerio Federal de  
Cooperación Económica  
y Desarrollo