

José Luis Vargas Dávila

Desarrollo social de la niñez y la adolescencia en el Perú

**Desigualdades, políticas
y gasto público**



tarea

José Luis Vargas Dávila

Desarrollo social de la niñez y la adolescencia en el Perú

**Desigualdades, políticas
y gasto público**

tarea

Este documento forma parte del programa “Niños, Niñas y Adolescentes como actores para una sociedad democrática, justa y sostenible”, apoyado por **International Bornesolidaritet** (Solidaridad Internacional Infantil) de Dinamarca.

Su elaboración estuvo a cargo de **José Luis Vargas Dávila**

Diseño y diagramación: Impresión Arte Perú S.A.C.

Fotografías: archivo Tarea

Esta publicación se culminó en febrero de 2025 en los talleres de:

Impresión Arte Perú S.A.C. Jr. General Orbegoso 249 - Breña

T: +51 999698361 - 998738077. E-mail: contacto@impresionarteperu.com

Primera edición: Lima, febrero 2025

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú 2025-01556

ISBN: 978-9972-235-97-9

© **Tarea Asociación de Publicaciones Educativas**

Parque Osores 161, Pueblo Libre. Lima 15084, Perú

Teléfono: (511) 4240997

Dirección electrónica: tarea@tarea.pe

Página web: www.tarea.org.pe

Se permite la copia o la transmisión de partes o de toda esta obra sin requerir permiso previo; basta con citar la fuente.

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de su autor y no representan necesariamente los puntos de vista de la editorial ni de las instituciones auspiciadoras.



Presentación



Con el objetivo de contribuir a aminorar las desigualdades que debilitan la ciudadanía social de niñas, niños y adolescentes en el Perú y sus determinantes, Solidaridad Internacional Infantil de Dinamarca apoyó la elaboración y publicación del estado del arte sobre “Desarrollo social de la niñez y la adolescencia en el Perú: desigualdades, políticas y gasto público”, sobre la base del enfoque de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Su situación de pobreza y el limitado ejercicio de sus derechos ubican a los niños, niñas y adolescentes entre los sectores más vulnerables de la sociedad peruana. Erradicar o reducir la desigualdad debe traducirse para ellas y ellos en mayores niveles de ciudadanía y en un auténtico ejercicio de sus derechos. Para que esto sea posible, urge acabar con el racismo y la discriminación, la desigualdad y la violencia de género, lo que demanda políticas públicas claras y un presupuesto capaz de financiarlas.

En esa línea, este documento presenta estadísticas sobre desigualdad, política fiscal y presupuesto público, vinculadas a los derechos de la niñez y la adolescencia. Esperamos que este trabajo aporte al debate sobre estos temas y que las instituciones y autoridades públicas, así como la cooperación internacional, cumplan el papel que les compete para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes en el Perú.

José Luis Carbajo Ruiz

Reducir la desigualdad es condición básica para lograr un mundo sin pobreza. La desigualdad se refiere a los ingresos, los derechos, las capacidades, la autonomía, el reconocimiento mutuo y la dignidad de las personas. En América Latina y el Caribe, las situaciones de pobreza e indigencia y la vulnerabilidad a ambas condiciones, así como la estructuración del mercado de trabajo y las posibilidades de acceso a un trabajo decente, están fuertemente marcadas por los determinantes de género, raza y etnia, y por determinados momentos del ciclo de vida, como la infancia, la juventud y la vejez. También son muy marcadas las desigualdades regionales en los países y entre las zonas rurales y urbanas. (CEPAL, 2016)

Contenido

Resumen ejecutivo	7
I. La desigualdad social de la niñez y la adolescencia en el Perú	7
II. Políticas públicas que promueven el desarrollo social de la niñez y la adolescencia en el Perú	11
III. El presupuesto público y el desarrollo social de la niñez y la adolescencia	14
Introducción	17
1. La desigualdad social de la niñez y la adolescencia en el Perú	21
1.1. La reducción de la desigualdad de los ingresos en el Perú se ha estancado y ha sido insuficiente para cerrar las brechas existentes	22
1.2. La situación del desarrollo social de la niñez y la adolescencia por ámbitos y ejes	24
1.2.1. Desigualdad en la prevalencia de la pobreza	24
Vulnerabilidad monetaria	26
Pobreza multidimensional	27
1.2.2. Desigualdad en los aprendizajes y las trayectorias educativas	30
1.2.3. Desigualdad en la prevalencia de la violencia	35
1.2.4. Desigualdad en sus oportunidades de participación	39
2. Políticas nacionales y multisectoriales que impulsan el desarrollo social de la niñez y la adolescencia en el Perú	47
2.1. Marco de referencia para el diseño y formulación de políticas públicas para el desarrollo social de la niñez y la adolescencia	48
2.2. Políticas nacionales multisectoriales que impulsan el desarrollo social de niñas, niños y adolescentes	50
2.2.1. Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030 (PNMNNA)	50
2.2.2. Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030	51
2.2.3. Aportes y desafíos de las políticas marco de promoción del desarrollo social de la niñez y la adolescencia	53
2.2.4. Agenda Nacional de la Niñez y la Adolescencia 2021-2026	56

2.3. Los enfoques que orientan las políticas públicas que promueven el desarrollo social de la niñez y la adolescencia	57
2.4. Notas sobre los efectos de las políticas públicas orientadas al desarrollo social de la niñez y la adolescencia	59
2.5. La construcción de un sistema nacional de protección de la niñez y la adolescencia: tarea pendiente	61
3. El presupuesto público y el desarrollo social de la niñez y la adolescencia	67
3.1. Caracterización del Sistema Nacional de Presupuesto Público	69
3.2. Los ingresos para financiar el gasto público en niñas, niños y adolescentes son limitados, insuficientes y precarios	71
3.3. La corrupción reduce los ingresos que el Estado puede destinar al desarrollo social de niñas, niños y adolescentes	73
3.4. El gasto público destinado a niñas, niños y adolescentes es insuficiente para garantizar su desarrollo social integral	76
4. Recomendaciones	83
Gestión del conocimiento	83
Incidencia	84
Referencias	85

Resumen ejecutivo



I. La desigualdad social de la niñez y la adolescencia en el Perú

1. La reducción de la desigualdad de los ingresos en el Perú se ha estancado y ha sido insuficiente para cerrar las brechas existentes. Del 2000 en adelante se observa que el coeficiente de Gini, el indicador más común a nivel internacional de medición del grado de desigualdad de un país, ha sido cada vez menor, con excepción del año 2020, por efecto de la pandemia de COVID-19. También se ha observado que la reducción de la desigualdad se desacelera durante los últimos años por las menores tasas de crecimiento del producto bruto interno (PBI). Las reducciones de la desigualdad más marcadas ocurren durante los años con mayores tasas de crecimiento económico y viceversa, lo que evidencia la importancia del crecimiento económico para reducir la desigualdad. A nivel regional, las tendencias en cada región muestran que en los últimos cinco años la reducción de la desigualdad se ha desacelerado; también, que algunos departamentos se están quedando cada vez más rezagados en la distribución del ingreso a medida que el crecimiento económico y la productividad en el país decaen. De ahí la importancia de promover empleos productivos para los hogares de menores ingresos. Así mismo, se concluye que las políticas sociales contribuyen a la reducción de la desigualdad, particularmente las transferencias monetarias públicas en la mayoría de las regiones y a escala nacional.
2. En el Perú, la pobreza monetaria se ha incrementado entre el 2019 y el 2023. En este último año, afectó al 29,0 % de la población del país (9 millones 780 mil personas), cifra mayor en 596 mil personas respecto al 2022 (9 millones 184 mil personas). En el área urbana (26,4 %) se incrementó en 2,3 puntos porcentuales, mientras en el área rural (39,8 %) disminuyó en 1,3 puntos porcentuales. En cuanto a la población en situación de pobreza extrema, en 2023 fue de 5,7 % y afectó a 1 millón 922 mil personas, un incremento de 249 mil personas respecto al año 2022 (1 millón 673

mil personas). Niños, niñas y adolescentes son particularmente vulnerables a la pobreza, que afecta sus oportunidades de desarrollo y la garantía del cumplimiento de sus derechos. En 2023, la pobreza atacó al 43,3 % de los menores de 6 años de edad, al 39,3 % de niñas y niños de 6 a 11 años y al 37,7 % de los adolescentes entre 12 y 17 años. Con relación al 2022 y al 2019, los incrementos fueron particularmente más elevados entre la población menor de 6 años y entre la población de niñas y niños de 6 a 11 años. Por área de residencia, los niveles de pobreza en 2023 alcanzaron sus picos más altos en el área rural para todos los grupos de edad. En las zonas rurales, el 52,9 % de los infantes menores de 6 años y el 50,2 % de los niños de 6 a 11 años se encuentran en situación de pobreza, siendo esta incidencia mayor en 13,2 y 14,0 puntos porcentuales, respectivamente, que en el área urbana. Según lengua materna, en 2023 el nivel de incidencia de la pobreza entre la población cuya lengua aprendida en su niñez fue una lengua originaria (quechua, aimara u otra lengua amazónica) alcanzó el 34,8 %, 7,7 porcentuales más que el nivel alcanzado por la población cuya lengua aprendida en su niñez fue el castellano (27,1 %). Aunque en ambos grupos poblacionales la pobreza aumentó desde el 2019, este aumento es mayor entre la población con lengua materna castellana.

3. La situación de los aprendizajes es crítica en todo el sistema educativo peruano, pero lo es más en secundaria que en primaria. Según la Evaluación de Logros de Aprendizaje de Estudiantes 2023 (ENLA 2023), en lectura, tanto en segundo como en cuarto de primaria, solo 3 de cada 10 estudiantes logran alcanzar el nivel satisfactorio de comprensión de textos. En matemática, solo 1 de cada 10 estudiantes de segundo grado y solo 2 de cuarto grado de primaria logran el nivel esperado de resolución de problemas. Mientras que en lectura el porcentaje de estudiantes en el nivel de logro satisfactorio se mantiene desde 2019, en matemática se observan importantes reducciones: 5,8 puntos porcentuales en segundo grado y 11,5 puntos porcentuales en cuarto grado. En secundaria, 1 de cada 10 estudiantes de segundo grado se ubica en el nivel de logro satisfactorio, tanto en lectura como en matemática y ciencias sociales. Los resultados de lectura muestran una moderada reducción con relación a los de 2022 y, en el caso de ciencias sociales, una significativa mejora (4,8 puntos porcentuales) respecto de los de 2018.
4. Con relación a las trayectorias educativas, se puede decir que, a pesar del incremento de los índices de transición, matrícula y asistencia neta a la educación secundaria y la reducción del atraso, repetición y deserción escolar, tanto en primaria como en secundaria, el país no ha logrado universalizar la culminación del ciclo de la educación básica regular, siendo las y los adolescentes de poblaciones indígenas, rurales y de mayor pobreza los que más se desvinculan de la secundaria sin completarla. Las trayectorias escolares previas de las y los adolescentes, fuertemente influenciadas por las condiciones socioeconómicas y culturales de sus familias, así como por las oportunidades educativas a las que tuvieron acceso

durante su primera y segunda infancia, influirán sobre su trayectoria a lo largo de la educación secundaria. En ellas influyen factores individuales, familiares y escolares. Estos contribuyen a explicar por qué el sistema educativo se muestra débil para reducir las desventajas de origen.

5. Tienen dificultades para seguir la trayectoria escolar esperada y concluir la secundaria de manera oportuna aquellas y aquellos adolescentes que acceden a servicios que no responden a sus demandas y necesidades diversas y los que emplean varias horas para llegar a colegios alejados de sus hogares; los que han perdido la motivación por estudiar, porque la educación secundaria ha dejado de ser relevante para acceder al mercado de trabajo, no se sienten acogidos y perciben poca pertinencia y sentido de pertenencia; las y los adolescentes con débiles aspiraciones por continuar estudios superiores, que provienen de hogares con situaciones de abuso y violencia de género, uno o ambos padres ausentes, bajas expectativas y compromiso con la educación, padres con bajo nivel educativo, y que estudian en secundarias con un clima escolar que no promueve relaciones positivas y de confianza entre maestros y estudiantes. Finalmente, la diversidad de situaciones de vida de las y los adolescentes, como el trabajo y el embarazo, inciden en la asistencia, repetencia, atraso y posterior deserción escolar del estudiante.
6. El entorno familiar es el principal escenario en el que tiene lugar la violencia hacia las niñas, niños y adolescentes; y sus agresores más frecuentes son las personas más cercanas, las responsables de su protección. La violencia contra la infancia y la adolescencia tiene efectos en cuatro áreas claves de resultados: salud física y mental, conductual, educativa y consecuencias sociales. De acuerdo con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), el ejercicio de la violencia contra niñas, niños y adolescentes habría disminuido en todas sus formas entre 2013 y 2019, pero, aun así, sus niveles siguen siendo altos. Los datos indican que se requiere la intervención del Estado para reducir la violencia ejercida contra niñas, niños y adolescentes y transformar los espacios en los que se desarrollan en lugares estimulantes, acogedores y amigables para ellas y ellos. La violencia se ve favorecida por un elevado nivel de tolerancia social (58,5 %). Porcentajes importantes de la población están de acuerdo o muy de acuerdo con que los únicos que tienen derecho a pegarle a un niño o niña son sus padres, de modo que los niños o niñas no deben ser separados de su hogar así sean maltratados. Con relación a las brechas, se puede decir que la prevalencia de la violencia infantil de tipo físico fue prácticamente igual en varones y en mujeres. Así mismo, fue similar en el área urbana y en el área rural. Y lo mismo ocurre en los grupos de 15-17 años y en los de 12-14 años.
7. La participación en políticas públicas trae varios beneficios para los jóvenes, la sociedad y las políticas mismas. Tiene un impacto duradero en las niñas, niños y adolescentes en lo que concierne a su comportamiento como ciudadanos responsables, sus competencias sociales y no cognitivas que pueden mejorar la empleabilidad, dar voz a grupos vulnerables y optimizar el diseño y calidad de las

políticas públicas. A pesar de estos argumentos, la participación y la existencia de diversas organizaciones de adolescentes y jóvenes que acogen temas públicos diversos a lo largo y ancho del país, se puede afirmar que la participación de los adolescentes y jóvenes en espacios de toma de decisiones sobre asuntos públicos en diferentes niveles del Estado es incipiente (OCDE, 2017; SENAJU, 2022). Para avanzar en esta dirección, desde el Estado se han promovido diversos espacios de participación: el Parlamento Joven, los Consejos Consultivos de Niñas, Niños y Adolescentes, el Congreso Nacional de Juventudes, el presupuesto participativo, los Consejos Regionales de la Juventud. Así mismo, espacios y estrategias que, desde el sector educación, fomentan la participación de niñas, niños y adolescentes, a través de la reforma curricular del 2016, los municipios escolares y la estrategia Somos Pares. Todas ellas requieren entornos institucionales que promuevan la convivencia y una cultura escolar que reconozca el saber y la cultura de niñas, niños y adolescentes, empleen acuerdos concertados de convivencia, apliquen sanciones justas y comprendidas por todos y todas, y cultiven relaciones más horizontales y democráticas.

8. Entre los obstáculos o desafíos que frenan el desarrollo de la participación de niñas, niños y adolescentes en el Perú se encuentran: a) el desprecio de los actores jóvenes por las instituciones y la política; b) la preferencia por espacios alejados de la política partidaria; c) la mejor consideración de las organizaciones que sigan la idea de la democracia de base; d) la consideración de que el Estado continúa siendo “adulto céntrico” en sus formas; e) la débil efectividad de los espacios de participación existentes para incidir en la toma de decisiones de las autoridades públicas en los tres niveles de gobierno; f) una insuficiente selección y rotación democrática de los jóvenes que representan a sus organizaciones en diversas actividades; g) escasos niveles de autonomía de sus organizaciones; h) el insuficiente fortalecimiento de capacidades para la participación; i) los escasos flujos de información para participar; j) un Estado que brinda escasos recursos al financiamiento de procesos y espacios de participación; y, k) la escasa voluntad política de las autoridades nacionales, regionales y locales para promover la participación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes.



II. Políticas públicas que promueven el desarrollo social de la niñez y la adolescencia en el Perú

1. Desde 2018, se generan nuevos arreglos institucionales para la creación de políticas públicas, sobre todo en el ámbito social. Estas deben alinearse a los propósitos de la modernización del Estado y a los resultados de procesos de planeamiento estratégico. La modernización debe entenderse como un proceso de mejora constante de las entidades públicas en su búsqueda de generar valor público. A este propósito contribuye el planeamiento estratégico. Este caracteriza la situación actual, comprende las necesidades y expectativas de mejora de bienestar y genera consensos sobre el futuro que las personas desean alcanzar en el territorio. Y se completa con la formalización de resultados y acciones para alcanzarlos, incluyendo la producción de bienes o servicios con metas claras de cantidad y calidad. Así mismo, promueve el alineamiento de las políticas públicas con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional y los objetivos de desarrollo nacional del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Con este marco, las políticas nacionales, implementadas por las entidades públicas de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), pueden ser políticas de Estado, políticas públicas que conforman la política general de gobierno y las políticas nacionales sectoriales o multisectoriales.
2. Las políticas públicas nacionales constituyen decisiones a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial en un período de tiempo. Definen objetivos, lineamientos, contenidos, estándares de cumplimiento y la provisión de servicios. Su diseño y evaluación son competencia exclusiva de los ministerios a su cargo. Se enmarcan en las políticas de Estado, la Política General de Gobierno y los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Pueden ser nacionales sectoriales, cuando son acotadas a una actividad económica y social específica, pública o privada, bajo el ámbito de competencia de un ministerio; o nacionales multisectoriales, cuando buscan atender un problema o necesidad que requiere la intervención articulada de más de un sector, bajo el ámbito de competencia de dos o más ministerios.
3. Tanto la Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030 (PNMNNA), del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, como la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030 (PNDIS), del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, formuladas sobre la base de las nuevas orientaciones del CEPLAN y sus experiencias previas, constituyen los marcos de política pública para el desarrollo social de la niñez y la adolescencia. En el primer caso, porque son las niñas, niños y adolescentes sus sujetos centrales de atención, y en el

segundo, porque ellas y ellos son los sujetos de atención directa de uno de sus objetivos. La PNMNNA 2030 aborda el limitado ejercicio de derechos de las niñas, niños y adolescentes, generado por: i) insuficientes condiciones para una vida saludable; ii) condiciones reducidas para el desarrollo de la autonomía de niñas, niños y adolescentes; iii) el desfavorable entorno familiar para su protección; iv) el limitado reconocimiento de su participación; v) las acotadas condiciones para su desarrollo, en condición de especial vulnerabilidad; y, vi) un deficiente sistema de gobernanza que no garantiza la protección integral de niñas, niños y adolescentes. Por su parte, la PNDIS 2030, sobre la base de un enfoque de pobreza multidimensional, se propone lograr la inclusión social de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores y reducir la pobreza a partir de la obtención de cinco resultados: i) mejorar el desarrollo infantil temprano; ii) mejorar el desarrollo físico, cognitivo y socioemocional de niñas, niños y adolescentes; iii) incrementar las capacidades para la inclusión económica de jóvenes y adultos; iv) mejorar la calidad de vida de las personas adultas mayores; y, v) optimizar las condiciones del entorno de la población.

4. Tanto la PNMNNA al 2030 como la PNDIS al 2030 muestran valiosos aportes al desarrollo social de niñas, niños y adolescentes: i) colocan a estos sujetos al centro de su quehacer; ii) asumen la integralidad como forma de abordar el desarrollo social; iii) adoptan horizontes temporales coincidentes con los de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; iv) le atribuyen un valor prioritario a la familia; v) fomentan la articulación intersectorial, intergubernamental e interinstitucional; vi) sus resultados serán producto de una acción intersectorial; vii) incluyen programas presupuestales e instrumentos que han demostrado capacidad de articulación de la protección social en el territorio; y, viii) cuentan con metodologías e instrumentos para el seguimiento y monitoreo de sus resultados. Estas potencialidades podrían aprovecharse mejor si tanto el MIMP como el MIDIS lograsen superar los siguientes desafíos: i) reposicionar los problemas públicos que los ocupan; ii) realizar esfuerzos de difusión, presentación y apropiación de sus contenidos y objetivos; iii) convertir sus políticas en normas, planes, programas, estrategias o actividades gestionadas multisectorialmente; iv) fortalecer los espacios, mecanismos e instrumentos de articulación intersectorial, intergubernamental e interinstitucional; y, v) desarrollar, fortalecer y ampliar esquemas de incentivos al cumplimiento de indicadores de gestión y de resultado.
5. Las políticas públicas nacionales que sirven como marco para el desarrollo social de la niñez y la adolescencia sí muestran una orientación prioritaria hacia el cumplimiento de los derechos humanos y coinciden en los enfoques de derecho, interculturalidad, género, ciclo de vida y enfoque territorial. En el país, derechos, género e interculturalidad son enfoques estrechamente vinculados. En las formulaciones de estos enfoques subyacen las condiciones para un alineamiento mayor de políticas públicas y de articulación intersectorial (con los sectores

justicia, mujer, cultura y desarrollo e inclusión social), que pueden potenciar el desarrollo social de niñas, niños y adolescentes.

6. El Perú carece de un sistema de protección de niñas y niños de alcance nacional, integrado por sus correspondientes marcos normativos, reglas establecidas, mandatos y roles claros y una gobernanza acorde con sus propósitos y resultados. Un sistema, además, que aporte al desarrollo del país desde sus políticas, programas e institucionalidad; que cumpla funciones de protección social, lucha contra la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión; y que brinde los medios necesarios para afrontar los riesgos a los que están expuestos los niños, niñas y adolescentes a lo largo de su ciclo de vida. Sin embargo, aun cuando esta carencia es manifiesta, existen en el país las condiciones, programas, capacidades y experiencias necesarios para avanzar hacia la constitución de este sistema, la configuración y gestión de una institucionalidad pública que le dé soporte y el desarrollo de herramientas de gestión en materia de protección social.





III. El presupuesto público y el desarrollo social de la niñez y la adolescencia

1. El Decreto Legislativo N.º 1440 explica que el presupuesto constituye el instrumento de gestión del Estado para el logro de resultados a favor de la población y el entorno, a través de la prestación de servicios y el logro de metas. Expresa los gastos que se han de atender durante el año fiscal y refleja los ingresos que financian dichos gastos. Además de obtener resultados con eficacia y eficiencia, su finalidad incluye mejorar la equidad. Comprende: a) los gastos que pueden contraer las entidades públicas durante el año fiscal; b) los ingresos que financian los gastos, que pueden ser de naturaleza tributaria, no tributaria o por operaciones de crédito; y, c) las metas de resultados y productos a alcanzar.
2. Los ingresos fiscales los recauda el Estado para financiar los gastos que demanda el cumplimiento de fines institucionales, el logro de resultados prioritarios o los objetivos estratégicos institucionales. Uno de ellos es el desarrollo social de la niñez y la adolescencia. Tales ingresos provienen de impuestos, tasas, contraprestaciones, regalías, contribuciones sociales, entre otras fuentes. En el Perú, proceden principalmente de la recaudación del Impuesto General a las Ventas y del Impuesto a la Renta. Ambos explican, aproximadamente, el 70 % del total de los ingresos fiscales. Pero estos ingresos son insuficientes para atender los derechos y el desarrollo social de los peruanos. Más aún cuando el Estado peruano se ve limitado de aprovechar el potencial de recaudación de mayores ingresos fiscales por la evasión y elusión fiscal, la informalidad y los gastos tributarios (exoneraciones). El sistema tributario sufre de deficiencias y carencias que se traducen en niveles limitados y precarios de recaudación. Esta situación se ha convertido en un problema estructural que mantendrá al Perú como un país incapaz de financiar adecuadamente los componentes del desarrollo social de la niñez y la adolescencia.
3. Adicionalmente, la corrupción provoca la pérdida de ingresos que se deben utilizar para financiar el gasto público en niñas, niños y adolescentes, reduciendo las oportunidades de desarrollo social a las que tienen derecho. Desde hace más de una década, la opinión pública ha identificado a la corrupción como uno de los principales problemas públicos. La mayoría de peruanos considera que esta afecta su vida cotidiana y su economía familiar, reduce sus oportunidades de conseguir empleo, y debilita su confianza en los políticos y en la calidad de los servicios públicos que recibe. Más de la mitad opina que la corrupción genera menor crecimiento económico y mayor pobreza y desigualdad. Además, disminuye la confianza de la ciudadanía en la institucionalidad del país, pues considera que esta no opera con justicia ni transparencia. No obstante todo lo anterior, la mayoría

de peruanos muestra una alta tolerancia o una tolerancia media a la corrupción. De manera convergente, la investigación ha corroborado que la corrupción puede mermar directa o indirectamente la eficacia de los programas públicos, la entrega de servicios básicos de calidad y la alineación de las decisiones políticas con una actitud íntegra y actuación eficiente del Estado. Así mismo, ha estimado que alrededor del 15 % de la ejecución presupuestaria se pierde por este concepto. En las obras e inversiones, así como en los sectores de transporte, educación y salud se concentran sus efectos negativos. También ha formulado explicaciones que niegan que la corrupción sea solo un problema de ética individual y sostienen que debe ubicársele en el sistema político-económico que le da soporte, más aún cuando este pierde su sentido principal: la igualdad, los derechos sociales, el trabajo y la vida digna. Sin este sentido manifiesto, los incentivos para luchar contra los delitos económicos, la corrupción política y la extorsión desaparecen.

4. El gasto público destinado al desarrollo social de niñas, niños y adolescentes (GPNNA) se ha incrementado, pero todavía es insuficiente para cerrar brechas y mostrar impactos significativos. Algunas tendencias que caracterizan a este tipo de gasto son: i) muestra una tendencia creciente y sostenida a lo largo del tiempo; ii) el nivel de ejecución presupuestal es mayor y creciente en los gobiernos regionales; iii) en el departamento de Lima se ejecuta la mayor proporción del GPNNA —alrededor del 20 % cada año—, debido a que una mayor proporción de niñas, niños y adolescentes del país vive en él y a que se le atribuye el gasto que realiza el nivel de gobierno nacional; iv) educación y salud son las funciones con mayor peso presupuestal en el GPNNA, y este financia la ejecución total o parcial de programas presupuestales vinculados al desarrollo social de la niñez y la adolescencia; v) los mayores desafíos se encuentran en el cumplimiento del gasto de capital: la demora en la ejecución de este tipo de gasto puede traducirse en obras paralizadas o que no se finalizan a tiempo y elevados costos de oportunidad para la población que deja de acceder a servicios públicos; y, vi) mientras la mayor proporción del GPNNA se destina a garantizar los derechos al pleno desarrollo y a la supervivencia, los derechos de protección y participación quedan desatendidos por este.

Palabras clave: Desigualdad, desarrollo social, políticas públicas, presupuesto público



Introducción



Este documento aborda la desigualdad social en el desarrollo de niñas, niños y adolescentes y las relaciones entre esta y las políticas públicas y el presupuesto público en el Perú. Es objeto de este trabajo la relación existente, explícita o implícitamente, entre la desigualdad social, la implementación de políticas públicas y el gasto público asignado a ellas. Tiene como objetivo aportar a la comprensión acerca de cómo se están implementando en el Perú políticas debidamente presupuestadas que tienen por finalidad reducir las brechas de desigualdad social, el cumplimiento de derechos, la inclusión o la equidad para niñas, niños y adolescentes entre los 6 y 17 años.

El marco conceptual que ha orientado su elaboración comprende el enfoque basado en los derechos de la niñez, que reconoce a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y actores sociales, especifica la responsabilidad del Estado como principal garante de sus derechos y establece que los sujetos de derechos pueden y deben exigir su cumplimiento, para lo cual el Estado debe disponer de los mecanismos apropiados. A partir de este enfoque, niños, niñas y adolescentes son considerados individuos independientes, con igual estatus legal y social que los demás integrantes de sus familias y comunidades; inician su vida en una condición de total dependencia de los adultos que los rodean; deben ser protegidos activamente por los gobiernos debido a que su acción o inacción los afectan de mayor manera que a cualquier otro grupo de la sociedad; su opinión debe ser incluida en los procesos políticos; deben tener una protección especial ante los cambios en la sociedad, sobre todo frente a aquellos que pueden afectar negativamente su desarrollo; necesitan desarrollarse saludablemente, y son fundamentales para el mejoramiento de la sociedad.

Los principios rectores que se han de considerar para garantizar el cumplimiento de sus derechos son la no discriminación o la igualdad, que hacen posible que no se diferencie a niños, niñas y adolescentes en el acceso a sus derechos por su raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, posición económica, impedimentos físicos, procedencia o cualquier otra condición de estos, sus padres o representantes legales. También se debe poner por delante el interés superior del niño, que obliga a los garantes del derecho a tomar decisiones que aseguren su mayor beneficio y que sus derechos sean considerados primordiales por sobre los intereses

de los otros miembros de la sociedad. Esto vale también para el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, que buscan generar todas las condiciones posibles para que todos los niños, niñas y adolescentes crezcan y se desarrollen integralmente en la mayor medida de su potencialidad, considerando sus formas de vida, edad y madurez. Finalmente, el principio de participación implica que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a expresar su opinión sobre cuestiones que afecten su vida social, económica, religiosa, cultural y política.

Otro elemento que compone el marco de referencia de este documento ha sido la desigualdad, concepto que ha servido para comprender la dinámica de la producción y reproducción de las brechas existentes entre diferentes grupos sociales y su ejercicio de derechos. Reducir estas brechas resulta un imperativo ético y político a la vez que económico, con una estrecha vinculación con el crecimiento económico y la garantía del ejercicio de la ciudadanía. Desde el punto de vista operativo, el documento adopta la idea de erradicar o reducir la desigualdad para conseguir mayores niveles de ciudadanía social, entendida esta como el acceso universal a un umbral de prestaciones e ingresos que garanticen el cumplimiento y ejercicio de derechos. Expresa la voluntad de una sociedad de vivir entre iguales y la existencia de una institucionalidad que asegure a todos las oportunidades de participar de los beneficios de la vida colectiva y en las decisiones que se toman respecto de cómo orientarla (CEPAL, 2006).

Un aspecto conceptual más que se ha tomado en cuenta para la elaboración de este documento es el de políticas públicas, en la perspectiva de que tanto el enfoque de derechos como la perspectiva de desigualdad sostienen que los derechos humanos son el referente y fin último de las políticas públicas y estas, a su vez, son el instrumento o medio más idóneo para su realización. Constituyen el marco de referencia que busca orientar las acciones de política necesarias para dar cumplimiento a los derechos de niños, niñas y adolescentes, sobre todo de quienes son víctimas de la discriminación, desigualdad y exclusión social. El horizonte de las políticas públicas debiera ser la creación de un contexto propicio para el desarrollo pleno de la niñez y la adolescencia, lo que implica remover los obstáculos que representan los derechos vulnerados. Se necesita que las políticas apunten directamente al cumplimiento de uno o más derechos, y que en todas las fases del proceso se contemple e incorpore la opinión de niños, niñas y adolescentes. La desigualdad puede ser percibida como resultado de políticas públicas ineficientes o de una débil capacidad estatal para ejecutarlas.

Finalmente, la política fiscal y el presupuesto público completan el marco conceptual de referencia de este documento. Ambos son herramientas que los Estados pueden utilizar para desempeñar un rol clave en la disminución de la pobreza y la desigualdad, a través de políticas públicas universales o que prioricen la atención de grupos específicos y sus derechos; la redistribución de los recursos a las personas, hogares y regiones pobres de un país y la provisión de servicios de calidad en educación, salud, seguridad alimentaria y otros servicios públicos que mejoran el desarrollo humano y las capacidades de niñas,

niños y adolescentes. Desde esta perspectiva, el gasto público debe ser comprendido como inversión en capacidades humanas y oportunidades productivas.

El objetivo de este documento es contribuir a comprender las desigualdades que debilitan la ciudadanía social de niñas, niños y adolescentes en el Perú y sus determinantes, así como las políticas públicas que en estos países se están implementando con la finalidad de fortalecerla y la dinámica del presupuesto público que las financia.

Con relación a la desigualdad, en tanto determina el incumplimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes vulnerables, interesan los ámbitos de la pobreza, la protección contra la violencia y el cuidado (ambiente seguro), la educación y la participación social; y los ejes de ingresos, género, etnia (cultura y lengua) y territorio. Pero, además de determinar si existen brechas de igualdad en estas dimensiones, también es necesario conocer acerca de las políticas públicas que abordan estas desigualdades, los marcos, enfoques y perspectivas que las impulsan, las dinámicas e interacciones que las generaron y los resultados que han alcanzado en la perspectiva del cumplimiento de derechos. Así mismo, se requiere saber si las políticas públicas reciben el soporte decisivo del presupuesto público y que el aparato burocrático del Estado tenga las capacidades para ejecutar los recursos desde la perspectiva trazada por las políticas.

Este documento ha sido elaborado sobre la base de la revisión de otros textos que abordan la relación existente entre desigualdad, políticas públicas y presupuesto público en el Perú, que se han producido en el país o en otros países. Algunos campos temáticos han sido trabajados con base en documentos más específicos o especializados. La unidad de análisis han sido las publicaciones disponibles producidas en el período 2013-2024. Se incluyeron trabajos del campo académico y especializado, informes y estudios elaborados por organismos internacionales y *think tanks* y estudios diagnósticos e informes elaborados por diversas áreas del Estado.

El documento está organizado en cuatro secciones. La primera trata de la situación de la desigualdad social de la niñez y la adolescencia en el Perú en los ámbitos y ejes seleccionados. Intenta abordar las brechas de equidad de género (hombre-mujer), pobreza (no pobre, pobre, pobre extremo), lengua materna (castellano-lengua indígena) y área (urbano-rural). La segunda está dedicada al tema de las políticas públicas que fomentan el desarrollo social de la niñez y la adolescencia. Se caracteriza brevemente el proceso político de formulación de políticas públicas y su conversión en un proceso tecnocrático asociado a mecanismos de planeamiento en el Estado. También presenta las políticas nacionales multisectoriales de desarrollo social de la niñez y la adolescencia y los enfoques que las sostienen, donde el enfoque de derechos es sustancial. La tercera sección aborda el tema del presupuesto público asignado al desarrollo social de la niñez y la adolescencia. Se inicia con una breve descripción del Sistema Nacional de Presupuesto Público, recoge la discusión sobre los ingresos que financian los gastos en la niñez y la adolescencia, aborda el tema de la corrupción como mecanismo que

merma los ingresos y recoge las tendencias que el Grupo Nacional de Seguimiento al Gasto Público en Niñas, Niños y Adolescentes ha ido acumulando desde el 2014 para caracterizar el Gasto Público en Niñas, Niños y Adolescentes. Finalmente, la cuarta y última sección está dedicada a la presentación de las recomendaciones para la acción que realizará Tarea en sus áreas de intervención.

En tanto la desigualdad es un factor que debilita la ciudadanía social de niñas, niños y adolescentes del Perú, se espera que este documento contribuya a que este problema, complejo por sus implicancias en el desarrollo integral y cumplimiento de derechos de este sector social, sea retomado por la investigación, dialogado con autoridades locales, regionales y nacionales, y se convierta en motivo para continuar la reflexión sobre las políticas en curso y sus impactos en el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes.

Finalmente, solo me queda agradecer a Solidaridad Internacional y a Tarea por haber tenido la generosidad de permitirme participar de este proyecto.

1.



La desigualdad social de la niñez y la adolescencia en el Perú

De acuerdo con Hopenhayn (2006) y CEPAL (2010), la desigualdad se define como la ausencia de condiciones similares de acceso y ejercicio de los derechos para las personas y grupos de personas en diferentes ámbitos como las oportunidades, capacidades, participación en las decisiones y las instituciones públicas o los medios materiales que requieren para su desarrollo. Su existencia y permanencia implica que el Estado no ha logrado garantizar que los derechos humanos se ejerzan sin ningún tipo de discriminación y alcance a todos y cada uno de los sujetos en su territorio.

La desigualdad es un rasgo de las sociedades de América Latina y el Caribe. Sintetiza estructuras económicas, sociales, de género y étnicas altamente segmentadas. Estas estructuras se reproducen intergeneracionalmente, a través de canales como el ingreso, la educación, el empleo, el origen étnico, el género o el área de residencia (CEPAL, 2016). A pesar de los avances registrados en las décadas recientes, en los países de la región persisten elevados niveles de desigualdad que debilitan su desarrollo, porque la desigualdad impide la erradicación de la pobreza, la inclusión, el ejercicio de los derechos y una gobernabilidad más democrática.

Niñas, niños y adolescentes son los más afectados por la desigualdad, principalmente aquellos que provienen de familias con menor nivel socioeconómico, de pueblos originarios y comunidades afrodescendientes, residen en el área rural o áreas urbanomarginales, son migrantes o muestran alguna situación de discapacidad. La situación es más grave para quienes comparten dos o más de estas características. Ellos se ven más afectados en la garantía de sus derechos.

Erradicar o reducir la desigualdad es conseguir mayores niveles de ciudadanía social, entendida esta como el acceso universal a un umbral de prestaciones e ingresos que aseguren la satisfacción de necesidades básicas. Expresa la voluntad de una sociedad de vivir entre iguales y la existencia de una institucionalidad inclusiva que asegura a todos las oportunidades de participar en los beneficios de la vida colectiva y en las decisiones que se toman respecto de cómo orientarla (CEPAL, 2016). Cuando esto no ocurre, la desigualdad puede ser percibida como resultado de políticas públicas ineficientes o de una débil capacidad estatal para ejecutarlas.

Las crisis (políticas, sanitarias, ambientales u otras) han acentuado las desigualdades persistentes, así como las diferencias en el acceso a servicios públicos entre minorías, y, al mismo tiempo, han frenado o interrumpido procesos de mejora en curso. Particularmente, la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 ha tenido efectos negativos sobre la reducción de la pobreza, el empleo formal, las trayectorias y resultados educativos y la salud integral de las personas. Los recursos destinados a reducir sus impactos sobre la vida y la sobrevivencia frenaron la ejecución de políticas públicas orientadas a incrementar la equidad social en los países de la región.

Con este marco, en esta primera sección se revisa la situación de la desigualdad en el Perú en cuatro dimensiones y sus efectos en niñas, niños y adolescentes: la pobreza, la educación, la situación de violencia y la participación, tratando de obtener una aproximación a ejes como los ingresos, el área de residencia y el género, principalmente.

1.1. La reducción de la desigualdad de los ingresos en el Perú se ha estancado y ha sido insuficiente para cerrar las brechas existentes

La desigualdad en el Perú se ha reducido. Del 2000 en adelante se observa que el coeficiente de Gini ha sido cada vez menor, con excepción del año 2020 por efecto de la pandemia de COVID-19. El crecimiento económico es un factor clave para la reducción de la desigualdad. Cuanto más se desaceleran las tasas de crecimiento del PBI, más se incrementa la desigualdad. Contrariamente, en los años con mayores tasas de crecimiento se registran las reducciones de la desigualdad más marcadas.

Dado que el coeficiente de Gini no resume con absoluta precisión la situación de desigualdad en el país, es necesario poner atención en otros tipos de análisis. ComexPeru (2023) refiere que el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) cuenta con dos variables para medir la desigualdad en el marco del Objetivo de Desarrollo Sostenible 10 (reducción de la desigualdad): el gasto real promedio per cápita mensual del 40 % más pobre de la población y el porcentaje de la población con un ingreso menor al 50 % de la mediana de los ingresos.

A partir de la revisión de ambas variables, ComexPerú (2023) sostiene que el aumento del gasto por persona del 40 % más pobre hasta antes de 2020 refleja una mejora efectiva en los recursos disponibles de este grupo; sin embargo, constata también una clara disparidad entre el ámbito urbano y el rural. Afirma, asimismo, que la proporción de personas con ingresos menores al 50 % de la mediana ha permanecido relativamente constante (1 de cada 4 personas), sin una gran diferencia entre los ámbitos geográficos. Esto podría deberse a que si bien una parte importante de personas con bajos ingresos ha visto que estos se han incrementado con el paso de los años, esto no ha generado grandes cambios en la posición relativa que poseen con respecto a los ingresos del resto de la población. Esta no es una constante a lo largo del país.

Finalmente, concluye que la desigualdad es un problema de política pública complejo y con muchas aristas (ComexPerú, 2023). De acuerdo con Mosqueira y Alessandro (2023), los problemas complejos comparten los siguientes atributos: en ellos las relaciones entre causa y efecto resultan difíciles de determinar, lo que impide su anticipación y modelización; presentan altos niveles de incertidumbre; combinan varios subconjuntos conectados de problemas superpuestos, que cruzan diferentes áreas de las políticas públicas y distintos niveles de gobierno; involucran a una gran cantidad de actores, generalmente con intereses contrapuestos; y los intentos para resolverlos suelen tener impactos en otras áreas de políticas y, por lo tanto, es difícil solucionarlos “de una vez y para siempre”.

L. Castillo (2020), en un artículo que explora las dinámicas de la desigualdad del ingreso en las regiones del Perú entre 2007 y 2017, tanto a nivel político como geográfico, concluye que el país ha experimentado una importante disminución de la desigualdad en ese período, pero no de manera sostenida. Distingue dos etapas: la primera, de 2007 a 2012, de una fuerte reducción de la desigualdad; y la segunda, de 2012 a 2017, en la que la reducción se desaceleró. Al examinar las tendencias dentro de cada región encontró que en los últimos cinco años la reducción de la desigualdad fue mucho menor. Así mismo, que la costa y Lima Metropolitana son las regiones con mejores ingresos y, al mismo tiempo, con mayor igualdad. Sus niveles de bienestar son mejores que en la sierra y la selva. También logró determinar que algunos departamentos del país se están quedando cada vez más rezagados en la distribución del ingreso a medida que el crecimiento económico y de la productividad en el Perú se está desacelerando.

El mismo autor pudo detectar la importancia de la fracción de adultos en los hogares y el crecimiento de los ingresos (ingresos laborales y transferencias privadas) para frenar la desigualdad. Todas las regiones se beneficiaron del aumento de la fracción de adultos y del incremento relativamente rápido de los ingresos privados en el extremo inferior de la distribución de los ingresos. Pero en el período 2012-2017, las contribuciones de los ingresos laborales se debilitaron y en algunas regiones incluso contribuyeron a aumentar la desigualdad. De ahí la importancia de promover empleos productivos para los hogares de menores ingresos. La reciente desaceleración de la reducción de la desigualdad podría frenarse con la creación de empleos productivos para las personas

más pobres. Castillo (2020) también encontró que las políticas sociales contribuyeron a la reducción de la desigualdad; particularmente, las transferencias monetarias públicas en la mayoría de las regiones y a nivel nacional. Esto implica una buena focalización de las políticas sociales y la priorización de departamentos más pobres y las regiones geográficas de sierra y selva.

Yamada et al. (2012) coinciden con los análisis previos al señalar que los altos niveles de crecimiento del PBI de la última década se han traducido en un incremento generalizado del ingreso y el consumo real en las familias, sobre todo en los hogares más pobres, lo que ha permitido reducir los niveles de pobreza y la desigualdad. Así mismo, están de acuerdo con Castillo (2020) cuando indican que las transferencias directas del Gobierno han contribuido con un 25 % en esta reducción de la desigualdad y han cumplido un importante papel en la expansión del ingreso entre los deciles más pobres. Por ello, el Programa Juntos muestra un potencial igualador incluso en un contexto de crecimiento de los ingresos de los más pobres.



1.2. La situación del desarrollo social de la niñez y la adolescencia por ámbitos y ejes

1.2.1. Desigualdad en la prevalencia de la pobreza

Recientemente, el INEI publicó el documento *Perú: evolución de la pobreza monetaria 2014-2023*, elaborado sobre la base de los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO). De acuerdo con este informe, en 2023 la pobreza monetaria afectó al 29,0 % de la población del país y aumentó en 1,5 puntos porcentuales respecto al año 2022 (27,5 %). La pobreza monetaria alcanzó a 9 millones 780 mil personas, cifra mayor en 596 mil personas respecto al 2022 (9 millones 184 mil personas). En el área urbana (26,4 %), se incrementó en 2,3 puntos porcentuales con relación al año anterior, mientras que en el área rural (39,8 %) disminuyó en 1,3 puntos porcentuales respecto al mismo año. Así mismo, en 2023 la población en situación de pobreza extrema fue de 5,7 %, afectó a 1 millón 922 mil personas y se incrementó en 249 mil personas respecto al año 2022 (1 millón 673 mil personas).

Perfil de la pobreza monetaria con énfasis en niños, niñas y adolescentes

Según el INEI (2024), niños, niñas y adolescentes son particularmente vulnerables a la pobreza, condición que, junto a otras, afecta sus oportunidades de desarrollo en el presente y en el futuro, incrementa el riesgo de que los acompañe a lo largo de su ciclo de vida y se convierta en un factor determinante de su propia transmisión intergeneracional.

En 2023, la pobreza afectó al 43,3 % de los menores de 6 años de edad, al 39,3 % de niñas y niños de 6 a 11 años y al 37,7 % de los adolescentes entre 12 y 17 años. Respecto al 2022, la incidencia de la pobreza en la población menor de 6 años se elevó en 2,6 puntos porcentuales, y en la población de niñas y niños de 6 a 11 años, en 2,1 puntos porcentuales. Comparado con el período prepandemia (2019), el incremento de la incidencia de la pobreza fue mayor entre los menores de 6 años en 12,3 puntos porcentuales, y en los niños de 6 a 11 años, en 10,8 puntos porcentuales.

Tabla 1. Pobreza monetaria por área de residencia y grupos de edad 2019, 2022 y 2023 (Porcentajes)

Área de residencia y grupos de edad	2019	2022	2023
Nacional	20,2	27,5	29,0
6 a 11	28,7	37,6	39,2
12 a 17	26,0	33,4	35,1
Urbana	14,6	24,1	26,4
6 a 11	21,0	33,8	36,2
12 a 17	19,1	29,8	32,3
Rural	40,8	41,1	39,8
6 a 11	50,5	51,0	50,2
12 a 17	45,1	44,9	44,4

Fuente: INEI. Encuesta Nacional de Hogares, 2014-2023.

Por área de residencia, los niveles de pobreza fueron mayores en el área rural que en el área urbana, para todos los grupos de edad. En el área rural, el 52,9 % de los infantes menores de 6 años y el 50,2 % de las niñas y los niños de 6 a 11 años se encuentran en situación de pobreza, esto es, 13,2 y 14,0 puntos porcentuales más que en el área urbana, respectivamente. En el año 2022, la incidencia de la pobreza en el área urbana aumentó de manera significativa (2,3 puntos porcentuales), con un incremento mayor en la población infantil de 0 a 5 años (3,9 puntos porcentuales), seguido de la población de adolescentes de 12 a 17 años (2,5 puntos porcentuales). En el área rural disminuyó la incidencia de pobreza en 1,3 puntos porcentuales. El grupo de edad con una de las mayores disminuciones fue la población menor de 6 años (2,8 puntos porcentuales). Respecto al 2019, la incidencia de la pobreza en el área urbana creció en 11,8 puntos porcentuales, siendo mayor en la población de 0 a 5 años, con 15,5 puntos porcentuales, y en los niños de 6 a 11 años, con un incremento de 15,2 puntos porcentuales. En el área rural, la incidencia de la pobreza disminuyó en 1,0 punto porcentual, pero no se reportan cambios significativos en los grupos de edad considerados en este estudio.

Según lengua materna, en 2023 el nivel de incidencia de la pobreza entre la población cuya lengua aprendida en su niñez fue una lengua originaria (quechua, aimara u otra lengua amazónica) alcanzó el 34,8 %, 7,7 puntos porcentuales más que el nivel alcanzado por la población cuya lengua aprendida en su niñez fue el castellano (27,1 %). En comparación con el 2022, la incidencia de la pobreza se incrementó en 1,3 puntos porcentuales en la población con lengua materna nativa y en 1,5 puntos porcentuales en la población con lengua materna castellano. Respecto al 2019, la incidencia de la pobreza aumentó en 9,5 puntos porcentuales en la población con lengua materna castellano y 4,3 puntos porcentuales en la población con lengua materna originaria.

Por área de residencia, en 2023, tanto en el área rural como en la urbana, la pobreza incidió mayormente en la población con lengua materna originaria, 39,7 % en el área rural y 31,2 % en el área urbana. Respecto al 2022, la incidencia de la pobreza en el área urbana se incrementó en 3,6 puntos porcentuales en los que tienen una lengua materna originaria y en 2,1 puntos porcentuales en la población cuya lengua materna es el castellano. En el área rural, la pobreza disminuyó en 1,5 puntos porcentuales en la población con lengua materna originaria y en 1,1 puntos porcentuales en la población con lengua materna castellano. Respecto al 2019, la incidencia de la pobreza en la población urbana con lengua materna originaria creció en 11,7 puntos porcentuales, similar al incremento de la pobreza entre la población con lengua materna castellano (11,6 puntos porcentuales). En tanto, en el área rural la incidencia de la pobreza en la población con lengua materna originaria disminuyó en 2,8 puntos porcentuales, mientras que en la población con lengua materna castellano no hubo una variación significativa.

En 2023, el 36,8 % de la población que se autoidentifica como afrodescendiente (negro/mulato/zambo) fue afectada por la pobreza. A este grupo le siguen el 33,6 % que se autoidentifica como nativo, el 27,6 % de origen blanco y el 24,5 % como mestizo. Respecto al 2022, la incidencia de la pobreza se incrementó en 2,0 puntos porcentuales entre la población que se autoidentifica como de origen blanco y en 1,6 puntos porcentuales entre los que autoidentifican como mestizos. En relación con el 2019, la incidencia de la pobreza se elevó en todos los grupos étnicos, incremento que fue mayor entre la población que se autoidentifica como mestiza, con 10,3 puntos porcentuales, seguido de la población de origen étnico blanco, con 8,8 puntos porcentuales, y de aquella de origen nativo, con 6,6 puntos porcentuales.

Vulnerabilidad monetaria

De acuerdo con el INEI (2024), en 2023, 31,4 % de la población total del país se encontraba en condición de vulnerabilidad monetaria; es decir, 10 millones 590 mil personas estaban en riesgo de caer en pobreza monetaria. Comparando estos resultados con los del año 2019, se observa que el nivel de vulnerabilidad monetaria disminuyó en 2,6 puntos porcentuales, que equivale a 338 mil personas vulnerables menos.

Por área de residencia, la vulnerabilidad monetaria afectó al 44,6 % de la población residente del área rural y al 28,2 % de la población del área urbana. Respecto al 2022, la vulnerabilidad monetaria disminuyó de manera significativa en el área urbana, en 1,3 puntos porcentuales; por el contrario, en el área rural se ha mantenido en el mismo nivel del año anterior (43,7 % de su población). Comparada con la de 2019, la vulnerabilidad monetaria disminuyó en el área urbana en 2,5 puntos porcentuales, mientras que en el área rural se contrajo significativamente en 1,6 puntos porcentuales.

La incidencia de vulnerabilidad monetaria varía por regiones naturales. En 2023, afectó al 42,0 % de la población de la selva, al 36,0 % de la sierra y al 26,6 % de la costa. Respecto al 2022, la vulnerabilidad disminuyó en la costa en 1,6 puntos porcentuales. En las demás regiones no se presentaron diferencias significativas. Respecto al 2019, la vulnerabilidad monetaria disminuye en 3,1 puntos porcentuales en la selva, 2,8 puntos porcentuales en la costa y 1,8 puntos porcentuales en la sierra.

En 2023, la vulnerabilidad monetaria alcanzó sus niveles más altos en la selva rural. En ella, el 51,0 % de la población es vulnerable monetariamente. Le siguen la costa rural con 45,0 %, la sierra rural con 42,5 % y la selva urbana con 37,3 %. Las menores incidencias de vulnerabilidad se observan en Lima Metropolitana y la provincia constitucional del Callao, costa urbana y sierra urbana con 24,6 %, 28,0 % y 31,1 %, respectivamente. Respecto al 2022, en la costa urbana se observa una disminución significativa de 2,5 puntos porcentuales. En los demás dominios geográficos no se observan diferencias significativas. En relación con el 2019, la costa rural disminuyó de manera significativa en 6,8 puntos porcentuales. Igualmente, en la selva urbana y en la sierra urbana se contrajo en 2,9 y 2,3 puntos porcentuales, respectivamente. En Lima Metropolitana y la provincia constitucional del Callao y la costa urbana, a su vez, la vulnerabilidad se redujo de manera altamente significativa: 2,6 y 2,1 puntos porcentuales, respectivamente. El resto de dominios no presentan diferencias significativas; se mantienen en el mismo nivel del año prepandemia.

Factores económicos, sociales, políticos e institucionales inciden en el incremento de la pobreza en el país. Entre estos factores se encuentran la caída del producto bruto interno (0,6 % en 2023), que refleja, a su vez, la reducción del crecimiento económico; la inflación, que revela la reducción de la capacidad adquisitiva de la población; la inestabilidad política y el debilitamiento de la gestión pública, que afecta la inversión (-5,6 %, en 2023) y, en consecuencia, el empleo adecuado de la fuerza laboral (la mayor parte de esta se encuentra en condiciones de subempleo o desempleo abierto).

Pobreza multidimensional

En 2023, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) publicaron el documento *Pobreza multidimensional en el Perú: una propuesta de medición para toda la población y para la niñez y la adolescencia*. La propuesta de medición que contiene la publicación responde a la definición de pobreza

que adoptó la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030. Esta se entiende como una “situación en la que las personas experimentan un conjunto de privaciones simultáneas en dimensiones básicas de su bienestar, las cuales limitan su capacidad real para llevar una vida digna, impiden el ejercicio de sus derechos y restringen su desarrollo humano”. Para esta definición, la pobreza monetaria solo aborda una de las dimensiones de la pobreza multidimensional y, en ese sentido, la información que ofrece es parcial. Por eso se requería una medición de pobreza multidimensional que identificase las privaciones múltiples y simultáneas que enfrenta la población.

La publicación, además de la propuesta de medición, presenta unas primeras estimaciones de los valores más significativos. Estas muestran que, en el Perú, la incidencia de la pobreza multidimensional a nivel nacional asciende a 34,1 %. Es mayor en el área rural (60,1 %) que en el área urbana (26,7 %). Esta mayor incidencia sobre el área rural ocurre ya sea que el análisis se realice sobre la población en general o específicamente sobre las niñas, niños y adolescentes. Así mismo, las estimaciones muestran que la forma o composición de la pobreza multidimensional es heterogénea entre áreas de residencia (urbana y rural) y dominios geográficos, ya que las dimensiones que contribuyen más a la pobreza no necesariamente son las mismas en una u otro. Adicionalmente, los resultados muestran que el Perú presenta altos niveles de pobreza multidimensional, superiores a los alcanzados por más de 30 países de ingreso bajo o medio (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y Fondo de Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF, 2023).

En el caso específico de las niñas, niños y adolescentes entre 5 y 17 años, la incidencia de la pobreza multidimensional es de 62 %. Las niñas, niños y adolescentes de entre 5 y 17 años que viven en el área rural se encuentran en una peor situación de pobreza multidimensional que aquellos que viven en el área urbana. Pero es necesario observar que no todas las carencias afectan igual a las niñas y niños en estas áreas. La privación en “agua” (30 %) y “materiales de vivienda” (20 %) contribuyen con un total del 50 % a la tasa de recuento ajustada de pobreza multidimensional a nivel nacional. En el área rural, el indicador “combustible para cocinar” contribuye en 19 %, mientras en el área urbana lo hace con 7 %. Por otro lado, la privación en “asistencia y rezago escolar” en el área urbana es de 14 %, mientras que en el área rural es de 6 %. El indicador “materiales de vivienda” contribuye con el 23 % en la costa urbana y sierra rural, pero solo con el 11 % en Lima Metropolitana. De manera similar, mientras que la contribución de la privación en “saneamiento” es del 20 % en la costa rural, alcanza el 13 % en la costa urbana (UNICEF-MIDIS, 2023).

Sobre estos antecedentes, se puede señalar que el estudio de la pobreza multidimensional ha avanzado en el país. En 2024, el documento del INEI Perú: *evolución de la pobreza monetaria 2014-2023* contiene una sección dedicada a este tema, elaborada sobre las siguientes premisas: i) la pobreza es un fenómeno multidimensional y multicausal; ii) medir la pobreza multidimensional es una prioridad establecida por el MIDIS (Decreto Supremo N.º 002-2023-MIDIS) en el marco de la implementación de la PNDIS al 2030

(ver segunda sección de este documento); y, iii) el proceso de medición debe responder a principios tales como pertinencia conceptual, especificidad, utilidad para la política pública, solvencia estadística, viabilidad y oportunidad.

En concordancia con lo expuesto, el documento del INEI presenta un tablero de control de ocho dimensiones básicas del bienestar y 29 indicadores que representan carencias de la población. Las dimensiones son: Salud, Educación, Vivienda y entorno, Servicios básicos, Energía, Empleo y previsión social, Seguridad y Conectividad. Los indicadores han sido construidos a partir de encuestas oficiales del país: Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES), Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), Encuesta Permanente de Empleo Nacional (EPEN) y Evaluación Muestral de Estudiantes (EM).

Tabla 2. Dimensiones e indicadores del tablero de control de pobreza multidimensional

DIMENSIÓN 1: SALUD	1. Población con carencia de atención médica
	2. Presión arterial alta en la población de 15 años a más edad
	3. Población con problemas de salud crónicos
	4. Prevalencia de anemia en niños de 6 a 35 meses de edad
	5. Prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años
	6. Población de 15 y más años de edad con obesidad
DIMENSIÓN 2: EDUCACIÓN	7. Tasa neta de inasistencia escolar de la población de 3 a 16 años de edad
	8. Carencia en logro educativo de la población de 17 años a más de edad
	9. Estudiantes de cuarto grado de primaria con nivel no satisfactorio en lectura
	10. Estudiantes de cuarto grado de primaria con nivel no satisfactorio en matemática
	11. Estudiantes de segundo grado de secundaria con nivel no satisfactorio en lectura
	12. Estudiantes de segundo grado de secundaria con nivel no satisfactorio en matemática
	13. Calificación negativa de la infraestructura del centro de educación básica al que asisten
	14. Calificación negativa del equipamiento del centro de educación básica al que asisten
DIMENSIÓN 3: VIVIENDA Y ENTORNO	15. Población en viviendas con hacinamiento
	16. Población en viviendas con el material de los pisos predominantemente de tierra
	17. Población urbana expuesta a algún tipo de desastre
DIMENSIÓN 4: SERVICIOS BÁSICOS	18. Población sin agua gestionada de manera segura
	19. Población sin alcantarillado ni otras formas de disposición sanitaria de excretas
	20. Población sin acceso o insatisfecha con el servicio de recolección domiciliaria de residuos sólidos

DIMENSIÓN 5: ENERGÍA	21. Población sin acceso a energía eléctrica mediante red pública o con acceso inadecuado 22. Población que utiliza combustibles sólidos contaminantes para cocinar
DIMENSIÓN 6: EMPLEO Y PREVISIÓN SOCIAL	23. Tasa de subempleo de la población de 14 a 60 años de edad 24. Población en desempleo abierto y oculto 25. Población en edad de trabajar no afiliada a un sistema de pensiones 26. Población ocupada con empleo informal
DIMENSIÓN 7: SEGURIDAD	27. Población urbana de 15 y más años de edad víctima de algún hecho delictivo 28. Violencia contra la mujer de 15 a 49 años de edad, ejercida por el esposo o compañero, en los últimos 12 meses
DIMENSIÓN 8: CONECTIVIDAD	29. Población de 6 y más años de edad que no hace uso de Internet

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2023). *Perú: medición de la pobreza multidimensional, dimensiones e indicadores*. (Revisión 2023).

El trabajo del INEI (2024) no ofrece una medida nacional de la pobreza multidimensional, ni por áreas de residencia, regiones naturales o dominios geográficos, ni por etapas del ciclo de vida. Brinda, sí, un análisis de cada uno de los indicadores seleccionados para el período 2014-2023, su comportamiento por área de residencia y un estudio de la variación de su valor desde el 2019.

La revisión de la situación de la pobreza en el país muestra que los recursos monetarios no están distribuidos de manera equitativa y que los más afectados son las niñas, niños y adolescentes, principalmente del área rural, de pueblos originarios y comunidades afrodescendientes. Ellas y ellos tienen menos condiciones para lograr mayores niveles de bienestar y desarrollar las capacidades que requerirían para generarlas.

1.2.2. Desigualdad en los aprendizajes y las trayectorias educativas

Vargas (2022) elaboró para el Consejo Nacional de Educación un documento de trabajo sobre los problemas críticos de la educación secundaria. Sobre la base de una amplia revisión bibliográfica, el autor determinó que el gran problema de este nivel es su creciente desigualdad.

En uno de los aspectos de la dimensión del desarrollo personal y la preparación para la vida de las y los adolescentes, la desigualdad se refleja en los aprendizajes. Se puede decir que la situación de los aprendizajes es crítica en todo el sistema educativo peruano, pero lo es más en secundaria que en primaria. La Evaluación de Logros de Aprendizaje de Estudiantes 2023 (ENLA 2023) pone en evidencia esta situación.

En lectura, tanto en segundo como en cuarto de primaria, tres de cada 10 estudiantes se encuentran en el nivel de aprendizaje satisfactorio (han alcanzado el nivel esperado de competencia en comprensión de textos). Este nivel se ha sostenido desde antes de la pandemia por COVID-19 hasta el 2023.¹ La situación es más crítica en matemática. Mientras en segundo grado uno de cada 10 estudiantes logra el nivel esperado (de la competencia de resolución de problemas matemáticos), en cuarto grado de primaria lo hace dos de cada 10 estudiantes. En esta área se observan importantes reducciones en el nivel de logro satisfactorio entre la etapa prepandemia y la actualidad, de 5,8 puntos porcentuales en segundo grado, y de 11,5 puntos porcentuales en cuarto grado.

En secundaria, de acuerdo con la ENLA 2023, uno de cada 10 estudiantes de segundo grado se ubica en el nivel de logro satisfactorio, tanto en lectura como en matemática y ciencias sociales. Los resultados de lectura muestran una moderada reducción en relación con los resultados del 2022 y, en el caso de ciencias sociales, una significativa mejora respecto de los resultados de 2018 (4,8 puntos porcentuales).

Tabla 3. Porcentaje de estudiantes con nivel satisfactorio en lectura, matemática y ciencias sociales por año, según grado evaluado

	2.º de primaria		4.º de primaria		2.º de secundaria		
	Lectura	Matemática	Lectura	Matemática	Lectura	Matemática	Ciencias sociales
Año 2023	36,6	11,2	33,0	22,5	18,4	11,3	16,9
Año 2022	37,6	11,8	30,0	23,3	20,0	13,3	
Año 2019	37,6	17,0	34,5	34,0			
Año 2018							12,1

Fuente: Ministerio de Educación. ENLA 2023. Resultados de aprendizaje.

Nota. Por razones técnicas de comparabilidad, el reporte de la ENLA 2023 solo permite contrastar los resultados de lectura y matemática 2022-2023 y los de ciencias sociales 2018 y 2023.

Vargas (2022) concluye que la mayoría de los estudiantes de secundaria no logra desarrollar los aprendizajes del currículo nacional. Solo adquieren un nivel básico en matemáticas, comprensión de textos, ciencias sociales y ciencia y tecnología; y otro grupo, ni siquiera logra este nivel.

¹ Es necesario recordar que el Ministerio de Educación dispuso la suspensión de las evaluaciones nacionales correspondientes al 2020 y realizó el Estudio de Evaluación Virtual de Aprendizajes (EVA 2021). Se considera que los resultados de este estudio, por las características de la muestra y la modalidad de evaluación, no son comparables con los resultados de las evaluaciones nacionales 2019, 2022 y 2023.

Tabla 4. Brechas de género, gestión y área, del año 2023, en lectura y matemática, según grado evaluado

Lectura

Grado evaluado	Nacional	Sexo		Gestión		Área	
		Hombre	Mujer	Pública	Privada	Urbana	Rural
2.º grado - Primaria	36,6	34,0	39,1	32,9	45,1	39,1	22,9
4.º grado - Primaria	33,0	31,9	34,3	29,2	42,8	36,8	13,9
2.º grado - Secundaria	18,4	17,3	19,6	14,4	29,9	20,9	7,0

Matemática

Grado evaluado	Nacional	Sexo		Gestión		Área	
		Hombre	Mujer	Pública	Privada	Urbana	Rural
2.º grado - Primaria	11,2	14,0	8,4	10,7	12,2	11,9	7,2
4.º grado - Primaria	22,5	25,4	19,4	21,7	24,3	24,2	13,7
2.º grado - Secundaria	11,3	14,1	8,5	8,8	18,4	12,9	4,1

Fuente: Ministerio de Educación. ENLA 2023. Resultados de aprendizaje.

Por brechas, la ENLA 2023 muestra que el porcentaje de estudiantes mujeres con nivel satisfactorio es mayor que el de los varones en lectura, y el porcentaje de estudiantes varones es mayor que el de las mujeres en matemática, tanto en primaria como en secundaria, en los tres grados evaluados. Tendencia similar se observó en evaluaciones previas al 2019 del nivel secundario. En ellas se apreció, además, que las mujeres obtenían un porcentaje mayor que sus pares varones en ciencias sociales, pero los varones un porcentaje mayor en ciencias naturales. Una de las explicaciones de estos resultados es que los docentes atribuyen a las mujeres una mayor capacidad para aprender las competencias de las áreas relacionadas a las letras y a los varones una mayor capacidad para aprender las competencias de las ciencias (Vargas, 2022).

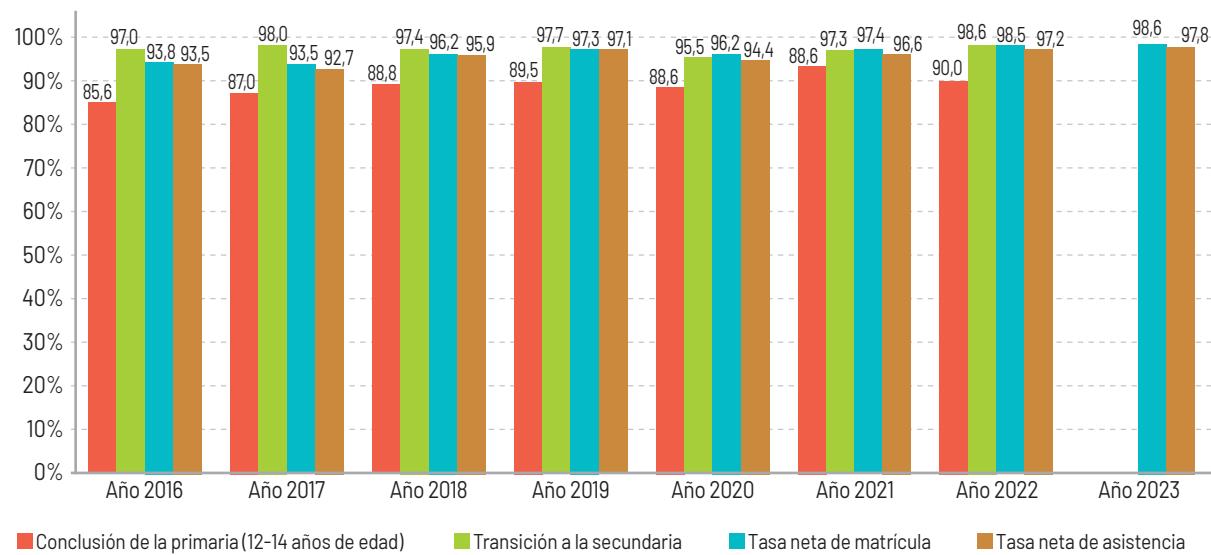
Adicionalmente, se observa que el porcentaje de estudiantes con nivel satisfactorio en instituciones de gestión privada es mayor que el porcentaje de estudiantes de instituciones educativas de gestión pública en las dos áreas evaluadas y en los tres grados calificados. Las brechas son mayores en lectura que en matemática. Esta tendencia es similar a evaluaciones previas a las de 2019 (Vargas, 2022).

Estudios de evaluación internacional (por ejemplo, ERCE o PISA) también han resaltado los bajos niveles de aprendizaje que alcanzan los estudiantes peruanos, así como los esfuerzos que realiza el país por avanzar en ellos. Particularmente, la evaluación PISA 2019 indicó que la educación secundaria no brinda a más de la mitad de adolescentes

de 15 años "... los conocimientos y habilidades para aplicar lo que han aprendido en situaciones similares a las que encontrarán en el mundo real". Los resultados de PISA 2022 revelaron una disminución significativa en el puntaje obtenido por los estudiantes peruanos en matemática, pero sus resultados en lectura y ciencias se mantuvieron estables respecto a 2018. La conclusión de este estudio es que el país muestra desafíos pendientes en el desarrollo de las competencias de sus estudiantes (Vargas, 2022). Adicionalmente, PISA 2022 evaluó por primera vez la competencia "pensamiento creativo". Esta evaluación demostró que el 53,1 % de los estudiantes peruanos no alcanzan el nivel de base para el desarrollo de esta competencia. En cuanto a brechas, no se observaron diferencias significativas entre hombres y mujeres, pero sí a favor de los estudiantes con un mayor nivel socioeconómico, de escuelas privadas y de área urbana. Así mismo, el Estudio Internacional de Cívica y Ciudadanía 2016 reportó que la mayoría de estudiantes de secundarias públicas, repitentes y con lengua materna indígena no estaban adquiriendo los aprendizajes necesarios para formarse como ciudadanos en un sistema político democrático (Vargas, 2022).

Otro de los aspectos de la dimensión del desarrollo personal y la preparación para la vida de las y los adolescentes en el que se refleja la desigualdad es la trayectoria escolar. De acuerdo con la información oficial del Ministerio de Educación, en el nivel primaria los índices de matrícula neta, asistencia neta y transición a la secundaria muestran una cifra elevada, por encima del 95 %. Se tendrían que hacer esfuerzos para lograr un mayor índice de conclusión del nivel, que se encuentra alrededor del 90 %. Del mismo modo, se han reducido los índices de retiro (0,2 en 2021), repetición (0,1 en 2022) y atraso escolar (1,6 en 2023).

Gráfico 1. Conclusión de la primaria, transición a la secundaria, tasa neta de matrícula y tasa neta de asistencia, 2016-2023



Fuente: Minedu. Escale. Indicadores educativos 2016-2023.

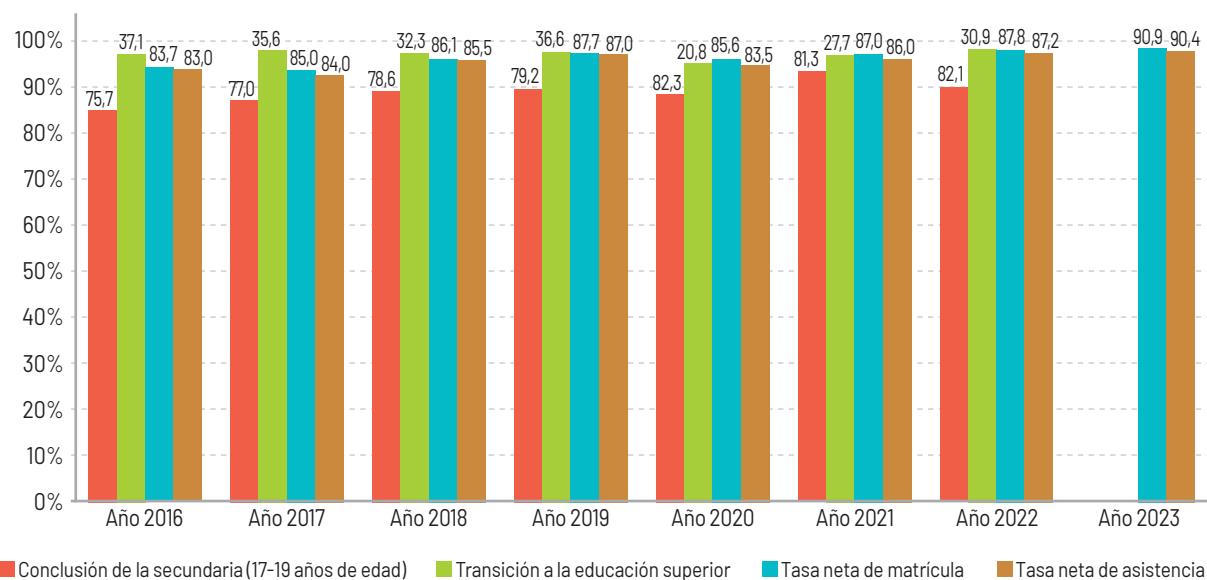
Nota. Solo se muestran los índices para los años en que la información está disponible o actualizada.

De manera similar, en secundaria, los índices de matrícula y asistencia neta y conclusión se incrementaron desde 2016. El mayor déficit se observa en la transición a la educación superior (30,9 % en 2022), el cual muestra una reducción de 6,2 puntos porcentuales desde el 2016. Igualmente, en este nivel se observa que los índices de atraso escolar, repetición y retiro han disminuido.

Vargas (2022) sostiene que, a pesar de estos avances, el sistema educativo no ha logrado universalizar la culminación de la educación secundaria, siendo las y los adolescentes de poblaciones indígenas, rurales y de mayor pobreza quienes se desvinculan del sistema educativo sin culminar el nivel secundario. El sistema educativo se ve desafiado por trayectorias escolares diversas y diferentes a la trayectoria escolar que este ha definido. Las trayectorias escolares reales de una proporción menor pero significativa de estudiantes se ven influenciadas por demandas y condiciones socioeconómicas y culturales, el ingreso tardío a la secundaria, las inasistencias, la repetición de grado y el atraso escolar, el abandono temporal de la escuela y el bajo rendimiento académico.

Afirma también el autor que las trayectorias reales diversas se van construyendo progresiva y acumulativamente desde el inicio de la vida escolar del estudiante, lo que refleja la incapacidad del sistema educativo para brindar estrategias pedagógicas que respondan a la diversidad de demandas educativas específicas, especialmente de aquellos adolescentes más propensos a desarrollar trayectorias escolares diversas a las esperadas por el sistema educativo.

Gráfico 2. Conclusión de la secundaria, transición a la secundaria, tasa neta de matrícula y tasa neta de asistencia, 2016-2023



■ Conclusión de la secundaria (17-19 años de edad) ■ Transición a la educación superior ■ Tasa neta de matrícula ■ Tasa neta de asistencia

Fuente: Minedu. Escale. Indicadores educativos 2016-2023.

Nota. Solo se muestran los índices para los años en que existe la información.

Las trayectorias escolares previas de las y los adolescentes se encuentran fuertemente influenciadas por las condiciones socioeconómicas y culturales de sus familias, las oportunidades educativas a las que tuvieron acceso durante su infancia y factores individuales, familiares y escolares que explican por qué el sistema educativo se muestra débil para disminuir las desventajas de origen. De acuerdo con ello, tienen menor probabilidad de realizar la trayectoria escolar esperada las y los adolescentes que trabajan, los que acceden a servicios que no responden a sus demandas y necesidades diversas y los que emplean varias horas para llegar a escuelas alejadas de sus hogares. Igualmente, quienes han perdido la motivación por estudiar, porque la educación secundaria ha dejado de ser un medio para una inserción satisfactoria en el mercado de trabajo, brinda poca acogida a su cultura adolescente, ofrece contenidos poco relevantes para sus vidas, sus docentes muestran bajas expectativas respecto a su rendimiento y utilizan estrategias didácticas diferentes de las que usan sus estudiantes para aprender en contextos extraescolares. Así mismo, quienes tienen débiles aspiraciones por continuar estudios superiores provienen de hogares con situaciones de abuso y violencia de género, uno o ambos padres ausentes, bajas expectativas y compromiso con la educación, padres con bajo nivel educativo, asisten a secundarias con un clima escolar que no promueve relaciones positivas y de confianza entre maestros y estudiantes (Vargas, 2022).

Finalmente, la diversidad de situaciones de vida de las y los adolescentes, como el trabajo y el embarazo adolescente, inciden en la asistencia, repitencia, atraso y posterior deserción escolar del estudiante. Ambas condiciones limitan en mayor medida su posibilidad de culminar la secundaria, porque pueden conducirles a interrumpir temporal o permanentemente su escolarización, empeorar su rendimiento académico, repetir el grado, no completar sus estudios o prolongar su trayectoria escolar.

1.2.3. Desigualdad en la prevalencia de la violencia

La violencia contra niñas, niños y adolescentes se presenta principalmente en la familia, la escuela y la comunidad. Pero la violencia familiar es la más extendida, grave y frecuente (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2016). En este sentido, el MIMP (2012) indica que las estadísticas muestran que el entorno familiar es el escenario principal en el que se desarrolla la violencia hacia las niñas, niños y adolescentes, y que las personas más cercanas y los principales responsables de su protección son sus agresores más frecuentes.

Fry et al. (2021) encontraron evidencia sobre los efectos de la violencia en niñas, niños y adolescentes en cuatro áreas claves de resultados: salud física y mental, conductual, educativa y consecuencias sociales. En la primera, estos efectos incluyen un bajo nivel de autoeficacia, alteraciones psicológicas (miedo y soledad), ideas o intentos suicidas, daño autoinfligido, falta de sueño adecuado, impactos en la calidad general de la salud física (por ejemplo, baja calidad de salud oral) y trastornos neurobiológicos.

En la segunda, uso de sustancias (drogas y alcohol), inicio temprano del tabaquismo y conductas agresivas. En la tercera, resultados de aprendizaje deficientes, mayores dificultades cognitivas, abandono escolar y clima de miedo generalizado en las escuelas. En la última área clave, impactos negativos en las relaciones actuales y futuras de las niñas y los niños con sus iguales, con sus cuidadores o con otros miembros de sus comunidades, mayor riesgo de réplica de las conductas violentas, impacto en las actitudes y creencias de las niñas y los niños con respecto a la violencia, que incrementan el riesgo de perpetuar las normas sociales negativas, la migración y los desplazamientos forzados de la niñez.

De acuerdo con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (202), la prevalencia de la violencia contra niñas, niños y adolescentes habría disminuido en todas sus formas entre el 2013 y el 2019. La violencia familiar (psicológica o física) ejercida contra niñas y niños de 9 a 11 años y adolescentes de 12 a 17 años de edad se redujo de 81,5 % en 2013 a 66,2 % en 2019, y de 83,7 % en 2013 a 68,5 % en 2019, respectivamente. A pesar de la reducción de su prevalencia en el tiempo, sus niveles siguen siendo altos en niñas, niños y adolescentes. En 2019, el 49,9 % de varones y el 50,1 % de mujeres sufrieron violencia familiar. Además, al 2019 la prevalencia de violencia sexual en adolescentes de 12 a 17 años de edad se redujo en 14,1 puntos porcentuales, de 45,9 % a 31,8 %. Sin embargo, para el 2019, el 57,9 % de mujeres adolescentes fueron víctimas de violencia sexual, así como el 42,1 % de adolescentes varones. Igualmente, se observa una disminución de 15,3 puntos porcentuales en la violencia (psicológica o física) ejercida en el entorno escolar de niñas y niños de 9 a 11 años de edad, que pasó de 81,5 % en 2013 a 66,2 % en 2019. En el caso de las y los adolescentes de 12 a 17 años de edad, se evidenció en el 2013 una disminución de 15,2 puntos porcentuales (de 83,7 % a 68,5 %).

Los datos reseñados y otros que se presentarán a continuación, por su magnitud, indican que aún se requiere la intervención del Estado para reducir la violencia ejercida contra niñas, niños y adolescentes y transformar los lugares en los que se desarrollan en espacios estimulantes, acogedores y amigables para ellas y ellos.

Según los resultados de la encuesta ENARES 2019, el 68,9 % de la población de 9 a 11 años de edad sufrió violencia psicológica y/o física en el hogar alguna vez en su vida. Por tipo de violencia, el 38,6 % de este grupo etario fue víctima de violencia física y psicológica a la vez, el 16,3 % exclusivamente de violencia psicológica, y el 14,0 % solo de violencia física. En los últimos 12 meses, el 38,7 % de los niños de 9 a 11 años fueron víctimas de violencia psicológica y/o física en el hogar.

El 66,2 % de la población de 9 a 11 años de edad sufrió violencia psicológica y/o física en el entorno escolar alguna vez en su vida. El 37,2 % fue víctima solo de violencia psicológica; el 26,7 %, de violencia física y psicológica; y el 2,3 %, solo de violencia física. En los últimos 12 meses, el 47,4 % de los niños de 9 a 11 años fueron víctimas de violencia física y psicológica en el entorno escolar. Solo el 48,9 % de la población de 9 a

11 años buscó ayuda. De este porcentaje, el 97,4 % recibió algún tipo de ayuda (llamada de atención al agresor, consejería al agredido, consuelo, conversación con los padres, etcétera).

Vargas (2022), citando a GRADE (2010) y al Ministerio de Educación (Minedu) (2019), refiere que la violencia en las escuelas, alentada por la tolerancia social, tiene efectos negativos sobre los aprendizajes de las y los adolescentes, su trayectoria escolar, su bienestar socioemocional y su formación ciudadana. También incide en el desarrollo de comportamientos depresivos y autodestructivos, como el abuso de drogas o el suicidio, e influye en las expectativas de continuar estudiando después de la secundaria.

El 78,0 % de la población de 12 a 17 años de edad fue víctima de violencia psicológica y/o física en el hogar alguna vez en su vida. Por tipo de violencia, el 47,2 % fue víctima de violencia física y psicológica, el 16,0 % sufrió violencia psicológica, y el 14,7 % violencia física. Así mismo, se observó que, en los últimos 12 meses, el 40,5 % de la población de 12 a 17 años de edad sufrió violencia psicológica y/o física en el hogar. Además, el INEI (2019) informó que el 68,5 % de la población de 12 a 17 años de edad sufrió violencia psicológica y física en el entorno escolar. El 41,0 % fue víctima solo de violencia psicológica; el 24,6 %, de violencia física y psicológica, y el 2,9 %, solo de violencia física. En los últimos 12 meses, el 44,7 % de este componente poblacional fue víctima de violencia física y psicológica en el entorno escolar. Solo el 44,4 % buscó ayuda y, de este porcentaje, el 97 % la recibió (llamada de atención al agresor, consejería al agredido, consuelo o conversación con los padres).

En el año 2019, el índice de tolerancia social hacia la violencia contra niñas, niños y adolescentes fue de 58,5 %. El 46,1 % está de acuerdo o muy de acuerdo en que los únicos que tienen derecho a pegarle a un niño o niña son sus padres; el 34,5 % está de acuerdo o muy de acuerdo en que los niños o niñas a los cuales no se les pega se vuelven malcriados y ociosos; el 27,9 % está de acuerdo o muy de acuerdo en que los niños o niñas no deben ser separados de su hogar así sean maltratados. Estas son creencias que inciden en la elevada prevalencia de la violencia contra niños, niñas y adolescentes y convierten a los espacios más significativos en su desarrollo en espacios inseguros y amenazantes.

Para visualizar las brechas en materia de violencia se utilizará la Encuesta Nacional de Relaciones Sociales (ENARES) 2013 y 2015 (INEI, 2016a) y la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) 2015 (INEI, 2016b). Según el INEI (2016a), la prevalencia de la violencia infantil de tipo físico en ambos años fue prácticamente igual en varones (69,8 %) que en mujeres (67,9 %). Así mismo, la prevalencia de este tipo de violencia en ambos años fue similar en el área urbana (68,6 %) y en la rural (69,5 %). También fue similar en los grupos de 15-17 años (69,5 %) y en los de 12-14 años (68,0 %). Resultados parecidos se observaron para la violencia de tipo psicológico.

El mismo INEI (2016b) también reporta una elevada prevalencia de la violencia. Entre 2010 y 2015, el 66,7 % de las mujeres de 15 a 49 años encuestadas refiere haber sufrido castigo físico por parte de sus padres, tutores o familiares en el hogar. En 2015, la prevalencia fue de 65,2 % entre las mujeres de 15-49 años. Sin embargo, es necesario señalar que el castigo físico en ese grupo poblacional disminuyó entre 2010 y 2015 en 9,5 puntos porcentuales, confirmando la tendencia que se expuso líneas arriba. Así mismo, la misma encuesta indica que la prevalencia del castigo físico actual fue el doble en las mujeres con antecedentes de castigo físico en el hogar (38,5 %) en comparación con las que no tienen ese antecedente (18,0 %).

La violencia de pareja presenta una tendencia a la disminución desde el año 2004, particularmente la de tipo físico. Sin embargo, en el año 2015 todavía una de cada cuatro mujeres alguna vez unidas ha sufrido este tipo de violencia. Se ha observado que esta tiende a subir con la edad: es 13 % más alta en el grupo de 25-29 años que en el grupo de 15-17 años (Sistema de Naciones Unidas en el Perú, 2018).

Ni la violencia infantil de tipo física o psicológica ni la violencia de pareja presentaron diferencias importantes en las tres regiones naturales (INEI, 2016a). La violencia física de pareja en el área urbana es mayor que en el área rural. En cuanto a etnia, la prevalencia de esta forma de violencia es mayor en el grupo de lengua materna española y menor en el de otra lengua nativa. Sin embargo, no hay una tendencia clara en cuanto a niveles de ingreso (INEI, 2016b).

INEI (2016a) estima que, en 2015, el 73,8 % de los adolescentes de 12 a 17 años fue víctima, alguna vez en su vida, de algún tipo de violencia ejercida por sus pares en la institución educativa donde estudiaba. En comparación con el año 2013, se observa una disminución de hasta 10 % en la prevalencia de todos los tipos de violencia. No hubo diferencias importantes en la prevalencia de violencia física por pares en institución educativa en cuanto a sexo (39,6 % en mujeres versus 38 % en varones). La prevalencia de violencia física en el área rural (46,1 %) fue mayor que en el área urbana (36,1 %). La región sierra y selva tuvieron las mayores prevalencias de violencia física.

Respecto a la violencia sexual, la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2015 (INEI, 2016b) muestra que la prevalencia de violencia sexual por parte de la pareja fue de 4,7 % entre mujeres de 15-29 años y el informe de las Encuestas Nacionales de Relaciones Sociales 2013 y 2015 (INEI, 2016a) reporta que el 34,6 % de adolescentes de 12-17 años ha sido víctima de violencia sexual alguna vez en su vida. Si el análisis se limita a los últimos 12 meses, la prevalencia de violencia sexual en este grupo ha sido de 19,9 %. Así, es mayor en el grupo de 15 a 17 años que en el grupo de 12 a 14. La prevalencia en varones (39,4 %) es menor que en mujeres (41 %). No hay diferencias significativas entre las áreas urbana y rural. La lengua materna quechua concentra la mayor proporción de casos de violencia sexual de pareja, y las nativas amazónicas, la menor proporción.

1.2.4. Desigualdad en sus oportunidades de participación

La participación en políticas públicas conlleva varios beneficios para los jóvenes, la sociedad y las políticas mismas. Ella tiene, en esta etapa de la vida, un impacto duradero en el comportamiento de los jóvenes como ciudadanos responsables; forma las competencias sociales y no cognitivas que pueden mejorar la empleabilidad; ayuda a dar voz a grupos vulnerables, y a mejorar el diseño de políticas públicas (Centro de Desarrollo de la OCDE, 2017). Además, es esencial para el ejercicio democrático de sus derechos (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF, 2021). Además, contribuye al desarrollo de su personalidad, aptitudes y capacidad mental, así como al ejercicio de su ciudadanía, comprensión de sus derechos y libertades, respeto de los valores nacionales y de otras culturas. La cooperación y el acuerdo mutuo entre pares fomenta el desarrollo de la autonomía, que se logra mediante la interacción, el intercambio de puntos de vista y el logro de consensos. Por esto, los espacios de participación deben ser una ventana de expresión para todos los adolescentes y jóvenes del país (MIMP, 2021).

Respecto a la calidad de las políticas públicas, el Sistema de las Naciones Unidas en el Perú (2018) sostiene que la perspectiva de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes debe ser considerada en el proceso de toma de decisiones del país. Ellos y ellas tienen un mayor conocimiento de los problemas que les afectan y una mejor comprensión de las transformaciones o reformas a las que aspiran para sí mismos y el entorno en que se desarrollan. Esto implica el fomento de una cultura democrática que alcance al hogar, la escuela y el barrio, donde predominan tradiciones autoritarias, el machismo, el racismo y el acoso.

El Centro de Desarrollo de la OCDE (2017) explica que las y los jóvenes pueden involucrarse en diferentes temas: educación, medio ambiente y recursos naturales, así como en acciones solidarias y altruistas (Secretaría Nacional de la Juventud, 2022). La experiencia de la pandemia por COVID-19 y la urgencia del tema medioambiental pueden haber contribuido a que los adolescentes y jóvenes adopten estos asuntos como parte de su agenda organizacional. También realizan estrategias diversas para incidir en los temas de su elección. Incluyen actividades educativas (capacitaciones, talleres o cursos), de voluntariado, de gestión de proyectos y artístico-culturales. Adicionalmente, sus estrategias de incidencia se alinean tras los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones. Los más recurrentes son el ODS 4 (Educación de calidad), el ODS 3 (Salud y bienestar) y el ODS 13 (Acción por el clima) (Secretaría Nacional de la Juventud, 2022).

Aun cuando se reconoce la existencia de organizaciones juveniles, se puede afirmar que la participación de los adolescentes y jóvenes en espacios de toma de decisiones sobre asuntos públicos en diferentes niveles del Estado es incipiente (Centro de Desarrollo de la OCDE, 2017; Secretaría Nacional de la Juventud, 2022). En los procesos de toma de decisiones sobre políticas públicas, las y los adolescentes y jóvenes son integrados

básicamente en la fase de implementación (Centro de Desarrollo de la OCDE, 2017;), siendo únicamente percibidos como receptores y receptoras de servicios, por lo que su participación se limita al nivel de información, lo que refleja el poco conocimiento del Estado sobre las dinámicas organizativas juveniles.

Los espacios impulsados por la política pública para promover su participación son:

- a. **El Parlamento Joven.** Programa del Congreso de la República que invita a jóvenes de todo el país a participar en dinámicas similares a las parlamentarias durante cuatro días. De acuerdo con sus objetivos, busca “promover una cultura de debate parlamentario constructivo”. Participan jóvenes de 18 a 25 años de edad y se eligen tantos participantes como números de escaños tenga el Parlamento peruano. La convocatoria a los jóvenes se publica a través de las redes sociales, la página web del Programa y respuestas al correo electrónico. El trabajo de los parlamentarios jóvenes se envía a las comisiones del Congreso para su eventual inclusión en proyectos de ley. La selección de los jóvenes que participan en el programa presenta una limitación de representatividad. Son indirectamente elegidos por adultos, ya que los jóvenes no tienen voz en el proceso. Aun así, el Parlamento Joven se considera como un ejemplo de involucramiento de jóvenes en varias fases del ciclo de políticas públicas. Sin embargo, las estrategias requieren mejorarse para profundizar y darle mayor calidad a la participación (Centro de Desarrollo de la OCDE, 2017).
- b. **Los Consejos Consultivos de Niñas, Niños y Adolescentes (CCONNA).** Organizados por el MIMP, son espacios de participación integrados por 26 niños, niñas y adolescentes entre 10 y 17 años de edad, elegidos democráticamente para representar a cada región del país. Su finalidad es opinar acerca de la formulación de políticas públicas. Sus opiniones y observaciones deben ser elevadas a la Dirección de Niños, Niñas y Adolescentes del MIMP. Al año 2020, se registraron un total de 25 CCONNA regionales. No obstante, aún persiste una brecha en su composición a nivel local (52,04 % de CCONNA conformados a nivel de provincias y 25,03 % a nivel de distritos), lo que representa un total de 102 CCONNA provinciales y 469 CCONNA distritales (MIMP, 2021). El número de los CCONNA varía año a año, dependiendo de la prioridad que les asignen las autoridades al tema de la participación y al CCONNA como el espacio donde esta participación debe darse.
- c. De acuerdo con Herrera y Linares (2020), las dificultades que registra el MIMP sobre la participación de las niñas, niños y adolescentes en el CCONNA son las siguientes: i) una alta rotación de los funcionarios de las Demuna, responsables de la conformación y la implementación de los CCONNA; ii) un débil acompañamiento de los gobiernos locales, que no suelen generar actividades posteriores a la

conformación de los CCONNA; iii) una alta rotación de los responsables de los CCONNA en los gobiernos regionales impide continuar con la elaboración y ejecución de su plan de trabajo y la convocatoria de sus integrantes a diversas reuniones en las que deberían estar involucrados; iv) una débil preparación de los especialistas regionales sobre el tema de participación de niñas, niños y adolescentes; v) unas autoridades que no consideran como una prioridad la participación de la niñez y la adolescencia y, en consecuencia, del CCONNA; y, vi) una no incorporación, en sus presupuestos anuales, de un fondo económico para la participación de las niñas, niños y adolescentes y los CCONNA.

- d. **El Congreso Nacional de Juventudes.** Es la única plataforma de encuentro de representantes de organizaciones juveniles de todas las regiones del país. Su objetivo es llenar el vacío de espacios participativos en el ámbito nacional. La Secretaría Nacional de Juventudes (SENAJU) organiza anualmente este Congreso desde el 2011. El resultado final consiste en una declaración pública y la elección de la próxima sede del evento. Sus acuerdos y propuestas no son vinculantes, lo que desincentiva la participación real. Su impacto es el encuentro entre jóvenes de todo el país. En ese sentido, ayuda a que se conozcan entre ellos y aprendan experiencias de organización que puedan serles útiles para aplicarlas en sus propios contextos (Centro de Desarrollo de la OCDE, 2017). Los participantes son elegidos democráticamente, respetando la representación regional. No es financiado por recursos públicos, debido a que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) no avala que estos se destinen a procesos de participación e impide la realización de gastos de las entidades del Estado. No obstante, 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 (Centro de Desarrollo de la OCDE, 2017).
- e. **El presupuesto participativo.** Es uno de los mecanismos de participación ciudadana más valiosos en el proceso de formulación de políticas públicas en las regiones peruanas. En los presupuestos participativos los ciudadanos definen el uso de recursos públicos en sus localidades mediante talleres de priorización. Este tipo de presupuesto se desarrolla en todo el país y suele utilizarse sobre todo a nivel distrital, donde se mantiene como un referente del involucramiento de los ciudadanos con los aspectos públicos (Centro de Desarrollo de la OCDE, 2017).
- f. La participación de la sociedad –sobre todo de jóvenes– en los presupuestos participativos ha decrecido, a pesar de que, como ocurre en el caso de las niñas, niños y adolescentes, esta participación ha sido mínima. En general, el incumplimiento de los acuerdos de los presupuestos participativos por parte de

las autoridades provoca el abandono de la sociedad civil. Muchas autoridades no elaboran los expedientes técnicos de los proyectos priorizados o aprueban modificaciones presupuestarias que dejan de lado los acuerdos. Con el continuo abandono de la sociedad civil, los presupuestos participativos se han transformado en un espacio de coordinación por encima de la participación (Centro de Desarrollo de la OCDE, 2017).

- g. Un balance reciente de Shack y Porras (2023) concluye que, después de 20 años de entrada en vigencia del presupuesto participativo en el Perú, muestra señales claras de deterioro y se hace necesario reformar el proceso de programación participativa del presupuesto a nivel regional y local por medio de una nueva ley que permita disponer de un marco legal habilitante para darle mayor efectividad a los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas en materia de asignación y aplicación de los recursos públicos presupuestarios para inversión. Así mismo, plantea una mejor representación de los actores sociales en el proceso, sin considerar a niñas, niños y adolescentes.

Los **Consejos Regionales de la Juventud (COREJU)**. Son organizados por la SENAJU, cuya población objetivo es la de 15 a 29 años. Sus metas incluyen la promoción de iniciativas y emprendimientos de los jóvenes y la articulación entre el Estado, el sector privado y los jóvenes para la elaboración de políticas y planes concertados. Se forman en coordinación con cada gobierno regional a partir de las organizaciones de jóvenes existentes avaladas por el Registro Nacional de Organizaciones Juveniles de la SENAJU. Son una dependencia de las regiones, aunque no tienen injerencia en las actividades de las gobernaciones ni sus consejos. Para la participación de los jóvenes se brinda capacitación en la argumentación y formulación de ideas; se les brinda apoyo técnico para la formulación de planes y agendas regionales de la juventud; se colabora con su articulación con otros COREJU, y en la gestión de intereses ante los gobiernos regionales (Centro de Desarrollo de la OCDE, 2017).

Varias regiones no cuentan con un COREJU, en la mayoría de los casos por problemas de relacionamiento con autoridades. Estos espacios no garantizan una participación autónoma de las juventudes y sus organizaciones. Incluso en los casos en los cuales los consejos regionales de la juventud son electos, no cuentan con autonomía, ya que sus recursos y posibilidades de acción dependen de las y los funcionarios de los gobiernos regionales (Centro de Desarrollo de la OCDE, 2017).

El sistema educativo nacional puede fomentar la participación de niñas, niños y adolescentes. Algunos de los mecanismos o procesos con los que puede hacerlo se describen a continuación:

- a. El Centro de Desarrollo de la OCDE (2017), en su estudio sobre la participación de adolescentes y jóvenes, refiere la *reforma curricular de educación básica regular de 2016*. Al respecto, señala que esta fortalece la educación cívica porque incrementa a tres horas la dedicación a la semana que se le debe brindar al desarrollo de sus competencias, cambia el nombre de la asignatura a Desarrollo Personal, Ciudadanía y Cívica, potencia la idea de ciudadanía al incluir temas como convivencia democrática y deliberación de asuntos públicos, entre otros, y 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 la ciudadanía; (iii) asume una postura sobre un asunto público que le permita construir consensos; y, (iv) propone iniciativas y usa mecanismos para el bienestar de todos y la promoción de los derechos humanos.
- b. Pero la reforma del currículo enfrenta un entorno escolar marcado por la verticalidad, el machismo, el racismo y el acoso escolar. Este entorno escolar impide la formación y reproducción de valores democráticos, inclusivos y de bien común. La educación cívica plasmada en el nuevo currículo requiere del acompañamiento de un entorno que promueva la convivencia escolar democrática (Centro de Desarrollo de la OCDE, 2017).
- c. Los municipios escolares son organizaciones de niños, niñas y adolescentes en las escuelas que los representan “a fin de ejercer sus derechos y participar responsablemente en la Institución Educativa y en la comunidad” (Ministerio de Educación, 2007). De acuerdo con García (s.f.), constituyen un espacio formativo de organización, participación y opinión desde el cual los niños y adolescentes desarrollan actividades en beneficio de sí mismos, de su escuela y su comunidad. Son además un canal de desarrollo de situaciones pedagógicas que complementan y enriquecen el proceso de construcción del aprendizaje. Se promueven como una experiencia de participación y opinión de niños, niñas y adolescentes en el marco de la Convención de los Derechos del Niño y el Código de Niños y Adolescentes, en la perspectiva de contribuir a la formación de valores, a la construcción de ciudadanía y al desarrollo de la democracia (Ministerio de Educación, s.f.).

Con su diseño e implementación se aspira a crear espacios participativos 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, y que institucionalicen un modelo organizativo de participación democrática escolar (Muñoz, 2008, citado por Centro de Desarrollo de la OCDE, 2017).

De manera similar a la propuesta curricular de 2016, la naturaleza participativa y democrática de los municipios escolares se enfrenta a los rasgos más resaltantes de la cultura escolar. En las escuelas peruanas, las y los docentes detentan el saber

y lo transmiten a las y los estudiantes sin explicar sus fines o razones, emplean reglas no concertadas, aplican sanciones que no guardan relación con la falta cometida, se preocupan por mantener el orden y la disciplina (pero sobre todo la obediencia de sus estudiantes), utilizan el maltrato físico o psicológico como mecanismos para manejar la clase y perpetuar relaciones asimétricas de poder. Esta forma de cultura escolar impide a las y los adolescentes desplegar sus potencialidades y adquirir las competencias que les permiten conocerse y valorarse, desarrollar su autonomía e incorporarse paulatinamente en una sociedad democrática. Así mismo, debilita la convivencia y participación, la deliberación de asuntos de su interés, la toma de decisiones consensuadas y compartidas y la capacidad de colaborar con su propia formación (Pease y de la Torre-Bueno, 2022).

Adicionalmente, el Centro de Desarrollo de la OCDE (2017) señala que ha existido en el Ministerio de Educación un cambio de enfoque que le resta importancia a los municipios escolares. En los últimos años, los Consejos Educativos Institucionales (CONEI) tuvieron mayor apoyo del Gobierno. Estos son espacios en los que se encuentran representantes de los docentes, padres de familia, estudiantes y autoridades de la comunidad. En ellos, la participación y la capacidad de influencia de los adolescentes se diluyen por el papel protagónico de los adultos y las autoridades escolares (directores y docentes).

Una nota adicional que se ha de tomar en cuenta con relación a los municipios han sido dos años de escuelas cerradas por la pandemia del COVID-19, en los cuales la posibilidad de tener alguna interacción entre sus miembros dependía de la disponibilidad de medios digitales para comunicarse. Con el regreso a la normalidad, diversos aspectos del proceso educativo tuvieron mayor protagonismo. Los municipios escolares no fueron uno de ellos. Es la oportunidad para relanzar la estrategia y fortalecerla (García, s.f.).

- d. Finalmente, la *Estrategia Somos Pares* tiene como objetivo fortalecer el desarrollo de competencias socioafectivas y vinculadas a la ciudadanía, a través de la implementación de acciones y espacios participativos que involucren a las y los adolescentes en la identificación, profundización y abordaje de los asuntos públicos que consideren prioritarios; reconociéndose como sujetos de derecho y agentes de cambio para el bien común. Se implementa a través de tres acciones estratégicas: i) En secundaria, si la haces, la hacemos todos para comunicar a través de diversos productos la reflexión de adolescentes sobre los problemas públicos a ser priorizados por la institución educativa y la comunidad; ii) Concurso de reconocimiento a la participación estudiantil - Ideas en Acción, que promueve la elaboración e implementación de proyectos participativos que contribuyan a la reducción de los problemas públicos identificados y a la mejora de condiciones de vida de la comunidad en general; y, iii) El fortalecimiento de la representatividad y organización estudiantil, que supone acompañar a los municipios escolares en la

gestión e implementación de su plan de trabajo y durante el proceso electoral para la elección de sus representantes (Ministerio de Educación, s.f).

- e. Los municipios escolares fueron incluidos en los Lineamientos de Tutoría y Orientación Educativa junto a otros espacios de participación estudiantil, como el comité escolar del aula, la asamblea del aula, la orientación entre pares y otras instancias de participación estudiantil conformadas a propósito de actividades libres (cuidado del ambiente, lectura, deportes, danza, arte, entre otras) (UNICEF, 2021). Adicionalmente, los lineamientos establecen que corresponde a la tutoría y orientación educativa promover la participación de los estudiantes en todos los aspectos de la vida institucional, de acuerdo con sus características de desarrollo, para fortalecer su rol como agentes de cambio y promover la práctica democrática a través de los espacios o instancias que se creen para este fin (Minedu, 2020).
- f. De manera breve se presentan los obstáculos o desafíos que frenan el desarrollo de la participación política de niñas, niños y adolescentes en el Perú. De acuerdo con el Centro de Desarrollo de la OCDE (2017): i) el desprecio a las instituciones y la política de parte de los actores jóvenes por su creciente des prestigio; ii) adolescentes y jóvenes prefieren espacios participativos lejos de la política partidaria; iii) muchos de los jóvenes activos en la esfera pública prefieren organizaciones que sigan la idea de la democracia de base; y, iv) muchos jóvenes afirman que la sociedad y el Estado siguen siendo "adultocéntricos" en sus formas. Los adultos toman decisiones al margen de las opiniones de adolescentes y jóvenes, dejando de reconocerlos como sujetos de derechos, actores de sus vidas, sus procesos de aprendizaje y del desarrollo de sus comunidades. Autoridades y docentes también muestran este comportamiento. En la base de estas conductas se identifica la persistencia de concepciones antidemocráticas relacionadas con la participación de niñas, niños y adolescentes (Rojo, 2024).
- g. Otros desafíos para superar para incentivar la participación de niñas, niños y adolescentes son: i) la débil efectividad de los espacios e instancias para incidir en las decisiones de las autoridades públicas en los tres niveles de gobierno; ii) una insuficiente selección y rotación democrática de los jóvenes representantes en foros nacionales y regionales que resta legitimidad a los espacios e instancias; iii) una débil autonomía con relación a las instituciones u organizaciones que acogen, brindan soporte o financiamiento a los espacios o instancias de participación de niñas, niños y adolescentes; iv) necesidad y demanda de fortalecimiento de sus capacidades para la participación; v) limitadas fuentes de financiamiento y la decisión pública de no financiar los espacios y procesos de participación ponen en riesgo su viabilidad e impiden la implementación de sus planes y acciones (Secretaría Nacional de la Juventud, 2022); y, vi) la escasa voluntad política de las autoridades nacionales, regionales y locales para valorar y respaldar la participación de niñas, niños y adolescentes y dar estabilidad laboral a los funcionarios responsables de su promoción.



2.



Políticas nacionales y multisectoriales que impulsan el desarrollo social de la niñez y la adolescencia en el Perú

Los derechos humanos en general, y los derechos de niñas, niños y adolescentes en particular, deben ser garantizados por el Estado mediante la gestión de políticas que promuevan el desarrollo social de la niñez y la adolescencia. Estas tienen importantes antecedentes en el país. Desde los años 90 del siglo XX, un fuerte movimiento internacional y de sociedad civil, al interior del país, sostuvo la relevancia y necesidad de fomentar el cumplimiento de los derechos y el desarrollo de la primera infancia, base sobre la cual ha sido posible pensar en el desarrollo de políticas públicas a lo largo del ciclo de vida. Por ejemplo, el primer Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) se terminó de formular en 1992 y concluyó su implementación en 1995. Desde este período, el PNAIA ha tenido sucesivas reelaboraciones y ha constituido el marco principal de políticas públicas para promover el desarrollo social de niñas, niños y adolescentes hasta el 2021.

De acuerdo con Cueto et al. (2011), el proceso de diseño y formulación de políticas sociales dirigidas a la infancia inicia su transformación desde la primera década del siglo XXI. Los autores destacan algunos hitos de ese proceso. En 2007, con la contribución de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), se inicia la Estrategia Nacional Crecer, con el objetivo de articular a sectores, programas y proyectos del gobierno nacional y de los gobiernos regionales y locales a la lucha contra

la pobreza y la desnutrición. Ese mismo año se inicia la implementación del Presupuesto por Resultados (PpR), con el propósito de mejorar la calidad del gasto público y lograr resultados medibles en la población y el entorno. En 2011, se crea el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), que asume la rectoría de la política de desarrollo e inclusión social del país. En 2012, este ministerio propuso la estrategia Incluir para Crecer, la cual vincula los diferentes programas sociales según su impacto en distintos grupos de edad.

Con estos elementos de base, en esta sección se revisa el marco de referencia para el diseño y formulación de políticas públicas y de las políticas nacionales que impulsan el desarrollo social de niñas, niños y adolescentes, los enfoques que las orientan, sus efectos y la necesidad de un sistema nacional de protección de la niñez y la adolescencia.

2.1. Marco de referencia para el diseño y formulación de políticas públicas para el desarrollo social de la niñez y la adolescencia

A lo largo del proceso no solo avanzan las políticas públicas asociadas al desarrollo social de la niñez y la adolescencia, sino también la propia reflexión sobre las políticas públicas, su ordenamiento y jerarquización. Desde 2018, se implementan nuevas orientaciones para la elaboración de políticas públicas, sobre todo en el ámbito social. Ese año, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) publica la Guía de Políticas Nacionales, que establece la metodología para el diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales, así como el procedimiento que se debe aplicar para su actualización. Sus orientaciones constituyen un aporte para todos los sectores que son entes rectores de políticas públicas o que, en articulación con otros, implementan políticas multisectoriales en todo el territorio nacional.

En su versión actualizada, CEPLAN (2023) señala que una de las características de las políticas públicas es su alineamiento a los propósitos de la modernización del Estado y a los resultados de procesos de planeamiento estratégico. Explica que la modernización debe entenderse como un proceso de mejora constante de las entidades públicas en su búsqueda por generar valor público, propósito que debe concretarse con intervenciones que aborden problemas públicos de manera relevante para las personas. A este propósito contribuye el planeamiento estratégico. Este caracteriza la situación actual, comprende las necesidades y expectativas de mejora de bienestar y genera consensos sobre el futuro que las personas desean alcanzar en su territorio. Completan estos aportes la definición

de resultados y acciones para alcanzarlos, incluyendo la generación de bienes o servicios con metas claras de cantidad y calidad.

Así mismo, la Guía indica que los resultados de la planificación estratégica, como instrumento técnico de gobierno y gestión, en forma de políticas y planes estratégicos, deben estar alineados con las Políticas de Estado, del Acuerdo Nacional y los objetivos de desarrollo nacional del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (CEPLAN, 2023).

En esa línea, las políticas nacionales se orientan al abordaje de un determinado problema público que afecta a las personas o a su entorno y que es priorizado en la agenda pública, a través de un conjunto de objetivos, lineamientos y servicios con atributos específicos. En concordancia con el ciclo del planeamiento estratégico, las políticas nacionales desarrollan sus objetivos por medio de metas, indicadores y responsables en los respectivos planes estratégicos sectoriales multianuales (PESEM), planes estratégicos multisectoriales, planes estratégicos institucionales (PEI) y planes operativos institucionales (POI) de los ministerios y sus organismos públicos, según corresponda, en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), de tal manera que se asegure su coherencia, articulación e implementación (CEPLAN, 2023).

De acuerdo con el reglamento que norma las políticas nacionales, estas son implementadas por las entidades públicas de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), en beneficio de los ciudadanos. Se distinguen de las políticas de Estado, que son lineamientos generales que orientan el accionar del Estado en el largo plazo con el fin de lograr el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo sostenible del país. Son resultado de un consenso alcanzado en el Foro del Acuerdo Nacional, están contenidas en el Acuerdo Nacional y se concretan en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (CEPLAN, 2023). Por ello, ofrecen el marco de referencia para la elaboración de las políticas nacionales.

En ese sentido, las políticas nacionales constituyen decisiones de política a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial en un período de tiempo. Definen objetivos, lineamientos, contenidos, estándares de cumplimiento y la provisión de servicios. Su diseño y evaluación son competencia exclusiva de los ministerios a su cargo. Se enmarcan en las políticas de Estado, la Política General de Gobierno y los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Pueden ser sectoriales, cuando son acotadas a una determinada actividad económica y social específica, pública o privada, bajo el ámbito de competencia de un ministerio, o multisectoriales, cuando buscan atender un problema o necesidad que requiere la intervención articulada de más de un sector, bajo el ámbito de competencia de dos o más ministerios.



2.2. Políticas nacionales multisectoriales que impulsan el desarrollo social de niñas, niños y adolescentes

En esta sección se presentan las políticas públicas, nacionales y multisectoriales, que impulsan el desarrollo social de niñas, niños y adolescentes, vigentes en la actualidad, que fueron formuladas siguiendo las orientaciones de la Guía Nacional de Políticas Nacionales. También los esfuerzos realizados por el espacio de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) por concertar una Agenda de Infancia que pudieran adoptar las autoridades nacionales y regionales elegidas en el 2021 (elecciones generales) y 2022 (elecciones regionales y municipales).

2.2.1. Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030 (PNMNNA)

Según el MIMP (2022), esta política tiene sus antecedentes en el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) 2012-2021, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 001-2012-MIMP y posteriormente elevado a rango de ley (Ley N.º 30362). Esta además declara de interés nacional y preferente atención la asignación de recursos públicos para garantizar el cumplimiento del Plan. Al respecto, el tercer artículo de esta Ley establece que los recursos públicos asignados son una inversión estratégica y prioritaria para el desarrollo humano integral y el desarrollo nacional y, por ello, están protegidos en el caso de una caída en la recaudación o de desaceleración económica.

Hasta el 2021, el PNAIA fue el documento marco de las estrategias, acciones y programas que los sectores e instituciones del Estado y la sociedad civil debían ejecutar para lograr el cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Fue liderado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) y contó con la participación de representantes de diversos sectores. Además, se conformó una comisión multisectorial encargada de su implementación, integrada por representantes de diversos ministerios e instituciones públicas y –en calidad de invitadas– organizaciones de la sociedad civil.

Según el MIMP, el PNAIA 2012-2021 tenía cuatro objetivos estratégicos para garantizar el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años de edad: i) garantizar el crecimiento y desarrollo integral de niñas y niños de 0 a 5 años de edad; ii) garantizar la continuación del crecimiento y desarrollo integral de niñas y niños de 6 a 11 años de edad; iii) consolidar el crecimiento y desarrollo integral de las y los adolescentes de 12 a 17 años de edad; y, iv) asegurar la protección de las niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años de edad. Así mismo, implementó un Sistema de Monitoreo y Evaluación llamado SIMONE, que brindaba información del progreso en el logro de los resultados esperados y, por ende, de los objetivos estratégicos y ofrecía los

insumos que la comisión multisectorial requería para elaborar sus informes anuales de avances del Plan.

Con estos antecedentes, el MIMP (2022) describe la actual PNMNNA al 2030 como el instrumento marco de políticas públicas en temas de niñez y adolescencia que orienta al Estado, en sus tres niveles de gobierno, de forma coordinada y articulada, en el desarrollo de intervenciones que permitan revertir las situaciones que vulneran derechos y garantizar su ejercicio pleno a niñas, niños y adolescentes. Este instrumento fue aprobado mediante Decreto Supremo N.º 008-2021-MIMP. En su elaboración participaron diversos actores, como las niñas, niños y adolescentes, entidades públicas, gobiernos regionales y sociedad civil.

El problema público que espera resolver se ha definido como el limitado ejercicio de derechos de las niñas, niños y adolescentes, condicionado por: i) insuficientes condiciones para una vida saludable; ii) condiciones reducidas para el desarrollo de la autonomía de niñas, niños y adolescentes; iii) desfavorable entorno familiar para su protección; iv) limitado reconocimiento de su participación; v) limitadas condiciones para su desarrollo, en condición de especial vulnerabilidad; y, vi) deficiente sistema de gobernanza que no garantiza la protección integral de niñas, niños y adolescentes (MIMP, 2022).

En 2022 se instala la comisión multisectorial permanente para el seguimiento de la implementación de la PNMNNA al 2030. En ella, representando a los sujetos de la política, participan las y los representantes del Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes (CCONNA) (ver sección 1.2.4). También se han organizado grupos de trabajo interno para atender a sus objetivos y se han diseñado dos plataformas de seguimiento denominadas Visor, con información actualizada de indicadores de los objetivos prioritarios y servicios a nivel distrital, regional y nacional, así como de seguimiento al gasto público en niñas, niños y adolescentes (MIMP, 2023).

Entre los desafíos que enfrenta esta política se encuentran el seguimiento a la mejora de la implementación de los servicios de la PNMNNA al 2030; la supervisión de lo que el Estado invierte en las niñas, niños y adolescentes; el fortalecimiento de los espacios regionales multisectoriales concernientes a la niñez y la adolescencia; la inclusión de intervenciones en favor de estas en los planes de desarrollo regional, y la elaboración de una propuesta legislativa que contribuya a su implementación.

2.2.2. Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030

Para el MIDIS (2022), la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS) al 2030, aprobada mediante Decreto Supremo N.º 008-2022-MIDIS, plantea los lineamientos, estrategias y servicios para lograr el desarrollo e inclusión social de las personas en situación de pobreza o en riesgo de caer en ella, desde la infancia hasta la vejez, considerando sus entornos y diversos enfoques transversales,

especialmente los de derechos humanos y desarrollo humano. Es liderada por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

Los antecedentes de esta política se encuentran en la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS), aprobada mediante Decreto Supremo N.º 008-2013-MIDIS como la *Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer” (ENDIS)*, y elevada a rango de política nacional mediante el Decreto Supremo N.º 003-2016-MIDIS, que guía las intervenciones articuladas de las entidades de los tres niveles de gobierno vinculadas al sector, ordenándolas y orientándolas a los resultados prioritarios del desarrollo e inclusión social.

En su actual versión, esta política hace especial énfasis en la comprensión multidimensional de la pobreza. Busca abordar de manera integral las distintas necesidades de la población, interviniendo desde varios frentes: salud, educación, vivienda, conectividad vial, inclusión económica, justicia, entre otros, a nivel intersectorial e intergubernamental. Por ello, articula a 14 ministerios del Poder Ejecutivo, la Presidencia del Consejo de Ministros, el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC) y a los gobiernos regionales y locales para actuar coordinadamente y ofrecer 81 servicios que lleguen a la población de manera oportuna.

La política ha establecido cinco objetivos prioritarios, relacionados con garantizar la inclusión social de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores y reducir la pobreza: i) mejorar el desarrollo infantil temprano; ii) mejorar el desarrollo físico, cognitivo y socioemocional de niñas, niños y adolescentes; iii) incrementar las capacidades para la inclusión económica de jóvenes y adultos; iv) mejorar la calidad de vida de las personas adultas mayores; y, v) mejorar las condiciones del entorno de la población (MIDIS, 2022).

Según el MIDIS (2022), la exclusión social se produce por la persistencia de múltiples barreras, que interactúan entre sí de forma sistemática y continua. Estas pueden observarse en ámbitos tales como: i) identidad, ii) salud, iii) educación, iv) servicios integrados, v) vivienda adecuada y la propiedad individual y comunal, vi) conectividad vial, vii) acceso al trabajo decente e inclusión económica, viii) protección social y ix) vida libre de violencia y acceso a la justicia. Cuando una persona ve restringido su acceso a servicios de estos ámbitos de manera conjunta, continua y sistemática se produce exclusión social y pobreza.

Estas barreras pueden ser explicadas por: i) factores estructurales que se encuentran enraizados históricamente en la constitución de la Nación, el Estado y los grupos sociales; ii) factores contextuales, vinculados a un contexto histórico, social y/o geográfico específico, cuya ocurrencia depende de una determinada coyuntura y cuya magnitud puede afectar a una determinada sociedad; y, iii) factores vinculados a la identidad de una persona y/o grupo, como la existencia de brechas para determinadas poblaciones que han sido excluidas históricamente de los procesos políticos, sociales y económicos (MIDIS, 2022).

2.2.3. Aportes y desafíos de las políticas marco de promoción del desarrollo social de la niñez y la adolescencia

Tanto la PNMNNA al 2030 como la PNDIS al 2030 muestran valiosos aportes al desarrollo social de niñas, niños y adolescentes: i) colocan a los sujetos del derecho al centro de su quehacer como políticas públicas; ii) asumen la integralidad como forma de abordar el desarrollo social de niñas, niños, adolescentes y sus familias, iii) adoptan horizontes temporales coincidentes con los de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030; iv) fomentan la articulación intersectorial, intergubernamental e interinstitucional; v) son resultado de una acción intersectorial que, en el caso del PNMNNA, incluye a una Comisión Intersectorial Permanente para su seguimiento; vi) incluyen programas e instrumentos presupuestales con capacidad para dinamizar la articulación de la protección social en el territorio (Qali Warma o el Fondo de Estímulo al Desempeño); y, vii) cuentan con metodologías e instrumentos para el seguimiento y monitoreo de sus resultados, en el caso de la PNMNNA al 2030, a través de indicadores de resultado y el seguimiento al gasto público asignado al desarrollo social de niñas, niños y adolescentes; y, en el caso de la PNDIS, mediante una propuesta de medición de la pobreza multidimensional (ver sección 1.2.1).

Las potencialidades de la PNMNNA al 2030 y de la PNDIS al 2030 podrían aprovecharse mejor si tanto el MIMP como el MIDIS lograsen superar los siguientes desafíos: i) repositionar los problemas públicos que los ocupan, tanto en la agenda pública como en la esfera pública, debido a que los escenarios en los que sus políticas fueron gestadas han cambiado; ii) en tanto son nuevos instrumentos de gestión (aun cuando vengan de antecedentes reconocidos), se hace necesario realizar esfuerzos de difusión, presentación y apropiación de sus contenidos y objetivos, sobre todo entre los sectores con los que se requiere fortalecer la articulación y en los territorios donde se busca tener mayor impacto; iii) convertir las políticas públicas presentadas en normas, planes, programas, estrategias o actividades gestionadas multisectorialmente; iv) diseñar e implementar o fortalecer las instancias, estrategias y herramientas de articulación intersectorial e intergubernamental para la gestión de las políticas en curso; v) desarrollar nuevos y fortalecer los esquemas existentes de incentivos (monetarios y no monetarios) al cumplimiento de indicadores de gestión y de resultado para las entidades públicas involucradas en la ejecución de las políticas públicas (por ejemplo, fondos de estímulo, compromisos de desempeño, transferencias condicionadas, etcétera); y, vi) fortalecer las capacidades y condiciones de coordinación de las políticas sociales que corresponden al MIDIS y al MIMP.

Antes de concluir esta sección, es necesario señalar que las políticas marco presentadas no agotan la discusión de las políticas, estrategias, programas y proyectos que se enmarcan en el desarrollo social de la niñez y la adolescencia y que, probablemente, generan los servicios involucrados en su implementación. Por temas de espacio y amplitud, por ejemplo, no se han abordado las políticas sectoriales

específicas, orientadas a reducir la desigualdad en los ámbitos propuestos para el análisis: pobreza, educación, violencia y participación. Cada sector que se encarga de cerrar las brechas en estos campos, así como aquellos que concurren hacia el cumplimiento de esa tarea, pueden referir las políticas sectoriales que lideran o de qué manera contribuyen, respectivamente. A manera de ilustración, la siguiente tabla, elaborada por UNESCO, refiere las principales políticas que inciden en la mejora de los resultados educativos en el país.

Tabla 5. Políticas según foco de atención en educación

Política	Curriculum y modelos de gestión	Infraestructura	Docentes	Políticas de fortalecimiento	Institucionalidad
Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (Juntos)				x	Presidencia de la Nación
Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED)		x			Ministerio de Educación
Programa Nacional de Becas (Beca 18, Beca Permanencia, Beca Presidente, Beca Hijos de Docentes, Beca Traslado)				x	PRONABEC - Ministerio de Educación
Programa Nacional de Créditos (Talento, Continuidad)				x	PRONABEC - Ministerio de Educación
Programa educativo Logros de Aprendizaje	x				Ministerio de Educación
Programa Nacional "Cuna Más"	x			x	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
Programa de Alfabetización y Continuidad Educativa (PACE)	x			x	Ministerio de Educación
Orquestando	x				Ministerio de Educación
Programa Deporte para la Vida	x				Ministerio de Educación

Política	Curriculum y modelos de gestión	Infraestructura	Docentes	Políticas de fortalecimiento	Institucionalidad
Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma				x	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
Concursos educativos	x				Ministerio de Educación
Guía para la intervención de las instituciones educativas frente a las situaciones de violencia de adultos hacia estudiantes	x		x		Ministerio de Educación
Concurso Nacional de Buenas Prácticas Docentes			x		Ministerio de Educación
Política de revalorización docente en el Perú			x		Ministerio de Educación
Disposiciones para la implementación, organización y funcionamiento del Servicio Educativo Hospitalario	x			x	Ministerio de Educación
Guía para implementar la educación sexual integral	x				Ministerio de Educación
Lineamientos Primero la Infancia	x		x		Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
Jornada Escolar Completa	x	x	x		Ministerio de Educación
Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales	x	x	x		Ministerio de Educación
Bonos Perú				x	Presidencia de la Nación

Fuente: SITEAL, con base en los documentos oficiales del país.

2.2.4. Agenda Nacional de la Niñez y la Adolescencia 2021-2026

La Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) es uno de los espacios donde se encuentran representantes del sector público y de la sociedad civil para discutir políticas sociales en el país, entre ellas las de primera infancia. Fue creada en el año 2001 y tiene como objetivos contribuir a mejorar los niveles de desarrollo humano y superar la pobreza mediante la acción concertada del Estado y la sociedad civil y consolidar la práctica de la democracia participativa y una efectiva descentralización del país. Con ese fin, la Mesa tiene una estructura descentralizada hasta el nivel local distrital. Su Comité Ejecutivo Nacional está conformado por representantes de los sectores sociales del Estado, organizaciones sociales del país, organismos no gubernamentales, municipalidades, iglesias e instituciones confesionales, organismos cooperantes en materia de lucha contra la pobreza con sede en el país y entidades empresariales. Los comités ejecutivos a nivel regional y local también incluyen a representantes tanto del sector público como de la sociedad civil (Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, 2013).

En el marco de la MCLCP, se impulsan acuerdos de gobernabilidad para cada período de gobierno. Estos promueven, en la dimensión social, compromisos directamente relacionados con la primera infancia, la niñez y la adolescencia. En el marco de estos acuerdos, la MCLCP y el Colectivo Interinstitucional por los Derechos de la Niñez y Adolescencia formulan, con base en estrategias participativas, en las cuales niñas, niños y adolescentes tienen un rol protagónico, la *Agenda Nacional de la Niñez y Adolescencia*, que contiene propuestas para la atención y protección de niñas, niños y adolescentes en el Perú, especialmente de áreas rurales y urbano-marginales, con alguna condición de discapacidad, en situación de desprotección familiar o en condición de migrantes y refugiados.

La *Agenda Nacional de la Niñez y Adolescencia 2021-2026* recomienda incrementar el presupuesto público para cerrar brechas de servicios e igualar oportunidades; garantizar la salud integral y la adecuada nutrición; prevenir el contagio de enfermedades transmisibles; implementar estrategias para fortalecer la salud socioemocional de las niñas, niños, adolescentes, familias, cuidadores y docentes; garantizar una trayectoria escolar sin interrupciones, con competencias que sirvan para tener una vida plena; garantizar las condiciones de conectividad y acceso seguro a Internet y a las tecnologías de la información y comunicación; impulsar políticas de protección contra la violencia física, psicológica, sexual y económica; garantizar el ejercicio del derecho a la opinión y participación activa, y garantizar el derecho al nombre y a la identidad.



2.3. Los enfoques que orientan las políticas públicas que promueven el desarrollo social de la niñez y la adolescencia

A partir de la revisión de los documentos de las políticas marco vinculadas al desarrollo social de la niñez y la adolescencia, se constató que: i) ambas políticas muestran una orientación prioritaria al cumplimiento de los derechos humanos; ii) coinciden en los enfoques de derechos, interculturalidad, género, ciclo de vida y enfoque territorial; iii) la presentación de estos enfoques recupera las formulaciones que otros documentos de política pública han establecido (por ejemplo, de derecho, de interculturalidad y de género); iv) desde los enfoques se obtiene una aproximación a las potenciales articulaciones y alineamientos que existen o pueden existir entre diferentes políticas públicas, aunque no necesariamente se orienten al desarrollo de la niñez y la adolescencia, y entre los sectores que las suscriben (justicia, mujer, cultura y desarrollo e inclusión social); y, finalmente, v) la Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030 (PNMNNA) adopta, además, los enfoques de derechos de niñas, niños y adolescentes, interseccionalidad e inclusión o atención a la diversidad, mientras la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030 (PNDIS) hace lo propio con el enfoque de desarrollo humano.

Con relación al enfoque de derechos humanos, tanto la Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030 como la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030 adoptan la definición del "Protocolo intersectorial para la participación del Estado peruano ante los sistemas de protección internacional de derechos humanos", del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS):

Este enfoque asume que los derechos son inherentes a todos los seres humanos, se fundan en el respeto de la dignidad de la persona humana y son interrelacionados, interdependientes e indivisibles. El enfoque se basa en las normas internacionales, desde las cuales se establecen estándares que permiten hacer operativa su protección y promoción. El enfoque basado en derechos humanos pone énfasis en identificar las variables o contenidos de los derechos, su titular y garante y la ruta de acceso que lo hace efectivo.

En el contexto de la desigualdad descrito en el primer capítulo de este documento, dos enfoques aparecen fuertemente asociados al de derechos: el enfoque intercultural y el enfoque de género. Respecto al primero, ambas políticas adoptan la definición establecida en la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural, del Ministerio de Cultura:

La interculturalidad parte del reconocimiento de las diferencias culturales como uno de los pilares de la construcción de una sociedad democrática, fundamentada

en el establecimiento de relaciones de equidad e igualdad de oportunidades y derechos.

Implica que el Estado valorice e incorpore las diferentes visiones culturales, concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnico-culturales para la generación de servicios con pertinencia cultural, la promoción de una ciudadanía intercultural basada en el diálogo y la atención diferenciada a los pueblos indígenas u originarios y el pueblo afroperuano. Este enfoque no admite aceptar prácticas que toleran la violencia u obstaculizan el goce de igualdad de derechos entre personas de géneros diferentes.

En cuanto al enfoque de género, ambas políticas adoptan la definición de la Política Nacional de Igualdad de Género del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables:

[Constituye una] herramienta de análisis que permite identificar los roles y tareas que realizan los hombres y las mujeres en una sociedad, así como las asimetrías, relaciones de poder e inequidades que se producen entre ellos. Al observar de manera crítica las relaciones de poder y subordinación que las culturas y las sociedades construyen entre hombres y mujeres y explicar las causas que producen las asimetrías y desigualdades, el enfoque de género aporta elementos centrales para la formulación de medidas (políticas, mecanismos, acciones afirmativas, normas, etc.) que contribuyen a superar la desigualdad de género, modificar las relaciones asimétricas entre mujeres y hombres, erradicar toda forma de violencia de género, origen étnico, situación socioeconómica, edad, la orientación sexual e identidad de género, entre otros factores, asegurando el acceso de mujeres y hombres a recursos y servicios públicos y fortaleciendo su participación política y ciudadana en condiciones de igualdad. (MIMP, 2019)

Particularmente, la MCLCP (<https://mesadeconcertacion.org.pe/pobreza-y-desarrollo>) se identifica con el enfoque de desarrollo humano, por el cual la persona es el eje del desarrollo, entendido este como el incremento de capacidades y oportunidades de todos los ciudadanos y como un proceso integral que articula las diferentes dimensiones básicas de la vida de las personas: económica, social, ambiental e institucional. Desde este enfoque, articula su quehacer con el enfoque de derechos. La institución señala que se debe considerar que la pobreza es un estado de menor libertad y que el pobre es un ciudadano, sujeto de derechos y portador de capacidades que sufre restricciones para poder desarrollarse. Así mismo, explica que como la pobreza vulnera derechos, su cumplimiento por todos los peruanos es un objetivo primordial de las políticas públicas. Avanzar en esta línea implica un enfoque de desarrollo humano integral en la formulación y ejecución de políticas y estrategias para enfrentar la pobreza, que articule adecuadamente la política económica, las políticas sociales, las estrategias culturales y la construcción de una institucionalidad política, que promueva efectivamente la participación de los sectores excluidos.



2.4. Notas sobre los efectos de las políticas públicas orientadas al desarrollo social de la niñez y la adolescencia

Una primera nota se refiere a que, en el contexto de un país que mostró un crecimiento económico significativo, la desigualdad es sostenida tanto en términos de oportunidades como de resultados. Cueto et al. (2011) concluyen que en el Perú la vida es mucho más difícil para un niño pobre, que vive en una zona rural, tiene una madre con poca educación o pertenece a un grupo indígena. Un estudio posterior de Cueto et al. (2018) reafirmaba que, a pesar de la mejora del nivel de vida de los hogares peruanos, las inequidades existentes ponen en situación de mayor vulnerabilidad a niñas y niños nacidos en hogares pobres, en zonas rurales y con una lengua materna indígena u originaria.

Los mismos autores (Cueto et al., 2018) concluyen que el gasto asignado a políticas sociales tiene un impacto positivo sobre el desarrollo social de la niñez y la adolescencia si está debidamente focalizado y acompañado de mejoras en la calidad de los servicios públicos. Particularmente, el gasto destinado al desarrollo social de la niñez y la adolescencia se incrementó tanto debido al fortalecimiento de programas preexistentes –Cuna Más, Seguro Integral de Salud– como al surgimiento de programas nuevos como Beca 18. A los componentes focalizados habría que añadir los programas de acceso universal, como la educación básica y servicios de salud, que también muestran incrementos a lo largo del tiempo. Pero no siempre las políticas sociales pueden explicar mejoras en el bienestar de niñas, niños y adolescentes; algunas veces pueden tener efectos no deseados o no mostrar mejoras en los resultados (Cueto et al., 2018).

Los progresos en materia de política social de niñez y adolescencia fueron posibles gracias a avances en el proceso de agendación y formulación de los problemas públicos que afectan su desarrollo. Particularmente Cuenca (2016), en el campo de la educación, destaca, para su período de análisis, que esta ocupa un lugar importante en la agenda pública gracias al creciente interés de los medios de comunicación y a la “entrada” del tema educativo en la esfera política como un elemento fundamental para el desarrollo. Sin embargo, es necesario señalar que los temas sociales pueden ingresar y salir, tanto de la esfera como de la agenda pública. Pero el ingreso de la educación, particularmente en el período 2011-2016, favoreció avances en la mejora de los logros de aprendizaje de los estudiantes de segundo grado de primaria, el incremento del gasto público, la mejora en la conclusión de la trayectoria escolar, el inicio de la implementación de la aprobación de una política de carrera docente y la Ley de Educación Superior Universitaria.

Pero no solo los avances son relevantes; también lo son los desafíos, porque estos son más urgentes de atender cuando los logros son desiguales. Cuenca (2016) sostiene

que las desigualdades son consecuencia de decisiones del Estado o de la ausencia de este en contextos específicos. Cueto et al. (2011) presentan conclusiones que deben ser comprendidas en el contexto y proceso histórico del país. Indican que en la etapa anterior al 2012, de mayor crecimiento económico, el Perú obtuvo logros en los ámbitos económico, social y político, pero además debió enfrentar importantes desafíos referidos a la proporción de la población que vive en situación de pobreza, la desigualdad de oportunidades y resultados sociales, un proceso de descentralización que aún necesita ser fortalecido y lograr que el crecimiento económico sea más inclusivo, de modo que las desigualdades vinculadas con el área de residencia, el origen étnico, la educación materna, la pobreza y, en algunos casos, el género, disminuyan con el tiempo a través de políticas y programas concertados.

En la actualidad, los desafíos permanecen, pero sin el importante componente del crecimiento económico. Este no solo se ha desacelerado, sino que el país ha entrado en una etapa de recesión económica. Como resultado, es posible que los recursos públicos para las políticas sociales se reduzcan o por lo menos no crezcan, cuando la situación existente de desigualdad indica que es necesario sostener e incrementar la inversión en el desarrollo social de la niñez y la adolescencia.

Otros aprendizajes respecto al diseño e implementación de políticas promotoras del desarrollo social de la infancia son: i) estas deben priorizar el desarrollo integral y no solamente algunas prioridades (por ejemplo, reducir la desnutrición crónica); ii) las políticas con mayores probabilidades de ser efectivas son aquellas basadas en evidencia científica rigurosa y enmarcadas en una lógica de presupuesto por resultados; y, iii) las políticas en general, pero sobre todo las multisectoriales, requieren un liderazgo y una gobernanza clara que asuma responsabilidades específicas establecidas para cada sector y reglas de asignación presupuestal (Cueto et al., 2018).





2.5. La construcción de un sistema nacional de protección de la niñez y la adolescencia: tarea pendiente

Respecto a la existencia de un sistema nacional de protección social que brinde especial atención a niños y adolescentes, se introducirán en esta sección las conclusiones y propuestas de Rubio (2017), por su relevancia y porque siguen vigentes en la actualidad.

Una de las conclusiones a las que llega esta autora es que el Perú carece de un sistema de protección de niñas y niños de cobertura nacional, con normativa, recursos e instituciones fortalecidas y con mandatos claros. Aun hoy, existen escasas articulaciones entre los diversos programas, actividades y servicios dirigidos a la niñez y la adolescencia. La ausencia de este sistema impide atender desafíos asociados a su desarrollo derivados del trabajo infantil, la explotación sexual o trata de personas y la violencia, tanto en el área rural como en la urbana.

Rubio (2017) describe al sistema nacional de protección social adecuado a la infancia como el conjunto de instituciones, políticas, programas y arreglos administrativos que permiten cumplir las funciones de la protección social; combatir la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión; y brindar los medios necesarios para contrarrestar los riesgos que enfrentan las niñas, niños y adolescentes a lo largo de su ciclo de vida. Este sistema debe estar constituido por programas articulados y complementarios que comparten procesos administrativos, de gestión, información, monitoreo y evaluación (en las siguientes páginas, ver los programas vigentes en el país al 2017). Su operación requiere de un acercamiento multisectorial y de coordinación. Además, debe percibirse como el pilar de una agenda de desarrollo de largo plazo y no como una estrategia remedial acotada en el tiempo.

Desde esa perspectiva, otra conclusión relevante de la autora es que en el Perú existen las condiciones, programas, capacidades y experiencias necesarios para avanzar hacia la constitución de un sistema nacional de protección social para la niñez y la adolescencia, la configuración y gestión de una institucionalidad pública y el desarrollo de herramientas de gestión en materia de protección social.

Tabla 6. Programas de protección social

Áreas de protección social	Programas	Objetivos	Logros/Desafíos
ASISTENCIA SOCIAL	Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (JUNTOS)	<p>a. Reducir la pobreza en el corto plazo a través de una transferencia monetaria focalizada en los hogares en situación de pobreza.</p> <p>b. Romper el ciclo de la pobreza intergeneracional a través del desarrollo del capital humano incentivando el uso de los servicios de educación y salud.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Adecuado proceso de focalización. Incremento de la probabilidad de que un beneficiario del programa asista al colegio en 25 puntos porcentuales. Mayor incremento de la tasa de matrícula en niños que permanecen en el programa entre dos o más de tres años. Efectos positivos sobre el nivel de consumo e ingreso.
	Programa Nacional de Alimentación Escolar (Qali Warma)	Mejorar la ingesta de alimentos facilitando las condiciones de aprendizaje de las niñas y niños de nivel inicial (de 3 a 5 años) y primaria de las instituciones educativas públicas.	<ul style="list-style-type: none"> Garantizar la inocuidad de la alimentación y recuperar la confianza de los padres de familia en el programa. La tasa de aceptabilidad de las raciones suministradas es de 85 %.
ASISTENCIA SOCIAL	Programa Vaso de Leche	Contribuir con la población más vulnerable en sus niveles nutricionales y, de esta manera, mejorar la calidad de vida de este grupo de la población.	<ul style="list-style-type: none"> Hasta el momento no se distinguen logros. Entre sus desafíos se encuentran: i) mejorar su focalización en la población con mayores carencias nutricionales y minimizar las filtraciones y las tasas de subcobertura; ii) incrementar los recursos para comprar alimentos con mayor calidad nutricional; y, iii) contar con un aparato de supervisión que minimice los desvíos de los recursos.
	Programa de Complementación Alimentaria (PCA)	Contribuir al acceso de alimentación de calidad para la población en situación de pobreza o en extrema pobreza.	<ul style="list-style-type: none"> Se han logrado resultados favorables en el empoderamiento de las mujeres, pero: i) se debe mejorar el sistema de focalización y ii) plantear una modalidad que pondere el peso político de las organizaciones y la asignación del presupuesto eficiente de recursos.

Áreas de protección social	Programas	Objetivos	Logros/Desafíos
ASEGURAMIENTO	Seguro Integral de Salud (SIS)	<p>Construir un sistema de aseguramiento público sostenible que financie servicios de calidad para la mejora del estado de salud de las personas a través de la disminución de la tasa de morbilidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> El Plan Esperanza, aprobado en 2012, permitió la cobertura a enfermos de cáncer y trasplantes de médula ósea a enfermos de leucemia menores de edad. Desde 2012, más de 4,2 millones de personas han sido tamizadas, 122 000 han sido diagnosticadas y tratadas gratuitamente, y se han realizado más de 60 trasplantes de médula ósea, de las cuales ocho se hicieron fuera del país.
ACCESO A SERVICIOS SOCIALES	Programa Integral Nacional para el Bienestar de la Familia (INABIF)	<p>Contribuir con el desarrollo integral de las familias en situación de vulnerabilidad y riesgo social, con énfasis en niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad en situación de abandono y riesgo social con el fin de propiciar su inclusión en la sociedad y el ejercicio pleno de sus derechos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> No se identifican logros. Uno de sus desafíos es establecer una visión clara de la problemática a atender, la población objetivo y las intervenciones basadas en evidencia. Se requiere acompañar con la gestión del conocimiento para la restitución de derechos de una población en extrema vulnerabilidad.

Áreas de protección social	Programas	Objetivos	Logros/Desafíos
	Programa de Salud Materna Neonatal (PSMN)	Contribuir a mejorar la salud de la madre y del recién nacido.	<ul style="list-style-type: none"> Los indicadores de salud materna neonatal han mejorado, la tasa de mortalidad materna ha caído desde el 2008. Mayor cobertura de partos institucionales. Desde el 2015 se ha alcanzado una cobertura del 92 %. La atención prenatal también ha experimentado mejoras desde el 2015. El 88,4 % de madres tienen por lo menos seis controles.
	Programa Articulado Nutricional (PAN)	Contribuir a la disminución de la desnutrición crónica de los niños menores de 5 años.	<ul style="list-style-type: none"> Mejora de los indicadores de nutrición de niños y niñas. Se ha reducido la tasa de desnutrición crónica para niños menores de 5 años. También, la prevalencia de enfermedades diarreicas agudas (EDA) e infecciones respiratorias agudas (IRA) en menores de 3 años. Así mismo, ha mejorado la evolución de los indicadores de resultados como la cobertura del Control del Crecimiento y Desarrollo (CRED), la entrega de vacunas completas y la suplementación de hierro.
OTRAS MEDIDAS PARA LA EQUIDAD SOCIAL Y RESTITUCIÓN DE DERECHOS	Programa Nacional Yachay (PNY)		Restituir los derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de calle (trabajo infantil, vida en calle, mendicidad y/o explotación sexual) para que logren su desarrollo integral y así prevenir y reducir su exposición a riesgos.

Áreas de protección social	Programas	Objetivos	Logros/Desafíos
	Fondo de Estímulo al Desempeño (FED)	<p>Mejorar la gestión de la prestación de servicios priorizados de los programas presupuestales vinculados con el logro de los resultados establecidos en la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social en materia de desarrollo infantil temprano, a través de los mecanismos de incentivos de desempeño.</p>	<ul style="list-style-type: none"> El cumplimiento de las metas de gestión ha sido notable: 23 regiones han cumplido con sus metas del nivel 0. Las metas de nivel 1 se han cumplido: 84 % en salud, 90 % en educación y 100 % en agua. Se ha cumplido con el 90 % de los indicadores de cobertura.
	Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS)	<p>Formular, diseñar, promover y ejecutar diversos proyectos y programas de prevención y atención, además de promover acciones de protección y recuperación frente a la violencia familiar y sexual; así como la generación de conocimiento sobre la problemática y la promoción de relaciones democráticas entre varones y mujeres.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Incremento de los casos atendidos por violencia familiar y sexual. El número de casos atendidos coincide con el incremento del número de Centros de Emergencia Mujer implementados. Esto implica una mejora en el registro y/o denuncias de casos. Incremento de los casos atendidos en los CAI. Incremento de los casos atendidos por el SAU.

Fuente: Rubio, M. (2007). *La construcción de un sistema de protección social adecuado a la infancia en el Perú. Oportunidades y retos*. CEPAL-UNICEF.

Elaboración propia.

Nota. El documento de la autora ofrece un análisis más detallado de cada uno de los programas que aparecen en esta tabla.

Un tercer aporte de la autora se refiere a cómo constituir el sistema de protección social. Basada en la evidencia, sugiere comenzar por *la primera infancia vulnerable*. A esta decisión le siguen el liderazgo político y una visión consensuada de los principios para la construcción de este sistema. Entre ellos la universalidad, integralidad, pertinencia, equidad y calidad, compatibilizando protección social con políticas sociales orientadas a la población vulnerable y coordinando de modo real la política social, dando lugar a una nueva generación de políticas. Así mismo, propone definir y garantizar el acceso y calidad de un piso básico de protección a los ciudadanos a lo largo de su ciclo de vida, con prioridad en la atención de las distintas dimensiones de la vulnerabilidad de las niñas y los niños. Además, plantea desarrollar el liderazgo técnico para la planificación e implementación coordinada de este sistema de protección social. Esto requiere una institucionalidad funcional a este objetivo, reflejada en un ente central de coordinación, planificación y seguimiento. Aunado a ello, se requiere una mayor transparencia y rendición de cuentas, protocolos de atención intersectoriales e intergubernamentales, un sistema de seguimiento una a una de las víctimas, un sistema de gestión de conocimiento, una política de fortalecimiento de capacidades a todos los niveles y un trabajo amplio de sensibilización dirigido a la sociedad en torno a la importancia de valorar y proteger a la niñez.



3.



El presupuesto público y el desarrollo social de la niñez y la adolescencia

Tanto la política fiscal como el gasto público son herramientas que el Estado puede utilizar para reducir la desigualdad y la pobreza, mediante la ejecución de políticas públicas universales (p.e., la educación básica), políticas focalizadas (p.e., Programa Juntos) y políticas redistributivas (p.e., programa de saneamiento rural). También, mediante la provisión de servicios públicos de calidad en educación, salud, seguridad alimentaria u otras áreas, que mejoran el desarrollo humano y el fortalecimiento de capacidades de la ciudadanía (Armijo y Espada, 2014). Igualmente, mediante la atención que implica garantizar derechos a la ciudadanía, en general, y a niñas, niños y adolescentes, en particular.

En la asignación de recursos a las políticas públicas pueden influir aspectos tales como su orientación a derechos o cierre de brechas u otros fines; la organización del Estado y el nivel de descentralización política, fiscal y administrativa; la existencia de mecanismos de financiamiento para reducir desbalances regionales o locales; el modelo de financiamiento público (si este se define por criterios administrativos o resultados) y la existencia de arreglos institucionales que aseguren la equidad y eficiencia (SITEAL, 2020). Particularmente, un gobierno con enfoque de derechos humanos cuenta con políticas, programas y acciones que permitan garantizarlos. Lograr sus propósitos está condicionado a la evolución de los ingresos fiscales y las coyunturas económicas. Cuando estas son recesivas, existe el riesgo de que se reduzcan las partidas presupuestales asignadas a las políticas que promueven derechos, reduciendo las oportunidades de acceso a ellos (Comisión Nacional de los Derechos Humanos - Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, 2016).

Respecto al presupuesto y financiamiento públicos, Armijo y Espada (2014) explican que se requiere analizar la calidad del gasto desde su contribución al logro de objetivos de política económica y estabilización macroeconómica, su eficiencia asignativa (si los gastos están basados en la efectividad de los programas públicos conforme a las prioridades de política) y su eficiencia operacional (si los recursos son utilizados de la mejor manera para alcanzar los resultados). La eficiencia y eficacia del gasto público requieren considerar los procesos, sistemas e instituciones que materializan ese gasto en políticas y programas públicos y, posteriormente, en bienes y servicios que se entregan a los ciudadanos para el logro de los objetivos de política. Esta es la lógica del presupuesto por resultados.

Además, es necesario comprender los marcos, enfoques y herramientas que el Estado utiliza para acumular y asignar recursos públicos para financiar políticas y servicios públicos. Por ello, se requiere utilizar los enfoques y herramientas de la justicia fiscal para determinar si el Estado está haciendo lo suficiente para contar con los mayores recursos posibles para reducir la desigualdad y promover mayores niveles de ciudadanía social.

Revertir los rezagos en garantía de derechos, en términos de mayor equidad, igualdad y bienestar social, demanda incrementar el gasto público y los recursos públicos para financiarlo. Ello a su vez requiere ampliar la recaudación de impuestos mediante la transformación del sistema tributario existente en un sistema progresivo y el control y la eliminación de prácticas tales como la evasión, la elusión, la informalidad, las exoneraciones tributarias y la corrupción. Avances en esta perspectiva permitirán al Estado avanzar hacia el cumplimiento de los derechos, la universalidad de las políticas públicas proequidad y una mayor eficacia en el logro de sus resultados (Ávila, 2023; Mendoza, 2023).

Teniendo en consideración las ideas presentadas, en esta sección se hace una breve caracterización del Sistema Nacional de Presupuesto Público, de los ingresos que se utilizan para financiar las políticas públicas y los desafíos que enfrenta el país para generar estos recursos y la descripción de las tendencias que se observan en el gasto público asignado al desarrollo social de la niñez y la adolescencia.



3.1. Caracterización del Sistema Nacional de Presupuesto Público

El Decreto Legislativo N.º 1440 explica que el Sistema Nacional de Presupuesto Público es el conjunto de principios, procesos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que conducen el proceso presupuestario de las entidades públicas. Su ente rector es la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas. En este sistema, los pliegos presupuestarios son aquellas entidades públicas que tienen aprobado un crédito presupuestario en la Ley de Presupuesto del Sector Público. Estos administran los gastos e ingresos públicos a través de sus unidades ejecutoras, las cuales constituyen el nivel descentralizado u operativo de los pliegos del gobierno nacional y los gobiernos regionales.

El presupuesto es el instrumento de gestión del Estado para el logro de resultados a favor de la población y el entorno, a través de la prestación de servicios y logro de metas. Expresa los gastos por atender durante el año fiscal y refleja los ingresos que financian estos gastos. Tiene una vigencia anual y es aprobado por el Congreso de la República a propuesta del Poder Ejecutivo.

El programa presupuestal es una unidad de programación de las acciones de los pliegos presupuestales que, integradas y articuladas, se orientan a proveer productos a la población. Estos productos son el conjunto de bienes y servicios necesarios para el logro de los resultados u objetivos estratégicos institucionales. Los programas presupuestales pueden ser de dos tipos: por resultados o institucionales. Los primeros tienen como propósito el logro de resultados sobre la población y su entorno y son de carácter multisectorial e intergubernamental. Los segundos tienen como propósito el logro de resultados sectoriales y objetivos estratégicos institucionales. El diseño de ambos es un proceso técnico basado en la causalidad y la evidencia.

Los ingresos públicos financian los gastos que generan el cumplimiento de los fines institucionales, el logro de resultados prioritarios o los objetivos estratégicos institucionales. Los gastos públicos son las erogaciones que realizan las entidades públicas para atender la prestación de los servicios públicos. Pueden ser clasificados de diferentes maneras. Una de ellas es la clasificación funcional, la cual muestra las grandes líneas de acción que las entidades públicas desarrollan en el cumplimiento de las funciones del Estado. Otra es la clasificación programática, que permite la estructuración, seguimiento y evaluación de las políticas y estrategias para el logro de resultados prioritarios que define el Gobierno y de los objetivos y mandatos institucionales de las entidades públicas en el cumplimiento de sus funciones y competencias.

El proceso presupuestario comprende las fases de Programación Multianual, Formulación, Aprobación, Ejecución y Evaluación Presupuestaria. La fase de Programación Multianual Presupuestaria abarca tres años. Consiste en la estimación de la Asignación Presupuestaria Multianual, que representa el límite máximo de los créditos presupuestarios que corresponderán a cada pliego presupuestario y por encima del cual no podrá programarse ningún gasto. Tiene carácter vinculante para el primer año e indicativo para los dos años siguientes.

La Formulación Presupuestaria es la fase de desagregación del primer año de la Asignación Presupuestal Multianual. En ella se determinan las metas y se consignan las cadenas de gasto y las respectivas fuentes de financiamiento. Con ese fin se utilizan los clasificadores de ingresos y gastos, de conformidad con: i) las prioridades de resultados de la política nacional y (ii) las prioridades institucionales de acuerdo con las competencias y funciones de la entidad pública.

La Ejecución Presupuestaria se inicia el 1 de enero y culmina el 31 de diciembre de cada año. En este período se perciben los ingresos públicos y se atienden las obligaciones de gasto de conformidad con los créditos presupuestarios autorizados en las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público. Comprende las etapas de Certificación del crédito presupuestario; *Compromiso*, mediante el cual se acuerda la realización de gastos; *Devengado*, mediante el cual se reconoce una obligación de pago; y *Pago*, mediante el cual se extingue el monto de la obligación reconocida.

El proceso presupuestario concluye con la Evaluación Presupuestaria, esto es, el análisis sistemático y continuo del desempeño en la gestión del presupuesto y en el logro de los resultados prioritarios y objetivos estratégicos institucionales, con el propósito de contribuir a la calidad del gasto público. La Evaluación Presupuestaria comprende el seguimiento y la evaluación. Las recomendaciones y conclusiones derivadas de la aplicación de las herramientas de evaluación presupuestaria deben ser consideradas en el proceso presupuestario.

Finalmente, los incentivos presupuestarios son otro componente del Sistema. Constituyen el conjunto de herramientas orientadas a mejorar el desempeño institucional y lograr una mayor eficiencia, efectividad, economía y calidad de los servicios públicos, así como resultados priorizados u objetivos estratégicos institucionales. Estas herramientas incluyen los incentivos monetarios, los convenios de apoyo presupuestario, los bonos por desempeño institucional y las transferencias condicionadas de tipo institucional.



3.2. Los ingresos para financiar el gasto público en niñas, niños y adolescentes son limitados, insuficientes y precarios

Ávila (2023) explica que los ingresos fiscales son recaudados por el Estado para cumplir sus fines u objetivos estratégicos y lograr resultados prioritarios. Uno de ellos es el desarrollo social de la niñez y la adolescencia. Los ingresos fiscales son producto de impuestos, tasas, contraprestaciones, regalías, contribuciones sociales, entre otros. En el Perú, los ingresos provienen principalmente de la recaudación por el Impuesto General a las Ventas (IGV) y el Impuesto a la Renta (IR). Ambos explican, aproximadamente, el 70 % del total de los ingresos fiscales. El IGV, en promedio, explica el 41 %, y el IR, el 30 % del total de ingresos.

El mencionado autor muestra que en el tiempo la recaudación por IGV adquiere un mayor peso en la estructura de los ingresos fiscales. En el período 2016-2021, se incrementó a 43 %. La mayor dinámica económica explica este incremento. Por el contrario, la recaudación por el IR muestra un menor peso respecto de la recaudación total. En el mismo período, su participación se redujo a 30 %. Esta reducción se explica en parte por la disminución del impuesto a las empresas principalmente mineras, las cuales tuvieron menores utilidades y, por ende, mostraron un menor volumen de recursos por el concepto de pago de impuestos (Ávila, 2023).

Sostiene Ávila (2023) que el Estado peruano se ve impedido de explotar el potencial existente de recaudación de mayores ingresos fiscales por la evasión y elusión fiscal y los gastos tributarios. Explica que el nivel de incumplimiento del IGV promedia entre 35 % y 40 %, con tendencia creciente entre los años 2015-2021, en tanto que el nivel de evasión del IR promedia el 50 % en los últimos años. Tanto la evasión como la elusión fiscal generan una pérdida de recaudación de alrededor de US\$17 200 millones (en valores de 2010). Es decir, si se llegara a completar la recaudación potencial de IGV e IR, la recaudación fiscal se elevaría en más del 50 % de manera anual (Ávila, 2023), así como también el monto de recursos que se podría destinar al desarrollo y bienestar de la población, prioritariamente, de la niñez y la adolescencia.

Los gastos tributarios son otro mecanismo mediante el cual el Estado peruano deja de percibir ingresos. Provienen de créditos, exoneraciones, inafectaciones, reducciones de tasas, deducciones, diferimientos y deducciones. Se aplican con el objetivo de alcanzar ciertas metas de política económica, entre las cuales están incentivar el ahorro, estimular el empleo, proteger la industria nacional, promover el desarrollo regional o incentivar la inversión en un sector determinado (Ávila, 2023). Cuando el propósito es beneficiar a grupos o intereses particulares, se habla de “beneficios tributarios”.

A estos tres mecanismos que impiden explotar el potencial de recaudación, Mendoza (2023) añade la informalidad. Señala que la quinta parte del PBI proviene de la economía informal, mientras que la informalidad laboral afecta al 70 % de los trabajadores. Esta situación está fuertemente vinculada al fraude fiscal por evasión y elusión.

De acuerdo con este autor, el sistema tributario peruano sufre de deficiencias y carencias que sucesivos gobiernos han rehusado resolver y que, en consecuencia, se traducen en niveles limitados y precarios de recaudación. Afirma que la incapacidad del Estado para recaudar recursos suficientes y atender derechos claves es un problema estructural que limita el desarrollo. Por ello, en ausencia de consensos suficientes respecto a una reforma tributaria, el Perú seguirá siendo un país que no podrá financiar adecuadamente los componentes del desarrollo social de la niñez y la adolescencia.

Anota también, citando a Ávila (2023), que la debilidad e insuficiencia del sistema fiscal peruano se manifiesta en brechas de recaudación con respecto a otros países. Como porcentaje del PBI, el Perú recauda menos de la mitad de lo que recaudan en promedio los países miembros de la OCDE, y también menos que países de Latinoamérica con un nivel de desarrollo económico inferior al peruano. Así mismo, explica que la recaudación en el Perú depende de factores externos como los precios internacionales de las materias primas (principalmente productos mineros), la dinámica económica de sus socios comerciales y el retiro de los impulsos fiscales de países como los Estados Unidos y la Unión Europea.

Mendoza (2023) concluye que, dado que la presión tributaria se mantendrá alrededor del 14 y 15 % del PBI, los recursos del país serán insuficientes para atender las necesidades y derechos de la población, y especialmente de niñas, niños y adolescentes, en educación, salud y acceso a otros servicios básicos.





3.3. La corrupción reduce los ingresos que el Estado puede destinar al desarrollo social de niñas, niños y adolescentes

Mientras la evasión, la elusión, la informalidad y los gastos tributarios frenan y desaceleran la recaudación fiscal e impiden la generación de ingresos fiscales para una mayor atención al desarrollo social de niñas, niños y adolescentes, con mayor cobertura y mejor calidad, la corrupción provoca la pérdida de ingresos que financian el gasto público en niñas, niños y adolescentes, reduciendo las oportunidades de desarrollo social a las que tienen derecho.

La XII Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción (2022), encargada por PROETICA a Ipsos, recogió las impresiones de la ciudadanía acerca de la corrupción como problema nacional y su impacto en la vida cotidiana y el país, sus juicios respecto a actos de corrupción específicos y su experiencia en la entrega de coimas y pedido de favores.

Entre sus hallazgos se encuentra que la corrupción es uno de los principales problemas nacionales, percibido por los peruanos desde hace más de una década. En el 2022, 8 de cada 10 peruanos consideran que la corrupción ha aumentado en los últimos 5 años y 1 de cada 2 que aumentará en los siguientes cinco años. Así mismo, 9 de cada 10 peruanos opinan que la corrupción afecta su vida cotidiana. Advierten que afecta su economía familiar, reduce sus oportunidades o las de sus familiares de conseguir empleo, aminora su confianza en los políticos y en la calidad de los servicios públicos que recibe. Más de la mitad de peruanos considera que la corrupción perjudica al país al generar menor crecimiento económico y mayor pobreza y desigualdad.

Además, más de 2 millones de peruanos aceptan haber entregado alguna coima, regalo o pago indebido en los últimos 12 meses, por la creencia de que si uno no paga, las cosas no funcionan, y la convicción de que es posible evitar sanciones mayores. Igualmente, más de 3 millones admiten haber pedido un favor alguna vez en su vida para conseguir un trabajo o facilitar un trámite en el sector público. La experiencia se concentra en hospitales o establecimientos de salud, municipios y la policía.

De acuerdo con la encuesta, el 13 % de peruanos muestra una alta tolerancia a la corrupción; el 55 %, una tolerancia media; y solo un tercio la rechaza totalmente. Las acciones menos toleradas son dar una propina a un agente de seguridad o funcionario municipal para facilitar un trámite, así como buscar a un funcionario público conocido para que lo favorezca. A pesar de ello, un 15 % considera que

si un funcionario corrupto hace buenas obras, no debería ser sancionado. De manera convergente, para un 8 % es necesario algo de corrupción para facilitar el crecimiento de la economía y el desarrollo; y un 6 % considera que es necesario algo de corrupción para agilizar trámites, y que cuando se sabe de algo corrupto es mejor quedarse callado.

Sobre la base de los resultados de esta encuesta, la Red de Estudios para el Desarrollo (2024) elaboró un informe especial dedicado al impacto de la microcorrupción en el Perú. Uno de los aportes principales de este informe es que describe cómo la microcorrupción impacta en los servicios públicos. Al respecto, dice que en el sector salud afecta directamente la vida de los pacientes, y que las modalidades más recurrentes son el robo de suministros médicos, pagos extraoficiales, emisión irregular de certificados de salud, desvío irregular de pacientes hacia servicios médicos particulares y uso indebido de insumos médicos con fines lucrativos. De manera similar, en el sector interior, la Policía Nacional del Perú (PNP) es la institución que recibe más coimas, regalos o pagos indebidos para realizar cualquier trámite o gestión, actos que manchan su reputación y legitimidad institucional. Los bajos niveles de confianza en la Policía debilitan la predisposición de la ciudadanía para realizar una denuncia, incrementan la percepción de inseguridad y reducen la colaboración de la ciudadanía con la realización de sus funciones. En el sector educación, la microcorrupción se manifiesta como la negociación ilícita que involucra dinero o ventajas no monetarias a cambio de obtener beneficios al margen de las normas legales y éticas del sector. Se han identificado irregularidades en la compra de uniformes escolares, cobros indebidos de matrícula, la admisión a universidades, entre otros. Todo esto pone en riesgo la calidad del sistema educativo, debido a que sus principales funciones (por ejemplo, la mejora de los aprendizajes) son dejadas de lado para atender intereses o necesidades privadas a cambio de pagos indebidos o favores no monetarios.

El informe concluye que todas las situaciones descritas debilitan la confianza de la ciudadanía en la institucionalidad del país. Por el contrario, reafirman su incapacidad para operar con justicia y transparencia.

El estudio de Shack et al. (2020) se centra en la corrupción y la inconducta funcional de los servidores públicos. Al respecto, los autores señalan que los costos de ineficiencia que generan este tipo de conductas pueden mermar directa o indirectamente la eficacia de los programas públicos, la entrega de servicios públicos básicos de calidad y la alineación de las decisiones políticas con una actitud íntegra y actuación eficiente del Estado. También, que alrededor del 15 % de la ejecución presupuestaria se habría perdido en un año por este fenómeno, identificando variaciones importantes entre niveles de gobierno, por sector institucional y por tipos de gasto. Además, que es en obras e inversiones (*i.e.*, genérica de gasto de activos no financieros) donde se concentra la mayor

proporción de perjuicio económico respecto de la ejecución presupuestal, y que son los sectores de transporte, educación y salud los que explican las mayores pérdidas.

Finalmente, Fariñas y Ferlín (2020) establecen relaciones entre poder, corrupción, desigualdad y democracia. Estos autores estudian las relaciones ambiguas entre el poder económico y el Estado y analizan cómo el discurso anticorrupción puede ser usado para ocultar prácticas de corrupción política. Vinculan la desigualdad social a la corrupción por el poder económico. Afirman que la corrupción profundiza la desigualdad social, debido a que debilita el sentido de lo común, lo colectivo y lo público. Por ello, rechazan la idea de que la corrupción sea solo un problema de ética individual. Sostienen que el sistema político-económico le da soporte, más aún cuando este pierde su sentido principal: la igualdad, los derechos sociales, el trabajo y la vida digna. Sin este sentido manifiesto, los incentivos para luchar contra los delitos económicos, la corrupción política y la extorsión desaparecen.





3.4. El gasto público destinado a niñas, niños y adolescentes es insuficiente para garantizar su desarrollo social integral

En 2014, el Grupo de Seguimiento al gasto público en niñas, niños y adolescentes (GPNNA), creado en el marco de la Comisión Multisectorial del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) y conformado por representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza y del UNICEF, elaboró la metodología para el seguimiento al gasto público destinado al desarrollo social de niñas, niños y adolescentes (UNICEF, 2020).

La metodología desarrollada en 2014 partía de la clasificación de las cadenas de gasto según si se orientaban o no a la población menor de 18 años. Se diferenciaba dentro del gasto público aquello que se destinaba a la niñez o adolescencia de manera específica o no específica de aquello que se orientaba únicamente a la población mayor de 18 años. En ambos tipos de gasto público, específico y no específico, se consideraba aquella parte dirigida al gasto social y cierre de brechas. Entre aquellas cadenas de gasto catalogadas como gasto no específico se aplicaron ponderadores basados en criterios demográficos, que permitieron aproximar qué proporción de lo gastado correspondía a niñas, niños o adolescentes (UNICEF, 2020).

Posteriormente, el Grupo de Seguimiento consideró conveniente actualizar esta metodología, debido a: i) la creación de nuevos programas presupuestales, cuyas cadenas de gasto no habían sido incluidas como GPNNA; ii) los cambios introducidos en los programas presupuestales, en sus objetivos o funcionamiento, que impliquen reconsideraciones en lo que atañe a su aporte al GPNNA; y, iii) los cambios demográficos reportados por el último Censo Nacional (2017), que hacen necesaria una actualización de los ponderadores del gasto no específico. Aunque, en esencia, la nueva metodología sostiene los principios que guiaron la metodología anterior, los ajustes o mejoras incluyeron la revisión de las definiciones de GPNNA, tomando como referencia la clasificación funcional, la clasificación programática y la forma como este gasto se vincula con los derechos de niñas, niños y adolescentes (supervivencia, desarrollo, protección y participación) y los resultados del PNAIA 2012-2021. También, la actualización de las cadenas de gasto, priorizando el gasto social y comprometiendo la participación de todos los ministerios y entidades públicas involucradas, y la asociación con los resultados del PNAIA 2012-2021 y con los grupos de derechos de la niñez y adolescencia. Luego de identificar a la población objetivo a la que responde cada cadena de gasto, incluidas como gasto específico o no específico, se actualizaron

los ponderadores por edad, distritos y resultados del PNAIA 2012-2021, para estimar adecuadamente el GPNNA (UNICEF, 2020).

Teniendo como base la metodología descrita en ambas versiones, el Grupo de Seguimiento a GPNNA elaboró informes anuales desde el 2014 hasta el 2020.² Otras organizaciones también utilizaron la metodología para aplicarla a sus áreas de interés, e incluso para analizar el GPNNA a nivel regional. Estos reportes responden a preguntas tales como: ¿cuánto se gasta?, ¿en qué se gasta?, ¿dónde se gasta?, ¿quién gasta? En lo que sigue se van a utilizar los informes elaborados por el Grupo de Seguimiento Concertado al GPNNA 2017-2018 y 2019-2020 y el informe del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, de la Evaluación de la calidad del gasto público en los programas presupuestales vinculados a la niñez y adolescencia, año 2019 (MIMP, 2022), para proponer algunas tendencias que caracterizan al GPNNA:

- A. El GPNNA muestra una tendencia creciente y sostenida. Entre 2013 y 2019, este tipo de gasto se incrementó en 47,92 %, 8,27 puntos porcentuales más que el incremento general del presupuesto nacional (39,65 %) (MIMP, 2022). Así mismo, se incrementó entre 2019 y 2020 en 4 %. A pesar del incremento a lo largo del tiempo, no siempre mantiene el mismo peso como porcentaje del PBI o del presupuesto público total. En 2020, la participación del GPNNA con respecto al PBI se incrementó (de 4,5 en 2019 a 5,1 % en 2020) y, con respecto al gasto público total, se redujo de 26,2 %, en 2019, a 23,5 %, en 2020 (Ministerio de Economía y Finanzas et al., 2022).
- B. El nivel de ejecución presupuestal es mayor y creciente en los gobiernos regionales. Le sigue el nivel de ejecución del gobierno nacional y, luego, el de los gobiernos locales. En 2019, los tres niveles de gobierno ejecutaron el 87,17 % del GPNNA. El mayor gasto en el nivel de gobierno regional se explica principalmente porque estos gestionan el gasto corriente destinado a planillas y derechos laborales y la adquisición de bienes y servicios que los servicios públicos bajo su administración requieren.
- C. En el departamento de Lima se ejecuta la mayor proporción del GPNNA, alrededor del 20 % cada año, debido a que una mayor proporción de niñas, niños y adolescentes del país vive en él (25 % en 2020) y a que se le atribuye el gasto que realiza el nivel de gobierno nacional. A Lima le siguen departamentos con una cantidad significativa de niñas, niños y adolescentes que habitan en el país; pero los departamentos que más gastan por habitante suelen ser los departamentos más pobres del país.

2 Al cierre de este documento, se encontraba en proceso de elaboración del informe correspondiente al período 2021-2022.

- D. Educación y salud son las funciones con mayor peso presupuestal dentro del GPNNA. En el 2020, a la primera función se le asignó el 59 % del total y, a la segunda, el 23 %. A estas funciones les siguen las asignaciones a las funciones protección social (8 %) y transporte (5 %). Esta función ha desplazado a la función saneamiento (Ministerio de Economía y Finanzas et al., 2022). Desde 2017, la función de saneamiento ha ido perdiendo peso e importancia en el GPNNA ((Ministerio de Economía y Finanzas et al., 2020). Aunque el GPNNA se desarrolla regularmente en 15 funciones programáticas del Estado (MIMP, 2022), las cuatro funciones mencionadas, en conjunto, representan el 95 % de este gasto. En consecuencia, los sectores con mayor dominio en el GPNNA son Educación, Salud, Desarrollo e Inclusión social y, más recientemente, Transportes y Comunicaciones (Ministerio de Economía y Finanzas et al., 2022). Esta tendencia indica que van quedando rezagadas varias funciones que atienden la multidimensionalidad del desarrollo social de niñas, niños y adolescentes.
- E. Por cada función, el GPNNA financia la ejecución total o parcial de programas presupuestales representativos. En la función Educación, estos programas son Logros de aprendizajes de estudiantes de la educación básica regular, Reducción de vulnerabilidad y atención a emergencias de desastres, Inclusión de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en la educación básica y técnico productiva, Incremento en el acceso de la población de 3 a 16 años a los servicios educativos públicos de la educación básica regular y el Programa de mejora de la formación en carreras docentes en institutos de educación superior no universitaria. En salud, el Programa Articulado Nutricional, el Programa Salud Materno Neonatal y el Programa de Reducción de la Mortalidad por Emergencias y Urgencias Médicas. En protección social, el Programa Nacional de Alimentación Escolar (Qali Warma), el Programa de Apoyo Directo a los más Pobres (Juntos) y Cuna Más. En transporte, el Programa de Reducción del Costo, Tiempo e Inseguridad en el Sistema de Transporte. Finalmente, en la función saneamiento, los programas más representativos son el Programa Nacional de Saneamiento Rural y el Programa Nacional de Saneamiento Urbano (Ministerio de Economía y Finanzas et al., 2022).
- F. A lo largo de los años, el gasto corriente (incluye gasto por personal y obligaciones sociales, compra de bienes y servicios y transferencias) ha tenido mayor peso que el gasto de capital (estudios, obras y adquisición de bienes de capital, inversión financiera y transferencias destinadas a gastos de capital) en el GPNNA: en 2020, 82 % y 18 %, respectivamente. Así mismo, todos los años el gasto corriente, cuya mayor proporción se destina al pago de "Personal y obligaciones sociales" y "Bienes y servicios", muestra elevados índices de ejecución, principalmente en los niveles de gobierno regional y nacional (99 % y 95 %, respectivamente) en el mismo año. Los mayores desafíos se encuentran en la ejecución del gasto de capital (destinado

principalmente al rubro de la infraestructura educativa). En 2020, ningún nivel de gobierno superó el 70 % de ejecución en este rubro (Ministerio de Economía y Finanzas et al., 2022; MIMP, 2022). La demora o la no ejecución de este tipo de gasto puede traer como consecuencia obras que no se finalizan a tiempo y elevados costos de oportunidad para la población que deja de acceder a servicios públicos.

- G. En relación con el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia, la mayor proporción del GPNNA se destina al pleno desarrollo y a la supervivencia. Los derechos de protección y participación son los más desatendidos por el GPNNA (Ministerio de Economía y Finanzas et al., 2022; Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2022). Esta tendencia indica que desde el sector público se realiza una priorización de los derechos de la niñez y la adolescencia, a pesar de que el enfoque y la doctrina de la Convención de los Derechos del Niño indican que todos los derechos son igualmente importantes y todos ellos deben ser atendidos para garantizar el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes.
- H. Entre todos los objetivos del Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2012-2021, el Objetivo Estratégico 4, Garantizar la protección de niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años de edad, es el que menos presupuesto planificado y ejecutado ha tenido (8 % en promedio para el año 2019). Sin embargo, este objetivo es el que más resultados esperados contiene (11 en total). Además, el resultado con mayor presupuesto en este objetivo, Se reduce el número de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia familiar y escolar (Resultado 20), es el que menor incremento porcentual ha tenido en referencia a los demás resultados vinculados a las metas emblemáticas de este Plan (ver tabla 1) (MIMP, 2022).

Tabla 7. Plan Nacional de la Infancia 2012-2021: metas emblemáticas, objetivos estratégicos y resultados

Metas emblemáticas	Objetivos estratégicos	Resultados esperados
1. Desnutrición crónica de la primera infancia se reduce al 5 %	1. Garantizar el crecimiento y desarrollo integral de niñas y niños de 0 a 5 años de edad.	<p>1. Niñas, niños y madres gestantes acceden a condiciones saludables y seguras de atención durante la gestación, el parto y el período neonatal, con respeto a su cultura, priorizando las zonas rurales y las comunidades nativas.</p> <p>2. Niñas y niños menores de 5 años de edad alcanzan un estado adecuado de nutrición y salud.</p>
2. El 100 % de las niñas y niños de 3 a 5 años de edad acceden a una Educación Inicial de calidad		<p>3. Niñas y niños de 0 a 2 años de edad cuentan con cuidado, atención integral y aprendizaje oportuno.</p> <p>4. Niñas y niños de 3 a 5 años de edad acceden a educación inicial de calidad oportuna, intercultural, inclusiva, con cultura ambiental y libre de violencia.</p>
3. El 70 % de niñas y niños peruanos de segundo grado de primaria alcanzan un nivel suficiente de comprensión lectora y razonamiento matemático	2. Garantizar la continuación del crecimiento y desarrollo integral de niñas y niños de 6 a 11 años de edad.	<p>5. Niñas y niños de 6 a 11 años de edad acceden y concluyen en la edad normativa una educación primaria de calidad, intercultural, inclusiva, con cultura ambiental y libre de violencia.</p> <p>6. Niñas, niños y adolescentes se encuentran protegidos frente al trabajo infantil.</p>
4. La tasa de maternidad adolescente se reduce en un 20 %	3. Consolidar el crecimiento y desarrollo integral de las y los adolescentes de 12 a 17 años de edad.	<p>7. Las y los adolescentes acceden y concluyen en la edad normativa una educación secundaria de calidad, intercultural, inclusiva, con cultura ambiental y libre de violencia.</p> <p>8. Las y los adolescentes se encuentran protegidos frente al trabajo peligroso.</p> <p>9. Las y los adolescentes postergan su maternidad y paternidad hasta alcanzar la edad adulta.</p> <p>10. Las y los adolescentes disminuyen el consumo de drogas legales e ilegales.</p>
5. Las y los adolescentes acceden y concluyen en la edad normativa una educación secundaria de calidad		<p>11. Las y los adolescentes involucrados en conflicto con la ley penal disminuyen.</p> <p>12. Se reduce la infección de VIH y SIDA en las y los adolescentes.</p>

Metas emblemáticas	Objetivos estratégicos	Resultados esperados
		<p>13. Las y los adolescentes acceden a una atención integral de salud de calidad y con pertinencia cultural.</p> <p>14. Las y los adolescentes no son objeto de explotación sexual.</p>
6. ¡En el Perú no se maltrata a su infancia! Disminuye la violencia familiar contra niñas, niños y adolescentes	4. Garantizar la protección de niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años de edad.	<p>15. Niñas, niños y adolescentes tienen asegurado el derecho al nombre y a la identidad de manera universal y oportuna.</p> <p>16. Niñas, niños y adolescentes con discapacidad acceden a servicios especializados de educación y salud.</p> <p>17. Niñas, niños y adolescentes están protegidos integralmente ante situaciones de trata (sexual, laboral, mendicidad).</p> <p>18. Niñas, niños y adolescentes participan en el ciclo de políticas públicas que les involucran o interesan.</p> <p>19. Niñas, niños y adolescentes son menos vulnerables en situaciones de emergencia y desastre.</p> <p>20. Se reduce el número de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia familiar y escolar.</p> <p>21. Se reduce el número de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia sexual.</p> <p>22. Niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales se integran a una familia.</p> <p>23. Niñas, niños y adolescentes no participan en conflictos internos.</p> <p>24. Ninguna niña, niño o adolescente fallecerá de tuberculosis en el Perú.</p> <p>25. Todas las niñas, niños y adolescentes cuentan con un seguro de salud.</p>

Fuente: MIDIS. Plan Nacional de la Infancia 2012-2021.
Elaboración propia.



4.



Recomendaciones

Teniendo en consideración la información presentada en las secciones precedentes, en esta sección se trata de aportar propuestas sobre cómo Tarea puede contribuir a reducir la desigualdad y el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes, en los territorios en los que interviene.

Gestión del conocimiento

- Elaborar propuestas –Tarea en articulación o no con otras organizaciones– para las políticas y programas del sector educación con miras a que los recursos sean más efectivos y eficientes para la formación integral de las niñas, niños y adolescentes. Como se ha visto en el informe, el sector educación ejecuta más del 50 % de los recursos destinados al GPNNA, pero, sin embargo, sus resultados (logros de aprendizaje) son bajos. Esta acción se puede realizar en el nivel nacional, pero sobre todo se recomienda para el ámbito territorial, donde puede tener mayor incidencia.
- Incrementar la gestión del conocimiento de Tarea en tres sentidos: i) sistematizar sus mejores prácticas de promoción del desarrollo social de la niñez y la adolescencia, ii) sistematizar experiencias que sus contrapartes locales, regionales o nacionales implementen, y iii) propiciar que sus contrapartes participen en concursos de buenas prácticas de gestión pública.

Incidencia

- Hacer incidencia para que los derechos de protección y participación tengan una mejor cobertura en el GPNNA. Implica colocar el tema en la agenda de sus organizaciones y en la agenda de sus contrapartes estatales en sus ámbitos de intervención.
- Hacer seguimiento al GPNNA en los ámbitos territoriales donde interviene Tarea utilizando la metodología existente. Al mismo tiempo, fortalecer las capacidades de seguimiento de los distintos actores sociales comprometidos en los territorios con el desarrollo social de la niñez y la adolescencia.
- Hacer seguimiento al diseño, formulación, implementación y evaluación de las principales políticas de desarrollo social de la niñez y la adolescencia, sobre todo en los ámbitos territoriales donde Tarea interviene, desde su propia especialización institucional.
- Realizar cabildos regionales ante las autoridades del gobierno regional sobre el desarrollo social de la niñez y la adolescencia, tomando como referencia las ideas principales del estudio y comprometiendo a las escuelas en el desarrollo de unidades didácticas que mejoren en los estudiantes el dominio del tema, la elaboración de propuestas al respecto y su participación protagónica en acciones de incidencia.



Referencias



- Armijo, M. y Espada, M. (2014). *Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina*. Serie: Macroeconomía del desarrollo. CEPAL - Cooperación Alemana.
- Ávila, G. (2023). *El sistema tributario en Perú y el financiamiento de la educación entre el 2015 y el 2021. Proyecto Justicia fiscal y derecho humano a la educación: diagnóstico, participación e incidencia desde América Latina y Caribe*. Documento de trabajo N.º 10. Latindadd - RJFLAC - CLADE.
- Castillo, L. (2020). *Regional dynamics of income inequality in Perú*. Banco Central de Reserva del Perú. DT N.º 2020-004. Working Paper series.
<https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2020/documento-de-trabajo-004-2020.pdf>
- Centro de Desarrollo de la OCDE. (2017). *Estudio de bienestar y políticas de juventud en el Perú*. Proyecto OCDE-UE Inclusión Juvenil.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2023). *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050*. CEPLAN.
- ComexPeru. (10 de febrero de 2023). *Desigualdad en el Perú: ¿se puede resumir en un único número?* Semanario 1152 - Economía.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. CEPAL-UN.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. Lima, 2 a 4 de noviembre de 2015. Naciones Unidas.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2016). Estudio sobre presupuesto público y derechos humanos. Programa Universitario de Estudios del Desarrollo. Universidad Autónoma de México.
- Cuenca, R. (2016). El desafío de las desigualdades. Revista Ideele 262.
<https://revistaideele.com/ideele/revista/262>
- Cueto, S., Escobal, J., Penny, M. y Ames, P. (2011). *Tracking disparities: Who gets left behind? Initial findings from Peru. Young Lives*.
https://www.younglives.org.uk/sites/default/files/2023-11/YL-CR3-Peru_Report.pdf
- Cueto, S., Escobal, J., Felipe, C., Pazos, N., Penny, M., Rojas, V. y Sánchez, A. (2018). *¿Qué hemos aprendido del estudio longitudinal Niños del Milenio en el Perú? Síntesis de hallazgos*. Young Lives, Instituto de Investigación Nutricional, GRADE.

- Escobal, J., Saavedra, J. y Vakis, R. (2012). *Está el piso parejo para los niños en el Perú. Medición y comprensión de la evolución de oportunidades*. Banco Mundial-GRADE.
- Fariñas, M. J. y Ferlín, M. (2020). Corrupción y desigualdad social: sendas de la antidemocracia. *TraHs, Números especiales N.º 7. 2020: Corrupción y dilemas sobre justicia*. <http://www.unilim.fr/trahs>
- Fondo de Naciones Unidas para la Infancia - Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2023). *Pobreza multidimensional en el Perú: una propuesta de medición para toda la población y para la niñez y la adolescencia*. Documento de Discusión. MIDIS-UNICEF.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2020). *Actualización de la metodología para estimar el gasto público en niñas, niños y adolescentes*. Grupo de Seguimiento al Gasto Público en Niñas, Niños y Adolescentes.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF (2021). *Niñas, niños y adolescentes en el Perú: análisis de su situación al 2020*. Resumen Ejecutivo. UNICEF.
- Fry, D., Padilla, K., Germanio, A., Lu, M., Ivtary, S. y Vindrola, S. (2021). *Violencia contra niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe 2015-2021: una revisión sistemática*. UNICEF. <https://www.unicef.org/lac/media/34476/file/Violencia-contra-los-ninos-reportecompleto.pdf>
- García, R. (2022). *Participación ciudadana desde los municipios escolares de Lima Sur en contexto de pandemia. La voz de los actores. Infancia y adolescencia, esos rostros invisibles*. Serie Perú Hoy N.º 40. DESC0. https://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/1454/10_García_PHd21.pdf
- García, R. (s. f.). *Liderazgo en la escuela pública*. DESC0. <https://www.desco.org.pe/recursos/sites/indice/108/493.pdf>
- Guerrero, G. (2019). *Perú: Informe de progreso de políticas de primera infancia*. Diálogo Interamericano - GRADE. https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/Guerrero_Primerainfancia_DialogoGRADE.pdf
- Herrera, C. y Linares, F. (2020). *Informe sobre el Sistema Nacional de Protección Integral de las Niñas, Niños y Adolescentes*. Save The Children. <https://www.savethechildren.org.pe/wp-content/uploads/2021/01/Informe-SIPINNA-SC.pdf>
- Hopenhayn, M. (2006). *Desigualdades sociales y derechos humanos: hacia un pacto de protección social*. Reunión de expertos sobre población, desigualdades y derechos humanos. UNFPA - CEPAL - Oficina Regional para América Latina y el Caribe - Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2016). *Encuesta Nacional de Relaciones sociales 2013-2015. Principales resultados*. INEI. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1390/libro.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2019). *Encuesta Nacional de Relaciones Sociales 2019. Violencia que afecta a niñas, niños y adolescentes. Principales resultados*. INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2023). *Evolución de la pobreza monetaria 2011-2022*. Informe Técnico. INEI. <https://www.inei.gob.pe>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2024). *Evolución de la pobreza monetaria 2014-2023*. Informe Técnico. INEI. <https://www.inei.gob.pe>

IPSOS. (2022). *XII Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú 2022*. Proética-USAID-GTZ.

Mendoza, A. (2023). *Justicia fiscal y educación en el Perú. Urgencias, prioridades y realidades*.

Proyecto Justicia fiscal y derecho humano a la educación: diagnóstico, participación e incidencia desde América Latina y el Caribe. Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación - Latindadd - Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe. Con el apoyo de la Campaña Peruana por el Derecho a la Educación - Grupo Nacional de Presupuesto Público.

https://redclade.org/wp-content/uploads/PERU_061223-1.pdf

Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza. (2013). *Organización y funcionamiento. Orientaciones generales*. 6.^a edición. MCLCP.

Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza. (2020). *Seguimiento concertado entre Estado y sociedad civil a las políticas de salud. Informe nacional sobre el impacto del COVID-19 en las dimensiones económica, social y en salud en el Perú*. Incluye hallazgos de 16 mesas regionales. Reporte N.^o 1-2020-SC/Grupo de Salud-MCLCP. Versión aprobada por el CEN de la MCLCP, martes 7 de julio de 2020.

Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza. (2021). *Agenda nacional de la niñez y adolescencia 2021-2026. Propuestas para la atención y protección de niñas, niños y adolescentes en el Perú*. UNICEF.

<https://www.unicef.org/peru/media/9736/file/Agenda %20por %20la %20ninez %20y %20adolescencia %202021-2026.pdf>

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2022). *Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030*. MIMP.

https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/pnaia/pdf/Documento_PNAIA.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas. (2023). *Revisión del gasto público regional en educación básica. Hacia una más eficiente asignación de recursos para la mejora del desempeño educativo*. Informe final. Elaborado por Juan León Jara Almonte y Jorge Mesinas Montero.

Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2020). *Ánalisis del gasto público en niñas, niños y adolescentes del 2017 y 2018*. Grupo de Seguimiento al Gasto Público en Niñas, Niños y Adolescentes.

Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2022). *Ánalisis del gasto público en niñas, niños y adolescentes del 2019 y 2020*. Grupo de Seguimiento al Gasto Público en Niñas, Niños y Adolescentes.

Ministerio de Educación. (2019). *El Perú en ICCS 2016: Informe Nacional de Resultados*. Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes.

Ministerio de Educación. (10 de noviembre de 2020). *Resolución Viceministerial N.^o 212-2020-MINEDU*. Aprueba Lineamientos de Tutoría y Orientación Educativa para la Educación Básica.

Ministerio de Educación. (s. f.). *Orientaciones para la implementación de la estrategia de participación estudiantil "Somos Pares"*.

<https://repositorio.perueduca.pe/articulos/docente/consejos-orientaciones/orientaciones-implementacion-estrategia-participacion-estudiantil-somos-pares.pdf>

Ministerio de Justicia. (10 de agosto de 2020). *Decreto Supremo N.^o 010-2020-JUS*. Decreto Supremo que aprueba el "Protocolo intersectorial para la participación del Estado

- peruano ante los sistemas de protección internacional de derechos humanos". Normas Legales. Diario Oficial El Peruano.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2012). *Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021*. MIMP.
<https://www.minedu.gob.pe/comision-sectorial/pdf/planes/plan-nacional-accion-infancia-adolescencia-2012-2021.pdf>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2019). *Política Nacional de Igualdad de Género*. MIMP.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2020). *Evaluación de la calidad del gasto público en los programas presupuestales vinculados a la niñez y adolescencia*. MIMP.
<https://www.mimp.gob.pe/homemimp/direcciones/dgnna/evaluacion-de-la-calidad-del-gasto-publico-prog-ninez-y-adolescencia.pdf>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (25 de junio de 2021). *Decreto Supremo N.º 008-2021-MIMP*. Decreto Supremo que aprueba Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030. Normas Legales. Diario Oficial El Peruano.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2022). *Política nacional multisectorial para las niñas, niños y adolescentes 2030*. MIMP.
https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/pnaia/pdf/Documento_PNAIA.pdf
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2023). *Perú: tercer informe sobre el avance en la implementación del Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo 2020-2022*. MIMP.
- Mosqueira, E. y Alessandro, M. (2023). *Capacidades estatales y problemas complejos de políticas públicas: cómo abordar vulnerabilidades que afectan el desarrollo humano*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Murillo, F. y Carrillo, S. (2020). Una panorámica de la segregación escolar por nivel socioeconómico en educación primaria en Perú y sus regiones. *Argumentos, Revista de Ciencias Sociales*, 1(1). IEP.
<https://revistaargumentos.iep.org.pe/index.php/arg/issue/view/1/1>
- Niños del Milenio. (2012). Transferencias y condiciones: efectos no previstos del Programa JUNTOS. *Boletín de políticas públicas sobre infancia* 7.
- Pease, M. y De La Torre-Bueno, S. (2022). *Caracterización de las adolescencias peruanas*. Ministerio de Educación - UNICEF.
- Presidencia de la República. (16 de septiembre de 2018). *Decreto Legislativo N.º 1440*. Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público. Normas Legales. Diario Oficial El Peruano.
<https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-legislativo/18247-fe-de-erratas-239/file>
- Red de Estudios para el Desarrollo. (2024). Informe Especial REDES N.º 3. *Impacto de la microcorrupción en el Perú*. Red de Estudios para el Desarrollo.
- Rojo, Y. (2024). *Sistematización de la participación de niñas, niños y adolescentes en Perú*. Informe final. Tarea.
- Rosas, R., Acosta, M. y Aller, R. (2022). *Perú: financiamiento público de la educación (2001-2021). Análisis y conclusiones*. Serie Documentos para la Discusión. Consejo Nacional de Educación.
- Rubio, M. (2017). *La construcción de un sistema de protección social adecuado a la infancia en el Perú. Oportunidades y retos*. CEOAL-UNICEF.

Secretaría Nacional de la Juventud. (2022). *Las organizaciones juveniles en el Perú: diagnóstico exploratorio sobre su situación actual*. Ministerio de Educación.

Shack, N., Pérez, J. y Portugal, L. (2020). *Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: una exploración exploratoria*. Contraloría General de la República del Perú.

Shack, N. y Porras, H. (2023). *Principales desafíos del Presupuesto Participativo en el Perú a los 20 años de la Ley N.º 28056*. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4187909/Principales %20desafíos %20del %20presupuesto %20participativo %20en %20el %20Perú %20a %20los %2020 %20años %20de %20la %20Ley %20Nº %2028056.pdf>

Sistema de Naciones Unidas en el Perú. (2018). *Desafíos y prioridades: política de adolescentes y jóvenes en el Perú*.

https://peru.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Desafios_y_prioridades_politica_de_adolescencia_y_jovenes_Peru_-_ONU.pdf

SITEAL (2020). Financiamiento Educativo. UNESCO - IIPE

<https://evidencia.midis.gob.pe/pobreza multidimensional>

<https://www.unicef.org/peru/publicaciones>

Vargas, J. (2022). *Problemas críticos de la educación secundaria en el Perú*. Documento de Trabajo. Consejo Nacional de Educación.

Yamada, G., Castro, J. y Bacigalupo, J. (2012). *Desigualdad monetaria en un contexto de rápido crecimiento económico: el caso reciente del Perú*. Banco Central de Reserva del Perú.

Esta publicación se culminó en febrero de 2025

en los talleres de:

Impresión Arte Perú S.A.C.

Jr. General Orbegoso 249 - Breña

T: +51 999698361 - 998738077

E-mail: contacto@impresionarteperu.com



Brot
für die Welt

tatea

ISBN: 978-9972-235-97-9

