

Políticas de juventudes en el Perú  
*La inclusión social y la exigibilidad de derechos humanos  
como prioridades*

---

*Liliana La Rosa*<sup>1</sup>

---



LA EXCLUSIÓN SOCIAL DE LOS JÓVENES y la ausencia de políticas y programas que garanticen el ejercicio efectivo de sus derechos humanos desafían nuestras capacidades y hacen imperativa la necesidad de desarrollar políticas públicas transformadoras. Este artículo presenta una reflexión sobre la convergencia de las perspectivas de exclusión social y de derechos humanos en la generación de políticas de juventudes que impacten efectivamente sobre los mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza. Asimismo, propone la construcción de un modelo de gestión pública que transversalice o institucionalice la equidad generacional para con los jóvenes por medio de la lógica de ampliación del valor público y de la gestión por resultados. Finalmente, presenta un conjunto de prioridades y posibles caminos para lograr garantizar el acceso de los y las jóvenes a los bienes y servicios públicos, y al ejercicio pleno de su ciudadanía; e incluye una reflexión sobre el rol del Consejo Nacional de Juventud, la sociedad civil organizada y el sector privado.

---

<sup>1</sup> Agradezco a Juan Carlos Cortázar sus comentarios y aportes al presente artículo.

## 1. La exclusión social: el pan de cada día

«¡Si yo tuviera una oportunidad!». Esta oración es recurrente en los y las jóvenes peruanas. Sin embargo, no son las mismas oportunidades las que piden los y las jóvenes que conocen y ejercen sus derechos ciudadanos, que los que no los conocen, no cuentan con mecanismos para exigirlos y, además, están excluidos de la vida social. Nos referimos a:

- 1) Los jóvenes que viven en la pobreza y en la pobreza extrema en el Perú: 7 de cada 10 jóvenes en el ámbito rural y 4 de cada 10 en el urbano.
- 2) Los jóvenes de zonas rurales. Uno de cada 4 jóvenes de entre 15 y 29 años, es decir, más de dos millones vive en zonas rurales. De ellos, un millón 300 mil vive en la sierra, 475 mil en la selva y 370 mil en la costa.
- 3) Los jóvenes que viven en la calle. Aunque no hay datos precisos, se estima que solo en Lima 2.000 adolescentes viven en la calle y que, en estas, hay 8.000 vendedores ambulantes jóvenes.
- 4) Los jóvenes que están fuera del sistema educativo: 8 por ciento en zonas urbanas y 23 por ciento en zonas rurales.
- 5) Los jóvenes que no han culminado la secundaria: 72 por ciento de los pobres extremos de entre 19 y 21 años. Además, hay que precisar que, en el ámbito rural, el 13,6 por ciento de las jóvenes no tienen educación formal y más del 45 por ciento solo ha terminado primaria; y que el 4,5 por ciento de los jóvenes son analfabetos y el 35 por ciento solo ha terminado la primaria.
- 6) Los jóvenes que no tienen oportunidades para seguir estudiando y mejorar su capacidad de inserción en el mercado de trabajo. Solo el 20 por ciento de los jóvenes peruanos ha realizado algún tipo de estudio después de la secundaria.

- 7) Los jóvenes que sufren alguna discapacidad y no tienen oportunidades de acceder a servicios de salud y educación, o a un empleo digno. El 2,7 por ciento de los jóvenes peruanos son discapacitados. De ellos, el 32 por ciento no asiste a un centro educativo. Además, solo el 20 por ciento cuenta con seguro de salud, y el 56 por ciento no recibe ninguna atención de salud por falta de dinero (Consejo Nacional de Discapacitados-Instituto Nacional de Estadística e Informática 2005).
- 8) Los jóvenes homosexuales, bisexuales, lesbianas y «trasgéneros», que experimentan marginación por su orientación sexual.
- 9) Los jóvenes que no acceden a servicios de salud. Según el CONAJU, del total de jóvenes peruanos, el 75,6 por ciento no se encuentra afiliado a ningún tipo de seguro, el 10,3 por ciento está afiliado a EsSalud y solo el 9,3 por ciento está afiliado al seguro integral de salud.
- 10) Los jóvenes desempleados y subempleados. Del total de jóvenes peruanos, 12 por ciento se encuentra desempleado y se «estima que el 60% de los jóvenes urbanos que trabajan, lo hacen en condiciones de baja productividad y probablemente sub-empleo» (Consejo Nacional de la Juventud 2006).
- 11) Los jóvenes en conflicto con la ley. Casi 16.000 jóvenes de entre 18 y 29 años están en la cárcel, y 900 adolescentes están internados por infracción a la ley. En otros términos, el 47,63 por ciento de la población penitenciaria del Perú está compuesto por jóvenes de entre 18 y 29 años.

La exclusión social no es un dato. Es un proceso acumulativo, progresivo y dinámico. Por medio de él, la sociedad, a través de sus organizaciones, políticas y prioridades, excluye a individuos y grupos sociales del acceso a bienes y servicios básicos

para la vida, y de la participación en sociedad. El proceso de exclusión es multifacético. En él, la pobreza constituye una dimensión mensurable en un tiempo específico, pero a la cual se suman diversas características como la procedencia étnica y geográfica, el sexo, la orientación sexual, el grupo étnico, etcétera.

Considerar las políticas de juventudes desde la perspectiva de la exclusión social nos remite a pensar no solo en quiénes son excluidos sino en cuáles son los mecanismos institucionales por medio de los cuales se produce este proceso. Esta aproximación nos enfrenta a la necesidad de producir una agenda de *políticas transformadoras* que generen la inclusión social de los excluidos en un marco progresivo e intensivo de integración social. En este sentido, dichas políticas deben, por un lado, *expresar una nueva cultura social, un nuevo acuerdo ético*, por el cual la inversión y el esfuerzo social se concentren en que todos y todas las personas participen y gocen del beneficio de vivir en sociedad; y, por el otro, *garantizar efectivamente el acceso a bienes y servicios básicos, e igualdad de oportunidades* para el desarrollo de las capacidades de individuos y de grupos sociales excluidos.

La ciencia política nos ha mostrado que las sociedades inequitativas, que mantienen a sectores importantes de su población en situación de exclusión social, ponen en riesgo su gobernabilidad, más aún cuando dicha exclusión se concentra en los y las jóvenes y adolescentes (recordemos que, en el Perú, el 50 por ciento de esta población vive en la pobreza), dado que ellos constituyen las generaciones sobre las cuales una sociedad basa sus opciones de desarrollo integral y su viabilidad histórica y cultural. Por otro lado, los estudios desarrollados alrededor de los mecanismos de reproducción de la exclusión han acuñado el concepto de 'cadena de transmisión intergeneracional de la pobreza' (Castañeda y Aldaz-Carroll

1999; y Buvinic, Valenzuela, Molina y González 1992), que señala que hay, por lo menos, cuatro elementos que juntos podrían explicar la manera en que la exclusión se transmite de generación en generación, de padres a hijos:

- (1) una historia familiar de pobreza, con padres con poca educación, alta fertilidad, pocas habilidades de crianza, desnutrición en el caso de la madre y presencia de violencia doméstica;
- (2) un embarazo de adolescentes pobres;
- (3) una salida de la educación formal sin culminar la secundaria, el nivel de instrucción necesario y mínimo para poder salir de la pobreza en forma permanente; y
- (4) el hecho de proceder de poblaciones indígenas o ancestralmente discriminadas, con poco acceso a buena nutrición y a servicios de educación y salud de calidad, y sin acceso al mercado de trabajo por su procedencia étnico racial.

Las diversas experiencias de programas y políticas públicas en el mundo enseñan que romper los eslabones de la cadena de transmisión intergeneracional de la pobreza implica, entre otras cosas, la implementación de políticas públicas transformadoras dirigidas a:

- (1) Invertir en las familias para fortalecer los factores positivos que estas tienen en el crecimiento y desarrollo de los jóvenes (contención, cariño, protección y promoción de la educación). Esta inversión debe poner especial énfasis en el desarrollo de habilidades de crianza y en la erradicación de la violencia doméstica y sexual.
- (2) Integrar los programas sociales que benefician a padres/madres e hijos, especialmente los relacionados con seguridad alimentaria, participación en la educación formal y guarderías infantiles.

- (3) Incluir a las mujeres madres en el mercado de trabajo en condiciones dignas y establecer centros comunitarios de cuidado diurno de niños y niñas en edad preescolar. De este modo, se evita que los hijos e hijas adolescentes se tengan que hacer cargo de sus hermanos, un motivo frecuente por el cual dejan de asistir a la escuela.
- (4) Otorgar becas integrales para adolescentes en pobreza y exclusión, que incluyan alimentación completa, útiles escolares, costo de transporte y ropa para asistir a la escuela; e implementar bibliotecas y ludotecas para estudiantes, de forma que se garantice el acceso y éxito en la educación secundaria.
- (5) Fortalecer los programas de planificación familiar en el nivel comunitario, mejorando el acceso de adolescentes a información y orientación en sexualidad, así como a profilácticos y anticonceptivos modernos cuando los requieran.

## **2. La perspectiva de derechos humanos de los y las jóvenes**

A las políticas transformadoras que aparecen como urgentes para romper la exclusión social acumulada de generación en generación, se suma la necesidad de garantizar la exigibilidad de los derechos humanos. Esta perspectiva orienta nuestra reflexión hacia el marco legal que protege y promueve el desarrollo individual de los y las jóvenes de acuerdo con sus necesidades específicas. Asimismo, nos remite a las obligaciones del Estado y los mecanismos institucionales para monitorearlas y repararlas.

Las necesidades y capacidades de los y las jóvenes se diferencian internamente según los procesos biofísicos, psicológicos, sociales y culturales que marcan cada subgrupo étnico:



- adolescentes (entre los 15 y los 18 años),
- jóvenes propiamente dichos (entre los 18 y 24 años) y
- adultos jóvenes (entre 25 y 29 años).

Precisar las características del proceso de crecimiento y desarrollo, y vincularlas a las necesidades que suponen, nos permite explicitar, además de los derechos humanos que a toda persona le son reconocidos, los derechos individuales especiales que deben ser garantizados plenamente.

En el caso de los y las jóvenes propiamente dichos, el desarrollo físico biológico está culminando. Según los neurocientíficos, el cerebro culmina su desarrollo intensivo a los 22 años en las mujeres y a los 24 años en los varones (Spinks 2000 y Shonkoff 2002). En esta etapa, las necesidades y derechos se concentran en términos sociales en:

- educación de calidad para el acceso al mercado de trabajo,
- oportunidad de acceder al primer empleo,
- acceso al crédito y salida del hogar paterno/materno (aunque sea simbólica) para constituir su propia familia o su entorno autónomo, y
- participación ciudadana.

Los adultos jóvenes comparten las necesidades y derechos planteados para los jóvenes propiamente dichos, con la diferencia de que, en su caso, el desarrollo físico-biológico ha culminado.

En términos de marco legal, nuestro país cuenta con un marco moderno, protector y promotor, que a todas luces no se cumple. El Estado peruano ratificó la Convención Internacional de los Derechos del Niño (que incluye a la población de menores de 18 años). Asimismo, cuenta con un Código de la

### ***Los y las adolescentes: características del proceso de crecimiento y desarrollo, necesidades y derechos especialísimos***

<b>Características generales del proceso de crecimiento y desarrollo</b>	<b>Necesidades</b>	<b>Derechos especialísimos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acelerado crecimiento físico y biológico</li> <li>• Desarrollo sexual y logro de la capacidad reproductiva</li> <li>• Contención y afecto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alimentación y actividad física y artística</li> <li>• Experimentación sexual y logro del placer sexual</li> <li>• Información sexual y acceso a servicios de orientación y consejería, de salud sexual y reproductiva, y anticoncepción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección social para garantizar el desarrollo pleno de sus capacidades</li> <li>• Derechos sexuales y reproductivos: ser amados y aceptados, tener educación sexual con equidad de género y respetando la diversidad sexual, acceder a servicios diferenciados de salud y justicia, no ser explotados o abusados sexualmente y respetar sus decisiones sexuales, y reproductivas</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acelerado desarrollo neurológico y psicoafectivo, que genera capacidad para la toma de decisiones, el amor y las amistades profundas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación analítica que enfatice tres áreas: problematización, desarrollo artístico y planificación del futuro</li> <li>• Privacidad respeto a sus sentimientos y orientación sexual</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a educación de calidad</li> <li>• Cometer errores sin responsabilidad penal</li> <li>• Recibir sanciones socioeducativas en caso de infracción a la ley</li> <li>• No acceder a licencia de conducir</li> <li>• Evitar el embarazo en la adolescencia</li> <li>• No ser discriminado por su orientación sexual.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad para adoptar hábitos, imaginarios y formas de actuar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información para el autocuidado</li> <li>• Conocimiento y desarrollo de capacidades individuales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceder a información de su interés y adoptar las expresiones sociales y culturales que considere</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad para participar en grupos de pares y salir del marco familiar con autonomía</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de organizaciones de adolescentes, con autonomía y asesoría</li> <li>• Orientación para el manejo de la presión de pares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizarse</li> <li>• Cogestionar los bienes y servicios públicos dirigidos a ellos y ellas</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad para distanciarse de los valores de sus padres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ídolos e ideales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Libertad de conciencia, religión, expresión y organización</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad para trabajar y producir ingresos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aportar con su trabajo a su desarrollo o economía individual y familiar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A trabajar en condiciones dignas, sin que el trabajo compita con su educación formal</li> </ul>

Niñez y Adolescencia, y ha suscrito la Convención Iberoamericana de Derechos de las Juventudes,<sup>2</sup> que aún no ratifica. Por otro lado, el Perú ha suscrito una serie de acuerdos internacionales vinculantes, referidos a derechos de las mujeres, de las personas con orientación sexual diversa, de los pueblos indígenas, etcétera.

El marco de derechos al que aludimos se expresa en sistemas institucionales de seguimiento. Estos, en el caso de los adolescentes y jóvenes, son el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente (dependiente del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social) y el Consejo Nacional de la Juventud (CONAJU), organismo público descentralizado de la Presidencia del Consejo de Ministros. Actualmente, el primero implementa su segundo plan nacional, para el quinquenio 2002-2010, mientras que el segundo acaba de culminar la elaboración de su plan nacional de juventud para el período 2006-2011, que ha sido aprobado por la Presidencia del Consejo de Ministros en mayo de este año. A estos sistemas multi-sectoriales del Estado se suma la existencia de las instancias sectoriales específicas para atender las necesidades y garantizar los derechos de adolescentes y jóvenes en el Perú. Según el CONAJU, existen 112 programas públicos para esta población (Consejo Nacional de la Juventud 2004).

La evaluación que hicimos sobre la acción pública en materia de adolescentes y jóvenes (La Rosa 2006) arrojó los siguientes resultados:

- (1) El Sistema Nacional de Atención a la Niñez y Adolescencia no ha logrado legitimarse como tal ante los diferentes sectores del Estado y de la sociedad civil. Hasta la fecha,

---

<sup>2</sup> Esta convención puede verse en <[http://www.oij.org/convencion\\_2005.htm](http://www.oij.org/convencion_2005.htm)>.

el sistema no cuenta con el apoyo político necesario y no ha logrado tener una gestión técnica de calidad, que lo dote de las capacidades para cumplir con los elementos mínimos de su mandato institucional. Ni siquiera ha logrado generar un acuerdo gubernamental para que todos los sectores programen, monitoreen y reporten la inversión que se hace en materia de adolescencia en el grupo compuesto por los jóvenes de entre 15 y 18 años. Tampoco ha adoptado mecanismos de gestión pública intersectorial, que sean descentralizados, participativos y eficientes. Hay que reconocer, sin embargo, que no cuenta con un presupuesto acorde con su responsabilidad.

- (2) El CONAJU, en sus tres años de existencia en el aparato público, ha avanzado básicamente en constituirse como institución, establecer sus lineamientos de política y elaborar un plan nacional. Sin embargo, su debilidad técnica y política le ha impedido instalar, hasta la fecha, un sistema de gestión de políticas de juventudes que se corresponda con su misión institucional. En el panorama del aparato Estatal, y especialmente en el de las políticas de lucha contra la pobreza, el CONAJU no ha logrado la visibilidad y legitimidad necesarias para ser tomado en cuenta como un interlocutor clave y necesario en el momento de definir la inversión pública para las juventudes.
- (3) El Sistema Nacional de Atención a la Niñez y Adolescencia atiende a las personas desde su nacimiento hasta que cumplen los 18 años, mientras que el Consejo Nacional de la Juventud, a las personas de entre 15 y 29 años. Como resultado, parte de la población adolescente tiene un doble marco institucional de atención. A esto se suma que cada sector del Estado clasifica a la población adolescente y joven según su criterio, sin orden alguno. Por ejemplo,

el sector Salud asume a los adolescentes, para usos del seguro integral de salud (instancia financiera), como aquellos que tienen entre 15 y 18 años, mientras que su órgano normativo los tipifica como la población que tiene entre 10 y 19 años. El desorden estatal sobre el tema es sustantivo y es una de las razones por las que el país no cuenta hasta la fecha con estadísticas de inversión y resultados sectoriales coherentes.

- (4) El Estado no garantiza el derecho a servicios de salud diferenciados para los adolescentes, aun cuando el sector promulgó los Lineamientos de Política de Salud del Adolescente y la gestión de la ministra Mazzetti se centró en la estrategia de ciclo de vida. Por otro lado, la inversión en el desarrollo de servicios diferenciados ha sido mínima; peor aún, se han reportado casos de cierre de servicios y reasignación de la infraestructura hacia servicios tradicionales. De hecho, solo el 3,6 por ciento de los servicios del Ministerio de Salud brindan atención diferenciada.

EsSalud, por ejemplo, eliminó el proyecto Juventud EsSalud, pero estableció lineamientos de política en el área y generó un sistema de gestión que incentiva la creación de servicios para adolescentes (el 20 por ciento de las actividades de estos deben dirigirse a los adolescentes). Sin embargo, se siguen reportando casos de cierre de servicios diferenciados. En la actualidad, EsSalud solo tiene tres servicios diferenciados. Más dramático es el caso de la Sanidad de las Fuerzas Armadas y Policiales que no cuenta con servicios de atención diferenciada. Por su parte, la oferta privada no incluye servicios de atención diferenciada a adolescentes.

Comentario aparte merecen, en primer lugar, el que, siendo los adolescentes y jóvenes la población que más sufre

violencia doméstica, sexual y social,<sup>3</sup> no existan hasta la fecha normas técnicas, ni modelos de prevención y rehabilitación de víctimas y victimarios; y, en segundo lugar, el que, sabiendo que no se ha logrado disminuir el embarazo de adolescentes y que este se asocia directamente con la mortalidad materna, la mortalidad infantil y la reproducción de la pobreza, no existan normas técnicas específicas para la atención de esta población, a la que se atiende en iguales condiciones que a las mujeres adulta.

En consecuencia, puede afirmarse que el Ministerio de Salud, en su calidad de órgano rector y promotor del cumplimiento de las políticas, no ha logrado éxito en materia de salud del adolescente, ni al interior de sus servicios ni en las otras instancias que proveen servicios de salud.

- (5) Los adolescentes y jóvenes en extrema vulnerabilidad, pobreza y exclusión —especialmente los que viven en la calle, que no tienen documentos de identificación; los de zonas rurales altoandinas, de comunidades indígenas; los discapacitados; los afroperuanos; o los que viven en zonas urbano marginales, entre otros— no cuentan con servicios públicos de protección y promoción de sus capacidades que estén acorde con sus necesidades. Por ejemplo, el seguro integral de salud, que está dirigido a población en pobreza y exclusión, carece de mecanismos para cubrir las necesidades de salud de adolescentes y jóvenes sin

---

<sup>3</sup> Según la Organización Mundial de la Salud, el Perú es el segundo país, después de Etiopía, donde se registran más casos de violencia física contra la mujer. El 24 por ciento de mujeres señalan que su primera relación sexual fue forzada, y el 19 por ciento de los abusos sexuales se realiza contra mujeres menores de 15 años. Por otro lado, el crecimiento de las pandillas y la acción delictiva y violenta de las barras bravas envuelven básicamente a jóvenes, sin que existan programas preventivos o de rehabilitación.

documentación, que viven en la calle o sin el cuidado de adultos, vale decir, justamente los excluidos.

- (6) Los gobiernos regionales y locales no están implementando los subsistemas de atención integral a la niñez y adolescencia. De un total de 26, solo dos, Cajamarca y Cuzco, están trabajando en ello. Por otro lado, no existe ninguna región que tenga un plan regional de juventudes.
- (7) EsSalud elimina los derechos de las adolescentes embarazadas (hijas de asegurados), pues prohíbe su atención prenatal, de parto y puerperio, argumentando que el seguro de salud no cubre a nietos. Esta situación es ilegal y violatoria del Código de la Niñez y Adolescencia.
- (8) La inversión del Estado en educación sexual ha disminuido en forma importante y sostenida. Solo doscientos profesores han recibido capacitación en educación sexual este año y no existe un sistema de monitoreo y evaluación de la acción de las escuelas en esta área.
- (9) A pesar de la recurrente violación de los derechos humanos de escolares (derecho a la privacidad; a la integridad física; a la libertad de conciencia, religión y opinión; y a la información), el sector no ha establecido un sistema de detección oportuna y protección inmediata del adolescente víctima. Por otro lado, existen autoridades, profesores y trabajadores de educación que cumplen con el rol de protección y promoción de derechos, pero lamentablemente el sector no tiene esquemas de premiación e incentivos que refuercen estas buenas prácticas y las institucionalicen.
- (10) Desde el Estado no existe una estrategia de trabajo sistemático con los medios masivos de comunicación, a pesar de reconocer el papel sustantivo que estos juegan en relación con los derechos de los jóvenes en términos

de información, formación de opinión pública y generación de ídolos (figuras modélicas) e ideales para los adolescentes y la sociedad en general.

- (11) Los movimientos conservadores están fuertemente articulados contra la agenda de derechos humanos y de derechos sexuales y reproductivos de adolescentes y jóvenes; para ello, cuentan con congresistas y movimientos políticos y religiosos que incluyen, entre sus estrategias, la «militancia religiosa» en el aparato público. Su táctica es convertirse en autoridad pública (ministro o congresista) para imponer su agenda religiosa y contravenir, con ello, el principio fundamental de neutralidad religiosa que tiene que mantener el Estado respecto a la ciudadanía.
- (12) Existe escasa inversión pública para el fortalecimiento de las organizaciones de adolescentes y jóvenes. Estas no se interrelacionan en redes, ni cuentan con apoyo económico y técnico para su empoderamiento y el intercambio de experiencias regionales y nacionales. Asimismo, tienen escasas oportunidades de capacitación. Por otro lado, carecen de mecanismos de participación formal en la toma de decisiones de las instancias que generan políticas, administran servicios o proponen agendas que los afectan directamente (el Consejo Nacional de Salud; los Comités Locales de Administración de Salud; la dirección de las escuelas; los consejos administrativos de estadios, canchas deportivas y parques; y los servicios diferenciados para adolescentes, entre otros). La gestión de la señora Doris Sánchez eliminó el programa Jóvenes Organizados Desarrollando Iniciativas (JODI), que justamente buscaba establecer un modelo de transferencia de recursos a jóvenes que, viviendo en condición de vulnerabilidad y pobreza, se organizaban para generar acciones de bien público.



- (13) No existen servicios diferenciados de justicia para jóvenes. De este modo, las jóvenes víctimas de violencia sexual son atendidas en los mismos espacios de los adultos, no cuentan con abogados de oficio y sus procesos son largos y costosos, por lo que muchas veces prescriben y dejan al culpable sin sanción.
- (14) Los jóvenes y adolescentes que han participado en experiencias de cogestión de servicios públicos y en iniciativas de promoción de la salud, derechos, información y consejería, y educación de pares, entre otros, hoy están liderando organizaciones no gubernamentales de jóvenes, así como coaliciones de organizaciones juveniles, y han adquirido un papel importante en la promoción de sus derechos. Ellos constituyen un importante capital humano y social que se ha conformado con la inversión pública directa en procesos de empoderamiento y participación ciudadana.
- (15) El Consejo de Participación Juvenil (CPJ) es la única instancia nacional de organizaciones juveniles con la potencialidad de constituirse en contraparte legal del Estado, pero cuenta con escasos recursos y pocas oportunidades de capacitación sistemática. Es importante anotar que esta instancia reúne juventudes diversas: políticas, de pueblos indígenas, de discapacitados, de escolares, de universitarios, etcétera.
- (16) La Defensoría del Pueblo no cuenta con una instancia especializada en juventudes, motivo por el cual existe escasa difusión y mecanismos de protección de los derechos de esta población, especialmente de los más vulnerables a atropellos de instituciones del Estado, como los jóvenes que sufren violencia en el servicio militar. Nadie sanciona, ni brinda reparación al daño. Recordemos el caso del

soldado de Ayacucho que fue drogado y violado en un cuartel: le introdujeron un frasco de talco y un foco en el recto. El soldado solo recibió atención de salud física, y el Estado no brindó ninguna reparación por el daño causado; más aún, nunca se conocieron las sanciones que debía recaer sobre los militares abusadores.

### **3. Núcleos problemáticos y posibles rutas para la acción pública: políticas transformadoras para revolucionar la cultura pública y garantizar el acceso de jóvenes a los bienes y servicios**

#### ***3.1. Transversalizar las políticas de juventudes o institucionalizar la equidad generacional para con las juventudes en las políticas públicas***

Las políticas de juventudes propiamente dichas son recientes; no tienen más de 15 años de implementación en la región. Sin embargo, ya existen lecciones aprendidas en relación con modelos de capacitación para el empleo; con modelos de servicios diferenciados de salud; con modelos de servicios diferenciados de justicia; con mecanismos de participación ciudadana de adolescentes y jóvenes; con mecanismos de protección y promoción de la rehabilitación e integración social de adolescentes y jóvenes infractores, etcétera.

Todos los modelos colocan ante nosotros por lo menos dos requisitos fundamentales:

- la urgencia de un acuerdo social que efectivamente priorice a la población adolescente y joven en situación de exclusión y de vulneración de sus derechos, y brinde señales claras al mercado de políticas para que la inversión presupuestaria y los procesos de monitoreo y evaluación las releve; y

- el aporte de la sociedad civil y de los privados en el proceso de definición, implementación y rendición de cuentas de estas políticas, bajo la perspectiva de que la creación de valor público a través de los programas y políticas solo es exitosa si cuenta con estos actores en todo el proceso.

En este marco, recomendamos que el proceso de transversalización considere:

(1) EL ESTABLECIMIENTO DE UN MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA POR RESULTADOS

Este modelo deberá instalarse sobre la base del Plan Nacional de Juventudes 2006-2011 y a través de una alianza firme entre el CONAJU (Presidencia del Consejo de Ministros) y el Ministerio de Economía y Finanzas. Asimismo, deberá incluir el establecimiento de acuerdos de gestión entre el CONAJU (con respaldo del Ministerio de Economía y Finanzas) y los sectores sociales del Estado y las regiones. Estos acuerdos de gestión deben estar basados en los planes y presupuestos participativos hechos en cada región con participación de la sociedad civil y de los sectores sociales. Con ello se buscará condicionar la asignación presupuestaria sectorial y regional al logro de los indicadores que hayan servido para trazar el plan operativo anual que se desprenda del plan nacional mencionado.<sup>4</sup>

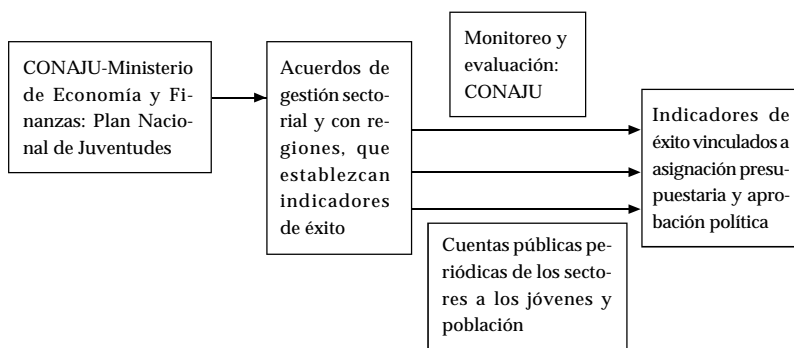
El sector y las regiones que firmen los acuerdos de gestión deberán rendir cuentas anuales a las juventudes organizadas y la sociedad civil en pleno. Para ello, el CONAJU como órgano rector deberá contar con un sistema de monitoreo y evaluación de políticas, que incluya la evaluación proveniente de los propios adolescentes y jóvenes a quienes van destinados los

---

<sup>4</sup> Un punto de partida debe ser que el Estado peruano ponga orden interno, de forma tal que todos los sectores y todos los niveles entiendan y reporten por juventudes los mismos segmentos etéreos: 15 a menores de 18, 18 a 23 y 24 a 29.

servicios. De acuerdo con los resultados de las evaluaciones sectoriales y regionales, el CONAJU visará o apoyará los pedidos de ampliación presupuestaria para estas regiones y sectores ante el Ministerio de Economía y Finanzas. En los casos necesarios, el CONAJU realizará intervenciones de asesoría técnica directa en los sectores y regiones que muestren menor éxito en la implementación de los acuerdos de gestión. Con este modelo se establecería un sistema de incentivos, intercambio y desarrollo técnico, así como de sanciones a la ineficiencia.

***Modelo de acuerdos de gestión para transversalizar políticas de juventudes en los sectores y en el ámbito de las regiones***



El modelo planteado exige que el CONAJU reúna las siguientes condiciones:

- (a) cuente con personal con altas calificaciones y experiencia en gestión de políticas públicas de lucha contra la pobreza, con énfasis en empleo, salud, educación, justicia y participación ciudadana;

- (b) establezca un sistema de monitoreo y evaluación de políticas públicas, que recoja y procese la información de los sectores del Estado involucrados directamente en la implementación de políticas de juventudes;
- (c) sea dirigido por una persona reconocida en el área, capaz de generar consensos políticos y técnico-programáticos, y de liderar la gestión intersectorial del modelo;
- (d) tenga un mecanismo de monitoreo de las rendiciones de cuentas públicas regionales y periódicas;
- (e) rinda cuentas públicas de los avances del modelo semestralmente a los sectores del Estado y a la sociedad civil;
- (f) transfiera recursos al Consejo de Participación de la Juventud, respetando su plena autonomía, y establezca mecanismos de control a través de auditorías externas; y
- (g) invierta en procesos de información pública sobre el modelo, estableciendo una alianza fuerte con los medios de comunicación, de modo que se puedan promover las experiencias exitosas.

**(2) EL FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL JOVEN, DE MODO QUE SE LOGRE ERIGIR EN EL ENTE RECTOR DEL CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS DE GESTIÓN**

La sociedad civil joven, constituida como movimiento social, deberá utilizar los resultados de las evaluaciones para hacer «abogacía» y lograr la efectiva sanción o incentivo a los sectores y regiones comprometidas en el tema. Consideramos que, sin este actor, los acuerdos de gestión pueden convertirse en un excelente ejercicio técnico, que se agota en cuanto lo decide la clase política o los técnicos.

La sostenibilidad de los procesos de transversalización de las políticas novedosas e integrales como las de juventudes se juegan su viabilidad en la sociedad civil que las promueve.

Lamentablemente, la debilidad de la sociedad civil de adolescentes y jóvenes, y la escasa inversión en su fortalecimiento pueden hacer inviable esta propuesta. Sin embargo, contamos con algunas instancias ya establecidas, que es necesario fortalecer:

- (a) el Consejo de Participación de las Juventudes (CPJ), que cuenta con reconocimiento legal como espacio representativo de la sociedad civil e interlocutor válido del Estado en materia de juventudes;
- (b) la sociedad civil especializada en el tema de juventudes, que crece y se vuelve cada vez más fértil, dado el crecimiento de las inversiones en el tema y la preocupación de las agencias de cooperación internacional en el mismo; y
- (c) el acuerdo social sobre la importancia de promover la participación de los y las jóvenes en los gobiernos locales como alcaldes o regidores,<sup>5</sup> y el debate que se viene instalando en los partidos políticos sobre la necesidad de superar las prácticas políticas manipuladoras y utilitarias, tan usuales para con las juventudes políticas.

Estos espacios deben ser fortalecidos e integrados a la necesidad de transversalizar las políticas, con el fin de dar el gran salto del discurso sobre políticas a las políticas efectivas, con valor para los y las jóvenes, y para los y las excluidas.

### **(3) FOCALIZAR, ADECUAR Y AGREGAR VALOR A LOS PROGRAMAS Y POLÍTICAS DE JUVENTUDES**

Las capacidades, necesidades y derechos de los y las adolescentes y jóvenes tienen concreción histórica diferenciada y

---

<sup>5</sup> El APRA, Unidad Nacional y Concertación Descentralista plantearon en sus programas de gobierno que un porcentaje importante de regidores municipales debían ser jóvenes.

dependen de sus grados de inclusión/exclusión social. Un error frecuente en el diseño de políticas y programas para esta población es justamente ignorar las diferencias. Este hecho lleva a que la inversión pública siga llegando a la media de adolescentes y jóvenes integrados socialmente, y que los excluidos, valga la redundancia, sigan siendo excluidos.

No diferenciar el tipo y cantidad de la inversión pública según grados de inclusión/exclusión social es equivalente a invisibilizar a los jóvenes excluidos.

Nuestro gráfico propone un proceso de inversión para el desarrollo progresivo, acumulativo. Este debe partir de asegurar las condiciones básicas de protección y desarrollo de habilidades para la participación y ejercicio de derechos de

## **PRINCIPIO**

### **básico de políticas**

***Tratar como diferentes a los diferentes.***

***Los excluidos implican mayor inversión de tiempo, recursos humanos y financieros***

EXCLUIDOS	Protección, habilitación básica, promoción del empoderamiento Subsidios directos con incentivos	Construir organizaciones
POBRES	Empoderamiento para la participación ciudadana Mejorar acceso a bienes públicos Subsidios cruzados con incentivos	Fortalecer y ampliar organizaciones
NO POBRES	Conciencia para la responsabilidad social, la solidaridad, el voluntariado Pago por servicios y bienes	Mejorar relaciones de confianza y crear redes.

parte de los y las adolescentes y jóvenes excluidos. De nada sirve ofrecer capacitación para el empleo a jóvenes que pasan hambre, no tienen documentación y viven en la calle, u ofrecerlo a jóvenes que no están en condiciones de entrar a un proceso sostenido de integración social. Para ellos y ellas son necesario generar programas que incluyan:

- (a) establecer una red de protección social familiar y comunitaria, que implique mentores o acompañantes;
- (b) subsidios directos con incentivos;<sup>6</sup>
- (c) oferta educativa adecuada;
- (d) acceso a servicios adecuados de salud;
- (e) apoyo para tener documentos de identidad y resolver problemas con la justicia; y
- (f) acceso a información sobre sus derechos.

Solo cuando los jóvenes que han sido víctimas de la exclusión social logran entrar en un proceso sostenido de integración social, que se mantiene por lo menos durante un año, es posible promoverlos a programas de mayor exigencia en términos de dedicación y energía, pues una de las habilidades sociales que la exclusión social impide desarrollar es la proyección de futuro: la esperanza. De allí que la mayor parte de programas de corto plazo que incluyen indicadores de éxito muy exigentes fracasan. Llegados a este punto es importante reiterar que la exclusión es acumulativa e histórica; no se puede superar con un pequeño y rápido programa social.

---

<sup>6</sup> Los programas PROGRESA y OPORTUNIDADES de México, así como el Bolsa Escuela de Brasil, tienen lecciones aprendidas en esta área y aportan valiosos conocimientos al debate sobre la filigrana de los programas de subsidios con incentivos.



En la lógica de integración social son deseables y necesarios programas de lucha contra la pobreza que estén dirigidos a los sectores que la sufren. Estos adolescentes y jóvenes, si bien viven con un grupo de necesidades insatisfechas, en general conocen sus derechos, aunque los ejerzan solo parcialmente, y han logrado desarrollar habilidades básicas para la vida. Para estas poblaciones, los programas de capacitación para el empleo, becas educativas, capacitación ciudadana, acceso a crédito y participación social son exitosos.

En segmentos menos pobres y no pobres, el voluntariado y la acción solidaria para con sus pares en exclusión resultan especialmente exitosos. Consideramos que el voluntariado en nuestro país debe ser institucionalizado como política pública, pues es un mecanismo sustantivo de fortalecimiento del capital humano, social y cultural. Hay muchas lecciones aprendidas en el área que indican que el voluntariado necesita un marco normativo que genere calidad en las acciones, reconocimiento a los esfuerzos y rendición de cuentas, de modo que se pueda promover una cultura de la solidaridad y la reciprocidad.

Finalmente, también en términos de focalización y construcción de valor público, se debe reiterar la importancia de la sociedad civil y del sector privado en el diseño e implementación de las políticas. Con este fin se pueden utilizar, por lo menos, tres mecanismos de gestión pública:

#### **PRIMER MECANISMO**

##### **LA COGESTIÓN O GESTIÓN COMPARTIDA ENTRE EL ESTADO Y LA COMUNIDAD**

Lo que implica:

- (1) Generalizar los centros locales de administración de salud (CLAS) e incluir la participación de las organizaciones de jóvenes. Los CLAS como esquema de cogestión han mostrado que tienen impacto en mejorar la equidad, eficiencia

y calidad de los servicios de salud. Sin embargo, solo logran éxito en relación con esta población si el sector salud genera las normas y regulaciones para que los servicios diferenciados para adolescentes se amplíen a los jóvenes y tengan una oferta adecuada. La oferta debe priorizar los temas de malnutrición; violencia doméstica, sexual y social; prevención del embarazo; promoción del autocuidado de la salud, y provisión de servicios de salud psicoafectiva, sexual y reproductiva.

- (2) Establecer municipios escolares en todas las escuelas públicas y privadas del Perú, con elecciones libres y democráticas, y con capacidad para participar en la defensa de los derechos de los estudiantes, la generación de propuestas para mejorar la educación y el desarrollo de iniciativas de participación estudiantil en la vida escolar y de su comunidad. Es necesario invertir en el desarrollo de redes regionales y nacionales de municipios escolares; esta inversión en capital social y construcción de ciudadanía puede hacer la gran diferencia para el desarrollo de liderazgos en nuestro país.
- (3) Implementar ordenanzas en los gobiernos locales y los sectores públicos en el ámbito local para que las organizaciones juveniles estén autorizadas a cogestionar bienes públicos, a fin de hacer uso de infraestructura existente y subutilizada. Esta podría ser cogestionada por los jóvenes para destinarla a locales de reunión y desarrollo de actividades. En los países que han aplicado estos acuerdos, la población se ha visto beneficiada con una amplia oferta de presentaciones teatrales, deportivas, culturales e, incluso, con debates políticos de parte de los jóvenes, y los mismos jóvenes se han favorecido, al aprender a organizarse, desarrollar lo que les gusta hacer e, incluso, generar recursos económicos de subsistencia.

## **SEGUNDO MECANISMO**

### **LA TERCERIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS HACIA INSTITUCIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL O ENTIDADES PRIVADAS PARA GENERAR CONDICIONES DE COMPETENCIA SOBRE LA BASE DE INDICADORES DE EQUIDAD, EFICIENCIA, CALIDAD Y EN FORMA DESCENTRALIZADA**

La mayor parte de programas exitosos en la lucha contra la pobreza muestran que la tercerización de estos programas en las organizaciones locales comprometidas con el desarrollo y conectoras de la cultura, el lenguaje y los procesos sociales tiene más éxito que la implementación de los programas a través de instancias externas. Sin embargo, en todos los casos, es necesaria la labor de regulación, vigilancia y monitoreo.

Los promotores juveniles y la estrategia de jóvenes educadores de pares han resultado medios exitosos en los programas de integración social de jóvenes. Por ello, es recomendable sugerir que sean parte sustantiva de estos programas, en especial los jóvenes que, habiendo sido beneficiarios, han logrado la integración social.

## **TERCER MECANISMO**

### **PLANES Y PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS, DESARROLLADOS CON PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES JUVENILES Y LOS JÓVENES COMO INDIVIDUOS**

Para esto es necesario que los gobiernos locales cumplan con la tarea de empadronar a las organizaciones de jóvenes y apoyar sus procesos de institucionalización.

La participación de los jóvenes supone invertir en el fortalecimiento de sus habilidades de participar, informándolos y empoderándolos para cumplir un rol activo en instalar su agenda en el aparato público local, regional y nacional. Cada gobierno regional y local del Perú debe crear, en su estructura de gobierno, una instancia de Juventudes, dotándola de recursos humanos y asignación presupuestaria que considere, entre

otras cosas, la inversión en el fortalecimiento de los Consejos de Participación de Juventudes, como órganos autónomos y representativos de la sociedad civil joven.

Hacer realidad las políticas para las Juventudes como uno de los pilares de la lucha contra la pobreza y la exclusión y como estrategia sustantiva para el desarrollo sostenible, implica que se supere la absurda tradición que indica que el tema juventudes es un tema menor. Las políticas de juventudes son políticas de Estado, que suponen y exigen diálogo interdisciplinario para el diseño y evaluación, gestión intersectorial y multi-sectorial. Todo ello, implica una alta complejidad conceptual y operativa, por lo que deben incluir, en su institucionalización, a técnicos altamente capacitados en el tema y gestores públicos con experiencia de trabajo con juventudes. Las juventudes políticas, las organizaciones juveniles y las organizaciones no gubernamentales deben permanecer vigilantes para que esto sea así y evitar que el CONAJU sea copado por cuota partidaria, con personas sin calificaciones y experiencia para el cumplimiento de la misión que la sociedad toda les encomienda.

## **Bibliografía**

ABDALA, Ernesto

2002 «Nuevas soluciones para un viejo problema: modelos de capacitación para el empleo de jóvenes. Aprendizajes en América Latina». En *La inclusión laboral de los jóvenes: entre la desesperanza y la construcción colectiva*. Montevideo: CINTERFOR-OIT.

ARAMBURU, Carlos E.

2005 «La juventud peruana, ¿divino tesoro?». En Palestra, portal de asuntos públicos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

BEALL, Jo y Laure-Helena

2005 «Social Exclusion Review». Paper DFID. Mayo de 2005.

BUVINIC, Mayra; Juan VALENZUELA; Temístocles MOLINA y Electra GONZÁLEZ

1992 «The Fortunes of Adolescent Mothers and their Children: The Transmission of Poverty in Santiago, Chile». *Population and Development Review*, vol. 18, n.º 2, Banco Interamericano de Desarrollo.

CASTAÑEDA, Tarsicio y Enrique ALDAZ-CARROLL

1999 *The Intergenerational Transmission of Poverty: Some Causes and Policy Implications*. Informe. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo..

CONSEJO NACIONAL DE LA JUVENTUD

2006 *Plan Nacional de Juventud*. Lima: CONAJU.

2004 *Juventud y Estado. Oferta de servicios públicos*. Lima: CONAJU.

CONSEJO NACIONAL DE DISCAPACITADOS-INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

2005 *Perfil socio demográfico de la población con discapacidad*. Lima: CONADIS-INEI.

CORTÁZAR VELARDE, Juan Carlos

1998 «Políticas sociales para la adolescencia y juventud en el Perú». *Socialismo y participación*, n.º 81, Lima, CEDEP.

LA ROSA, Liliana

2006 *Derechos sexuales y reproductivos de adolescentes en el Perú: ¿cuáles son, cómo se garantizan y cuál es la agenda para la acción*. Lima: IWHC, CONAJU, INNOVANDO.

SAAVEDRA, Jaime; y Juan CHACALTANA

2000 «Los jóvenes pobres y la capacitación en el Perú». En *Formación, pobreza y exclusión*. Montevideo: CINTERFOR.

SPINKS, Sarah

2000 «Adolescent Brains are Works in Progress». *Nature*, vol. 404, 9 de marzo.

2002 «The “First Years” Fallacy. Mozart, Mobiles, and the Myth of Critical Windows». [Recuperado de <<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/teenbrain/science>>].

SHONKOFF, Jack

2002 «Inside the teenager brain» Entrevista a Jack Shonkoff. [Recuperado de <<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/teenbrain/interviews/shonkoff.html>>].