



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"



PROYECTO DE LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA REESTRUCTURACIÓN INSTITUCIONAL DE LA SECRETARÍA NACIONAL DE LA JUVENTUD

Los Congresistas de la República que suscriben, **NIEVES ESMERALDA LIMACHI QUISPE, GUILLERMO BERMEJO ROJAS, BETSSY BETZABET CHAVEZ CHINO, HAMLET ECHEVARRIA RODRIGUEZ, LUIS ROBERTO KAMICHE MORANTE, HECTOR VALER PINTO**, miembros del Grupo Parlamentario "**PERÚ DEMOCRÁTICO**", en ejercicio de sus facultades de iniciativa legislativa consagrada en los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Perú y en observancia de lo dispuesto en los artículos 75° y 76°, numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República, presentan a consideración del Congreso el siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República;
Ha dado la siguiente:

LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA REESTRUCTURACIÓN INSTITUCIONAL DE LA SECRETARÍA NACIONAL DE LA JUVENTUD

Artículo 1. Objeto de la ley

Declarar de necesidad pública e interés nacional la reestructuración institucional de la Secretaría Nacional de la Juventud - SENAJU, y que el Estado autorice mecanismos para hacer posible la mejora integral del alcance nacional y multisectorial en la gestión de mecanismos en favor de la juventud.

Artículo 2.- Adscripción a la Presidencia del Consejo de Ministros

Declarar de necesidad pública e interés nacional la adscripción de la SENAJU a la Presidencia del Consejo de Ministros, y su conversión en el Viceministerio de la Juventud, en atención al alcance multisectorial con el que se ejecutan las acciones en favor de la juventud.

Artículo 3.- Comisión de reestructuración institucional de la Secretaría Nacional de la Juventud

Confórmese una Comisión de Reestructuración Institucional encargada de definir el proceso de reestructuración de la Secretaría Nacional de la Juventud, en atención a la exposición de motivos de la presente Ley y lo dispuesto en la Política Nacional de la Juventud, aprobada mediante Decreto Supremo N° 013-2019-MINEDU.

La Comisión de Reestructuración Institucional también se encontrará a cargo del proceso de transferencia del acervo documental, recursos, bienes y personal de la Secretaría Nacional de la Juventud del Ministerio de Educación a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Esta Comisión estará integrada de la siguiente manera:

Presidencia del Consejo de Ministros:

- La Secretaría General o su representante, quien la preside.
- La Directora de la Oficina General de Administración de la Presidencia del Consejo de Ministros o su representante.

Secretaría Nacional de la Juventud:

- El Secretario Nacional de la Juventud.
- Los directores de las Direcciones que conforman la Secretaría Nacional de la Juventud, o sus representantes: Dirección de Asistencia Integral y Monitoreo (DAIM), Dirección de Investigación y Desarrollo (DINDES), y la Dirección de Promoción, Organización y Gestión (DIPROGE).

La Comisión se instalará dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la publicación de la presente Ley. Una vez que culmine el proceso de reestructuración institucional, la Comisión deberá presentar un informe final a la Presidenta del Consejo de Ministros, respecto de los resultados consolidados y las recomendaciones que se deba implementar a partir de dicho proceso.

Firmado digitalmente por:
Roberto FAU 20161740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 19/09/2022 12:27:51-0500

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA.- Adecuación del Reglamento de Organización y Funciones

La Presidencia del Consejo de Ministros así como el Ministerio de Educación adecuarán su Reglamento de Organización y Funciones para la mejor aplicación de la presente Ley.

SEGUNDA.- Normas complementarias

Mediante Resolución Ministerial de la Presidencia del Consejo de Ministros, se dictan las normas que sean necesarias para la mejor aplicación de lo dispuesto en la presente Ley.

Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 15/09/2022 11:44:02-0500

Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/09/2022 11:43:51-0500

Firmado digitalmente por:
BERMEJO ROJAS Guillermo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/09/2022 14:16:31-05

www.congreso.gob.pe
Firmado digitalmente por:
banca parlamentaria democrática@gmail.com
Hamlet FAU 20161740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 15/09/2022 16:05:00-0500

Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/09/2022 15:29:58-0500

Plaza Bolívar Av. Abancay S/N - Lima, Perú
Palacio Legislativo - Oficina N° 253
Teléf.: (01) 3117777 - Anexo 149
Firmado digitalmente por:
CHAVEZ CHINO Betssy
Betssy FAU 20161749126 so
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/09/2022 19:55:47-05



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **23** de **setiembre** de **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 3108-2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.**



.....
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Sobre la necesidad de reformas institucionales en materia de juventud

Tener capacidad estatal implica la creación de una burocracia profesional que goce de un conjunto de capacidades administrativas y políticas como recursos, procesos e instrumentos de gestión, estructura organizacional, vínculos, coordinaciones y responsabilidades entre actores, sistemas de información y comunicación, poder para la toma de decisiones, entre otras. Y cuente con al menos tres objetivos: 1) implementar efectivamente políticas, servicios y actividades administrativas y procesos de innovación; 2) movilizar recursos para la coordinación y articulación en la toma de decisiones e implementación de procesos; y 3) mantener la legitimidad con los actores sociales y sus diferentes demandas.

Ahora bien, se infiere que la adecuada atención a las juventudes en el marco del bono demográfico, la implementación de políticas en la materia y su posicionamiento en la agenda pública requiere de instituciones públicas fuertes. No obstante, la Política Nacional de la Juventud (2019) detecta que una de las causas que contribuye a profundizar las desigualdades de la población joven es justamente la precaria institucionalidad pública en materia de juventud, generada por la inconsistencia normativa en la materia, la mínima coordinación intersectorial e intergubernamental para tratar los temas de juventud, y la limitada intervención de las juventudes en los procesos de toma de decisión para la formulación, implementación y evaluación de las políticas que les afectan.

Con el objetivo de aprovechar el bono demográfico por el que Perú transita hasta el 2045¹, y reducir de manera efectiva las desigualdades de la población joven -profundizadas por la pandemia- para impulsar su desarrollo y participación, se requiere una reforma institucional de la entidad pública encargada de liderar el trabajo del Estado en materia de juventud. Una institucionalidad fuerte es doblemente necesaria en este caso, por el carácter multidimensional y transversal de la problemática que requiere de un trabajo articulado del aparato estatal en su conjunto y el vínculo continuo con las juventudes del país.

2. Inconsistencias normativas

En la Política Nacional de la Juventud (PNJ) se identifica la existencia de una inconsistencia normativa en materia de juventud como una de las causas de la precaria institucionalidad pública en materia de juventud que existe en el país. Esta se caracterizaba por la emisión desarticulada de normas en materia de juventud, lo que ha dificultado que el Estado preste una atención coherente e integral a la población joven.

Si bien han existido esfuerzos por fortalecer el trabajo del Estado en materia de juventud y la participación de las juventudes, la SENAJU, como órgano de asesoramiento y a pesar de sus voluntades, tiene limitaciones normativas para cumplir esas funciones. Por un lado, con la publicación de la Directiva "Orientaciones para la Creación, Conformación e Implementación de Espacios de Participación Juvenil", se buscó recuperar espacios de participación de jóvenes a nivel subnacional. Sin embargo, esta directiva no otorga a

¹ Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI (2020). Estado de la Población Peruana 2020. Lima: INEI.

SENAJU atribuciones de obligatorio cumplimiento para la creación, conformación e implementación de estos espacios de participación, supeditados a la voluntad política de los gobiernos regionales y locales, y en muchos casos limitándose a brindar asesoría técnica sin garantizar la continuidad de estos espacios participativos. Asimismo, limita la participación a nivel regional y local, dejando de lado el nivel nacional que era representado por el Consejo de Participación Juvenil (CPJ).

Por otro lado, en el 2019 se promulgó la Política Nacional de la Juventud, para definir y orientar el trabajo del Estado peruano en esta materia hasta el 2030. Sin embargo, el posicionamiento de la SENAJU dentro del MINEDU no le permite priorizar el trabajo dirigido a juventudes en el sector ni dentro del aparato estatal, haciendo difíciles las acciones de coordinación y articulación multisectorial e intergubernamental que corresponden a una política de esta envergadura. Además, si bien la PNJ señala que la precariedad institucional es una causa de la desigualdad para alcanzar el desarrollo integral de la población joven y garantizar su efectiva participación en la sociedad, no presenta alternativas para resolver este problema.

En conclusión, existe una precariedad institucional en materia de juventud. A nivel normativo, la ley CONAJU no ha sido derogada. Sin embargo, el sistema que creó no se encuentra activo. La fusión de la CNJ con el MINEDU y la posterior derogación del reglamento de la Ley CONAJU, dejaron sin funcionamiento al sistema y a dos de los órganos que lo componían. A nivel funcional, la fusión no tomó en cuenta el carácter transversal de las políticas de juventud ni dispuso de instrumentos normativos que definieran la relación de la SENAJU con otras entidades gubernamentales. Su carácter de órgano asesor restringe su trabajo al ámbito sectorial y complejiza el propio ejercicio de las funciones que absorbió de la CNJ. Por último, los esfuerzos normativos para mejorar el trabajo en materia de juventud no han sido suficientes. Así, el Estado continúa teniendo dificultades para prestar una atención coherente e integral a la población joven, debido a la inconsistencia normativa que produce la emisión desarticulada de normas en materia de juventud.

3. Diagnóstico situacional de la SENAJU

- *Nivel de conocimiento y percepciones sobre el trabajo de la SENAJU*

Para contar con información actualizada, la SENAJU encargó dos investigaciones con la finalidad de explorar el nivel de conocimiento y las percepciones de jóvenes y ciudadanía respecto al trabajo del Estado en materia de juventud. Ambas investigaciones confirmaron que tanto jóvenes como la ciudadanía en general califican de desfavorable el trabajo estatal en temas de juventud. A esto se suma el alto nivel de desconocimiento que existe acerca de los programas y servicios que el Estado brinda a la población joven. Sin embargo, la mayoría de peruanas y peruanos consideran importante que exista un organismo especializado en políticas de juventud en el país.

Una primera conclusión de ambos estudios es que es necesario fortalecer el trabajo del Estado y de la SENAJU en materia de juventud a dos niveles. Primero, los distintos servicios no están llegando adecuadamente al público objetivo. Segundo, es necesaria una mejor difusión de los servicios brindados a las juventudes para reducir el nivel de desconocimiento. Tanto la evaluación negativa como el desconocimiento son muestra de

la reducida prioridad que tienen las juventudes dentro de los distintos niveles de gobierno y confirman que el Estado y sus servicios no desempeñan un papel importante en la vida de las juventudes.

La segunda conclusión es que, a pesar del desconocimiento sobre la SENAJU y sobre el trabajo estatal en materia de juventud, tanto las y los jóvenes como la ciudadanía en general no solo consideran importante que exista un organismo de la juventud, sino que es necesario fortalecerlo para que cumpla con sus funciones y objetivos.

- *Posicionamiento sectorial, independencia y capacidad de articulación estatal*

Sobre este punto, muy pocas iniciativas presentadas por la SENAJU y canalizadas por el MINEDU han llegado siquiera a proponerse como alternativas de solución ante los problemas públicos que afectan a las juventudes, quedando por detrás de otras prioridades y enfoques. Es cierto que a pesar de las limitaciones, se han aprobado algunos instrumentos normativos y de políticas, como las orientaciones para la creación, conformación e implementación de espacios de participación juvenil (2015), las disposiciones que regulan la acreditación y certificación de organizaciones juveniles e instituciones públicas y privadas que realizan trabajos en materia de juventud, así como su incorporación en el Registro Nacional de Organizaciones Juveniles (2019) y la Política Nacional de Juventud (2019). Aun así, los esfuerzos de la SENAJU dentro del MINEDU han tenido, la mayor de las veces, muy poco impacto real.

En conclusión, la reubicación del organismo de la juventud a través de su fusión con el MINEDU le quitó autonomía, independencia y estabilidad. Esto, sumado a la poca relevancia que tiene dentro del MINEDU, ha imposibilitado que sea un órgano con capacidad de articulación intersectorial en materia de juventud. Así, la consultoría realizada por Reátegui² concluye que la SENAJU sigue sin contar con las capacidades institucionales adecuadas para cumplir a cabalidad con su rol técnico de formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, programas y proyectos en materia de juventud.

- *Capacidad interna para cumplir sus funciones*

El Centro de Desarrollo de la OCDE señala que entre las fortalezas distintivas de la SENAJU se encontraban el enfoque transversal de su trabajo, asesoramiento técnico, gestión del conocimiento, y compromiso con organizaciones juveniles³. Asimismo, su estructura interna cuenta con componentes importantes para darle la cualidad de ser un ente especializado a través del asesoramiento técnico, la gestión del conocimiento y su vínculo con las organizaciones juveniles⁴.

² Reátegui, L. (2021). Diagnostico SENAJU 2016-2021. Documento de consultoría para la Secretaría Nacional de la Juventud.

³ Centro de Desarrollo de la OCDE (2017). Estudio de bienestar y políticas de juventud en el Perú. París: OCDE-UE.

⁴ Reátegui, L. (2021). Diagnostico SENAJU 2016-2021. Documento de consultoría para la Secretaría Nacional de la Juventud.

A pesar de estas fortalezas, la SENAJU cuenta con una serie de límites, dificultades y debilidades internas que le impiden cumplir con todas sus funciones. Al respecto, la OCDE⁵ ha señalado con anterioridad que, a partir de la fusión de la CNJ con el MINEDU, el organismo dejó de contar con los recursos suficientes y un personal estable que le permita realizar adecuadamente su trabajo.

En primer lugar, la alta rotación del personal de la SENAJU provoca constantes procesos de inmersión en temas de juventud a nuevos grupos de funcionarios, con el consiguiente uso de recursos (que son escasos). Este constante cambio de secretarios/as nacionales y el gran número de encargados, generó que no exista una línea de gestión clara que se sostuviera en el tiempo, lo que Alza Barco, Navarro Véliz y Rodríguez Cuéllar han denominado como una dificultad para construir memoria institucional⁶. En menor medida, también se produjeron muchos cambios de personal a nivel de las direcciones y especialistas.

En segundo lugar, la SENAJU no cuenta con una unidad de planificación y evaluación dentro de su estructura organizativa que ayude a definir y sostener las prioridades de su trabajo institucional, así como evaluar los resultados alcanzados, poniendo en riesgo su capacidad de gestión. A esto se suma que, como vimos en el apartado anterior, los objetivos prioritarios del PESEM MINEDU no incluyen el trabajo que realiza la SENAJU en materia de juventud, y que el PEI de MINEDU solo cuenta con una acción estratégica al respecto: "acciones de estrategias para la implementación articulada de la política nacional de Juventudes", cuyo indicador se reduce a medir el número de organizaciones juveniles inscritas en el Registro Nacional de Organizaciones Juveniles (RENOJ).

Una de las consecuencias de la falta de planificación e inestabilidad del personal es que existe una percepción marcada de que no hay una articulación clara entre las distintas direcciones de la SENAJU y una pérdida de "norte" sobre las funciones de cada una de ellas⁷.

Por otro lado, se advierte que, si bien la SENAJU cuenta con un personal total de 30 trabajadores, 16 tienen un contrato CAS y 14 son locadores de servicios de terceros con contratos temporales. Las direcciones con menos personal estable son la DAIM, con 1 personal CAS, y la DINDES, con 2 personal CAS, y acumulan un total de 5 y 5 trabajadores respectivamente contando al personal tercero.

Las debilidades descritas, han generado que la SENAJU y sus direcciones de línea, pese a su esfuerzo y voluntades, no puedan cumplir cabalmente con todas las funciones encomendadas que se encuentran en el ROF del MINEDU. Así, de acuerdo con una autoevaluación realizada por el personal de la SENAJU, al menos 4 funciones establecidas

⁵ Centro de Desarrollo de la OCDE (2017). Estudio de bienestar y políticas de juventud en el Perú. París: OCDE-UE.

⁶ Alza Barco, C, A. Navarro Véliz y C. J. Rodríguez Cuéllar (2016). Políticas públicas y juventud en el Perú: instrumentos de política, institucionalidad y capacidades (2001 - 2015). Investigación académica encargada por la OECD a la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas (EGPP) de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

⁷ Reátegui, L. (2021). Diagnostico SENAJU 2016-2021. Documento de consultoría para la Secretaría Nacional de la Juventud.

en el ROF para las diferentes no se están ejecutando (no cuentan con ninguna actividad), 5 tienen un nivel de cumplimiento bajo, 12 tienen un cumplimiento medio y solo 1 cuenta con un alto cumplimiento.

- *Espacios de participación de juventudes*

Si bien existe el Registro Nacional de Organizaciones Juveniles (RENOJ), gestionado por la SENAJU en el marco de lo dispuesto en la Ley CONAJU, que es el sistema de información que debe identificar, reconocer y articular a las organizaciones juveniles e instituciones públicas y privadas, este tiene serias limitaciones para generar evidencia sobre la participación juvenil en el país.

Por otra parte, si bien es cierto que el porcentaje de participación de la juventud es relativamente bajo en comparación al de la población adulta, la debilidad institucional de la SENAJU, las limitaciones de la legislación peruana y las pocas iniciativas del Estado por abrir espacios de participación han limitado aún más la participación efectiva de la juventud en la formulación de políticas a nivel nacional. Actualmente, la participación de las juventudes se ha concentrado únicamente en el nivel regional con la creación de los COREJU y a través del registro de organizaciones juveniles en el RENOJ. Sin embargo, son espacios pocos conocidos que necesitan fortalecerse para ser más útiles a las y los jóvenes y al Estado. Tampoco existe un espacio nacional de participación oficial de jóvenes para discutir las políticas, programas y proyectos de juventud, como ocurre en otros países de la región. La SENAJU es percibida por los jóvenes organizados como una entidad con debilidades institucionales para impulsar adecuadamente la participación descentralizada de las y los jóvenes.

4. Experiencias de otros países

Siendo las juventudes una población clave para el desarrollo de las naciones, en los últimos 30 años los gobiernos y Estados en el mundo han creado políticas transversales y entidades de la juventud que van ganando espacio progresivamente en las prioridades de los gobiernos y la agenda pública. Si bien la institucionalidad en materia de juventud es bastante heterogénea y tiene limitaciones, progresivamente cobran mayor relevancia.

Por ejemplo, para el 2018, todos los países miembros de la OCDE contaban con algún tipo de entidad responsable de los asuntos de juventud, la mayoría había elaborado estrategias multianuales en materia de juventud (80%), un 40% tenía una política de juventud activa y el 70% de estas políticas contaban con mecanismos para monitorear su implementación. El reporte también señala que los países han implementado diversos mecanismos de coordinación interministerial e intergubernamentales debido al carácter transversal de las políticas. Sin embargo, advierten que las mayores dificultades son el frecuente cambio de mecanismos de coordinación y de responsables de la juventud, lo que indica que aún no reciben toda la atención prioritaria que merecen y requieren.

En el caso de la región latinoamericana, los países también han desplegado importantes esfuerzos en la materia y han colocado, en muchos casos, al organismo de la juventud en el centro del gobierno y con autonomía de trabajo. Países como Argentina, Colombia, Paraguay, Guatemala, Honduras y El Salvador, ubican a su organismo de la juventud en la Presidencia de la República o en un ente análogo a la Presidencia del Consejo de Ministros;

mientras que Nicaragua, Costa Rica y República Dominicana, tienen un ministerio dedicado al trabajo sobre juventud. Por su parte Chile, Uruguay y México cuentan con un Instituto de la Juventud adscrito o dependiente de un ministerio, mientras que Brasil, Bolivia, Ecuador y Panamá cuentan con una Dirección, Secretaría o Consejo dentro de un sector específico.

5. Efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional.

La presente iniciativa legislativa es de carácter declarativo, razón por la cual no genera ninguna modificación a la legislación nacional actual.

6. Análisis costo beneficio

La presente iniciativa legislativa no irroga ningún gasto al erario público.

Por su parte, su beneficio consiste en promover la mejora integral de los mecanismos de acción estatal en favor de la juventud a través de un mayor alcance multisectorial y nacional.

7. Incidencia ambiental

Este proyecto de ley no generará ningún impacto negativo al medio ambiente.

8. Vinculación con el Acuerdo Nacional y la Agenda Legislativa

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con la Política Nacional de la Juventud.