



# Estudio de bienestar y políticas de juventud en el Perú



# ESTUDIO DE BIENESTAR Y POLÍTICAS DE JUVENTUD EN EL PERÚ



## CENTRO DE DESARROLLO DE LA OCDE

El Centro de Desarrollo de la OCDE, creado en 1962, es un fórum independiente, dedicado a facilitar el intercambio de información y el diálogo, en pie de igualdad, entre los países de la OCDE y las economías en desarrollo. Hoy en día, 27 países miembros de la OCDE y otros 25 países no miembros participan plenamente en el Centro. El Centro se concentra en los problemas estructurales emergentes susceptibles de tener un impacto en el desarrollo global y en desafíos específicos del desarrollo a los que se enfrentan las economías en desarrollo y emergentes. Gracias a análisis fácticos y alianzas estratégicas, el Centro ayuda a los países a formular políticas innovadoras para responder a los desafíos mundiales de la globalización.

Para más información sobre las actividades del Centro, por favor consultar en la web: [www.oecd.org/dev](http://www.oecd.org/dev)

<p>Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera: Centro de Desarrollo de la OCDE (2017), “Estudio de bienestar y políticas de juventud en el Perú”, Proyecto OCDE-UE Inclusión juvenil, París.</p>
---

Las opiniones expresadas y los argumentos empleados en esta publicación no reflejan necesariamente los de la Organización, del Centro de Desarrollo de la OCDE ni de los Gobiernos de sus países miembros.

## *Prólogo*

Hoy día, hay 1.8 miles de millones de jóvenes de 10 a 24 años de edad en el mundo. Este grupo representa la mayor cohorte que haya existido y que vaya a transitar hacia la vida adulta. Más de 85% de ellos viven en países en desarrollo y, en muchos lugares, representan hasta 30% de la población. Y las cifras siguen en aumento. Muchos países en desarrollo tienen el potencial de aprovechar un “dividendo demográfico” si se aplican las políticas adecuadas y si se realizan las inversiones sociales y económicas apropiadas. La juventud, como motor del desarrollo, ocupa un lugar cada vez más central en los debates políticos actuales como motor del desarrollo. Sin embargo, invertir en esos jóvenes requiere abordar desafíos desde múltiples frentes, ya sea desde el acceso a un empleo digno y a una educación de calidad hasta el acceso a servicios de salud destinados específicamente a los jóvenes o el incrementar su participación ciudadana.

La implementación de intervenciones oportunas dirigidas a jóvenes tiene mayor probabilidad de contribuir al desarrollo sostenible que las que se producen en etapas posteriores de la vida. Por ejemplo, un gran número de jóvenes se ven obligados a abandonar el sistema escolar a una edad temprana debido a las brechas existentes en la educación y en competencias, lo que los deja sin la preparación necesaria para el trabajo y la vida. En la actualidad, uno de cada cuatro niños abandona la educación primaria. Sorprendentemente, en la última década no se ha avanzado en esta área. Por el contrario, cada vez más jóvenes se encuentran desempleados o en empleos vulnerables y se observa que tienen tres veces más probabilidades de formar parte de los desempleados que los adultos. Por otro lado, las necesidades de salud reproductiva y sexual de los adolescentes no se cubren de manera adecuada mientras surgen nuevos riesgos para la salud. Además, no todos los jóvenes tienen oportunidades iguales de movilidad y demasiados siguen excluidos de los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas.

Sin embargo, la oportunidad de reducir las disparidades prevalecientes en cuanto al bienestar de los jóvenes es real. Para poder desarrollar políticas de juventud basadas en la evidencia, es necesario medir y analizar los problemas que los jóvenes desfavorecidos afrontan. Asimismo, compartir buenas prácticas e intercambiar información sobre lo que funciona o no, es indispensable para la formulación de políticas de juventud tanto en las economías en desarrollo, emergentes y avanzadas. Las políticas que intervienen en las etapas cruciales de la vida pueden reducir significativamente el riesgo de que los jóvenes sufran aún más desventajas. Por ejemplo, la orientación profesional y los servicios integrales de capacitación ayudan a su transición al mundo laboral y a su inclusión económica. La evidencia sugiere también que las actividades culturales y creativas, los programas de prevención de la violencia y los servicios de justicia juvenil favorecen la participación activa del ciudadano.

El proyecto de Inclusión Juvenil, cofinanciado por la Unión Europea y operado por el Centro de Desarrollo de la OCDE, analiza estos aspectos en diez economías en desarrollo y emergentes (Camboya, Costa de Marfil, El Salvador, Etiopía, Jordania, Malawi, Moldavia, Perú, Togo y Vietnam), a través de los exámenes de políticas de bienestar para los jóvenes. Estos exámenes adoptan un enfoque multisectorial con miras a identificar los factores determinantes de las vulnerabilidades de los jóvenes y

---

de las transiciones exitosas en cada uno de los países. Una de las mejores formas de minimizar los desafíos y maximizar el potencial de los jóvenes es diseñar políticas basadas en la evidencia. El proyecto de Inclusión Juvenil contribuye al trabajo del Centro de Desarrollo sobre las sociedades incluyentes y busca apoyar a los países para encontrar soluciones innovadoras a los desafíos sociales y a construir sociedades más incluyentes.

Mario Pezzini

Director del Centro de Desarrollo  
y Consejero Especial del Secretario General de la OCDE para el Desarrollo

## *Agradecimientos*

El Estudio de bienestar y políticas de juventud en el Perú ha sido elaborado por la unidad de Cohesión Social del Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en cooperación con la Secretaría Nacional de Juventud del Perú (SENAJU) y con el apoyo del Ministerio de Educación del Perú (MINEDU). Este estudio forma parte del Proyecto Inclusión Juvenil, co-financiado por la Unión Europea e implementado por el Centro de Desarrollo de la OCDE.

Ian Brand-Weiner, Analista de Políticas del Centro de Desarrollo de la OCDE, lideró la elaboración de este informe, el cual se benefició de los documentos de trabajo producidos por Lorena Alcazar (indicadores de bienestar), María Balarin (la transición de jóvenes urbano-marginales), Carlos Alza Barco, Alejandra Navarro Véliz y Carlos Javier Rodríguez Cuéllar (políticas y marco institucional de la juventud), Ricardo Cuenca, Sandro Carrillo and Carlos de los Ríos (la educación secundaria y su calidad), y Jorge Morel (participación juvenil en la políticas públicas). Además, Milagros Lazo Castro, Mathilde Tarif, Jonathan Broekhuizen y Manas Pathak proporcionaron valiosa ayuda de investigación para el desarrollo del reporte.

El estudio fue producido bajo la orientación general de Mario Pezzini, Director del Centro de Desarrollo, Alexandre Kolev, Jefe de la Unidad Cohesión Social, y de Ji-Yeun Rim, Coordinadora del Proyecto Inclusión Juvenil.

El contenido de la publicación fue enriquecido con los comentarios y aportaciones recibidos durante la Reunión de Expertos, que tuvo lugar en Lima el 12 de Mayo del 2016. El informe también se benefició de los comentarios e información proporcionados por colegas, entre ellos Ji-Yeun Rim (OCDE Centro de Desarrollo), Pablo Suarez Robles (OCDE Centro de Desarrollo), Milagros Lazo Castro (OCDE Centro de Desarrollo), Juan Vazquez Zamora (OCDE Centro de Desarrollo), Paula Cerutti (OCDE Centro de Desarrollo), Elena Crivellaro (OCDE Centro de Desarrollo), Pauline Musset (OCDE Dirección de Educación y Competencias), Karolina Kozłowska (OCDE Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales), Joanne Caddy (OECD Dirección de Educación y Competencias), Anna Choi (OCDE Dirección de Educación y Competencias), Francesco Avvisati (OCDE Dirección de Educación y Competencias), Walter Mendoza (UNFPA), Kenji Terukina (CMPJ), Ariela María de los Milagros Luna Florez (antigua Viceministra de Políticas y Evaluación Social, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social), e Isy Faingold (antiguo Director de Educación Secundaria, Ministerio de Educación).

Laura Milena Valencia llevó a cabo la revisión y edición del informe, Aida Buendía (OCDE Centro de Desarrollo) y Vanda Lintott (OCDE Centro de Desarrollo) coordinaron el proceso de diseño y producción.

Los autores desean agradecer a miembros de la SENAJU y del Ministerio de Educación del Perú que contribuyeron con sus aportaciones, en especial a Carlos Roberto Tengan Gusukuma (Secretario Nacional de la Juventud); Claudia Martha Acuña Plaza (Directora de Promoción, Organización y Gestión de la SENAJU); Rene Alexander Galarreta Achahuanco (ex Secretario Nacional de la Juventud); Edwin Ronal Carbajal Rosales (ex Director de Promoción, Organización y Gestión de la SENAJU); Oriana Suárez (jefa de la Oficina de Cooperación Internacional del

MINEDU); Katherine Bravo (MINEDU); Carmen Magaly Beltrán Vargas (antigua jefa de la Oficina de Cooperación Internacional del MINEDU); Cecilia Miñano Barreda (antigua colaboradora MINEDU), Christian Flores Calderón (SENAJU); Juan de Dios Villegas Medina (antiguo colaborador de la SENAJU); Andy Centeno Salcedo (antiguo colaborador de la SENAJU); Cecilia Caparachín Puente (antigua colaboradora SENAJU), por el apoyo prestado al equipo de investigación a lo largo del proyecto. Asimismo, se agradece el apoyo técnico y logístico brindado por la Delegación de la Unión Europea en el Perú durante la ejecución del proyecto.

Finalmente, deseamos agradecer a la Unión Europea por su contribución financiera para el desarrollo de este proyecto.

## *Índice*

Acrónimos y abreviaciones .....	10
Resumen ejecutivo .....	12
Evaluación y recomendaciones .....	15
Introducción .....	26
<b>Capítulo 1. El bienestar de la juventud en el Perú y sus principales desafíos .....</b>	<b>28</b>
1.1. La juventud en el Perú enfrenta múltiples desafíos .....	30
1.2. Panorama de la educación .....	34
1.3. Panorama del empleo .....	39
1.4. Salud.....	46
1.5. El bienestar más allá de la educación, el empleo y la salud .....	48
Notas.....	55
Anexo 1.A1. Tasa de matrícula según región.....	56
Bibliografía.....	57
<b>Capítulo 2. Las políticas y el marco institucional de la juventud en el Perú .....</b>	<b>61</b>
2.1. Estrategias y políticas generales .....	61
2.2. Políticas sectoriales .....	65
2.3. El marco institucional de la juventud .....	72
2.4. Las demandas de los jóvenes al Estado .....	77
Notas.....	80
Anexo 2.A1. Los principales programas dirigidos a los jóvenes en el Perú .....	81
Bibliografía.....	83
<b>Capítulo 3. La educación secundaria en el Perú y sus desafíos en calidad .....</b>	<b>85</b>
3.1. La educación secundaria en el Perú: un sistema con desafíos de calidad .....	87
3.2. La calidad educativa y la situación laboral de la juventud .....	93
3.3. Posibles explicaciones de la baja calidad educativa.....	98
3.4. Políticas educativas por una educación secundaria de calidad.....	111
Notas.....	116
Anexo 3.A1. La calidad educativa y la situación laboral de la juventud: resultados de las regresiones econométricas.....	117
Bibliografía.....	121
<b>Capítulo 4. Políticas públicas y la participación de la juventud en el Perú .....</b>	<b>125</b>
4.1. Marco institucional.....	126
4.2. La escuela y el aprendizaje de competencias para la participación.....	138
4.3. La participación juvenil en la práctica.....	144
Notas.....	149
Anexo 4.A1. ....	150
Bibliografía.....	153

## **Cuadros**

Cuadro 1.1. Composición del Indicador de Privación Multidimensional de la Juventud (IMP-J) .....	31
Cuadro 1.2. Tasas de matrícula en educación secundaria y tasa de asistencia en la educación superior, 2004 y 2014.....	35
Cuadro 1.3. Tasa de adolescentes con educación básica incompleta, 2004 y 2014.....	36
Cuadro 1.4. Tasa de jóvenes ni en educación ni en empleo, 2004 y 2014.....	40
Cuadro 1.5. Proporción de jóvenes desempleados e inactivos que no estudian.....	41



Cuadro 1.6. Empleo juvenil por categoría ocupacional, 2004 y 2014 .....	41
Cuadro 1.7. Tasa de empleo informal, 2014 .....	42
Cuadro 1.8. Tasa de jóvenes con salarios inferiores a la media mensual de los jóvenes, 2004 y 2014 .....	43
Cuadro 1.9. Características de un buen y de un mal trabajo .....	45
Cuadro 1.10. Tasa de jóvenes mujeres con enfermedades de transmisión sexual (ETS).....	46
Cuadro 1.11. Tasa de natalidad para mujeres de 15 a 19 años.....	47
Cuadro 1.12. Tasa de adolescentes insatisfechos con su vida, 2014.....	49
Cuadro 1.13. Tasa de adolescentes con sentimientos negativos, 2014 .....	50
Cuadro 1.14. Tasa de adolescentes con bajo sentido de propósito en la vida, 2014.....	50
Cuadro 1.15. Tasa de mujeres jóvenes que han experimentado violencia física o sexual de su pareja en algún momento de sus vidas .....	54
Cuadro 2.1. Los principales actores en las políticas públicas de juventud .....	72
Cuadro 2.2. Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la SENAJU.....	76
Cuadro 3.1. Matrícula, docentes e instituciones educativas en Educación Básica, 2015 .....	86
Cuadro 3.2. Variables de los modelos econométricos para analizar el impacto de la calidad de la educación secundaria sobre la probabilidad de obtener un trabajo formal e ingresos laborales .....	94
Cuadro 3.3. Extracto de modelo de regresión MCO – Calidad de la educación secundaria e ingresos laborales .....	97
Cuadro 3.4. Extracto de modelo Probit– Calidad de la educación secundaria y la probabilidad de obtener empleo formal .....	98
Cuadro 3.5. Número de alumnos por aula, 2010-2015 .....	106
Cuadro 3.6. Ingreso mensual en nuevos soles (ocupación dependiente) .....	107
Cuadro 3.7. Índice de satisfacción promedio en relación con la condición laboral en instituciones públicas .....	108
Cuadro 3.8. Características básicas de los estudiantes de secundaria y sus familias, 2015.....	110
Cuadro 3.9. Años de escolaridad del entrevistado en relación con la educación relativa del padre ....	111
Cuadro 3.10. Instituciones educativas, estudiantes y docentes de JEC, 2015-2016 .....	112
Cuadro 3.11. Metas de atención SPSR, 2016-2017 .....	114
Cuadro 3.A1.1. Extracto de modelo de regresión MCO – Calidad de la educación matemática e ingresos laborales.....	117
Cuadro 3.A1.2. Extracto de modelo de regresión MCO – Calidad de la educación lectura e ingresos laborales .....	118
Cuadro 3.A1.3. Modelo Probit– Calidad de la educación en matemáticas y la probabilidad de obtener empleo formal .....	119
Cuadro 3.A1.4. Modelo Probit– Calidad de la educación en lectura y la probabilidad de obtener empleo formal .....	120
Cuadro 4.1. Numero de autoridades jóvenes, 2002-2016 .....	133
Cuadro 4.2. Percepción de los valores cívicos de jóvenes urbano marginales de cuarto grado de secundaria, 2015.....	139
Cuadro 4.3. Realización de acciones para exigir sus derechos, jóvenes urbano marginales de cuarto grado de secundaria, 2015.....	139
Cuadro 4.4. Objetivos de aprendizaje de la asignatura de Formación Ciudadana y Cívica, currículo de la secundaria, 2008-2015 .....	140
Cuadro 4.5. Estudiantes que experimentaron u observaron violencia psicológica o física en la escuela, 2011 .....	142
Cuadro 4.6. Motivos de la no participación, 2011 .....	147
Cuadro 4.A1.1. Mecanismos institucionales de participación en el Perú .....	150

## Gráficos

Gráfico 1.1. Indicador de Privación Multidimensional de la Juventud (IPM-J) .....	33
Gráfico 1.2. Privación dimensional.....	33
Gráfico 1.3. Coincidencias entre las dimensiones de educación, empleo y participación cívica .....	34
Gráfico 1.4. Nivel de logro educativo, 2004 y 2014.....	38
Gráfico 1.5. Tasa de desajuste de cualificaciones, 2004 y 2014.....	44
Gráfico 1.6. Jóvenes en América Latina que declararon haber votado en las últimas elecciones presidenciales, 2013 .....	51
Gráfico 1.7. Confianza en las instituciones.....	52
Gráfico 2.1. Línea temporal de decisiones públicas en torno a la juventud en el Perú, 2000-2015 .....	62
Gráfico 2.2. Asignación presupuestaria a SENAJU, 2007-2015 .....	75
Gráfico 3.1. Niveles de logro en comprensión lectora de alumnos, ECE Secundaria, 2015 .....	88
Gráfico 3.2. Puntajes de comprensión de lectora, según ámbito geográfico, nivel de pobreza y tipo de gestión, ECE Secundaria, 2015 .....	88
Gráfico 3.3. Niveles de logro en comprensión matemática de alumnos de secundaria, ECE Secundaria, 2015 .....	89
Gráfico 3.4. Puntajes de comprensión de matemática, según ámbito geográfico, nivel de pobreza y tipo de gestión, ECE Secundaria, 2015 .....	89
Gráfico 3.5. Puntajes promedio en lectura y matemáticas por institución educativa, ECE 2015 .....	90
Gráfico 3.6. Nivel de desempeño de América Latina en PISA, 2015.....	91
Gráfico 3.7. Evolución del desempeño en comprensión lectora en PISA, 2000, 2009, 2012 y 2015....	91
Gráfico 3.8. Competencias en comprensión lectora, matemáticas y ciencias, 2015 .....	92
Gráfico 3.9. Nivel de desempeño en PISA según grupos poblacionales, 2015 .....	93
Gráfico 3.10. Correspondencia de las instancias del gobierno nacional con el sistema educativo.....	99
Gráfico 3.11. Los cambios en el puntaje de la ECE Primaria, por región 2008 y 2015 .....	101
Gráfico 3.12. Gasto público en educación como porcentaje del PBI, 1999-2014 .....	102
Gráfico 3.13. Gasto en educación secundaria en Latinoamérica, 2013 .....	102
Gráfico 3.14. Gasto en educación contrastado con el PIB per cápita, por regiones, 2014.....	103
Gráfico 3.15. Resultados de la ECE y posición económica de las regiones peruanas, 2015 .....	104
Gráfico 3.16. Condiciones materiales de escuelas de nivel de secundaria, 2015 .....	106
Gráfico 3.17. Índice de satisfacción con la labor docente, según la zona y la gestión.....	109
Gráfico 3.18. Resultados de aprendizaje del modelo de JEC, 2015.....	113
Gráfico 3.19. Resultados de puntaje de ECE aprendizaje del programa SPSR, puntaje promedio de ECE de secundaria, 2015 .....	115
Gráfico 4.1. Los niveles de participación juvenil .....	127
Gráfico 4.2. Ciclo de políticas públicas .....	128

## Recuadros

Recuadro 1.1. Las transiciones a la vida adulta de jóvenes de contexto urbano vulnerable: Consideraciones metodológicas del estudio .....	29
Recuadro 2.1. Jóvenes urbano marginales y las becas educativas .....	66
Recuadro 2.2. Jóvenes en conflicto con la ley .....	71
Recuadro 3.1. El sistema educativo en el Perú .....	86
Recuadro 3.2. La variable instrumental de calidad educativa utilizada en los análisis econométricos .	96
Recuadro 4.1. Participación en el proceso de formulación de políticas públicas: El ciclo de políticas públicas y los diferentes niveles de participación .....	127
Recuadro 4.2. Los jóvenes como autoridades.....	133
Recuadro 4.3. El debate sobre los COREJUS: ¿designados o electos? .....	135
Recuadro 4.4. Programa Impulso Joven .....	138
Recuadro 4.5. La ley de contratación juvenil.....	145
Recuadro 4.6. Las Casas Integrales de la Juventud en Chile.....	148

## *Acrónimos y abreviaciones*

ANAPAJ	Asociación Nacional de Autoridades Políticas Jóvenes
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDJ	Consejos Distritales de la Juventud
CENFOTUR	Centro de Formación en Turismo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CETPRO	Centros de Educación Técnico Productiva
CIIU	Clasificación Industrial Internacional Uniforme
CIUO	Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones
CLJ	Consejo Local de Juventud
CNE	Consejo Nacional de Educación
CONADIS	Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad
CONAJU	Consejo Nacional de la Juventud
CONEI	Consejos Educativos Institucionales
COREJU	Consejos Regionales de Juventud
CPJ	Consejos de Participación de la Juventud
DGIP	Dirección General de Inversión Pública
DRE	Dirección Regional de Educación
ECE	Evaluación Censal de Estudiantes
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
ENDES	Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
ENSSR	Estrategia Nacional de Salud Sexual y Reproductiva
ESCALE	Estadística de la Calidad Educativa
ETS	Enfermedades de transmisión sexual
FPNU	Fondo de Población de las Naciones Unidas
IEP	Instituto de Estudios Peruanos
IENT	Institutos de Educación Superior Tecnológica
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú
IPM-J	Indicador de Privación Multidimensional de la Juventud
JEC	Jornada Escolar Completa
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MINEDU	Ministerio de Educación
MINJUS	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
MINSA	Ministerio de Salud
MPFN	Ministerio Público Fiscalía de la Nación
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIJ	Organización Iberoamericana de Juventud
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/sida
OPI	Oficina de Programación de Inversiones
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEN	Sol peruano
PMPEA	Plan Multisectorial para la Prevención del Embarazo Adolescente
PNAIA	Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia
PNJ	Plan Nacional de la Juventud

---

PNOC	Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Parlamento peruano
PRONABEC	Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo
SENAJU	Secretaría Nacional de la Juventud
SPSR	Programa Soporte Pedagógico para la Secundaria Rural
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIS	Seguro Integral de Salud
SUNEDU	Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
TIC	tecnologías de la información y la comunicación
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
VIVIENDA	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

## *Resumen ejecutivo*

Este informe, preparado en el marco del proyecto Inclusión Juvenil y cofinanciado por la Unión Europea y operado por el Centro de Desarrollo de la OCDE, expone la situación de la inclusión social y bienestar de los jóvenes peruanos, utilizando los últimos datos disponibles y un enfoque multidimensional. Este enfoque abarca diversos elementos en las dimensiones de empleo, educación, salud y participación ciudadana. Con base en los resultados del análisis, el informe propone diversas recomendaciones para la formulación de políticas públicas a favor de la juventud y para la acción del gobierno.

Desde los inicios del siglo XXI, el Perú ha experimentado un extraordinario desempeño socioeconómico. Debido a condiciones externas favorables y a una gestión macroeconómica responsable, el crecimiento económico del Perú superó el promedio de América Latina y el Caribe. Entre 2000 y 2014, el crecimiento económico promedio anual del Perú fue de 5.3%, en comparación con 3.1% de la región. Para garantizar la sostenibilidad de estos avances y aprovechar el bono demográfico del cual el Perú se beneficia actualmente, es indispensable incluir a la juventud en el desarrollo nacional. La inclusión y el bienestar de los jóvenes no es solo una cuestión de derechos de estos, sino también de beneficio para el Estado y la sociedad: al invertir en educación y crear oportunidades laborales, los jóvenes contribuyen al futuro en términos de mayores ingresos y productividad. El país aún enfrenta desafíos en múltiples frentes, que afectan a la población joven. Algunos de ellos son de naturaleza económica (productividad laboral, competitividad, desaceleración del crecimiento económico), en tanto que otros se relacionan con temas de desarrollo social (logro educativo, participación cívica y situación de la salud de la población). En los últimos años se ha apreciado un creciente reconocimiento de la importancia de los jóvenes peruanos para el desarrollo nacional. Sin embargo, aún queda mucho por hacer para colocarlos con firmeza en la agenda política y convertir a la inclusión social en un eje importante de las prioridades del desarrollo nacional.

El marco legal que integra las estrategias y políticas de juventud cambió considerablemente en los últimos 15 años y esto provocó que las políticas de juventud no contaran con una clara visión integrada. Como resultado, no hay un Plan o Estrategia Nacional de Juventud aprobado que guíe el accionar del Estado en temas relacionados con este sector de la población, a pesar de esfuerzos previos en la materia. En cambio, se dispone de planes de educación, empleo y salud a favor de los jóvenes, pero no son complementarios, no tienen un enfoque intersectorial ni se dirigen de manera específica a los jóvenes. Por otro lado, la Secretaría Nacional de la Juventud (SENAJU), órgano rector en temas de juventud, tiene poca autonomía y recursos, pues está supeditado al Ministerio de Educación y no cuenta con las facultades de articulación y coordinación interministerial necesarias para lograr la transversalidad de los temas de juventud. Por último, el Perú carece de un enfoque intergubernamental entre los gobiernos central, regional y distrital en beneficio de los jóvenes y los diferentes actores independientes que componen el universo de las políticas de juventud no trabajan de manera coordinada.

Los jóvenes enfrentan grandes retos en el área de empleo para su edad. Los avances logrados, si bien han permitido que tengan mejores oportunidades que sus padres,

tienen sus límites y el empleo de los jóvenes adolece de una gran informalidad, bajos salarios y desajustes de cualificaciones. La informalidad es uno de los principales desafíos, que afecta en particular a jóvenes de zonas rurales de 15 a 19 años de edad con bajo nivel educativo, en condiciones de pobreza (extrema) y de lengua materna indígena (casi en su totalidad). En lo que respecta a los salarios, a pesar de la mejora entre 2004 y 2014, los jóvenes que ganan menos de la media siguen representando más de la mitad de los jóvenes trabajadores. Asimismo, la tasa de jóvenes empleados con desajuste de cualificaciones aumentó en los últimos años.

Los jóvenes peruanos gozan, de manera general, de buena salud, pero, debido a que el sistema de salud no les presta la debida atención, si alguno tiene problemas, esto puede tener consecuencias catastróficas, en especial para aquellos con bajos recursos. Por otro lado, el embarazo adolescente es un gran problema entre las jóvenes peruanas, ya que su número se incrementó considerablemente en la última década, con consecuencias de largo plazo para el bienestar de los jóvenes.

A pesar de los mejores logros educativos alcanzados en el Perú desde hace diez años en términos de acceso a la educación, existen aún dificultades en materia de baja calidad educativa y grandes brechas según el entorno en el que viven y el nivel de pobreza de los jóvenes. En efecto, la calidad de la educación peruana no ha podido seguir el ritmo de la expansión de la oferta educativa. Las evaluaciones nacionales e internacionales (como ECE, PISA y TERCE) muestran las brechas en el desempeño escolar de los jóvenes peruanos y sus déficits en comparación con otros alumnos de la región. Las cifras son alarmantes y han causado un intenso debate público en el país.

Es indispensable optimizar la calidad de la educación para mejorar todas las dimensiones de bienestar de los jóvenes. Incrementar las inversiones en la educación secundaria contribuirá a alcanzar la media latinoamericana (1.6% del PIB) y mantener el ritmo de desarrollo regional. Esta inversión debe hacerse sobre todo en los lugares donde se han obtenido malos resultados en las evaluaciones estandarizadas y en los ámbitos rurales y pobres, de manera bien distribuida. Además, es necesario incluir un intercambio de buenas prácticas entre las regiones para aprender de lo que funciona. Una mejor infraestructura y distribución del cuerpo docente, que favorezcan a las escuelas en dificultad, son también una vía para mejorar la calidad de la educación. Además, ofrecer orientación temprana a los jóvenes en su transición educativa y laboral, involucrar a los empleadores e incluir periodos de prácticas es primordial para contribuir a la educación y empleabilidad de los jóvenes. Para ello es necesario invertir en consejeros profesionales capacitados o ferias informativas a nivel nacional. Asimismo, la información sobre los programas educativos y las necesidades del mercado laboral debería hacerse más visible. Los estudiantes del Perú, en promedio, no tienen la información que necesitan para tomar decisiones sobre los estudios o el trabajo que desean realizar, especialmente porque el sistema de educación superior es cada vez más confuso. Por tal razón, hay que fortalecer los instrumentos de prestación de servicios, como el observatorio de Ponte en Carrera, para proporcionar a los estudiantes información sobre las opciones de estudio disponibles y las trayectorias profesionales después de la graduación.

La situación de los jóvenes peruanos también se caracteriza por una baja participación ciudadana. Esto se explica por la falta de comunicación entre el Estado y ellos, así como por la dificultad que tienen para acceder a información sobre la oferta de políticas y programas dirigidos a ellos. Además, la participación de los jóvenes en el proceso de formulación de políticas públicas nacionales es limitada debido a un obstáculo legislativo que les impide crear o financiar espacios a nivel nacional y centra la participación de la juventud en las regiones. Otro problema que encuentran los jóvenes es que en ocasiones las instituciones equiparan la participación juvenil con informar y no con darles la oportunidad de influir en las decisiones que les conciernen. Por otro lado, participar en el proceso de formulación de políticas públicas exige

ciertas competencias que la educación cívica en las escuelas no imparte por no considerarlas prioritarias y que se ven disminuidas por el entorno escolar. Todo esto se refuerza con la opinión negativa de los jóvenes sobre la política y el Estado y sus instituciones; consideran al Estado no como agente de beneficio sino más bien como “adultocéntrico” en todas sus formas, sobre todo desde el punto de vista de los jóvenes urbano marginales. De ahí que los jóvenes prefieran espacios participativos lejos de la política partidaria y prioricen el voluntariado.

Para fortalecer la relación entre el Estado y la juventud, y de esa forma restablecer la confianza en las instituciones gubernamentales, es indispensable que el Estado lleve a cabo consultas con organizaciones juveniles registradas en la SENAJU, para así generar un verdadero diálogo con los jóvenes. Además, facilitar la combinación de actividades extracurriculares y la escuela y promover el voluntariado permitirá adquirir competencias para la participación ciudadana, las cuales hasta ahora no se aprenden en la escuela.

En este contexto, para poder reforzar el trabajo del Estado en materia de juventud, es indispensable apoyar el fortalecimiento institucional, gerencial y presupuestal del ente rector de juventud y facilitar su trabajo como mecanismo de coordinación intersectorial que facilite la transversalidad de esta temática. Dicho organismo deberá contar con agentes formados y contratados. Además, es necesario fortalecer el presupuesto, la memoria institucional y la relevancia de los Consejos Regionales de Juventud (COREJU) para que puedan potenciar el trabajo regional. El realizar esfuerzos intersectoriales e intergubernamentales permitirá mejorar el bienestar de los jóvenes en todos los niveles.

Por último, es indispensable mejorar la comunicación y asegurar el acceso de los jóvenes a información de calidad, oportuna, fácil de usar y útil para guiar sus decisiones, ya sea en el área de educación, empleo o salud. En el Perú se brinda la información solo a quienes la solicitan y los niveles regionales y locales no están articulados. Tener datos y resultados disponibles sobre los servicios ofrecidos es de gran importancia estratégica, tanto para las autoridades públicas (de modo que puedan diseñar y establecer mejores políticas) como para los jóvenes (para empoderarlos en la gestión de su propia vida).

## *Evaluación y recomendaciones*

### **El bienestar de la juventud en el Perú y sus principales desafíos**

**Casi dos en cinco jóvenes peruanos enfrenta dificultades en múltiples dimensiones de bienestar.** El Indicador de Privación Multidimensional de la Juventud (IPM-J) mide de forma integral si los jóvenes cumplen con los requisitos mínimos en las dimensiones de educación, empleo, salud, participación cívica e inclusión social que les permitan ser protagonistas de su propia vida. El IPM-J señala con claridad las brechas sistemáticas: casi dos veces más jóvenes rurales, de lengua materna indígena y en situación de pobreza (extrema) sufren de privaciones multidimensionales que sus pares. Este alto nivel de privación se debe a los importantes déficits en la calidad de la educación y en el acceso a la información; si el gobierno logra erradicar las carencias en ambas áreas, la tasa de jóvenes con privaciones multidimensionales se reduciría a 7.6%.

**La extensión de la educación secundaria produjo considerables mejoras en el acceso y la permanencia en la escuela de los jóvenes rurales, de lengua materna indígena y en situación de pobreza.** Los indicadores de acceso a la educación muestran grandes avances en esta dimensión de bienestar: en diez años la matriculación neta en la educación secundaria (12 a 16 años de edad) aumentó cerca de 12 puntos porcentuales, al alcanzar 82.9% en 2014. En el mismo periodo, la tasa de adolescentes con educación secundaria incompleta disminuyó diez puntos porcentuales, a 15.9%. Todos los jóvenes se beneficiaron, en particular aquellos tradicionalmente desfavorecidos. Las brechas entre la juventud rural, de lengua materna indígena y en situación de pobreza y sus contrapartes se redujeron, pero aún no es posible cerrarlas (en especial, aquella entre la juventud en situación de pobreza (extrema) y la no pobre, que representa un desafío para la política educativa). Los costos de matrícula y de oportunidad, y, en el caso de las jóvenes mujeres, la desigual distribución de responsabilidades domésticas, prevalecen como factores importantes que limitan la permanencia en la educación secundaria y el acceso a la educación en general.

**La baja calidad educativa y las brechas según el ámbito geográfico y el nivel de pobreza desplazan al acceso a la educación como el desafío principal en materia de políticas educativas.** Los alumnos peruanos obtienen resultados deficientes en pruebas estandarizadas de medición del aprendizaje y niveles de desempeño internacionales (PISA, TERCE) y nacionales (Evaluación Censal de Estudiantes, ECE). Las competencias de comprensión lectora, matemáticas y ciencias de los alumnos peruanos colocan al país en los últimos lugares regionales en evaluación internacional PISA y lejos del promedio de la OCDE. Las brechas en competencias y aprendizaje de los diferentes grupos de jóvenes son alarmantes: en tanto que los alumnos con mayores recursos alcanzan niveles de competencias similares a los de los países de la OCDE, aquellos con menos recursos apenas llegan al nivel básico. La baja calidad educativa afecta las perspectivas laborales de la juventud y las brechas impiden la movilidad social y ponen en riesgo la sostenibilidad del progreso nacional.

**La situación laboral de la juventud peruana se caracteriza por la informalidad, bajos salarios y un desajuste de calificaciones.** Desde una perspectiva histórica, puede afirmarse que los jóvenes gozan de mayores posibilidades que sus padres. Por



tanto, hoy en día hay un número menor de trabajadores familiares no remunerados y trabajadores domésticos. Sin embargo, los avances tienen sus límites y la tasa de jóvenes que no estudian ni trabajan se mantuvo en 15% durante la década pasada, cifra que señala un problema estructural. Además, la situación laboral de muchos jóvenes es precaria. La tasa de informalidad del Perú es una de las más altas de América Latina: cuatro de cinco jóvenes tienen un empleo informal, y entre aquellos con bajo nivel educativo, situación de pobreza, de zonas rurales y lengua materna indígena, la informalidad es de casi 100%. Por otra parte, se registra un aumento en la tasa de desajuste de cualificaciones. El mayor acceso a la educación en zonas rurales para jóvenes en situación de pobreza (extrema) y de lengua materna indígena genera un fuerte incremento en la tasa de jóvenes sobrecualificados en estos grupos. Esto indica que la creación de empleo de calidad y cualificado no avanzó al ritmo de las mejoras en el acceso a la educación en el Perú.

**En general, los jóvenes gozan de buena salud, pero su situación económica puede resultar afectada en caso de que surgieran problemas de este tipo.** Si bien solo una pequeña parte de los jóvenes peruanos dice tener problemas de salud, en caso de que los sufrieran, las consecuencias podrían ser catastróficas, en especial para aquellos de bajos recursos económicos. Otro factor que afecta las condiciones económicas es el embarazo adolescente, sobre todo para las jóvenes madres que se encargan de cuidar a sus hijos, lo que les impide concluir sus estudios e integrarse plenamente en el mercado laboral. Pese a ello, muchos de los jóvenes de bajos recursos asumen con gran naturalidad la idea de formar una familia a una edad temprana, lo cual se refleja en el aumento de la tasa de natalidad de 44 a 54 por cada 1 000 mujeres adolescentes.

**Si bien la juventud peruana reconoce los problemas que afrontan en su transición hacia la edad adulta, su nivel de bienestar subjetivo es alto.** A los desafíos previamente descritos se suman la violencia de género (30.1% de las jóvenes peruanas sufrieron en algún momento violencia física o sexual por parte de su pareja), la delincuencia y las drogas (factores de riesgo especialmente para los jóvenes en situación vulnerable). A pesar de todo, pocos adolescentes en el Perú están insatisfechos con su vida (16.4%), tienen a menudo sentimientos negativos (12.3%) o un bajo sentido de propósito en la vida (10.7%).

**La poca confianza de la juventud peruana en las instituciones públicas representa un desafío para el trabajo del Estado y su impacto.** Más de 75% de los jóvenes peruanos desconfían de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; los medios tampoco gozan de mucha confianza (63% desconfía de ellos). A esto se suma el sentimiento generalizado entre los jóvenes urbano-marginales de que el gobierno no se interesa en apoyarlos en su transición, sino solo en apoyar a las élites. Estas calificaciones desfavorables son una dificultad para el Estado, puesto que la confianza en las instituciones es esencial para la estabilidad social, la aplicación eficaz de políticas públicas y la democracia.

## Las políticas y el marco institucional de juventud

**En años recientes se empezó a reconocer la importancia de los jóvenes para el desarrollo nacional.** Sin embargo, falta mucho para incorporar con firmeza este tema en la agenda política. Los cambios en los marcos legal y político, así como el enfoque en otras áreas prioritarias, han dificultado que el Estado preste atención coherente e integral a la juventud. Eso se refleja en el hecho de que el Estado y sus servicios no desempeñan un papel importante en la vida de muchos jóvenes. Esta sensación puede revertirse si se intensifica la comunicación entre el Estado y los jóvenes y el primero se acerca a los segundos en su ámbito cotidiano.

**En los últimos 15 años, el marco legal que integra las estrategias y las políticas de juventud cambió mucho y dejó rezagadas las políticas sin una clara visión**

**integrada.** El peso dado a las políticas de juventud cambió con cada administración. Debido a ello no hay un plan estratégico de juventud, más allá del Plan Nacional de Juventud 2006-2011, el cual no se puso en marcha por considerarse un instrumento político de la administración anterior. La formulación del plan subsecuente demoró varios años y, por falta de voluntad política, nunca formó parte de la agenda de debate. Las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento (PNOC) llenan, en cierto sentido, el vacío generado por la falta de un plan estratégico, al definir a la juventud como un grupo prioritario. No obstante, dichas políticas no son equivalentes a una estrategia, pues los diferentes sectores de gobierno no realizan un esfuerzo integrado y coordinado en materia de juventud y, hasta el 2016, la Secretaría Nacional de Juventud (SENAJU) no contaba con las atribuciones para monitorear formalmente el proceso y los avances en los sectores. Como consecuencia, no se sabe con claridad qué hacer con los resultados de dicho monitoreo y las conclusiones a las que llega no tienen un carácter vinculante (se asumen como información sin repercusión alguna en la mejora de las políticas de juventud). Además, los procesos de evaluación del desempeño sectorial relacionados con las PNOC de juventud se realizan a nivel de sector gubernamental y no por programas específicos. Esto disminuye las posibilidades de mantener una comunicación directa entre los ejecutores y la SENAJU, y que la última formule recomendaciones específicas.

**Hay programas de educación, empleo, salud y ciudadanía a favor de los jóvenes, aunque ello no implica que sean complementarios o tengan un enfoque intersectorial.** La mayoría de los programas y servicios públicos a favor de la juventud vigentes en la actualidad no se definieron de manera exclusiva para ellos. Si bien los jóvenes acceden a dichos programas y participan de ellos, su público objetivo original es mucho más amplio. En casi todos los casos los beneficiarios son, sobre todo, jóvenes urbanos, y continúan sin atención varios segmentos de la población juvenil ubicados en situación de vulnerabilidad. Para los jóvenes, el sesgo urbano constituye un problema, al igual que la comunicación y la difusión de los programas: mucha información sobre ellos no llega al público objetivo o lo abruma. En muchos casos hace falta un compromiso financiero que permita extender los programas a los grupos vulnerables.

**Las políticas educativas se centran en la expansión de la educación secundaria y superior, y son pocos los programas que ofrecen segundas oportunidades.** Beca 18 es el programa emblemático de la expansión educativa y un claro ejemplo de una iniciativa dirigida a los jóvenes más vulnerables, diseñada e implementada con meticulosidad y en consulta con múltiples instituciones. Por otra parte, es importante fomentar la integración y asistencia a estudiantes de secundaria de bajos niveles socioeconómicos, tal como lo prevé la Ley de Subvención Escolar Preferencial en Chile. En el caso chileno, las escuelas reciben fondos adicionales por cada alumno desfavorecido, a cambio de que se comprometan a desarrollar un plan para mejorar el nivel de competencias de los estudiantes en esa condición. Asimismo, los programas de segunda oportunidad que permiten a los jóvenes desertores escolares (15.9% de este sector de la población) concluir sus estudios son incipientes.

**Las políticas en materia de empleo siempre han estado en la agenda del Ejecutivo.** A este respecto destaca el programa emblemático Jóvenes Productivos, cuya pertinencia para el mercado laboral se asegura mediante la coordinación con empresas privadas. Los programas de desarrollo para la primera infancia, como Cuna Más, son aún limitados y les falta aprobación popular para cumplir con su objetivo secundario de facilitar la inserción laboral de las (jóvenes) madres. Un área que merece mayor atención es la orientación profesional: el número de beneficiarios de las intervenciones de la Dirección General de Formación Profesional y Capacitación Laboral del Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo es muy limitado y se aprecia un claro sesgo urbano. La plataforma en línea Ponte en Carrera, complemento

valioso de la orientación profesional, ofrece información sobre carreras académicas y vocacionales, así como sobre las perspectivas profesionales; sin embargo, es necesario mejorar su difusión y su alcance en el ámbito rural. Los jóvenes peruanos exigen con firmeza que el Estado desempeñe un papel orientador. Un ejemplo de orientación profesional y participación de jóvenes en políticas públicas es el programa “BW Jobs 4 Graduates”, ejecutado por jóvenes y organizado por el Ministerio de Trabajo de Botswana. Dicho programa conecta a jóvenes y empresas, ofrece apoyo a los primeros en su búsqueda y solicitud de empleo y notifica en tiempo real sobre nuevas vacantes vía el teléfono móvil.

**Algunos temas de importancia para la salud de los jóvenes demandan mayor atención, en particular, la salud sexual y reproductiva y el embarazo adolescente.**

La Estrategia Nacional de Salud Sexual y Reproductiva no cuenta con una línea de intervención específica para las jóvenes de 18 a 29 años de edad. Faltan políticas y programas enfocados en madres adolescentes y jóvenes que establezcan una conexión clara entre las necesidades de atención infantil y las necesidades de las jóvenes en su proceso de transición hacia la vida adulta. Estos temas solo son tratados por el Seguro Integral de Salud en casos críticos o cuando un caso recibe gran cobertura mediática. El embarazo adolescente no debería abordarse solo mediante el Plan de Prevención del Embarazo Adolescente, sino también mediante intervenciones de apoyo para las jóvenes madres, sobre todo aquellas en contextos vulnerables que no reciben el apoyo debido. Un ejemplo es el proyecto “First-Time Parents” de India, el cual considera el tiempo anterior y posterior al nacimiento del primer hijo como una oportunidad única para mejorar la situación de las jóvenes madres e involucrar a la pareja en las tareas de cuidado de los hijos. El proyecto, que se centra en la cobertura rural, provee información y educación sexual y en salud reproductiva, preparación para el parto y servicios posnatales, además, pone en contacto a jóvenes madres. La necesidad de este tipo de espacios de intercambio y apoyo mutuo entre madres de este grupo etario es una demanda importante de las jóvenes urbano marginales del Perú.

**Los muchos actores independientes que componen el universo de las políticas de juventud tienen que mejorar su coordinación.**

Para implementar políticas de juventud exitosas es indispensable trabajar de cerca con varias instancias gubernamentales, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones de cooperación internacional. La eficacia del trabajo interinstitucional se ve debilitada por el poco compromiso y la escasa transversalidad de un enfoque joven de las diferentes entidades. Habilitada por su gestión del conocimiento y colaboración estrecha con organizaciones juveniles, la SENAJU invierte un tiempo considerable en defender y promover un enfoque transversal en temas de juventud. Se requiere utilizar el bono demográfico, las tendencias internacionales y el fortalecimiento de organizaciones juveniles para posicionar a la juventud en la agenda política.

**La SENAJU, como ente rector en materia de juventud, tiene poca autonomía y pocos recursos.**

Creada en 2007, las principales funciones de la SENAJU son la formulación y propuesta de políticas y planes de juventud; la coordinación y evaluación de los distintos programas y políticas de juventud; el fortalecimiento de espacios de participación para los jóvenes, y la generación de evidencia para la toma de decisiones. Sin embargo, como órgano de asesoramiento del Ministerio de Educación (MINEDU), la SENAJU no tiene las facultades de articulación y coordinación interministerial necesarias para lograr la transversalización de los temas de juventud. En consecuencia su papel en los procesos decisionales respecto a los jóvenes resulta limitado. De igual manera, el marco legal restringido, la muy baja asignación presupuestaria, y la alta rotación del personal limitan el margen de maniobra de la SENAJU. Más allá de la falta de coordinación en el ámbito central, es

fundamental fortalecer la coordinación y el apoyo intergubernamental entre los gobiernos central, regionales y distritales en beneficio de los jóvenes.

## La educación secundaria en el Perú y sus desafíos en materia de calidad

**La educación es un motor de crecimiento económico y, como tal, de inclusión social.** Para poder cumplir con esta última función, la educación deberá ayudar a crear condiciones de igualdad para todos. En tal sentido, la educación secundaria presenta una mejora respecto a situaciones anteriores: los indicadores de cobertura muestran una situación favorable, con una importante disminución de las brechas entre el ámbito geográfico, la lengua materna y la situación de pobreza, así como mejores orientaciones curriculares y una atención especial desde programas específicos.

**Sin embargo, en la secundaria peruana persisten debilidades en la calidad del aprendizaje, así como importantes desigualdades.** La ECE Secundaria de 2015 muestra que solo 12% de los alumnos alcanzan un nivel satisfactorio de competencias lectoras y solo 8% un nivel satisfactorio de competencias matemáticas, además se aprecian diferencias acentuadas entre las instituciones públicas y privadas, entre las zonas urbanas y rurales, y entre los distritos predominantemente pobres y los no pobres. Solamente 2% de los estudiantes de zonas rurales (en comparación con 15% de los de zonas urbanas), 6% de quienes asisten a escuelas públicas (24% de escuelas privadas), y 3% de los que habitan en distritos pobres (17% de distritos no pobres), alcanzan un nivel satisfactorio en comprensión lectora en la ECE 2015. En el caso de matemática, se reduce aún más el número de alumnos que alcanzan un nivel satisfactorio. La evaluación internacional PISA 2015 confirma las grandes brechas en competencias entre los alumnos según su ámbito geográfico, la gestión del centro educativo y el nivel socioeconómico. Los resultados PISA colocan a los alumnos peruanos en los últimos puestos del ranking regional y considerablemente por debajo del promedio de la OCDE.

**La baja calidad de la educación secundaria dificulta la posibilidad de obtener un trabajo digno para los jóvenes.** La prueba PISA 2015 encontró que menos de la mitad de los alumnos peruanos tienen las competencias básicas en comprensión lectora, matemática y ciencias para participar en debates como ciudadanos críticos e informados, y transitar con facilidad hacia la vida laboral y la educación superior. La calidad de la educación secundaria también influye en la situación laboral de la juventud. Ésta está significativamente correlacionada con la probabilidad de obtener un empleo formal e ingresos laborales.

**La inversión en la educación secundaria es baja y no logra reducir las desigualdades entre las regiones.** Si bien el gasto educativo se incrementó, aún hay grandes brechas en relación con otros países de América Latina y entre las regiones del Perú. Hay una relación positiva entre el PIB per cápita de las regiones peruanas y los resultados de la ECE 2015 y el gasto por alumno en educación secundaria; sin embargo, no se aprecia un vínculo claro entre los gastos educativos de las regiones y los resultados de la ECE 2015: regiones con el mismo nivel de inversión obtienen resultados muy diferentes en dicha prueba. Es decir, es más importante cómo se invierte que cuánto se invierte. La planificación, distribución, uso y gestión adecuados de los recursos educativos son pilares fundamentales para garantizar una educación de calidad. La relación ambigua que prevalece entre el gasto en educación y la calidad educativa, así como las importantes diferencias regionales en los resultados de la ECE 2015, afectan la atención brindada en el servicio educativo.

**Las condiciones materiales del servicio educativo son pobres y desiguales.** Los servicios básicos de las escuelas varían mucho, según el ámbito geográfico, la gestión educativa y el nivel de pobreza. La condición de la infraestructura representa un problema serio: menos de 20% de las escuelas públicas del país están en buen estado.

La escasa información disponible sobre este mismo aspecto en las escuelas privadas denota que, si bien existe un mecanismo acreditador de la calidad de la infraestructura, este no ha sido lo suficientemente eficaz para asegurar que la oferta privada posea una buena infraestructura.

**Se observan avances en los marcos normativos orientados al desarrollo profesional de los docentes.** La carrera pública magisterial y los marcos de buen desempeño para docentes y directores son insumos fundamentales para la puesta en práctica de políticas que permitan mejorar su desempeño. No obstante, pese a que el sueldo de los docentes se incrementó, aún es menor que el de sus contrapartes en otras ramas económicas y que el promedio latinoamericano. No obstante el bajo nivel salarial, en términos generales los docentes están satisfechos con su profesión.

**El currículo de la educación secundaria ha sido poco estable y previas modificaciones no han seguido las mejores prácticas.** Los frecuentes cambios en el currículo y la falta de consultas y uso de evidencias en su formulación han dificultado la enseñanza. El MINEDU reconoció estas fallas y, tras un largo proceso de consulta y análisis, llevó a cabo la reciente reforma curricular. Por otro lado, las entidades regionales y locales no parecen satisfacer la demanda de expertos y representantes juveniles, quienes solicitan que el currículo se diversifique para responder a las características y requerimientos específicos de los estudiantes y del entorno.

**La expansión de la educación secundaria cambió el perfil del alumnado.** La expansión de la educación secundaria logró la inclusión de grupos poblacionales que antes no tenían acceso a ella y facilitó la movilidad social intergeneracional: los jóvenes suelen alcanzar un mayor nivel educativo que sus padres. Como consecuencia de este proceso, la población estudiantil es más heterogénea en términos de ámbito geográfico, lengua materna y, sobre todo, situación socioeconómica: 39.3% de los jóvenes que son los primeros miembros de su familia en acceder a la educación secundaria son pobres, en comparación con 14.4% de jóvenes con antecedentes familiares de estudios de nivel secundaria y superior. Las diferentes necesidades y recursos de estos dos grupos afectan el desempeño y el logro educativo, de no considerarse adecuadamente.

## Políticas públicas y la participación de la juventud

**La legislación peruana limita la participación efectiva de la juventud en el proceso de la formulación de políticas públicas a nivel nacional.** La participación limitada de los jóvenes se debe al obstáculo legislativo que no permite crear ni financiar espacios de participación a nivel nacional y centra la participación de la juventud en las regiones. Este obstáculo es resultado de la no reinstauración de anteriores instituciones de representación de la juventud —las cuales incluían un consejo de la juventud a nivel nacional— en 2007. Pese al carácter restringido de su mandato, la SENAJU se convirtió en un referente en la relación de las organizaciones juveniles con el Estado peruano, al brindar asesoría técnica para la formación de espacios participativos en las regiones.

**A nivel nacional, la participación civil de la juventud se caracteriza por la ausencia de espacios institucionalizados.** Las únicas iniciativas que destacan son el Parlamento Joven y el Congreso Nacional de Juventudes. El Parlamento Joven puede contribuir en la reconstrucción de la confianza en el poder legislativo, pero el número de sus integrantes es muy bajo para tener un impacto significativo y generar confianza. Por su parte, el Congreso Nacional de Juventudes es una iniciativa importante con representación nacional que empodera a la juventud, pero, debido a su imposibilidad de fungir como un espacio de participación real, su función es, al final de cuentas, la de un espacio de encuentro entre jóvenes de todo el país.

**En la actualidad la participación de la juventud en las políticas públicas sucede desde una perspectiva regional.** El único mecanismo de participación a nivel regional con vigencia real, los presupuestos participativos, no se dirige exclusivamente a los jóvenes; más bien, la participación de estos en dicho mecanismo es mínima. Una iniciativa exitosa es la Cuota Joven, la cual contribuyó a que el número de autoridades jóvenes (consejeros, regidores y alcaldes distritales) a nivel subnacional aumentara considerablemente.

**En general, los Concejos Regionales de Juventud (COREJU), que constituyen el principal mecanismo de participación juvenil en el proceso de formulación de políticas públicas en el país, tienen un impacto limitado.** Dichos concejos no son uniformes en las diferentes regiones y según la voluntad de los gobiernos regionales, difieren en sus atribuciones, competencias y funciones. Los COREJU no cuentan con autonomía y estabilidad presupuestaria. Gran parte de ellos son financiados por los gobiernos regionales con montos acordes con la importancia que les otorguen. Estos dos factores obstaculizan la consolidación de los COREJU y los fuerzan a depender de los gobiernos regionales y a recurrir insistentemente a ellos.

**En general, las instituciones, con excepción de la SENAJU, equiparan permitir la participación con solo informar a los jóvenes sin darles la oportunidad de influir en la formulación de las políticas.** La mayoría de los programas dirigidos a los jóvenes los contemplan como objetos de las políticas públicas a quienes se les informa de los posibles beneficios de la intervención, sin involucrarlos en el ciclo de políticas públicas. En casos puntuales se observa que los jóvenes son consultados en el proceso de formulación de políticas públicas, pero en ninguno colaboran o toman decisiones en dicho proceso.

**La opinión negativa de los jóvenes sobre la política llega a niveles alarmantes.** La democracia vive del apoyo de los ciudadanos y de la premisa de que ellos estén representados y puedan influir en el gobierno. Muchos jóvenes asumen una postura crítica hacia el gobierno y no lo ven como un agente para su beneficio. Esto puede, en el largo plazo, debilitar el contacto y la cohesión social. Debido a los altos niveles de desconfianza en los partidos, los jóvenes prefieren espacios participativos lejos de la política partidaria, siguiendo el ideal de la democracia de base.

**Para los jóvenes cívicamente activos, el voluntariado fue el primer contacto con el ámbito público.** Este trabajo comunitario *ad honorem* coincide con los ideales y preferencias de los jóvenes que desean participar en la vida pública. Además de formarse en un liderazgo propio, en esta labor los jóvenes obtienen competencias no cognitivas que les ayudan en el mercado laboral. Por otra parte, pese a la buena voluntad de los jóvenes, es posible que participar les resulte difícil por falta de tiempo, recursos y espacios de congregación.

**Los alumnos de secundaria ven las cualidades cívicas de sus compatriotas con escepticismo.** La mayoría de los alumnos urbano marginales consideran que sus compatriotas son deshonestos, violentos e irresponsables. Asimismo, muchos jóvenes de estos entornos muestran tendencias poco democráticas en ciertos aspectos, pues respaldan las ideas de justicia por cuenta propia y una posición dura para solucionar los problemas, como la delincuencia. Sin embargo, optan por una forma pacífica para hacerse escuchar y exigir sus derechos.

**El currículo de educación cívica en la escuela peruana no imparte competencias y valores pertinentes para la participación cívica, como diversidad y tolerancia.** Si bien hay una adhesión formal a ideas generales como democracia y tolerancia, en la práctica, la articulación del currículo revela contradicciones y ausencias que impiden impartir dichas ideas. Se destaca el énfasis en la promoción de valores cívicos no discutidos, más que en la creación de una comunidad política democrática, así como un debate insuficiente sobre las identidades colectivas. En suma, la educación cívica

no parece ser una prioridad en los esfuerzos para mejorar la educación peruana. Por otro lado, el entorno escolar —caracterizado por autoritarismo, machismo, y violencia psicológica y física— actúa en contra de la visión oficial del currículo en materia de educación cívica. Los municipios escolares (ME), que promueven la práctica de la participación en las escuelas, causan un efecto limitado. El efecto de este órgano de representación de los jóvenes a nivel escolar depende en gran medida del respaldo de las administraciones educativas y del apoyo recibido por ONG. En la práctica, los ME tienen poca influencia en las escuelas.

## Recomendaciones

**Crear programas específicos para jóvenes rurales, de lengua materna indígena y en situación de pobreza para que mejoren su bienestar en términos de educación, empleo y salud.** Si bien ha habido importantes avances en el bienestar de los grupos vulnerables, aún no ha sido posible cerrar todas las brechas existentes. El Indicador de Privación Multidimensional de la Juventud muestra que los grupos vulnerables concentran diversas carencias y son desfavorecidos en múltiples dimensiones a la vez. Tal es el caso de los jóvenes rurales, de lengua materna indígena y en situación de pobreza, quienes sistemáticamente son desfavorecidos, sea cual sea la dimensión de bienestar que se analice. Así, aunque los datos identifican a la juventud rural como grupo vulnerable, muchos programas a favor de los jóvenes tienen un sesgo urbano. Para garantizar oportunidades equitativas y el desarrollo pleno del potencial de los jóvenes, es esencial que el Estado continúe enfocándose en estos grupos y trabajando para desvincular el acceso a servicios y oportunidades de las condiciones socioeconómicas. Esta ampliación requiere invertir más en los programas, o al menos crear asignaciones presupuestarias propias y no someter a los programas a competir con otras prioridades en las partidas presupuestales. La beca Doble Oportunidad, la Beca 18 y Cuna Más son, entre otros, programas importantes por su contribución al desarrollo del potencial de los jóvenes, y deben ser ampliados.

**Mejorar la comunicación con los jóvenes y el acceso a la información sobre programas dirigidos a ellos.** Algunos jóvenes perciben la oferta de políticas públicas juveniles como dispersa, fragmentada y mal informada. En su mayoría, los programas nacionales no se articulan con los gobiernos locales y, de manera general, funcionan bajo la premisa de que “el que toca a la puerta accede”; por ende, quienes no tienen acceso a la información necesaria, con frecuencia quedan excluidos de su oferta. En este sentido, es indispensable que la información sobre programas de juventud sean fácilmente accesibles a los jóvenes. Por ejemplo, aprovechando los avances tecnológicos, el gobierno peruano intensificó su presencia en las redes sociales, con el fin de relacionarse e informar a la juventud sobre los diferentes programas y servicios propuestos. Sin embargo, esta medida contrasta con la falta de acceso al Internet de muchos hogares: solo 26% de los hogares cuenta con este acceso (solo 1.2% en el ámbito rural). Por tanto, la relación con los jóvenes no deberá limitarse a dotarlos de información de manera virtual sino también por otros medios más clásicos, como la televisión, las ferias en las escuelas y las campañas visuales.

**Ofrecer orientación temprana a los jóvenes para su transición educativa y laboral.** La transición de la educación secundaria hacia la educación superior o hacia el mercado laboral puede ser una fase compleja en la vida de los jóvenes. Por tanto, es conveniente que los servicios de orientación comiencen a una edad temprana y se acerquen lo más posible a los jóvenes (por ejemplo, en escuelas y centros comunitarios). En los países de la OCDE, las buenas prácticas en esta área empiezan en el primer ciclo de secundaria, involucran a empleadores, y aun incluyen breves periodos de prácticas en los que los estudiantes prueban diferentes profesiones. En este sentido, es importante invertir en el desarrollo profesional de consejeros profesionales en las escuelas y capacitarlos en el uso de los datos del mercado laboral. Otra forma de



orientación son las ferias informativas, que no habrán de llevarse a cabo solo en las capitales regionales, sino también en comunidades de menor escala. Asimismo, es recomendable que el Estado expanda y propague la plataforma Ponte en Carrera, informando sobre las opciones de educación postsecundaria y carreras profesionales.

**Apoyar el fortalecimiento institucional, gerencial y presupuestal del ente rector de la juventud y crear un mecanismo de coordinación intersectorial.** Es fundamental que la SENAJU cuente con una misión y una visión precisas, así como con una clara descripción de sus relaciones con otras entidades gubernamentales. En la actualidad, el marco institucional carece de un mecanismo de coordinación entre los diferentes ministerios sectoriales que implementan programas dirigidos a la juventud. Un buen mecanismo de coordinación deberá incluir a todos los ministerios sectoriales relevantes, representantes de la juventud y de instituciones educativas, y empleadores. Asimismo, el ente rector tendrá que contar dentro de su estructura organizacional con funcionarios públicos formados y contratados según la Ley del Servicio Civil (carencia observada en varios sectores de la administración pública) y con una partida presupuestal específica, acorde con sus competencias. Es también importante evaluar la utilidad de que este órgano esté adscrito a un ministerio o no.

**Incluir el monitoreo y la evaluación periódica de los programas de juventud.** Pocos programas cuentan con evaluación de desempeño y el monitoreo que se realiza es deficiente. Es recomendable que cada programa cuente con un órgano permanente encargado de monitorear la implementación y coordinar la información para facilitar mejoras posteriores. Además, de forma más global, deberá reforzarse la autoridad del ente rector de la juventud a cargo de definir los indicadores, metas y lineamientos, y de supervisar los objetivos prioritarios de las PNOC en materia de juventud. De tal modo, los sectores gubernamentales podrán elegir entre estas opciones estandarizadas o bien formular sus propias metas e indicadores con base en referencias técnicas ofrecidas por el ente rector. Igualmente, puede establecerse un sistema que confiera un carácter vinculante a las conclusiones de las evaluaciones de las PNOC. En el caso específico de las políticas educativas, es esencial fomentar la transparencia, el monitoreo y la evaluación de las inversiones, la política curricular y el desempeño de los alumnos. A este respecto, la inclusión de la educación secundaria en la ECE fue un paso importante hacia la mejora del sistema educativo. Los programas específicos de atención a la educación secundaria deben supervisarse con una mirada articulada, no de forma individual, porque pueden superponerse o hasta incrementar las brechas. Se recomienda emplear evaluaciones articuladas, planificadas en el tiempo, que proporcionen información cualitativa y cuantitativa de los procesos, los resultados y el impacto.

### Fomento de la participación juvenil en la formulación de las políticas públicas

**Reforzar la relación entre el Estado y la juventud para restablecer la confianza en las instituciones.** Luego de varios años sin cambio en el marco institucional, es importante revisar las limitaciones que la participación a nivel nacional afronta, para ver si son aún pertinentes y si responden a la creciente desconfianza de la juventud en el Estado. Para lograr una verdadera participación de la juventud en la formulación de políticas públicas es esencial establecer consultas oficiales e institucionalizadas. Al no existir un consejo nacional de juventud, estas consultas podrán basarse en la red de organizaciones juveniles registradas ante la SENAJU hasta la creación de un consejo nacional. En la misma línea, es necesario incrementar la importancia del Congreso Nacional de Juventudes al solicitar a los ministerios responder a las resoluciones elaboradas por dicho Congreso.

**Enriquecer el registro de organizaciones juveniles de la SENAJU y utilizarlo para mejorar la comunicación entre el Estado y la juventud.** Es recomendable que el registro de organizaciones juveniles de la SENAJU se convierta en una herramienta de



consulta y de generación de evidencia para las políticas públicas de juventud, y en un canal de promoción de los programas y servicios dirigidos a este sector. A su vez, una mejor utilización del registro puede estimular a otros jóvenes a registrar a sus organizaciones. Para ello, el número de indicadores recogido por este registro debería incrementarse, publicando los datos que no comprometan la privacidad de los representantes legales. Todo ello, sin dejar de ser una herramienta de uso fácil para las organizaciones juveniles interesadas. El registro deberá contener indicadores basados en el propósito, tipo de actividades, ámbito geográfico, público objetivo, y estatutos y reglamentos de las organizaciones. Además, tendría que incluir el perfil de los participantes en cada organización (edad, género y nivel educativo) de forma anónima y mantenerlo actualizado. Dado que muchas organizaciones tienen una duración efímera, garantizar la actualidad del registro podría resultar difícil. Para garantizarla, los jóvenes inscritos pueden confirmar su afiliación a las organizaciones mediante recordatorios regulares (de preferencia virtuales) y, de no cumplir con la confirmación, quedar desafiliados automáticamente.

**Facilitar la combinación de actividades extracurriculares y la asistencia a la escuela, y promover el voluntariado que permita adquirir competencias de participación.** El sistema educativo peruano muestra debilidades para formar ciudadanos interesados en la participación. Una manera de afrontar estas debilidades es permitir que los jóvenes se involucren en espacios autónomos paralelos a la escuela (como las Casas de la Juventud de Chile), articulados con la enseñanza de educación cívica y la iniciativa de ME. Otra forma de promover las competencias de participación es potenciar el voluntariado y brindar incentivos para su afiliación. Esto se consigue al dar mayor reconocimiento oficial al voluntariado, crear un sistema único de certificación que posteriormente pueda brindar una mayor puntuación en los procesos de postulación en las universidades, o reconocerlo como experiencia laboral. Por ejemplo, en la actualidad, el Certificado de Inscripción en el Registro Nacional de la Persona con Discapacidad permite obtener una bonificación adicional en los concursos públicos de ciertas instituciones. El reglamento de la ley del voluntariado aprobado en 2015 por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables apunta en esa dirección, pero deja en manos de otras instituciones (como PRONABEC y el Ministerio de Vivienda) la facultad de reglamentar el puntaje adicional, lo que no ha sucedido hasta ahora. Si se aplica la norma también a voluntariados de corto plazo (la forma más frecuente), más jóvenes podrían beneficiarse de este sistema.

**Habilitar espacios de confluencia gratuitos para jóvenes organizados y actividades recreativas.** Debido a la falta de recursos, muchas organizaciones juveniles carecen de un espacio para congregarse y llevar a cabo sus actividades. La falta de espacio afecta no solamente a los jóvenes organizados, sino también a los jóvenes urbano marginales que buscan espacios para realizar actividades recreativas o de apoyo mutuo (como jóvenes madres). Muchos países crearon centros juveniles para responder a estas demandas. Una alternativa, al no poder efectuar una inversión de semejante magnitud para proporcionar estas salas, podría ser que los municipios, por sí solos o en colaboración con el sector privado, provean (al menos una vez por semana) salas reservadas a la juventud.

**Fortalecer el presupuesto, la memoria institucional y la relevancia de los COREJU.** El éxito de los COREJU depende en gran parte de la obtención fluida y regular de presupuestos. Otro factor relevante para un buen desempeño de los COREJU es la memoria institucional, que se pierde al reemplazar a todos los miembros de manera simultánea. Un ejemplo para evitar esta pérdida viene de El Salvador, el mandato de los miembros de su Consejo Nacional de la Persona Joven es de tres años y cada año y medio reemplaza a la mitad de sus concejales. Esto garantiza la continuidad de las labores y evita que los nuevos concejales tengan que empezar de cero. Asimismo, es recomendable que la SENAJU continúe con su trabajo de

comunicación con los gobiernos regionales para informar sobre los beneficios y las posibilidades de incluir a la juventud. En este sentido, la SENAJU y los COREJU pueden beneficiarse mutuamente de colaborar en la investigación. Una de estas colaboraciones debería compilar y sistematizar regularmente información sobre la experiencia, la situación y los trabajos de los COREJU. Los informes podrían incluir un ranking basado en índices sobre la base de las competencias de los COREJU (p.e., creación de espacios locales de participación y propuesta de ordenanzas de juventud). Estos informes —junto con reuniones entre los COREJU— pueden fortalecer el aprendizaje entre pares y, al mismo tiempo, ser una forma de fiscalizar el funcionamiento de los COREJU e influir en los gobiernos regionales para conseguir mejoras.

### Mejora de la calidad educativa

**Incrementar las inversiones en la educación secundaria y mejorar la gestión de las inversiones a nivel regional.** El Perú debe incrementar los gastos en la educación secundaria (0.93% del PIB) para alcanzar la media latinoamericana (1.6% del PIB) y conservar el ritmo de desarrollo regional. En especial, las regiones con bajos resultados en las evaluaciones estandarizadas, y muchas escuelas en el ámbito rural y en distritos pobres, tendrán que aumentar su inversión. Por otro lado, es necesario analizar la forma y la gestión de las inversiones, incluyendo la distribución y su uso entre los diferentes grupos de estudiantes. Asimismo, se requiere un mayor intercambio entre las regiones, extrayendo buenas prácticas de aquellas que, pese a invertir menos, obtienen buenos resultados. Esto podrá servir para fomentar el aprendizaje mutuo.

**Mejorar las condiciones de aprendizaje mediante una mejor infraestructura y distribución del cuerpo docente, favoreciendo a las escuelas en dificultad.** Aunque, en promedio, la tasa de número alumnos por aula es adecuada, el clima de aprendizaje podría mejorarse con una revisión de la distribución del cuerpo docente, favoreciendo a las escuelas en dificultad. Asimismo, el que los docentes dediquen más tiempo a un mismo grupo de alumnos, puede crear un mejor clima de aprendizaje. En efecto, los docentes son una piedra angular para establecer condiciones de aprendizaje propicias; por tanto, es esencial mejorar la atracción de esta profesión al optimizar las condiciones laborales (incluso la remuneración), fomentar la formación continua, y continuar la profesionalización de la carrera pedagógica, aspectos considerados en la Ley de Reforma Magisterial de 2012. Además, la creación de espacios para el aprendizaje de docentes dentro y entre las escuelas secundarias puede contribuir a mejorar las condiciones de aprendizaje. Por otra parte, las escuelas públicas, que en varios casos se encuentran en mal estado, deberán reacondicionarse, y el estado de las escuelas privadas deberá ser supervisado, que no se está haciendo sistemáticamente.

**Apoyar el desarrollo cognitivo y socioemocional de alumnos con dificultades mediante la incorporación de trabajadores sociales en las escuelas.** La expansión de la educación secundaria obliga al sistema educativo a evolucionar tomando en cuenta la creciente heterogeneidad del alumnado, con el fin de evitar ampliar la división socioeconómica entre las escuelas públicas y las privadas. Las escuelas con estudiantes de bajo nivel socioeconómico y con una gran cantidad de alumnos que son los primeros de su familia en acceder a la educación secundaria, necesitan trabajadores sociales que apoyen el desempeño cognitivo y socioemocional de estos jóvenes. De no contar con trabajadores sociales, los docentes tendrán que asumir ese papel; de ahí la necesidad de sensibilizarlos y capacitarlos para atender las necesidades de un alumnado más heterogéneo.

## *Introducción*

**Desde los inicios del siglo XXI, Perú ha logrado un extraordinario desempeño socioeconómico.** Gracias a condiciones externas favorables y a una gestión macroeconómica responsable, el crecimiento económico del Perú superó el promedio de América Latina y el Caribe. Entre 2000 y 2014, el crecimiento económico promedio anual del Perú fue de un 5.3% en comparación con 3.1% de la región. El fuerte crecimiento ayudó al Perú a alcanzar el estatus de país de renta media alta en 2008 y a mejorar indicadores de desarrollo humano, como la tasa de pobreza, la cual se redujo drásticamente, de alrededor de 60% en 2004 a 24% en 2013. A pesar de estos importantes avances, el país aún enfrenta desafíos en múltiples frentes, que afectan en especial a la población joven. Algunos de estos desafíos son de naturaleza económica (productividad laboral, competitividad, desaceleración del crecimiento económico), en tanto que otros se relacionan con temas de desarrollo social (logro educativo, participación cívica y situación de la salud de la población).

**La juventud es una categoría socialmente construida que da cuenta de las diversas transiciones que las personas realizan para llegar a la edad adulta.** Algunas de estas transiciones incluyen la salida de la escuela, el ingreso al trabajo, la emancipación del hogar, la primera unión, la llegada del primer hijo. Más aún, desde la perspectiva del curso de vida, estas transiciones y sus trayectorias darían cuenta de los ritmos y tiempos, y podrían no ser sincrónicas o tener secuencia propia de los papeles asumidos por la juventud o la adultez. Por tanto, estudiar a los jóvenes, a veces requiere establecer, como se hizo en este informe, una diferenciación basada en la edad biológica, sobre todo desde el punto de vista cuantitativo. No obstante, cabe señalar que el concepto de juventud es más amplio que eso. Por ello, para establecer “la juventud” se asume el criterio etario, a pesar de las ya mencionadas diferencias en las transiciones vividas por los diversos grupos sociales. Este informe adopta la definición oficial peruana de la juventud, como grupo de personas de 15 a 29 años de edad, adaptándola en ciertos casos de acuerdo con la disponibilidad de los datos.

**En la actualidad, el Perú se beneficia de la llamada ventana de oportunidad demográfica.** En esta ventana de oportunidad demográfica (también conocida como dividendo demográfico), la proporción de la población en edad de trabajar es mayor que la proporción de la dependiente: 65.3% de la población pertenece al grupo de 15 a 64 años de edad, 27.9% tiene menos de 14 años de edad y 6.8%, tiene más de 65 años de edad. Esta ventana de oportunidad demográfica ofrece el potencial de abordar los retos pendientes y aumentar la productividad y el crecimiento sostenible, si se utiliza de manera adecuada invirtiendo en la juventud. Con un cuarto de la población clasificada como joven (26.9% según la Secretaría Nacional de Juventud), es necesario tratar a la juventud como un tema transversal en las políticas públicas para aprovechar de esta ventana. Se estima que en el Perú la ventana de oportunidades demográficas permanecerá abierta hasta 2038, mientras que para la región latinoamericana se estima que lo estará hasta 2027.

**La inclusión y el desarrollo de los jóvenes, que son el futuro del país, debería constituir un eje importante de las prioridades de desarrollo del país.** Para que la inclusión de los jóvenes sea exitosa, hay que tener en cuenta su heterogeneidad, sus diferentes necesidades, antecedentes, experiencias y aspiraciones de vida, como los diferentes contextos socioeconómicos que pueden afectar su inclusión. Los esfuerzos

para mejorar el bienestar de la juventud no deberán limitarse a aspectos laborales y al desarrollo de competencias cognitivas, sino también incluir competencias sociales, aspectos de salud y la participación política, para que los jóvenes puedan cumplir con sus metas de vida y ser miembros productivos de la sociedad. Si bien el rápido crecimiento económico del Perú ha sido fundamental para sacar a millones de la pobreza y aumentar la clase media, el debilitamiento del crecimiento económico que se espera en los próximos años puede perjudicar a una gran parte de jóvenes ubicados dentro de categorías vulnerables. Por consiguiente, es importante enfocarse en la juventud por: (i) la importancia de esta etapa en el curso de vida, y por tanto de las trayectorias futuras de las personas; (ii) la magnitud que los jóvenes representan en la actualidad y en el futuro dentro de la población total; y (iii) la heterogeneidad y la diversidad que puede implicar el ser joven, en distintos grupos y en distintos momentos en el tiempo.

El presente informe inicia con una radiografía del bienestar de los jóvenes en el Perú, centrándose en dimensiones claves que, si se satisfacen, empoderan a los jóvenes para ser los autores de sus propias vidas y transitar exitosamente a la etapa adulta. Los jóvenes no pueden lograr su bienestar en un contexto aislado; las políticas, normas e instituciones influyen y modelan su bienestar. En el Capítulo 2 se mapean las principales políticas dirigidas a la juventud y se analiza el panorama institucional y el órgano responsable de la juventud en el Perú, la Secretaría Nacional de Juventud (SENAJU). Los enfoques de los capítulos temáticos (Capítulos 3 y 4) se determinaron durante una misión del Centro de Desarrollo de la OCDE en el Perú en junio de 2015. Las reuniones con representantes de diferentes ministerios, representantes de la juventud peruana, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales ayudaron a la OCDE y a la SENAJU a acordar los enfoques en la calidad de la educación secundaria y la participación de los jóvenes en la formulación de políticas públicas, ambos temas prioritarios para la SENAJU. En el Capítulo 3 se analiza la calidad de la educación secundaria en el país, las diferencias entre ciertos grupos poblacionales y los factores que influyen en los resultados del sistema. El informe cierra con el Capítulo 4, que estudia la participación juvenil en las políticas públicas a nivel nacional y regional. Este *Estudio de Bienestar y Políticas de Juventud en el Perú* se complementará con un informe de la OCDE que analiza exclusivamente la situación laboral de los jóvenes peruanos.

## Capítulo 1. El bienestar de la juventud en el Perú y sus principales desafíos

**En las últimas dos décadas, el Perú ha tenido considerables avances en los ámbitos socioeconómico y de bienestar, gracias a la combinación de políticas nacionales sólidas y condiciones externas favorables (OECD, 2015).** Para garantizar la sostenibilidad de dichos avances y aprovechar el bono demográfico del cual el país se beneficia, es indispensable que se incluya a la juventud en el desarrollo nacional, no solo como una cuestión de derechos, sino también de beneficios para el Estado y la sociedad. Cuando el Estado invierte en educación y crea oportunidades laborales, los jóvenes contribuyen con mayores ingresos y productividad en el futuro (de Hoyos, Rogers y Székely, 2016). En este capítulo se analiza el bienestar de los jóvenes peruanos y las condiciones básicas que deben reunirse para que se conviertan en agentes de cambio y fuentes de innovación. Para este análisis se utilizaron bases de datos provenientes del Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (INEI), fuentes ministeriales y discusiones grupales con jóvenes urbano marginales (véase Recuadro 1.1).

**Cada vez más, el bienestar se entiende como un fenómeno multidimensional, más allá del mero enfoque de la pobreza.** A escala mundial se reconoce que el objetivo último del desarrollo humano es el bienestar actual y su sostenibilidad de largo plazo (Boarini, Kolev y McGregor, 2014). En consecuencia, las políticas públicas, independientemente del tema que traten, deben contribuir y promover el bienestar de sus ciudadanos. El presente informe considera el bienestar de los jóvenes tanto en términos objetivos como subjetivos. De modo que se reconoce que las experiencias subjetivas son un pilar del bienestar al mismo nivel que lo son las dimensiones objetivas. Además, este informe se centra en las desigualdades entre los grupos poblacionales, y no únicamente en los promedios estadísticos generales y en aspectos materiales como la pobreza. Las dimensiones de bienestar representan las condiciones básicas que deben quedar satisfechas para empoderar a la juventud; asimismo, estas dimensiones corresponden a diferentes esferas desde las cuales se puede entender la calidad de vida y la transición hacia la vida adulta de los jóvenes (OECD, 2017a). Estas dimensiones son educación, empleo, salud, participación y empoderamiento, además de algunos elementos asociados con la satisfacción ante la vida.

**Recuadro 1.1. Las transiciones a la vida adulta de jóvenes de contexto urbano vulnerable: Consideraciones metodológicas del estudio**

En el marco del proyecto “Inclusión Juvenil” de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se elaboró un estudio sobre las transiciones hacia la vida adulta de los jóvenes de contexto urbano marginal. El estudio analiza, en especial, su tránsito por el mundo de la educación superior y del trabajo. A su vez, explora algunas de las principales barreras y oportunidades que los jóvenes encuentran en este proceso y analiza los instrumentos, potenciales o ya existentes, que pueden facilitar este proceso de transición —en especial la función del Estado—. También explora las percepciones de los jóvenes con respecto a su posible participación ciudadana y ejercicio de la ciudadanía. Los resultados de este estudio están integrados en los diferentes capítulos del presente informe.

**En el estudio participaron en total de 29 jóvenes, hombres y mujeres de entre 18 y 24 años de edad.** De San Juan de Lurigancho 8 mujeres y 7 hombres; de Pachacutec/Ventanilla: 7 mujeres y 7 hombres. Estos jóvenes poseen algunos años de experiencia fuera de la educación escolarizada y residen en dos distritos urbanos marginales de la ciudad de Lima y Callao: San Juan de Lurigancho y Pachacutec. En cada distrito, los participantes se repartieron en dos grupos (uno de hombres y otro de mujeres). Cada grupo tenía participantes con características distintas que permitieran entender la heterogeneidad de los jóvenes de las zonas visitadas y las variaciones en sus procesos de transición hacia la vida adulta. Así, se contó con jóvenes que (i) solo trabajan, (ii) solo estudian, (iii) estudian y trabajan, y (iv) ni estudian ni trabajan. Del mismo modo, también participaron jóvenes desertores de la escuela y jóvenes que son parte de las iniciativas de becas del gobierno (Beca 18, por ejemplo). En el caso de las mujeres, una variable importante fue el que las jóvenes tuvieran (o no) hijos, ya que el embarazo adolescente es común en ambos distritos e impacta directamente en las trayectorias de vida de las jóvenes.

**El estudio pone el énfasis en la problemática de las transiciones de los jóvenes en situación vulnerable.** La vulnerabilidad es un concepto más amplio que la pobreza; hay grupos vulnerables que pueden ser no-pobres (en especial en áreas urbanas). La vulnerabilidad no solo alude a la pobreza monetaria, o a las carencias estrictamente materiales, sino también a otro tipo de necesidades insatisfechas, a la inseguridad (en sentido amplio), al riesgo, y al estrés, entre otros. En este sentido, la noción de vulnerabilidad es también mucho más amplia, multidimensional y dinámica.

**La metodología participativa del estudio permitió a los jóvenes desarrollar su propia visión sobre sus desafíos.** El enfoque participativo ayuda a establecer la confianza necesaria y brinda un contexto propicio para una discusión activa de los participantes acerca de sus experiencias de transición hacia la vida adulta (Holstein y Gubrium, 2004). La opción por un enfoque participativo es también una respuesta a la demanda ética de ofrecer a los participantes una oportunidad de aprendizaje que les pueda resultar enriquecedora y que vaya más allá del simple proceso de investigación y de extracción de información (Chambers, 1989).

**El trabajo participativo con jóvenes se llevó a cabo en dos rondas de trabajo** (Balarin, 2012; Balarin, 2011; Balarin y Lauder, 2010) que tuvieron lugar entre diciembre de 2015 y junio de 2016. En la primera ronda se recolectó información mediante entrevistas con los participantes y una discusión grupal. Esta discusión se basó en un mapeo comunitario que buscaba conocer el contexto de los jóvenes participantes y los principales problemas asociados. Al final de esta primera ronda se les pidió hacer un ‘reportaje fotográfico’ —lo que en la literatura se conoce como la metodología de ‘foto-voz’ (Wang y Burris, 1997)— para ilustrar, con imágenes su contexto, los elementos representativos de sus experiencias cotidianas y las barreras y

facilitadores de sus procesos de transición hacia la vida adulta. Estas fotografías se usaron en la segunda ronda de trabajo para profundizar la discusión sobre experiencias de transición hacia la vida adulta. Esta segunda ronda concluyó con una invitación a plantear qué cambios serían importantes para facilitar sus procesos de transición y en qué niveles serían necesarios (del Estado, del gobierno local, de las familias o de los individuos).

De manera complementaria se realizaron cuatro entrevistas con representantes de instituciones y organizaciones locales, y de la administración anterior de la SENAJU. Estas entrevistas buscaron contrastar la caracterización de los procesos de transición hacia la vida adulta establecidos por los jóvenes con una exploración de las oportunidades formales (políticas y programas) disponibles para ellos. Las entrevistas con representantes de autoridades locales tuvieron el doble objetivo de recopilar información sobre políticas y programas disponibles en las zonas visitadas y conocer la visión de los entrevistados sobre los jóvenes de las zonas.

**El análisis de contextos urbanos marginales trata de compensar la falta de evidencias.** Las diferencias entre las áreas rurales y urbanas se han analizado con frecuencia. Sin embargo, no existe suficiente información sobre las vulnerabilidades urbanas. Las realidades urbanas pueden variar fuertemente entre diferentes zonas urbanas y al interior de ellas, eso hace que realidades vulnerables y pudientes puedan coexistir en un mismo lugar. En ese sentido, los importantes esfuerzos que se realizan para cerrar las brechas urbano rurales, pueden implicar un descuido de las zonas urbano marginales lo que profundiza la vulnerabilidad de sus habitantes.

Los distritos seleccionados se caracterizan por altos incidentes de pobreza y privación que impactan las oportunidades de que disponen los jóvenes. Tanto en San Juan de Lurigancho como en Ventanilla el porcentaje de la población joven (de 15 a 29 años de edad) representa casi un tercio de la población total del distrito (30% y 26.6% respectivamente), algo común en distritos emergentes de la capital (INEI, 2010a; INEI, 2010b). Los jóvenes de 15 a 24 años son los más numerosos en ambos distritos y representan 18% del total del distrito, en el caso de San Juan de Lurigancho, y 20.6% en el caso de Ventanilla (*ibid*). Ambos distritos muestran una alta incidencia de pobreza monetaria: San Juan de Lurigancho es el cuarto distrito con mayor incidencia de pobreza total de Lima (27%); mientras que Ventanilla es el distrito más pobre de la provincia constitucional del Callao (23% de incidencia de pobreza total). Sin embargo, si bien ambos distritos comparten similitudes, existen también diferencias importantes entre ambos, como (i) antigüedad, (ii) cobertura de servicios básicos, (iii) infraestructura pública, (iv) cercanía a centros económicos o comerciales; y (v) oferta educativa y laboral. El distrito de Ventanilla está, en comparación con San Juan de Lurigancho, menos conectado con Lima y por ende ofrece menos oportunidades económicas y acceso a servicios. Ventanilla tiene, igualmente, un alto porcentaje de personas con al menos una necesidad básica insatisfecha (61.1%), como agua, desagüe, electrificación y otros elementos básicos de infraestructura (Municipalidad Distrital de Ventanilla, 2009).

### 1.1. La juventud en el Perú enfrenta múltiples desafíos

**Las diferentes dimensiones de bienestar están entrelazadas.** Si bien es importante analizar cada dimensión de bienestar a profundidad y por separado, se debe reconocer que el bienestar es un concepto complejo en el cual interactúan diferentes dimensiones. La realidad es que muchos jóvenes con bajos índices de bienestar se ven afectados en múltiples dimensiones al mismo tiempo. Estas privaciones se refuerzan mutuamente, lo que dificulta que las políticas uni-sectoriales mejoren el bienestar. En este sentido, el proyecto “Inclusión Juvenil”, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Unión Europea (UE), desarrolló un Indicador



de Privación Multidimensional de la Juventud (IPM-J) que complementa el panel de indicadores que se presenta en las siguientes secciones, y proporciona una visión global y concisa sobre el bienestar de los jóvenes (OECD, 2017a).

**Cuadro 1.1. Composición del Indicador de Privación Multidimensional de la Juventud (IMP-J)**

Dimensión de bienestar	Componentes	Variable para jóvenes entre 15 y 17 años de edad	Variable para jóvenes entre 18 y 29 años de edad
Educación	Bajo nivel educativo	Encontrarse fuera del sistema educativo sin educación secundaria completa	Encontrarse sin educación secundaria completa
	Baja calidad educativa	<i>Educación de baja calidad</i> Haber asistido a una escuela con nivel de logro en la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) que lo sitúa en el nivel 'previo al inicio' o 'en inicio'.	
Empleo	Desempleo e inactividad	<i>Desempleados y desmotivados</i> Jóvenes desempleados que buscan activamente por empleo y jóvenes inactivos que están disponibles para trabajar pero han abandonado la búsqueda de empleo.	
	Baja calidad de empleo	<i>Explotación</i> Trabajar más de 48 horas por semana	<i>Ser trabajador pobre</i> Ganar menos que 60% de la mediana
Salud	Estado de salud	<i>Limitaciones físicas</i> Para moverse o caminar, para usar brazos o piernas; para ver, aun usando anteojos; para hablar o comunicarse, aun usando el lenguaje de señas u otro; para oír, aun usando audífonos; para entender o aprender (concentrarse y recordar); o para relacionarse con los demás debido a sus pensamientos o sentimientos.	
	Maternidad adolescente	Madres adolescentes o adolescentes embarazadas <sup>a</sup>	–
Participación cívica	Acceso a información	<i>Acceso al Internet</i> Utilizar Internet al menos 1 vez por mes	
	Falta de derechos cívicos	–	<i>Falta de respeto por derechos cívicos</i> Constatar falta de respeto por la libertad de expresión; la igualdad frente a la ley; la libertad política (poder elegir libremente partidos y candidatos); o elecciones transparentes.
Exclusión social	Discriminación	–	<i>Sensación de discriminación</i> Sentirse maltratado o discriminado en: centro educativo o de trabajo; al solicitar servicio en una dependencia pública; establecimiento de salud; comisaría o por un policía en la calle; al solicitar empleo; al acudir a algún local público (club, restaurante, tienda, discoteca, etc.); cualquier oficina del sector privado (bancos, compañía de luz, teléfono, etc.)

*Nota:* a. Debido a los datos de la ENAHO la variable madres adolescentes o adolescentes embarazadas es aproximada mediante jóvenes mujeres de 15 a 17 años de edad que han recibido asistencia médica en los últimos 12 meses relacionada con embarazos o partos.

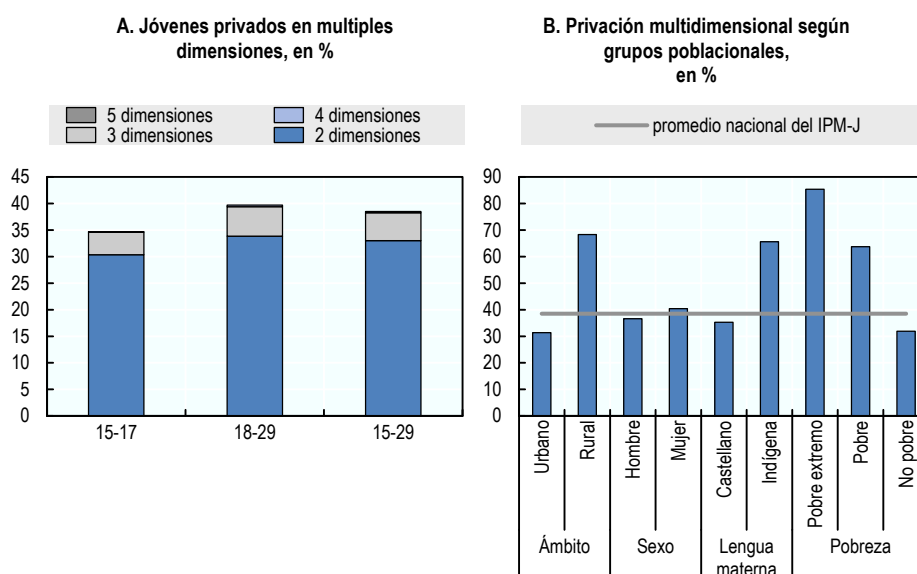
*Fuente:* Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2015 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).



**El Indicador de Privación Multidimensional de la Juventud (IPM-J) mide el porcentaje de jóvenes que experimentan privaciones en diferentes dimensiones de bienestar simultáneamente.** Los componentes del IPM-J miden la diferencia que existe entre los requisitos mínimos en las diversas dimensiones de bienestar y la realidad. Si dichos requisitos quedaran satisfechos, ayudarían a los jóvenes a ser protagonistas de su vida y a integrarse en la sociedad (véase el Cuadro 1.1). El IPM-J está basado en los datos disponibles y usa, de preferencia, medidas de resultados objetivos. En ausencia de estos se utilizan medidas subjetivas, siguiendo convenios internacionales, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Por ejemplo, la educación secundaria proporciona a los jóvenes habilidades importantes para su vida y su participación en el mercado laboral. Además, la educación debe ser de calidad. Por tanto, estos dos componentes (habilidades para la vida y participación en el mercado laboral) constituyen una medida del logro educativo. Mediante este método, el IPM-J mide la educación (de acuerdo con los ODS 4.1 y 4.4), el empleo (de acuerdo con los ODS 8.6 y 8.8), la salud (de acuerdo con los ODS 3.4), la participación cívica (en acorde con los ODS 16.9 y 16.10) y la exclusión social (de acuerdo con los ODS 10.2). Además, siguiendo un enfoque del ciclo de vida, el IPM-J diferencia los componentes utilizados entre jóvenes menores (15 a 17 años de edad) y jóvenes adultos (18 a 29 años de edad).<sup>1</sup> En el Perú se aplicó el IPM-J utilizando datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) de 2015 del INEI.

**Casi dos en cinco (38.5%) de jóvenes peruanos entre 15 y 29 años de edad padecen privaciones en múltiples dimensiones.** Esta cifra es comparable con el número de jóvenes peruanos que siguen sufriendo carencias materiales (OECD/CAF/ECLAC, 2016). La privación multidimensional tiene diferente intensidad: la mayoría de los jóvenes con privaciones en múltiples dimensiones registra privaciones en solo dos dimensiones simultáneamente (30.3% en el caso de jóvenes entre 15 y 17 años y 33.8% en el caso de jóvenes entre 18 y 29 años). Aun así, el 5.5% de los jóvenes peruanos se ven privado en tres o más dimensiones de bienestar al mismo tiempo (véase Gráfico 1.1 – panel a). Además existen fuertes brechas entre los grupos poblacionales. Mientras que las diferencias en las privaciones entre mujeres y hombres no son muy pronunciadas, con una desventaja para las mujeres (40.4% frente a 36.6%), las brechas según el ámbito de residencia, lengua materna y situación de pobreza sí son alarmantes y están por encima del promedio nacional (véase Gráfico 1.1– panel b). La privación multidimensional de los jóvenes rurales es el doble que la de sus pares urbanos (68.3% frente a 31.4%) al igual que los jóvenes de lengua materna indígena en comparación con los de lengua materna castellana (65.6% frente a 35.3%). Las brechas con respecto al nivel de pobreza son aún más pronunciadas: casi todos los pobres extremos son multidimensionalmente privados (85.4%) y así como una gran parte de los pobres no extremos (63.7%). El porcentaje de quienes no son pobres también es relativamente alto (31.9%) pero considerablemente inferior a sus contrapartes en pobreza. Estos jóvenes con privaciones en múltiples dimensiones viven desafíos potenciales graves en su transición hacia la adultez y deben ser el objeto de políticas integradas de juventud. Por el contrario, las políticas sectoriales que no consideran los vínculos entre las dimensiones de bienestar pueden llegar a ser insuficientes para superar la privación multidimensional.

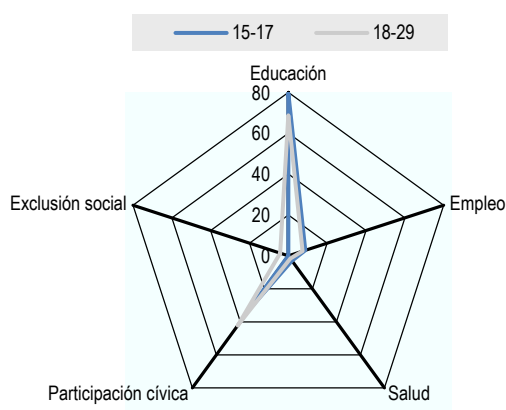
**Gráfico 1.1. Indicador de Privación Multidimensional de la Juventud (IPM-J)**  
(porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2015 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

**Las dimensiones con altos niveles de privación para los jóvenes son educación, participación cívica y, en grado menor, empleo.** En particular, el alto porcentaje de privación en las dimensiones de educación y participación cívica llama la atención (véase Gráfico 1.2). Estas privaciones se deben a la alta tasa de jóvenes que no reciben o no han recibido educación de calidad y que no tienen acceso a la información. Al excluir estos indicadores del análisis se muestra cuánto influyen en el resultado. Es decir, si se excluye la calidad educativa del IPM-J, el resultado es que 19.4% de la juventud peruana (15 a 29 años de edad) tiene privaciones en varias dimensiones; por otro lado, si se excluye el acceso a la información se obtienen una tasa de 15.4% para el IPM-J; y al excluir ambos indicadores resulta que 7.6% de los jóvenes padecen de dichas privaciones. Esta comparación indica que mejorar la calidad educativa y el acceso a la información —ambos herramientas clave para economías del siglo XXI— puede reducir considerablemente el número de jóvenes con privaciones en múltiples dimensiones.

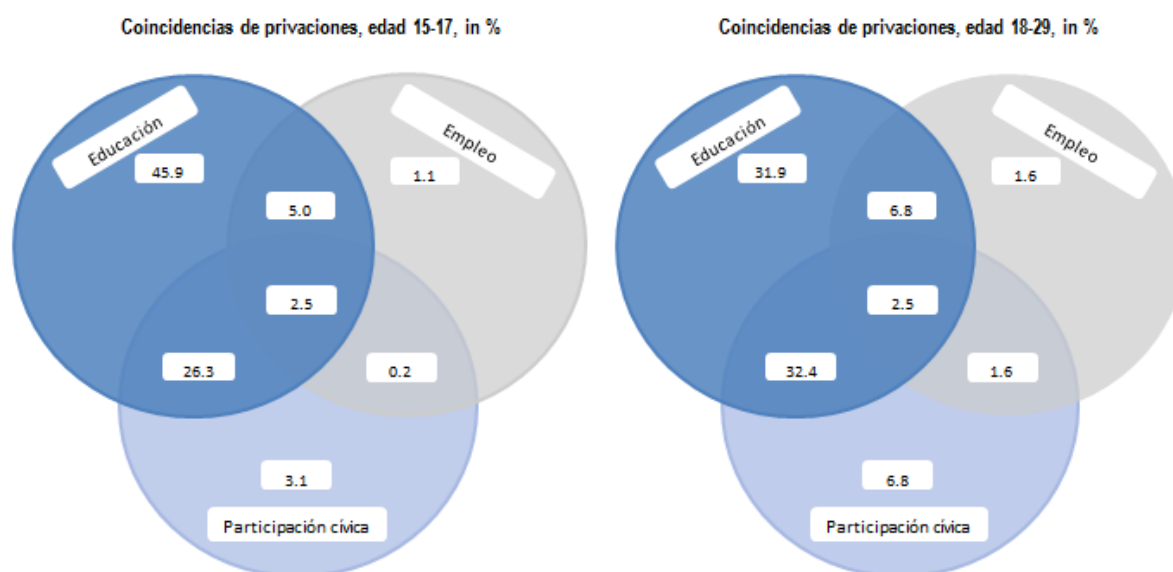
**Gráfico 1.2. Privación dimensional**  
(porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2015 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

**El mejoramiento del bienestar requiere esfuerzos comunes de diversos sectores del gobierno.** Un análisis de la superposición de las tres dimensiones con mayor privación —educación, empleo y participación cívica— resalta la relación entre privaciones y necesidad de acciones del gobierno coordinadas en diversas dimensiones para mejorar el bienestar de la juventud peruana. De los jóvenes peruanos, 2.5%, sufren privaciones en las dimensiones de empleo, educación y participación cívica simultáneamente (véase Gráfico 1.3). Asimismo, éstos son vulnerables al desempleo de largo plazo debido a sus bajos logros educativos, como resultado de no tener educación secundaria o haber recibido educación de baja calidad, y a la dificultad para encontrar empleo por la falta de acceso al Internet.

**Gráfico 1.3. Coincidencias entre las dimensiones de educación, empleo y participación cívica**  
(porcentaje)



*Fuente:* Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2015 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

## 1.2. Panorama de la educación

**La educación es una dimensión de bienestar de gran importancia ya que influye en las demás dimensiones de bienestar.** La conexión entre los logros educativos y el éxito en el mercado laboral es incuestionable. De la misma manera se ha comprobado en varias ocasiones la influencia definitiva del nivel educativo sobre los comportamientos que afectan la salud y el compromiso social (OECD, 2013). En la actualidad, la juventud peruana registra mejores logros educativos que hace diez años, evidenciando las nuevas oportunidades para mejorar su bienestar. Gracias a los esfuerzos para ampliar el acceso a la educación, mejoraron los indicadores educativos de las jóvenes, las jóvenes con lengua materna indígena y las jóvenes en pobreza. Aunque aún existen brechas entre dichos grupos y sus contrapartes. Este apartado ofrece un panorama del acceso al sistema educativo y los logros educativos de los jóvenes peruanos.

### 1.2.1. Acceso a la educación

**En los últimos años, las tasas de matrícula en la educación secundaria y superior aumentaron de manera significativa.** La tasa neta de matrícula de educación

secundaria (12 a 16 años) aumentó de 70% en 2004 a 82% en 2014. Esta tendencia positiva se vio impulsada por el considerable aumento de la matrícula entre adolescentes rurales, indígenas y en pobreza extrema (Cuadro 1.2). Si bien es cierto que prevalecen las diferencias entre la tasa de matrícula de adolescentes urbanos y la de rurales, la de lengua materna castellana e indígena, así como entre la tasa de los adolescentes en pobreza (extrema) y los adolescentes que no están en pobreza, también es cierto que en los últimos años se han reducido. De igual manera, se observan cambios positivos y muy diferenciados entre las regiones, siendo mayores los cambios en las regiones que partieron de tasas de matrícula más bajas. Estos cambios dan cuenta de una mayor igualdad entre regiones (véase el Anexo A.1). Las tasas brutas de asistencia en la educación superior universitaria y no universitaria también aumentaron de forma significativa, de 44.5% en 2004 a 64.7% en 2014. Al igual que las tasas netas de matrícula en la educación secundaria, el aumento de la tasa bruta de asistencia en la educación superior se explica con las mayores tasas de asistencia en las zonas rurales. Los hispanohablantes siguen teniendo una tasa de asistencia mayor que la de los jóvenes de lengua materna indígena. Aunque ambas tasas han aumentado casi 20 puntos porcentuales, no se registra una reducción significativa en esta brecha. Las brechas correspondientes a la asistencia en la educación superior según la situación socioeconómica, aumentaron en la última década. Solo quienes no están en pobreza sufrieron un aumento significativo en su tasa de asistencia, en tanto que las tasas de asistencia entre jóvenes en pobreza y jóvenes en pobreza extrema se estancaron en un nivel bajo (21.9% y 9.6%, respectivamente).

**Cuadro 1.2. Tasas de matrícula en educación secundaria y tasa de asistencia en la educación superior, 2004 y 2014**

	Tasa neta de matrícula, educación secundaria, (% de población con edades 12-16)		Tasa bruta de asistencia, educación superior (% de población con edades 17-21)	
	2004	2014	2004	2014
Total	70.6	82.9	44.5	64.7
Sexo				
Mujeres	69.9	83.5	42.2	67.5
Hombres	71.3	82.3	46.6	62.2
Ámbito				
Rural	54.7	74.5	13.4	29.7
Urbano	79.5	86.7	57.9	75.4
Quintil de ingreso				
Pobre extremo	50.1	66.2	6.9	9.6
Pobre	69.3	76.9	22.4	21.9
No pobre	81.5	86.5	65.7	75.9
Lengua materna				
Castellano	74.8	83.9	50.5	67.9
Indígena	53.1	76.4	17.4	37.9

*Fuente:* Estadística de la Calidad Educativa (ESCALE), Ministerio de Educación, 2016.

**El costo (de oportunidad) limita el acceso a la educación superior para los jóvenes en pobreza.** Para muchos jóvenes urbano marginales el acceso (y permanencia) a la educación superior es una cuestión económica cuyos resultados son las bajas tasas de asistencia en quienes se encuentran en pobreza (extrema) (véase el Cuadro 1.2). Para muchos la cuota de matrícula es imposible de pagar. Al mismo tiempo, estudiar tiene un costo de oportunidad. Muchos de los hombres entrevistados contribuyen a la economía del hogar, por lo cual algunos se ven forzados a trabajar para aportar al hogar y otros para financiar sus estudios. Frente a estas dificultades, muchos jóvenes hombres deciden primero estudiar una carrera técnica corta que les permita acceder a

un empleo mejor remunerado y compatible con sus estudios, para luego seguir una carrera universitaria pagada por ellos mismos. Sin embargo, para la mayoría la opción de trabajar para financiar sus estudios no es tan fácil o viable. Muchos de los empleos disponibles son incompatibles (en términos de salarios, horarios, exigencia física, etc.) con el costo o con las demandas de la educación superior.

**Las responsabilidades domésticas limitan, sumándose a los costos, el acceso a la educación superior para las jóvenes.** En el caso de las mujeres entrevistadas, a las dificultades económicas se suman las limitaciones que las responsabilidades domésticas implican, en especial pero no solamente, a quienes tienen hijos pequeños. El tema del cuidado de los hijos es trascendental y puede significar una barrera importante y decisiva al momento de continuar estudiando. Para estas jóvenes, tener hijos a edad temprana significa estar en desventaja incluso con respecto a sus pares mujeres de contextos vulnerables que aún no son madres.

**Junto al aumento en las tasas de matrícula, el Perú experimentó una reducción significativa en la deserción escolar.** La deserción escolar disminuyó diez puntos porcentuales, de 26.2% en 2004 a 15.9% en 2014 (véase el Cuadro 1.3). En tanto que la deserción escolar sigue siendo en particular un fenómeno presente entre los jóvenes en pobreza (20.5% frente a 14.0% para los jóvenes en no pobreza) y entre los jóvenes rurales (22.1% frente a 13.3% para los jóvenes urbanos); estos grupos registraron mejoras importantes. Asimismo, la reducción de la deserción escolar entre los jóvenes de lengua materna indígena se redujo de 26.6% a 17.9%, casi cerrando la brecha con sus homólogos hispanohablantes (15.6% en 2014).

**Cuadro 1.3. Tasa de adolescentes con educación básica incompleta, 2004 y 2014**  
(porcentaje de jóvenes entre 13 y 19 años de edad)

	2004	2014
Total	26.2	15.9
Sexo		
Mujeres	26.7	15.8
Hombres	25.8	11.9
Ámbito		
Rural	34.6	22.1
Urbano	19.9	13.3
Nivel de pobreza		
Pobre extremo	36.6	24.6
Pobre	27.7	20.5
No pobre	18.3	14.0
Lengua materna		
Castellano	17.3	15.6
Indígena	26.6	17.9

*Fuente:* Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2004 y 2014 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

**La deserción escolar continúa condicionada por la situación socioeconómica de los hogares.** Las barreras económicas explican más de la mitad de la deserción escolar: 37.2% de los jóvenes que abandonan la educación antes de terminarla, lo hizo por razones económicas, y 22.2% de ellos para aceptar un trabajo (Ferrer, 2014). Para los jóvenes de bajo nivel socioeconómico la educación tiene un alto costo de oportunidad, “que constituye un gran aliciente para la deserción del sistema escolar y la inserción temprana en el mercado laboral” (*ibid.*). Los análisis econométricos realizados para este informe comprueban que la probabilidad de deserción escolar disminuye significativamente con la proporción de trabajadores que hay en el hogar; es decir, cuanto más personas contribuyen a la economía del hogar, menos necesario

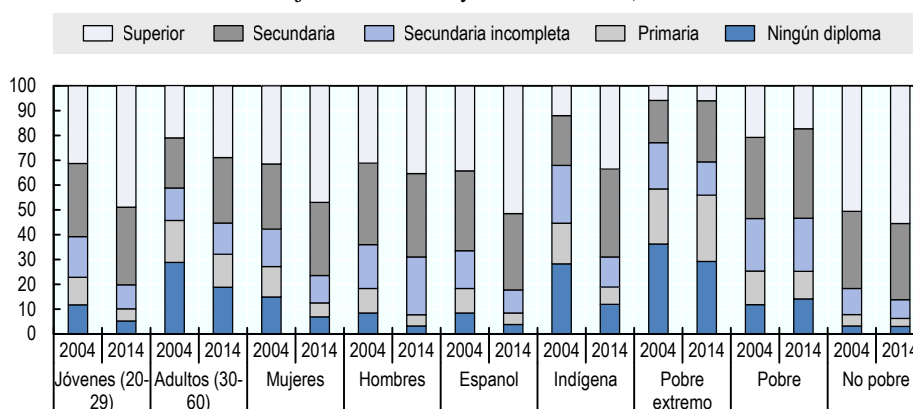
es que un joven alumno tenga que desertar la escuela por razones de costo o para contribuir a la economía del hogar. Además, haber trabajado previo a la deserción —lo cual representa otro índice de la situación socioeconómica del hogar— aumenta de igual manera la probabilidad de desertar de la escuela. Por otro lado, se observa una relación definitiva entre la presencia de niños menores de cinco años de edad en el hogar y la deserción escolar: la presencia de menores de cinco años de edad puede aumentar los gastos del hogar y dificultar la permanencia de los hermanos mayores en la escuela. Estas conexiones ya fueron comprobadas especialmente para las áreas rurales (Alcazar y Valdivia, 2005). El estudio cualitativo realizado con jóvenes urbano marginales confirma también esta realidad: los jóvenes hombres son responsables del apoyo económico en sus hogares, en particular si son los hermanos mayores y si la familia tiene una condición económica muy precaria. Este imperativo de trabajar y aportar económicamente al hogar se interpone en los planes de estudio de los hombres: *“viendo la situación económica de mi familia, me puse a trabajar, pensé en estudiar, pero cosas de la vida pasan, y no se pudo”* (hombre joven de Pachacutec citado en Balarín, 2016)

**Los jóvenes que provienen de hogares con bajo rendimiento educativo son vulnerables a la deserción escolar.** Los análisis econométricos realizados para este informe muestran que los jóvenes que viven en hogares en los que otros miembros ya desertaron previamente o en los que hay jóvenes que han repetido año escolar o jóvenes con enfermedades crónicas, tienen un mayor riesgo de desertar de la escuela. Por otro lado, la desigualdad de género aún afecta la permanencia escolar de adolescentes. Las jóvenes tienen en general mayor probabilidad de desertar de la escuela; esta probabilidad se incrementa aún más al ser madre adolescente. Además, los cambios en la prosperidad de los hogares afectan negativamente la permanencia escolar de las jóvenes más que la de los jóvenes (Ilahi, 2001). Las niñas y adolescentes tienden a adaptar más su distribución de tiempo a la educación, el trabajo doméstico y el trabajo remunerado cuando un miembro de hogar está enfermo o cuando cambia la situación laboral de las mujeres adultas en el hogar.

### *1.2.2. Nivel de educación*

**Junto con el acceso a la educación, el nivel educativo de los jóvenes peruanos mejoró, pero persisten importantes brechas.** En 2014 cuatro de cada cinco jóvenes del Perú entre 20 y 29 años de edad tenían un diploma de escuela secundaria o superior, aumentando las cifras de 2004 que eran tres de cada cinco (véase Gráfico 1.4). Las mujeres jóvenes mejoraron mucho su nivel educativo: de 2004 a 2014 la proporción de mujeres jóvenes con solo un diploma de educación primaria o inferior se redujo a la mitad (de 27.1% a 12.5%) pero sigue por encima de la proporción de hombres jóvenes. Además, en 2014 casi la mitad de las mujeres jóvenes tenían un diploma de educación superior (47.0%), lo cual excedía significativamente la proporción de hombres jóvenes (35.4%). Por otra parte, los jóvenes de lengua materna indígena y en pobreza (extrema) vivieron algunas mejoras, pero quedaron detrás de sus pares de lengua materna castellana y que no están en pobreza. En 2004, el nivel educativo de casi siete en cada diez jóvenes de lengua materna indígena era de secundaria incompleta o menor; en 2014 esta tendencia se invirtió con casi siete de cada diez jóvenes de lengua materna indígena tenían un diploma de educación secundaria o superior. En especial, la proporción de jóvenes indígenas con un diploma de educación superior aumentó significativamente. Esta mejora, sin embargo, contribuyó poco a cerrar de manera rotunda la brecha con sus homólogos hispanohablantes la cual se mantiene en cerca de 20 puntos porcentuales. Las fuertes diferencias en el nivel de educación en función de la situación de pobreza también persisten: en 2014 más jóvenes en pobreza (extrema) obtuvieron un diploma de escuela secundaria, pero los avances se estancaron en la educación superior y la gran brecha con sus homólogos no en pobreza no pudo cerrarse.

**Gráfico 1.4. Nivel de logro educativo, 2004 y 2014**  
(jóvenes entre 20 y 29 años de edad)



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2004 y 2014 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

**Los jóvenes urbano-marginales ven la educación superior como herramienta para su avance.** A pesar del bajo porcentaje de jóvenes en pobreza (extrema) con educación superior, la mayoría de los jóvenes entrevistados comparten el deseo de seguir estudios superiores. La principal barrera para acceder a estudios superiores es la falta de recursos económicos: “*Si tienes las oportunidades, ¿quién no va a querer estudiar? Todos quieren, queremos*” (joven varón de San Juan de Lurigancho, citado en Balarín, 2016). Ellos plantean una clara asociación entre la educación superior y el progreso personal y económico. El “ser profesional” es un ideal compartido. Las mujeres aspiran a una buena educación y a un trabajo pero también a tener mayor flexibilidad, reconociendo que son ellas quienes llevan la carga de las tareas domésticas y del cuidado de la familia. Todos los jóvenes urbano-marginales entrevistados reconocen que la transición hacia la educación superior es difícil y que para poder alcanzar sus metas deben enfrentar diversos obstáculos. La mayoría de participantes considera, además, que la educación universitaria es mejor que la educación superior técnica.

**La calidad de la educación peruana no pudo seguir el ritmo de la expansión de la oferta educativa.** Aunque el puntaje promedio obtenido en el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) sigue estando por debajo de los demás países de la región, se identificó una mejora, sobre todo en el área de matemáticas (OECD, 2016). La diferencia del desempeño escolar desde el punto de vista de género es menor, en comparación con las grandes diferencias por ámbito geográfico, gestión escolar (público o privado) o nivel de ingreso (véase el Capítulo 3). La brecha del nivel de ingreso en el desempeño escolar es alarmante y ofrece perspectivas negativas para la movilidad intergeneracional y la cohesión social (OECD, 2014).

**En años recientes, la calidad de la educación superior ha sido materia de un intenso debate público en el país.** Este debate llevó a la promulgación de una nueva Ley Universitaria (2014) y a la creación de una Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU). El debate y las medidas aprobadas se deben a que en las dos décadas pasadas la expansión de la oferta de educación superior y masificación del acceso se han dado a expensas de la calidad. El deterioro de la educación superior en el Perú tiene larga historia, la proliferación de una oferta de educación superior de calidad dudosa se inició con la promulgación del Decreto Legislativo 882 de Promoción de la Inversión Privada en Educación (1997), que ofreció incentivos tributarios a la inversión educativa y permitió que esta pudiera operar con fines de lucro. Luego de la promulgación, la oferta de educación superior creció exponencialmente, sobre todo la oferta privada (Díaz, 2009, p. 115). Esto refleja a su vez una tendencia regional hacia el incremento de la oferta de educación



superior que, en la mayoría de casos, no ha estado acompañada de medidas que garanticen estándares mínimos de calidad (Dias *et al.*, 2011).

**Los jóvenes urbano-marginales parecen no preocuparse por la calidad de la educación.** La educación fue un tema de gran importancia en las discusiones con grupos focales de jóvenes urbano marginales. Sorprendentemente, en las discusiones la calidad de la oferta educativa (superior) es un tema ausente de las reflexiones de estos jóvenes. Para la mayoría, la principal preocupación con respecto a la educación superior sigue siendo el acceso. Si bien perciben que en la actualidad hay más oportunidades en cuanto a la oferta de universidades e institutos técnicos, muchos jóvenes urbano-marginales no cuentan con los recursos económicos y con el apoyo familiar necesario para continuar sus estudios. Sin embargo, los jóvenes con un nivel socioeconómico medio y alto sí se preocupan por la calidad de la educación y la desconexión que existe entre la formación (superior) y las demandas del mundo laboral.

### 1.3. Panorama del empleo

**El empleo es muy importante para la juventud en el Perú, y una dimensión en la cual existen grandes desafíos.** El desafío principal concierne al acceso al empleo, en particular al empleo de calidad. Los jóvenes urbano marginales entrevistados para este informe coinciden en que la oferta laboral ha aumentado en los últimos años y sobre todo en comparación con lo que fue la experiencia de sus padres. Hay, sin embargo, diferencias importantes en el dinamismo económico de los diferentes distritos del estudio (y en el país en general). Los factores determinantes son la cercanía y facilidad de acceso a las zonas productivas y comerciales. En consecuencia, las percepciones sobre el mercado laboral y el acceso a los puestos de trabajo están influenciadas por las economías locales.

**En el Perú 15.2% de los jóvenes no estudian, ni trabajan; una de las tasas más bajas en la región** (OECD/CAF/ECLAC, 2016). Un joven que no trabaja, ni está matriculado en el sistema educativo, ni asiste a un programa de estudios de corto plazo es considerado un *nini*. El porcentaje de jóvenes que *ni* estudian, *ni* trabajan (*nini*) es utilizado con frecuencia para captar la subutilización de la mano de obra juvenil, especialmente cuando se combina con la tasa de subempleo. Ser *nini* es un fenómeno predominante entre las mujeres, los más jóvenes, los menos educados, los de mayor pobreza y los hispanohablantes (véase Cuadro 1.4). La alta tasa de *ninis* entre los jóvenes se explica por el alto número de ellas que trabajan de forma no remunerada en sus casas llevando a cabo tareas domésticas y el cuidado de niños y familiares. La tasa de *nini* se mantuvo relativamente estable en años recientes, 16.5% en 2004 y 15.3% en 2014. Comparando la tasa para los diferentes grupos poblacionales en 2004 y 2014, se nota una concentración de estos en los grupos tradicionalmente desfavorecidos (véase el Cuadro 1.4): la tasa de *nini* entre los menos educados y en pobreza (extrema) incrementó entre 2004 y 2014.



**Cuadro 1.4. Tasa de jóvenes ni en educación ni en empleo, 2004 y 2014**  
(porcentaje de jóvenes entre 15 y 29 años de edad)

	2004	2014
Total	16.5	15.3
Sexo		
Mujeres	23.4	20.8
Hombres	9.9	9.9
Grupo etario		
15-19	14.1	13.0
20-24	18.9	16.6
25-29	17.5	17.1
Nivel educativo		
Primaria incompleta	21.1	30.2
Primaria	20.8	22.2
Secundaria incompleta	13.7	12.4
Secundaria	19.0	19.0
Superior	13.3	10.9
Nivel de pobreza		
Pobre extremo	16.1	19.8
Pobre	19.6	20.4
No pobre	13.8	14.1
Lengua materna		
Castellano	13.6	15.8
Indígena	10.4	9.9

*Fuente:* Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2004 y 2014 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

**La educación es un factor importante que puede prevenir el fenómeno *nini*.** Estudios econométricos realizados para este informe comprueban que los jóvenes que cuentan con una educación secundaria o superior (o están inscritos en la universidad) reducen considerablemente la probabilidad de ser *ninis*. El nivel educativo del jefe del hogar es igualmente importante; jóvenes que viven en hogares en los que el jefe o la jefa completaron la educación secundaria tienen menos probabilidades de ser *ninis*. En América Latina y el Caribe un camino común para convertirse en *nini* es abandonar la escuela por un trabajo informal y luego quedarse desempleado (de Hoyos, Rogers y Székely, 2016).

**Las jóvenes están más expuestas al riesgo de convertirse en *ninis*.** Los análisis econométricos mostraron igualmente que las jóvenes tienen una elevada probabilidad de ser *nini*. En muchos de los casos las jóvenes *nini* se ocupan de las tareas domésticas y del cuidado de sus propios hijos, los hijos de familiares o sus hermanos menores. Los análisis econométricos confirman que la presencia de niños menores de cinco años en el hogar incrementa de manera significativa la probabilidad de ser *nini*. El riesgo de ser *nini* aumenta particularmente para las mujeres casadas o en unión y las jóvenes madres (Málaga, Oré y Tavera, 2014).

Similar a otros países, los *ninis* son principalmente de jóvenes inactivos que no estudian. La tasa de *ninis* fue 12.5% en 2014, superior a la tasa de jóvenes desempleados que no estudian de 2.8% en 2014 (Cuadro 1.5). El porcentaje de los jóvenes inactivos que no estudian se incrementó de 11.3% en 2004 a 12.5% en 2014. La tasa de jóvenes desempleados que no estudian disminuyó de 5.1% en 2004 a 2.8% en 2014.

**Cuadro 1.5. Proporción de jóvenes desempleados e inactivos que no estudian**  
(porcentaje de jóvenes entre 15 y 29 años de edad)

	2004	2014
Jóvenes desempleados que no estudian (15-29)	5.1	2.8
Jóvenes inactivos que no estudian (15-29)	11.3	12.5

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2004 y 2014 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

**En términos generales, los jóvenes peruanos tuvieron una mejora en su categoría ocupacional.** En general, la categoría ocupacional de empleados asalariados se considera mejor que la de trabajadores familiares no remunerados. El cambio en la distribución de la población joven con empleo, según categoría ocupacional entre 2004 y 2014, permite insinuar que los jóvenes tuvieron una mejora en su categoría ocupacional. En 2014, la mayoría de los jóvenes eran empleados asalariados (28.5%), seguidos por trabajadores familiares no remunerados (24.4%) y miembros de cooperativas productivas (24.2%) (Cuadro 1.6).<sup>2</sup> Esta distribución se revirtió desde 2004, año en el que la principal categoría era la de trabajadores familiares no remunerados (31.3%), esta categoría y la de trabajadores domésticos disminuyeron de manera considerable.<sup>3</sup>

**Cuadro 1.6. Empleo juvenil por categoría ocupacional, 2004 y 2014**  
(porcentaje de jóvenes entre 15 y 29 años de edad)

Empleo de jóvenes por situación laboral	2004	2014
Empleador	1.9	1.2
Trabajador por cuenta propia	18.4	18.6
Empleado	19.2	28.5
Miembro de cooperativas de productores	22.3	24.2
Trabajador familiar contribuyente	31.3	24.4
Trabajador doméstico	6.1	2.3
Otro	0.9	0.9

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2004 y 2014 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

**El tipo de trabajo varía de acuerdo con el género.** Los jóvenes están más dedicados a trabajos físicos. Las jóvenes se orientan más hacia trabajos en el área de servicios, 61.5%, en comparación con 42.6% de los jóvenes hombres (ILO, 2016). Las mujeres suelen dedicarse a trabajos que requieren de habilidades menores, con frecuencia en áreas sumamente feminizadas que tienden a ser menos valoradas socialmente y cuyo resultado son salarios bajos (Aedo y Walker, 2012). En el caso de las jóvenes entrevistadas para el estudio, trabajaban principalmente en puestos de ventas (en empresas, mercados o en venta ambulante), atención al cliente (sobre todo en *call centers*), en el cuidado doméstico y en enfermería. Si bien se trata de trabajos no muy bien remunerados, sí son atractivos porque las condiciones son razonables (en términos de horas, de lo difícil del trabajo) y les permite combinarlos con sus responsabilidades domésticas.

### 1.3.1. Calidad del empleo

Los jóvenes urbano-marginales y los trabajadores en general, están expuestos a condiciones de inseguridad laboral, en particular en lo que se refiere a la falta de trabajos estables de largo plazo. Los jóvenes entrevistados perciben que casi toda la oferta de trabajo disponible es para personas de entre 18 y 35 años de edad. Si bien esto resulta beneficioso para ellos en el momento, reconocen que es un peligro para su futuro. Muchos de los jóvenes piensan incluso que a los 35 años no tendrán un trabajo

que les asegure una mínima estabilidad y continuidad y estarán expuestos a aceptar empleos precarios. Esta idea surge probablemente de la situación de precariedad laboral de sus padres, quienes se encuentran ante un contexto que prioriza la fuerza laboral juvenil. Pero lo cierto es que, según las reflexiones de los participantes, la trayectoria laboral está claramente influenciada por las credenciales académicas; y los jóvenes que, como ellos, no pueden acceder a la educación superior, sobre todo por falta de recursos económicos, tenderán a verse atrapados en una trayectoria de empleo precario.

**Cuadro 1.7. Tasa de empleo informal, 2014**  
(porcentaje de jóvenes entre 15 y 29 años de edad)

Grupo poblacional	
Total	82.0
Sexo	
Mujeres	83.5
Hombres	80.8
Ámbito	
Rural	97.2
Urbano	76.1
Grupo etario	
15-19	97.7
20-24	81.1
25-29	68.3
Nivel educativo	
Primaria incompleta	98.3
Primaria	97.2
Secundaria incompleta	97.0
Secundaria	83.9
Superior	65.2
Nivel de pobreza	
Pobre extremo	99.8
Pobre	94.0
No pobre	78.4
Lengua materna	
Castellano	79.9
Indígena	95.1

*Fuente:* Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2014 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

### **La informalidad es uno de los principales desafíos del mercado laboral peruano.**

La informalidad se refiere a la actividad económica informal y al empleo informal. Las actividades económicas informales no están oficialmente reconocidas por el Estado y, por tanto, no se apegan a leyes y no pagan impuestos. Del mismo modo, el empleo informal se refiere a los empleos que no están bajo la protección del derecho laboral y la seguridad social. El Perú tiene una de las tasas de informalidad más altas en Latinoamérica (OECD, 2015). Incluso, la informalidad entre jóvenes de 15 a 29 años (82%) es aún superior a la elevada tasa entre los adultos (69.7%) (Cuadro 1.7). Entre los jóvenes de zonas rurales, de 15 a 19 años, de bajo nivel educativo, en pobreza (extrema), y de lengua materna indígena, se registra una informalidad de casi 100%. Con frecuencia los jóvenes aceptan un trabajo informal viéndolo como peldaño hacia un trabajo formal, sin embargo solo 20.7% de los jóvenes y 17.1% de las jóvenes logran transitar de un empleo informal a un empleo formal (OECD/CAF/ECLAC, 2016). Por lo general, la informalidad es involuntaria (por falta de alternativas) e implica una calidad y condiciones de trabajo bajas, dejando a muchos trabajadores en

situaciones vulnerables. Más allá de las desventajas personales de la informalidad, el Estado también se ve afectado por ella ya que se limita su capacidad de proporcionar servicios públicos demandados por los jóvenes (como educación, salud, seguridad, seguridad social e infraestructura) a causa de la baja recaudación fiscal. Junto con una estructura económica que no genera suficientes oportunidades formales de trabajo, los costos y las barreras relacionados con la formalidad y los bajos niveles de productividad y habilidades son impulsores relevantes de la informalidad (para mayor información sobre la informalidad en el Perú, véase OECD, 2016).

**Cuadro 1.8. Tasa de jóvenes con salarios inferiores a la media mensual de los jóvenes, 2004 y 2014**

(porcentaje de jóvenes entre 15 y 29 años de edad)

Grupo poblacional	2004	2014
Total	64.2	57.2
Sexo		
Mujeres	71.0	63.7
Hombres	60.1	52.7
Ámbito		
Rural	81.0	81.4
Urbano	57.2	52.2
Grupo etario		
15-19	88.6	86.4
20-24	65.0	57.0
25-29	42.5	39.5
Nivel educativo		
Primaria incompleta	88.7	83.5
Primaria	81.3	82.7
Secundaria incompleta	78.8	77.1
Secundaria	62.7	60.9
Superior	41.0	43.0
Nivel de pobreza		
Pobre extremo	93.8	97.8
Pobre	74.1	76.4
No pobre	51.1	53.7
Lengua materna		
Castellano	61.2	55.3
Indígena	78.1	76.0

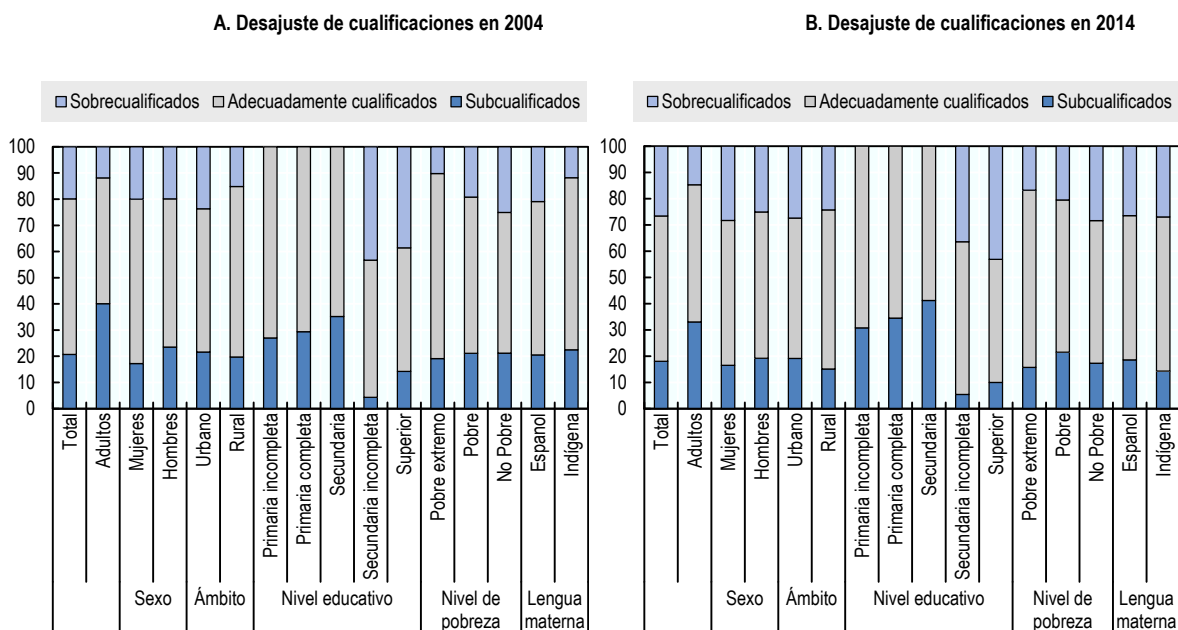
*Fuente:* Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2004 y 2014 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

**La calidad del empleo también puede ser medida mediante el salario.** La proporción de jóvenes con empleo que ganan menos que el salario medio puede usarse de referencia para medir la calidad. La tasa de jóvenes (15-29 años) con salario inferior a la media ha mejorado, de 64.2% en 2004 a 57.2% en 2014 (véase el Cuadro 1.8). Entre 2004 y 2014 casi todos los grupos poblacionales analizados vieron (ligeras) mejoras en la tasa de jóvenes con salarios inferiores a la media, salvo los jóvenes de zonas rurales y en pobreza (extrema). Una proporción más alta de la población femenina está mal remunerada en comparación con los jóvenes hombres. Sin embargo, para ambos esta tasa ha disminuido durante la última década. Las zonas rurales tienen una proporción significativamente mayor de jóvenes mal remunerados. Más de 80% de jóvenes con educación primaria o inferior tienen un salario inferior a la media. Al desglosar por el idioma materno, se aprecia que los jóvenes hispanohablantes tienen tasas más bajas que la población indígena juvenil. La población adulta ha tenido una tendencia inversa, durante los últimos diez años la proporción de adultos con salarios

inferiores a la media ha aumentado en cerca de 5 puntos porcentuales; en 2014 la tasa de adultos hasta con salarios inferiores a la media fue mayor que la de los jóvenes.

**Otro indicador importante de la calidad del empleo es la tasa de jóvenes empleados con desajuste de cualificaciones.** La tasa de jóvenes empleados con desajuste de cualificaciones mide el porcentaje de jóvenes trabajadores cuyo nivel de logro educativo no coincide con las categorías de aptitudes ocupacionales de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO). En los últimos diez años, la tasa de desajuste de cualificaciones de los jóvenes ha aumentado de 40.7% a 44.5% (véase Gráfico 1.5). Esta tasa es menor que la de adultos, aunque la tasa de adultos ha disminuido. Los jóvenes tuvieron una tasa de desajuste más alta que las jóvenes en 2004. Sin embargo para 2014 la tasa de mujeres aumentó significativamente, igualando la tasa de los hombres. Los jóvenes urbanos, educados, sin pobreza e hispanohablantes tienen tasas de desajuste de cualificaciones comparativamente más altas. Esto se podría explicar analizando por separado los desajustes según la sobrecualificación y subcualificación. En el caso de los jóvenes urbanos, educados, sin pobreza e hispanohablantes, tienden a estar sobrecualificados para los trabajos que efectúan. Estos jóvenes no encuentran un empleo que corresponda a su nivel de logro educativo y aceptan trabajos inferiores a sus cualificaciones. En general, la tasa de jóvenes que están sobrecualificados para su trabajo ha aumentado significativamente durante el decenio estudiado. Este incremento de 19.9% en 2004 a 26.6% 2014 no es de sorprender al recordar el aumento del nivel académico registrado durante este periodo. La brecha entre las tasas de mujeres y hombres se ha ampliado, en tanto que en 2004 la tasa fue casi idéntica y alrededor de 20%. En 2014 ambos aumentaron, pero la tasa de mujeres en mayor proporción que la de hombres. Además, el mejor acceso a la educación en áreas rurales para jóvenes en pobreza (extrema) e indígenas se traduce en un fuerte incremento en la tasa de sobrecualificados para estos grupos. Por el contrario, en términos de tasas de subcualificación, se observa una tendencia opuesta.

**Gráfico 1.5. Tasa de desajuste de cualificaciones, 2004 y 2014**  
(porcentaje de jóvenes entre 15 y 29 años de edad)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares ENAHO 2004 y 2014 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

**Los empleos de los jóvenes urbano marginales son principalmente informales y de baja remuneración.** La mayoría de los jóvenes urbanos marginales entrevistados

realizan o han realizado trabajos informales, es decir, trabajos precarios sin beneficios laborales ni pagos adecuados, y con frecuencia esporádicos. Solo algunos han tenido trabajos formales pero por periodos cortos. Según los jóvenes, ellos tienen más posibilidades de obtener trabajo en el mercado laboral informal ya que en sus zonas de residencia este es el tipo de trabajo que abunda. En consecuencia, durante las entrevistas gran parte de la reflexión sobre el tema del empleo giró en torno a sus ideas sobre la calidad del empleo.

**Gran parte de los jóvenes entrevistados tienen trabajos que definen como malos.** En general, la idea del “mal trabajo” giró en torno a trabajos que no son justos en cuestión de horarios, salarios, trato y beneficios. Otros factores relacionados con un mal trabajo son la explotación, los espacios precarios, la distancia y el tiempo de llegada. Debido a su sector de actividad, muchos jóvenes incluyeron los riesgos para la salud como un signo de un mal trabajo. Las jóvenes ven el trabajo de “servicio” y empleada doméstica como un mal trabajo. Varias jóvenes reportaron experiencias, propias o ajenas, de discriminación o de abuso en este tipo de trabajos. En general, los jóvenes urbano-marginales consideraban que los mejores trabajos estaban “afuera” de sus distritos. La mala calidad de los trabajos a los que tienen acceso se debe, en gran medida, a que estos son informales.

**Cuadro 1.9. Características de un buen y de un mal trabajo**

	Características de un buen trabajo	Características de un mal trabajo
Caracterización común por hombres y mujeres	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buen trato y clima laboral</li> <li>• Buena y puntual remuneración</li> <li>• Formalidad</li> <li>• Beneficios (seguro social, seguro de vida, compensación por tiempo de servicios)</li> <li>• Reconocer feriados</li> <li>• Incentivos y desarrollo personal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mal trato y clima laboral (insultos, gritos)</li> <li>• Explotación</li> <li>• Problemas con los sueldos (pago impuntual, sueldos bajos)</li> <li>• Falta de beneficios</li> <li>• Problemas con el horario (turno rotativo, no estables, horas excesivas de trabajo, horas extras sin pago)</li> </ul>
Caracterización específica por hombres	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrato estable (de 3 a 6 meses)</li> <li>• Horario flexible y adecuado (horas extras pagadas)</li> <li>• Tiempo compartido para estudiar</li> <li>• Cercanía del hogar</li> <li>• Ser su propio jefe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riesgo para la salud</li> <li>• No pagan utilidades</li> <li>• Informal</li> <li>• No pagan capacitaciones</li> </ul>
Caracterización específica por mujeres	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Horarios accesibles y estables</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abuso de la necesidad de las jóvenes</li> <li>• Ser “service”</li> <li>• Trabajo cama adentro (empleada doméstica)</li> <li>• Discriminación por origen/proveniencia</li> </ul>

*Fuente:* Discusiones de grupos focales en San Juan de Luriganco y Pachacutec.

**Los jóvenes definen un buen trabajo como lo opuesto a sus experiencias laborales.** Según los jóvenes urbano marginales un buen trabajo se define por un pago justo y un horario (y número de horas) razonable (véase el Cuadro 1.9). Del mismo modo, resaltaron la importancia de los beneficios laborales (el seguro médico, la compensación por tiempo de servicios,<sup>4</sup> entre otros), así como de un buen trato, sobre todo por parte de los jefes. Los jóvenes consideran que los trabajos en grandes empresas privadas son los mejores, ya que están más reguladas para brindar un salario y horas de trabajo justas, así como beneficios de vacaciones y de salud. Pero estos trabajos son, a su vez, los más difíciles de conseguir, en especial para quienes no tienen algún tipo de educación superior. A diferencia de las mujeres, para los hombres un buen trabajo también implica un fácil acceso, cercanía del trabajo y contar con un contrato estable de varios meses. Los jóvenes también aprecian la compatibilidad del trabajo con los estudios (tanto en horas como en ingresos), tema de importancia para las jóvenes. Para ellas, un negocio propio sería un trabajo ideal porque permitiría balancear las horas de trabajo con los ingresos. Los jóvenes tienen mayor

responsabilidad en la contribución económica al hogar (ya sea el propio o el de sus padres), lo que les resta posibilidades de acceder a los estudios.

#### 1.4. Salud

**A menudo, la juventud es el retrato del emblema mismo de salud, sin embargo, también enfrentan riesgos.** Un problema de salud puede tener consecuencias catastróficas y determinantes en su proceso de transición hacia la vida adulta, especialmente en el caso de jóvenes de bajos recursos económicos. Los jóvenes urbano-marginales entrevistados consideran que un problema de salud propio o de sus padres o hijos sería una barrera que podría truncar sus trayectorias. Tal fue el caso de una joven entrevistada de 19 años que contaba con el apoyo de su madre para el cuidado de su hija de 8 meses, pero tuvo que dejar el trabajo cuando su madre enfermó. La situación de vulnerabilidad de estos jóvenes entrevistados es notoria, pues cuando alguno de los elementos con los que cuentan falla, sus trayectorias se ven completamente alteradas

Esta sección ofrece un panorama de indicadores básicos de salud para las jóvenes con base en la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), la cual no cubre la población masculina. Los indicadores sugieren un deterioro de la salud de las jóvenes peruanas en la última década. Esto es particularmente cierto para los grupos tradicionalmente favorecidos (mujeres jóvenes de quintiles superiores y nivel educativo alto), en tanto que los grupos tradicionalmente vulnerables (jóvenes en pobreza, con bajos logros educativos o indígenas) experimentaron algunas mejoras en muchos indicadores de salud.

**Cuadro 1.10. Tasa de jóvenes mujeres con enfermedades de transmisión sexual (ETS)**  
(porcentaje de jóvenes entre 15 y 29 años de edad)

	2004	2014
Total	0.2	0.5
Ámbito		
Rural	0.0	0.3
Urbano	0.3	0.6
Nivel educativo		
Primaria incompleta	0.0	0.2
Primaria completa	0.0	0.4
Secundaria incompleta	0.1	0.4
Secundaria completa	0.5	0.6
Superior	0.2	0.6
Quintil de ingreso		
1	0.1	0.0
2	0.0	0.9
3	0.1	0.4
4	0.2	0.4
5	0.5	0.8

*Nota:* Las mujeres que tuvieron al menos una ETS en el último año.

*Fuente:* Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), 2004 y 2014 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

**La prevalencia de las enfermedades de transmisión sexual (ETS) es baja entre las jóvenes.** A pesar de esto, en las mujeres jóvenes del Perú se registró un aumento en la prevalencia de ETS de 0.2% en 2004 a 0.5% en 2014, lo que representa un riesgo potencial para el bienestar de la juventud.<sup>5</sup> Las ETS son especialmente un fenómeno urbano (0.6% frente a 0.3% en las zonas rurales) y entre las jóvenes con más estudios (0.6% para las mujeres con estudios secundarios o superiores). Mientras que en 2004



las ETS ocurrieron principalmente entre los quintiles más ricos, la prevalencia se extendió entre los diferentes grupos de ingresos en 2014 (véase el Cuadro 1.10). La propagación de las ETS —aunque sea a un nivel bajo— exige revisar los servicios y la educación en materia de salud sexual y reproductiva ofrecidos a los jóvenes.

**El número de adolescentes que dieron a luz aumentó en la última década.** De 2004 a 2014, el número de nacimientos para mujeres de 15 a 19 años de edad aumentó de 44 a 52 en cada 1 000 mujeres de ese grupo etario (véase el Cuadro 1.11). Este número sigue siendo bajo en comparación con el promedio latinoamericano (World Development Indicators), pero su incremento destaca una tendencia negativa. El embarazo adolescente es particularmente alto entre las jóvenes de lengua materna indígena, rurales, en pobreza y con menor logro educativo. Sin embargo, vale la pena resaltar que el número de embarazos aumentó entre las adolescentes urbanas e hispanohablantes, así como en las mujeres con título de educación secundaria y superior.

**Cuadro 1.11. Tasa de natalidad para mujeres de 15 a 19 años**  
(por cada 1 000 mujeres de ese grupo etario)

	2004	2014
Total	44	54
Ámbito		
Rural	41	42
Urbano	10	17
Nivel educativo		
Primaria incompleta	55	24
Primaria completa	43	47
Secundaria incompleta	25	38
Secundaria completa	11	20
Superior	2	4
Quintil de ingreso		
1	54	44
2	26	34
3	14	25
4	18	10
5		14
Lengua materna		
Castellano	16	23
Indígena	78	32

*Fuente:* Encuesta Demográfica y de Salud Familiar, ENDES, 2004 y 2014 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

**El embarazo y la maternidad adolescente tienen consecuencias de largo plazo para el bienestar de las jóvenes.** Ser madre adolescente representa una barrera para acumular capital humano y, por tanto, complica obtener un empleo formal de calidad (Alcázar y Lovaton, 2006). Las madres adolescentes tienden a no concluir su educación secundaria y limitarse a las tareas domésticas y el cuidado de los niños (INEI, 2000). Además, las consecuencias educativas y laborales de la maternidad adolescente se traducen en ingresos inferiores.

**Muchos jóvenes urbano-marginales entrevistados asumen con gran naturalidad la idea de formar una familia a una edad temprana, aun reconociendo los desafíos que con el tiempo esto pueda propiciar.** En particular los jóvenes entrevistados, con menores posibilidades de acceder a una educación superior y encontrar un trabajo, ven el tener hijos a una edad temprana como algo natural. Por el contrario, varios de los jóvenes entrevistados con más posibilidades de seguir



estudiando y conseguir un buen trabajo, sí veían la maternidad o paternidad temprana como un obstáculo. No obstante, la mayoría no tenía una visión negativa de la paternidad temprana. Si bien las mujeres no consideran explícitamente que sus hijos sean una barrera para sus transiciones hacia la educación superior y el trabajo, en la práctica, terminan siéndolo. Esto, sobre todo, por dos razones: (i) el tema económico y la dificultad de conciliar los nuevos gastos destinados a los hijos y los gastos propios para la educación y (ii) el cuidado de los hijos, usualmente relegado a las mujeres, quienes encuentran difícil conciliar el estudio y el trabajo mientras cuidan a los hijos. Así, las mujeres que tuvieron hijos a edad temprana, no desean tener más hijos en un futuro cercano, argumentando que quieren obtener un buen trabajo para brindarles a sus hijos las mejores oportunidades y asegurarse en caso de que terminen siendo madres solteras (véase la discusión grupal a continuación). Las mujeres mencionaron que ahora son más cuidadosas con respecto a su vida sexual de lo que fueron antes de quedar embarazadas.

*M: Todos quieren tener dos o tres hijos, pero si yo quiero, quiero primero una profesión, eso es lo que estoy enfocada [...] ante todo para tener seguro a mi hijo...*

*M: Para darle lo mejor.*

*M: ...porque yo con mi hijo no le pude dar todo y me dolió bastante. Y ya con la segunda, ya no va a pasar eso.*

*M: Todo el mundo quiere su profesional, quiere trabajo.*

*M: Porque no voy a depender de ninguna persona, más que nada de los hombres, porque no es confiable, porque tú estás con una persona, pero uno nunca sabe, por más que pasen diez años de convivencia, uno nunca sabe qué se pueda apartar.*

(Discusión grupal 1 – Pachacutec citado en Balarín, 2016)

### **Las políticas educativas, campañas informativas, de apoyo y orientación a grupos vulnerables pueden contribuir a reducir la tasa de maternidad adolescente.**

Posponer la maternidad puede beneficiar el desarrollo y la transición hacia la adultez de las jóvenes peruanas. Los análisis econométricos realizados para este informe comprueban la fuerte relación entre la maternidad adolescente y el nivel educativo, la edad de los padres de la adolescente, el área de residencia, la edad de la primera actividad sexual así como el uso de preservativos. Por un lado, contar con un nivel educativo elevado reduce significativamente la probabilidad de ser madre adolescente; mantener a las jóvenes en el sistema educativo también reduce consecuentemente la tasa de maternidad adolescente. Fomentar la educación sexual y salud reproductiva es igualmente importante, ya que iniciar la actividad sexual con menos de 15 años de edad y no usar un preservativo en el primer encuentro sexual incrementa significativamente la probabilidad de ser madre adolescente. Además las políticas públicas se deberían enfocar en las zonas rurales y en adolescentes con padres jóvenes, ya que en ambos casos la probabilidad de volverse madre adolescente es significativa. En otros casos la vida en situación de pobreza o en la selva están relacionados con maternidad adolescente (Alcázar y Lovatón, 2006).

## **1.5. El bienestar más allá de la educación, el empleo y la salud**

**El bienestar de los jóvenes va más allá de los aspectos educativos, laborales, y de salud.** Sentirse parte de la sociedad depende en gran medida de percepciones subjetivas y de otros indicadores “blandos”. Por tanto, las políticas públicas no solo deben enfocarse en parámetros objetivos del bienestar, sino también en los subjetivos. El bienestar subjetivo, la participación cívica, el capital social y la noción de vivir en seguridad son vehículos importantes para que los jóvenes desplieguen sus vidas plenamente y contribuyan al desarrollo del país.

### 1.5.1. El bienestar subjetivo

**El bienestar subjetivo es una dimensión importante del bienestar de los jóvenes.** Estar satisfecho con su vida, sentimientos y tener un propósito son componentes importantes del bienestar subjetivo. Son importantes, en primer lugar, porque los jóvenes son los mejores jueces de su vida, y en segundo lugar, porque la manera en que los jóvenes evalúan, viven y dan sentido a su vida tiene implicaciones directas en su comportamiento y los resultados subsiguientes (Boarini, Kolev y McGregor, 2014). A pesar de su importancia, con frecuencia se pasa por alto esta dimensión por la carencia de datos. Debido a la falta de una fuente fiable que capte el bienestar subjetivo de toda la juventud peruana respecto de la edad, género o área de residencia, este apartado se enfoca en jóvenes de 17 a 19 años de edad, utilizando la base de datos de Niños del Milenio.<sup>6</sup>

**Pocos adolescentes en el Perú están insatisfechos con su vida.** Según la encuesta, 16.4% de adolescentes entre 17 y 19 años de edad afirma estar insatisfecho con su vida (véase el Cuadro 1.12). La tasa de insatisfacción no difiere según el género, pero sí según el ámbito de residencia, la educación, la situación económica y la lengua materna. La tasa de insatisfacción de jóvenes rurales (20.7%) supera la tasa de jóvenes urbanos (14.4%). Cuanto más educados y más ricos son los adolescentes, menos insatisfechos están. La tasa de insatisfacción entre jóvenes del primero al tercer quintil es comparable, aunque muy superior a la tasa de los quintiles cuatro y cinco; la diferencia en el nivel de insatisfacción entre jóvenes del primero y quinto quintil es de 13.7 puntos porcentuales (22.9% frente a 9.2%). Asimismo, los jóvenes de lengua materna indígena son dos veces más insatisfechos con su vida en comparación con sus pares hispanohablantes. Estas fuertes discrepancias en niveles de insatisfacción son preocupantes y reflejan las privaciones vistas en los otros indicadores de bienestar.

**Cuadro 1.12. Tasa de adolescentes insatisfechos con su vida, 2014**  
(porcentaje de jóvenes entre 17 y 19 años de edad)

Grupo poblacional	
Total	16.4
Ámbito	
Rural	20.7
Urbano	14.4
Nivel educativo	
Menos de primaria	20.0
Primaria completa	18.7
Secundaria completa	15.7
Quintil de ingreso	
1	22.9
2	19.0
3	19.7
4	12.0
5	9.2
Lengua materna	
Castellano	14.5
Indígena	30.4

*Nota:* Los entrevistados podían expresar su grado de satisfacción con su vida en una escala de 1 a 10, donde 1 es completamente insatisfecho y 10 completamente satisfecho. La insatisfacción con la vida se define entre el valor 1 y 4.

*Fuente:* Encuesta Niños del Milenio Ronda 4 (2014).

**Son muy pocos los adolescentes en el Perú que tienen sentimientos negativos.** De los adolescentes entre 17 y 19 años de edad, sólo 12.3% afirma sentirse frecuentemente infeliz, abatido y lloroso al mismo tiempo. Por otro lado, más jóvenes indígenas tienen sentimientos negativos que sus pares hispanohablantes. Además, la

brecha entre géneros es notable: las jóvenes peruanas son tres veces más propensas a tener sentimientos negativos (19.0%) que sus pares masculinos (6.7%). Esta brecha evidencia las dificultades e inseguridades que viven las jóvenes en su adolescencia, que en parte se deben a normas sociales y estereotipos de feminidad dañinos (Plan International, 2015).

**Cuadro 1.13. Tasa de adolescentes con sentimientos negativos, 2014**

(porcentaje de jóvenes entre 17 y 19 años de edad)

Grupo poblacional	
Total	12.3
Sexo	
Mujeres	19.0
Hombres	6.7
Lengua materna	
Castellano	11.5
Indígena	19.2

*Nota:* El indicador de sentimientos negativos mide si la persona entrevistada se siente frecuentemente infeliz, abatida y llorosa al mismo tiempo. Niños del Milenio no pregunta por los sentimientos del día anterior a la entrevista, sino en los últimos meses.

*Fuente:* Encuesta Niños del Milenio Ronda 4 (2014).

**Pocos adolescentes en el Perú carecen de un sentido y propósito en la vida.** Sólo uno en diez adolescentes peruanos (10.7%) afirma no hacer “muchas cosas importantes” en su vida, lo cual puede interpretarse como que no tienen un sentido y propósito en la vida claro (véase el Cuadro 1.14). Además, se observa que no existe una relación entre el nivel de ingresos y el tener un propósito en la vida fijo. En efecto, tanto las personas de bajos niveles económicos como aquellos con mayores ingresos tienen niveles de sentido y propósito en la vida similares. Por el contrario, la relación está presente según los niveles de educación y la lengua materna.

**Cuadro 1.14. Tasa de adolescentes con bajo sentido de propósito en la vida, 2014**

(porcentaje de jóvenes entre 17 y 19 años de edad)

Grupo poblacional	
Total	10.7
Ámbito	
Urbano	12.0
Rural	7.9
Nivel educativo	
Menos de primaria	30.0
Primaria completa	9.9
Secundaria completa	11.1
Quintil de ingreso	
1	10.3
2	9.4
3	14.4
4	10.3
5	8.0
Lengua materna	
Castellano	10.8
Indígena	9.6

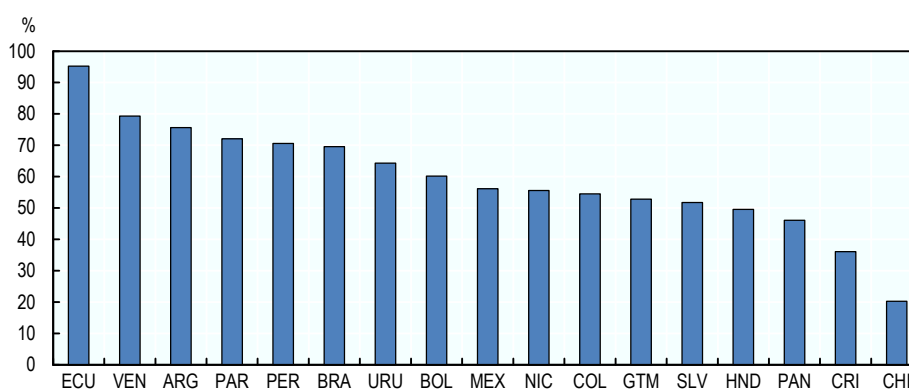
*Fuente:* Encuesta Niños del Milenio Ronda 4 (2014).

### 1.5.2. Participación cívica

**La participación cívica es una herramienta importante para contribuir al entorno inmediato e influir el marco político.** La participación cívica puede realizarse de

varias maneras; las más comunes son la participación formal —vía participación en elecciones o partidos políticos— y la participación informal —vía organizaciones juveniles (véase el Capítulo 4). La cultura de participación informal está poco desarrollada en el Perú; en 2014 solo 6.7% de los jóvenes entre 15 y 29 años de edad confirmaron haber participado en una organización civil en el último mes. En el Perú la participación de jóvenes en las elecciones presidenciales es, con 70.6%, una de las más altas en Latinoamérica (véase Gráfico 1.6). Entre los jóvenes 29.4% no participó en las elecciones; entre otras causas, por no poder votar, porque decidieron abstenerse, o porque no cumplían con los requisitos de edad en el día de la elección. La alta participación en las elecciones se debe también al sufragio obligatorio, y no debe ser entendido como satisfacción con el sistema político e instituciones.

**Gráfico 1.6. Jóvenes en América Latina que declararon haber votado en las últimas elecciones presidenciales, 2013**  
(porcentaje)



*Nota:* Con respecto a este último punto, los jóvenes de entre 16 y 17 años de edad solo fueron incluidos en la muestra para el análisis en los países donde tienen derecho al voto.

*Fuente:* OCDE según tabulaciones especiales de los resultados de las encuestas del Latinobarómetro de 2013, en D. Trucco y H. Ullman (Eds.) (2015), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, CEPAL.

### 1.5.3. Capital social

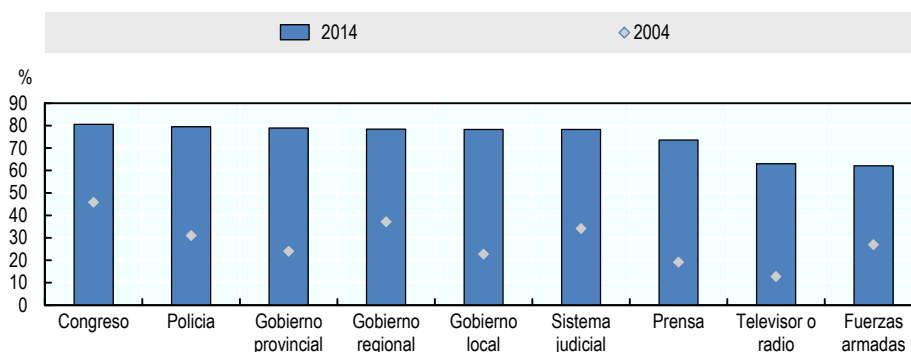
**El capital social es un factor importante para el bienestar de los jóvenes y una exitosa transición hacia la vida adulta.** La definición de capital social varía según los contextos, pero se entiende como las redes, normas, instituciones, valores y opiniones compartidas por un grupo. En contextos vulnerables el elemento principal del capital social son las redes —propias o construidas—, que pueden facilitar el acceso de los jóvenes a distintos espacios valiosos para ellos. El capital social cumple una función crucial en el acceso a información pertinente y adecuada para navegar por estos espacios y desarrollar transiciones positivas. Las redes locales resultan vitales en contextos de precariedad, ya que funcionan como redes de soporte y cuidado (MacDonald, 2005). El estudio cualitativo con jóvenes urbano marginales mostró claramente las diferencias entre quienes tienen familiares en su barrio y los que se encuentran más aislados. Esta diferencia es mucho más notoria en el caso de las mujeres quienes, si no cuentan con familiares en la zona, dependen mucho más de su pareja para el cuidado de los hijos y para su propia socialización. Es el caso de Rita, una de las jóvenes que participó en el estudio, quien migró a Lima a los 13 años y tuvo a su primer hijo (de tres) a los 17 años, ya que no cuenta con ningún apoyo para el cuidado de sus tres hijos y se dedica exclusivamente a ellos. Otro hallazgo interesante es que las redes familiares fuera de las zonas marginales son utilizadas por los padres como estrategia para alejar a los hijos, especialmente jóvenes hombres, de las “malas juntas” mandándolos a vivir con los tíos o los abuelos en otros distritos, incluso a

mitad de los estudios (Balarín, 2016). Este caso se ha repetido en varios de los jóvenes entrevistados de ambos distritos, quienes mencionaron que este cambio de espacio fue crucial para que no se fueran por el “mal camino”.

**El capital social y las “conexiones” son considerados elementos clave para navegar con éxito por el mundo laboral.** Sin estas redes muchas de las metas de los jóvenes (vulnerables) —como el acceso a la educación superior o a un empleo de calidad— quedarían inalcanzables (Valcárcel, 2008). El trabajo cualitativo con jóvenes urbano marginales identifica el papel crucial de la familia y los contactos en el acceso al mercado laboral. Los jóvenes urbano marginales entrevistados consideran la “vara” (argot peruano para las “conexiones”) fundamental para acceder tanto a trabajos, especialmente a empresas privadas grandes (consideradas como la mejor opción), como para acceder a programas de inserción laboral gestionados por las municipalidades: “*Tienen su propia gente, se buscan entre ellos mismos*” (Discusión grupal con hombres, San Juan de Lurigancho citado en Balarín, 2016). Así, los contactos tanto en empresas como en negocios familiares son fundamentales para que los jóvenes encuentren trabajos con mejores condiciones, mejor sueldo o con mayor flexibilidad, que les permitan estudiar o cumplir con sus responsabilidades domésticas.

**Los jóvenes peruanos muestran poca confianza en sus instituciones.** El capital social no es solo importante para el bienestar individual, sino también para el porvenir de la sociedad en general. Las instituciones democráticas dependen de la confianza que los ciudadanos depositan en ellas. Por eso la confianza o desconfianza en las instituciones es un indicador importante que debe ser monitoreado. El nivel de desconfianza de los jóvenes peruanos en sus instituciones supera la media latinoamericana (OECD/CAF/ECLAC, 2016). Este alto grado de desconfianza en el Congreso, gobierno, sistema jurídico, policía, militares y medios se refleja también en el bajo porcentaje de jóvenes que consideran a la democracia como la mejor forma de gobierno y puede traducirse en tendencias poco democráticas (véase el Capítulo 4). Las recientes manifestaciones contra las reformas laborales en el Perú son expresiones de este malestar (OCDE, 2015). De hecho, la desconfianza en las instituciones se ha disparado en el Perú. En este aspecto, el Perú no difiere de países de la OCDE, que en los últimos años notaron, igualmente, una reducción de la confianza en los gobiernos nacionales (OECD, 2017b). Las razones principales para esta reducción en confianza son la falta de crecimiento económico o su impacto en los ingresos y la igualdad, la corrupción, la evasión de impuestos, el poco respeto por el Estado de derecho, la preocupación por la capacidad del gobierno de responder a problemas como el cambio climático, el terrorismo o la migración (*ibid.*).

**Gráfico 1.7. Confianza en las instituciones**  
(porcentaje de jóvenes que declararon desconfiar de las instituciones)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares ENAHO 2004 y 2014 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

#### 1.5.4. *Violencia e inseguridad*

**El pandillaje, la delincuencia y las drogas son las problemáticas más relevantes para los jóvenes peruanos.** La primera Encuesta Nacional de Juventud 2011 hecha por SENAJU pidió a los jóvenes nombrar los problemas más importantes que los afectan. La principal preocupación para la juventud es la delincuencia y el pandillaje (58.6%), seguida por la falta de oportunidades laborales (43.2%) y el consumo excesivo de alcohol y drogas (39.5%) (SENAJU, 2011). Estas preocupaciones no han cambiado mucho con el tiempo y coinciden con las preocupaciones expresadas por los jóvenes urbano-marginales entrevistados. Tanto hombres como mujeres consideran que el pandillaje y la delincuencia son temas de gran relevancia y que afectan, sobre todo, a los jóvenes hombres durante la etapa escolar (especialmente durante los últimos años de secundaria) y que puede afectar negativamente su trayectoria de vida.

**Los factores estructurales, el contexto local y familiar pueden llevar a los jóvenes al “mal camino”.** Los jóvenes entrevistados tienen que convivir con el pandillaje y la delincuencia en sus barrios y todos reconocen tener amigos, familiares o conocidos que han “caído en el mal camino”, el cual, en algunas ocasiones, termina relacionándose con la delincuencia y con la posibilidad de ir a la cárcel. Este riesgo está presente en la vida de todos los jóvenes hombres entrevistados, especialmente en el colegio. Las conductas de riesgo, o el llamado “mal camino”, son propias del periodo adolescente en general, pero con mayor frecuencia entre los jóvenes en contextos vulnerables. Los factores estructurales, el contexto local y familiar y el nivel socioeconómico son factores que pueden tener una incidencia en las conductas de riesgo de los jóvenes urbano marginales (Cueto *et al.*, 2011). Los jóvenes entrevistados relacionan las conductas de riesgo principalmente con la falta de apoyo o supervisión de la familia, y a las “malas juntas”. Los jóvenes explican la falta de apoyo o supervisión familiar debido a que sus padres trabajan constantemente para mantenerlos y los dejan solos durante el día. En tales situaciones es crucial tener una buena comunicación y orientación dentro de la familia, porque de lo contrario los jóvenes pueden optar por faltar a la escuela y dedicarse a las drogas o al pandillaje. Las malas influencias o “malas juntas” son vistas como un peligro potencial para “caer en el mal camino”, pues estas son las que los introducen e incluso presionan para involucrarse en el mundo de las drogas y el pandillaje. Del mismo modo, también reconocen la falta de espacios de recreación incentivados por las municipalidades o la comunidad como elementos que influyen en la “opción” de muchos jóvenes por caer el pandillaje y las drogas. Aun así, muchos opinan que “cada uno escoge su camino”, y que la voluntad personal es el principal motivo para rechazar la ruta del pandillaje y las drogas y dedicarse al estudio y al trabajo. Pocos jóvenes entrevistados llegan a relacionar sus problemáticas diarias, como el pandillaje y delincuencia, con cuestiones más estructurales, como la falta de empleo y oportunidades para los jóvenes, la imposibilidad de continuar con los estudios o, incluso, la paternidad temprana.

A continuación un extracto de una entrevista llevada a cabo con una joven de San Juan de Lurigancho en relación con la violencia e inseguridad.

*Mujer joven: Algunos de mis compañeros, cuando estaban en tercero, algunos se fueron por mal camino, pues. Ya de ahí fue donde nos dividimos.*

*Entrevistadora: ¿Qué es el mal camino?*

*Mujer joven: O sea, dejaron de venir a estudiar, a veces venían sus mamás y hacían problema porque sus hijos se metían en drogas, se ponían a fumar y ahí hacían... mis primos también son así. Mis primos se fueron por mal camino, pero mal camino. Hasta que un día llegó al bote.*

*Entrevistadora: ¿Al bote?*

*Mujer joven: Sí, al penal San Juan de Lurigancho, llegó a estar ahí. Ya llegó, está ahí ahorita. Él solamente se quedó en primero de secundaria porque no tuvo apoyo de su mamá.*

(Entrevista con mujer joven de San Juan de Lurigancho, citado en Balarín, 2016)

**El Perú registra un elevado nivel de violencia de género.** Mientras que los jóvenes hombres se ven más afectados por el pandillaje y la delincuencia, las mujeres sufren de violencia de género. Casi un tercio de las jóvenes peruanas (30.1%) sufrió violencia física o sexual por parte de su pareja en 2014. La tasa bajó unos ocho puntos porcentuales desde 2004, pero sigue en un nivel preocupante. Las estadísticas sugieren que las mujeres urbanas, mayores, menos educadas y en mayor pobreza sufren más violencia que sus contrapartes. Estos datos, sin embargo, tienen que ser considerados con precaución ya que los niveles de falta de registro varían según los grupos poblacionales.

**Cuadro 1.15. Tasa de mujeres jóvenes que han experimentado violencia física o sexual de su pareja en algún momento de sus vidas**  
(porcentaje de jóvenes entre 15 y 29 años de edad)

	2004	2014
Total	38.0	30.1
Sexo		
Mujeres	41.3	32.6
Hombres	33.7	24.4
Ámbito		
Rural	30.6	34.5
Urbano	36.9	28.3
Grupo etario	40.2	32.1
15-19		
20-24	34.8	29.6
25-29	35.0	22.1
Nivel educativo	49.2	37.3
Primaria incompleta	35.2	30.7
Primaria	35.2	26.0
Quintil de ingreso		
1	28.6	24.1
2	42.7	31.3
3	40.1	34.8
4	43.2	32.9
5	36.4	22.5
Lengua materna		
Castellano	37.8	30.0
Indígena	39.2	30.4

Fuente: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar, ENDES, 2004 y 2014.

**La violencia en general es un creciente desafío para la juventud en el Perú.** Los jóvenes (15-29 años de edad) son la cohorte con el número más alto de muertes relacionadas con actos delictivos (homicidios). Es más, esta cifra se incrementó de 532 en 2011 a 758 en 2014 (SENAJU, 2015). Además, la mayor proporción de la población carcelaria está representada por jóvenes (18-29 años de edad) con 41.8%, seguidos por adultos de 30-44 años de edad con 40.8% y por adultos mayores de 45 años de edad con 17.4% en prisión. Estos indicadores muestran que los jóvenes parecen estar en mayor riesgo de perpetuar la violencia o ser víctimas de ella. El sistema legal peruano puede estar caracterizado por tener un “enfoque represivo” (MINJUS y SENAJU, 2013). Este tipo de sistema es común en varios países de la región, a pesar de existir evidencias de que este enfoque no es necesariamente eficaz en la reducción de la delincuencia y la violencia. Las políticas para reducir la delincuencia y la violencia deberían promover políticas de desarrollo local que reduzcan los contextos violentos.



## Notas

- <sup>1</sup> Esta diferenciación se debe también a limitaciones en el acceso a datos.
- <sup>2</sup> Definición estadística de la OCDE: Un miembro de una cooperativa de productores es una persona que ejerce una actividad por cuenta propia en un establecimiento organizado como cooperativa, en el que cada miembro participa en igualdad de condiciones con los demás miembros para determinar la organización de la producción, las ventas y u otros trabajos, las inversiones y la distribución del producto entre los miembros. (<https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1645>, consultado en abril de 2016).
- <sup>3</sup> Hay una diferencia entre el trabajador familiar contribuyente y el trabajador doméstico. El primero se refiere al trabajo no remunerado para ayudar a un miembro de la familia, mientras que el trabajador doméstico se refiere a desempeñar un trabajo remunerado para un hogar privado diferente del propio.
- <sup>4</sup> La compensación por tiempo de servicios (CTS) es un bono que la empresa brinda a sus trabajadores cuando estos cesan de trabajar. El trabajador debe recibir una remuneración en función del tiempo que lleva trabajando para ella.
- <sup>5</sup> La encuesta ENDES no tiene una pregunta directa sobre la prevalencia del VIH. ONUSIDA (2014) utiliza una metodología para modelar estimaciones de VIH. En el Perú para 2014, la prevalencia del VIH en mujeres jóvenes (15-24 años de edad) fue de solo 0.1%.
- <sup>6</sup> Los datos usados en esta publicación provienen del estudio Niños del Milenio, conocido internacionalmente como Young Lives, una investigación longitudinal de 15 años que analiza la naturaleza cambiante de la pobreza infantil en Etiopía, India (estado de Andhra Pradesh), Perú y Vietnam ([www.ninosdelmilenio.org](http://www.ninosdelmilenio.org) / [www.younglives.org.uk](http://www.younglives.org.uk)). Niños del Milenio es co-financiado por el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés) del gobierno de Reino Unido (2001 – 2017) y por el Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos (2010 – 2014). Las opiniones aquí expresadas son de los autores y no necesariamente compartidas por el estudio, la Universidad de Oxford, el DFID ni otros donantes.



## Anexo 1.A1. Tasa de matrícula según región

**Tabla A Tasa de matrícula según región**  
(porcentaje)

	Inicial		Primaria		Secundaria		Superior	
	2002	2015	2002	2015	2002	2015	2002	2015
Amazonas	54.7	87.4	82.9	94.6	59.6	78.1	15.5	39.8
Ancash	59.5	91.0	92.2	95.3	64.9	90.3	22.7	35.6
Apurímac	49.4	93.2	88.5	89.2	67.8	84.9	28.2	42.0
Arequipa	50.1	89.9	93.4	90.5	85.3	88.4	38.9	46.6
Ayacucho	40.5	80.3	91.0	94.7	64.7	84.4	19.7	31.6
Cajamarca	49.8	92.1	92.2	94.8	54.5	79.5	12.5	30.2
Callao	65.8	87.4	89.6	92.9	80.9	85.2	22.3	34.2
Cusco	61.1	87.6	87.6	93.0	67.1	89.6	20.9	40.8
Huancavelica	31.5	89.5	92.7	94.4	53.8	87.2	15.6	34.5
Huánuco	28.3	85.7	91.4	95.2	52.8	76.3	17.1	27.0
Ica	62.0	92.7	93.8	92.5	82.2	88.0	33.0	45.7
Junín	41.1	77.8	89.8	93.9	71.4	84.6	24.2	43.6
La Libertad	47.1	79.9	88.9	91.8	61.2	81.3	23.4	39.2
Lambayeque	57.4	81.4	92.3	93.4	73.4	82.0	21.6	34.6
Lima	61.7	82.7	89.2	91.8	81.4	87.3	23.8	42.3
Loreto	48.2	81.1	92.7	93.8	57.7	69.1	10.3	20.4
Madre de Dios	47.0	73.4	93.8	95.0	77.0	87.8	15.2	42.3
Moquegua	60.0	92.9	93.5	96.5	90.1	88.9	37.4	50.8
Pasco	49.7	80.4	89.7	93.5	64.7	82.4	19.6	43.9
Piura	49.1	78.0	90.0	93.4	67.3	80.3	18.0	27.1
Puno	53.2	83.3	92.1	93.8	75.9	87.2	22.9	35.1
San Martín	43.8	82.2	94.6	94.1	61.0	81.3	13.6	32.8
Tacna	68.1	93.3	96.1	92.8	80.9	92.7	23.7	45.7
Tumbes	81.5	91.9	92.2	93.0	76.3	87.7	26.5	35.5
Ucayali	58.7	75.6	91.0	88.1	72.7	73.0	18.5	29.0

*Fuentes:* Elaboración propia con base en MINEDU, base de datos Escale (2015) e INEI base de datos ENAHO (2012-2014).

## Bibliografía

- Aedo, C. e I. Walker (2012), *Skills for the 21st Century in Latin America and the Caribbean, Directions in Development*; human development, Banco Mundial, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2236>.
- Alcázar, L. (2008), “Asistencia y deserción en escuelas secundarias rurales del Perú”, en M. Benavides (Ed.), *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate*, Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE, Lima, pp. 41-81.
- Alcázar, L. y R. Lovatón (2006), *Consecuencias socio-económicas de la maternidad adolescente: ¿constituye un obstáculo para la formación de capital humano y el acceso a mejores empleos?*, Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE, Lima, pp. 94.
- Alcázar, L. y N. Valdivia (2005), *Análisis de la deserción escolar en el Perú: Evidencias a partir de encuestas y de técnicas cualitativas*, Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE, Lima.
- Alfieri, S. *et al.* (2015), “Young Italian NEETs (Not in Employment, Education, or Training) and the influence of their family background”, *Europe's Journal of Psychology*, 11(2), p. 311.
- Amoran, O.E. (2012), “A comparative analysis of predictors of teenage pregnancy and its prevention in a rural town in Western Nigeria”, *International Journal for Equity in Health*, 11(1), pp. 37-43, DOI:10.1186/1475-9276-11-37.
- Angrist, J. y J. Pischke (2008), *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*, Princeton University Press, UK.
- Balarín, M. (2016), “Las transiciones a la vida adulta de jóvenes de contextos vulnerables de la ciudad de Lima. Procesos, barreras, oportunidades y estrategias de los jóvenes en su proceso de transición”, documento de referencia para el proyecto UE-OCDE Inclusión y Bienestar Juvenil (en preparación).
- Balarin, M. (2012), “Transiciones inciertas”, documento de trabajo no publicado, Lima.
- Balarin, M. (2011), “Global citizenship and marginalisation: contributions towards a political economy of global citizenship”, *Globalisation, Societies and Education*, vol. 9 (3-4), pp. 355-366.
- Balarin, M. y H. Lauder (2010), “The Governance and Administration of English Primary Education”, en R.J. Alexander, con C. Doddington, J. Gray, L. Hargreaves y R. Kershner (Eds.) *The Cambridge Primary Review Research Surveys*, Routledge, Abingdon, pp. 733-750.
- Bertrand, M., E. Duflo y S. Mullainathan (2003), “How Much Should We Trust Difference-in-Difference Estimates”, *The Quarterly Journal of Economics* 119, pp. 249-275.
- Boarini, R., A. Kolev y A. McGregor (2014), “Measuring well-being and progress in countries at different stages of development: Towards a more universal conceptual framework”, OECD Development Centre, *Working Paper*, núm. 325, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxss4hv2d8n-en>.

- Bynner, J. y S. Parsons (2002), "Social exclusion and the transition from school to work: The case of young people not in education, employment, or training (NEET)", *Journal of vocational behavior*, 60(2), pp. 289-309.
- Chambers, R. (1989), "Vulnerability, coping and policy", *IDS bulletin*, 20(2), pp. 1-7.
- Cueto, S., V. Valdarraga e I. Muñoz (2011), "Conductas de riesgo entre adolescentes peruanos: un enfoque longitudinal", en *Salud, interculturalidad y comportamientos de riesgo*, Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE, Lima, pp. 119-165.
- de Hoyos, R., H. Rogers, y M. Székely (2016), *Out of School and Out of Work: Risk and Opportunities for Latin America's Ninis*, Banco Mundial, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22349>.
- Dias, D. et al. (2011), "The democratisation of access and success in higher education: the case of Portugal and Brazil", *Higher Education Management and Policy*, vol. 23/1, <http://dx.doi.org/10.1787/hemp-23-5kgglbdlrptg>.
- Díaz, J.J. (2009), *Educación superior en el Perú: tendencias de la demanda y la oferta*, Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE, Lima.
- Ferrer, R. (2014), *Transiciones en el mercado de trabajo de las mujeres y hombres jóvenes en el Perú*, Oficina Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra.
- Gibbs, B.G. y T.B.Heaton (2014), "Drop out from primary to secondary school in Mexico: A life course perspective", *International Journal of Educational Development* 36, pp. 63-71.
- Holstein, J.A. y J.F. Gubrium (2004), "Active Interviewing", en D. Silverman (Ed.) *Qualitative Research: Theory, Method and Practice*, Sage, Londres, pp. 140-161.
- Huisman, J. y J. Smits (2013), "Determinants of educational participation and gender differences in education in six Arab countries", *Acta Sociologica* 56(4), pp. 325-346.
- Ilahi, N. (2001), "Children's Work and Schooling: Does Gender Matter? Evidence from the Peru LSMS Panel Data", *Policy Research Working Paper*, núm. 2745, Banco Mundial, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19336>.
- ILO (2016), *Women at work: Trends 2016*, Organización Internacional del Trabajo, OIT, <http://www.refworld.org/docid/56de89c24.html>.
- INEI (2010a), "Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población total y edades quinquenales, según Departamento, Provincia y Distrito, 2005-2015", *Boletín Especial* núm. 21, Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales, Lima, noviembre de 2010, <http://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib1010/index.htm>
- INEI (2014-2004), Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), <http://inei.inei.gob.pe/microdatos/>, base de datos INEI
- INEI (2014-2004), Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), <http://proyectos.inei.gob.pe/endes/>, base de datos INEI
- INEI (2010b), "Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población Departamental por Años Calendario y Edades Simples, 1995-2025", *Boletín Especial* núm. 22, Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales, Lima, noviembre de 2010, <http://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib1039/libro.pdf>.

- INEI (2000), *Fecundidad Adolescente en el Perú: Determinantes e Implicancias Socioeconómicas*, Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI, Lima, pp. 61.
- Kelly, E. y S. McGuinness (2015), “Impact of the Great Recession on unemployed and NEET individuals’ labour market transitions in Ireland”, *Economic Systems* 39(1), pp. 59-71.
- Lavado, P. y J. Gallegos (2005), *La dinámica de la deserción escolar en el Perú: un enfoque usando modelos de duración*, Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, Lima, Perú.
- Long, J.S. y J. Freese (2006), *Regression models for categorical dependent variables using Stata*, Stata Press.
- MacDonald, R. *et al.* (2005), “Growing up in poor neighbourhoods: the significance of class and place in the extended transitions of ‘socially excluded’ young adults”, *Sociology* 39(5), pp. 873-891.
- Maddala, G.S. (1983), *Limited-Dependent and Qualitative Variables in Econometrics*, Cambridge University Press, Nueva York, pp. 257-291.
- Málaga, R., T. Oré y J. Tavera (2014), “Jóvenes que no trabajan ni estudian: el caso peruano”, *Economía*, vol. XXXVII, núm. 74, pp.95-132.
- Mendoza W. y G. Subiría (2013), “El embarazo adolescente en el Perú: situación actual e implicancias para las políticas públicas”, *Rev Peru Med Exp Salud Publica* 30(3), pp.471-479.
- Miller, B. (2002), “Family influences on adolescent sexual and contraceptive behavior”, *Journal of sex research* 39(1), pp. 22-26.
- MINEDU (2014-2004), *Indicadores - Tendencias*, Unidad de Estadística Educativa, Estadística de la calidad educativa (ESCALE), <http://escale.minedu.gob.pe/tendencias>, base de datos del Ministerio de Educación.
- MINJUS y SENAJU (2013), *Criminalidad y violencia juvenil en el Perú: exploración en el contexto y orígenes del comportamiento trasgresor entre los jóvenes*, Ministerio de Justicia y Secretaría Nacional de la Juventud, Lima.
- Municipalidad Distrital de Ventanilla (2009), “Plan de Desarrollo Concentrado. Distrito de Ventanilla 2010-2021”, Lima
- OECD (2017a), “Youth Well-Being: Towards an Inclusive Agenda: A toolkit for evidence-based policy making” (en preparación).
- OECD (2017b), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en>.
- OECD (2016), *Multi-dimensional Review of Peru: Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264264670-en>.
- OECD (2015), *Multi-dimensional Review of Peru: Volume 1. Initial Assessment*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264243279-en>.
- OECD (2014), *Social Cohesion Policy Review of Viet Nam*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264196155-en>.

- OECD (2013), *How's Life? 2013. Measuring well-being*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201392-en>.
- OECD/CAF/ECLAC (2016), *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-es>.
- PLAN INTERNATIONAL (2015), “The Unfinished Business of Girls' Rights”, *Because I am a Girl: The State of the World's Girls 2015*.
- Rutstein, S.O. y K. Johnson (2004), “The DHS Wealth Index”, *DHS Comparative Reports*, núm. 6, ORC Macro, Calverton, Maryland.
- Sánchez Valencia, Y. *et al.* (2013), “Características poblacionales y factores asociados a embarazo en mujeres adolescentes de Tuluá, Colombia”, *Revista Chilena de Obstetricia y Ginecología* 78(4), pp. 269-281.
- SENAJU (2015), *Informe Nacional de las Juventudes en el Perú 2015*, Secretaría Nacional de la Juventud, Lima.
- SENAJU (2011), Primera Encuesta Nacional de la Juventud (ENAJUV). Resultados finales, Secretaría Nacional de la Juventud, <http://juventud.gob.pe/media/publications/ResultadosFinalesENAJUV2011.pdf>.
- Valcárcel, M. (2008), *Aspectos teóricos del Capital Social y elementos para su uso en el análisis de la realidad*, Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Styczynska, I. (2014), “Enhancing youth opportunities in employment: determinants and policy implications”, *Intereconomics* 4, pp. 216-223.
- Trucco, D. y H. Ullmann (2015), “Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad”, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile.
- Wang, C. y M.A. Burris (1997), “Photovoice: Concept, Methodology, and Use for Participatory Needs Assessment”, *Health Education & Behavior* 24(3), pp. 369-387.
- Woodhead, M., P. Dornan y H. Murray (2014), “What inequality means for children: evidence from young lives”, *International Journal of Children's Rights* 22(3), pp. 467-501.

## Capítulo 2. Las políticas y el marco institucional de la juventud en el Perú

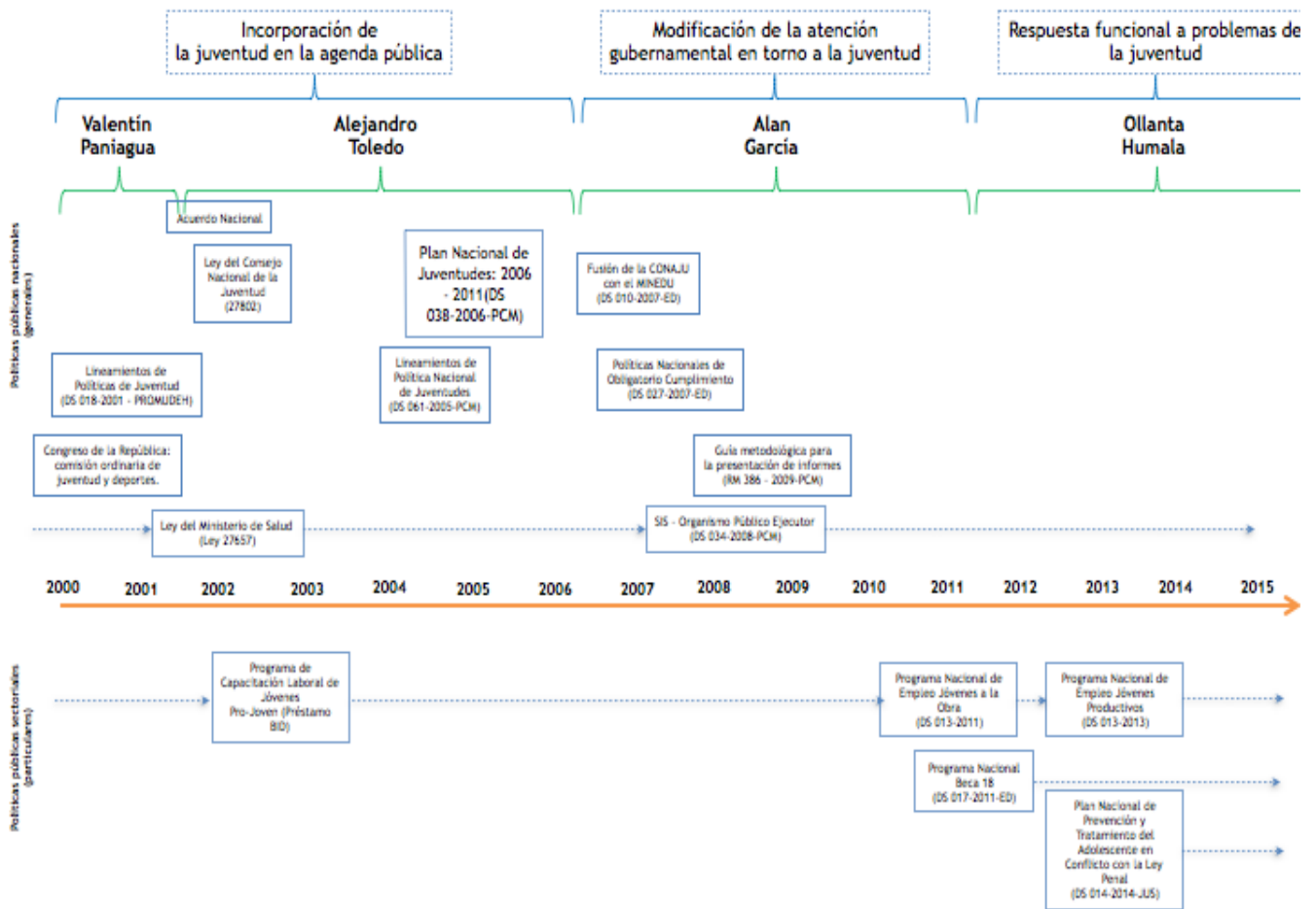
**Las políticas, normas e instituciones contribuyen al bienestar de los jóvenes peruanos y lo conforman.** A fin de brindar la mejor atención posible a los jóvenes y contribuir a su pleno desarrollo como miembros de la sociedad, es importante hacer un balance del marco institucional de la juventud y conocer cuál es la oferta actual de políticas y programas, los actores involucrados, así como la coordinación entre instituciones. En este análisis de la relación entre el Estado y la juventud en el Perú, se da a conocer los factores que influyen en el éxito del trabajo institucional y las políticas en el área de la juventud; además se plantean recomendaciones para ayudar a mejorar la efectividad institucional, así como a aplicar políticas relacionadas con la juventud.

En el presente capítulo se analiza el marco institucional de la juventud en el Perú mediante el mapeo de las principales políticas e instituciones en este ámbito. El capítulo se centra en las políticas de educación, empleo, salud y ciudadanía, consideradas como dimensiones básicas que necesitan satisfacerse para que los jóvenes puedan incidir en su propio destino. El análisis institucional muestra que el Perú aún carece de un sistema institucional integrado y un mecanismo de coordinación entre los diferentes sectores que trabajan en temas relacionados con la juventud. Al final de este capítulo se presenta la visión que los jóvenes urbano marginales tienen del Estado y sus demandas de apoyo en su transición hacia la vida adulta.<sup>1</sup>

### 2.1. Estrategias y políticas generales

**En los últimos 15 años el marco legal de políticas de juventud cambió considerablemente.** Las acciones del Estado en los años posteriores a la transición del 2001 pueden dividirse en tres fases: (i) la incorporación de los temas de juventud en la agenda pública; (ii) la redefinición de su priorización y operatividad; y (iii) la respuesta funcional a los problemas de la juventud (Cuadro 2.1). Se realizaron cambios en todos los niveles generales y sectoriales del Estado. Los instrumentos generales de política con aplicación nacional (Gráfico 2.1, parte superior), definen las aspiraciones que orientan el quehacer de todos los actores gubernamentales en relación con los jóvenes. Los principales instrumentos sectoriales de política (Gráfico 2.1, parte inferior) representan el rumbo de las intervenciones específicas.

**Gráfico 2.1. Línea temporal de decisiones públicas en torno a la juventud en el Perú, 2000-2015**



Fuente: Elaboración propia.

**En la actualidad, el marco legal de las políticas de juventud es aún definido por leyes y decretos del inicio de la década de 2000.** De dichos instrumentos, cuatro leyes y decretos siguen vigentes: la Ley del Consejo Nacional de la Juventud (Ley N° 27802), los Lineamientos de Política Nacional de Juventudes: una apuesta para transformar el futuro (DS N° 061-2005-PCM), las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento (DS N° 027-2007-PCM), y el Reglamento de Organización y Funciones del MINEDU (DS N° 001-2015-MINEDU).

**En los años siguientes a la transición destacó la reestructuración del aparato estatal, la cual incluyó la incorporación formal de los temas de juventud en la agenda pública.** Durante ese periodo se establecieron varios instrumentos generales de política de juventud y tan solo un instrumento de política específico, el Consejo Nacional de la Juventud (Ley 27802-CONAJU). Dicho instrumento, creado en 2002, fue una institución efímera con rango ministerial dedicada a la articulación de las políticas de juventud entre el Estado y la sociedad.

**En la segunda mitad de la década de 2000 se redefinió y priorizó de nuevo el marco institucional de las políticas de juventud.** En 2007 se redefinió la naturaleza y el ámbito de competencia del CONAJU, institución que fue absorbida por el Ministerio de Educación (MINEDU) para posteriormente crear la Secretaría Nacional de la Juventud (SENAJU) (DS 010-2007-ED). Vale la pena resaltar que, antes de la



creación de la SENAJU se conformó la Dirección General de Juventud que funcionó por apenas unos meses 2007 (RM N°183-2007-ED). Debido a este cambio, se adjudicó al MINEDU la responsabilidad de cualquier iniciativa en el área de juventud, en el ámbito de sus respectivas competencias. Además, se estableció un mecanismo formal encargado de recolectar información sobre el trabajo de los otros sectores gubernamentales en materia de juventud (establecido mediante el DS 027-2007-ED).

**La década de 2010 se caracteriza por su naturaleza funcional en relación con los jóvenes.** Las respuestas operacionales a las necesidades de los jóvenes fueron el centro de atención. Algunas de ellas fueron brindar acceso a la formación técnica y profesional y capacitación para la inserción laboral. Sin embargo, su alcance se limitó a las políticas sectoriales y no se realizaron debates públicos sobre las grandes líneas de la política de juventud.

**Los Lineamientos de Política Nacional de Juventudes (DS 061-2005-PCM) conceptualizan las políticas de juventud y definen el quehacer de las entidades gubernamentales.** Con base en un diagnóstico sobre la situación de la juventud, los lineamientos reconocen tres ejes articuladores: gobernanza, acceso y calidad, y generación de oportunidades. La implementación de los once Lineamientos de la Política Nacional de Juventudes cubre los principales planes nacionales, dispositivos legales y mecanismos operativos en vigor e implica la constitución de un sistema de articulación de instituciones gubernamentales y entidades públicas y privadas vinculadas con los tres ejes mencionados. Los Lineamientos son los siguientes:

1. Gobernanza:
  - i. Promover la participación de los jóvenes en el fortalecimiento del sistema democrático.
  - ii. Organizar y consolidar un sistema de políticas públicas de juventud.
  - iii. Promover una cultura de paz y seguridad ciudadana.
2. Acceso y calidad:
  - iv. Asegurar una educación de calidad para la ciudadanía y la inclusión.
  - v. Reconocer y promover las culturas e identidades.
  - vi. Promover de estilos de vida y entornos saludables.
  - vii. Promover el empleo digno y las capacidades productivas de los jóvenes.
  - viii. Generar y fortalecer capacidades, prácticas y relaciones ambientales sostenibles.
3. Generación de oportunidades:
  - ix. Organizar un sistema de prevención y rehabilitación de jóvenes en conflicto con la ley.
  - x. Promover la igualdad de oportunidades de los jóvenes con discapacidad.
  - xi. Fortalecer las capacidades de los jóvenes que viven en áreas rurales y comunidades nativas.

**Debido a su contenido, la implementación de los once lineamientos tiene carácter intersectorial.** Los lineamientos invitan a plantear un abanico de estrategias en cada sector o entidad gubernamental. En muchos casos, dichas estrategias son tan generales que no se logra identificar de modo específico cuál es su valor agregado. Por otro lado, el sistema de articulación gubernamental para la implementación, previsto en el decreto supremo, no se creó por falta de especificaciones en el decreto mismo. Como consecuencia, los planes nacionales resultantes, los dispositivos legales y los mecanismos operativos para la implementación representaron un obstáculo, ya que dichos instrumentos requerían un proceso de revisión, reformulación y adecuación, el cual no era factible en el corto o mediano plazos.



**La atención a la juventud es uno de los objetivos de la política nacional priorizados en las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento (PNOC).**<sup>2</sup> A partir de 2007 las PNOC estructuran el quehacer del Estado en sus múltiples expresiones. Las PNOC establecen, en relación con la juventud, ocho políticas centradas en: (i) atender las demandas y aspiraciones de la juventud; (ii) fortalecer y fomentar la participación juvenil en iniciativas a favor de los mismos jóvenes; (iii) promover el desarrollo de capacidades y empleabilidad entre los jóvenes; (iv) fomentar el acceso a la educación con estándares de calidad; (v) proveer servicios de salud orientados específicamente a los jóvenes; (vi) garantizar la prevención y rehabilitación de jóvenes que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad; (vii) fortalecer las capacidades de los jóvenes rurales e indígenas, reconociendo y promoviendo sus culturas e identidades; y (viii) gestionar la asistencia técnica y económica (pública y privada / nacional e internacional).

**La Secretaría Nacional de Juventud supervisa el cumplimiento de las PNOC relacionadas con la juventud.** Las PNOC estipulan que cada sector gubernamental es encargado de definir y aprobar anualmente metas concretas e indicadores de desempeño para el cumplimiento de sus políticas nacionales.<sup>3</sup> En materia de juventud, todos los ministerios y entidades del Gobierno nacional constituyen entidades ejecutoras, cuyo cumplimiento con las metas es supervisado por la SENAJU y la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

**Las PNOC otorgan demasiada discrecionalidad a las entidades gubernamentales.** Las políticas obligatorias no especifican los problemas que tendrían que ser prioritarios para los diferentes sectores ni establecen los resultados deseados que podrían orientar su desempeño. Además, cada entidad establece sus metas sin previo diálogo con los demás sectores o entidades. Al no definir problemas, resultados deseados y metas, las entidades gubernamentales gozan de una discrecionalidad que entorpece el avance de los objetivos. Recién en 2016 se concedió a la SENAJU la atribución de definir los indicadores, metas y lineamientos para los objetivos prioritarios de las PNOC vinculados con la juventud (Directiva N°001-2016-PCM/2016). Este cambio es importante porque crea las condiciones necesarias para uniformizar los criterios para el diseño, implementación y evaluación de las distintas iniciativas, lo cual antes no existía. Hasta antes de este cambio era difícil monitorear el cumplimiento de las políticas: al tener metas descoordinadas e indicadores diferentes, la información solo podía agregarse mediante análisis complejos de estos. Además, era imposible comprender en profundidad los informes de políticas al no contar con los datos adecuados para identificar el diagnóstico inicial, la cadena de resultados sobre la cual se basa la intervención, el ámbito de ejecución, las prioridades institucionales y el presupuesto programado y utilizado.

**Perú nunca puso en marcha un plan nacional de juventud propio.** A pesar de que en 2001 se formuló la primera política general dirigida a la juventud, el Perú nunca contó con un plan nacional de juventud. Luego de largas negociaciones, al final del mandato presidencial de A. Toledo, se aprobó el primer Plan Nacional de Juventud 2006-2011. Sin embargo, la administración subsecuente no dio continuidad al plan, ya que era un instrumento de política identificado con la gestión anterior. Si bien el Plan Nacional de Juventud siguió formalmente en vigor hasta 2011, la SENAJU no contaba con la autoridad ni con la capacidad necesarias para cumplir con su mandato de supervisarlos.

**En los últimos años tanto, el Ejecutivo como el Congreso han demostrado poca voluntad política para incluir un nuevo Plan Nacional de Juventud en la agenda de discusión.** En fecha reciente, 2012 —después de que el primer plan, nunca implementado, caducara—, se desarrolló de forma participativa un nuevo que orientara la acción gubernamental en materia de juventud. En 2013, la SENAJU presentó al despacho ministerial (MINEDU) la propuesta formal del plan. La

integración de las observaciones derivadas de las consultas internas del MINEDU y del Ministerio de Economía y Finanzas (entre otras, la falta de un enfoque prospectivo, la débil articulación de algunos indicadores, el marco legal desactualizado, la necesidad de consultar una vez más con los sectores a partir del nuevo documento) demoró la culminación del nuevo Plan Nacional de Juventud. En 2016, no se consideró oportuno proseguir con el Plan antes de la toma de posesión de la nueva administración. Por tanto, hasta ahora, el Perú no cuenta con este instrumento. Para rectificar la situación, la nueva administración de la SENAJU está elaborando un nuevo plan basado en el previo proceso y en aportaciones de los diferentes sectores ministeriales. Se ha programado prepublicarlo en 2017.

## 2.2. Políticas sectoriales

**Mediante instrumentos de política específicos (leyes, planes, programas, etc.) el Estado busca concretar las decisiones tomadas (Howlett, 2011).** Cada sector diseñó e implementó instrumentos específicos para las políticas públicas en materia de juventud. La mayoría incluye a los jóvenes como parte de su público objetivo más general, pero también existen instrumentos dirigidos en particular a este sector de la población. En el marco de las PNOC, cada sector define de manera autónoma sus distintos instrumentos específicos para la juventud, por lo que las iniciativas son variadas y no acumulables.

Esta sección presenta los principales programas, servicios y acciones ofrecidas por el Estado a nivel nacional a favor de la juventud en los cuatro sectores priorizados en el informe: educación, salud, empleo y ciudadanía. Los programas y servicios aquí incluidos son los que han demandado mayor atención tanto del Estado como de la sociedad civil en los últimos años. Estos programas, servicios y acciones considerados prioritarios por las fuentes consultadas, corresponden a los sectores prioritarios contenidos en los informes anuales sobre cumplimiento de las PNOC. La oferta de políticas y acciones orientadas de forma directa o indirecta a la juventud es más amplia que los programas priorizados en este apartado.

### 2.2.1. Educación

**El Ministerio de Educación, organismo rector de las políticas educativas en el ámbito nacional, el busca generar oportunidades educativas de calidad y garantizar el aprendizaje pertinente y de calidad para todos.** Un ejemplo es el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC), mediante el cual el MINEDU ofrece varias becas para lograr este objetivo y la más destacada es Beca 18. Por otro lado, en conjunto con el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS), el PRONABEC brinda también becas para que jóvenes con discapacidad obtengan una formación que les permita integrarse al mercado laboral; la cobertura de esta línea de becas, sin embargo, la cobertura de esta línea de becas es relativamente baja (78 becarios) (SENAJU, 2015).

**Pese a que uno de cada seis jóvenes abandone la escuela prematuramente (véase el capítulo 1.2), existen pocos programas de segunda oportunidad.** Apenas en 2015, PRONABEC empezó a ofrecer a jóvenes de 17 a 25 años de edad con rezago escolar mínimo de tres años una beca integral denominada Doble Oportunidad (PRONABEC, 2015). Esta ofrece una cobertura integral (alojamiento, movilidad local, alimentación, seguro médico, *laptop*, libros, y pensión de estudios) para poder concluir sus estudios de secundaria y recibir una formación técnica en paralelo en 24 meses. En el año 2015, 1 758 becarios de todas las regiones del país alcanzaron una vacante en la convocatoria, de los cuales la mayoría (832 becarios) tiene un año de deserción del sistema educativo y un grupo importante (608 becarios) tiene tres años de deserción (PRONABEC, 2017). Otro programa de segunda oportunidad se dirige a jóvenes que

cumplen una condena en la cárcel. Vía el Programa de Educación Básica Alternativa, estos jóvenes pueden adquirir competencias básicas (lectura, escritura, aritmética elemental), en caso de que no las hayan adquirido cuando se encontraban en libertad. En 2014, 1 243 jóvenes entre 18 y 29 años se beneficiaron de este módulo (SENAJU, 2015).

### Recuadro 2.1. Jóvenes urbano marginales y las becas educativas

**La información sobre las oportunidades que ofrece Beca 18 u otros programas de becas aún no llega a todo el grupo objetivo.** De acuerdo a las entrevistas realizadas en el marco del proyecto Inclusión y Bienestar Juvenil, (véase el Recuadro 1.1), la mayoría de los jóvenes urbano marginales consideran que no cuentan con apoyo institucionalizado para facilitarles el acceso al mercado de educación superior. Por su parte, los jóvenes provenientes de San Juan de Lurigancho, distrito de Lima y una de las zonas del estudio, no estaban enterados del programa. Esto sugiere que las nuevas oportunidades que brinda el Estado para los jóvenes, como Beca 18, tienen cobertura limitada y que todavía no existen canales claros para transmitir y acceder a la información necesaria. Muchos de los jóvenes no se enteran (a tiempo) de ellas. Por ejemplo, un beneficiario del programa municipal “Beca Perú” (beca también ofrecida por PRONABEC que promueve el acceso a la educación superior a poblaciones de sectores económicamente vulnerables y de buen rendimiento académico), entrevistado para este informe, se enteró de la existencia de ese programa por un volante publicitario que su madre recibió en el mercado. En palabras de Gabriel: “Si mi mamá no hubiera ido al mercado ese día, yo no estaría aquí”.

**Los jóvenes consideran los procesos de solicitud son demasiado complejos.** En Pachacutec (uno de los distritos del estudio) los jóvenes estaban mejor informados, y para ellos, estas becas ha significado un cambio importante en su posibilidad de alcanzar sus aspiraciones educativas y laborales. No obstante, los jóvenes más familiarizados con Beca 18 afrontan dos grandes problemas: (i) la falta información clara y (ii) la percepción de que las rutas para el acceso a las becas son sumamente burocráticas y engorrosas. Debido a estos problemas, el proceso de aplicación y obtención de las becas es difuso, poco transparente y difícil de recorrer para la mayoría de los jóvenes urbanos marginales entrevistados. Un estudio encargado por PRONABEC se destacó la “falta de información precisa, clara y oportuna sobre los requisitos y procedimientos” (Cotler, 2016).

*“Por ejemplo, como le comentaba, sobre los volantes, esos volantes tan solo se fueron repartiendo, tan solo en la municipalidad de... o sea, en todo [el Centro poblado] Mi Perú tan solo se repartió, de Mi Perú no salía, nos damos cuenta que cuando uno quiere postular a esas becas, tiene que ir a las oficinas centrales, que están, no sé por dónde, por 2 de Mayo por ahí [en el centro de Lima], o sea, uno tiene que hacer un gran esfuerzo en ir para lograr esas becas, que llegan a ti, es difícil. Y eso se ve porque no hay tanta accesibilidad para todos, o sea, ahí viene la dificultad. Yo tengo un primo que quiso postular a Beca18, todo un año se dedicó a cumplir todos sus requisitos, tuvo las notas todavía, pero en lo que se trata a facilidad de entregar sus documentos, o un apoyo, quién le diga, “tienes que hacer tal cosa, tal cosa”, no lo tuvo, y aunque se esforzó, no lo logró.”*

(Entrevista con un hombre joven en Pachacutec citado en Balarín, 2016)

**El programa Beca 18 es el programa emblemático del gobierno en los últimos años.** Orientado a jóvenes entre 18 y 22 años de edad en todo el país, Beca 18 otorga becas a jóvenes con talento académico y en situación de pobreza o pobreza extrema

(véase el Anexo 2.A1). Esta les permite asistir a universidades e institutos y públicos y privados en el país, así como a algunos en el extranjero. El programa financia la matrícula, alojamiento, alimentación, materiales educativos, entre otros, para que los jóvenes puedan estudiar sin problemas y mejorar sus oportunidades para superar sus condiciones de pobreza. Desde 2015 Beca 18 cuenta con una partida presupuestal específica (antes formaba parte del presupuesto total del PRONABEC). En 2016, Beca 18 contó con un presupuesto inicial de apertura de PEN 617.8 millones. Entre 2011 y 2015, el programa otorgó becas a más de 49 000 jóvenes en situación de pobreza o de pobreza extrema, cubrió 94% de los distritos a nivel nacional y benefició a 75% de jóvenes provenientes de distritos en extrema pobreza (OECD, 2016).

**El Centro de Formación en Turismo (CENFOTUR) representa un instrumento especializado de políticas educativas orientadas a la juventud.** El propósito de esta entidad es ofrecer formación inicial, perfeccionamiento y especialización en los diferentes niveles ocupacionales de la actividad turística. Su oferta de formación incluye tres carreras profesionales (de tres años) desarrolladas de manera presencial y una a distancia, así como una carrera técnica (de dos años). Si bien no se enfoca solamente en el público joven, 95% de los usuarios del CENFOTUR se encuentra en el grupo etario de 19 a 24 años. Pese a los esfuerzos por proporcionar una mayor cantidad de pasantías y becas, el débil vínculo entre CENFOTUR e iniciativas como la bolsa de trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) limita las oportunidades de conseguir empleo por parte de sus egresados.

**Perú cuenta con una amplia gama de proveedores de educación profesional postsecundaria y una infraestructura educativa muy desarrollada.** Más de 700 Instituciones de Educación Superior Tecnológicas (IEST) que imparten programas de dos y tres años de formación y entregan certificados de Técnicos y Técnicos Profesionales reconocidos en el ámbito nacional. También operan 1 800 Centros de Educación Técnico Productiva (CETPRO), los cuales proporcionan ciclos cortos de formación a estudiantes que no han culminado la educación secundaria (McCarthy y Musset, 2016). Ambos programas cuentan con más de 600 000 estudiantes cada año, lo que representa cerca de 40% de todos los estudiantes matriculados en algún tipo de educación y formación postsecundaria (*ibid.*). Estas modalidades de formación constituyen uno de los pilares de la infraestructura educativa del Perú y una esperanza para el futuro en este terreno. Muchos sectores industriales han establecido sus propias instituciones educativas para satisfacer sus necesidades, lo cual muestra el potencial de la educación técnica en el país. Alentar una mayor inversión en competencias en general, y educación y formación técnica y profesional en particular, puede aumentar la productividad y reducir la informalidad, pues contar con una fuerza de trabajo con mejores competencias pertinentes para el mercado laboral elevará los incentivos para el empleo formal (OECD, 2016).

**El gobierno peruano deberá afrontar ciertos desafíos del sistema de educación y formación técnica y profesional para garantizar que las competencias adquiridas son las requeridas por el mercado de trabajo.** En el informe *A Skills beyond School Review of Peru*, la OCDE analiza los principales desafíos del sistema (McCarthy y Musset, 2016). Entre ellos destaca el desfase entre las competencias proporcionadas por los programas y los requerimientos del mercado de trabajo, así como la escasez de graduados de ciencias, matemáticas e ingeniería. Esto se debe, en parte, a la gran dependencia de la matrícula obtenida por los proveedores privados de formación profesional, que reciben a hasta 70% de todos los estudiantes de estas áreas. Dichos proveedores basan los programas en las demandas de los estudiantes y no en las del mercado laboral. Además, estos centros de formación, por su carácter privado, no son responsables de rendir cuentas del futuro de sus estudiantes, lo que genera inquietud acerca de la calidad y la coherencia de su enseñanza. Las instituciones públicas encaran los mismos problemas. Precisamente, los planes de estudio se elaboran de

manera centralizada, por lo cual no están conectados con las verdaderas necesidades de las economías locales. Muchos jóvenes peruanos siguen sin poder acceder a programas de educación y formación profesional de calidad, lo que les impide contribuir a una economía basada en las competencias y la tecnología. Cerca de dos tercios de ellos no realizan estudios postsecundarios y tienen limitadas oportunidades de desarrollar competencias valoradas en la economía formal, ya que no se dispone de programas que combinen la educación secundaria general y la enseñanza de competencias para el empleo.

### **2.2.2. Empleo**

**Los jóvenes se benefician de varios programas de empleo dirigidos a la población en general.** Por ejemplo, los jóvenes emprendedores de 18 a 29 años de edad pueden ser beneficiarios del Programa Nacional de Innovación para la Competitividad y la Productividad (Innovate Perú) y el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (SENAJU, 2015). Además, las personas mayores de 18 años con discapacidades cuentan con el programa “Soy Capaz” (implementado por el CONADIS), que los orienta e informa acerca de oportunidades laborales.

**Una de las principales políticas de empleo para la juventud es el Programa Nacional de Empleo Juvenil “Jóvenes Productivos” (antes ProJoven).** Jóvenes Productivos “facilita el acceso de los jóvenes al mercado laboral formal a través de capacitación laboral, asistencia técnica para el emprendimiento e intermediación laboral” (DS N°013-Trabajo). Su diseño responde principalmente a las necesidades del mercado (en especial, los sectores de agroindustria, construcción, comercio, pesca, servicios y transporte, almacenamiento y comunicaciones), las cuales se identifican gracias a la coordinación dentro del MTPE y convenios con el sector empresarial (véase el Anexo 2.A1). Con la oferta de cursos gratuitos, Jóvenes Productivos facilita el acceso a un empleo de calidad mediante capacitación técnica gratuita y convenios con empresas y, en paralelo, facilita el empleo independiente al desarrollar capacidades para el emprendimiento juvenil. Mientras que la capacitación técnica es el centro del currículo, con duración de 70 días, el curso también se enfoca en los déficits que, según las empresas, presentan los jóvenes trabajadores, por ejemplo en competencias blandas, alfabetización financiera y redes empresariales, así como en la búsqueda de empleo (OECD/CAF/ECLAC, 2016). El programa se dirige a jóvenes entre 18 a 29 años de edad, jóvenes desempleados y jóvenes en situación de pobreza y pobreza extrema. El programa cuenta con una partida presupuestaria específica. Desde 2011 hasta mediados de 2016, este programa invirtió PEN 3 798 000 para brindar capacitación gratuita a jóvenes de 18 a 29 años de edad de escasos recursos económicos; según estadísticas del MTPE, se capacitó a más de 91 000 jóvenes en todo el país. Solo en Lima, en el periodo de agosto de 2011 a mayo de 2016, el programa incorporó a 7 747 jóvenes en el mercado laboral formal (El Peruano, 2016).

**La Dirección de Formación Profesional y Capacitación Laboral del MTPE tiene líneas de intervención que benefician a la juventud.** Si bien esta Dirección no atiende exclusivamente a la juventud, los funcionarios saben que los principales usuarios de sus programas son jóvenes; sin embargo, no se cuenta con datos desagregados por edad para todas las líneas de acción. Los programas implementados son los siguientes: (i) servicio de orientación vocacional e información ocupacional, (ii) procesos de certificación laboral mediante una ventanilla única, lo que facilita la presentación de requisitos para postular a un empleo, (iii) ferias vocacionales en todo el territorio nacional, (iv) procesos de colocación laboral de personas con discapacidad, (v) supervisión de los Centros de Formación Profesional que operan en Huancayo, Huaraz y Puno, y (vi) ejecución de distintos proyectos relacionados con competencias. Los jóvenes usuarios de las seis líneas de intervención se dividen entre estudiantes de los últimos años de educación secundaria —quienes acceden a los

servicios de orientación vocacional y de ferias vocacionales— y los que desean adquirir competencias o que se les reconozca alguna y son beneficiarios de la Ventanilla Única de Trabajo, la certificación laboral y los talleres más pequeños y puntuales desarrollados en diversos puntos del país. La cobertura de los programas es, en teoría, nacional, pero, debido a la dificultad geográfica y las limitaciones presupuestales para acceder a zonas rurales alejadas, se concentra en las capitales provinciales. La Dirección no cuenta con una partida presupuestaria específica para sus líneas de intervención, y en los aspectos financiero y funcional depende de las prioridades establecidas por el Viceministerio.

**Asimismo, el MTPE mantiene la plataforma web Ponte en Carrera.** Esta plataforma (<http://www.ponteencarrera.pe/>) permite acceder a información sobre las diversas instituciones que ofrecen carreras profesionales o técnicas, así como la situación del empleo en el Perú y las remuneraciones según las carreras. La plataforma tiene el potencial de asumir una función importante en el desarrollo del sistema nacional de orientación profesional (McCarthy y Musset, 2016). Para cumplir con este objetivo, este mecanismo deberá también proporcionar información sobre resultados del mercado laboral (por ejemplo, remuneración de los egresados según su carrera y profesión). Además, por ser una plataforma en línea, su impacto es aún limitado en las zonas geográficas sin conexión al Internet.

**Los programas de desarrollo en la primera infancia, como Cuna Más, tienen el doble efecto de fomentar el desarrollo de los niños y facilitar la participación de las mujeres en la educación o el mercado laboral.** Cuna Más —programa del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)— busca “mejorar el desarrollo infantil de niñas y niños menores de tres años de edad en zonas de pobreza y pobreza extrema, para superar las brechas en su desarrollo cognitivo, social, físico y emocional” (CUNAMAS, 2017). Con la posibilidad de dejar a sus hijos en los centros de atención, a las mujeres se les facilita estudiar o trabajar. Allandar el acceso a la educación y el empleo es un efecto secundario de Cuna Más que, si bien importante, no es uno de los objetivos estratégicos explícitos del programa, centrado más bien en el desarrollo y la atención de los niños. Aún no hay estudios publicados sobre el impacto de Cuna Más en el desarrollo infantil o en el acceso de las madres beneficiarias a la educación superior y al mercado laboral. Experiencias en Chile sugieren que para tener un impacto significativo en la participación laboral de las madres, los programas de atención de niños deberán dar prioridad a las madres que trabajan o quieren trabajar y ofrecer horarios que sean compatibles con los horarios laborales. La consideración de factores culturales reviste igual importancia: “Las mujeres en los primeros quintiles de ingreso tienen visiones más tradicionales de su rol en la familia y de la importancia de que la madre esté al cuidado de los hijos” (Encina y Martínez, 2009).

**Las jóvenes urbano marginales tienen prejuicios respecto de los centros de atención.** Como sucede en Chile, las jóvenes peruanas urbano marginales comparten la visión que son ellas —o, en todo caso, sus familiares— quienes deberían encargarse del cuidado de los hijos. Hay una percepción generalizada por parte de estas jóvenes que los servicios de guardería son deficientes y es peligroso dejar a los hijos al cuidado de los encargados. Aunque el programa trabaja también con las familias de los niños beneficiarios, no sale a las comunidades para hacer esta labor. Una mejor difusión podría colaborar a cambiar la imagen que Cuna Más en las zonas en las que opera. Las jóvenes entrevistadas que no utilizan el servicio tampoco perciben que Cuna Más sea una oportunidad que les permitiría estudiar y trabajar. No obstante, las usuarias del programa consideran que es útil y les permite realizar otras actividades durante la jornada diurna de atención de sus hijos; incluso, algunas esperan que dejar a sus hijos en Cuna Más les abrirá en camino para retomar sus estudios.

*Mujer joven 1: El mío todavía no nace, pero no quisiera dejarlo, no.*

*Mujer joven 2: No, dejarlo a mi hijo no, porque a veces eso no es seguro, pues.*

*Mujer joven 3: Es que está bebé todavía, muy chiquito.*

*Mujer joven 4: Sí, a mí también me da miedo, aunque me cueste, ya estoy con mis hijos nomás.*

*Mujer joven 2: Es depende de la confianza, si te sientes cómoda.*

*Mujer joven 1: Un tiempo salió también que en un Wawa Wasi [Wawa Wasi es el nombre de un programa de guarderías infantiles previo a Cuna Más.] le pegaban creo a los niños, y a veces trauma una noticia, y ya te imaginas de todo, por eso también.*

(Discusión grupal con jóvenes mujeres sobre la posibilidad de dejar sus niños en una guardería en San Juan de Lurigancho, citado en Balarín, 2016)

### 2.2.3. Salud

**Uno de los principales programas de salud es el Seguro Integral de Salud (SIS), del Ministerio de Salud (MINSA), ente rector de salud a nivel nacional.** El SIS es la entidad pública encargada de administrar los recursos públicos destinados al aseguramiento de la salud de la población, en especial de quienes se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema. Sus objetivos son fomentar la salud en la población y controlar la calidad de las prestaciones de salud. Aunque el SIS no se dirige específicamente a la población joven, una gran cantidad de ellos es usuaria de sus servicios. En lo que respecta a su trabajo con la población joven, el SIS podría dar mayor visibilidad e importancia a temas como la salud sexual y reproductiva y el embarazo adolescente. Sin embargo, estos solo se atienden en coyunturas críticas o cuando hay una alta cobertura mediática de algún caso insigne. A ello se suma que en parte de la sociedad predomina una postura conservadora que no aprueba la implementación de políticas públicas para la salud sexual y reproductiva.

**Hasta hace poco, la principal política específica de salud no contaba con una línea enfocada en la juventud.** En 2016 se aprobó el documento técnico: “Orientación para la Atención Integral de Salud en la Etapa de Vida Joven” (RM N°456-2016-MINSA), que brinda conocimiento específico sobre la atención en materia de salud de la población de 18 a 29 años de edad. Este documento ofrece directrices para que los servicios de salud brinden atención integral de salud a los jóvenes de acuerdo con sus necesidades, a fin de mantener su bienestar físico, promover el autocuidado de su salud y mejorar su calidad de vida. La Dirección General de Intervenciones Estratégicas de Salud Pública, mediante la Dirección de Intervenciones Estratégicas por Etapas de Vida, es responsable de supervisar lo dispuesto en el documento.

**La Estrategia Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (ENSSR),** establecida en 2004 (RM N° 771-2004/MINSA) y supervisada por el MINSA **tiene como propósito mejorar la salud sexual y reproductiva de la población peruana concentrando el mayor esfuerzo en la reducción de la mortalidad materna y perinatal.** Esta estrategia no está dirigida en particular a los jóvenes, pero estos forman parte de dos de los grupos objetivos de la Estrategia (adolescentes y adultos) con intervenciones específicas (como la promoción de conductas sexuales responsables, educación sobre maternidad y paternidad responsables, planificación familiar, entre otros). La ENSSR está estrechamente vinculada con el Plan Multisectorial para la Prevención del Embarazo Adolescente (PMPEA), aprobado en 2013 (DS 012-2013-SA) con el objetivo de reducir la tasa de embarazo adolescente, que lamentablemente, no ha podido reducirse según lo esperado. La participación de un gran número de entidades gubernamentales y no gubernamentales en la estrategia ocasiona dificultades de coordinación, por no contar con un comité técnico de carácter vinculante, y dificultades en el desarrollo de indicadores para monitoreo.



#### 2.2.4. Ciudadanía

En este sector se destacan dos programas específicos: **Jóvenes Electores y Programa de Voluntariado, implementados por la Dirección Central de Gestión Institucional del Jurado Nacional de Elecciones (JNE)**. Estos programas se orientan a la capacitación y el fortalecimiento de la participación política de los jóvenes, no solo en época electoral, sino también como espacios de información sobre la democracia. El Programa Jóvenes Electores desarrolla talleres de capacitación para jóvenes de organizaciones políticas y sociales, autoridades, funcionarios gubernamentales y miembros de organizaciones políticas, así como congresos sobre Juventud y Política en el ámbito regional. Por su parte, el Programa de Voluntariado desarrolla actividades públicas de sensibilización, capacitaciones en temas de democracia, elecciones y voluntariado, y promueve la participación de los voluntarios en el diseño y elaboración de campañas comunicacionales del JNE. Más allá del Programa Jóvenes Voluntarios del JNE, existen también iniciativas similares del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) (véase el Capítulo 4).

#### Recuadro 2.2. Jóvenes en conflicto con la ley

La población juvenil y general se preocupa cada vez más por temas relacionados con la violencia y la inseguridad ciudadana. Con el programa Jóvenes Líderes el Ministerio Público - Fiscalía de la Nación (MPFN) busca prevenir que jóvenes entre 13 y 21 años de edad entren en conflicto con la ley. El programa se dirige a jóvenes en riesgo de cometer una infracción, faltas o delitos. A través de redes de intervención lideradas por jóvenes empoderados se sensibiliza a los jóvenes y sus familiares sobre alternativas positivas, para así alejarlos de conductas ilícitas y riesgos delictivos (SENAJU, 2015).

El programa estratégico Justicia Juvenil Restaurativa (MPFN) trabaja con adolescentes sentenciados para brindarles atención oportuna y eficaz, promoviendo su responsabilidad y reinserción social. También fortalece el enfoque de justicia restaurativa de las instituciones y el personal de los operadores jurídicos y sociales.

El programa Fortalecimiento de Competencias Sociales para la no Reincidencia Delictiva del Instituto Nacional Penitenciario también sigue un enfoque restaurativo: “busca fortalecer las competencias sociales (habilidades sociales y desarrollo moral), las competencias laborales y las relaciones familiares de los [sentenciados] a fin de favorecer la reinserción social positiva, disminuyendo la reincidencia en el delito” (SENAJU, 2015).

Otro programa del Instituto Nacional Penitenciario es Construyendo Rutas de Esperanza y Oportunidades, dirigido a la población penitenciaria de 18 a 29 años de edad, que busca incrementar las capacidades psicosociales de la población penitenciaria.

Además, en 2015 el JNE discontinuó a un programa denominado Escuela Especializada para Jóvenes, el cual buscaba contribuir a la formación de jóvenes en temas de liderazgo, democracia y participación política. Ninguna de las iniciativas mencionadas cuenta con presupuesto específico, sino que compite con otras iniciativas en una partida presupuestaria más general, lo cual limita el impacto de sus actividades.

Por su parte, la iniciativa Parlamento Joven, del Congreso de la República, por medio de la Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano, y la fundación alemana Hanns-Seidel, beneficia a un número reducido de jóvenes; sin embargo, se le considera importante para familiarizar a la juventud con los procesos de una



democracia representativa (véase el Capítulo 4). A modo de los modelos de Naciones Unidas, el Parlamento Joven reproduce los procesos y prácticas legislativas asociados al ejercicio de las funciones parlamentarias.

**Un avance importante en materia de ciudadanía es el Registro de Organizaciones Juveniles de la SENAJU.** Gracias a este registro, la SENAJU acredita gratuitamente a organizaciones juveniles sin fines de lucro para fomentar su reconocimiento por parte de organismos del Estado y así mejorar la articulación de la juventud organizada en los procesos de desarrollo de políticas públicas.

### 2.3. El marco institucional de la juventud

Los temas de interés de las y los jóvenes son tan diversos como la sociedad misma, por lo que no puede haber solo un ministerio encargado de responder a sus necesidades. El Estado atiende a las necesidades de los jóvenes mediante una serie de ministerios que definen e influyen el marco institucional de la juventud. En esta sección se presenta el panorama institucional y analiza el funcionamiento del ente rector de temas de juventud: la Secretaría Nacional de Juventud (SENAJU).

#### 2.3.1. Panorama institucional

**Una puesta en marcha exitosa de las políticas de juventud implica trabajar de cerca con varias instancias gubernamentales, organismos internacionales, organismos no gubernamentales (ONG) y organizaciones de cooperación internacionales.** Las diferentes instancias gubernamentales desarrollan programas para jóvenes como parte de sus programas ministeriales. Debido al enfoque sectorial de estos es necesario contar con la colaboración de los diferentes actores involucrados. El panorama institucional cuenta además con ONG que, junto con entidades de cooperación internacional, asesoran a las diferentes entidades gubernamentales, y en ciertos casos, cofinancian acciones dirigidas a la juventud (véase el Cuadro 2.1).

**Cuadro 2.1. Los principales actores en las políticas públicas de juventud**

Organizaciones gubernamentales	Cooperación internacional	ONG
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Educación (MINEDU)</li> <li>- Secretaría Nacional de la Juventud (SENAJU)</li> <li>- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)</li> <li>- Ministerio de Salud (MINSA)</li> <li>- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)</li> <li>- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).</li> <li>- Jurado Nacional de Elecciones (JNE)</li> <li>- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)</li> <li>- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR)</li> <li>- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (VIVIENDA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida [ONUSida], Fondo de Población de las Naciones Unidas [FPNU], Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], Organización Internacional del Trabajo [OIT])</li> <li>- Cooperación canadiense</li> <li>- Cooperación belga</li> <li>- Cooperación alemana</li> <li>- Unión Europea</li> <li>- Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fundación Hans-Seidel</li> <li>- Tierra de Hombres</li> <li>- Asociaciones religiosas</li> </ul>

*Fuente:* Elaboración propia.

**Sin embargo, el Perú no cuenta con un mecanismo de coordinación interinstitucional para las políticas de juventud.** Al subordinar la entidad gubernamental responsable de la juventud al MINEDU se perdió el único mecanismo de coordinación, en funciones entre 2006 y 2007: el Comité de Coordinación, una entidad del CONAJU. Si bien aquel mecanismo requería algunas mejoras (por

ejemplo, un mejor uso por parte de las organizaciones juveniles y la colaboración con todos los sectores gubernamentales), constituyó el primer intento de armonizar y optimizar el accionar público respecto de las juventudes. La falta de un sistema que integre a todos los actores que trabajan temas de juventud fracciona la acción pública en materia de jóvenes. Este limitado (re)conocimiento entre quienes se ocupan de aspectos relacionados con la juventud dificulta la retroalimentación entre los diversos programas sociales, aun cuando sus objetivos institucionales sean similares. Además, la falta de un mecanismo de coordinación aumenta el riesgo de duplicaciones, contradicciones, y la pérdida de posibles sinergias. En consecuencia, no existe aún una visión integral de los problemas públicos de la población juvenil.

**La SENAJU no tiene las facultades para fungir como coordinador interinstitucional.** La SENAJU no puede llenar este vacío pues sus recursos financieros son insuficientes y se carece de una definición normativa de su relación con otras entidades gubernamentales. Por ello, la SENAJU no tiene una presencia efectiva en los procesos de establecimiento de decisiones públicas relacionadas con los jóvenes. Se le informa de las mismas, pero no se le consulta a ese respecto. Incluso, hasta hoy, al no haber obligatoriedad de cumplimiento, en algunos casos las entidades gubernamentales no asumen las recomendaciones dadas por la SENAJU. Las PNOC instalaron un procedimiento de monitoreo formal (*ex post*) de la actuación gubernamental en materia de juventud. Sin embargo, esto no implica la articulación, en mayor o menor grado, de los sectores gubernamentales en el proceso de definición de metas e indicadores relacionados con la juventud (DS 027-2007-PCM; RM 386-2009-PCM). Por fin, en 2016 la SENAJU recibió las atribuciones para definir los indicadores y metas para los objetivos prioritarios de las PNOC en materia de juventud y esto le permite cumplir con su mandato de evaluar el cumplimiento de las metas sectoriales.

**La eficacia del trabajo interinstitucional depende del compromiso de las diferentes entidades y de la transversalidad de un enfoque joven.** No contar con un plan nacional de juventud limita la posibilidad de adoptar un enfoque transversal y de coordinar entre todos los actores (gubernamentales y no gubernamentales) involucrados en la atención y la defensa de los derechos de los jóvenes en el país. En las diversas instancias gubernamentales se observa diferentes niveles de priorización de la temática de juventud. Es más, parece faltar un diagnóstico común de la situación de los jóvenes, tanto a nivel nacional como distrital: los diferentes sectores o municipios actúan según sus posibilidades materiales, muchas veces llevados por conocimientos limitados (de naturaleza particular y a veces idiosincrásico) ante los problemas que la juventud enfrenta. Por su parte, la SENAJU dedica tiempo considerable a abogar por la transversalización de los temas de juventud. La abogacía por dicha transversalidad es importante, ya que varias entidades gubernamentales tienen mayor peso operativo en las políticas públicas sectoriales, cuentan con mayor asignación presupuestaria, acceden más a los jóvenes debido a su proximidad (por ejemplo, las municipalidades), y cuentan con planes y programas no necesariamente diseñados priorizando a la población joven.

**Se necesita una mayor coordinación y apoyo intergubernamental entre los gobiernos central, regionales y distritales en beneficio de los jóvenes.** En las entrevistas realizadas para este informe, varios actores municipales y nacionales resaltaron la falta de coordinación clara para aterrizar las políticas dirigidas a la juventud en las municipalidades. Según información recabada en esas entrevistas, las municipalidades aducen no tener presupuesto para realizar estas iniciativas (por ejemplo, campañas para informar a los jóvenes sobre actividades efectuadas). También se observa insuficiente coordinación interna. Por ejemplo, en la Municipalidad de San Juan de Lurigancho (Lima metropolitana), la subgerencia de programas sociales trabaja en Beca 18 sin la intervención de la subgerencia de juventud. Algunas

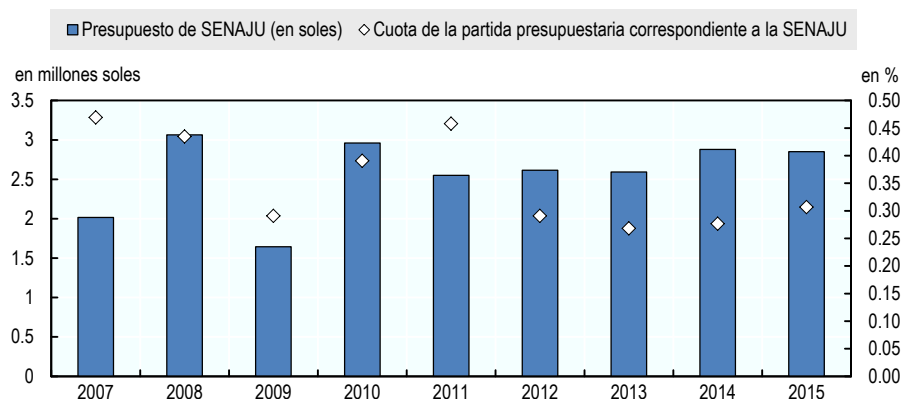
municipalidades —como San Juan de Lurigancho y Ventanilla— desconocen el programa Jóvenes Productivos. Es entonces evidente la falta de una estrategia de implementación e incorporación de los gobiernos locales que ayude a una mejor coordinación entre los niveles de gobierno.

### **2.3.2. Análisis organizacional de la Secretaría Nacional de la Juventud**

**La SENAJU es la instancia gubernamental relacionada con políticas de juventud subordinada al MINEDU, para el cual cumple la función de órgano asesor.** La asesoría no se limita al sector educativo, sino más bien, abarca todos los temas pertinentes para la población joven. Sus principales funciones son formular y proponer políticas de juventud, generar y fortalecer espacios de participación para los jóvenes, formular y aprobar planes, coordinar y evaluar los distintos programas y políticas en temas de juventud y, por último, generar evidencia para la toma de decisiones.

**Mediante sus tres direcciones, la SENAJU desarrolla una serie de actividades de investigación, asistencia técnica y promoción de la participación.** La Dirección de Investigación y Desarrollo produce y difunde conocimiento (estudios e investigaciones) relacionado con temas de juventud; canaliza los fondos de cooperación internacional para proyectos, y sistematiza información para la toma de decisiones y el acceso público. La Dirección de Asistencia Integral y Monitoreo supervisa el cumplimiento de las diversas políticas y planes (PNOC), coordina el asesoramiento jurídico, articula diversos espacios y dispositivos de políticas relacionados con la juventud, y (tras su aprobación) brindará asistencia técnica para poner en práctica el Plan Nacional de la Juventud. La Dirección de Promoción, Organización y Gestión promueve la participación de jóvenes en la formulación de políticas públicas, brinda soporte técnico a organizaciones juveniles, opera un registro nacional de organizaciones juveniles, acredita a las instituciones públicas y privadas que actúan a favor de la juventud; organiza congresos de jóvenes, realiza campañas en torno a temas de interés para jóvenes, e implementa un programa de voluntariado (véase el Capítulo 4).

**La SENAJU cuenta con una asignación presupuestaria baja.** La SENAJU no tiene partida presupuestal propia que le dé autonomía y capacidad de ejecución. Los recursos de recaudación directa que le corresponden provienen de la partida “Educación Básica para Todos” del MINEDU. Desde su creación, su presupuesto asignado oscila entre 0.29% y 0.47% de dicha partida (Gráfico 2.2) Dentro de la partida, al no ser considerada como prioritaria, compite con otros elementos como mejora de los logros de aprendizaje, acceso a servicios educativos, y formación de docentes en institutos. Estas restricciones presupuestales, si bien han impedido el despliegue de ciertas funciones, como crear espacios de coordinación; no son las únicas razones para la carencia de espacios de coordinación. Al forjar alianzas con actores estratégicos de la sociedad civil o cooperación internacional, la SENAJU busca incrementar su margen financiero, con el fin de invertir en diversas actividades, como la publicación de investigaciones o la organización de eventos.

**Gráfico 2.2. Asignación presupuestaria a SENAJU, 2007-2015**

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y en la Oficina de Administración de SENAJU.

**La falta de independencia limita el margen de maniobra de la SENAJU.** La SENAJU no ejecuta sus funciones de manera independiente sino bajo la coordinación, supervisión y mediación de la Oficina de Planificación y Presupuesto del MINEDU. A la falta de rango ministerial, la SENAJU se relaciona e interactúa con otros sectores públicos mediante el MINEDU. Estas restricciones institucionales disminuyen las posibilidades de la SENAJU de incidir en la toma de decisiones de las distintas entidades gubernamentales.

#### *Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la SENAJU*

**En esta sección se analiza las capacidades institucionales de la SENAJU como órgano que, en el marco del MINEDU, contribuye con el desarrollo humano de los jóvenes peruanos.** El análisis retoma las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (análisis FODA) observadas desde la creación de la SENAJU. El análisis se basa en entrevistas semiestructuradas realizadas entre diciembre de 2015 y junio de 2016 a funcionarios de la SENAJU de la administración de turno, a sus ex funcionarios, investigadores en temas de juventud y a funcionarios de los sectores gubernamentales y programas sociales realizadas en el marco de esta investigación. Las fortalezas y debilidades presentadas corresponden al entorno interno de la secretaría y se vinculan con la disponibilidad y manejo de sus distintos tipos de capacidades y recursos. Las oportunidades y amenazas que corresponden al entorno externo, son factores que pueden dinamizar procesos a favor o en contra. Por su parte, las decisiones tomadas por la SENAJU en relación con estas circunstancias pueden desencadenar en procesos positivos o negativos.

**Las fortalezas distintivas de la SENAJU son: su enfoque transversal, asesoramiento técnico, gestión del conocimiento, y compromiso con organizaciones juveniles.** En el conjunto de la institucionalidad pública existente, la SENAJU es identificada como una entidad especializada —aunque dependiente del MINEDU— en la formulación transversal de políticas de juventud y promoción de plataformas de participación juvenil, entre otras funciones. Una fortaleza adicional de esta unidad su capacidad de gestión programática, incluso en el marco de una estructura ministerial compleja como la del MINEDU y los limitados recursos con que cuenta. Otra fortaleza es su capacidad de asesoramiento técnico y abogacía en relación con los derechos de los jóvenes. Una más es la generación de conocimiento sobre la situación de este sector de la población del país. Las evidencias documentadas constituyen insumos clave en los procesos de abogacía de la juventud. La inclusión de nuevos temas y demandas dentro de la agenda de discusión en torno a los jóvenes (como la diversidad sexual, la etnicidad, las relaciones de género y el desempleo juvenil, entre otros) representa otra fortaleza de la SENAJU, pues promueve su

discusión pública en diversos sectores sociales. Una fortaleza más es la capacidad de convocatoria entre organizaciones juveniles, de muy diverso origen, en torno a actividades comunes, lo cual destaca su potencial función articuladora. Muestra de ello es el nivel de participación de diversas organizaciones juveniles en torno al congreso anual que la SENAJU suele organizar (véase el Capítulo 4).

**Cuadro 2.2. Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la SENAJU**

	Factores positivos Fortalezas	Factores negativos Debilidades
Factores internos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconocida como entidad gubernamental especializada en la juventud</li> <li>- Asesoramiento técnico y abogacía</li> <li>- Generación y difusión de conocimiento</li> <li>- Capacidad de convocatoria de organizaciones juveniles</li> <li>- Inclusión de nuevos temas dentro de la agenda de discusión</li> <li>- Capacidad de gestión programática</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alta rotación del personal de la SENAJU</li> <li>- Insuficiente capacitación del personal</li> <li>- Escasa visibilidad institucional en los espacios subnacionales</li> </ul>
	Oportunidades	Amenazas
Factores externos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bono demográfico</li> <li>- Creciente reconocimiento de la importancia de temas de juventud a nivel internacional</li> <li>- Incipiente discusión sobre un enfoque juvenil</li> <li>- Maduración y organización crecientes de las organizaciones juveniles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de independencia</li> <li>- Indecisión sobre la institucionalidad gubernamental</li> <li>- Copamiento político de temas de juventud</li> <li>- Estancamiento y la contracción de la economía nacional</li> </ul>

*Fuente:* Elaboración propia con base en entrevistas con informantes claves.

**Es desempeño institucional de la SENAJU se debilitado debido a su escasa presencia en niveles subnacionales y a la alta rotación de personal capacitado.**

Una debilidad importante es la insuficiente visibilidad institucional, prestación efectiva de servicios y realización de actividades de la SENAJU en espacios subnacionales (gobiernos locales y regionales) y, sobre todo, ante las organizaciones juveniles allí ubicadas. No obstante lo anterior, la SENAJU se ha esforzado por tener algún nivel de presencia y contribución en espacios distintos a los de la capital. Hasta hace poco, debido a su gran rotación del personal, era necesario formar constantemente a nuevos funcionarios en temas de juventud. Esta debilidad no permitía construir una memoria institucional. Hasta fechas recientes, el ingreso a la SENAJU de personal con un perfil profesional que no era el requerido (algunas veces acorde con su filiación partidaria) constituía otra debilidad institucional ya que la gestión de sus funciones y la prestación de sus servicios se veían afectadas sustancialmente, perjudicando su propia imagen y desempeño. Recientemente se ha promovido la continuidad del equipo humano que cuente con pericia técnica en temática de juventudes y con las competencias o estudios profesionales necesarios para el puesto. Esta práctica también se utiliza para emplear a nuevos profesionales calificados.

**El bono demográfico, las tendencias internacionales, y el fortalecimiento de organizaciones juveniles constituyen, si se utilizan positivamente, oportunidades en términos de liderazgo y posicionamiento.** Se puede considerar como una oportunidad el reconocimiento del bono demográfico que vive el país, así como la necesidad de formular e implementar políticas de desarrollo del capital humano para enfrentar el envejecimiento poblacional y la carga futura de los servicios públicos. En este contexto también hay que observar las corrientes internacionales de política de promoción de capital y de talento humano focalizadas sobre todo en los jóvenes. Estas corrientes, promovidas desde organismos multinacionales, pueden convertirse en una oportunidad para la SENAJU, porque suelen acompañarse de financiamiento. Los

espacios internacionales que buscan dar a conocer los problemas de los jóvenes y abogan por sus derechos pueden ser útiles para que la SENAJU logre mayor visibilidad internacional y aprenda a partir de otras experiencias. En paralelo a las corrientes mencionadas, se observa un creciente debate acerca de nuevos enfoques de análisis sobre la juventud, el cual puede actualizar la interpretación de la juventud peruana y de su potencial como agente de cambio. Un buen manejo de esta oportunidad puede contribuir a actualizar el enfoque gubernamental en materia de juventud. Tras años sin discutir las grandes líneas de la política de juventud, el cambio de administración ofrece la oportunidad de definir prioridades estratégicas en este campo. Al respecto, la SENAJU podría proponer en el nuevo escenario gubernamental una agenda mínima y alcanzable a favor de los jóvenes. Asimismo, los indicadores de profesionalización de varias organizaciones juveniles le permitirían desarrollar un mayor nivel de asesoramiento y lograr resultados más sostenibles en el tiempo, lo cual facilitarían la abogacía en políticas de juventud.

**Algunos factores que pueden amenazar el desempeño de la SENAJU son la falta de independencia y definición de la institucionalidad gubernamental, el uso político de temas de juventud, y la coyuntura económica.** La falta de independencia puede llegar a amenazar a la SENAJU. Al ser una secretaria subordinada a un ministerio, tiene poca influencia sobre su presupuesto y compite con otros elementos en una partida presupuestal (es decir, no recibe su presupuesto directamente de la Nación). El uso de un presupuesto limitado debe acordarse con el ministerio y esto puede afectar el cumplimiento de sus tareas. De igual forma, el hecho de no ser independiente puede reflejarse en la falta de presencia directa en espacios nacionales e internacionales. En otras palabras, el margen de acción de la SENAJU depende de niveles superiores dentro del ministerio. La ausencia de definición y decisión respecto de la institucionalidad gubernamental, refuerza la dependencia funcional. Además, el (ocasional) uso político de los temas de juventud frena avances en la materia. En ciertas ocasiones, la atención estatal de la juventud se ve restringida a la política coyuntural o campañas electorales. La SENAJU, y otras instancias gubernamentales, enfrentan también el riesgo de que fuerzas políticas busquen copar su instancia con miembros provenientes de filas partidarias. Asimismo, un estancamiento o contracción de la economía nacional, afectaría el monto de presupuesto disponible y la disposición de algunos actores a asignar la importancia debida a asuntos de los jóvenes, más allá de la posibilidad de su inclusión laboral (en especial de aquellos en situación de desventaja social).

#### 2.4. Las demandas de los jóvenes al Estado

Esta sección se preparó con base en las entrevistas a jóvenes que manifestaron los cambios que quisieran ver en el Estado. Las demandas de los participantes se concentran principalmente en: (i) mejor acceso a la oferta educativa, (ii) fortalecimiento de la seguridad ciudadana y (iii) mejora en términos de información y orientación sobre temas como acceso a la educación, empleo, la participación ciudadana, entre otros.

**El Estado y sus servicios no parecen jugar un papel importante en la vida de muchos jóvenes urbano marginales.** Pocos jóvenes urbano marginales están informados sobre las iniciativas y programas estatales o bien, cuentan con información errónea. El Estado parece ser un actor ausente de la vida de la mayoría. Los jóvenes entrevistados lo perciben como un creador de condiciones marco, pero no como un facilitador en los periodos de transición por los que pasan los jóvenes. Esto contrasta con las evidencias de países de la OCDE que muestran una clara relación entre la satisfacción de los jóvenes frente a las iniciativas y programas estatales y la confianza en el Estado (OECD, 2017).

**Varios jóvenes destacaron que las municipalidades y el Estado deberían cumplir un papel informativo y orientador.** La mayoría de los jóvenes entrevistados exhiben dificultades para desenvolverse en el complejo mundo de opciones educativas y laborales a su disposición. Es más, cuentan solamente con información (limitada y en ocasiones errónea) de sus familiares o amigos, lo que sugiere que esta como sus fuentes es insuficiente. Sin embargo, contar con información exacta, oportuna y comprensible es crucial para que los jóvenes puedan tomar buenas decisiones educativas y laborales (OECD, 2016). Las entrevistas con estos jóvenes urbano marginales demostraron que por lo general no saben cómo buscar información de forma activa y, por ende, no acceden a datos sobre ofertas laborales y educativas. En el primer caso, las universidades llenan este vacío con ‘marketing’ (material publicitario e ‘impulsadoras’ de colegios, institutos y universidades privadas). Sin embargo, los entrevistados no consideran que esta información sea suficiente (quizás porque tácitamente establecen una diferencia entre ese marketing educativo y la información de calidad). No obstante, en la mayoría de casos, los programas dirigidos a la juventud, en especial plataformas de información (como la plataforma “Ponte en Carrera”), requieren que los jóvenes busquen información en las municipalidades u otros sitios asignados. Pocos programas se acercan al entorno inmediato de los jóvenes, algo que demandan los jóvenes urbano marginales. No hay puntos de información o una estrategia de información integrada para todas las ofertas para los jóvenes. La ausencia de una política de difusión de la información, sobre todo en el ámbito municipal, perjudica también a programas emblemáticos como Beca 18. Varias municipalidades siguen la lógica de “el que toca la puerta, accede”; la información se difunde en los espacios centrales de los distritos, con lo que se segrega y se mantiene desinformadas a las zonas marginales; esto contribuye a que algunos jóvenes se sientan abandonados por el Estado. Si bien la preocupación tanto de hombres como de mujeres se enfoca en los temas de oferta y orientación para los estudios y el trabajo, las mujeres subrayan también la importancia de instaurar políticas de orientación sobre temas de sexualidad y planificación familiar. Para cumplir con este papel orientador, los jóvenes proponen la celebración de ferias de educación y empleo en sus distritos, en la que obtengan cierto grado de orientación básica para analizar las opciones que tienen a su disposición. Según ellos, es indispensable que la oferta de información se acerque a sus barrios y de este modo superar las barreras al acceso de información. Por otra parte, la mayoría de los entrevistados manifestaron poco interés en la política, a la cual asocian con corrupción y promesas incumplidas, sin embargo, un grupo de ellos señaló que les interesa enterarse de los temas de coyuntura electoral, pero que el Estado no informa al respecto, razón por la cual recurren a las redes sociales. El uso de dichas redes como uno de los principales —si no el principal— medios de información se mencionó repetidamente en las cuatro discusiones grupales con jóvenes.

**Los jóvenes urbano marginales reclaman que las municipalidades tengan una presencia efectiva en sus zonas.** Los jóvenes entrevistados mencionaron, aunque solamente en un principio que son ciudadanos que cumplen con obligaciones (como pagar impuestos), pero a quienes no se otorgan los derechos que merecen al ser parte de su distrito, por lo que muchas de sus necesidades básicas insatisfechas. Al expresar cuáles serían los cambios deseables en sus municipalidades, pusieron énfasis en la prestación de servicios básicos (seguridad, infraestructura, limpieza, entre otros). Igualmente, reconocieron la importancia de invertir en espacios culturales, recreativos y verdes para el desarrollo personal, para combatir el tema de las drogas y delincuencia, y para mejorar la calidad de vida en los distritos.

**Uno de los reclamos de los jóvenes urbano marginales al gobierno nacional es la oferta de oportunidades educativas y laborales, pero, más que nada, sobre todo el acceso a ellas.** En general, se observa que las demandas se orientadas a mayores oportunidades en distintos aspectos pertinentes para los jóvenes, dado que sienten que



hay un abandono generalizado del Estado. A pesar del incremento en la oferta educativa, muchos jóvenes urbano marginales aún enfrentan limitaciones para acceder a ella. Las barreras mencionadas por los entrevistados son múltiples: el alto costo de la vida y la necesidad de contribuir a la economía de los hogares; la combinación de estudios y tareas domésticas (como el cuidado de parientes o hijos); la falta de información; la distancia, y el deficiente transporte público. Los jóvenes entrevistados demandan que el Estado facilite el acceso a la educación superior, sobre todo mediante programas de becas (con mayor alcance que los actuales), o incluso a partir de una oferta pública gratuita.

**Por otro lado, los jóvenes urbano marginales solicitan al Estado garantizar la seguridad ciudadana.** Las demandas de seguridad dirigidas al Estado se centran en la necesidad de tener mayor presencia de efectivos policiales e incluso del ejército, en las zonas que habitan. Esto denota su preferencia por la denominada ‘mano dura’ en la política, así como una percepción de la inseguridad como un problema de control y no como un problema social que podría responder, justamente, a las características de vulnerabilidad de la población de estas zonas. El tema de seguridad se repite en casi todos los niveles (comunidad, municipio, Estado).

### *Notas*

- <sup>1</sup> Las experiencias y declaraciones de los jóvenes expuestas en este capítulo se basan en un estudio sobre las transiciones a la vida adulta de jóvenes de contextos urbano marginales, desarrollado en el marco del proyecto Inclusión y Bienestar Juvenil de la OCDE (véase el Capítulo 1, Recuadro 1.1).
- <sup>2</sup> Los otros once objetivos se refieren a: a) descentralización, b) igualdad de hombres y mujeres, c) pueblos andinos, amazónicos, afroperuanos y asiaticoperuanos, d) personas con discapacidad, e) inclusión, f) extensión tecnológica, medio ambiente y competitividad, g) aumento de capacidades sociales, h) empleo y PYME, i) simplificación administrativa, j) política anticorrupción, y k) política de seguridad y defensa nacional.
- <sup>3</sup> Cada sector gubernamental debe utilizar la misma guía metodológica y su correspondiente matriz de resultados para la preparación y remisión del correspondiente reporte semestral / anual (cualitativo y cuantitativo) respecto de las PNOG.

## Anexo 2.A1. Los principales programas dirigidos a los jóvenes en el Perú

Área	Nombre	Descripción	Beneficiarios objetivo	Número de beneficiarios	Evaluación	Presupuesto en 2015 (PEN)	Fuente de financiamiento	Ministerio o agencia responsable
Educación	<b>Beca 18</b>	Otorga becas a jóvenes de entre 16 y 22 años de edad con talento académico y en condición de pobreza o vulnerabilidad social.	<b>48 000</b>	<b>45 079</b>	Anualmente hay evaluación de cumplimiento de metas	<b>2 120 144 421</b>	Presupuesto institucional	Ministerio de Educación
	<b>Centro de Formación en Turismo</b>	Centro de Formación en Turismo adscrito a MINCETUR. Ofrece formación en competencias y certifica laboralmente en el sector turismo. El 95% de los matriculados son jóvenes entre 19 y 24 años.	<b>34 263</b>	<b>37 620</b>	Evaluación de cumplimiento de metas	<b>72 179 541</b>	Presupuesto institucional	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
Empleo	<b>Jóvenes Productivos</b>	Programa social que facilita el acceso de jóvenes en pobreza y pobreza extrema al mercado laboral. Dos áreas de intervención: capacitación y empleo independiente.	<b>61 123</b>	<b>760 343</b>	Evaluación de cumplimiento de metas	<b>300 928 742</b>	Presupuesto institucional	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
	<b>Líneas de acción de la Dirección de Formación Profesional y Capacitación Laboral</b>	Dirección del MTPE con programas para: orientación vocacional, certificación laboral, fortalecimiento de competencias blandas.	<b>110 614</b>	<b>149 532</b>	Evaluación de cumplimiento de metas	<b>41 909 650</b>	Presupuesto institucional	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Participación cívica y ciudadana	<b>Parlamento Joven</b>	Proyecto que trabaja con jóvenes de 18 a 25 años de edad. Básicamente funciona como una reproducción de las sesiones parlamentarias. Similar a los modelos de Naciones Unidas.	<b>720</b>	<b>995</b>	No	<b>942 657</b>	Presupuesto institucional y Fundación Hanns-Seidel	Congreso de la República
	<b>Jóvenes Electores, Programa de Voluntariado y Escuela Especializada para Jóvenes</b>	Programas de educación cívica, orientados a fortalecer y promover el interés y la participación mediante talleres y asesoría técnica, entre otros métodos.	<b>970</b>	<b>2 070</b>	Evaluación de cumplimiento de metas	<b>321 832</b>	Presupuesto institucional	Jurado Nacional de Elecciones
Salud	<b>Estrategia Nacional de Salud Sexual y Reproductiva</b>	Esfuerzo que articula diversas iniciativas para promover más servicios en salud sexual y reproductiva.	<b>No hay población objetivo, pero sí cubrir 100% de la atención a los usuarios</b>	<b>5 348 793 de parejas atendidas por la estrategia, pero no desagregada por rango etario</b>	No	<b>90 005 916</b>	Presupuesto institucional	Ministerio de Salud
	<b>Seguro Integral de Salud (SIS)</b>	El SIS es un seguro de salud creado principalmente para personas en pobreza y pobreza extrema. Actualmente es de acceso abierto.	<b>31 500</b>	<b>3 338 946</b>	Evaluación de cumplimiento de metas	<b>4 925 374 838</b>	Presupuesto institucional	Ministerio de Salud

## *Bibliografía*

- Cairney, P. (2011), *Policy and Policymaking in the UK*, disponible en: <https://paulcairney.files.wordpress.com/2013/08/chapter-2-20-8-13-cairney-policy-policymaking-uk.pdf>.
- CUNAMAS (2017), [http://www.cunamas.gob.pe/?page\\_id=12](http://www.cunamas.gob.pe/?page_id=12) (consultado el 12 de abril de 2017).
- Cotler, J. (2016). “Educación superior e inclusión social: un estudio cualitativo de los becarios de Beca 18” [http://www.pronabec.gob.pe/modPublicaciones/descarga/serie7\\_educacion\\_superior.pdf](http://www.pronabec.gob.pe/modPublicaciones/descarga/serie7_educacion_superior.pdf) (consultado 27 de mayo 2016)
- Dente, B. y J. Subirats (2014), *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, Ciencias Sociales Ariel, Madrid.
- Dye, T.R. (1985), *Understanding Public Policy*, 5a ed., Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- Encina, J., & Martínez, C. (2009). Efecto de una mayor cobertura de salas cuna en la participación laboral femenina: evidencia de Chile. Universidad de Chile, Facultad de Economía y Negocios. Serie Documentos de Trabajo SDT, 303.
- El Peruano (04/07/2016), Programa Jóvenes Productivos logra 60% de inserción laboral, <http://www.elperuano.pe/noticia-programa-jovenes-productivos-logra-60-insercion-laboral-43426.aspx>, (consultado el 12 de abril de 2017).
- Helmke, G. y S. Levitsky (2013), *Informal institutions and comparative politics: A research agenda*, Kellogg Institute.
- Hildebrand, M. y M. Grindle (1995), “Building sustainable capacity in the Public Sector: What can be done?”, *Public Administration and Development*, vol. 15, núm. 5, pp. 441-463.
- Howlett, M. (2011). *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. New York: Routledge.
- INEI (2009), “Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población, 1950-2050”, *Boletín de Análisis Demográfico*, núm. 36, Instituto Nacional de Estadística e Informática, Perú.
- McCarthy, M. P. Musset (2016), *A Skills beyond School Review of Peru*, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265400-en>.
- North, D. (1990), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica. México.
- OECD (2017), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en>.
- OECD (2016), *OECD Skills Strategy diagnostic report: Peru*, OECD Publishing, París.

- OECD/CAF/ECLAC (2016), *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-es>.
- Orihuela, J. (2013), “Instituciones y cambio institucional: Repensando la maldición de los recursos desde los nuevos institucionalismos y la experiencia peruana”, *Politai* (7), pp. 47-62.
- Pierson, P. (2004), *Politics in time: history, institutions and social analysis*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- PRONABEC (2017). Becarios – Convocatoria 2015. Tablero de información – Proceso de adjudicación de beca, [http://www.pronabec.gob.pe/becas-especiales/evidencia\\_beca\\_doble\\_oportunidad2.html](http://www.pronabec.gob.pe/becas-especiales/evidencia_beca_doble_oportunidad2.html), (consultado el 12 de abril de 2017).
- PRONABEC (2015), *Beca Doble Oportunidad*. Presentación PPT, Programa Nacional de Beca y Crédito Educativo, Ministerio de Educación.
- Repetto, F. (2004), *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Washington, DC.
- Scartascini, C. *et al.* (eds.) (2010): *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Banco Interamericana de Desarrollo, BID, Washington, DC.
- SENAJU (2015), *Guía de servicios públicos dirigidos a jóvenes*, Secretaría Nacional de la Juventud, Ministerio de Educación, Perú.
- Scott, R. (2008), “Approaching adulthood: the maturing of institutional theory”, *Theory and Society*, 37 (5), pp. 427-442.
- Subirats, J. *et al.* (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Barcelona.

### Capítulo 3. La educación secundaria en el Perú y sus desafíos en calidad

**La educación es un motor de crecimiento económico y de inclusión social.** Para poder cumplir con su papel de motor de inclusión social, la educación deberá ayudar a crear condiciones iguales para reducir la desigualdad. Las políticas educativas de la década pasada se centraron en reducir las desigualdades en el acceso a la educación básica y superior. Si bien prevalecen importantes brechas en el acceso a la educación (que en particular desfavorecen a jóvenes rurales, pobres y de lengua materna indígena), estas disminuyeron de manera notoria (véase el Capítulo 1). Al acercarse a la meta de cobertura universal, se aprecia un nuevo desafío: la calidad no sigue el ritmo de esta expansión y la heterogeneidad en la calidad del servicio se agudiza. Los estudiantes de secundaria tienen muy bajas competencias en comprensión lectora y matemática. El análisis de la calidad educativa de la educación secundaria arroja resultados sistemáticamente peores para el ámbito rural, los distritos pobres y las escuelas de gestión pública. La universalización de la educación secundaria sigue siendo una meta importante, pero debe complementarse con la ambición de mejorar su calidad y, en especial garantizar una educación de calidad para toda la juventud peruana, independiente de la escuela o las condiciones socioeconómicas. La calidad educativa y las competencias son fundamentales para mejorar el bienestar individual, tener más empleos dignos e incrementar la productividad (OECD, 2016d).

**En este capítulo se analiza la calidad de la educación secundaria en el Perú y las razones del desempeño deficiente en este ámbito.** Usando datos del 2015, se pretende demostrar cómo las grandes diferencias en la calidad se relacionan con características sociodemográficas (sexo, lengua materna y niveles de pobreza), así como con características de la institución educativa en cuestión (urbana o rural, pública o privada, región en la que se ubica, entre otras). Estos indicadores se contextualizarán con los elementos de la oferta vinculados con la gestión del sistema, las condiciones materiales, los recursos humanos y la organización de la enseñanza. Por último, se hace un recuento de las principales políticas del Ministerio de Educación dirigidas a responder a la problemática de la calidad educativa.



### Recuadro 3.1. El sistema educativo en el Perú

El sistema educativo peruano consiste en dos etapas: la educación básica y la educación superior. La educación básica es, cuando la imparte el Estado, gratuita. Al terminar la educación básica, que satisface las necesidades esenciales de aprendizaje de niños, y jóvenes, los estudiantes deben haber cumplido con 11 años de escolaridad. La culminación satisfactoria de la educación básica da derecho al diploma de egresado que habilita al estudiante para acceder a una institución de nivel superior o para insertarse en el mercado laboral (LGE, Art. 35°).

La educación básica puede impartirse en tres modalidades: educación básica regular (EBR), básica alternativa y básica especial. La EBR es la modalidad dirigida a los niños y adolescentes que avanzan, de manera oportuna, por el proceso educativo de acuerdo con su evolución física, afectiva y cognitiva, desde el momento de su nacimiento (LGE, Art. 36°). Este capítulo se centra en la EBR, dado que casi la totalidad de los alumnos peruanos están matriculados en esta modalidad (véase el Cuadro 3.1).

**Cuadro 3.1. Matrícula, docentes e instituciones educativas en Educación Básica, 2015**

Modalidad y nivel educativo	Matrícula		Docentes		Instituciones educativas	
	Número	%	Número	%	Número	%
Total	7 823 514	100	486 626	100	106 241	100
Básica Regular	7 600 725	97.2	470 635	96.7	104 160	98.0
Inicial	1 659 885	21.8	86 678	18.4	52 120	50.0
Primaria	3 474 521	45.7	198 907	42.3	38 068	36.5
Secundaria	2 466 319	32.4	185 050	39.3	13 972	13.4
Básica Alternativa	203 883	2.6	12 211	2.5	1 602	1.5
Básica Especial	18 906	0.2	3 780	0.8	479	0.5

*Nota:* Incluye IIEE estatales y no estatales.

*Fuente:* MINEDU (2015), base de datos Escale, Ministerio de Educación.

La EBR comprende tres niveles de educación: Inicial, Primaria y Secundaria, y se organiza en siete ciclos; de acuerdo con la Constitución Política del Perú (1993), estos niveles educativos son obligatorios. En términos efectivos, se considera obligatorio un año de educación inicial, para la población de cinco años de edad, la educación primaria y la secundaria. La evaluación en la educación inicial permite conocer el grado de desarrollo de los aprendizajes del niño y no tiene un fin promocional en ninguno de sus ciclos ni edades (RLGE, Art. 57°). La educación primaria (que dura seis años) tiene como finalidad educar integralmente a los niños a partir de los seis años de edad. Promueve la comunicación en todas las áreas, el manejo operacional del conocimiento, el desarrollo personal, espiritual, físico, afectivo, social, vocacional y artístico, el pensamiento lógico, la creatividad, la adquisición de las habilidades necesarias para el despliegue de sus potencialidades, así como la comprensión de los hechos cercanos a su ambiente natural y social (LGE, Art. 36°). La educación secundaria (que dura cinco años) ofrece a los adolescentes, que hayan aprobado el sexto grado de educación primaria, una formación científica, humanista y técnica. Afianza su identidad personal y social. Profundiza el aprendizaje hecho en el nivel de educación primaria. Está orientada al desarrollo de competencias que permitan al educando acceder a conocimientos humanísticos, científicos y tecnológicos en permanente cambio. Forma para la vida, el trabajo, la convivencia democrática, el ejercicio de la ciudadanía y para acceder a niveles superiores de estudio. Tiene en cuenta las características, necesidades y derechos de los púberes y adolescentes (LGE, Art. 36°).

### 3.1. La educación secundaria en el Perú: un sistema con desafíos de calidad

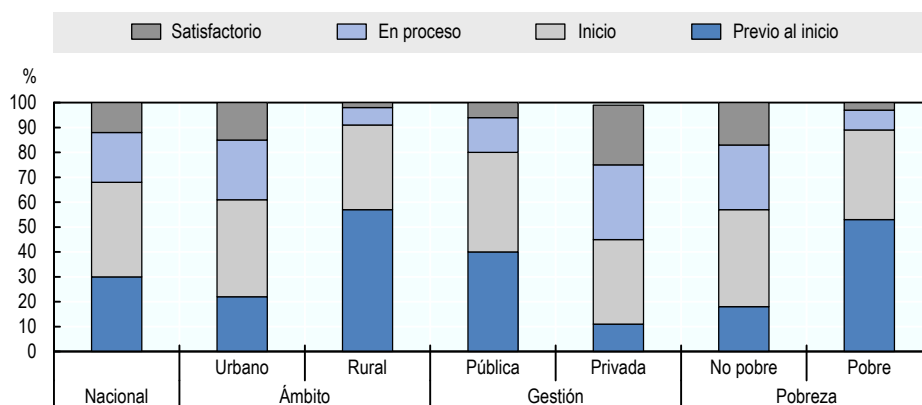
En los últimos años se apreciaron importantes avances de la cobertura de educación secundaria, los cuales dan cuenta de los esfuerzos realizados por lograr la universalidad de la educación básica; asimismo, los indicadores de cobertura del sistema educativo peruano mejoraron en todos los niveles (véase el Capítulo 1). En el caso de la educación secundaria en particular, se han registrado cambios significativos. No obstante, todavía hay margen para mejorar, dado que uno de cada cinco jóvenes no está matriculado en secundaria y uno de cada seis abandona la educación básica regular.

**El país enfrenta un desafío significativo en cuanto a la calidad educativa que ofrece a sus jóvenes.** Las pruebas estandarizadas, usadas para medir logros de aprendizaje y niveles de desempeño y competencias, muestran resultados decrecientes a medida que se avanza en los grados y el nivel educativos. La educación primaria rinde resultados satisfactorios en términos de calidad: en los últimos diez años la prueba nacional estandarizada, Evaluación Censal de Estudiantes (ECE), muestra cambios muy positivos en los puntajes promedio y en el porcentaje de estudiantes que cumplen satisfactoriamente con las competencias necesarias para el grado en el que se encuentran. Por su parte, la prueba del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo<sup>1</sup> (TERCE), muestra que en comparación con otros países de América Latina, en tercero y sexto de primaria, el Perú se encuentra en el grupo de países por arriba del promedio (UNESCO, 2015). Sin embargo, en secundaria la situación empeora considerablemente. Según la prueba ECE para segundo de secundaria, menos de 15% de los estudiantes alcanza un nivel satisfactorio de aprendizaje. Esta información se corrobora con la prueba del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA), en la que, si bien se aprecian mejoras importantes en los últimos años, el Perú se ubica en los últimos entre los países participantes.

#### 3.1.1. Evaluación Censal de Estudiantes

**La Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) es realizada cada año por el Ministerio de Educación.** Esta evaluación recolecta información sobre el desempeño de los alumnos, identifica los niveles de logro alcanzados y permite conocer el dominio de ciertas competencias clave por parte de la población en edad escolar. Los puntajes y niveles de logro en la ECE se analizan a lo largo de los años con el fin de generar lineamientos de política; además, se informan a cada uno de los actores involucrados (directores, docentes, padres de familia, etc.) con el fin de estimular la mejora continua de la calidad educativa. La ECE evalúa las competencias en comprensión lectora y matemática de los alumnos de segundo de primaria (desde 2007) y segundo de secundaria (desde 2015) que reciben educación en castellano y cuyos centros educativos cuentan con cinco o más alumnos matriculados (MINEDU, 2009; MINEDU, 2015c).<sup>2</sup>

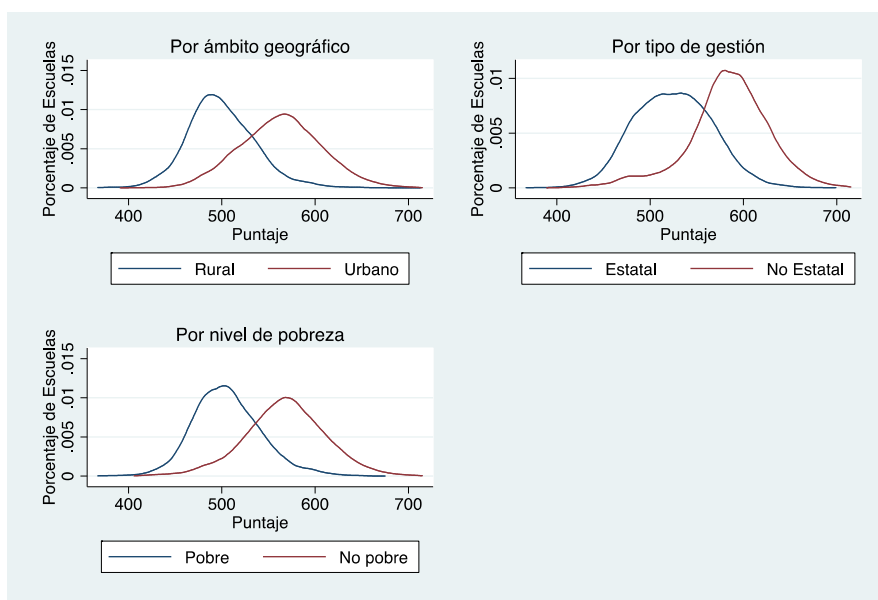
**En secundaria, solo uno en cada diez alumnos alcanza un nivel satisfactorio de comprensión lectora y existen grandes brechas respecto a espacios geográficos, gestión de la institución educativa y pobreza.** El rendimiento en lectura de dos tercios de los alumnos de segundo de secundaria se considera inicial o inferior (Gráfico 3.1). En la población rural, poco más de la mitad de los alumnos se ubica en un nivel de comprensión lectora previo al inicial y tan solo 2% alcanza el nivel satisfactorio (en comparación con 15% de los alumnos de entornos urbanos). Por su parte, dos de cada cinco alumnos de escuelas públicas no cumplen con las competencias lectoras básicas: en tanto que 24% de los que acuden a escuelas privadas obtienen un rendimiento satisfactorio, tan solo 6% de los de escuelas públicas llegan a ese nivel. Finalmente, en los centros educativos de distritos considerados pobres, más de la mitad de los alumnos se encuentra en un nivel previo al considerado “inicial” por esta prueba.

**Gráfico 3.1. Niveles de logro en comprensión lectora de alumnos, ECE Secundaria, 2015**

*Nota:* El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social considera que un distrito es pobre si más de la mitad de los hogares son pobres según la línea de pobreza nacional.

*Fuente:* Elaboración propia, a partir de la base de datos ECE Secundaria (MINEDU, 2015c).

**Alumnos en centros educativos urbanos, privados y en distritos no pobres tienen un mayor puntaje promedio en la ECE.** Las brechas entre ámbito, gestión y pobreza resultan más contrastantes al analizar la distribución de los puntajes en los centros educativos que pertenecen a cada uno de los distintos grupos de análisis (Gráfico 3.2). En todos los casos se observa que los centros educativos privados, ubicados en zonas urbanas y no pobres, no solo tienen un puntaje promedio significativamente mayor, sino que concentran los puntajes altos en comprensión lectora.

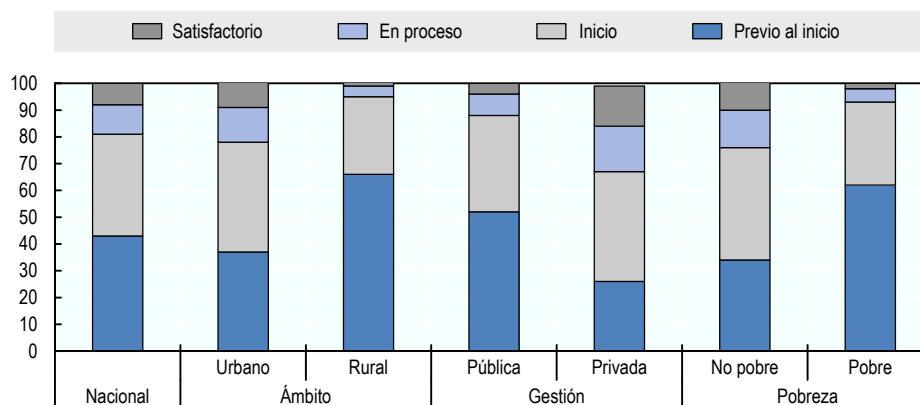
**Gráfico 3.2. Puntajes de comprensión de lectora, según ámbito geográfico, nivel de pobreza y tipo de gestión, ECE Secundaria, 2015**

*Fuente:* Elaboración propia, a partir de la base de datos ECE Secundaria (MINEDU, 2015c).

**En matemática, la situación de los estudiantes es más complicada y las diferencias son más marcadas que en la prueba de lectura.** El porcentaje de alumnos con comprensión matemática por debajo del nivel inicial (“previo al inicio”) es de 43%, y tan solo 8% alcanzan el nivel satisfactorio en el ámbito nacional (Gráfico 3.3). Las diferencias entre los ámbitos urbano y rural muestran que el porcentaje de alumnos con una comprensión matemática de nivel “previo al inicio” es de 66% en zonas

rurales, alrededor del doble que en las zonas urbanas. De igual manera, mientras que 15% de los alumnos de escuelas privadas se ubica en un nivel satisfactorio en comprensión matemática, solo 4% de alumnos de escuelas públicas obtiene este nivel. Asimismo, 52% de los alumnos de escuelas públicas no alcanza el nivel inicial, en comparación con 26% de sus contrapartes de escuelas privadas. Por último, una diferencia es muy evidente: en las escuelas de los distritos no pobres, uno de cada tres alumnos no alcanza el nivel mínimo, en comparación con dos de cada tres niños de escuelas de distritos pobres.

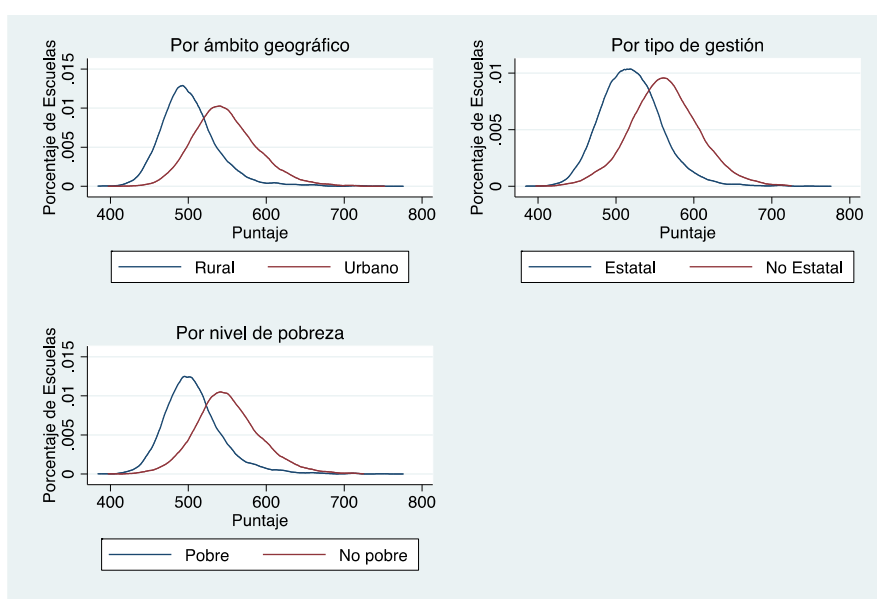
**Gráfico 3.3. Niveles de logro en comprensión matemática de alumnos de secundaria, ECE Secundaria, 2015**



Fuente: Elaboración propia, a partir de la base de datos ECE Secundaria (MINEDU, 2015c).

**El puntaje promedio en matemática es menor que en lectura.** La distribución de puntajes en la prueba de matemática por ámbito geográfico, gestión y nivel de pobreza es muy similar a la de la prueba de lectura (Gráfico 3.4). No obstante, cabe resaltar que, si bien el puntaje promedio en matemática es menor que en lectura, la desviación estándar de los resultados es significativamente menor. Sin embargo, en el percentil 90, un grupo de centros educativos obtiene un puntaje promedio significativamente mayor.

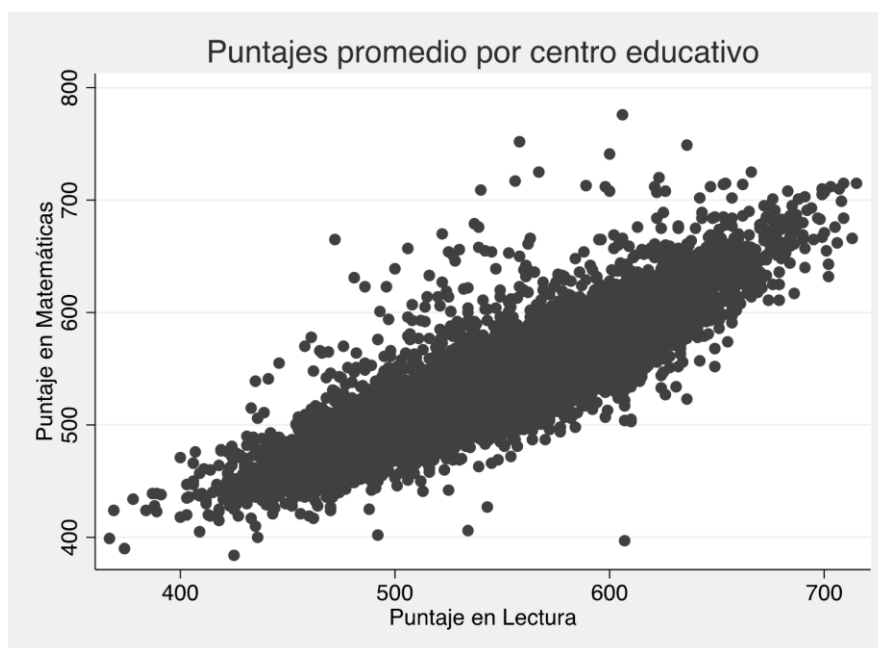
**Gráfico 3.4. Puntajes de comprensión de matemática, según ámbito geográfico, nivel de pobreza y tipo de gestión, ECE Secundaria, 2015**



Fuente: Elaboración propia, a partir de la base de datos ECE Secundaria (MINEDU, 2015c).

Además, existe una relación muy fuerte entre los puntajes de lectura y matemática. Los centros educativos que obtuvieron buen promedio en matemática tienen una alta probabilidad de alcanzar buen promedio en lectura y viceversa. El Gráfico 3.5 se muestra esta relación para el universo del estudio ECE Secundaria, con una correlación entre ambas es de 88%.

**Gráfico 3.5. Puntajes promedio en lectura y matemáticas por institución educativa, ECE 2015**



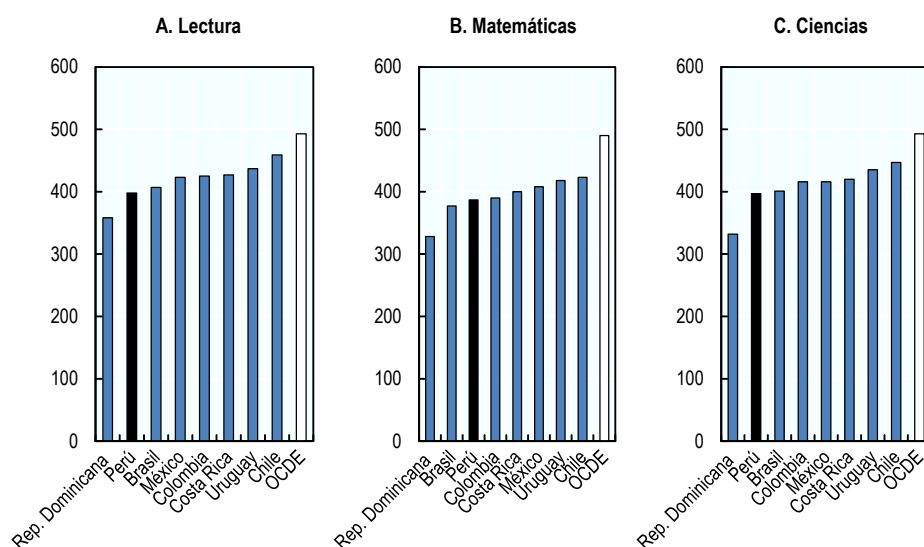
Fuente: Elaboración propia, base de datos ECE Secundaria (MINEDU, 2015c).

### 3.1.2. Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes

La prueba PISA que mide el rendimiento de los estudiantes de secundaria a nivel internacional, es aplicada por la OCDE en sus países miembros y en algunos países invitados. El Perú, así como otros países de la región, participan en la evaluación de sus alumnos de secundaria (15 años de edad) en las áreas de comprensión lectora, matemática y ciencias.<sup>3</sup> La prueba PISA se enfoca en evaluar competencias y no temas específicos de la malla curricular del país. Las competencias se califican con un puntaje de 0 a 800 puntos, que equivalen a diferentes niveles de dominio de la competencia evaluada y cuya complejidad aumenta paulatinamente hacia los niveles más altos. Es decir, el puntaje obtenido en la prueba de la competencia determinará el nivel de dominio de esta y mejor será el dominio cuanto más se avance del nivel 1 al nivel 6. La prueba PISA se aplica cada tres años y en cada aplicación se prioriza una de las tres áreas evaluadas. Es decir, se le destina un mayor número de preguntas con el fin de evaluar dicha competencia de manera más extensa. Esto es importante ya que, para poder estimar las tendencias del desempeño del país a lo largo de los años, es necesario que la competencia se haya priorizado al menos en dos de los años evaluados; además, garantizar un conjunto de preguntas comunes que sirven como elementos de “anclaje” para determinar las características finales de la prueba y cómo mide las competencias propuestas. Por esta razón solo es posible comparar en el tiempo los resultados en el área de comprensión lectora. Para matemática y ciencias solo se cuenta con la fotografía del año en el que se participó y no se pueden realizar comparaciones temporales (MINEDU, 2013).

**Los estudiantes peruanos demuestran importantes déficits en competencias en comparación con la región.** Los resultados obtenidos por los alumnos peruanos en PISA los colocan al final del ranking regional y considerablemente por debajo del promedio de la OCDE (Gráfico 3.6). Aun así, a lo largo del tiempo se han registrado leves mejoras. Mientras en el año 2000 el puntaje promedio en comprensión lectora no llegaba al nivel 1a, en 2009 el puntaje promedio superó esta valla y, para el año 2015, se encuentra más cercana a la valla del nivel 2 (Gráfico 3.7). Si el Perú mantuviera la tasa de mejora en comprensión lectora de los últimos años, el país tardaría más de 18 años en alcanzar el nivel de desempeño promedio de la OCDE (OECD/CAF/ECLAC, 2016).

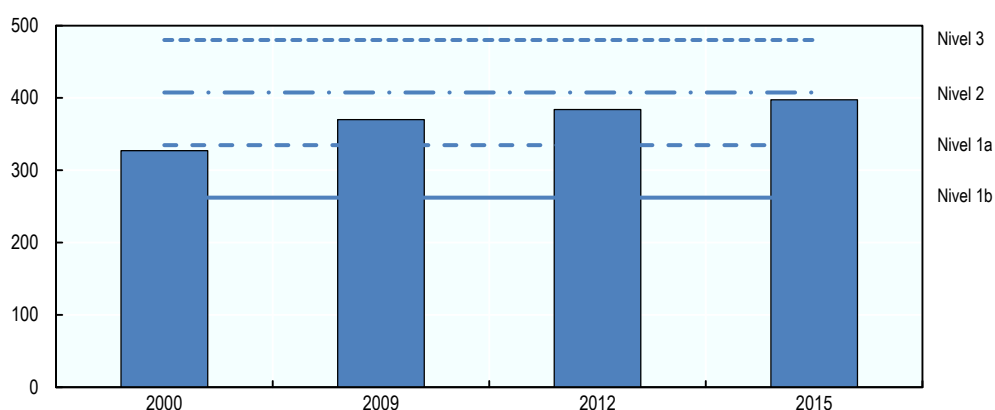
**Gráfico 3.6. Nivel de desempeño de América Latina en PISA, 2015**



*Nota:* El promedio no ponderado de América Latina se basa en los países participantes: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú, República Dominicana y Uruguay.

*Fuente:* Elaboración propia, a partir de la base de datos OECD PISA.

**Gráfico 3.7. Evolución del desempeño en comprensión lectora en PISA, 2000, 2009, 2012 y 2015**

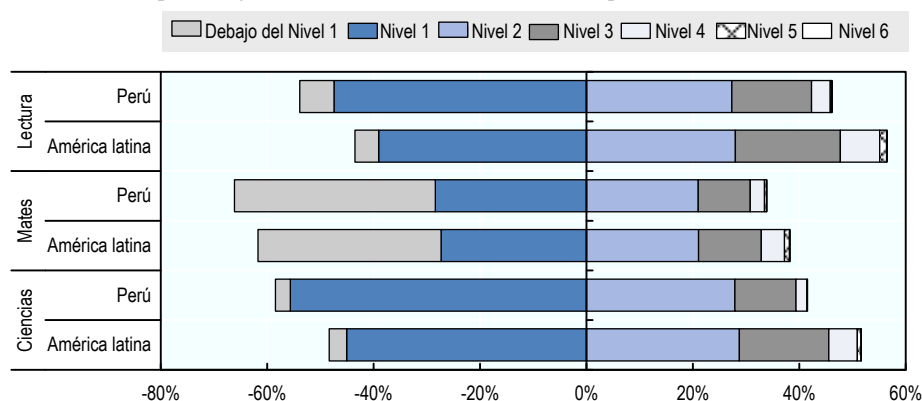


*Fuente:* Elaboración propia, a partir de la base de datos OECD PISA.

**Más de la mitad de los alumnos peruanos tienen competencias básicas insuficientes para incorporarse plenamente en la vida profesional y social.** Los estudiantes cuyas competencias básicas en comprensión lectora, matemática y ciencias

no superan el nivel 1 suelen afrontar notables desventajas en participar en debates como ciudadanos críticos e informados y en su transición a la vida laboral y la educación superior, (OECD, 2016c). El porcentaje de alumnos en el nivel 1 o por debajo de este es alarmante en todas las competencias evaluadas (parte izquierda del Gráfico 3.8). En matemática la situación es aún más crítica: 37.7% de alumnos se encuentran por debajo del nivel 1. Si bien en todos los países de la región participantes en la evaluación el porcentaje de alumnos en el nivel 1 o por debajo de este es elevado, solo República Dominicana cuenta con una calificación superior a la del Perú y Brasil en matemáticas (OECD, 2016c).

**Gráfico 3.8. Competencias en comprensión lectora, matemáticas y ciencias, 2015**  
(porcentaje de estudiantes en cada nivel de competencias en PISA)



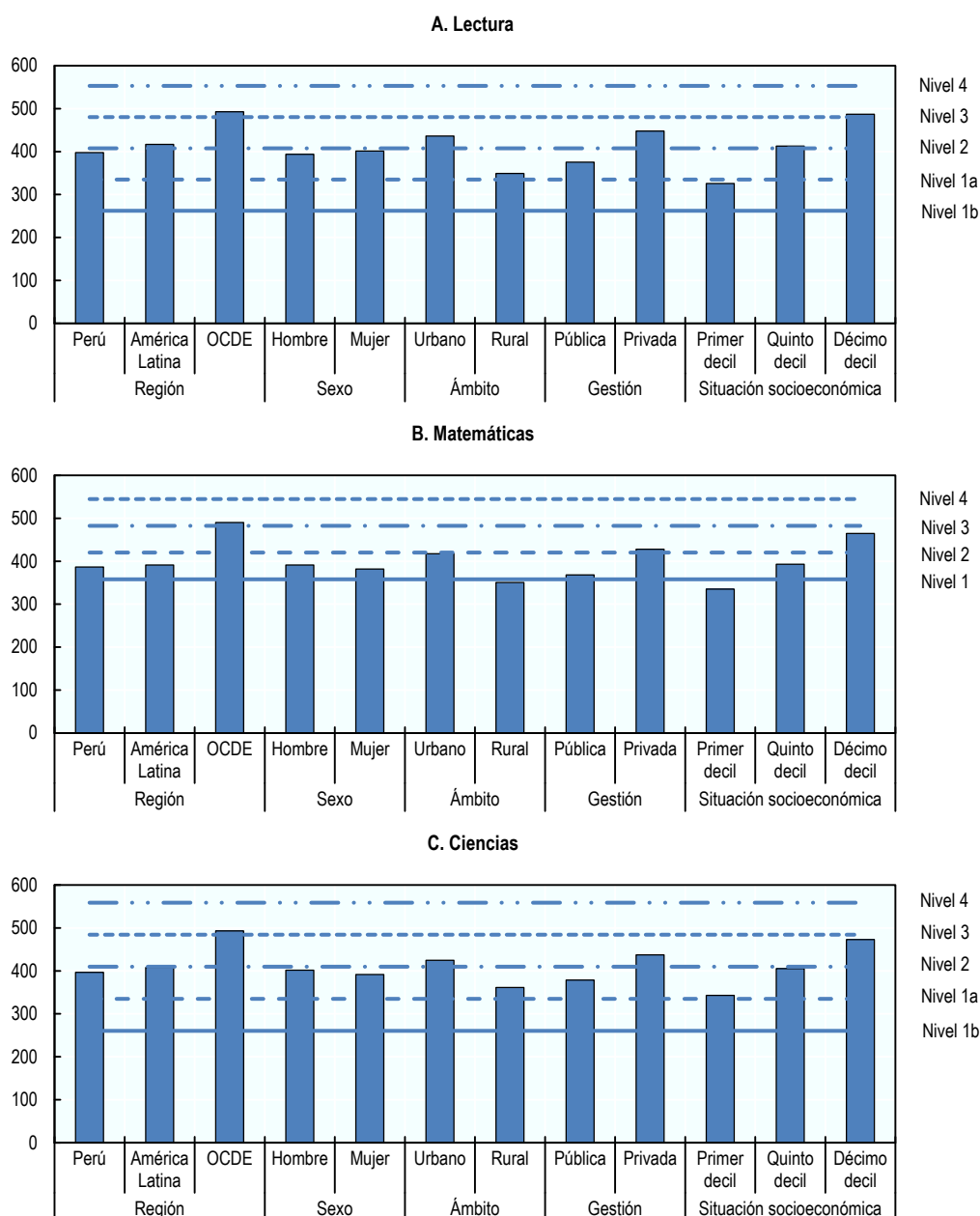
*Nota:* El promedio no ponderado de América Latina se basa en los países participantes: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú, República Dominicana y Uruguay.

*Fuente:* Elaboración propia, a partir de la base de datos OECD PISA.

### En el Perú existen profundas brechas de competencias entre los alumnos de acuerdo con su ámbito, gestión del centro educativo y nivel socioeconómico.

Como ya se comentó, el puntaje promedio obtenido por los alumnos peruanos está por debajo del promedio latinoamericano y considerablemente menor (100 puntos) que el promedio de la OCDE, independientemente de la competencia evaluada (Gráfico 3.9). En tanto que, en promedio, los alumnos de los países de la OCDE se sitúan por encima del nivel 3 de desempeño, los alumnos peruanos no alcanzan el nivel 2, requisito básico para participar en debates como ciudadanos críticos e informados (OECD, 2016c). Los jóvenes de zonas rurales, matriculados en escuelas de gestión pública y de bajo nivel socioeconómico sistemáticamente se ubican como desfavorecidos. Estos jóvenes rurales apenas alcanzan el nivel 1a (incluso ligeramente menos en matemáticas), en tanto que sus pares urbanos llegan al nivel 2 (apenas por debajo en matemáticas). La brecha de rendimiento entre escuelas de los ámbitos urbano y rural es la más alta de América Latina y tres veces mayor que la brecha de la OCDE (OECD, 2016c). De igual manera, se aprecia una brecha (aún más pronunciada) en la gestión a favor de las escuelas privadas, las cuales se sitúan cómodamente en el nivel 2, superando la media nacional. La brecha más notoria se relaciona con el nivel socioeconómico. La diferencia en desempeño en PISA entre el primer decil y el décimo decil es de 161 puntos en lectura, 130 puntos en matemáticas y 130 puntos en ciencias. Los alumnos situados en el primer decil obtienen un puntaje considerablemente inferior al promedio nacional, mientras que el desempeño de los del décimo decil se compara con el promedio de la OCDE y se acerca a la valla del nivel 3. Todas estas diferencias apuntan a una importante relación entre el desempeño educativo y factores socioeconómicos. En efecto, en el Perú los factores socioeconómicos explican 36% de la variación en los resultados de los estudiantes, valor que supera la media latinoamericana (28%) y de la OCDE (25%) (OCDE/CAF/CEPAL, 2014).



**Gráfico 3.9. Nivel de desempeño en PISA según grupos poblacionales, 2015**

*Nota:* El promedio no ponderado de América Latina se basa en los países participantes: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú, República Dominicana y Uruguay. PISA define el nivel socioeconómico de un estudiante según un índice de nivel económico, social y cultural derivado de variables relacionadas con el origen familiar de los estudiantes: la educación de los padres, ocupación de los padres, bienes domésticos que aportan riqueza material, y número de libros y de otros recursos educativos disponibles en el hogar.

*Fuente:* Elaboración propia, a partir de la base de datos OECD PISA.

### 3.2. La calidad educativa y la situación laboral de la juventud

**Un elemento central en el análisis de la calidad educativa es su relación con el mercado laboral.** En el Perú, como en otras partes del mundo, la educación es una herramienta de movilidad social e inserción laboral (OECD, 2010). Una buena educación mejora las posibilidades en el mercado laboral, pues las personas con mayor nivel educativo son menos vulnerables al desempleo y la informalidad (OECD/CAF/ECLAC, 2014). Muchos jóvenes peruanos se encuentran en condiciones

laborales desfavorables, 64.8% tienen salarios inferiores a la media nacional y 82% trabaja en el sector informal (véase el Capítulo 1). En ese sentido, las oportunidades laborales suelen ser fundamentales al sopesar los costos y beneficios de participar en la educación secundaria (y superior). La calidad de la educación no solo juega un papel importante en los ingresos de los individuos, sino también en el crecimiento económico de los países (OECD/CAF/ECLAC, 2014).

**Cuadro 3.2. Variables de los modelos econométricos para analizar el impacto de la calidad de la educación secundaria sobre la probabilidad de obtener un trabajo formal e ingresos laborales**

Grupo	Variable
Características educativas	Gestión educativa (si se graduó de una escuela pública o privada)
	Puntaje promedio de la ECE Secundaria de la escuela
	Género del entrevistado
	Edad del entrevistado
Características de los individuos	Edad al cuadrado
	Lengua materna del entrevistado
	Grupo étnico del entrevistado (si se auto-identifica como quechua, aymara, nativo de la Amazonía, negro/zambo/mulato o afroperuano)
Características del hogar	Se identificaron los niveles de educación superior tanto universitaria como técnica, completa e incompleta
	Edad del jefe de hogar
	Género del jefe de hogar
	Educación del jefe del hogar
	Total de miembros en el hogar
	Miembros perceptores de ingresos en el hogar
	Riqueza (índice de posesión de activos)
	Quintil de gastos del hogar
	El hogar tiene los tres servicios básicos (agua, drenaje y electricidad)
	El hogar tiene acceso al Internet
El hogar está en una zona rural = 1	
Sector económico	Se identificaron ocho sectores económicos en los que la persona se desenvuelve con base en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU):
	1. Agricultura, ganadería, pesca y silvicultura
	2. Minería
	3. Industrias de bienes de consumo
	4. Industrias de bienes intermedios y de capital
	5. Construcción
	6. Comercio por mayor y menor
	7. Servicios no personales (electricidad, gas y agua, transporte, almacenamiento y comunicaciones, establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles, servicios prestados a empresas, etc.)
8. Servicios personales (restaurantes y hoteles, mantenimiento y reparación de vehículos y efectos personales y enseres domésticos, fotografía, lavado y limpieza de prendas, etc.)	

**En esta sección se busca analizar el impacto de la calidad de la educación secundaria sobre la probabilidad de obtener un trabajo formal e ingresos laborales.** Las principales variables de interés son la calidad educativa y la gestión educativa (pública/privada), así como su relación con el empleo formal y los ingresos. Con base en la ENAHO 2015, en este estudio se utilizan modelos econométricos que consideran un conjunto de variables explicativas que permiten analizar los efectos de la calidad educativa sobre las variables de resultados (empleo formal e ingresos). Este conjunto de variables se divide de acuerdo con características individuales, características de los hogares, y el sector de actividad según el código de Clasificación Industrial Internacional Uniforme (Cuadro 3.2). La población estudiada en los análisis econométricos es la de los jóvenes (entre 15 y 35 años de edad) económicamente activos que terminaron la secundaria y que no se han mudado de distrito en los últimos años. Un problema que podría surgir al intentar entender la relación entre la calidad educativa y la situación laboral es la existencia de alguna variable no observable que afecte la calidad de la institución educativa y la variable de resultado. Por ejemplo es muy probable que si un niño posee un alto nivel de competencias, sus padres decidan invertir en matricularlo en un colegio de buena calidad y, más adelante, por sus características (proactividad e inteligencia), podría tener mayor probabilidad de obtener un empleo formal y una remuneración más alta. Una forma de resolver este problema es identificar una variable que no esté correlacionada con la variable de resultado, pero que sí lo esté con la variable explicativa (calidad). La construcción de la variable instrumental “calidad educativa”, cumple con este requisito (Recuadro 3.2), ya que es una aproximación a la variable “calidad de la enseñanza recibida”, la cual no debería tener correlación alguna con la variable dependiente, por su naturaleza exógena a las decisiones del individuo.

**La calidad de la educación secundaria tiene impacto significativo y positivo sobre los salarios.** El impacto de la calidad de la educación en matemáticas y comprensión lectora en los salarios de los jóvenes peruanos se analizó por separado con regresiones MCO. Al igual que estudios anteriores que mostraron que los salarios aumentan con las competencias cognitivas (OECD/CAF/ECLAC, 2016), los análisis econométricos confirman que, cuanto mejor la calidad educativa (véase el Recuadro 3.2), más altos serán los ingresos (Cuadro 3.3 y, para el modelo completo, véase el Anexo 3.A1). Sin embargo, dicho impacto es pequeño y esto podría indicar la poca pertinencia del currículo de secundaria para el mercado laboral (OECD, 2016a). Los modelos econométricos se aplicaron a siete poblaciones de jóvenes diferentes: la nacional, la que cuenta con educación superior; la rural sin educación superior (solo educación secundaria); la urbana sin educación superior; la de Lima Metropolitana; la de ciudades con menos de 100 000 habitantes, y la de ciudades con menos de 20 000 habitantes. En tanto que la calidad educativa tiene un impacto positivo y significativo sobre los ingresos de los jóvenes urbanos sin educación superior, el impacto no es significativo en el caso de jóvenes rurales sin educación superior. Para aquellos con educación superior, la calidad de la educación en el área de comprensión lectora juega un papel significativo en la determinación de los ingresos, a diferencia de la competencia matemática, área en la que, si bien se observa un efecto positivo, este no es estadísticamente significativo. Por otro lado, la calidad educativa tiene un impacto positivo y significativo sobre el ingreso independiente del tamaño de la ciudad (que confirma la validez de la variable instrumental seleccionada). Por lo que toca al posible impacto que haber estudiado en una escuela pública ejerza sobre los ingresos, no se tienen resultados definitivos. Solamente en el caso de los jóvenes con educación superior, haber estudiado en un instituto superior público tiene un impacto negativo sobre sus ingresos. Lo anterior coincide con los rankings de educación superior, en los cuales los institutos privados lideran el listado.

### Recuadro 3.2. La variable instrumental de calidad educativa utilizada en los análisis econométricos

La calidad educativa es aproximada por la variable instrumental que mide los resultados promedios de la ECE Secundaria, realizada a finales del año 2015. Para analizar la relación entre la calidad educativa y la situación laboral de los jóvenes, es necesario combinar los resultados de la ECE con los de la Encuesta Nacional de Hogares (2015). Las bases de datos no permiten combinar la información a nivel individual, sino solo de la ubicación geográfica (distrito), el área de la escuela (urbana o rural), y el tipo de gestión educativa (pública o privada). Por este motivo, se asignó a cada individuo el puntaje promedio de la ECE basado en el distrito y el área de residencia, así como el tipo de gestión educativa del cual se graduó. Es decir, el puntaje es el promedio de la ECE de la escuela secundaria a la cual el individuo asistió, y no de sus competencias cognitivas en sí. Por tanto, la variable instrumental es exógena a las decisiones de la persona y no mida sus habilidades y competencias, las cuales, en el caso contrario, podrían influir en las variables instrumentales y de resultado.

En principio, la variable creada tendría que constituir una buena aproximación a la “calidad” real de la educación secundaria de cada individuo. Sin embargo, la bondad de la variable depende de cuatro supuestos fundamentales:

- La calidad promedio de la educación en cada una de las categorías definidas no tiene mucha varianza; es decir, es muy similar en cada área, distrito y tipo de gestión.
- Uno de los supuestos clave para la validez de nuestra variable de “calidad” está relacionada a que los individuos entrevistados viven actualmente en los mismos distritos que habitaban cuando cursaban la secundaria. En tal sentido, el análisis se limitó a los jóvenes que no han migrado en los últimos años. De todos modos, la tasa de migración interdistrital que recoge la ENAHO (2015) es de alrededor de 11%, una cifra baja. En cuanto a la migración urbano-rural, esta podría afectar más drásticamente la variable instrumental, sin embargo, dado que su nivel es bajo (alrededor de 2.8%), la probabilidad de que este supuesto invalide la creación de nuestra variable de calidad se reduce.
- Las personas estudian en el distrito y la zona en los que viven, y las personas proactivas e inteligentes no se matriculan en escuelas de mejor calidad. Este supuesto es poco real para algunas ciudades como Lima Metropolitana que cuentan con una gran selección de diferentes escuelas. Sin embargo, en las zonas rurales y las ciudades pequeñas, el supuesto tiene más sentido, ya que no hay muchas escuelas y las largas distancias reducen la probabilidad de que un estudiante, por ser proactivo e inteligente, cambie de una a otra. Para superar este déficit, los modelos econométricos presentados usan distintos cortes por ámbito geográfico, para tomar en cuenta la sensibilidad de la validez de la variable instrumental.
- El dato referente a la calidad educativa con el que se trabajó corresponde al año 2015. Sin embargo, la población estudiada tiene de 15 a 35 años de edad y finalizó sus estudios secundarios antes del año 2015. El supuesto es que la calidad asignada por zona de residencia y tipo de gestión administrativa no ha variado significativamente en los últimos años. Un análisis de la evolución de la calidad educativa en la educación primaria (medida con la ECE Primaria) entre los años 2007 y 2014, realizado para validar este supuesto, confirma cierto nivel de estabilidad en la calidad educativa a lo largo de los años.

**Cuadro 3.3. Extracto de modelo de regresión MCO – Calidad de la educación secundaria e ingresos laborales**

	Total nacional	Total con educación superior	Población rural sin educación superior	Población urbana sin educación superior	Lima Metropolitana	Ciudades con menos de 100 000 habitantes	Ciudades con menos de 20 000 habitantes
<b>Modelo 1</b>							
Calidad educativa en matemática	0.0015***	0.0007	0.0015	0.0029***	0.0022*	0.0010**	0.0020***
Gestión pública	-0.0424*	-0.0965***	0.0775	0.3626	-0.0175	-0.0106	-0.0215
<b>Modelo 2</b>							
Calidad educativa en comprensión lectora	0.0023***	0.0013**	0.0017	0.0045***	0.0022*	0.0015***	0.0020***
Gestión pública	-0.0052	-0.0697**	0.3748	0.1365**	-0.0108	0.0117	-0.0035

+p<0.1; \*p<0.05; \*\*p<0.01; \*\*\*p<0.001

*Nota:* Se utiliza el logaritmo del ingreso anual deflactado proveniente de las actividades laborales dependientes e independientes. Una persona es considerada independiente cuando dirige su propio negocio o ejerce por su cuenta su profesión u oficio y no tiene trabajadores a su cargo. Una persona es considerada dependiente cuando trabaja como empleado público o privado a cambio de una remuneración en dinero o especie.

*Fuente:* Cálculos propios con base en ENAHO 2015 y ECE 2015.

**El impacto de la calidad de la educación secundaria sobre la probabilidad de obtener un empleo formal es significativo y positivo.** El análisis econométrico, basado en el modelo Probit, aplica la misma variable instrumental (véase el Recuadro 3.2), y los modelos y poblaciones ya mencionados, y no la variable de resultado, que en este caso es tener o no un empleo formal. El impacto de la calidad de la educación secundaria sobre la probabilidad de obtener un empleo formal es similar al impacto sobre el ingreso: cuanto mejor la calidad educativa, más alta la probabilidad de obtener un empleo formal (Cuadro 3.4; para el modelo completo, véase el Anexo 3.A1). En los jóvenes con educación superior, el peso de la calidad educativa en secundaria disminuye y no es significativo. Eso no sorprende, pues en este caso tendría que evaluarse el peso de la institución de educación superior a la que asistieron y no la correspondiente a la educación secundaria. En el caso de los jóvenes sin estudios superiores es distinto. Para aquellos con solo educación secundaria en el ámbito urbano, la calidad educativa (tanto en matemáticas como en comprensión lectora) tiene un peso incluso dos veces mayor que a nivel nacional. Entre los jóvenes del medio rural sin educación superior, la calidad educativa de la escuela secundaria no tiene un impacto significativo sobre su probabilidad de obtener empleo formal. Esto puede deberse a que en el espacio rural esa probabilidad ya es en sí. Asimismo, la calidad educativa (lectora y matemática) aumenta, significativamente la probabilidad de obtener empleo formal para los jóvenes de ciudades con 100 000 habitantes o menos y con 20 000 o menos (lo que confirma la validez de la variable instrumental seleccionada). Por otro lado, el impacto de haber estudiado en una escuela pública no es concluyente.

**Cuadro 3.4. Extracto de modelo Probit– Calidad de la educación secundaria y la probabilidad de obtener empleo formal**

	Total nacional	Total con educación superior	Población rural sin educación superior	Población urbana sin educación superior	Lima Metropolitana	Ciudades con menos de 100000 habitantes	Ciudades con menos de 20000 habitantes
<b>Modelo 1</b>							
Calidad educativa en matemática	0.0009***	0.0003	0.0003	0.0015***	0.0001	0.0008***	0.0010***
Gestión pública	-0.0033	-0.0422*	-0.0622	0.0555***	0.0117	0.0071	0.0169
<b>Modelo 2</b>							
Calidad educativa en comprensión lectora	0.0013***	0.0007+	0.0003**	0.0021***	0.0005	0.0009***	0.0010***
Gestión pública	0.0175	-0.0275	-0.0625	0.0797**	0.0135	0.0172	0.0246+

+ p<0.1; \* p<0.05; \*\* p<0.01; \*\*\* p<0.001

*Nota:* Según el INEI, el empleo formal se define como aquel en el que el empleador del sector formal (conformado por unidades productivas constituidas en sociedad que están registradas en la administración tributaria Sunat) cubre los costos del seguro médico obligatorio.

*Fuente:* Cálculos propios con base en ENAHO 2015 y ECE 2015.

### 3.3. Posibles explicaciones de la baja calidad educativa

**Luego de la transición del 2001, las políticas educativas se enfocaban en la universalización de la educación, sin considerar cómo mantener y aumentar la calidad de la oferta educativa.** Los malos resultados en indicadores de calidad y desigualdades en el sistema educativo peruano se deben a la desatención por parte del Estado a un proceso de masificación de la secundaria que parecía ineludible, dados los cambios sociales, económicos y políticos ocurridos, a su vez, de manera acelerada y desigual (Tedesco y López, 2002). La dificultad principal estriba en los efectos de la masificación de la propia educación secundaria (Escudero, 2009). Al acercarse este nivel educativo a lugares y a sectores de la población a los que nunca había llegado, se plantean demandas que no es posible satisfacer con solo implementar mayor infraestructura, material, personal docente o cambios puntuales en el currículo escolar. Más bien, estas “nuevas” necesidades están íntimamente ligadas con la diversificación del alumnado, por lo que hay muchos aspectos implicados, más allá del porcentaje de la población en edad de asistir a la secundaria que está matriculado o de cambiar algunos contenidos en la enseñanza.

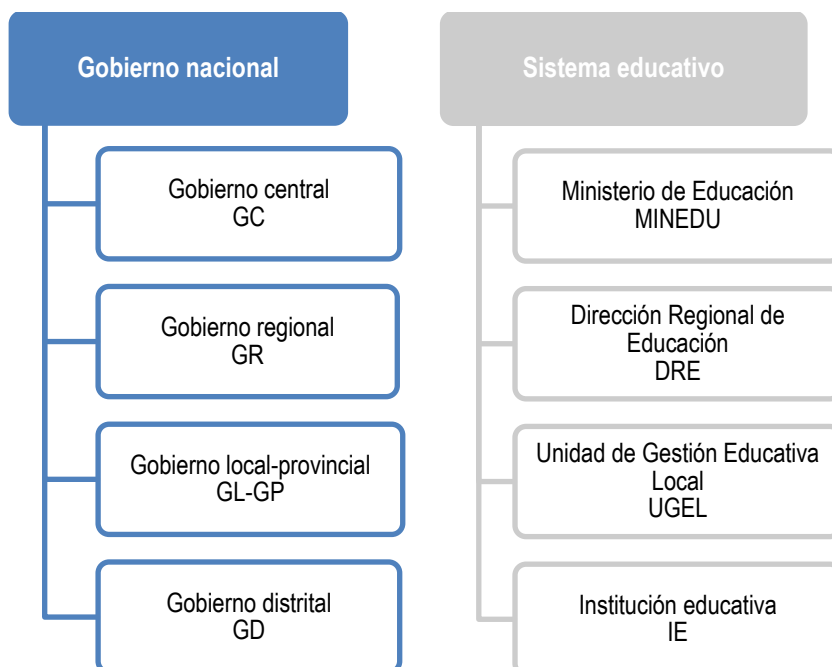
En el apartado siguiente se presentan diversas hipótesis que explican los problemas de calidad y las brechas de desigualdad encontradas en la educación secundaria en el país. Las aproximaciones que explican este escenario se concentran en una oferta desigual del servicio educativo y en asuntos estructurales propios de los estudiantes y sus familias. Asimismo, se presenta una visión de la gestión del sistema, las condiciones materiales del servicio educativo, los recursos humanos, el currículo, y el alumnado. Es importante resaltar que el periodo analizado (2014-2016) fue una época de cambios gubernamentales y de implementación de reformas educativas. El impacto de estas reformas no es analizado debido a que no llevaban mucho tiempo en vigencia al momento de elaboración de este informe.

#### 3.3.1. La gestión e inversión en el sistema

**La descentralización cambió el proceso de políticas públicas de educación.** Con la aprobación de la Ley de Bases de la Descentralización (17 de julio de 2002), se

definieron los principios generales que guían y fijan las competencias compartidas entre los distintos niveles de gobierno: nacional, regional y local. El objetivo planteado es que cada uno de estos niveles haga uso pleno de la autonomía política, económica y administrativa para el ejercicio de sus competencias. No obstante, si bien se propone que los niveles de gobierno trabajen con autonomía, en el marco de un Estado unitario se busca que tengan una orientación común y que su puesta en práctica no se disocie de las disposiciones nacionales. En esta línea, la descentralización educativa responde a la necesidad de mejorar la calidad y la equidad del servicio educativo, adaptando la oferta a la heterogeneidad del territorio nacional y buscando garantizar el derecho a la educación de la población peruana. La Dirección Regional de Educación (DRE) y la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) territorializan la educación en el Perú (Gráfico 3.10). Si bien el MINEDU dirige las políticas educativas y pedagógicas a nivel nacional, formula el Proyecto Educativo Nacional, y elabora los diseños curriculares y modalidades del sistema educativo, son las instancias regionales y locales las encargadas de adaptar los lineamientos del órgano rector a sus características territoriales. En consecuencia, el sector educación cuenta con entidades descentralizadas, como la DRE y la UGEL, que fueron repotenciadas gracias al proceso de descentralización. La DRE es la instancia con la que los gobiernos regionales cuentan para diseñar sus lineamientos en relación con la política educativa regional. Las dos entidades se encargan de elaborar los Proyectos Educativos Regionales y de garantizar la calidad del servicio educativo en su región. Por su parte, la UGEL es el órgano desconcentrado de la DRE, encargado de brindar soporte administrativo y pedagógico a las escuelas y programas educativos dentro de su jurisdicción.

**Gráfico 3.10. Correspondencia de las instancias del gobierno nacional con el sistema educativo**



Fuente: Valdivia, N. y H. Díaz (2008).

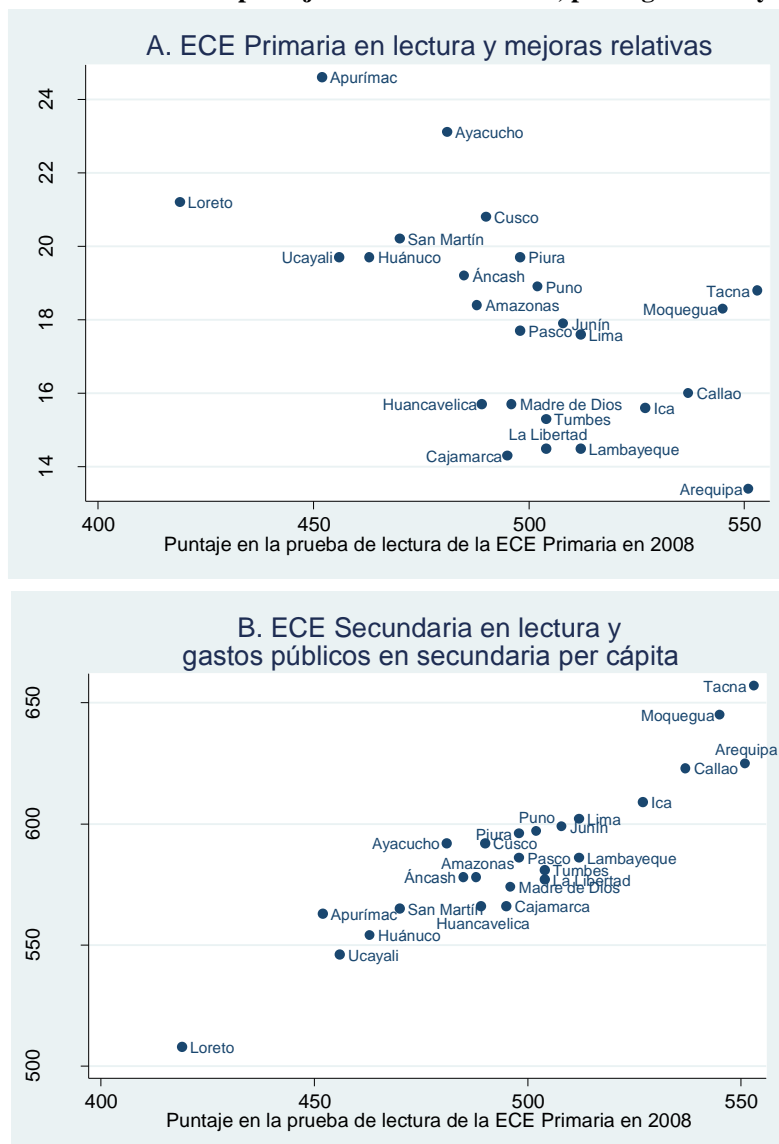
**La falta de claridad en las funciones y las correlaciones del sistema educativo descentralizado afecta la atención del servicio educativo.** El diseño institucional normado para el funcionamiento de los gobiernos regionales no fue apropiado para emprender una reforma de descentralización. La diversidad de leyes que otorgaban competencias y funciones educativas a los gobiernos regionales y a los gobiernos



locales generó una confusión respecto al papel de los organismos intermedios. La poca claridad de funciones, la poca autonomía de los gobiernos regionales y sus unidades administrativas, y los escasos recursos y capacidades con que cuentan las regiones constituyeron algunas de las principales dificultades para el desempeño eficiente de los órganos articuladores en materia de política educativa (González, Belaunde y Eguren, 2009; Molina, 2010; OECD, 2016d). El proceso de descentralización demostró que muchos gobiernos subnacionales están más preparados para implementar decisiones aplicables en todo el país que para emprender acciones particulares y específicas para la región. La priorización y ejecución de políticas que involucran a varios ministerios en los diferentes niveles nacionales es débil y en ocasiones se observa falta de liderazgo por parte del gobierno nacional (OECD, 2016d). Aún en la actualidad el marco “adolesce de una falta de coherencia y concordancia en la definición de funciones que le corresponde a cada nivel de gobierno para atender el servicio educativo” (Muñoz, Sempé y Vargas, 2015). Asimismo, se carece de cuerpos técnicos especializados que permitan planificar y sostener actividades de largo plazo. Lo anterior se debe en parte a la gran rotación de funcionarios de las instancias subnacionales (ibíd.).

**La descentralización no ha logrado todavía nivelar las desigualdades cualitativas entre las regiones.** El presente análisis de los avances en el dominio de competencias de los alumnos se basa en los resultados de la ECE Primaria, debido a que no se disponían de resultados de la ECE Secundaria (que apenas empezó a realizarse en 2015), suponiendo que las tendencias en los avances en primaria y secundaria son similares. Las regiones con peores resultados en la ECE Primaria en 2008 avanzaron más en relación con su punto de partida, mientras que las regiones con mejores resultados en 2008 avanzaron relativamente poco (Gráfico 3.11.A). No obstante, las mejoras son insuficientes para cerrar las grandes brechas entre las regiones. La clasificación de las regiones según el puntaje promedio en la ECE Primaria no cambia considerablemente (Gráfico 3.11.B).

**No se encontraron mejoras en la organización ni en el MINEDU ni en algunos gobiernos regionales.** Se desarrollaron sistemas de información que permiten planificar las políticas orientadas a la gestión del sistema. Por ejemplo, la implementación del Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de Instituciones Educativas, la instauración del Censo Escolar anual y la consolidación de la Oficina de Medición de la Calidad de Aprendizajes y de la Unidad de Estadística del MINEDU. Si bien ha habido avances en la gestión de los gobiernos regionales y su articulación con el gobierno central, aún persiste la desarticulación con el nivel local.

**Gráfico 3.11. Los cambios en el puntaje de la ECE Primaria, por región 2008 y 2015**

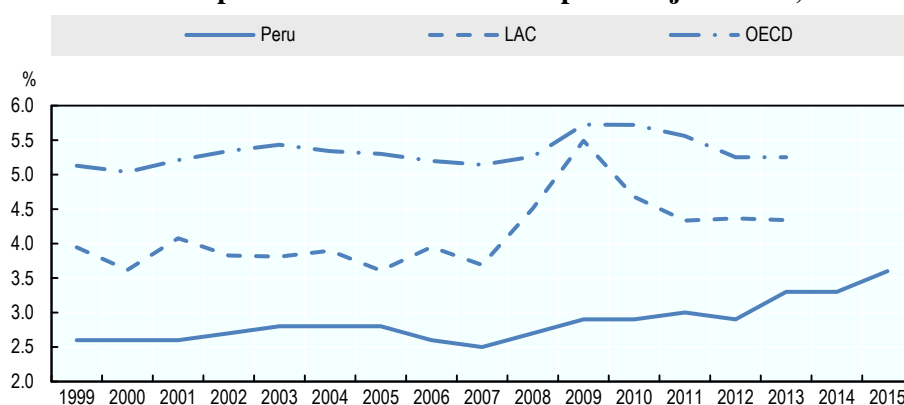
*Nota:* El avance en la ECE Primaria mide el cambio porcentual entre los resultados de 2015 y 2008.

*Fuente:* Elaboración propia, a partir de la base de datos de MINEDU.

### *El gasto público en educación*

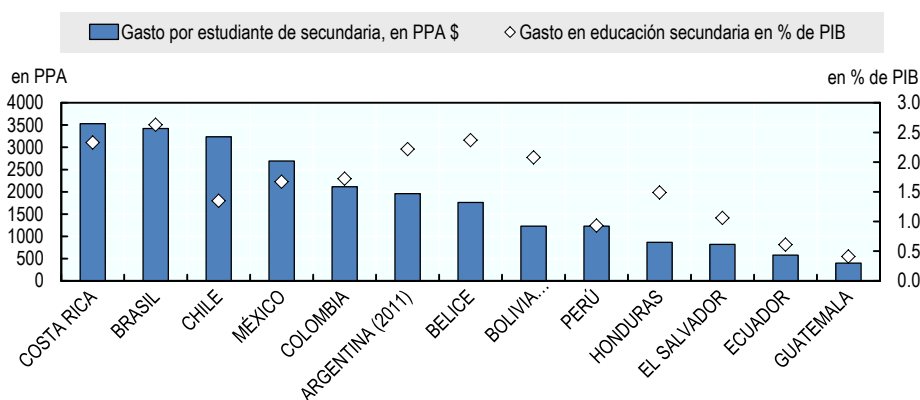
**El gasto público en educación ha mostrado una tendencia creciente en los últimos 15 años.** La reforma del sistema educativo ha supuesto también cambios en el presupuesto en los niveles nacional y regional. En los últimos siete años (2007-2014), el gobierno central aumentó el gasto público en educación en cerca de 1% (Gráfico 3.12). En el año 2011 el gasto público en educación como porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) superó por primera vez la valla de 3%, para situarse en 3.3% en 2014. Si bien es importante reconocer este aumento, las cifras contrastan con el gasto público dedicado a educación en la región latinoamericana (4.4% en 2012) y la OCDE (5.3% en 2012) (OECD, 2015a).

El gasto público en educación por alumno ha mostrado una tendencia ascendente en todos los niveles educativos (Cuenca et al., 2016). La educación universitaria es la que señala un mayor incremento en la inversión pública por alumno, un cambio especialmente notorio a partir del año 2009. Por su parte, la educación técnica sufrió un deterioro relativo en términos de gasto público por alumno a partir de 2010 (para mayor información sobre la educación técnica, véase McCarthy y Musset, 2016).

**Gráfico 3.12. Gasto público en educación como porcentaje del PBI, 1999-2014**

Fuente: Elaboración propia con base en UNESCO/UIS (2015), UNESCO Institute for Statistics database, <http://www.uis.unesco.org/Pages/default.aspx> para ALC y la OCDE; para el Perú, MINEDU Estadística de la Calidad Educativa (ESCALE), <http://escale.minedu.gob.pe/inicio>.

**El Perú es uno de los países en la región latinoamericana que menos invierte en la educación secundaria.** A pesar del incremento en el gasto público en educación por alumno, el gobierno peruano no destina suficientes recursos a la educación secundaria: en 2013 invirtió USD 1 227 en paridad de poder adquisitivo (PPA) por estudiante de secundaria. Una comparación del gasto público en educación secundaria en diversos países latinoamericanos ubica al Perú en un sitio muy rezagado en la región (Gráfico 3.13). El Perú es uno de los países que menos invierte en este rubro, tanto en términos de gasto por alumno como de gasto como porcentaje del PIB. Ello pese a que, de acuerdo con Vegas y Coffin (2015), el rendimiento de los estudiantes está estrechamente vinculado con el gasto en educación, al menos hasta un nivel de gasto público en educación secundaria de alrededor de USD 8 000 en PPA por estudiante.

**Gráfico 3.13. Gasto en educación secundaria en Latinoamérica, 2013**

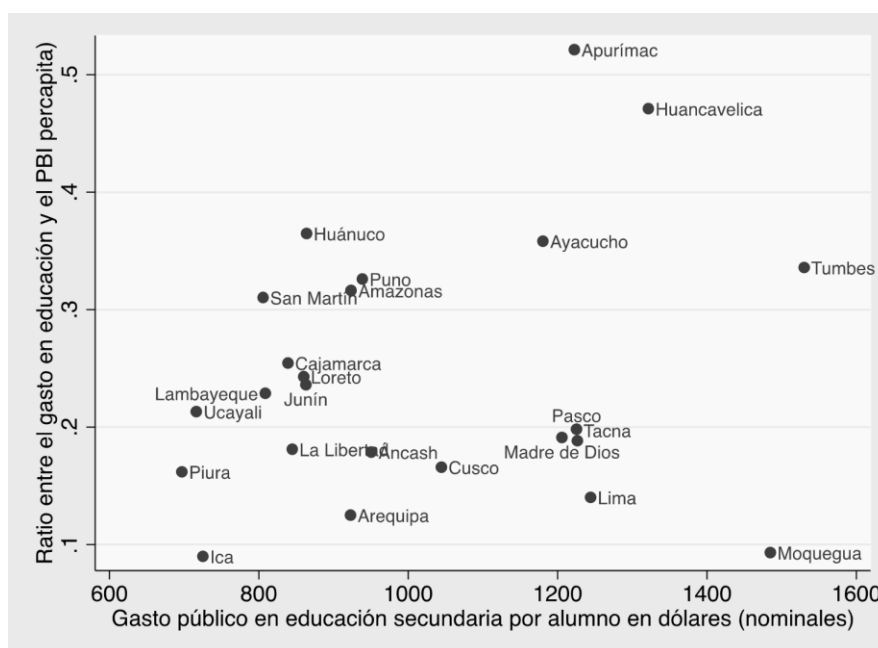
Nota: Los datos para Argentina son del año 2011.

Fuente: Base de datos UNESCO Institute for Statistics.

**Existe una relación positiva entre la posición económica de las regiones peruanas y el gasto por alumno en educación secundaria.** Las regiones que destinan un mayor porcentaje de su PIB per cápita al gasto en educación secundaria, son también las que realizan un mayor gasto en educación por alumno (Gráfico 3.14). En regiones como Ayacucho, Huancavelica, Apurímac y Tumbes los gastos en educación secundaria por alumno son altos y su magnitud en relación con su PIB es también elevada. Huancavelica y Apurímac tienen un PIB per cápita bajo en comparación con las otras regiones, pero el peso de su gasto en educación secundaria es importante. Por último, se destaca el caso de Moquegua, cuyo gasto en educación secundaria es uno de los

más altos del país; sin embargo, el porcentaje que este gasto representa en su PIB no es alto. El gasto público en educación, así como la inversión educativa en las regiones, guardan una estrecha relación con el nivel de descentralización. Si bien en los últimos años se produjo un marcado proceso de modernización de la gestión y se estableció una ruta para la gestión descentralizada, quedaron procesos truncados debido a la centralización de importantes programas educativos (CNE, 2016).

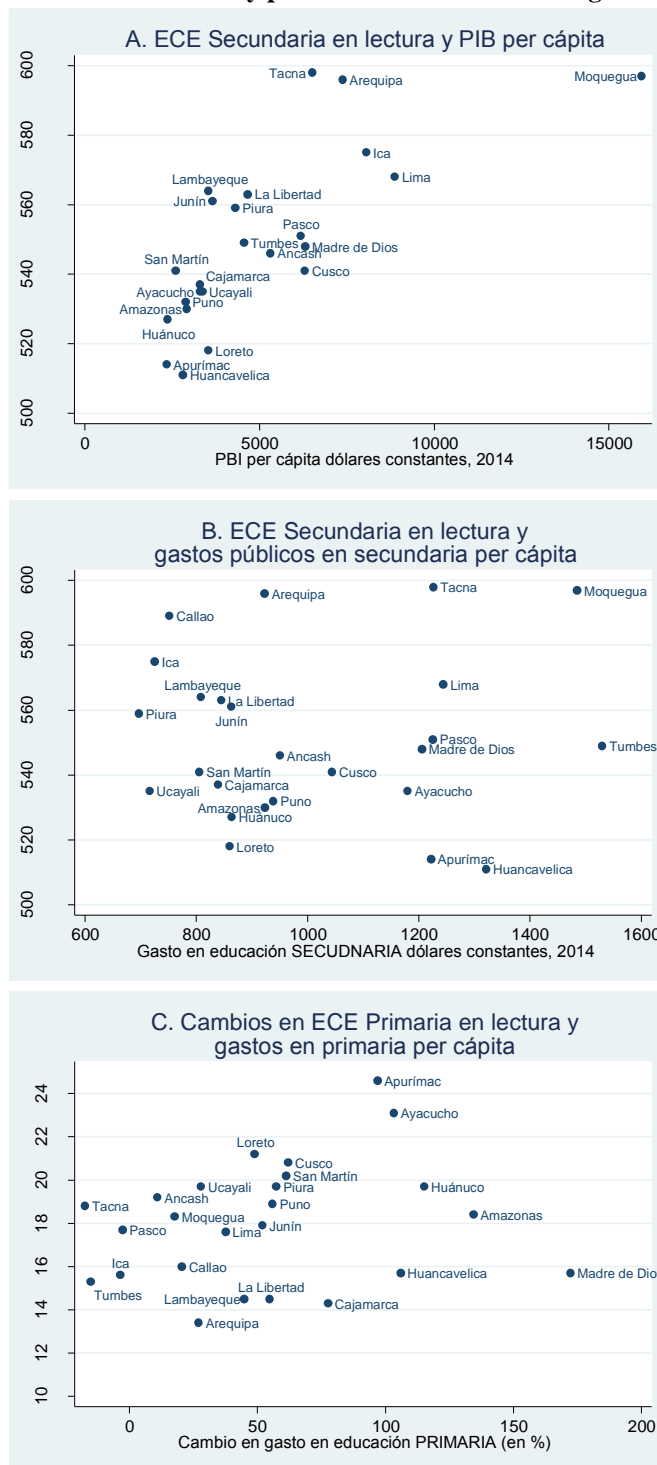
**Gráfico 3.14. Gasto en educación contrastado con el PIB per cápita, por regiones, 2014**



Fuentes: Elaboración propia, a partir de las bases de datos INEI y MINEDU.

**La relación entre los gastos educativos de las regiones peruanas y los resultados de la ECE es ambigua.** Las regiones con mayor PIB per cápita obtienen resultados claramente mejores en comprensión lectora en las pruebas ECE (Gráfico 3.15 – panel a).<sup>4</sup> En cambio, dichos resultados en las pruebas ECE no parecen tener una relación clara con los gastos en educación secundaria por alumno (Gráfico 3.15 – panel b). Regiones como Callao, Ica, Ucayali y Piura invierten montos comparables por alumno de secundaria, pero obtienen diferentes puntajes promedio en la ECE. Otras regiones invierten montos muy diferentes por alumno (como Arequipa y Moquegua, o Lambayeque y Lima) y obtienen puntajes promedio similares en la ECE. Es más, un incremento considerable en el gasto público en educación por alumno no necesariamente genera una mejora excepcional en los resultados en la ECE. La relación entre el incremento en este y las mejoras en los resultados obtenidos en la ECE muestran una tendencia positiva, pero muy débil (Gráfico 3.15 – panel c que presenta un análisis de los cambios en los gastos y resultados en la ECE de Primaria, debido a la falta de datos para la ECE Secundaria). Esta relación ambigua entre gastos y resultados subraya que no forzosamente importa cuánto se invierte, sino cómo se invierte y cuál es el punto de partida (por ejemplo, la situación socioeconómica y la capacidad administrativa de la región).

**Gráfico 3.15. Resultados de la ECE y posición económica de las regiones peruanas, 2015**

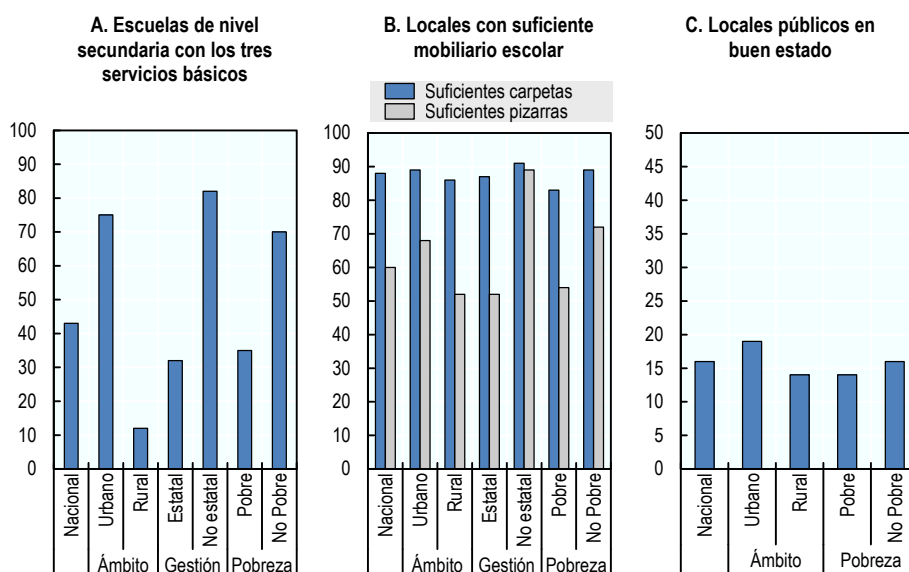


Fuentes: Elaboración propia, a partir de las bases de datos INEI y MINEDU.

**La planeación, distribución, uso y gestión adecuados de los recursos educativos son pilares fundamentales para garantizar una educación de calidad** (OECD, 2016a). Cuatro áreas prioritarias determinan el uso eficiente de las inversiones en educación para mejorar el desempeño de los estudiantes. Estas áreas son la gobernanza de los recursos empleados en las escuelas (el nivel, las fuentes de financiamiento y el planeamiento de su uso); la distribución de los recursos (niveles y sectores de educativos, grupos específicos de estudiantes, y materiales); el uso de los recursos (necesidades de los estudiantes y entornos de aprendizaje y enseñanza), y la gestión de los recursos (transparencia y rendición de cuentas) (OECD/CAF/ECLAC, 2014). Por otro lado, las regiones tienen cada vez más responsabilidad de los gastos e inversiones públicos, aunque poca capacidad para cobrar sus propios impuestos, y actúan más como agencias descentralizadas que ejecutan las decisiones nacionales de asignaciones presupuestarias (OECD, 2016e).

### *3.3.2. Condiciones materiales del servicio educativo*

**Las condiciones materiales del servicio educativo son pobres y desiguales según el ámbito y la gestión educativa.** El porcentaje de locales destinados a la enseñanza que cuentan con los tres servicios básicos (agua, desagüe y electricidad) es bastante bajo y varía mucho según el entorno, la gestión y el nivel de pobreza (Gráfico 3.16.A). En las escuelas urbanas la cobertura de estos servicios es mucho mayor que en las rurales (75% y 12%, respectivamente). De igual manera, la diferencia entre los centros educativos públicos y privados es alarmante (32% en comparación con 82%, respectivamente). En este contexto, cabe destacar que las instituciones educativas no estatales se concentran casi exclusivamente en las áreas urbanas (96.8%). Por otro lado, hay desigualdades en la suficiencia de mobiliario escolar (carpetas y pizarras para los alumnos matriculados), así como en el ámbito y la gestión de la escuela. La mayor diferencia se aprecia en el porcentaje de locales escolares con suficientes pizarras: 16 puntos porcentuales a favor de los locales escolares de nivel secundaria en las áreas urbanas y 37 puntos porcentuales entre locales estatales y no estatales (Gráfico 3.16.B). Las diferencias en cuanto a carpetas es poco significativa. En esta línea, los centros educativos públicos que se encuentran en buen estado no superan el 16% (Gráfico 3.16.C). La escasez de locales públicos en buen estado no es muy distinta entre las áreas urbanas y las rurales o entre las zonas pobres y las no pobres. Además, de acuerdo con el Censo Escolar de MINEDU, el número de locales escolares en buen estado disminuyó entre 2001 (32%) y 2015 (16%) (MINEDU, Censo Escolar). Los problemas de insuficiencia de insumos, pero también las condiciones socioeconómicas adversas de los alumnos, explican parte del mal desempeño de las escuelas públicas (OECD/CAF/ECLAC, 2014). Generalmente, los estudiantes desfavorecidos y con bajo rendimiento asisten a escuelas con condiciones materiales inferiores. Si bien en todos los países de América Latina los recursos educativos y el estado de la infraestructura educativa están directamente relacionados con el nivel socioeconómico de los estudiantes, en el Perú esta relación es superior al promedio regional y de la OCDE (ibíd.). Es más, el Perú es el único país latinoamericano entre los que participan en PISA, que no logró disminuir dicha relación en los últimos años; por el contrario, la relación positiva entre las condiciones socioeconómicas del alumnado y las condiciones materiales se agudizó en el país (OECD, 2016b). Reconociendo las condiciones materiales desiguales, el MINEDU reforzó la inversión en la infraestructura educativa mediante el Programa Nacional de Infraestructura Educativa, en particular en lo que atañe a la renovación y el mantenimiento del mobiliario y equipamiento (OECD, 2016a).

**Gráfico 3.16. Condiciones materiales de escuelas de nivel de secundaria, 2015**

*Notas:* A. Se consideraron como pobres las instituciones educativas ubicadas en distritos clasificados como pobres por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Dirección General de Inversión Pública (DGIP). B. La suficiencia de carpetas y pizarras se define por los informes de los directores de las instituciones de Educación Básica (EBR, EBA, EBE) de que ningún alumno carece de carpeta o que ningún aula carece de pizarra en buen estado. C. Un local escolar público de Educación Básica (EBR, EBA, EBE) se considera en buen estado si la totalidad de aulas en uso no necesitan reparaciones menores ni mayores, según los informes de los directores de las instituciones educativas. En lo concerniente a la condición de los locales escolares, solo se cuenta con información sobre locales públicos.

*Fuente:* Elaboración propia, a partir de las bases de datos Escale (2015) y Censo Escolar (2004-2015).

**Sin embargo, la tasa de alumnos por aula disminuyó de manera sostenida durante los últimos cinco años.** Esta disminución se registró en escuelas de gestión pública y de gestión privada (Cuadro 3.5). Aunque el número de alumnos por aula bajó considerablemente en las escuelas públicas; aún no iguala el número de alumnos por aula promedio de las privadas. En esta línea, el área urbana tiene una elevada tasa de alumnos por aula en comparación con la rural. La baja tasa en las zonas rurales se explica porque estas escuelas atienden a menos alumnos en general. En la actualidad, la tasa de alumnos por aula es comparable a la media de la OCDE (OECD, 2015b). Reducir el número de alumnos por aula contribuye a mejorar el ambiente en las aulas y aumentar el tiempo del que el cuerpo docente dispone para cada alumno, y, por ende, mejora las condiciones de aprendizaje y desempeño (OECD/CAF/ECLAC, 2014).

**Cuadro 3.5. Número de alumnos por aula, 2010-2015**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Promedio nacional	25	24	23	23	22	22
Gestión						
Pública	27	26	24	24	23	23
Privada	21	21	21	21	20	20
Ámbito						
Urbana	27	26	25	25	24	24
Rural	18	17	15	16	14	14

*Fuente:* MINEDU, bases de datos Escale (2015) y Censo Escolar (2004-2015).

### 3.3.3. Recursos humanos

**La valoración de la carrera docente ha sido tema del debate público durante los últimos años.** Si bien la opinión pública asocia a los docentes con el éxito escolar de los alumnos, la docencia en sí se percibe como una profesión de bajo prestigio social (Rivero, 2010). Esto se refleja en los ingresos de los docentes de primaria y secundaria, que resultan inferiores a los percibidos por los profesionales no docentes. Por otra parte, las universidades que ofrecen la carrera de docencia tienen registros de ingreso más bajos que las otras carreras, lo que indica que la docencia es menos prestigiosa que las demás carreras (Mizala y Ñopo, 2014). La tasa de docentes con diploma universitario es muy alta (casi 80%), pero resulta ligeramente inferior a la de otros países latinoamericanos y a la media de la OCDE (OECD, 2016b). La Ley de Reforma Magisterial de 2012 reconoce los desafíos afrontados en la docencia al implementar criterios meritocráticos en el desarrollo de la carrera y en la remuneración, con miras a promover el desarrollo profesional continuo.

**Los docentes de secundaria reciben en promedio un ingreso mensual significativamente más bajo que el de sus homólogos no docentes.** El salario de los docentes de secundaria de EBR ha sido menor que el de los profesionales del sector educación en general y que el de los profesionales de otras ramas de la actividad económica (Cuadro 3.6). En el Perú, al igual que en el resto de América Latina, los docentes de secundaria reciben salarios más bajos que otras personas con características observables semejantes (edad, género, educación, estado familiar, entre otras) (Mizala y Ñopo, 2014) y que otros profesionales del sector educativo: entre 2009 y 2015, los primeros recibieron un aumento de 16.1% en tanto que el de los profesionales del sector educativo en general fue de 30.1%. Una comparación regional sitúa los salarios de los docentes de secundaria peruanos en la parte baja de la distribución, significativamente inferiores a los de sus pares mexicanos, colombianos o chilenos (OECD, 2016b). En este sentido, solamente 20.9% de los docentes expresan estar satisfechos con su remuneración y los demás están insatisfechos (Encuesta Nacional de Docentes, 2014).

**Cuadro 3.6. Ingreso mensual en nuevos soles (ocupación dependiente)**

	2009	2011	2013	2015
Educación secundaria general de EBR <sup>a</sup>	1 197	1 269	1 251	1 390
Educación	1 148	1 330	1 212	1 494
Rama de actividad económica <sup>b</sup>				
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	1 676	1 776	1 928	2 002
Minería	5 166	4 241	3 872	5 079
Industria de bienes de consumo	1 701	2 016	1 588	2 060
Industria de bienes intermedios y de capital	2 193	2 150	1 784	2 298
Construcción	2 669	2 550	2 487	2 969
Comercio al por mayor	1 952	2 008	1 662	1 980
Servicios no personales	1 451	1 636	1 475	1 954
Servicios personales	1 214	1 333	1 511	1 481

*Notas:* a. Incluye la enseñanza general básica en la primera etapa del nivel secundario (correspondiente aproximadamente al periodo de escolarización obligatorio), y la enseñanza general básica en la segunda etapa de la entrega de nivel secundario (es decir, previa a la educación superior). b. El ingreso se calculó para todos los profesionales, técnicos y afines de todas las ramas económicas disponibles.

*Fuente:* Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO).

**A pesar de los salarios bajos, en términos generales, los docentes están satisfechos con su profesión.** Para medir la satisfacción de los docentes con su trabajo, se



construyó un índice con varios de los aspectos evaluados en la Encuesta de Docentes 2014. De esta forma, se obtuvo un índice cuyo rango oscila entre 0 (menor satisfacción) y 1 (mayor satisfacción). El índice está correlacionado de forma positiva y significativa con indicadores como: facilidad de la labor docente; activos durables; buena relación con los diferentes actores educativos; percepción de calidad de la educación recibida; autonomía, y situaciones negativas durante la clase. La satisfacción de los docentes de secundaria es elevada, pues en la mayoría el índice se acerca a 0.77. Este resultado puede indicar que los individuos que eligieron la carrera docente están intrínsecamente motivados, y no solo por el salario. El índice de satisfacción con la labor docente y la declaración de satisfacción con la actividad pedagógica aumentan al pasar de la condición de “contratado” a la de “nombrado” (Cuadro 3.7). Asimismo, a medida que aumenta el escalafón magisterial, los niveles de satisfacción con la labor docente suben, dada la mejora respectiva en los beneficios e ingresos.

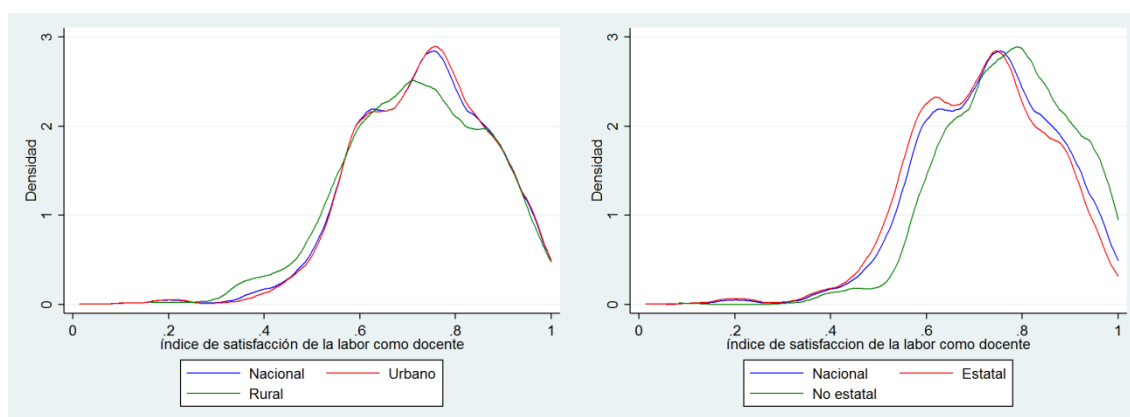
**Cuadro 3.7. Índice de satisfacción promedio en relación con la condición laboral en instituciones públicas**

¿Cuál es su condición laboral actual?	Índice de satisfacción con la labor docente <sup>a</sup>	Satisfacción con su actividad pedagógica
Contratado	0.71	4.67
Nombrado - primera escala	0.72	4.65
Nombrado - segunda escala	0.72	4.71
Nombrado - tercera escala	0.73	4.74
Nombrado - cuarta escala	0.73	4.84

*Notas:* a. El índice de satisfacción con la labor docente se construyó usando un análisis de factores basado en preguntas de la Encuesta Nacional de Docentes (2014). En esta se pide al docente calificar de 1 a 6 su actividad pedagógica; la ubicación de la institución educativa; los logros alcanzados por sus estudiantes; su salario; su relación con los padres de familia; su relación con los estudiantes; su relación con los colegas; su relación con la comunidad; su relación con el director y el reconocimiento que la sociedad otorga a su trabajo como docente.

*Fuente:* Elaboración propia, a partir de la base de datos Encuesta Nacional de Docentes (ENDO), 2014, Consejo Nacional de Educación (CNE).

**La satisfacción con la labor docente varía según la zona y la gestión.** Se observan diferentes pautas cuando la información se divide entre el área urbana y la rural y según el tipo de gestión. Los docentes de áreas urbanas se ubican en los valores más altos de satisfacción, a diferencia de aquellos de las zonas rurales, que se encuentran en los valores menos elevados (Gráfico 3.17.A). Al analizar la satisfacción con la labor docente según el tipo de gestión de la escuela, se observa un mismo patrón a favor de las privadas (Gráfico 3.17.B).

**Gráfico 3.17. Índice de satisfacción con la labor docente, según la zona y la gestión**

*Nota:* El índice de satisfacción con la labor docente se desarrolló con base en preguntas de la ENDO (2014). En esta se pide al docente que califique de 1 a 6 su actividad pedagógica: la ubicación de la institución educativa; los logros alcanzados por sus estudiantes; su salario; su relación con los padres de familia; su relación con los estudiantes; su relación con los colegas; su relación con la comunidad; su relación con el director y el reconocimiento que la sociedad otorga a su trabajo como docente.

*Fuente:* Elaboración propia, a partir de la base de datos Encuesta Nacional de Docentes (ENDO), 2014, Consejo Nacional de Educación (CNE).

### 3.3.4. La organización de la enseñanza: el currículo

**El MINEDU es la instancia responsable de diseñar el currículo nacional.** En los niveles regional y local, la DRE y la UGEL son las instancias que desarrollan las metodologías, los sistemas de evaluación, las formas de gestión, la organización escolar y los horarios diferenciados, a fin de responder a las características de los estudiantes y del entorno. Sin embargo, llevar a cabo esta diversificación ha sido muy difícil porque las políticas de revisión del currículo se han dirigido sobre todo a modificar sus contenidos en plazos muy cortos. Es más, hasta el año 2016 el concepto básico del currículo no se ha analizado y consensado en el país (Díaz, 2016).

**En el pasado, el currículo de secundaria ha sido poco estable y las modificaciones no han seguido las mejores prácticas.** La renovación curricular se ha convertido en una práctica frecuente de cada nueva gestión del sector. En menos de diez años (entre 1997 y 2005) se diseñaron, publicaron, e implementaron siete versiones diferentes de documentos curriculares (Neyra y Rodrich, 2008). Estas modificaciones no siempre fueron precedidas por una evaluación del currículo por reemplazar. Expertos del tema indican que no se conoce, o por lo menos se sabe muy poco, de evaluaciones que hayan servido para hacer reajustes que recojan las nuevas demandas y necesidades de los estudiantes, y que muestren las fortalezas y debilidades del enfoque y sus principales componentes (Díaz, 2016). Hasta el año 2015 las consultas con profesores para elaborar los currículos (dispuesta por el artículo 34° de la LGE) eran insuficientes y muchos procesos de consulta representaban un mero formalismo. A ello se añadía la escasez de especialistas en currículo en el país, pues varios de los responsables de formular las nuevas propuestas no solo carecían de la especialidad, sino que llevaban un buen tiempo alejados de las aulas (ibíd.).

**La reciente reforma curricular del año 2016 es un producto de un largo proceso consultativo.** En el año 2016 se aprobó una reforma profunda del Currículo Nacional de Educación Básica Regular que está siendo implementada por fases desde enero del 2017. La versión de 2016 define los estándares de aprendizaje, disminuye la densidad del currículo anterior para facilitar su uso, y mejora la articulación y concordancia entre los elementos curriculares (MINEDU, 2016b). Con el objetivo de mejorar la calidad de los aprendizajes de los estudiantes y fortalecer la práctica de los docentes, el MINEDU evaluó el proceso de avance curricular de los últimos años y organizó

numerosas reuniones técnicas con diversos actores y expertos en educación, representantes de universidades, agencias de cooperación internacional, el sector gubernamental, el sector privado y docentes en servicio. Una innovación importante son las horas de libre disponibilidad: los institutos educativos públicos y privados de educación primaria y secundaria podrán hacer uso de dos horas de libre disponibilidad (las cuales aumentan a cinco en caso de que los institutos educativos no cuenten con plazas docentes para implementar el previsto aumento de horas de inglés, arte y cultura, y educación física). Opciones para estas horas de libre disponibilidad son: desarrollo de proyectos de emprendimiento; reforzamiento de áreas curriculares según las necesidades de los estudiantes, o desarrollo de talleres o áreas que complementen el logro de determinados aprendizajes considerados prioritarios para la realidad local o para los requerimientos de los estudiantes. La experiencia de Chile demostró que para sacar provecho de reformas curriculares, como la prolongación de la jornada escolar, es indispensable planear adecuadamente el uso del tiempo adicional (Bellei, 2009).

### 3.3.5. Los estudiantes y sus familias

**Una consecuencia de la masificación de la educación secundaria es un alumnado más heterogéneo.** En los últimos diez años se facilitó el acceso a la educación secundaria a grupos poblacionales previamente desfavorecidos, en particular jóvenes de áreas rurales, de lengua indígena y bajos recursos económicos (véase el Capítulo 1). La inclusión cambió el perfil y las necesidades del alumnado. Al comparar a estos estudiantes de secundarias rurales y pobres con sus pares urbanos y no pobres (que en su mayoría han tenido acceso a este nivel educativo desde hace muchos años), se aprecian marcadas diferencias: el número de estudiantes rurales y pobres cuya lengua materna es el español y que solo se dedican a estudiar es menor que sus homólogos urbanos y no pobres (es decir, muchos de los primeros combinan un oficio con la escuela) (Cuadro 3.8). De igual forma, el acceso a servicios básicos en los hogares de estudiantes rurales y pobres es considerablemente inferior y los jefes de estos hogares tienen menos años de escolaridad. Esas características básicas demuestran que los grupos poblacionales, que recién recibieron acceso a la educación secundaria, provienen de un contexto diferente con otras necesidades, lo cual afecta el procedimiento y los resultados escolares, de no considerarse adecuadamente.

**Cuadro 3.8. Características básicas de los estudiantes de secundaria y sus familias, 2015**

	Promedio	Rural	Urbano	Pobre	No pobre
<b>Estudiante</b>					
Lengua materna español (porcentaje)	90	71	97	79	93
Solo estudia (porcentaje)	59	29	70	45	64
En escuela pública (porcentaje)	79	98	72	96	73
<b>Hogar</b>					
Años de escolaridad del jefe de hogar (en años)	9	6	10	7	10
Con agua potable (porcentaje)	61	11	80	38	70
Con drenaje (porcentaje)	66	19	83	43	74
Con electricidad (porcentaje)	95	83	99	90	97
Con Internet (porcentaje)	26	1	34	4	33

Fuente: INEI, base de datos ENAHO (2015).

**La movilidad educativa intergeneracional resalta el cambiante perfil del alumnado.** La movilidad educativa intergeneracional ascendente (y la masificación de la educación secundaria) implica que varios estudiantes de secundaria provienen de familias para las cuales el acceso a este nivel educativo es algo novedoso: 44.7% de los adultos alcanzó un nivel educativo inferior a la escuela secundaria en comparación con 19.8% de los jóvenes (véase el Capítulo 1). El nivel educativo no es la única

diferencia entre ellos y sus padres; en cuanto a la situación socioeconómica, el número de jóvenes con padres sin educación secundaria (o superior) que son pobres (39.3%) es el doble que el de jóvenes cuyos padres sí tienen este nivel educativo (14.4%) (ENAH0, 2015). A su vez, tal situación novedosa puede provocar que los estudiantes y sus padres tengan menos agilidad para moverse en el mundo de la educación secundaria, lo que afecta su aprendizaje y sus competencias. La matriz de movilidad educativa intergeneracional muestra que la probabilidad de obtener logros educativos —medidos en años de escolaridad— iguales o mejores que los padres es mucho mayor que la probabilidad opuesta. En el Cuadro 3.9 se reflejan los años de escolaridad de las personas en relación con el promedio regional, en comparación con los años de escolaridad del padre en esa región. De los jóvenes cuyos padres tienen una escolaridad menor que el promedio regional, 73% supera ese logro educativo relativo: 47% de ellos iguala el promedio regional de años de escolaridad y 26% incluso lo supera. De los jóvenes cuyos padres tienen una escolaridad igual al promedio regional, 44% obtienen logros educativos mayores que el promedio regional. Pese a la movilidad educativa intergeneracional ascendente, el origen social aún afecta el logro educativo del individuo: en un análisis econométrico de este estudio se encontró una relación positiva y significativa entre los años de educación del padre y la madre y la posición relativa del individuo (Cuenca, 2015). Es decir, cuanto mayor sea el nivel educativo de los padres, en especial de la madre, mayor será la probabilidad de que el nivel educativo del joven supere al de sus pares. Ser hombre y tener ingresos más altos aumenta también la probabilidad de superar el logro educativo promedio regional, mientras que un número mayor de miembros de la familia la disminuye.

**Cuadro 3.9. Años de escolaridad del entrevistado en relación con la educación relativa del padre**

		Nivel educativo del entrevistado		
		Menor que el promedio	Cerca del promedio	Mayor que el promedio
Educación del padre	Menor que el promedio	27	47	26
	Cerca del promedio	16	40	44
	Mayor que el promedio	11	37	52

*Nota:* Menor que el promedio: nivel educativo por lo menos un año por debajo del promedio regional. Mayor que el promedio: nivel educativo por lo menos un año por arriba del promedio regional. Cerca del promedio: entre un año por debajo y un año por arriba del promedio regional.

*Fuente:* Elaboración propia, a partir de la base de datos Encuesta de Opinión Sobre Movilidad Social (2012), Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

### 3.4. Políticas educativas por una educación secundaria de calidad

Como se ha señalado, en las últimas décadas, la educación secundaria en el Perú ha sido uno de los niveles más desatendidos dentro del sistema educativo. Pese a los avances en cobertura, las evaluaciones de calidad y los indicadores de eficiencia interna siguen arrojando resultados desalentadores para este nivel. En los años recientes el gobierno peruano desarrolló proyectos para atender tres aspectos prioritarios de la problemática de este nivel educativo: problemas de acceso, bajos logros de aprendizaje y altas tasas de deserción. Posteriormente, lanzó diversas intervenciones focalizadas en mejorar el acceso y reducir la deserción de grupos vulnerables, por ejemplo, programas de atención diversificada (en su mayoría de modalidad semipresencial) para la población rural y la Secundaria Intercultural Bilingüe para la población indígena. Con estos programas se busca, sobre todo, atender el problema de la falta de cobertura en las zonas rurales y no necesariamente aspectos de calidad educativa. En el siguiente apartado se presentan los principales

programas para mejorar los aprendizajes: la Jornada Escolar Completa (JEC) y el Programa Soporte Pedagógico para la Secundaria Rural (SPSR).

### 3.4.1. Jornada Escolar Completa (JEC)

**La Jornada Escolar Completa es un nuevo modelo para el nivel de secundaria orientado a mejorar la calidad mediante la ampliación de la jornada escolar.** La JEC representa un aumento de 35 a 45 horas semanales en la escuela. Se inició en el año 2015 en 1 000 instituciones educativas (IIEE) públicas a nivel nacional, en las que se atiende a más de 345 mil estudiantes (véase el Cuadro 3.10). Para el año 2016, se añadieron 604 IIEE, con lo que ahora se beneficia a más de medio millón de adolescentes (21% del total de estudiantes de secundaria). La JEC también implica un aumento del gasto: el promedio de gasto anual por alumno de una IE secundaria regular es de USD 1 100, mientras que el de un estudiante de una IE con JEC es de USD 2 000, en promedio. Experiencias internacionales destacan la importancia de lograr que el despliegue de la jornada escolar completa aporte ventajas a IIEE deficientes, por ejemplo, con bajo promedio en la ECE (OECD, 2016a). En ese sentido, en 2016 el MINEDU revisó los criterios de selección para la conversión de IIEE en JEC, debido a que estos indirectamente beneficiaron a IIEE urbanas. En la actualidad, los criterios principales son que las IIEE tengan solo un turno (es decir, que el local escolar se utilice solamente durante la mañana), suficientes aulas disponibles y un mínimo de 125 alumnos en zonas urbanas y 100 en zonas rurales.

**Cuadro 3.10. Instituciones educativas, estudiantes y docentes de JEC, 2015-2016**

Datos totales EBR Secundaria	JEC 2015		JEC 2016		
	Cobertura 2015	% del total	Ampliación 2015+2016	% del total (2015+2016)	
IIEE	13972	1000	7	1604	11
Estudiantes	2466319	345,300	14	514000	21
Docentes	185050	25,000	14	32300	17

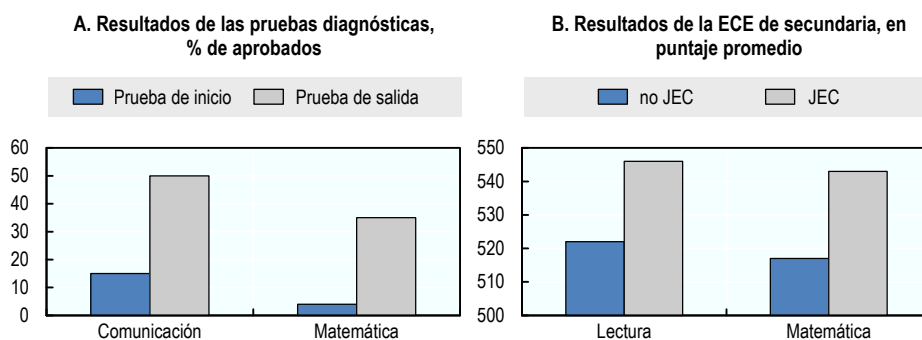
Fuente: CNE (2016).

**El incremento de horas se acompaña de una concepción de escuela secundaria distinta.** Por ello, el nuevo modelo cuenta con tres componentes: pedagógico, de gestión y de soporte. En el primero, el *componente pedagógico*, se plantean cinco elementos: (1) acompañamiento del estudiante (atención tutorial integral y reforzamiento pedagógico); (2) nuevas herramientas pedagógicas centradas en el estudiante, desde el enfoque por competencias; (3) programa innovador de inglés utilizando soporte tecnológico; (4) aprendizaje con tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y acceso a equipos informáticos, y (5) educación para el trabajo con competencias para la empleabilidad. Estos cinco elementos siguen tendencias exitosas en la región, en especial en relación con el uso de TIC, como el programa Conectar Igualdad de Argentina, o el Plan CEIBAL de Uruguay (el cual ha logrado que casi todos los alumnos de educación primaria pública cuenten con acceso a computadoras) (OECD/CAF/ECLAC, 2014). Cabe señalar que, con el objetivo de organizar mejor el acompañamiento para el logro de los aprendizajes, al inicio del año se llevan a cabo pruebas diagnósticas que permiten conocer el nivel de los estudiantes de todos los grados en las áreas de matemática, comunicación y ciencias, y, según las necesidades identificadas, se refuerzan dichas áreas a lo largo del año. El segundo componente del modelo, la *gestión*, amplía esta a tres niveles (órgano directivo, órgano pedagógico y órgano de soporte al proceso pedagógico), en comparación con las IIEE públicas tradicionales que se organizan solo con el director y sus docentes. De tal manera que los directores cuentan con el apoyo de cuatro coordinadores (Pedagógico, de Tutoría y Orientación Educativa, de Innovación y Soporte

Tecnológico, y Administrativo y de Recursos Educativos). El órgano de soporte al proceso pedagógico está conformado por un psicólogo, una secretaria, personal de mantenimiento y vigilancia, entre otros. El psicólogo se enfoca en atender a los estudiantes con más dificultades y mayor probabilidad de riesgos asociados a la adolescencia. Asimismo, los docentes cuentan con un acompañante pedagógico que los refuerza en matemática, comunicación y, sobre todo, en inglés. Por último, en el caso del tercer componente, el *soporte*, se renovó el mobiliario de todas las escuelas y se implementó todo el sistema informático: computadoras y software educativo. Por otra parte, se buscó habilitar aulas prefabricadas que permitan adaptar el ambiente a los requerimientos pedagógicos. Asimismo, se pusieron en práctica cursos, talleres y capacitaciones virtuales para mejorar las capacidades del equipo pedagógico y directivo.

**Las primeras valoraciones de la JEC muestran buenos resultados, tanto en la satisfacción como en el aprendizaje de los estudiantes.** Una evaluación inicial efectuada en 2015 muestra que 75% de los padres y 85% de los estudiantes estaban satisfechos con la JEC, sobre todo, debido al aumento de las horas pedagógicas y el acceso a la tecnología (MINEDU, 2016e). Por otro lado, los componentes de la JEC mejor evaluados por los estudiantes fueron el reforzamiento en comunicación y matemática y el uso de laptops durante las horas de clase (Ipsos, 2015). El reforzamiento en comunicación y matemática generó mejores aprendizajes, por lo que el número de alumnos que aprobaron las pruebas diagnósticas del II.EE JEC se incrementó en buena medida entre el inicio y el fin del año escolar. El porcentaje de alumnos que aprobó la prueba diagnóstica en comunicación aumentó de 15% al inicio a 50% al final, y en matemática, de 4% a 35% respectivamente (véase Gráfico 3.18, panel a). De igual forma, al comparar los resultados de la ECE secundaria de escuelas JEC y no JEC, los estudiantes de las primeras muestran una ventaja de un poco más de 20 puntos en lectura y matemática (véase la Figura 3.19, panel b).

**Gráfico 3.18. Resultados de aprendizaje del modelo de JEC, 2015**



Fuente: MINEDU (2016e).

### 3.4.2. Programa Soporte Pedagógico para la Secundaria Rural (SPSR)<sup>5</sup>

**Las secundarias ubicadas en zonas rurales se caracterizan por bajos niveles de logro de aprendizaje y brechas de acceso en relación con las de zonas urbanas.** Pese a las mejoras en la cobertura del sistema educativo, los estudiantes rurales van a la zaga de sus pares urbanos (véase el Capítulo 1). Las bajas tasas de matrícula y altas tasas de deserción en secundarias rurales se explican en parte por los problemas económicos en el hogar y la distancia (24% de los estudiantes de zonas rurales tardan una hora o más de viaje para llegar a la escuela más cercana) (MINEDU, 2016c). En ese contexto, se plantean formas de atención semipresenciales con diferencias acordes con el contexto y que involucren proyectos productivos: la Secundaria Tutorial, la



Secundaria en Alternancia y la Secundaria con Residencia Estudiantil. Estos programas de atención semipresencial buscan principalmente resolver la falta de cobertura en zonas rurales. Además de este desafío, el MINEDU busca cerrar las brechas en la calidad educativa y las resultantes brechas de aprendizaje. En consecuencia, implementó el Programa Soporte Pedagógico para la Secundaria Rural (SPSR) (previamente conocido como Soporte Educativo Rural para Mejores Aprendizajes en Secundaria, SER+) en 2014, que se abordará en el siguiente apartado.

**El Programa Soporte Pedagógico para la Secundaria Rural apunta a mejorar los aprendizajes en IIEE secundarias rurales.** El SPSR, iniciado en 2014, busca mejorar los aprendizajes “a través de un servicio educativo contextualizado y de calidad, con profesores fortalecidos en sus competencias y prácticas profesionales, y con un clima escolar que previene y reduce los factores de riesgo social en la escuela, articulando la IE con la comunidad” (RSG 043-2016-MINEDU). Las líneas de intervención son: (i) el fortalecimiento de desempeños en docentes y equipos directivos de las IIEE; (ii) materiales pedagógicos y recursos educativos; y (iii) gestión escolar y comunitaria (articulación familia y comunidad). En el marco de este programa, las escuelas reciben el acompañamiento pedagógico en matemática y comunicación. Además, reciben a un acompañante social comunitario que busca vincular a la comunidad con los procesos educativos y ofrece soporte para atender temas relacionados con la detección y prevención de acoso y violencia sexual en la comunidad. Este acompañante trabaja con los directores de la escuela y con los padres y madres de familia; en ese sentido, el equipo técnico de SPSR contempla aspectos pedagógicos y sociales. La propuesta promueve dos estrategias metodológicas: el aprendizaje basado en proyectos y el aprendizaje-servicio. Ambas estrategias buscan generar situaciones reales, mediante las cuales los estudiantes adopten un papel activo y de cooperación con su comunidad.

**Las IIEE de secundaria pueden beneficiarse del SPSR.** Las IIEE de secundaria que pueden beneficiarse del SPSR se seleccionan con base en los siguientes criterios: estar ubicadas en una zona rural; tener la modalidad presencial; no pertenecer al modelo JEC; ser de gestión pública; llevar un registro de estudiantes y profesores en el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la IE y el Sistema para la Administración y Control de Plazas Docentes (RSG 043-2016-MINEDU). En 2016 se realizaron intervenciones en el marco de este programa en 267 IIEE distribuidas en 12 departamentos (Loreto, Amazonas, Cajamarca, Lambayeque, La Libertad, Ancash, Huánuco, Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, Cusco y Puno), que corresponden a 7% del total de IIEE secundarias públicas rurales y que atienden a 11% de los estudiantes de IIEE secundarias públicas rurales (véase el Cuadro 3.11).

**Cuadro 3.11. Metas de atención SPSR, 2016-2017**

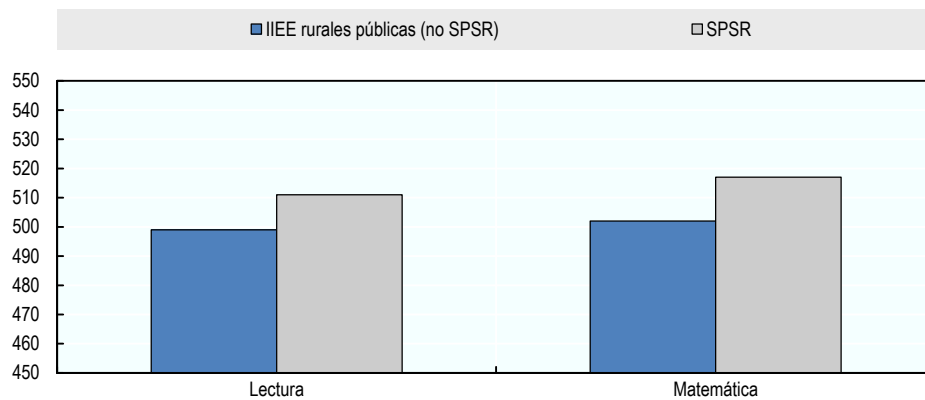
	2016	2017
Departamentos	12	14
UGEL	54	79
II.EE.	267	563
Docentes	833	2,252
Estudiantes	30105 (11% matrícula rural)	52666 (18% matrícula rural)
Acompañantes pedagógicos	136	282
Acompañantes social comunitarios	68	141

Fuente: MINEDU (2016i).

**Un balance inicial indica que el SPSR es útil para el aprendizaje de los estudiantes de secundaria.** El puntaje promedio de la ECE entre las IIEE rurales

públicas con y sin el programa SPSR difiere por 12 puntos en lectura y 15 en matemática a favor de las IIEE participantes en SPSR (Gráfico 3.19).

**Gráfico 3.19. Resultados de puntaje de ECE aprendizaje del programa SPSR, puntaje promedio de ECE de secundaria, 2015**



*Fuente:* Presentación MINEDU (2016e).



## Notas

- <sup>1</sup> El Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE), llevado a cabo en 2013, es una iniciativa de la Oficina Regional de Educación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura para América Latina y el Caribe (OREALC-UNESCO), dirigida a evaluar los logros de aprendizaje en 15 países de América Latina. Esta prueba evalúa el desempeño escolar en el tercer y el sexto grados de primaria en lengua (lectura y escritura) y matemática para ambos grados, y ciencias naturales exclusivamente para sexto de primaria. Es importante señalar que la prueba TERCE se centra en medir el logro de aprendizaje y no temas curriculares específicos del país. Además, los puntajes obtenidos por los alumnos representan niveles diferentes de dominio de la competencia evaluada, y cuya complejidad va en aumento conforme avanzan a niveles más altos. Es decir, el puntaje obtenido en la prueba de la competencia determina el nivel en el que el alumno se encuentra, va desde el Nivel I hasta el Nivel IV (UNESCO, 2015).
- <sup>2</sup> También evalúa la escritura en secundaria, en una muestra de centros educativos. En forma paralela, se realiza una evaluación de comprensión lectora en lengua originaria y en castellano como segunda lengua a estudiantes de cuarto grado de primaria de instituciones de Educación Intercultural Bilingüe (EIB).
- <sup>3</sup> El Perú participó en PISA en los años 2000, 2009, 2012 y 2015.
- <sup>4</sup> Los resultados no difieren al considerar la comprensión matemática. En aras de la simplificación, se muestra solo los resultados de comprensión lectora.
- <sup>5</sup> Información tomada de RSG 043-2016-MINEDU que aprueba la “Norma que establece disposiciones para el Acompañamiento Pedagógico en la Educación Básica”, el portal web de SER+ (<http://www.minedu.gob.pe/soporte-educativo-rural/resultados.php>), entrevista virtual a Gonzalo Rivera, especialista responsable del Programa Ser+, y presentaciones del MINEDU en Lima (reunión OCDE, 12 de mayo y reunión Misión de Entendimiento SAT, 15 de agosto).

## Anexo 3.A1. La calidad educativa y la situación laboral de la juventud: resultados de las regresiones econométricas

Cuadro 3.A1.1. Extracto de modelo de regresión MCO – Calidad de la educación matemática e ingresos laborales

	Total nacional	Total con educación superior	Población rural sin educación superior	Población urbana sin educación superior	Lima Metropolitana	Ciudades con menos de 100000 habitantes	Ciudades con menos de 20000 habitantes
Hombre	0.4232***	0.3066***	0.3066***	0.5161***	0.2571***	0.4723***	0.5321***
Edad	0.1641***	0.2441***	0.2441***	0.2196***	0.2644***	0.1305***	0.0942***
Edad al cuadrado	-0.0025***	-0.0037***	-0.0037***	-0.0036***	-0.0044***	-0.0019***	-0.0012**
Colegio Público	-0.0424*	-0.0965***	-0.0965***	0.0775	-0.0175	-0.0106	-0.0215
Castellano	-0.0809**	-0.0498	-0.0498	-0.0778	0.086	-0.0783**	-0.0945**
Raza	-0.0601***	-0.0896***	-0.0896***	-0.0699**	0.0206	-0.039	-0.0145
Edad del Jefe de Hogar	-0.0064***	-0.0073***	-0.0073***	-0.0057***	-0.0033***	-0.0079***	-0.0083***
JH es hombre	-0.0291	-0.0242	-0.0242	-0.0558*	0.0125	-0.0316	-0.0356
Años de escolaridad del JH	-0.0082***	-0.0066**	-0.0066**	-0.0042	0.0021	-0.0138***	-0.0135***
Número de miembros del hogar	-0.0098	0.0119	0.0119	-0.0499	0.1084	-0.0244	-0.028
Número de miembros que trabajan	-0.0412	-0.0655	-0.0655	-0.0049	-0.1541	-0.0242	-0.0212
Riqueza	0.1798***	0.1703***	0.1703***	0.1295*	0.0451	0.2306***	0.3039***
Gastos	0.2031***	0.2035***	0.2035***	0.1916***	0.1292***	0.2006***	0.2134***
Acceso a servicios	-0.0071	-0.0086	-0.0086	-0.0202	0.0356	-0.0128	-0.0151
Internet	0.0400*	0.0308	0.0308	0.0615**	0.0483	0.0174	-0.0176
Nivel educativo	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Sector Económico	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Rural	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Calidad Educativa en matemática (Secundaria)	0.0015***	0.0007	0.0007	0.0029***	0.0022*	0.0010**	0.0020***
R <sup>2</sup>	0.2848	0.3051	0.3051	0.2328	0.2824	0.265	0.2635
N	10044	5093	5093	3816	2032	7456	4831

+p<0.1; \*p<0.05; \*\*p<0.01; \*\*\*p<0.001. *Nota:* Se utiliza el logaritmo del ingreso anual deflactado proveniente de las actividades laborales dependientes e independientes. Una persona es considerada independiente cuando dirige su propio negocio o ejerce por su cuenta su profesión u oficio y no tiene trabajadores a su cargo. Una persona es considerada dependiente cuando trabaja como empleado público o privado a cambio de una remuneración en dinero o especie.

*Fuente:* Cálculos propios con base en ENAHO 2015 y ECE 2015.

**Cuadro 3.A1.2. Extracto de modelo de regresión MCO – Calidad de la educación lectura e ingresos laborales**

	Total nacional	Total con educación superior	Población rural sin educación superior	Población urbana sin educación superior	Lima Metropolitana	Ciudades con menos de 100000 habitantes	Ciudades con menos de 20000 habitantes
Hombre	0.4231***	0.3064***	0.8401***	0.5143***	0.2563***	0.4720***	0.5314***
Edad	0.1617***	0.2429***	0.0526	0.2166***	0.2645***	0.1294***	0.0933***
Edad al cuadrado	-0.0024***	-0.0037***	-0.0007	-0.0036***	-0.0044***	-0.0018***	-0.0012**
Colegio Público	-0.0052	-0.0697**	0.3748	0.1365**	-0.0108	0.0117	-0.0035
Castellano	-0.0928***	-0.0581	-0.0824	-0.0923*	0.0858	-0.0863**	-0.1009**
Raza	-0.0527**	-0.0847***	0.1012	-0.0578*	0.0232	-0.0357	-0.013
Edad del Jefe de Hogar	-0.0064***	-0.0074***	-0.0064**	-0.0058***	-0.0034***	-0.0079***	-0.0082***
JH es hombre	-0.0265	-0.0233	0.1283	-0.0471	0.0145	-0.0306	-0.0354
Años de escolaridad del JH	-0.0085***	-0.0067**	-0.0219**	-0.0049	0.0016	-0.0137***	-0.0133***
Número de miembros del hogar	-0.0085	0.0127	0.032	-0.0382	0.1061	-0.0245	-0.0309
Número de miembros que trabajan	-0.0409	-0.065	-0.0789	-0.0141	-0.1513	-0.0234	-0.0176
Riqueza	0.1595***	0.1620**	0.5814***	0.0847	0.0417	0.2163***	0.2876***
Gastos	0.2002***	0.2013***	0.2924***	0.1862***	0.1280***	0.1997***	0.2121***
Acceso a servicios	-0.0098	-0.0112	0.0882	-0.0253	0.0364	-0.013	-0.0119
Internet	0.0356*	0.0289	-0.1114	0.0534*	0.0482	0.0156	-0.0192
Nivel educativo	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Sector Económico	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Rural	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Calidad Educativa en lectura (Secundaria)	0.0023***	0.0013**	0.0017	0.0045***	0.0022*	0.0015***	0.0020***
R <sup>2</sup>	0.2863	0.3057	0.2166	0.2385	0.2825	0.2654	0.2635
N	10044	5093	1135	3816	2032	7456	4831

+p<0.1; \*p<0.05; \*\*p<0.01; \*\*\*p<0.001

*Nota:* Se utiliza el logaritmo del ingreso anual deflactado proveniente de las actividades laborales dependientes e independientes. Una persona es considerada independiente cuando dirige su propio negocio o ejerce por su cuenta su profesión u oficio y no tiene trabajadores a su cargo. Una persona es considerada dependiente cuando trabaja como empleado público o privado a cambio de una remuneración en dinero o especie.

*Fuente:* Cálculos propios con base en ENAHO 2015 y ECE 2015.

**Cuadro 3.A1.3. Modelo Probit– Calidad de la educación en matemáticas y la probabilidad de obtener empleo formal**

	Total nacional	Total con educación superior	Población rural sin educación superior	Población urbana sin educación superior	Lima Metropolitana	Ciudades con menos de 100000 habitantes	Ciudades con menos de 20000 habitantes
Hombre	0.0306 ***	0.0224	0.0134	0.0428 ***	0.0324	0.0304 ***	0.0293 ***
Edad	0.1259 ***	0.195 ***	0.0198	0.102 ***	0.1482 ***	0.1077 ***	0.0814 ***
Edad al cuadrado	-0.002 ***	-0.0031 ***	-0.0003	-0.0017 ***	-0.0024 ***	-0.0017 ***	-0.0013 ***
Gestión del colegio es pública	-0.0033	-0.0422 **	-0.0623	0.0555 ***	-0.0104	0.0071	0.0169
Castellano	0.025	0.0715 **	-0.0075	0.0147	0.0718 +	-0.0185	-0.0165
Etnia	-0.0282 **	-0.0341 *	-0.0082	-0.019	0.0903 *	0.1212 ***	0.1035 ***
Edad del Jefe de Hogar	-0.0008 **	-0.0009	-0.0001	-0.0008	0.0004	-0.0014 ***	-0.0013 ***
JH es hombre	-0.0464 ***	-0.072 ***	0.0034	-0.0258 *	-0.0366	-0.0395 ***	-0.0366 ***
Años de escolaridad del JH	0.0042 ***	0.0047 **	0	0.006 ***	0.0106 **	0.0014	0.0003
Número de miembros del hogar	-0.0557 ***	-0.0531 *	-0.1428	-0.0915 **	-0.0274	-0.0456 **	-0.0305
Número de miembros que trabajan	0.036 *	0.0223	0.1403	0.0783 **	0.0111	0.0291	0.0159
Riqueza	0.0975 ***	0.0529	0.0551	0.1197 ***	0.0462	0.1083 ***	0.0742 ***
Gastos	0.0613 ***	0.092 ***	0.0054	0.0448 ***	0.0477 ***	0.0467 ***	0.037 ***
Acceso a servicios básicos	0.0137	-0.0013	0.0175	0.0152	-0.0095	0.0102	0.0105
Internet	0.077 ***	0.1108 ***	0.0127	0.0525 ***	0.1186 **	0.0557 ***	0.0493 ***
Nivel educativo	OK	OK			OK	OK	OK
Sector Económico	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Rural	OK	OK			OK	OK	OK
Calidad educativa en matemática (Secundaria)	0.0009 ***	0.0003	0.0003	0.0015 ***	0.0007	0.0008 ***	0.001 ***
R <sup>2</sup>	0.2479	0.2157	0.2276	0.1322	0.1299	0.2645	0.2652
N	11234	5518	1539	4177	2099	8558	5744
Prob (Formal = 1)	0.2207	0.3831	0.0169	0.1655	0.4981	0.1583	0.1148

Nota: + p<0.1; \* p<0.05; \*\* p<0.01; \*\*\* p<0.001

Fuente: ENAHO (2015). Elaboración: propia

**Cuadro 3.A1.4. Modelo Probit– Calidad de la educación en lectura y la probabilidad de obtener empleo formal**

	Total nacional	Total con educación superior	Población rural sin educación superior	Población urbana sin educación superior	Lima Metropolitana	Ciudades con menos de 100000 habitantes	Ciudades con menos de 20000 habitantes
Hombre	0.0303 ***	0.0222	0.0133 *	0.0222	0.0322	0.0298 ***	0.0286 ***
Edad	0.1244 ***	0.1940 ***	0.0195 *	0.1940 ***	0.1472 ***	0.1070 ***	0.0808 ***
Edad al cuadrado	-0.0020 ***	-0.0031 ***	-0.0003 **	-0.0031 ***	-0.002 ***	-0.0017 ***	-0.0013 ***
Gestión del colegio es pública	0.0175	-0.0275	-0.0625	-0.0275	0.0135	0.0173	0.0246 **
Castellano	0.0203	0.0680 **	-0.0080	0.0680 **	0.1486 *	-0.0182	-0.0166
Etnia	-0.0238 **	-0.0318 *	-0.0083	-0.0318 *	0.0943 *	0.1231 ***	0.1054 ***
Edad del Jefe de Hogar	-0.0009 **	-0.0009	-0.0001	-0.0009	0.0003	-0.0014 ***	-0.0013 ***
JH es hombre	-0.0445 ***	-0.0716 ***	0.0032	-0.0716 ***	-0.0356	-0.0383 ***	-0.0363 ***
Años de escolaridad del JH	0.0040 ***	0.0046 **	0.0000	0.0046 **	0.0099 **	0.0015	0.0004
Número de miembros del hogar	-0.0553 ***	-0.0527 *	-0.1426	-0.0527 *	-0.0340	-0.0465 **	-0.0322 *
Número de miembros que trabajan	0.0366 *	0.0226	0.1402	0.0226	0.0188	0.0304	0.0180
Riqueza	0.0889 ***	0.0492	0.0531	0.0492	0.0470	0.1026 ***	0.0679 **
Gastos	0.0594 ***	0.0909 ***	0.0050	0.0909 ***	0.0449 **	0.0458 ***	0.0363 ***
Acceso a servicios básicos	0.0126	-0.0030	0.0174 +	-0.0030	-0.0061	0.0112	0.0116
Internet	0.0746 ***	0.1095 ***	0.0113	0.1095 ***	0.1186 **	0.0550 ***	0.0486 ***
Nivel educativo	OK	OK		OK	OK	OK	OK
Sector Económico	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Rural	OK	OK		OK	OK	OK	OK
Calidad educativa en lectura (Secundaria)	0.0013 ***	0.0007 *	0.0003 **	0.0007 *	0.0005	0.0009 ***	0.0010 ***
R <sup>2</sup>	0.2496	0.2161	0.2294	0.2161	0.1298	0.2648	0.2650
N	11234	5518	1539	5518	2099	8558	5744
Prob (Formal = 1)	0.2198	0.3830	0.0169	0.3830	0.4981	0.1580	0.1147

Nota: + p<0.1; \* p<0.05; \*\* p<0.01; \*\*\* p<0.001

Fuente: ENAHO (2015). Elaboración: propia

## *Bibliografía*

- Bellei, C. (2009), “Does lengthening the school day increase students’ academic achievement? Results from a natural experiment in Chile”, *Economics of Education Review*, vol. 28/5, pp. 629-640.
- CNE (2016), *Balance del Proyecto Educativo Nacional 2015*, Consejo Nacional de Educación, CNE, Lima.
- CNE (2014), *Encuesta Nacional a Docentes. Primeros resultados*, Consejo Nacional de Educación, CNE, <http://proyectos.legolasystem.com/cne/portal-encuesta-nacional-a-docentes/>.
- CNE (2010), “Sistema de educación superior. Un sistema articulado para una educación a lo largo de la vida”, *Boletín CNE Opina*, núm. 30, Consejo Nacional de Educación, CNE.
- Cuenca, R., Carrillo, S. and C. de los Ríos (2016), “La calidad y equidad de la educación secundaria en el Perú”, documento de antecedentes para el Proyecto de Inclusión Juvenil de la UE/OCDE (no publicado).
- Cuenca, R. (2015), *La misión sagrada. Un estudio sobre la identidad profesional de los docentes*, Tesis para optar por el grado de doctor, Universidad Autónoma de Madrid.
- Cuenca, R. (2013), “Reformas institucionales y acción social: la experiencia de la descentralización educativa en Arequipa”, en Manrique, A.M. (ed.), *Cátedra Arequipa. Primera sesión. Diez años de descentralización en el Perú: Balance y perspectivas*, Instituto de Gobierno y Desarrollo Humano, Adrus DyL Editores, Arequipa.
- Defensoría del Pueblo (2011). “Los niños y niñas con discapacidad: Alcances y limitaciones en la implementación de la política de educación inclusiva en instituciones educativas de nivel primaria”, *Informes Defensoriales*, núm. 155, **Error! Hyperlink reference not valid.**
- Díaz, H. (2016), *Dos décadas de políticas curriculares: Situación y desafíos*, Santillana, Lima.
- Escudero, J.M. (2009), “La formación del profesorado de Educación Secundaria: contenidos y aprendizajes docentes”, *Revista de educación*, 350, pp. 79-103.
- González, N., de Belaunde, C. y M. Eguren (2009), “El estado y la burocracia de los organismos intermedios del sector educación: un acercamiento desde los funcionarios” en *El Estado de la Educación. Estudios Sobre Políticas, Programas y Burocracias del Sector*, IEP Instituto de Estudios Peruanos [http://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/91/1/montero\\_elestadodela\\_educacion.pdf](http://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/91/1/montero_elestadodela_educacion.pdf)
- INEI (2015), *Microdatos. Base de datos*, Instituto Nacional de Estadística e Informática, <http://iinei.inei.gob.pe/microdatos/> (consultado en marzo 2016).
- INEI (2014a), *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG)*, Instituto Nacional de Estadística e Informática, <http://iinei.inei.gob.pe/microdatos/>.
- INEI (2014b), *Estado de la población peruana*, Instituto Nacional de Estadística e Informática, [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1157/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1157/libro.pdf).

- INEI (2014c), *Primera encuesta nacional especializada sobre discapacidad 2012*, Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima.
- INEI (2009), *II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana 2007*, Resultados Definitivos, Tomos 1 y 2, Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima.
- INEI (2007), *Perú: Situación social de las madres adolescentes 2007*, Instituto Nacional de Estadística e Informática, [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib0871/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0871/libro.pdf).
- Ipsos (2015). *Estudio de Percepciones de estudiantes y padres de familia*. Informe de consultoría no publicado, Ministerio de Educación, Lima.
- McCarthy, M. y P. Musset (2016), *A Skills beyond School Review of Peru*, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265400-en>.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2007-2015). *Portal de Transparencia Económica: Seguimiento de ejecución presupuestal*, [http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=504%3Aseguimiento-de-la-ejecucion-presupuestal-diaria&catid=267%3Aseguimiento-de-la-ejecucion-presupuestal-diaria&Itemid=100944](http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=504%3Aseguimiento-de-la-ejecucion-presupuestal-diaria&catid=267%3Aseguimiento-de-la-ejecucion-presupuestal-diaria&Itemid=100944) (consultado el 21 de marzo de 2016).
- MINEDU (2016), *Colegios de Alto Rendimiento*, Ministerio de Educación, <http://www.minedu.gob.pe/coar/>.
- MINEDU (2016b), *Currículo Nacional de la Educación Básica*, Ministerio de Educación, Lima.
- MINEDU (2016c), *Dirección de Servicios Educativos en el Ámbito Rural (DISER). Enero 2016*. Presentación Ministerio de Educación, Lima.
- MINEDU (2016d), *Jornada Escolar Completa*, Ministerio de Educación, <http://www.minedu.gob.pe/a/006.php> y <http://jec.perueduca.pe/>.
- MINEDU (2016e), *La Educación Secundaria en el Perú. Avances y desafíos*, Presentación del MINEDU en reunión con la OCDE, 12 de mayo 2016, Ministerio de Educación, Lima.
- MINEDU (2016f), *Ley de Reforma Magisterial*, Ministerio de Educación, <http://www.minedu.gob.pe/reforma-magisterial/remuneraciones-beneficios.php>.
- MINEDU (2016g), *Lineamientos que regulan las formas de atención diversificada en el nivel de educación secundaria de la educación básica regular en el ámbito rural*, Ministerio de Educación, Lima.
- MINEDU (2016h), *Soporte educativo rural para mejores aprendizajes. Ser+*, Ministerio de Educación, <http://www.minedu.gob.pe/soporte-educativo-rural/resultados.php>.
- MINEDU (2016i), *Educación Secundaria Rural. Soporte Pedagógico para la Secundaria Rural*, Presentación del MINEDU en reunión con la Misión de Entendimiento Programa SAT, 15 de agosto de 2016, Ministerio de Educación, Lima.
- MINEDU (2015), *Censo Escolar*, Unidad de Estadística Educativa - Archivo de Datos, Ministerio de Educación, [http://escale.minedu.gob.pe/uee/-/document\\_library\\_display/GMv7/view/10481](http://escale.minedu.gob.pe/uee/-/document_library_display/GMv7/view/10481).
- MINEDU (2015a), *Indicadores - Tendencias*, Unidad de Estadística Educativa, Ministerio de Educación, <http://escale.minedu.gob.pe/tendencias>.

- MINEDU (2015b), *Lineamientos de la propuesta pedagógica en la secundaria de las formas de atención del modelo EIB*, Documento de trabajo, Ministerio de Educación, Lima, mimeo.
- MINEDU (2015c), *Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2015 (ECE 2015)*, Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes, Ministerio de Educación, <http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2016/03/Resultados-ECE-2015.pdf>.
- MINEDU (2014), *Marco Curricular. Segunda versión para el diálogo*, Ministerio de Educación, <http://www.minedu.gob.pe/p/marco-curricular-2da-version-para-el-dialogo-abril-2014> (consultado 15 de noviembre de 2015).
- MINEDU (2013), *PISA 2012: Primeros resultados. Informe nacional del Perú*, 1a. ed., Ministerio de Educación, Lima.
- MINEDU (2009), *Evaluación Censal de Estudiantes (ECE): Marco de Trabajo*, Ministerio de Educación, Lima.
- MINEDU (2008), *Diseño Curricular Nacional de Educación Básica Regular*, 2a. edición, Ministerio de Educación, Lima.
- MINEDU (2005), *Diseño Curricular Nacional. Proceso de articulación*, Ministerio de Educación, Lima.
- MINEDU (2000-2015), *Censo escolar*, Ministerio de Educación, <http://escale.Minedu.gob.pe> (consultado el 21 de marzo de 2016).
- Mizala, A. y H. Ñopo (2014), “Measuring the Relative Pay of Latin American School Teachers at the turn of the 20th Century”, *Working Papers 15*, Peruvian Economic Association.
- Molina, R. (2010), *Experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales. Estudio de casos*, PRODES-USAID y Congreso de la República, Lima.
- Muñoz, F., L. Sempé y J. Vargas (2015), *Revisión de políticas públicas en educación – Perú (2000-2015)*, Informe de consultoría no publicado, Lima.
- Neyra, P. y H. Rodrich (2008), “Reconstruyendo la memoria de los cambios de política curricular entre 1997 y el 2005: el caso de la secundaria desde la opinión de un grupo significativo de ex funcionarios y un grupo de docentes de escuelas públicas”, Informe final Proyecto Breve Abierto, Concurso de investigación ACIDI-IDRC 2008, mimeo.
- OECD (2016a), “Avanzando hacia una mejor educación en Perú”, *Making Development Happen*, núm. 3, OECD Development Centre, OECD Publishing, París, [www.oecd.org/dev/Avanzando-hacia-una-mejor-educacion-en-Peru.pdf](http://www.oecd.org/dev/Avanzando-hacia-una-mejor-educacion-en-Peru.pdf).
- OECD (2016b), *Skills in Ibero-America: Insights from PISA 2012*, OECD Publishing, Cooperación Española, <https://www.oecd.org/latin-america/Skills-IberoAmerica.pdf>.
- OECD (2016c), *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en>.
- OECD (2016d), *OECD Skills Strategy diagnostic report: Peru*, OECD Publishing, París.
- OECD (2015a), *Multi-dimensional Review of Peru: Volume 1. Initial Assessment*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264243279-en>.
- OECD (2015b), *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>.
- OECD (2010), *Economic Policy Reforms 2010: Going for Growth*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/growth-2010-en>.



- OCDE/CEPAL (2011), *Perspectivas Económicas de América Latina 2012. Transformación del Estado para el Desarrollo*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2012-es>.
- OECD/CAF/ECLAC (2016), *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-es>.
- OECD/CAF/ECLAC (2014), *Perspectivas económicas de América Latina 2015: Educación, competencias e innovación para el desarrollo*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2015-es>.
- Rivero, J. (2010), “Teacher performance and its impact on the quality of education in Peru”, *Policy Paper*, octubre de 2010, Fundación Canadiense para las Américas, FOCAL, Ottawa, Canadá.
- Tedesco, J.C. y N. López (2002), “Desafíos a la educación secundaria en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, 76, pp. 55-69.
- Ugarte, D. (2015), *Educación Secundaria: una deuda pendiente, un sueño que persiste. Transición del nivel primario al nivel secundario y la situación de la educación secundaria en el Perú: problemática y oportunidades para la cooperación Canadiense*, Informe de consultoría no publicado, Lima, mimeo.
- UNESCO (2015), Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, <http://www.unesco.org/new/es/santiago/terce-study/>.
- UNESCO (2014), “Teaching and Learning: Achieving Quality for All. Gender Summary”, *EFA Global Monitoring Report 2013/14*, UNESCO-UNGEI.
- UNESCO (2007), *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*, OREALC/UNESCO, Santiago de Chile.
- Valdivia, N. y H. Díaz (2008), “Diagnóstico de los organismos intermedios del sistema educativo peruano: un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local – UGEL”, en M. Benavides (ed.), *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate*, Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE, Lima.
- Vegas, E. and C. Coffin (2015), “Cuando el gasto en educación importa: Un análisis empírico de información internacional reciente”, Documento de Trabajo del BID No.574, Banco Interamericano de Desarrollo.

## Capítulo 4. Políticas públicas y la participación de la juventud en el Perú

**Los jóvenes entre 18 y 29 años de edad forman el grupo electoral más numeroso en el Perú y representan 31.5% del electorado** (SENAJU, 2015a). La participación de un grupo tan numeroso en el proceso político no solo habrá de contemplarse como su derecho, sino también ser motivo de interés para políticos y funcionarios. A fin de cuentas, las políticas, programas y leyes son herramientas para organizar, garantizar y aumentar el bienestar de la sociedad; y en el Perú los jóvenes (de 15 a 29 años de edad) constituyen 26.9% de ella.

**La participación en las políticas públicas implica más que votar en elecciones y militar en un partido político.** Un Estado abierto y transparente deberá involucrar a sus ciudadanos en el proceso de formulación de políticas públicas (OECD, 2009). En este capítulo se analiza la participación informal de la sociedad civil joven mediante organizaciones juveniles, y su compromiso fuera de las vías tradicionales en forma de militancia partidaria o participación en las elecciones. Con este tipo de participación el Estado tiene que prestar mayor atención a la manera de involucrar a los jóvenes, ya que su experiencia con los procesos de política pública es limitada. La participación de este sector poblacional requiere esfuerzos tanto de ellos como de los funcionarios, que suelen ser adultos. Es necesario que los jóvenes se organicen en torno a temas de su interés y que los funcionarios abran espacios para ellos y respeten sus opiniones (Checkoway, 2011).

**La participación en políticas públicas trae varios beneficios para los jóvenes, la sociedad y las políticas mismas.** La participación en esta etapa de la vida tiene un impacto duradero en el comportamiento de los jóvenes como ciudadanos responsables; forma las competencias sociales y no cognitivas que pueden mejorar la empleabilidad; ayudar a dar voz a grupos vulnerables, y mejorar el diseño de políticas públicas (OECD, 2017a). La participación será una buena fuente de información para los formuladores de políticas, pues, al incluir en ellas las opiniones y el conocimiento de los jóvenes, podrán optimizar su eficacia y relevancia. La comunicación entre pares (*peer-to-peer*) y el conocimiento local de las necesidades de los jóvenes contribuirán positivamente a la implementación de programas.

**Debido al alto porcentaje de desconfianza en las instituciones (véase el Capítulo 1), pocos jóvenes muestran un interés activo en la política.** A 52% de los jóvenes entre 18 y 24 años de edad no les interesa la política, no se informan y no participan en asuntos políticos o de la comunidad; 17% de ellos son escépticos, no son indiferentes a la política, pero están altamente insatisfechos con la clase política; 8% de ellos simpatizan con líderes políticos y se informan, pero no participan activamente en la política; solo 24% de estos jóvenes afirman tener un alto interés en la política, pero con una mirada crítica hacia los políticos, y participan en organizaciones comunitarias, sociales o políticas (*La República*, 2015). Sin embargo, la modernización del Estado debe beneficiarse del interés y las ideas de sus ciudadanos; de ahí la importancia de fomentar el interés, canalizarlo y darle un espacio para expresarse (OECD, 2001).

En este capítulo se exponen los mecanismos institucionales que rigen la participación de los jóvenes en los procesos de formulación de políticas públicas. El centro de interés será la participación informal mediante organizaciones. En el primer apartado

se presenta un panorama de los entes y plataformas estatales que involucran a los jóvenes. El segundo apartado versa sobre la preparación para participar en el proceso de políticas públicas que reciben los jóvenes en las escuelas. Por último, el capítulo se cierra con la visión de algunos jóvenes sobre su participación en el proceso de formulación de políticas públicas.

#### 4.1. Marco institucional

**La institucionalidad de la política juvenil en el Perú sufrió varios cambios desde el año 2001, los cuales afectaron la participación de los jóvenes en el proceso de formulación de políticas públicas.** La transición política que vivió la administración de Alberto Fujimori (1990-2000) impulsó un cambio en la forma de hacer política, que incluyó la participación ciudadana. Las diferentes fuerzas políticas diagnosticaron al Perú como un país con instituciones centralistas y autoritarias, situación que había que modificar. Con el proceso de descentralización del país se crearon los gobiernos regionales y se repotenciaron las competencias de los gobiernos locales. Siguiendo es lógica de descentralización, se impulsó también la participación política.

**Durante un breve periodo, de 2006 a 2007, el Perú contó con consejo nacional de la juventud.** Se trataba del Consejo de Participación de la Juventud, una de las tres entidades que componían el Consejo Nacional de la Juventud (CONAJU). El Consejo de Participación de la Juventud era la instancia de representación, concentración y participación de los jóvenes. El cambio de estructura institucional ocurrido en 2007 (véase el Capítulo 2) afectó a todos los espacios nacionales de participación antes apoyados por el gobierno nacional; como consecuencia, este mecanismo institucional de representación juvenil nacional cesó de existir, dada la apuesta de descentralización y la creación de la SENAJU. Resultado de estos cambios es que el grueso de la participación juvenil tiene lugar en el ámbito regional.

#### Recuadro 4.1. Participación en el proceso de formulación de políticas públicas: El ciclo de políticas públicas y los diferentes niveles de participación

No existe una única forma de participación juvenil. Los jóvenes pueden involucrarse en diferentes temas y de diferentes formas según las circunstancias. Las formas de participación se agrupan en cuatro niveles que reflejan distintos grados de involucramiento de los jóvenes en las políticas públicas: (i) informar a los jóvenes, (ii) consultar a los jóvenes, (iii) colaborar con los jóvenes en el proceso de toma de decisiones y (iv) empoderar a los jóvenes para tener plena autonomía (Gráfico 4.1).

Gráfico 4.1. Los niveles de participación juvenil



Fuente: OECD (2017a).

El nivel más bajo de participación es informar a los jóvenes. En él se les informa de manera objetiva sobre las políticas decididas por los adultos. Con base en dicha información, los jóvenes comprenden los propósitos de las políticas y se enteran de quién tomó las decisiones y por qué (Hart, 1992). Aunque el papel desempeñado por los jóvenes en este nivel sea pasivo, estos participan en el proceso de formulación de políticas, pues son partes interesadas que deben ser informadas.

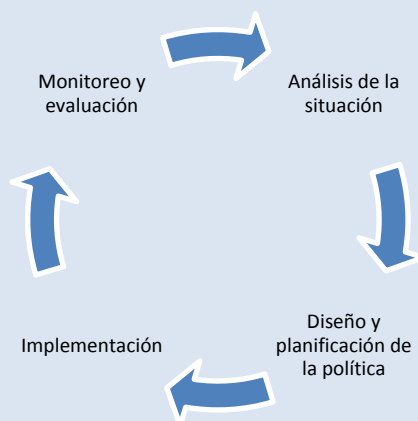
En el segundo nivel, las consultas a los jóvenes pueden ser activas o pasivas. En él, si bien las políticas públicas son dominadas principalmente por adultos, se toma en cuenta las opiniones de los jóvenes (Hart, 1992). Las consultas pasivas son realizadas por los tomadores de decisiones, quienes dirigen, gestionan y controlan el proceso (Lansdown y O'Kane, 2014). En las consultas activas, los jóvenes colaboran para establecer la agenda, pero no influyen en el resultado. Los formuladores de políticas deberán cerciorarse de que las contribuciones de los jóvenes se reflejen en las diferentes opciones e informar cómo influyen la toma de decisiones (Head, 2011).

En el tercer nivel de participación, la colaboración, los jóvenes participan activamente y comparten la responsabilidad de la toma de decisiones con los adultos. Aunque este nivel de participación todavía es controlado principalmente por los formuladores de políticas, los jóvenes pueden influir y cuestionar los procesos y resultados (Lansdown y O'Kane, 2014). En comparación con niveles más bajos de participación, en este los jóvenes necesitarán más experiencia y madurez para ser un colaborador eficaz.

El cuarto nivel, empoderar y dar plena autonomía a los jóvenes, representa la forma más alta posible de participación. En él, la toma de decisiones se pone en manos de los jóvenes, quienes adoptan iniciativas y trabajan en temas identificados por ellos mismos. Los adultos proporcionan respaldo de la organización o se limitan a desempeñar el papel de observadores (Shier, 2010).

El nivel de participación no suele ser idéntico en las diferentes fases de la formulación de políticas públicas. Esto se debe a los marcos jurídicos y políticos que pueden impedirles participar en todos los niveles o en todas las etapas del llamado ciclo de políticas públicas. Por lo regular, dichas políticas siguen un ciclo que puede resumirse como sigue: (i) análisis de la situación a la cual se pretende responder con la política pública; (ii) diseño y planificación de la política; (iii) implementación de la política, y (iv) monitoreo y evaluación de dicha política. Posteriormente, este monitoreo y evaluación retroalimentan el análisis de la situación y el ciclo comienza de nuevo (Gráfico 4.2).

Gráfico 4.2. Ciclo de políticas públicas



Fuente: OECD (2017a).

En este apartado se examinan los entes estatales y mecanismos institucionales que permiten a los jóvenes participar en el proceso de políticas públicas. Debido a la estrategia descentralizada de la participación juvenil, en este apartado se presta atención especial a los mecanismos participativos a nivel regional, en particular los Consejos Regionales de la Juventud. Dichos mecanismos se analizarán mediante ejemplos de tres regiones diferentes del Perú. El análisis se complementará con entrevistas realizadas entre diciembre de 2015 y junio de 2016 a investigadores, empleados de ONG, y miembros de la SENAJU de la administración previa, en el marco del estudio “Participación de la juventud en el ciclo de políticas públicas en el Perú” (Morel, 2016), elaborado para este informe.

#### 4.1.1. Participación a nivel nacional

**En la actualidad, la Secretaría Nacional de la Juventud (SENAJU) es el órgano nacional que promueve la participación política de los jóvenes.** La legislación peruana señala como una de las funciones de la SENAJU la promoción de “mecanismos de participación efectiva de la juventud en el diseño de proyectos y programas de fomento de los derechos, deberes y obligaciones de la juventud” (artículo 55 ROF del MINEDU). Sin embargo, lo hace desde una agenda acotada, ya que no le permite a la SENAJU crear espacios nacionales de participación ni financiarlos. En años recientes la SENAJU ha logrado avances importantes al convertirse en un referente de la relación entre las organizaciones juveniles y el Estado peruano. La SENAJU también se ha especializado en brindar asesoría técnica para formar de espacios participativos en las regiones, así como para los espacios de participación ya constituidos.

**El panorama de la participación juvenil en el proceso de formulación de políticas públicas a nivel nacional es bastante pobre.** Ello se debe tanto a la falta de espacios participativos, como a la falta de integración de los jóvenes en el ciclo de políticas públicas. La primera se explica en parte por la descentralización de la participación a nivel regional, y porque desde el punto de vista jurídico, el gobierno nacional no puede financiar espacios de participación.

**Los mecanismos institucionales de participación a nivel nacional no se dirigen explícitamente a la juventud.** Estos mecanismos están abiertos a la población en general; por tanto, no hay espacios reservados para jóvenes, ni espacios con cupo joven (véase el Anexo 4.A1). A iniciativa de la SENAU, en 2011 se creó el Congreso

Nacional de Juventudes, espacio de encuentro reservado a los jóvenes, pero no es un mecanismo de participación institucional oficial. El único espacio oficial enfocado en la juventud es la Mesa de Diálogo Sociedad Juvenil, que acuerda políticas laborales juveniles. Esta comisión de trabajo, situada en el seno del Consejo Nacional del Trabajo, data del año 2012 y posteriormente quedó desactivada hasta 2015, cuando volvió a entrar en funciones tras las movilizaciones juveniles de protesta por la Ley de Contratación Juvenil de 2014 (véase el Recuadro 4.5). Se prevé la participación en ella de representantes de ministerios, empresarios, sindicatos y la SENAJU, pero no cuenta con la presencia de juventudes organizadas. Si bien la Mesa de Diálogo Sociedad Juvenil sostuvo algunas reuniones iniciales, ahora solo las centrales sindicales confirman su asistencia a las sesiones, pero no se cuenta con la presencia de representantes de los empresarios.

**La participación de jóvenes en el ciclo de políticas públicas es limitada.** En el ciclo de políticas públicas, la participación de los jóvenes se limita a la fase de implementación y prestación de los servicios. No se dispone de mayores mecanismos de participación para las fases de monitoreo y evaluación, análisis de la situación o diseño de la política. Solo en el marco del programa Parlamento Joven opera un mecanismo de consulta en la fase de monitoreo y evaluación mediante encuestas a los usuarios.

**En varios casos los funcionarios equiparan participar con informar.** Todos los programas analizados en el Capítulo 2 tienen una faceta *informativa*. Sin embargo, ninguno les da un protagonismo significativo a los jóvenes, como se dijo, únicamente el programa Parlamento Joven trasciende ese nivel de participación. En casi todos los programas no se considera a los jóvenes como *sujetos* que pueden involucrarse activamente, solo aparecen como *objetos* de la política pública a quienes se les *informa* de los posibles beneficios de la intervención. La participación considerablemente baja de los jóvenes en la formulación de políticas públicas demuestra que “la idea de ‘participación’ [en el Perú] se entiende como ‘comunicación’ de decisiones, no tanto como involucramiento en la toma de decisiones” (Tanaka y Trivelli, 2001).

**El acceso a información puede llegar a ser un factor limitante.** En los últimos años, la faceta informativa de los programas ha apostado por el uso de plataformas en el Internet y redes sociales. Esta estrategia de comunicación, si bien tiene el potencial de llegar a muchas personas, adolece de carencias. Requiere acceso a el Internet, lo que representa una desventaja para las zonas rurales: en 2014, solo 1.2% de los hogares rurales tenían servicio de Internet en su casa, en comparación con 30.7% de los hogares urbanos (INEI, 2016). Además, proveer información a través del Internet requiere en muchos casos la búsqueda activa de información. Los jóvenes en contextos vulnerables por lo general no saben cómo emprender esta búsqueda y no acceden a información sobre programas (Balarín, 2016). El acceso y uso de información parece ser un desafío recurrente entre jóvenes urbano marginales,<sup>1</sup> quienes ignoran la existencia, los criterios y los procesos de numerosos programas. En muchos municipios no hay recursos para informar activamente a jóvenes que viven al margen de la sociedad. La estrategia de comunicación subdesarrollada de muchos programas puede reforzar la exclusión de jóvenes marginados.

**La falta de participación de jóvenes en las políticas públicas afecta el éxito de los programas.** El programa predecesor de Jóvenes Productivos (véase el Capítulo 2), ProJoven, mostró serias limitaciones en su relación con los jóvenes, incluso en el aspecto más básico de informar. ProJoven buscaba cubrir las necesidades de los jóvenes de capacitación y mejora de sus condiciones de empleabilidad, pero, según se expresó en una evaluación, Projoven “envía a los jóvenes a los cursos que no necesariamente corresponden con sus preferencias o expectativas y, por ende, genera

deserción” (BID, 2012: 11-12). Asimismo, el BID concluyó que “se requiere fortalecer el proceso de difusión y promoción de Projovent con los jóvenes y las empresas (...) Por tanto, es recomendable que Projovent ponga mayor énfasis en: la sensibilización y construcción de redes sociales con los padres de familia y los miembros de las organizaciones de base para fortalecer su promoción (...)” (BID, 2012).

Los siguientes apartados se centran en las iniciativas Parlamento Joven y en el Congreso Nacional de Juventudes. Ambas iniciativas destacan porque conceden mayor protagonismo a los jóvenes y tienen el más alto nivel de participación observado en el Perú.

### *Parlamento Joven*

**El Parlamento Joven acerca a la juventud al Congreso.** Este programa del Congreso de la República, apoyado por la Fundación Hanns-Seidel, invita a jóvenes de todo el país a participar en dinámicas similares a las parlamentarias durante cuatro días. De acuerdo con sus objetivos, el Parlamento busca “promover una cultura de debate parlamentario constructivo” (*Bases para el Concurso Parlamento Joven 2016*). En la actualidad pueden participar jóvenes de 18 a 25 años de edad y se eligen tantos participantes como números de escaños tenga el Parlamento peruano (del mismo modo se respeta el número de parlamentarios que aporta cada región).<sup>2</sup> La convocatoria a los jóvenes se publica a través de las redes sociales, la página web del Programa y respuestas al correo electrónico; de acuerdo con el Parlamento Joven, “la mayoría de los jóvenes indicaron que fue por este medio [virtual] que se enteraron de la realización del certamen” (Parlamento Joven, 2016).

**El trabajo de los parlamentarios jóvenes se envía a comisiones del Congreso para su eventual inclusión en proyectos de ley.** Por ejemplo, se remitieron a las comisiones las impresiones de los parlamentarios jóvenes sobre la ley de contratación juvenil de 2014, la pena de muerte y el feminicidio. Algunos congresistas participan mucho con los jóvenes parlamentarios, en particular cuando están en Lima para el Plenario Nacional. Por el contrario, su relación con el Ejecutivo es bastante escasa: no se emprenden iniciativas conjuntas con ministerio alguno, ni con la SENAJU.

**La selección de los jóvenes que participarán en el programa presenta una limitación de representatividad.** El proceso de selección es sumamente escolarizado, lo cual implica que los representantes son indirectamente elegidos por adultos, ya que los jóvenes no tienen voz en el proceso. Los jóvenes pasan por un proceso de selección competitivo, que les exige aprobar tres módulos electrónicos de capacitación. Posteriormente, rinden un examen final y se selecciona a los que obtengan las calificaciones más altas.<sup>3</sup> A su vez, estos ganan los escaños correspondientes a su región y participan en el encuentro anual de parlamentarios jóvenes en Lima.

**El Parlamento Joven es un ejemplo de cómo involucrar a los jóvenes en varias fases del ciclo de políticas públicas.** Una notoria diferencia con otros programas que operan en el Perú es la participación de los jóvenes en la evaluación del programa. El Parlamento Joven aplica encuestas de satisfacción que les permite perfeccionar el programa para futuros participantes. Si bien la consulta a los jóvenes podría elaborarse más, es un primer paso en la dirección correcta. Asimismo, desde hace tres años, el Programa tiene una línea de base y realiza evaluaciones de impacto a cargo de especialistas.

**No obstante, desde una perspectiva comparada, hay una visible diferencia respecto a otras experiencias de Parlamento Joven.** Por ejemplo, en Sri Lanka, los jóvenes parlamentarios analizan y discuten temas de forma autónoma y se les consulta acerca del diseño y la planificación de políticas públicas. Los jóvenes parlamentarios son electos por sus coetáneos a nivel distrital. El Parlamento Joven de Sri Lanka se

reúne con mayor regularidad (dos veces al mes) y sus integrantes pueden participar en las comisiones del Parlamento de la Nación; hay “ministros jóvenes” y se ha incluido decisiones del Parlamento Joven en la Política Nacional de Juventud (UNDP, 2013).

### *Congreso Nacional de Juventudes*

**El Congreso Nacional de Juventudes es la única plataforma de encuentro juvenil a nivel nacional.** El objetivo del Congreso Nacional de Juventudes es llenar el vacío de espacios participativos en el ámbito nacional. Desde 2011, la SENAJU organiza este Congreso, un encuentro anual de jóvenes representantes de las organizaciones juveniles de todas las regiones del país. El Congreso consta de cuatro etapas: 1) conferencias centrales sobre los temas del Congreso a cargo de instituciones públicas, organizaciones internacionales y ONG; 2) foros con poblaciones clave (autoridades jóvenes, COREJU, juventudes de partidos políticos, jóvenes TLGB y jóvenes originarios y afroperuanos); 3) talleres de discusión de políticas públicas sobre los temas del Congreso; y 4) presentación y socialización de experiencias en el seno del Congreso. El resultado final del Congreso consiste en una declaración pública y la elección de la próxima sede del evento (SENAJU, 2015b). Sin embargo, las resoluciones a las que se llega no son vinculantes y esto limita la participación real. El impacto del Congreso reside en que es un espacio de encuentro entre jóvenes de todo el país. En ese sentido, ayuda a que los jóvenes se conozcan entre ellos y aprendan experiencias de organización que puedan serles útiles para aplicarlas en sus propios contextos.

**Los participantes son electos democráticamente respetando la representación regional.** El Congreso tiene dos tipos de participantes jóvenes: el delegado pleno y el delegado observador. A su vez, hay dos tipos de delegados plenos: (i) jóvenes autoridades y (ii) jóvenes entre 15 y 29 años de edad representantes de organizaciones juveniles acreditadas ante SENAJU. Los primeros son electos, según la convocatoria del Congreso, en cada una de las asambleas regionales. El delegado observador es aquel joven representante de una institución pública o privada que postula para participar en el evento como observador.

**Un importante desafío del Congreso es el financiamiento.** El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) no avala el gasto de recursos del Estado en procesos de participación, por lo que los sectores —incluida la SENAJU— no pueden dirigir recursos para apoyar espacios participativos. El financiamiento de los Congresos Nacionales de Juventudes depende de la disposición del gobierno de la región en la cual se celebrará el evento. En algunos casos los Congresos reciben donaciones de empresas y organizaciones. Por otra parte, la SENAJU suele apoyar a los Congresos financiando el traslado de especialistas y materiales para las sesiones de elecciones de delegados plenos, así como para el desarrollo de actividades durante los mismos días de trabajo.

#### *4.1.2. Participación en el ámbito regional*

**Casi toda la participación en las políticas públicas en el Perú causa efecto en las regiones.** A nivel regional, funcionan varios mecanismos de participación, aunque solo los presupuestos participativos mantienen vigencia real. El principal mecanismo de participación reservado a la juventud es el de los Consejos Regionales de la Juventud (COREJU). La presente sección se centra en los COREJU y resalta las experiencias de los consejos de Lambayeque, Puno y San Martín. Estas tres regiones representan las principales zonas del Perú —la Costa, Sierra y Selva— y diferentes antigüedades institucionales. El análisis de los COREJU de dichas regiones se basa en



testimonios de miembros activos y ex miembros, así como en documentos recolectados entre diciembre de 2015 y mayo de 2016.

**El presupuesto participativo es uno de los espacios de participación ciudadana más importantes en el proceso de formulación de políticas públicas en las regiones peruanas.** En los presupuestos participativos los ciudadanos gozan de derecho a voz y voto y definen el uso de recursos públicos en sus localidades mediante talleres de priorización. La popularidad de esta forma de participación se ha elevado en los países de la OCDE en años recientes, y en fecha reciente se implementó, por ejemplo, en la República de Irlanda (OECD, 2017b). En términos generales, entre los agentes participantes se encuentran representantes de la sociedad civil, alcaldes, funcionarios municipales y agencias del gobierno nacional; los presupuestos participativos no se dirigen explícitamente a los jóvenes. Este tipo de presupuesto se desarrolla en todo el país y suele utilizarse más a nivel distrital, donde se mantiene como un referente del involucramiento de los ciudadanos con los aspectos público. La lógica de realizar obras predomina en los presupuestos participativos, aunque las prioridades económico-sociales (proyectos de desarrollo económico, principalmente) han aumentado.

**La participación de la sociedad, sobre todo de jóvenes, en los presupuestos participativos ha decrecido.** La participación de jóvenes en este espacio general ha sido tradicionalmente mínima. Datos de 2005 señalan que en ese año solo 45 organizaciones de jóvenes participaron en los presupuestos participativos, lo que representó 0.52% del total de participantes (CONAJU, 2006).<sup>4</sup> Asimismo, el incumplimiento de los acuerdos de los presupuestos participativos por parte de las autoridades provoca el abandono de este mecanismo por parte de la sociedad civil. Muchas autoridades no elaboran los expedientes técnicos de los proyectos priorizados por los presupuestos participativos o bien, aprueban modificaciones presupuestarias que dejan de lado los acuerdos en el seno del Parlamento peruano (PP). Esto explica por qué ahora la mayoría de los agentes participantes son autoridades o funcionarios, a diferencia de lo que ocurría en el pasado (entrevista con M. Remy). Con el continuo abandono de la sociedad civil, los presupuestos participativos se han transformado en un espacio de coordinación por encima de la participación.

**Recuadro 4.2. Los jóvenes como autoridades**

**Box heading - If you do not need a box heading, please delete this line.**

Promover la elección de jóvenes como autoridades es otra forma de incluirlos directamente en la esfera pública. En 2006 se promulgó y aplicó por primera vez la ley del Concejal Joven, conocida como Cuota Joven (Ley N° 28869). Esta ley exige un porcentaje de mínimo de 20% de jóvenes (menores de 29 años de edad) en las listas de consejeros a los gobiernos subnacionales (regionales, provinciales y distritales). Sin embargo, dado el sistema electoral de lista cerrada para consejeros, y al no existir un criterio de preferencia en el orden de los candidatos, los jóvenes suelen ocupar los puestos más bajos de la lista, en particular aquellos con posibilidades muy bajas de elección (Baldeón, 2015). En lo que respecta al Congreso de la Nación, no hay una cuota similar para jóvenes ni ningún otro grupo vulnerable, salvo la cuota de género (que impide que una lista contenga menos de 30% de candidatos de un género).

La Cuota Joven contribuyó a mayores candidaturas de jóvenes y autoridades jóvenes a nivel subnacional. Tras la promulgación de la Cuota Joven, el número de candidatos jóvenes aumentó más del doble: de 14.8% en 2002 a 31.6% en 2014 para concejos locales y de 8.4% en 2002 a 29.3% en 2014 para consejos regionales (JNE, 2015). En 2014, las mujeres jóvenes representaron 67.5% de los candidatos de esa edad y 58.3% de las autoridades jóvenes electas. En comparación con 2002, el número de autoridades jóvenes aumentó 60.5%, a 1 612 en 2014, de los cuales solo 16 son jóvenes nativos (Cuadro 4.1). La gran mayoría de las autoridades jóvenes son regidores distritales, pero hay también algunos consejeros regionales, y hasta una gobernadora (la gobernadora de Arequipa tenía 28 años en el momento de su elección). A pesar de no tener una cuota joven a nivel nacional, en 2016 dos jóvenes fueron electos al Congreso del Perú (JNE, 2015).

**Cuadro 4.1. Numero de autoridades jóvenes, 2002-2016**

Elección	Gobernador Regional	Vice-gobernador	Consejero regional	Alcalde provincial	Regidor provincial	Alcalde distrital	Regidor distrital	Total
2002 <sup>a</sup>	0	0	10	2	69	52	870	1 004
2006 <sup>b</sup>	0	1	22	3	200	28	1 389	1 643
2010 <sup>c</sup>	0	0	43	2	188	30	1 400	1 663
2014 <sup>c</sup>	1	1	43	1	195	20	1 351	1 612

*Nota:* a. Sin cuota joven, b. Con cuota solo a nivel local, c. Con cuota a nivel local y regional.

*Fuente:* Jurado Nacional de Elecciones (JNE) (2015).

La SENAJU —junto con otras instituciones— organiza el Encuentro Nacional de Autoridades Jóvenes. Este encuentro es un espacio “donde se pueda socializar, discutir, planificar y fortalecer la institucionalidad de la Asociación Nacional de Autoridades Políticas Jóvenes (ANAPAJ), en las distintas actividades educativas, económicas, laborales y políticas de la sociedad” (SENAJU, 2016). El Encuentro celebró su séptima edición en 2016 en Cusco.

### *Consejos Regionales de la Juventud*

**Los Consejos Regionales de la Juventud (COREJU) son el organismo de representación de la juventud en el ámbito regional.** Los COREJU están concebidos como organismos autónomos “de representación, concertación, consulta y

participación democrática de la juventud que contribuyen al diálogo entre las organizaciones juveniles y las instituciones públicas y privadas del ámbito regional” (001-2015-MINEDU/DM-SENAJU). Debido al vacío de espacios de participación a nivel nacional, los COREJU se han convertido en los principales espacios de este tipo para jóvenes y en promotores de la creación de otros espacios en los niveles provincial y distrital. A la fecha, casi todas las regiones tienen un COREJU y casi todos se crearon después de 2010. La conformación de los COREJU depende de la decisión del gobierno regional; las regiones que hasta ahora no cuentan con SU propio COREJU son Huancavelica, Junín, Lima Provincia y Tumbes.

**No hay una única definición de las atribuciones y competencias de los COREJU.** Al ser un organismo regional, la creación, y las atribuciones y competencias de los COREJU dependen de los gobiernos regionales. La SENAJU apunta a establecer una coherencia entre los COREJU brindando asistencia técnica durante su creación. Si bien la directiva de la SENAJU busca ser exhaustiva al describir las atribuciones y competencias de los COREJU, permite interpretaciones restrictivas. Por ejemplo, define a los consejos de la juventud — de nivel regional o local — como espacios “para promover el desarrollo integral de la juventud a través de la promoción y formulación de planes, proyectos y programas *en materia de juventud*” (001-2015-MINEDU/DM-SENAJU). La última parte de la frase “en materia de juventud” encasilla a los jóvenes a participar solo en “temáticas para jóvenes” y se presta a una posible interpretación restrictiva por parte de los gobiernos subnacionales. Otra restricción en la definición de las atribuciones de los COREJU se observa al comparar la reciente Directiva con previas definiciones del trabajo de los Consejos, como la señalada en el documento de trabajo (sin aprobación normativa) sobre la implementación de espacios de participación juvenil (SENAJU, 2010). Este cambio en la definición omite el explícito involucramiento de los jóvenes en la consulta y coordinación de las políticas y lineamientos regionales de la juventud.

**En la práctica, cada COREJU tiene atribuciones, competencias y funciones diferentes.** En principio los COREJU deberían ser instancias autónomas de los gobiernos regionales que involucran a los jóvenes en las políticas públicas regionales (SENAJU, 2013). Sin embargo, dado que estos Consejos son creados voluntariamente por los gobiernos regionales, sus atribuciones y competencias específicas dependen de estos últimos.

**Sin embargo, en términos organizacionales los COREJU tienen una gran homogeneidad.** Los gobiernos regionales suelen seguir los lineamientos de la SENAJU vigentes al momento de crear los COREJU. La mayoría de estos cuenta con un secretario general y con representantes sectoriales (temáticos) y territoriales, por lo general organizados por provincias (Recuadro 4.3).

### Recuadro 4.3. El debate sobre los COREJUS: ¿designados o electos?

El secretario general del COREJU representa a la juventud de su región y está a la cabeza del espacio de participación juvenil. El marco legal existente proporciona las directrices para la elección y la designación del secretario general del COREJU. Los gobiernos regionales —o locales en el caso de los Consejos de Participación de la Juventud (CPJ) o los Consejos Distritales de la Juventud (CDJ)— tienen la facultad de determinar si el secretario general de los COREJU será designado o electo. Si bien muchos han aplicado procedimientos de elección interna, seis de los 20 COREJU en funcionamiento aplicaron la designación, se trata de los de algunas de las regiones más pobladas del país (Piura, Lambayeque, La Libertad, Cusco, Arequipa y Puno).

En su directiva actual, la SENAJU usa un lenguaje ambiguo para describir el proceso de elección del secretario general de los COREJU (005-2015-MINEDU/DM-SENAJU). Esto contrasta con el lineamiento inicial de 2013 que señalaba con claridad que el cargo de secretario general de los COREJU debía establecerse “de manera democrática”, por medio de elecciones internas entre las agrupaciones que conformen el Consejo en cuestión (SENAJU, 2013). Este cambio en la posición de la SENAJU suscitó algunas críticas de parte de jóvenes organizados (Morel, 2016). No obstante, el cambio de lineamientos no hace sino manifestar el carácter limitado de las atribuciones de la SENAJU: en efecto, al ser los COREJU espacios dependientes de los gobiernos subnacionales, la SENAJU no puede imponerles una forma determinada de elección porque no cuenta con la competencia legal para hacerlo.

El debate sobre “elegir” o “designar” al secretario general de COREJU está muy presente en las regiones en las que se designa a los secretarios generales. En estas regiones la naturaleza del COREJU corresponde a las pretensiones políticas de sus respectivos gobernadores regionales. Esto puede provocar que las instituciones regionales queden copadas por militantes del partido gobernante (Barrenechea, 2014). Por ejemplo, a principios de 2016 en la región de Puno los medios de comunicación informaban que el COREJU estaba “paralizado” en su función de articularse con organizaciones de jóvenes, dado el bajo nivel de convocatoria de su entonces dirigencia partidaria (Onda Azul, 2016; Los Andes, 2016). El caso de Puno implicaba una polémica adicional, ya que el gobierno regional en funciones utilizó el cambio de los lineamientos de la SENAJU para cambiar al COREJU y nombrar como secretario general a un joven considerado como una persona cercana al gobernador regional (Morel, 2016). En la actualidad se eligió a un nuevo Presidente Regional de la Juventud.

También existen argumentos a favor del carácter designado de los COREJU. Bajo ciertas condiciones, es posible que un secretario electo no represente democráticamente a la región en su totalidad. En el caso de Puno, el COREJU está integrado por representantes de los CPJ y CDJ. La elección del secretario general por los representantes de los CPJ y CDJ terminaría por realizarse solo entre representantes de la capital regional, puesto que la mayoría de las provincias no cuentan con CPJ y CDJ, y esto “desvirtuaría el carácter democrático de la elección”.

**Los COREJU dependen en gran medida del presupuesto y el personal que los gobiernos regionales les asignen.** Los COREJU no disponen de una autonomía presupuestaria, en la mayoría de los casos, el presupuesto se asigna para actividades específicas del COREJU y no hay un presupuesto general para uso autónomo. El

presupuesto proviene de otras agencias regionales, por lo común la gerencia de desarrollo social o su equivalente.

La SENAJU apoya a los COREJU, que constituyen el principal mecanismo institucional de representación democrática de los jóvenes ante el Estado. Al no contar con dependencias en las regiones y no tener la facultad de financiar a los COREJU, la SENAJU solo puede brindarles asesoría técnica para llevar adelante sus funciones. Dicha asesoría se plasma principalmente en las siguientes actividades:

- *Creación de los Planes y Agendas Regionales de la Juventud*, para lo cual los expertos de SENAJU se reúnen con los jóvenes del COREJU y los ayudan a canalizar sus demandas en planes y agendas de trabajo que puedan plantear ante las autoridades regionales.
- *Participación en eventos nacionales y formación de redes con otros COREJU a nivel nacional*. Por ejemplo, la SENAJU organiza los llamados “Encuentros Nacionales de COREJU”, eventos donde se reúnen los secretarios generales de la juventud.
- *Apoyo en la gestión de intereses ante los gobiernos regionales*. La SENAJU también contribuye gestionando ante los gobiernos regionales temas de interés para los COREJU.
- *Visibilidad de los COREJU ante instancias nacionales e internacionales*. Al participar en foros organizados por la SENAJU, los COREJU ganan visibilidad ante organismos de cooperación como el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FPNU).

*Los desafíos de los COREJU: los casos de Lambayeque y Puno: COREJU con dificultades*

**Hasta principios de 2016, los COREJU de Lambayeque y Puno, ambos creados en 2011, enfrentaban una serie de desafíos, en sí similares a los que otras COREJU debían atender.** Un desafío importante correspondía a su aspecto organizativo. Los secretarios generales de ambas regiones habían sido designados, lo que pudo despertar algunas suspicacias entre las organizaciones jóvenes participantes en ese espacio. Si bien no hay evidencia de que los jóvenes designados hayan utilizado su cargo para fines políticos, la desconfianza hacia los partidos políticos a su vez provoca que disminuya la confianza en el espacio.

**La falta de presupuestos y recursos propios afectó el funcionamiento y desafía la consolidación de los COREJU.** De acuerdo con sus representantes de ese entonces, ambos COREJU carecían de oficinas propias, materiales y viáticos para promover su participación en la región. Los secretarios generales no recibían un sueldo; pese a que tenían que invertir varias horas a la semana en la coordinación de actividades del COREJU. Además, debido a la falta de independencia presupuestaria, ambos COREJU estaban muy sometidos a la Gerencia de Desarrollo Social de sus respectivos gobiernos regionales, que en un cierto momento les asignaban recursos. Esto provocó una cierta dependencia de funcionarios específicos: en ambas regiones, los COREJU tuvieron problemas cuando se cambiaba a los funcionarios. Los nuevos gerentes de desarrollo social desconocían la importancia de estos Consejos y, de nuevo, los secretarios generales tenían que convencerlos para recibir apoyo económico (Morel, 2016).

**También había limitaciones de tipo institucional.** Debido a la imposibilidad de la SENAJU de exigir que los gobiernos regionales adopten un modelo para los COREJU, cada uno de estos apuesta —dentro de ciertos lineamientos comunes— por diseñarlo

según sus propios intereses. Por ello, en algunos casos se consideraba a los jóvenes solo como *objeto* de la política pública regional. Por ejemplo, el COREJU de Lambayeque no fue creado como un espacio de encuentro de los jóvenes con el gobierno regional. En la ordenanza regional de su creación no se especificó la participación de jóvenes en él (018-2011-GR.LAMB./CR). En consecuencia, el COREJU pudo haber terminado siendo un espacio donde los adultos diseñan, monitorean y evalúan políticas sobre la juventud.

**Debido a la problemática mencionada, el trabajo de los COREJU de Lambayeque y Puno no causó el impacto esperado.** Principalmente lograron realizar actividades que requerían poco o ningún presupuesto: la coordinación con las organizaciones de jóvenes a nivel regional, la promoción de espacios participativos a nivel local y la coordinación con la SENAJU. Además, tanto en Lambayeque como Puno, los secretarios de los consejos se dedicaron a convencer a las autoridades locales de los beneficios de crear CPJ y CDJ, con resultados mixtos. Asimismo, en las provincias más grandes (Puno y Chiclayo), por ejemplo, los CPJ no funcionaban por falta de respaldo político de las municipalidades provinciales. Esta carencia impactó la representatividad de los COREJU. En términos generales y según los secretarios generales de los COREJU, en 2016, en ambas regiones, la mayoría de los funcionarios no reconocían la importancia de incluir a los jóvenes en las políticas públicas regionales (Morel, 2016).

#### *El COREJU de San Martín: una excepción a la regla*

**San Martín es una región con altas tasas de dinamismo de la sociedad civil.** Es pionera en la creación de instituciones dirigidas por jóvenes, con capacidad económica propia (Yarma, 2007). Hay más de 100 organizaciones inscritas en el registro de organizaciones de SENAJU, las cuales mantienen relaciones activas con instituciones estatales, funcionarios públicos específicos y ONG. Algunas tienen incluso mayor seguridad económica por sus vínculos con varias instituciones regionales y locales (entre otras, municipios y ONG) para financiarse y no depender de una sola (Morel, 2016). Asimismo, la región cuenta con un importante número de CPJ (siete) y CDJ (22) (entrevista con el señor Arce). En los próximos meses se espera que el sector juvenil se fortalezca con la creación de una Dirección Regional de la Juventud, un órgano de línea del gobierno regional, que facilite los objetivos del COREJU.

**El COREJU de San Martín, creado en 2004, es uno de los más antiguos y desarrollados del país.** En 2009, se reformó el COREJU San Martín, tal como se le conoce hoy, atribuyéndole nuevas facultades (N° 001-2009-GRSM/CR). El COREJU San Martín puede considerarse como el caso más avanzado en la promoción de la participación juvenil a nivel regional. Este logro se debe al apoyo político e institucional del gobierno regional, pues muchos de sus funcionarios reconocen la importancia de esta participación. El COREJU San Martín ha demostrado ser una institución plenamente desarrollada que no depende de los vaivenes políticos o una gestión específica en el gobierno regional. Los diferentes gobiernos regionales (de distintas posturas políticas) han respetado la integridad del COREJU como institución y su composición como equipo.

**Todos los miembros del COREJU son electos.** A diferencia de otros COREJU, desde 2011 el COREJU San Martín elige a sus miembros mediante el voto de las organizaciones afiliadas. El cargo de miembro del COREJU dura dos años, y todas las plazas se renuevan a la vez. El proceso electoral más reciente (2014) fue supervisado por la Oficina Nacional de Proceso Electorales, institución que se encarga de realizar las elecciones generales en el país. Hay al menos un miembro por cada una de las diez

provincias de la región, lo que garantiza su representación. El COREJU está conformado por 13 integrantes cuya edad promedio ronda los 24 años.

**El COREJU San Martín goza de apoyo financiero de la región.** Si bien el COREJU San Martín no tiene una partida presupuestaria propia, cuenta con el apoyo permanente de dos instancias del gobierno regional: las gerencias de desarrollo social y de desarrollo económico. Estas le proveen de financiamiento para sus actividades; en particular para sus reuniones fuera de la capital provincial que implican gastos de hospedaje, alimentación y transporte. Cuando el gobierno regional no financia el total de estos gastos, el COREJU busca apoyo de otras instituciones (gobiernos provinciales y locales), con resultados generalmente positivos (Morel, 2016). Las oficinas del COREJU se ubican en la Municipalidad Provincial de Tarapoto gracias a un convenio entre esta y el gobierno regional. Cuentan con los materiales necesarios para trabajar (*laptops*, Internet, impresora, etc.).

**Es más, el COREJU San Martín también trabaja activamente en temas relacionados con políticas públicas.** El COREJU no solo promueve espacios participativos a nivel local, sino interviene en temas sustanciales asociados con la juventud de la región. Entre los programas con los que el COREJU trabaja, destaca Impulso Joven, el cual depende del gobierno regional de San Martín y busca fortalecer al empresariado joven de la región (Recuadro 4.4). Impulso Joven trabaja de manera articulada con el COREJU, así como con los CPJ y CDJ y tiene acceso a las redes de jóvenes vinculadas con estas tres instancias. Asimismo, estos espacios se benefician de la capacidad presupuestaria del proyecto. Más aún, la instalación de los CPJ y CDJ es un componente específico del proyecto, dado que ayudan a mapear a los jóvenes emprendedores. El Programa también apoya en la actualización de las bases de organizaciones juveniles de SENAJU y COREJU.

#### Recuadro 4.4. Programa Impulso Joven

El programa regional Impulso Joven trabaja exclusivamente con jóvenes emprendedores de 15 a 29 años de edad. Su propósito es fortalecer sus emprendimientos por medio de una asociación de jóvenes emprendedores, asistencia técnica y promoción y articulación con el mercado.

Impulso Joven trabaja con jóvenes que tienen emprendimientos o pequeños negocios ya iniciados. Los ayuda a mejorar de su producción mediante talleres a cargo de especialistas (generalmente adultos) y se promueve su asociación con otros jóvenes. En los talleres se les guía en el desarrollo de un plan de negocios y su eventual formalización ante las autoridades tributarias. Además, se apoya su participación en ferias y congresos, para que los productos de los jóvenes lleguen a otras provincias y regiones del país.

## 4.2. La escuela y el aprendizaje de competencias para la participación

**La participación en el proceso de políticas públicas requiere de ciertas competencias.** Por lo general, estas se agrupan en actitudes y valores cívicos, alfabetización política, y conocimientos y reflexión crítica (European Youth Forum, 2002). Pueden impartirse en las escuelas. Al ser un factor importante en la transición a la edad adulta, las escuelas tendrían que dotar a los alumnos de las herramientas para canalizar sus reclamos y transformarse en actores activos de cambio. En este apartado se aborda la educación cívica en la escuela y la iniciativa ‘Municipios Escolares’.

**La percepción de los jóvenes sobre las cualidades cívicas de los peruanos es negativa (Cuadro 4.2).** Los jóvenes de cuarto grado de secundarias urbano marginales (aproximadamente 15-16 años de edad) desconfían mucho de la honestidad de sus compatriotas (75%), los consideran violentos en sus reclamos (72%) e irresponsables con sus obligaciones ciudadanas (59%). Los adultos, tanto docentes como padres de familia, perciben en los peruanos cualidades cívicas más positivas que los jóvenes, pero aún predomina una percepción bastante negativa (Fundación Mohme e Instituto de Estudios Peruanos, 2016).

**Cuadro 4.2. Percepción de los valores cívicos de jóvenes urbano marginales de cuarto grado de secundaria, 2015**  
(porcentaje)

	Muy de acuerdo / De acuerdo	Muy en desacuerdo / En desacuerdo
Los peruanos son honestos en sus acciones	25	75
Los peruanos son violentos en sus reclamos	28	72
Los peruanos son responsables con sus obligaciones	41	59

Fuente: Fundación Mohme e Instituto de Estudios Peruanos (2016).

**Muchos de los jóvenes urbano marginales exhiben tendencias poco democráticas en ciertos aspectos.** La mitad de los jóvenes de cuarto grado de secundaria consideran aceptable pasar por alto a la autoridad pública y tomar la justicia por sus propias manos en caso de que los jueces no castiguen a los culpables (51%) o la policía no haga bien su trabajo (52%) (Fundación Mohme e Instituto de Estudios Peruanos, 2016). En el combate a la delincuencia una gran mayoría (86%) de los jóvenes urbano marginales favorecen una línea dura que le permita al gobierno encargar la vigilancia a los militares patrullar (ibíd.). “La frecuencia y contundencia con que se perciben como necesarias y justificables algunas soluciones no institucionales para los principales problemas del país son también una clara señal de la crisis de la política y de las instituciones” (ibíd.).

**Sin embargo, la mayoría de los jóvenes optaría por una forma pacífica para hacerse escuchar y exigir sus derechos.** La gran mayoría de los jóvenes urbano marginales de cuarto grado de secundaria rechazan actos violentos, como pintar paredes, bloquear carreteras y tomar espacios, para reclamar sus derechos y voz (Cuadro 4.3). Los jóvenes reclamarían mayoritariamente sus derechos por medio de peticiones, manifestaciones pacíficas y establecimiento de contacto con las autoridades.

**Cuadro 4.3. Realización de acciones para exigir sus derechos, jóvenes urbano marginales de cuarto grado de secundaria, 2015**  
(porcentaje)

	Sí lo haría	Tal vez lo haría	No lo haría
Contactar a tu alcalde o congresista	20	61	19
Recolectar firmas para una petición	43	41	16
Participar en una marcha o manifestación pacífica	36	44	20
Pintar frases de protesta en las paredes	10	21	68
Bloquear una pista o carretera	6	19	74
Tomar espacios públicos o privados	11	25	63

Fuente: Fundación Mohme e Instituto de Estudios Peruanos (2016).



#### 4.2.1. Currículo de la educación básica regular en materia de ciudadanía y participación

**La enseñanza de la educación cívica en América Latina se ha plasmado desde tres perspectivas.** La primera centra la educación cívica (o ciudadanía) en torno al cumplimiento de las normas, el respeto a las leyes y la creación de patriotismo (González *et.al.*, 2016). El fin de esta modalidad es que los alumnos cumplan con su papel en sociedad. La segunda busca transformar a los alumnos en agentes del mercado laboral, y pone énfasis en la preparación científica y técnica a costa de las humanidades. La tercera capacita a los jóvenes para ser agentes activos de cambio en la sociedad al proporcionarles las herramientas para cuestionar y actuar en su contexto social.

**El currículo de educación cívica vigente hasta el 2016 en la escuela peruana se inclina hacia las perspectivas tradicional y la vocacional (perspectivas uno y dos).** La escuela promueve homogenizar a los estudiantes y crear consensos en torno a ciertos valores antes que reconocer y valorar la diversidad, la disidencia de opiniones y la tolerancia, que son factores para una posible participación de los jóvenes en la esfera pública (González *et.al.*, 2016). Sin embargo, la tercera perspectiva, empieza paulatinamente a ganar importancia en las discusiones, pero aún no se ve reflejado en entorno escolar.

**El referido currículo de secundaria incluye educación cívica en los cinco grados.** Hasta la reforma del 2016 se impartía la educación cívica a través la asignatura Formación Ciudadana y Cívica (Cuadro 4.4), que comprendía como mínimo dos horas lectivas a la semana y pretende construir una cultura cívica e impartir el ejercicio de la ciudadanía (MINEDU, 2009).<sup>5</sup> La construcción de esta cultura apunta a que los alumnos aprendan sus derechos, responsabilidades y valores cívicos. A medida que los alumnos avanzan en los grados escolares, el enfoque cambia a que contribuyan a una cultura de legalidad y de paz inclusiva e intercultural. Con la asignatura se busca enseñar a los jóvenes el funcionamiento del sistema democrático y su importancia para la construcción de una sociedad más justa, de modo que puedan ejercer su ciudadanía. Además, incluye proyectos que atienden asuntos vinculados a su entorno inmediato (institución educativa y localidad). Al avanzar de grado escolar, cobra importancia el compromiso a contribuir al fortalecimiento de las organizaciones e instituciones del sistema democrático, y los proyectos extienden su radio de acción a la región y al país.

**Cuadro 4.4. Objetivos de aprendizaje de la asignatura de Formación Ciudadana y Cívica, currículo de la secundaria, 2008-2015**

Grado	Conocimientos vinculados con la participación ciudadana
Primero	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formas, principios y mecanismo de participación (ciudadana)</li> <li>- Organizaciones civiles, ejemplos</li> <li>- La participación juvenil: municipios escolares y los consejos escolares</li> <li>- Proyectos participativos</li> </ul>
Segundo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyectos participativos</li> </ul>
Tercero	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presupuestos participativos</li> <li>- Proyectos participativos</li> </ul>
Cuarto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ética de la sociedad civil</li> <li>- Instituciones y funciones de la sociedad civil</li> <li>- La participación ciudadana como un derecho</li> <li>- Proyectos participativos</li> </ul>
Quinto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La democracia, participación ciudadana, y bien común</li> <li>- Proyectos participativos</li> </ul>

*Fuente:* Elaboración propia con base en MINEDU (2009).

**Si bien la reforma del año 2016 del currículo de educación básica regular fortalece la educación cívica, esta temática no es el objetivo principal del MINEDU.** La reforma aprobada en 2016 aumenta la jornada escolar a tres horas a la semana (cuatro horas en el caso de instituciones educativas de jornada escolar completa) y cambia el nombre de la asignatura a “Desarrollo Personal, Ciudadanía y Cívica”. Además, destaca la potenciación de la idea de ciudadanía, que incluye temas como convivencia democrática y deliberación de asuntos públicos, entre otros (Guadalupe, 2015). La reforma optimiza los objetivos de aprendizaje agrupándolos en cuatro capacidades: (i) problematiza asuntos públicos a partir del análisis crítico; (ii) aplica principios, conceptos e información vinculada con la institucionalidad y a la ciudadanía; (iii) asume una postura sobre un asunto público que le permita construir consensos; (iv) propone iniciativas y usa mecanismos para el bienestar de todos y la promoción de los derechos humanos. Sin embargo, la atención principal del MINEDU se dirige a mejorar los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) y las evaluaciones estandarizadas internacionales TERCE y PISA. En consecuencia, “los programas impulsados se orientan principalmente al trabajo pedagógico para mejorar los puntajes en comprensión lectora y matemática” de dichas evaluaciones, y no en humanidades y educación cívica (Morel, 2016).

**El análisis de la estructura curricular revela contradicciones y ausencias.** Si bien hay una adhesión formal a ideas generales como democracia y tolerancia, la articulación del currículo vigenete hasta el año 2016 revela contradicciones y ausencias que impiden viabilizar la enseñanza de ciudadanía. Destacan (Guadalupe 2015):

- La ausencia de reflexiones sobre la libertad “como elemento fundante (sic) de la democracia moderna”.
- La simple adhesión a valores sin ningún tipo de justificación de su necesidad ni establecimiento de jerarquía entre ellos. Más aún, se omite por completo el debate sobre posibles conflictos de valores (y la propia idea de conflicto se descalifica implícitamente).
- El carácter prescriptivo y obligatorio en el que se presenta el listado de valores promovidos, lo que contradice la pretendida exhortación a la tolerancia del currículo escolar.
- Un énfasis desmedido en la promoción de “personas con valores” antes que en la creación de una comunidad política democrática.
- Un debate insuficiente sobre cómo se crean identidades colectivas.
- La sobrestimación del papel de la escuela en la formación de valores ciudadanos.

**Por otra parte, la discrepancia entre el currículo de la educación cívica y el entorno escolar dificulta la formación y reproducción de valores.** La educación cívica formal es incapaz de crear o modificar actitudes si no se acompaña de un entorno que promueva la convivencia. Podría percibirse que la escuela peruana alienta un “discurso paralelo” debido a las contradicciones entre el currículo oficial y el currículo oculto (el entorno escolar). Este último “forja la personalidad peruana de los alumnos a través de las interacciones cotidianas con profesores y compañeros, que luego quedan grabadas en la forma de valores y actitudes que delinean ‘la manera de ser peruano’” (Trahtemberg, 2008). Ejemplos negativos de estas interacciones cotidianas son la premisa de que la autoridad (director o profesor) siempre tiene la razón, el machismo, el racismo y el acoso escolar. Dicho de otra forma, “la escuela no es un espacio democrático y, por tanto, difícilmente puede ofrecer incentivos para la democracia” (Constantino, citado en Gonzalez *et.al.*, 2016).

**En las escuelas peruanas hay casos frecuentes de violencia psicológica o física y discriminación racial.** Una encuesta con alumnos de 8 a 16 años de edad indica que en 2011 más de la mitad de los alumnos confirmaron que otros estudiantes fueron acosados o heridos (Cuadro 4.5). En más de un tercio de los casos, ellos mismos resultaron heridos y casi la mitad fue víctima de acoso. Si bien la mayoría de los profesores de estos alumnos no consideran la discriminación racial como un problema, una minoría importante (30.6%) lo califica de problema moderado o serio (Niños del Milenio, 2011). Experiencias como estas pueden afectar mucho más el desarrollo del carácter que el currículo oficial (Constantino, 2012). En ese sentido, el encasillamiento de la educación cívica como un área de enseñanza del currículo y no como un enfoque integral presente en todos los aspectos de la escuela, dificulta contrarrestar los efectos de este “currículo oculto” (Carrillo y Stojnic, 2016).

**Cuadro 4.5. Estudiantes que experimentaron u observaron violencia psicológica o física en la escuela, 2011**

(de 8 a 16 años de edad, en porcentaje)

	Sí	No
Alumno fue acosado	46.9	53.1
Alumno observó que acosaban a otros	57.6	42.4
Alumno fue herido	37.1	62.9
Alumno observó que herían a otros	62.6	37.4

Fuente: Elaboración propia con base en Niños del Milenio (2011).<sup>6</sup>

**Ante esta realidad, algunas escuelas incorporaron innovaciones en la educación cívica.** Algunas escuelas decidieron, por ejemplo, enseñar ciudadanía mediante proyectos vivenciales como asambleas, consejos estudiantiles y proyectos sociales, entre otros (González *et al.*, 2016). Al comparar a alumnos de una escuela con un currículo alternativo con otros de una escuela con un currículo tradicional, se aprecia que los primeros aportan más a la escuela y participan más en organizaciones estudiantiles (Stojnic, 2009).

#### 4.2.2. La iniciativa de municipios escolares

**Los alumnos pueden aplicar activamente sus competencias para participar en los Municipios Escolares (ME).** Los ME son organizaciones oficiales de alumnos que los representan “a fin de ejercer sus derechos y participar responsablemente en la Institución Educativa y en la comunidad” (MINEDU, 2007). Con el diseño de la organización e implementación de los ME se aspira a crear un espacio participativo. Los Se me contemplan como “espacios que promuevan prácticas de organización y participación democrática, que inicien a los niños, niñas y adolescentes en el ejercicio de sus deberes y derechos ciudadanos; e institucionalicen un modelo organizativo de participación democrática escolar” (Muñoz, 2008).

**Los ME nacen con el apoyo de ONG.** El ambiente autoritario de la década de 1990 y las limitaciones de la educación cívica en la formación de ciudadanía entre los escolares peruanos condujo a la creación de los ME (González *et al.*, 2016). Estos se crearon en 1996 como iniciativa de *Save the Children Suecia*, ONG que trabajaba con proyectos similares en el Perú desde el año 1993 (Eguren, 2006). Con el apoyo del MINEDU, iniciaron con un piloto en centros educativos de Lima, Callao, Arequipa y Piura, para posteriormente extenderlo a Lambayeque, La Libertad, San Martín, Cusco, Puno y Junín con el apoyo de otras ONG (Soriano, 2014). En 2003, el MINEDU otorgó reconocimiento oficial a los ME como una forma de participación estudiantil. De igual manera, a partir de 2003, Acción por los Niños y ONG se encargaron de coordinar y monitorear los municipios (Muñoz, 2008; Eguren, 2006).

**Los ME tuvieron éxito en su expansión nacional.** En 2014, 10 977 escuelas en todo el país organizaron elecciones de ME (ONPE, 2014). Si bien esos están presentes en todo el territorio nacional, tienen un sesgo mayoritariamente urbano. Su ausencia en territorios rurales se debe a que las escuelas rurales son más pequeñas y a la falta de conexión de estas con los niveles de gobierno responsables de tomar decisiones en el Perú (Morel, 2016).

**Las formas específicas de funcionamiento de los ME están reglamentadas a nivel nacional.** Todos los ME se componen de un alcalde (quien los preside), un teniente-alcalde y regidores en cinco áreas: Educación, Cultura, Recreación y Deportes; Salud y Medio Ambiente; Emprendimiento y Actividades Productivas; Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente; y Tecnologías de la Información la Comunicación (TIC). Todos los delegados de aula son electos por los alumnos de la escuela de forma democrática, por voto universal y secreto (se aplica una cuota de género de 50%) (Resolución 067-2011-ED). Como ocurre con los COREJU, los centros educativos cuentan con el apoyo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) para estas elecciones.

**Las diferencias en el apoyo que reciben los ME dificulta llevar a cabo un balance general.** La diferencia fundamental radica principalmente en el apoyo de ONG que algunos ME reciben. El vínculo con ONG como Acción por los Niños, Tarea y otras “constituye un elemento fundamental en la sostenibilidad de los ME y en su continuo acercamiento al cumplimiento de los objetivos que se propone el programa” (Eguren, 2006: 90). Al no contar con un vínculo con una ONG, los ME dependen de la importancia que les confieren las gerencias de las escuelas. El limitado respaldo de algunas de estas, la escasa capacitación y la exigua difusión de la normatividad legal, dificultan la gestión adecuada de los ME y, en consecuencia, sus actividades (Soriano, 2014).

**En muchos casos los beneficios de los ME se limitan al proceso electoral.** Los ME permiten a los alumnos familiarizarse con un proceso electoral democrático, abierto, transparente y participativo (González *et.al.*, 2016). No obstante, en muchos casos sus beneficios se limitan al proceso de elecciones, ya que después las autoridades escolares tienden a olvidarse de su existencia. En las entrevistas con jóvenes de organizaciones juveniles se descubrió que estos no consideran que los ME hayan influido en sus decisiones de involucrarse en espacios participativos (Morel, 2016).

**Más allá de la sostenibilidad de las funciones, la naturaleza de los ME representa un desafío.** La cultura de la escuela peruana se caracteriza por seguir rituales militarizados, como los desfiles, el uso de uniformes e insignias, entre otros. Los ME también se adhieren a estos rituales, que actúan en contra del propósito de contribuir a una cultura participativa y democrática en la escuela (Eguren, 2006). Su función de representante de los alumnos se desvanece para convertirse en una autoridad más que recibe tratos preferenciales (por ejemplo, en los desfiles los alcaldes tienen un sitio en el estrado, junto con los maestros y directivos).

**Además, el cambio de enfoque del MINEDU resta importancia a los ME.** En los últimos años, otras innovaciones institucionales, por ejemplo, los Consejos Educativos Institucionales (CONEI), tuvieron mayor apoyo del gobierno. Los CONEI son espacios, presididos por el director de la escuela, en los que se encuentran representantes de los docentes, padres de familia, estudiantes y autoridades de la comunidad (Muñoz, 2008: 9). Estos espacios participativos contribuirían a la mejora de la gestión y al proyecto educativo institucional. No obstante, los CONEI sacan a relucir la asimetría de poder característica en cuanto a la participación en el Perú: destaca el papel protagónico de los adultos (directores y docentes), en tanto que los alumnos tienen menos influencia (Muñoz, 2008: 9).

### 4.3. La participación juvenil en la práctica

En este apartado se presenta un panorama de la participación de los jóvenes en las políticas públicas observada en el Perú. En particular, se resalta la experiencia del voluntariado y la escasez de recursos. Las observaciones aquí incluidas provienen de entrevistas y debates en grupos focales con jóvenes activos en organizaciones juveniles y jóvenes no organizados; además, se contrastaron con la literatura y entrevistas con expertos de temas de juveniles.

**El desprecio a las instituciones y la política alcanza niveles alarmantes.** Más de tres cuartos de los jóvenes no confían en los diferentes niveles del gobierno (regional, provincial y local), ni en el Congreso (véase el Capítulo 1). Otras expresiones de este rechazo son, entre otras: 66% de los estudiantes de cuarto grado de escuelas secundarias urbano marginales opinan que el gobierno escucha más a las personas adineradas y solo 14% de estos jóvenes jamás han participado en una organización juvenil relacionada con un partido político o sindicato (Fundación Mohme e Instituto de Estudios Peruanos, 2016). Consecuentemente, muchos jóvenes ven la intrusión de política partidaria con desconfianza. En debates de grupos focales llevados a cabo para este informe se confirmó este rechazo: la mayoría de los jóvenes urbano marginales asocian la política con corrupción y promesas incumplidas sin mejora para ellos. En ese sentido, un gran número de jóvenes entrevistados no se informan sobre la política ni participan activamente en ella.

**Los jóvenes prefieren espacios participativos lejos de la política partidaria.** Según algunos jóvenes organizados, los jóvenes políticos introducen en los espacios de participación lealtades incompatibles con la dinámica de estos espacios. De acuerdo con esa opinión, los políticos creen que los espacios participativos son “botines de votos”, y no se interesan realmente en discusiones sin prejuicios. Los mismos jóvenes organizados cuestionan la capacidad de reflexionar de forma crítica de sus coetáneos con afiliación partidaria; según ellos, siguen la línea partidaria y obstruyen el logro de consensos. Por su parte, en las regiones los COREJU observaron que asociarse con partidos políticos mella la confianza en los espacios de participación (entrevista con un representante de un COREJU).

**Muchos de los jóvenes activos en la esfera pública prefieren organizaciones que sigan la idea de la democracia de base.** Entre los jóvenes organizados se detecta un consenso en que sus coetáneos de hoy reaccionan positivamente en espacios “sin egos”, sin formalismos y con flexibilidad (Morel, 2016; DFID-CSO, 2010). La búsqueda de “protagonismo” de algunos jóvenes se califica como negativa, lo que se percibió en las manifestaciones contra la ley de contratación juvenil (Recuadro 4.5). Pese a la desconfianza en la política partidaria y el Estado, los jóvenes aprecian los espacios de participación abiertos por este, siempre y cuando los protagonistas sean los propios jóvenes y no sean monopolizados por partidos (Morel, 2016). Jóvenes que utilizan estos espacios los describen como un lugar para vitalizarse, articularse, mantener contacto con otros jóvenes y generar ideas nuevas sobre cómo impactar en el ámbito público mediante la participación.

#### Recuadro 4.5. La ley de contratación juvenil

En 2014 estallaron protestas contra la Ley que Promueve el Acceso de Jóvenes al Mercado Laboral y a la Protección Social, también conocida de manera informal como “Ley Pulpín” (en jerga peruana, “pulpín” significa joven, en un sentido peyorativo y condescendiente). Dicha ley, propuesta por el MEF y aprobada por el Congreso de la República, buscaba “mejorar la empleabilidad y promover la contratación de jóvenes desocupados para que cuenten con mayores oportunidades de acceso al mercado laboral a través de un empleo de calidad con protección social” (artículo 1, ley 30288). Estaba dirigida a jóvenes entre 18 y 24 años de edad que se incorporan como trabajadores por primera vez. Era un régimen laboral temporal, que culminaría después de cinco años de su promulgación en 2014. La ley ponía gran énfasis en el impacto de la capacitación de los jóvenes: efectivamente, se concedían incentivos tributarios (créditos tributarios contra el Impuesto a la Renta) para la capacitación de los jóvenes. No obstante, el nuevo régimen eliminaba la Compensación por Tiempo de Servicios (bono pagadero al cesar de trabajar), reducía los días de vacaciones a la mitad, y reducía la indemnización por despido, entre otras medidas.

La ley fue rechazada por gran parte de la sociedad. Las críticas se centraban en el recorte de los beneficios laborales para los jóvenes; en que no atacaba el problema de la informalidad laboral; en que no se consultó a representantes de las juventudes, y no se tomaron en cuenta las observaciones de la SENAJU. Luego de varias marchas multitudinarias en Lima y otras grandes urbes —acompañadas de informes de violencia entre las autoridades y los manifestantes (El Comercio, 16/01/2015)— se derogó la ley, sin haber cumplido dos meses de vigencia.

Las protestas de jóvenes en contra de la ley de empleo juvenil mostraron las características previamente descritas. Agrupados en “zonas” —de acuerdo con el territorio de Lima Metropolitana del que provenían—, quienes protestaron reclamaban “horizontalidad” en la toma de decisiones del movimiento y se quejaban de las “infiltraciones” por parte de los partidos políticos en la protesta (García y Vela, 2015). La posibilidad de centralizar las protestas en torno a una dirigencia con representantes se descartó rápidamente en todas las zonas. Las prácticas de estas últimas incluían la rotación permanente de voceros, la prohibición de estos de hablar con la prensa (para evitar crear “líderes” ante la opinión pública) y la obligación de consultar a los miembros de la zona sobre todo tipo de decisiones, incluso aquellas que por su naturaleza requerían una aprobación rápida (ibíd.).

**Asimismo, muchos jóvenes afirman que el Estado sigue siendo “adultocéntrico” en sus formas.** Esta tendencia es especialmente notable a nivel subnacional. Los jóvenes peruanos confirman los resultados de investigaciones previas sobre participación juvenil (Checkoway, 2011; Shier, 2010), al considerar que los funcionarios: desconfían de las capacidades e intenciones de los jóvenes; creen que los jóvenes solo alborotan el proceso de políticas públicas, o degradan la participación juvenil a la simple organización de torneos o conciertos (Morel, 2016). Además, se critica que los jóvenes no tienen un canal directo hacia el Estado, vínculo que tiene que darse a través de organismos mediadores (entre ellos y principalmente, SENAJU). A pesar de estas críticas, los jóvenes confían en que los espacios disponibles pueden contribuir a generar cambios positivos.

### 4.3.1. El voluntariado: el primer contacto de los jóvenes con el ámbito público

**Para muchos jóvenes, el voluntariado representa el primer contacto con el ámbito público.** Muchos de los jóvenes actualmente activos en espacios de participación afirman que el voluntariado fue una experiencia clave para involucrarse en la sociedad. El voluntariado es cualquier acción *ad honorem* realizada por los jóvenes para apoyar una causa altruista (por ejemplo, trabajo en hospitales, en albergues infantiles o en campañas informativas). De manera general, el voluntariado se enfoca en el trabajo con grupos vulnerables o en temas de ecología y medio ambiente.

**El voluntariado como primer paso para la participación ciudadana tiene varios beneficios para los jóvenes.** En los voluntariados los jóvenes forman sus competencias de toma de decisiones y colaboración, y construyen capital social, redes y amistades. Estos factores representan herramientas importantes para la participación en el proceso de formulación de políticas públicas (UNESCO, 2012). Entre los beneficios que los jóvenes peruanos adquieren al participar en actividades de voluntariado, destaca la formación en liderazgo, en particular cuando los voluntarios intervienen en sus propios barrios (Morel, 2016). Estas habilidades y competencias no cognitivas son transferibles y aportan beneficios que trascienden la participación. Si se acompañan de su propio sistema de acreditación, estas experiencias pueden también mejorar la empleabilidad, y reducir la vulnerabilidad económica y social (DFID-CSO, 2010).

**No hay un perfil “típico” del voluntario.** En el voluntariado participan jóvenes de todas las regiones del Perú y de todos los niveles socioeconómicos, aunque ciertamente los de recursos económicos más bajos tienen menos tiempo disponible para ello. Los temas del voluntariado varían, pero se relacionan principalmente con la educación y la salud, así como, en menor medida, con la cultura, el deporte y el medio ambiente.

**El MIMP es la entidad rectora del voluntariado en el país y, durante la anterior administración, la SENAJU colaboró con el voluntariado juvenil.** En lo que se refiere al voluntariado juvenil, la SENAJU ha organizado diversas actividades de voluntariado dirigidas a jóvenes y colaborado con redes de voluntariado más amplias (como las de las Naciones Unidas y la Alianza del Pacífico, entre otras). Hasta principios de 2016, la SENAJU se encargó de coordinar la plataforma virtual que reunía la demanda y la oferta de voluntariados. Los jóvenes interesados en un voluntariado podían inscribirse en una base de datos y se les remitía a opciones acordes con su perfil e intereses. Las organizaciones, instituciones y empresas que ofrecen puestos de voluntariado eran la contraparte de esta plataforma. Además, la SENAJU capacitaba a jóvenes que habían encontrado un voluntariado (sobre todo aquellos que trabajaban con voluntarios por primera vez) en cursos y talleres sobre el tema de su especialidad y, al final de la misión, les otorgaba certificados.

**Se trataba de un esquema de voluntariado flexible adaptado a los tiempos de los jóvenes interesados.** La flexibilidad se daba en dos ejes: primero, en la dedicación rutinaria al voluntariado (que estaba estructurado por horas), y segundo, en su duración total. Por su parte, la SENAJU proponía voluntariados de corto, mediano y largo plazos. El de corto plazo por lo general duraba de uno a dos meses y se exigía a los jóvenes una colaboración de 25 a 30 horas en total, a fin de obtener un certificado oficial. En caso de que solo pudieran cumplir 25 horas, se hacía un análisis para expedir la certificación. Los voluntariados de mediano y largo plazos eran menos frecuentes y solían relacionarse con proyectos de algún socio de la SENAJU; por consiguiente, su duración estaba condicionada a la naturaleza del proyecto. La



mayoría de los jóvenes participaba en voluntariados de corta duración que armonizaban con el carácter cambiante de su agenda, marcado por la necesidad de estudiar o trabajar (Morel, 2016).

#### 4.3.2. Los principales desafíos para la participación: el tiempo y los recursos

**Uno de los principales problemas que dificulta la participación en la esfera pública es la falta de tiempo.** Al preguntar acerca de las razones por las cuales los jóvenes no participan en instituciones, asociaciones o clubes deportivos, la mitad de ellos mencionó la falta de tiempo, seguida por la falta de interés (Cuadro 4.6). Como es de esperarse la falta de tiempo aumenta con la edad. Mientras que 40.9% de los jóvenes de 15 a 19 años de edad declara no tener tiempo para participar, en los jóvenes de 25 a 29 años de edad, el porcentaje sube a 57.6%. La falta de tiempo afecta también a los jóvenes que sí participan y explica por qué muchas iniciativas juveniles son efímeras (Morel, 2016). La desmovilización de los jóvenes es un problema conocido y mencionado también por los secretarios generales de los COREJU. Tomando esto en cuenta, la SENAJU adaptó los plazos de los voluntariados para permitir la participación de un mayor número de jóvenes.

**Cuadro 4.6. Motivos de la no participación, 2011**

(Jóvenes de 15 a 29 años de edad, en porcentaje)

	Falta de tiempo	Falta de interés	Desconoce que existen	No conoce personas influyentes
Total	50.2	24.4	18.8	5.7
15 a 19 años	40.9	26.0	24.9	7.1
20 a 24 años	53.9	22.5	18.6	6.5
25 a 29 años	57.6	20.7	16.9	4.0

*Nota:* Se aceptaron múltiples respuestas.

*Fuente:* SENAJU (2011).

**Otro desafío es la falta de recursos económicos.** La falta de recursos afecta la participación en dos sentidos: las actividades que se pueden (o no) llevar a cabo, y el tiempo disponible para la participación. Puesto que por lo general se trata de actividades no remuneradas, los jóvenes tienen que autofinanciarse. La mayoría de aquellos con pocos recursos se ven forzados a desempeñar un empleo remunerado para mantenerse y para mantener a su familia. Por ende, en muchos casos la falta de tiempo se relaciona con la falta de dinero. Además de los costos de oportunidad, puede haber otros, como el costo para llegar al lugar de participación, que limita a aquellos que viven en zonas remotas. Una consecuencia de ello puede ser la involuntaria exclusión de jóvenes de escasos recursos, lo cual, a su vez implica que los participantes activos no siempre son representativos de la población general (Checkoway, 2011). No siempre se reconoce que la desigualdad de ingresos afecta la participación (UNESCO, 2012; Head, 2011). No obstante, se observa gran interés de la clase media baja en la participación en las políticas públicas: en barrios urbano marginales, los jóvenes de clase media baja son los que suelen tomar la iniciativa.

**Los jóvenes carecen de espacios de participación.** Varias ONG juveniles carecen de un espacio para trabajar y realizar reuniones, y esto causa un efecto negativo en el cumplimiento de sus objetivos. La falta de espacios físicos no solo afecta a ONG juveniles, sino también a los jóvenes en general. A muchos jóvenes, por ejemplo, a las madres adolescentes, les sería muy útil contar con un sitio para intercambiar experiencias y apoyarse mutuamente (los debates de grupos focales organizados para este informe se consideraron como una forma de llenar ese vacío).



#### Recuadro 4.6. Las Casas Integrales de la Juventud en Chile

Un ejemplo de espacios autónomos donde los jóvenes puedan congregarse y aprender a participar en espacios amigables son las Casas Integrales de la Juventud en Chile.

Las Casas Integrales de la Juventud, programa operado por el Instituto Nacional de la Juventud de Chile, apunta precisamente a “fomentar las instancias de participación cultural, educativa y social entre la población juvenil mediante la disposición de espacios para canalizar sus requerimientos individuales y colectivos” (OIJ et.al., 2012). Se aplica desde 2007, cuenta con un presupuesto propio y sus beneficiarios son jóvenes de 15 a 29 años de edad de todas las regiones de Chile. Mediante la organización de talleres de diversos temas, asistencia legal, orientación en salud y, en general, la oferta de espacios físicos para los jóvenes, las casas “contribuyen a la obtención de herramientas para el crecimiento personal y el mejoramiento de la calidad de vida”. Los talleres, en particular, son altamente participativos.

Las casas establecen alianzas con distintas instituciones, entre ellas, escuelas, Oficinas Municipales de Juventud (equivalentes a las gerencias de juventud de algunos municipios peruanos), federaciones de estudiantes, organizaciones juveniles sin fines de lucro, entidades deportivas y juntas de vecinos. Estas alianzas permiten “fortalecer la convocatoria de jóvenes y acercar el perfil de los capacitadores y monitores a los requerimientos de la población juvenil” (OIJ et.al., 2012).

Si bien existen iniciativas muy específicas de casas de la juventud en el Perú (sobre todo a nivel municipal), no están coordinadas entre sí. Es recomendable que esos espacios tengan mayor coordinación y coherencia.

**Pese al carácter limitado de sus recursos, se observa que pocas organizaciones juveniles solicitan financiamiento formal.** Si bien está en vigor un régimen de deducción al impuesto a la renta para donantes a organizaciones caritativas (por un máximo de 10% del total de la renta de tercera categoría), para aprovecharlo las organizaciones juveniles tendrían que conformar una persona jurídica y posteriormente hacerse acreedoras a la calidad de “entidad perceptora de donaciones”, concedida por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), algo que escapa a las posibilidades de los jóvenes. Un beneficio de incorporarse al registro de organizaciones juveniles de la SENAJU es la futura asesoría acerca de la formalización de la organización que le permitiría convertirse en “entidad perceptora de donaciones”. Sin embargo, el proceso no es fácil y su utilidad resulta cuestionable si se toma en cuenta que muchas organizaciones juveniles son efímeras. Un buen número de jóvenes organizados no parecen interesados en financiamiento externo, lo cual se explica por su vocación de “autosostenimiento”, particularmente de aquellos que participaron en programas de voluntariado (Morel, 2016).

## Notas

- <sup>1</sup> Las experiencias y declaraciones de los jóvenes urbano marginales expuestas en este capítulo se basan en un estudio sobre las transiciones a la vida adulta de jóvenes de contextos urbano marginales elaborado en el marco del proyecto Inclusión Juvenil de la OCDE (véase el Capítulo 1, Recuadro 1.1).
- <sup>2</sup> El Parlamento Joven se aplica desde 2013 con bastante éxito, a decir del número de jóvenes que convoca. En 2015, 5 485 jóvenes se inscribieron al programa, 3 701 fueron capacitados y 240 fueron finalmente seleccionados. Esto es un importante avance respecto a las cifras de 2013 (2 660 inscritos) y 2014 (3 927 inscritos). El Parlamento Joven es el programa de mayor gasto dentro la oficina responsable en el Congreso de la República, que cuenta con PEN 700 000 (sin contar remuneraciones de personal).
- <sup>3</sup> El nivel de complejidad del examen final se ha tenido que reducir para poder conseguir el número mínimo de aprobados (un posible indicador de que los participantes no provienen de escuelas con estándares mínimos de calidad).
- <sup>4</sup> La participación en otros mecanismos institucionales de participación han sido igualmente bajas. En 2005, los jóvenes formaban 1.38% del total de participantes de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, y participación de jóvenes en Consejos de Coordinación Regional y Consejos de Coordinación Local era nula (CONAJU, 2006).
- <sup>5</sup> En la educación inicial y primaria existen componentes de educación ciudadana como parte del área “Personal Social”, pero no es un enfoque prioritario ya que el área también incluye otras materias como historia, geografía, relaciones humanas, salud, entre otras.
- <sup>6</sup> Los datos usados en esta publicación provienen del estudio Niños del Milenio, conocido internacionalmente como Young Lives, una investigación longitudinal de 15 años que analiza la naturaleza cambiante de la pobreza infantil en Etiopía, India (estado de Andhra Pradesh), Perú y Vietnam ([www.ninosdelmilenio.org](http://www.ninosdelmilenio.org) / [www.younglives.org.uk](http://www.younglives.org.uk)). Niños del Milenio es co-financiado por el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés) del gobierno de Reino Unido (2001 – 2017) y por el Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos (2010 – 2014). Las opiniones aquí expresadas son de los autores y no necesariamente compartidas por el estudio, la Universidad de Oxford, el DFID ni otros donantes.

## Anexo 4.A1

Cuadro 4.A1.1. Mecanismos institucionales de participación en el Perú

Ámbito	Mecanismos institucionales de participación	Descripción	Grupo destinatario	Entidad rectora del mecanismo
Nacional	Acuerdo Nacional	Espacio de diálogo y concertación que aprueba políticas de Estado a cuyo cumplimiento posteriormente da seguimiento	Representantes de la sociedad civil (gremios laborales y empresariales, iglesias, frentes de defensa, universidades, colegios profesionales, partidos políticos y representantes de los tres niveles de gobierno)	Presidencia del Consejo de Ministros
	Consejo Nacional del Trabajo	Espacio de diálogo en políticas laborales	Representantes del Ministerio de Trabajo, los trabajadores y los empleadores	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
	Consejo Nacional de Educación	Organismo para el desarrollo de la educación	Expertos en educación. Representantes del Estado, que son "invitados permanentes" pero no pertenecen al Consejo. El Consejo, a su vez, promueve la participación ciudadana "recibiendo propuestas, sugerencias e iniciativas"	Ministerio de Educación
	Consejo Nacional de Salud	Órgano nacional del sistema que coordina las políticas de salud	Autoridades del Ministerio de Salud, seguro social, sanidad de las Fuerzas Armadas, organizaciones sociales, Colegio Médico, entre otras	Ministerio de Salud
	Consejo Nacional de Derechos Humanos	Emitir opiniones y brindar asesoramiento al poder Ejecutivo sobre el desarrollo de políticas públicas, programas, proyectos y planes de acción y estrategias en materia de derechos humanos, especialmente con referencia al Plan Nacional de Derechos Humanos	La Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Educación, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Cultura, el Ministerio Público, el Poder Judicial, y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que lo preside. Adicionalmente, cuenta como observadores con la Defensoría del Pueblo, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, la Conferencia Episcopal Peruana, el Concilio Evangélico del Perú, la Confederación de Instituciones Empresariales Privadas y el Consejo de la Prensa Peruana	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
	Consejo Nacional de Concertación Agraria <sup>1</sup>	Espacio de diálogo en políticas agropecuarias	Representantes del Ejecutivo, organizaciones de productores agrarios, entre otros	Ministerio de Agricultura y Riego

<sup>1</sup> No se ha implementado hasta la fecha.

	Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza	Instancia de colaboración entre Estado y sociedad civil para lograr acciones intersectoriales coordinadas para la lucha contra la pobreza	Autoridades (Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerios de Salud, Agricultura, Mujer, Trabajo, Transportes y Comunicaciones, Vivienda y Construcción, Economía y Finanzas, Justicia, Energía y Minas, Producción, Ambiente, Desarrollo e Inclusión Social) y sociedad civil (ONG, gobiernos subnacionales, iglesias, organismos de cooperación y asociaciones empresariales)	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
Subnacional	Consejo de Coordinación Regional	Instancia que emite opinión consultiva sobre el plan y el presupuesto anuales, plan de desarrollo concertado, entre otros	Alcaldes provinciales (60%) y representantes de la sociedad civil (40%)	Gobiernos regionales
	Consejo de Coordinación Local	Instancia que emite opinión consultiva sobre el presupuesto provincial	Autoridades distritales y de centros poblados (60%) y representantes de la sociedad civil (40%)	Gobiernos provinciales y distritales
	Juntas Vecinales	Encargadas de supervisar la prestación de servicios públicos locales, el cumplimiento de normas municipales y la ejecución de obras comunales	Comunidad organizada	Comunidad organizada
	Comités comunales	Órganos consultivos y de apoyo	Comunidad organizada	Comunidad organizada
	Juntas de delegados vecinales y comunales <sup>2</sup>	Mecanismo participativo de base que promueve el desarrollo local y la participación vecinal	Juntas vecinales, organizaciones sociales de base, vecinos, entre otros	Gobiernos provinciales y distritales
	Presupuestos participativos	Agentes participantes deciden el uso de recursos públicos en sus localidades	Autoridades y sociedad civil	Gobiernos regionales, provinciales y distritales
	Planes de desarrollo concertado	Herramienta mediante la cual la ciudadanía de un territorio participa activamente en la elaboración de un documento que contiene el diagnóstico de los problemas del territorio y propone soluciones a modo de "hoja de ruta"	Autoridades y sociedad civil	Gobiernos regionales, provinciales y distritales
	Comités de Participación Sectorial en los Gobiernos Regionales	Elaboración consensuada de normas y planes sectoriales en temas de interés para la región (como agricultura, desarrollo, sanidad, entre otros)	Sociedad civil organizada cercana a los temas que trate el comité sectorial	Gobiernos regionales, provinciales y distritales
Consejo Regional de la Juventud	Subsistema de planificación, participación y representación juvenil que se constituye entre el Estado y las organizaciones juveniles del ámbito regional. <i>Fuente: Instructivo para la implementación de espacios de participación juvenil (2010).</i>	Jóvenes representantes de la sociedad civil	Gobierno regional	

<sup>2</sup> Su implementación depende exclusivamente de la voluntad de los gobiernos provinciales o distritales.

	Consejo Provincial de Participación de la Juventud	Subsistema de planificación, participación y representación juvenil que se constituye entre el Estado y las organizaciones juveniles del ámbito provincial. <i>Fuente: Instructivo para la implementación de espacios de participación juvenil (2010).</i>	Jóvenes representantes de la sociedad civil	Gobierno local provincial
	Consejo Distrital de Participación de la Juventud	Subsistema de planificación, participación y representación juvenil que se constituye entre el Estado y las organizaciones juveniles del ámbito distrital <i>Fuente: Instructivo para la implementación de espacios de participación juvenil (2010).</i>	Jóvenes representantes de la sociedad civil	Gobierno local distrital
Transversal	Organizaciones de base	Se les otorga derechos específicos de participación ciudadana en la gestión y fiscalización de los programas de apoyo alimentario	Organizaciones sociales de base relacionadas con el apoyo alimentario (Clubes de Madre, Comités de Vaso de Leche, Comedores Populares, Cocinas Familiares, Centros Familiares y Centro Materno-Infantiles)	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Programa de Complementación Alimentaria – PCA)
	Ley de Consulta Previa	Se les otorga derechos de consulta a los pueblos indígenas sobre toda medida que desde el Estado pueda afectar sus derechos colectivos	Pueblos indígenas u originarios	Ministerio de Cultura

*Fuente:* Elaboración propia, con base en Remy (2013); MINJUS (2016).

## *Bibliografía*

- Balarín, M. (2016), “Las transiciones a la vida adulta de jóvenes de contextos vulnerables de la ciudad de Lima. Procesos, barreras, oportunidades y estrategias de los jóvenes en su proceso de transición”, documento de referencia para el proyecto UE-OCDE Inclusión Juvenil (en preparación).
- Baldeón, E. (2015), “Cuota Joven y Cuota de Género”, en E. Rodríguez y J. Corcuera, *Subjetividades diversas. Análisis de la situación política, social y económica de las juventudes peruanas*, UNESCO/CELAJU/SENAJU, Lima, pp. 299-313.
- Barrenechea, R. (2014), *Becas, bases y votos. Alianza para el Progreso y la política subnacional en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- BID (2012), “Programa de capacitación laboral para jóvenes – Projoven”, *Informe de terminación de proyecto (PCR)*, Banco Interamericano de Desarrollo, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36727540> (consultado el 19 de marzo de 2016).
- Carrillo, S. y L. Stojnic (2016), “Calidad de la educación y actitudes democráticas: ¿Avanzar en el sistema educativo es suficiente en América Latina?”, Iniciativa Latinoamericana de Investigación para las Políticas Públicas (ILAIPP), Segunda Conferencia Regional Calidad e Innovación en la Educación, mayo de 2016.
- Checkoway, B. (2011), “What is youth participation?”, *Children and Youth Services Review* 33, pp. 340-345.
- CONAJU (2006). *Plan Nacional de la Juventud 2006-2011*. Lima: CONAJU.
- Constantino, R. (2012), “Enseñando democracia: normativa, realidad y propuestas en torno a la educación para la ciudadanía en el Perú”, *Derecho PUCP*, núm. 68, pp. 585-610.
- DFID-CSO (2010), *Youth Participation in Development: A Guide for Development Agencies and Policy Makers*, United Kingdom Department for International Development-Civil Society Organisations Youth Working Group, London.
- El Comercio* (2016), <http://elcomercio.pe/whatsapp/sucesos/whatsapp-miles-jovenes-se-concentran-contraregimen-laboral-noticia-1785074> (consultado el 16 de enero de 2015).
- Eguren, M. (2006), “Educación y participación: enfoques y prácticas promovidos desde el Estado, la sociedad civil y las escuelas”, en C. Montero (ed.), *Escuela y participación en el Perú. Temas y dilemas*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- European Youth Forum (2002), “Life-wide Learning for Active Citizenship”, documento de trabajo del Foro Europeo de la Juventud, COMEM 0238-02 final, European Youth Forum, Bruselas.
- Fundación Mohme e Instituto de Estudios Peruanos (2016), *La ciudadanía desde la escuela: vivir en el Perú*, Fundación Mohme e Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- García, J.L. y J. Vela (2015), “Las ‘zonas’ o la inesperada virtud de la anarquía”, *Revista Argumentos*, año 9, núm. 1, marzo de 2015, <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/las-zonas-o-la-inesperada-virtud-de-la-anarquia/>.
- Gonzalez, N., C. de Belaúnde y M. Eguren (2016) *Experiencias en escuelas del Perú* (documento no publicado).

- Guadalupe, C. (2015), *La construcción de ciudadanía en el medio escolar: resultados de una investigación exploratoria*, Universidad del Pacífico, Lima.
- Hart, R. (1992), “Children’s Participation: From Tokenism to Citizenship”, *Innocenti Essays*, núm. 4, International Child Development Centre, Florencia.
- Head, B. (2011), “Why Not Ask Them? Mapping and Promoting Youth Participation”, *Children and Youth Services Review*, vol. 33/4, Elsevier Ltd., Ámsterdam, pp. 541-547.
- INEI (2016), *Tecnologías de la Información y Comunicación. Hogares con Acceso a Tecnologías de Información y Comunicación*, Instituto Nacional de Estadística e Informática, <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/tecnologias-de-la-informacion-y-telecomunicaciones/> (consultado el 6 de septiembre de 2016).
- JNE (2015), Participación electoral de jóvenes, mujeres, indígenas y poblaciones históricamente discriminadas, Jurado Nacional de Elecciones, presentación en PowerPoint, <http://juventud.gob.pe/vii-encuentro/documentos/Participacion-electoral-de-jovenes-mujeres-ind%C3%ADgenas-y-poblaciones-hist%C3%B3ricamente-discriminadas-JNE.pdf> (consultado el 6 de septiembre de 2016).
- La República* (23 de noviembre de 2015), “Encuesta sobre el interés en la política de los peruanos”, <http://larepublica.pe/politica/720533-encuesta-sobre-el-interes-en-la-politica-de-los-peruanos> (consultado el 3 de abril de 2017).
- Lansdown, G. y C. O’Kane (2014), *A Toolkit for Monitoring and Evaluating Children’s Participation*, Save the Children, Londres.
- Los Andes* (2016), “Gobernador Juan Luque no tiene políticas a favor de la juventud”, <http://noticias.anoa.com/link/pe/20160402434944/www.losandes.com.pe/Regional/20160429/96374.html>.
- MINEDU (2009), “Diseño curricular nacional de Educación Básica Regular” <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/123456789/3738> (consultado 08 de mayo 2016)
- MINEDU (2007), “Ley general de educación” ley nro. 28044, [http://www.minedu.gob.pe/p/ley\\_general\\_de\\_educacion\\_28044.pdf](http://www.minedu.gob.pe/p/ley_general_de_educacion_28044.pdf) (consultado 04 de mayo 2016)
- MINJUS (2016). *Consejo Nacional de Derechos Humanos*. Accesible en: <http://www.minjus.gob.pe/cnddhh/> (07/05/17)
- Morel, J. (2016), “Participación de la juventud en el ciclo de políticas públicas en el Perú”, documento de antecedentes para el Proyecto de Inclusión Juvenil de la UE/OCDE (no publicado).
- Muñoz, F. (2008), *Construcción de variables e indicadores para la construcción de un sistema de monitoreo para el seguimiento sistemático de los avances en equidad de género y calidad con énfasis en liderazgo democrático de niñas y adolescentes*, Consultoría para CARE, marzo (mimeo).
- OECD (2017a), “Youth Well-Being: Towards an Inclusive Agenda. A toolkit for evidence-based policy making” (mimeo).
- OECD (2017b), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en>.
- OCDE (2015), *Multi-dimensional Review of Peru: Volume I. Initial Assessment*, OCDE Development Pathways, OCDE Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264243279-en>.
- OECD (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>.

- OECD (2001), *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264195561-en>.
- ONPE (2014), “Cerca de 11 mil colegios de todo el país elegirán sus municipios escolares con apoyo de la ONPE”, nota de prensa [https://www.web.onpe.gob.pe/prensa-8408\\_cerca-11-mil-colegios-todo-pais-elegiran-sus-municipios-escolares-con-apoyo-onpe.html](https://www.web.onpe.gob.pe/prensa-8408_cerca-11-mil-colegios-todo-pais-elegiran-sus-municipios-escolares-con-apoyo-onpe.html) (emisión 29 de octubre 2014)
- OIJ *et. al.* (2012), *20 buenas prácticas en políticas públicas de juventud*, Organización Iberoamericana de Juventud, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, [http://www.oij.org/file\\_upload/publicationsItems/document/20121114001302\\_13.pdf](http://www.oij.org/file_upload/publicationsItems/document/20121114001302_13.pdf) (consultado el 19 de marzo de 2016).
- Onda Azul (2016), “Consejo Regional de la Juventud aún no fue renovado pese a inoperancia de su directiva”, <http://www.radioondaazul.com/puno-consejo-regional-de-la-juventud-aun-no-fue-renovado-pese-a-inoperancia-de-su-directiva-58740.html> (emisión del 21 de abril de 2016).
- Remy, M. I. (2013), “Sistematización del marco normativo de acción y propuestas para fortalecer la participación ciudadana en el marco del Plan de Acción de Gobierno Abierto y la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública”, *Informe Final*, USAID, Programa Pro Descentralización.
- SENAJU (2016), “VII Encuentro nacional de autoridades políticas jóvenes”, <http://juventud.gob.pe/vii-encuentro/index.html> (consultado 23 de marzo 2016)
- SENAJU (2015a), “Informe nacional de las juventudes en el Perú 2015”, Secretaría Nacional de la Juventud, Ministerio de Educación, Lima.
- SENAJU (2015b) V Congreso Nacional de Juventudes, 17, 18 y 19 de septiembre, Ancash. Guía del participante. Lima: MINEDU.
- SENAJU (2013), “Instructivo para la implementación de espacios de participación juvenil”, Secretaría Nacional de la Juventud, Ministerio de Educación, Lima.
- SENAJU (2011), Primera Encuesta Nacional de la Juventud (ENAJUV). Resultados finales, Secretaría Nacional de la Juventud, <http://juventud.gob.pe/media/publications/ResultadosFinalesENAJUV2011.pdf>.
- SENAJU (2010), “Guía para la implementación de espacios de participación juvenil en los ámbitos regional y local”, Secretaría Nacional de la Juventud, Lima.
- Shier, H. (2010), “Children as Public Actors: Navigating the Tensions”, *Children and Society*, vol. 24/1, Wiley-Blackwell Publishing Ltd., Hoboken, pp. 24-37.
- Soriano, T. (2014), *Municipios escolares: espacios de participación estudiantil en el distrito de san Juan de Lurigancho*, Tesis para optar el grado de magister en gerencia social, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Stojnic, L. (2009), “La escuela, un espacio social fundamental para la democratización peruana. Un estudio comparado entre la propuesta educativa tradicional y una propuesta educativa alternativa”, *Revista Peruana de Investigación Educativa*, vol. 1, núm. 1, pp. 123-162.
- Parlamento Joven (2016) “Jóvenes acuden masivamente a convocatoria de Parlamento Joven”, <http://somoscongreso.blogspot.fr/2016/05/jovenes-acuden-masivamente-convocatoria.html> (emisión del 09 de mayo 2016).
- Tanaka, M. y C. Trivelli (2001), “Las trampas de la focalización y la participación. Pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori”, *Documento de Trabajo 121*, Instituto de Estudios Peruanos, <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/iep/ddt121.pdf>.



- Trahtemberg, L. (2008), ¿Y quién reforma el currículo oculto?, <http://www.trahtemberg.com/articulos/235-iy-quien-reforma-el-curriculo-oculto.html> (consultado el 3 de mayo de 2016).
- Yarma, A. (2007), *La participación de los jóvenes en las políticas locales*, Asociación D-cada Ciudadano, Lima.
- UNDP (2013), *Enhancing Youth Political Participation throughout the Electoral Cycle: A Good Practice Guide*, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, Nueva York.
- UNESCO (2012), *Understanding Youth Civic Engagement: Debates, Discourses and Lessons from Practice*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Nueva York.

# Estudio de bienestar y políticas de juventud en el Perú

Desde los inicios del siglo XXI, el Perú ha experimentado un extraordinario desempeño socioeconómico. Para garantizar la sostenibilidad de estos avances y aprovechar el bono demográfico del cual el Perú se beneficia actualmente, es indispensable incluir a la juventud en el desarrollo nacional. La inclusión y el bienestar de los jóvenes no es solo una cuestión de derechos de estos, sino también de beneficio para el Estado y la sociedad: al invertir en educación y crear oportunidades laborales, los jóvenes contribuyen al futuro en términos de mayores ingresos y productividad. Este informe, preparado en el marco del proyecto Inclusión Juvenil y cofinanciado por la Unión Europea y operado por el Centro de Desarrollo de la OCDE, expone la situación de la inclusión social y bienestar de los jóvenes peruanos, utilizando los últimos datos disponibles y un enfoque multidimensional. Este enfoque abarca diversos elementos en las dimensiones de empleo, educación, salud y participación ciudadana. El informe se centra especialmente en los temas que son de particular importancia en el contexto del Perú, a saber, la educación secundaria en el Perú y sus desafíos en materia de calidad, así como la participación juvenil en las políticas públicas a nivel regional y nacional. Con base en los resultados del análisis, el informe propone diversas recomendaciones para la formulación de políticas públicas a favor de la juventud y para la acción del gobierno.



Este proyecto  
está co-financiado por  
la Unión Europea