

INFORME

MESA DE TRABAJO

“ANÁLISIS DE LA LEY NACIONAL DE JUVENTUD”



Lima, 10 de setiembre de 2026

INFORME

MESA DE TRABAJO

“Análisis de la Ley Nacional de Juventud”

Revisión Integral y Reforma de Políticas de Juventud en Perú

Comisión de Educación, Juventud y Deporte
Congreso de la República del Perú

Sede: Sala 4 Martha Hildebrandt – Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre

Fecha: 10 de septiembre de 2025

Horario: 14:35 – 16:44 horas

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe da cuenta de los resultados de la Mesa de Trabajo denominada “Análisis de la Ley Nacional de Juventud”, realizada el 10 de septiembre de 2025 en la Sala 4 Martha Hildebrandt del Congreso de la República del Perú. La sesión fue convocada por la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, presidida por el congresista Segundo Montalvo Cubas, con el propósito de analizar cinco iniciativas legislativas orientadas a establecer un nuevo marco normativo e institucional para las políticas de juventud en el país.

La mesa de trabajo constituyó la segunda sesión técnica sobre esta materia en el presente periodo legislativo 2025-2026, y se desarrolló en el marco de la necesidad reconocida por múltiples actores de contar con una legislación integral que atienda las demandas y necesidades de la población joven peruana, que representa aproximadamente el 27% a 30% de la población nacional.

2. PARTICIPANTES

2.1. Congresistas de la República

- Congresista Heidi Lisbeth Juárez Calle – autora del Proyecto de Ley 7341/2021-CR
- Congresista Flavio Cruz Mamani – autor del Proyecto de Ley 11556/2024-CR y presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos
- Congresista Rosángela Barbarán – autora del Proyecto de Ley 2914/2021-CR

2.2. Equipo Técnico de la Comisión

- Dra. Indira Gutiérrez Mendíbil – Secretaria Técnica de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte
- Dra. Ana María Córdoba Capucho – Asesora de la Comisión
- Dr. Vladimir López – Asesor técnico de la Comisión
- Dr. Edwin (Moderador de la mesa) – Representante del despacho del congresista Montalvo

2.3. Instituciones Públicas

- Defensoría del Pueblo – representada por Sandra Ramos Flores, Jorge Vega y David Morales (Adjuntía para la Niñez y Adolescencia)
- CEPLAN (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico) – representado por Roy Muñoz Gómez
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – representado por Oscar Andrés Alba Ríos (Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes)

2.4. Organizaciones de la Sociedad Civil y Academia

- Red Nacional de Juventudes del Perú – Anthony James Ramos Vargas, presidente fundador
- Politón Fortaleciendo la Democracia (UNMSM) – José Manuel Guzmán Velarde
- Comisión de Derechos Humanos Bienestar Perú – Eduardo Jesús Chocano Rabina
- Asociación de Universidades Nacionales del Perú (ANUP) – Dr. Bruce Vladimir Sáenz Casquillo, Gerente General

2.5. Ausencia Relevante

Se dejó constancia de la ausencia de la Secretaría Nacional de Juventudes (SENAJU) del Ministerio de Educación, órgano que, según lo indicado por la Red Nacional de Juventudes, no se ha presentado ante el Congreso de la República desde el año 2005. La Comisión anunció que adoptará las medidas necesarias para asegurar su participación en la siguiente sesión.

3. ANTECEDENTES Y CONTEXTO NORMATIVO

3.1. El Consejo Nacional de la Juventud (CONAJU)

La Ley 27802 creó el Consejo Nacional de la Juventud (CONAJU) como marco normativo e institucional para las políticas juveniles, beneficiando a jóvenes de 15 a 29 años. Este organismo tenía rango ministerial, estaba adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y contaba con carácter público, descentralizado y autónomo. Sus funciones principales incluían formular y dirigir la Política Nacional de Juventud, coordinar planes multisectoriales, promover investigaciones sobre juventud y representar al Estado en foros internacionales.

El CONAJU contaba con un Comité de Coordinación integrado por el presidente del organismo, cuatro representantes juveniles y cuatro viceministros de carteras clave. Además, operaba un Consejo de Participación de la Juventud como instancia representativa y consultiva.

3.2. Fusión con el MINEDU y debilitamiento institucional

Mediante Decreto Supremo, se dispuso la fusión de la Comisión Nacional de Juventud con el Ministerio de Educación (MINEDU), convirtiéndola en un órgano de asesoramiento interno sin autonomía. Esta redefinición administrativa tuvo consecuencias negativas significativas: pérdida de institucionalidad, presupuesto reducido, falta de capacidad de articulación intersectorial e interterritorial, y desconexión con las necesidades reales de los jóvenes.

Como resultado, la actual Secretaría Nacional de Juventudes (SENAJU) no cuenta con autonomía, no es propiamente un órgano rector (sino asesor y consultor), carece de Plan Operativo Institucional (POI) y Plan Estratégico Institucional (PEI) propios, y la Ley de Educación no contempla la rectoría en materia de juventud. Existe un alto grado de desconocimiento de SENAJU entre la población joven y una evaluación negativa del trabajo estatal en esta materia.

3.3. Situación actual de la Política Nacional de Juventud

En 2024, se emitió la Resolución Ministerial 543-2024 para actualizar la Política Nacional de Juventud con visión al 2030, encargada al MINEDU e integrada por miembros del MINEDU, MEF y CONDEL. Sin embargo, esta comisión aún no ha presentado su informe final, habiéndosele ampliado los plazos sucesivamente sin resultados objetivos. La Política Nacional de Juventud vigente no cuenta con presupuesto asignado para su implementación.

3.4. Antecedente legislativo inmediato

La Comisión de Educación aprobó por mayoría, el 4 de julio de 2022, un dictamen basado en el Proyecto de Ley 970/2021-CR. Este fue debatido en el Pleno el 20 de octubre de 2022, pero se aprobó una cuestión previa para que retornara a la Comisión para un mejor estudio. Desde entonces, se han incorporado nuevas propuestas legislativas complementarias y conexas.

4. PROYECTOS DE LEY ANALIZADOS

La mesa de trabajo analizó cinco iniciativas legislativas. A continuación se presenta un cuadro comparativo de sus principales características:

Proyecto de Ley	Denominación	Rango Etario	Organismo Propuesto	Adscripción	Característica Distintiva
970/2021-CR	Ley General de Juventudes	15-29 años	Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE)	PCM	Sistema Nacional de Juventudes con consejos participativos
2914/2021-CR	Ley Nacional de la Juventud	15-35 años	SENAJUB (Secretaría Nacional)	MINEDU	Énfasis en régimen económico-laboral juvenil
7341/2021-CR	Ley General de la Juventud	15-35 años	Instituto de la Juventud del Perú (IJP)	PCM (rango ministerial)	Cuota electoral juvenil del 20%
1865/2021-CR	Modificatoria LOF MINEDU	No específica	Viceministerio de la Juventud	MINEDU	Creación sobre base de SENAJU
11556/2024-CR	Declarativa	No específica	N/A	N/A	Casas de la Juventud en regiones

4.1. Proyecto de Ley 970/2021-CR: Ley General de Juventudes del Perú

Este proyecto, que cuenta con dictamen previo, propone consolidar la institucionalidad juvenil mediante la creación del Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE), órgano técnico especializado adscrito a la PCM con autonomía técnica, administrativa, económica y financiera. Establece un Sistema Nacional de Juventudes (SNJ) con consejos de participación juvenil a nivel nacional, regional, provincial y distrital, complementados por gerencias de juventudes en gobiernos locales y regionales. Incorpora mecanismos de concertación como asambleas de consulta, plataformas temáticas, mesas técnicas y una red peruana de jóvenes en el exterior.

4.2. Proyecto de Ley 2914/2021-CR: Ley Nacional de la Juventud

Presentado por la congresista Rosángela Barbarán, este proyecto amplía la cobertura etaria hasta los 35 años, justificando la extensión en criterios formativos y de inserción al mercado laboral. Propone un Sistema Nacional de Juventudes con instancias de representación (CONAJU Nacional, COREJU Regional, CPJ Provincial y CDJ Distrital). Mantiene a SENAJUB adscrita al MINEDU, pero la constituye como organismo técnico encargado de coordinar la política de juventudes y administrar fondos y registros. Incide particularmente en el régimen económico y laboral juvenil, y propone financiamiento por recursos ordinarios, donaciones y cooperación internacional bajo el régimen del Servicio Civil.

4.3. Proyecto de Ley 7341/2021-CR: Ley General de la Juventud

Presentado por la congresista Heidi Juárez Calle, este proyecto crea el Instituto de la Juventud del Perú (IJP) con rango ministerial, conformado por un Consejo Directivo de once miembros designados desde diversos viceministerios y representantes juveniles. Destaca la propuesta de una cuota electoral juvenil del 20% en listas congresales, regionales y municipales. El Sistema Nacional de la Juventud incluye universidades públicas y privadas,

asociaciones, comunidades andinas, amazónicas y afroperuanas, juventudes de partidos políticos, personas con discapacidad y clubes deportivos. Sus funciones principales serían formular y evaluar políticas de juventud, aprobar planes estratégicos y acreditar instituciones juveniles.

4.4. Proyecto de Ley 1865/2021-CR: Creación del Viceministerio de la Juventud

Presentado por el congresista Segundo Montalvo Cubas, propone modificar la Ley 31224 (Ley de Organización y Funciones del MINEDU) para crear el Viceministerio de la Juventud dentro de la estructura del Ministerio de Educación, sobre la base de la SENAJU. Resalta que el 77% de la población joven se encuentra en situación de desempleo y exclusión, y aborda problemas como analfabetismo, brecha digital, embarazo adolescente, violencia y discriminación.

4.5. Proyecto de Ley 11556/2024-CR: Casa de la Juventud

Presentado por el congresista Flavio Cruz Mamani, declara de necesidad pública e interés nacional la construcción de Casas de la Juventud en las distintas regiones del país. Estas casas incluirían auditorios, bibliotecas, talleres de arte y tecnología, áreas deportivas, espacios de orientación vocacional y laboral, y servicios de prevención psicosocial y salud mental. El congresista solicitó durante la mesa que su propuesta se incorpore como una disposición complementaria dentro de la ley marco resultante, reconociendo la naturaleza declarativa de su iniciativa.

5. POSICIONES Y APORTES INSTITUCIONALES

5.1. Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo formuló observaciones técnicas relevantes sobre los proyectos de ley:

- Sobre el PL 970: La creación del INJUVE como nuevo pliego presupuestal carece de un plan de financiamiento realista y sostenible. Además, el MINEDU emitió en su momento una opinión técnica desfavorable advirtiendo duplicidad de funciones e impacto económico no previsto.
- Sobre el PL 2914: Mantener la SENAJUB adscrita al MINEDU sería inviable, dado que la problemática juvenil es multisectorial y excede las competencias del sector educativo.
- Sobre el rango etario: La ampliación a 15-35 años es injustificada, ya que no existe estándar internacional que supere los 29 años. Incluir adolescentes de 15-17 en una categoría tan amplia diluye el marco de protección especial de la Convención sobre los Derechos del Niño y vulnera el principio del interés superior del niño.
- Sobre el PL 7341: La declaración de costo cero es irreal; la propuesta de régimen laboral privado para el personal del IJP ignora la Ley del Servicio Civil; y el acceso laboral preferente para mejores alumnos podría vulnerar el principio constitucional de igualdad y meritocracia.
- La Defensoría enfatizó la necesidad de un enfoque de ciclo de vida que proteja adecuadamente a la población adolescente (15-17 años), que se superpone con la población joven, salvaguardando principios normativos de protección especial.

5.2. CEPLAN

El representante del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico planteó tres recomendaciones principales:

- Enfoque centrado en la persona del joven: Realizar un análisis empírico basado en revisión de evidencia para identificar qué necesitan realmente los jóvenes y qué resultados concretos se buscan obtener.
- Sostenibilidad financiera: Establecer criterios claros de financiamiento y analizar los costos asociados a la creación de nuevas instituciones, evaluando si es más conveniente crear un nuevo organismo o fortalecer la SENAJU existente.
- Evitar duplicidad de funciones: Alertó sobre la posibilidad de generar funciones paralelas si el nuevo organismo se ubica fuera de un ministerio, en contradicción con el artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que encarga a los ministerios la gestión y supervisión de políticas nacionales.

5.3. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

El representante de la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes destacó la necesidad de salvaguardar el enfoque de ciclo de vida en la legislación propuesta. Señaló que la población adolescente (15-18 años) está considerada en ambos ámbitos normativos (niñez y juventud), por lo que existen principios y consideraciones extras de protección que deben ser incorporados para la población juvenil menor de edad.

5.4. Red Nacional de Juventudes del Perú

La Red Nacional de Juventudes, impulsora original del Proyecto de Ley 970, aportó información crítica sobre la situación institucional:

- SENAJU no se presenta ante el Congreso desde 2005 (cuando era CONAJU). No es órgano rector sino asesor y consultor, y carece de POI y PEI propios.
- La Ley de Educación no contempla rectoría en juventud; el Perú carece formalmente de un ente rector en esta materia.
- La Política Nacional de Juventud no cuenta con presupuesto, razón por la cual no se pueden exigir resultados.
- El único Plan Nacional de Juventud que ha existido fue el del periodo 2006-2011; desde entonces no se ha elaborado otro.
- La Contraloría General reconoció que la modificación de la Ley CONAJU vulneró derechos constitucionales de los jóvenes peruanos.
- Si el Ejecutivo omite funciones durante más de una década, es legítimo que el Congreso asuma la iniciativa legislativa para garantizar derechos constitucionales.
- La propuesta del PL 970 busca utilizar el mismo presupuesto de SENAJU para el nuevo Instituto de la Juventud.

5.5. Organización Politón Fortaleciendo la Democracia

La organización Politón Fortaleciendo la Democracia, vinculada a la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, destacó la débil participación juvenil en presupuestos participativos y espacios de gobernanza local, denunciando que sin un porcentaje obligatorio de participación juvenil, las municipalidades no priorizan la inclusión de jóvenes. Señaló como ejemplo negativo la eliminación de la Subgerencia de Juventud en la Municipalidad de Lima, y denunció que en los consejos de participación juvenil (como el CMPJ de Lima) las mismas organizaciones ocupan cargos directivos año tras año, limitando la rotación y representatividad.

5.6. Comisión de Derechos Humanos Bienestar Perú

Destacó la necesidad de que la legislación adopte el carácter de “Ley General” (y no “Ley Nacional”), ya que una ley general permite un marco más amplio que establezca principios rectores, bases conceptuales, definiciones y sistemas de juventudes, mientras que una ley nacional resultaría limitante. También señaló la falta de fiscalización sobre las acciones de los Consejos Distritales de Juventud, la ausencia de presupuesto directo y la necesidad de diferenciar las necesidades por grupos etarios dentro de la categoría “juventud”.

5.7. Asociación de Universidades Nacionales del Perú (ANUP)

El Dr. Bruce Sáenz Casquillo destacó la necesidad de vincular la ley con la academia y las universidades públicas. Señaló que desde 2015 no se ha visto avances concretos en política nacional de juventud, y criticó los recortes presupuestales a universidades públicas. Recomendó que la ley cuente con reglamentos y lineamientos claros, y que los consejos consultivos estén integrados por expertos con conocimiento real del tema. Se comprometió a elaborar y presentar un borrador de dictamen vinculado a los cinco proyectos de ley.

6. PUNTOS DE CONVERGENCIA Y DIVERGENCIA

6.1. Coincidencias identificadas

1. Necesidad imperiosa de una ley integral de juventud que supere el marco institucional actual, considerado ineficaz.
2. Creación de un sistema de participación juvenil articulado a nivel nacional, regional, provincial y distrital.
3. Reconocimiento de la transversalidad del tema de juventud (educación, salud, empleo, vivienda, participación ciudadana).
4. Necesidad de plataformas concretas de participación juvenil con mecanismos efectivos.
5. Consenso sobre la inoperancia de SENAJU en su configuración actual.
6. Necesidad de que los representantes juveniles sean elegidos democráticamente por los propios jóvenes.
7. La futura ley debe ser progresiva, realista y aplicable, evitando expectativas que no puedan cumplirse.

6.2. Divergencias principales

Aspecto	Posiciones	Observaciones
Ubicación institucional	PL 970 y 7341: PCM con autonomía. PL 2914: MINEDU. PL 1865: Viceministerio en MINEDU.	CEPLAN y Defensoría alertan sobre duplicidad de funciones y limitaciones del MINEDU.
Rango etario	PL 970: 15-29 años. PL 2914 y 7341: 15-35 años.	Defensoría y estándares internacionales recomiendan 15-29 años.
Denominación del ente	INJUVE, IJP, SENAJUB, Viceministerio.	No hay consenso; debe definirse en función de viabilidad y capacidad de articulación.
Ley General vs. Nacional	Organizaciones juveniles abogan por “Ley General”; algunas propuestas usan “Ley Nacional”.	La Ley General permite mayor amplitud normativa y desarrollo reglamentario.

Financiamiento	Diversas fuentes propuestas. PL 7341 declara costo cero.	Defensoría y CEPLAN exigen análisis de sostenibilidad real.
-----------------------	----------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------

7. OBSERVACIONES DE LA SECRETARÍA TÉCNICA

La Dra. Indira Gutiérrez, Secretaria Técnica de la Comisión, formuló recomendaciones clave desde la perspectiva de la técnica legislativa:

- Los tres proyectos de ley marco tienen como denominador común la generación de plataformas de participación para los jóvenes y la transversalidad en la atención (salud, educación, trabajo).
- El dictamen previo del PL 970 es insumo, pero no necesariamente la versión final; debe construirse un nuevo predictamen que recoja todas las propuestas.
- La ley debe contener mandatos y disposiciones concretas, evitando convertirse en una declaración de intenciones.
- Se recomienda una ley que sea realista, que parta de lo más urgente e importante, y que acepte la naturaleza progresiva de toda buena regulación.
- Los temas prioritarios para el nuevo predictamen incluyen: fiscalización, rectoría, mecanismos concretos de participación, rendición de cuentas, estructura organizacional mínima sin burocratización, y regulación del presupuesto.
- Es fundamental que no se burocratice el nuevo ente, independientemente de su denominación (instituto, consejo u otro).

8. CONCLUSIONES

La mesa de trabajo permitió un diálogo plural y sustantivo entre legisladores, instituciones públicas, organizaciones juveniles y la academia, evidenciando tanto la urgencia de legislar en materia de juventud como la complejidad técnica, institucional y presupuestal que ello implica. Se identificó un consenso amplio sobre la necesidad de revertir el debilitamiento institucional que ha sufrido la política de juventud en el Perú desde la fusión de CONAJU con el MINEDU.

Las principales conclusiones son:

- La Comisión de Educación cuenta con un acervo suficiente de propuestas legislativas (cinco proyectos de ley) que, acumulados, pueden dar lugar a una ley integral de juventud.
- Existe un déficit institucional crítico: SENAJU no funciona como ente rector, carece de autonomía, presupuesto efectivo y capacidad de articulación multisectorial.
- La ley debe ser de carácter general, progresiva y con enfoque de resultados, evitando una regulación maximalista que resulte inaplicable.
- Los aspectos presupuestales y de sostenibilidad financiera son determinantes y deben abordarse con rigurosidad para garantizar la viabilidad de la ley.
- Es imprescindible la participación de SENAJU y del Ministerio de Trabajo en las próximas mesas técnicas para completar el panorama institucional.

9. ACUERDOS Y PRÓXIMOS PASOS

- Se programará una tercera mesa de trabajo que incluirá un texto borrador o preliminar del predictamen acumulado de las cinco iniciativas legislativas.

- Se adoptarán medidas para asegurar la asistencia de SENAJU (Ministerio de Educación) y del Ministerio de Trabajo en la próxima sesión.
- Se recibirán aportes adicionales por escrito de los participantes para complementar lo discutido en la mesa.
- La ANUP se comprometió a presentar un borrador de dictamen en el plazo de una semana.
- La Defensoría del Pueblo enviará un informe técnico ampliado con sus observaciones detalladas.
- La Comisión, bajo la presidencia del congresista Montalvo, se comprometió a aprobar el dictamen dentro de la legislatura vigente 2025-2026.

La mesa de trabajo concluyó a las 16:44 horas del 10 de septiembre de 2025.