CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00790-2026-2031-CD
RU 61228-CD
06 NOVIEMBRE 2026 05:13 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

CÉSAR AUGUSTO HOLGUÍN LOAIZA
Diputado de la República

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA PARA EL EMPLEO JUVENIL DIGNO

El Grupo Parlamentario **AHORA NACIÓN**, a iniciativa del señor Diputado de la República que suscribe, **CÉSAR AUGUSTO HOLGUÍN LOAIZA**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 102, inciso 1) y 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 8, 25, literal c), 106 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, proponen la siguiente **PROPOSICIÓN LEGISLATIVA**:

FÓRMULA LEGAL

LEY PARA EL EMPLEO JUVENIL DIGNO

TITULO I
DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO I
Objeto y alcance

Artículo 1°. Objeto de la Ley

Esta Ley establece medidas orientadas a garantizar el empleo juvenil digno en el Perú, ampliando las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes con pleno respeto de sus derechos en el trabajo.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación

La presente Ley es aplicable a todas las personas entre los quince (15) y los veintinueve (29) años, y a todas las empresas y entidades del sector privado y público.

Artículo 3°. Alcance

Corresponde al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo articular las acciones para el cumplimiento de lo establecido en la presente Ley, en coordinación con otros sectores de gobierno, gobiernos regionales y locales, así como con organizaciones sindicales y empresariales y otras organizaciones de la sociedad civil.

TÍTULO II
ASPECTOS GENERALES

CAPITULO I
Lineamientos respecto del empleo de los jóvenes

Artículo 4°. Lineamientos generales para la actuación del Estado

4.1. Es obligación fundamental del Estado, a través de todos sus poderes y niveles de Gobierno, promover las condiciones para el progreso social y económico de los jóvenes,

en especial mediante políticas de fomento del empleo digno y productivo y formación para el trabajo.

4.2. Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales de los jóvenes, desconocer o rebajar su dignidad o implicar un trato diferente o discriminatorio en relación con los restantes trabajadores.

4.3. Promover la compatibilidad de las actividades laborales de los jóvenes con la continuidad de sus estudios.

Artículo 5°. Lineamientos específicos para la actuación del Estado

En ejercicio de sus funciones y competencias son obligaciones específicas de todos los poderes del Estado y niveles de Gobierno:

a) Adoptar medidas efectivas para combatir el empleo informal entre los jóvenes.

b) Implementar acciones específicas para incrementar la cobertura de la seguridad social en salud y pensiones entre los jóvenes, así como para hacer realidad una cultura de prevención de riesgos laborales.

c) Orientar los programas de lucha contra la pobreza hacia las familias dirigidas por personas jóvenes y monoparentales, complementando las intervenciones con acciones de los servicios y/o programas de formación para el trabajo, apoyo al emprendimiento y/o acceso a mercados.

d) Fortalecer bajo un enfoque territorial los servicios y/o programas destinados a compatibilizar la oferta educativa y de formación para el trabajo con las demandas del mercado laboral, e implementar programas a nivel local que consideren servicios con dicho fin, articulados con los servicios y/o programas nacionales.

e) Fortalecer los servicios y/o programas de conexión entre la oferta laboral de las personas jóvenes y las demandas de las empresas y entidades públicas, e implementar programas a nivel local que consideren servicios con dicho fin, con énfasis en el uso de tecnologías digitales y redes sociales.

f) Fortalecer los servicios de certificación de competencias laborales y adoptar mecanismos simplificados para el acceso a los procesos de certificación, en especial, para las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad.

g) Establecer mecanismos de incentivos tributarios para promover prácticas preprofesionales y formación dual con enfoque en trayectorias laborales formales y sostenibles.

h) Implementar y/o fortalecer los servicios y/o programas de asistencia técnica, apoyo y seguimiento a las microempresas y emprendimiento impulsados por personas jóvenes con énfasis en el desarrollo de competencias digitales, y adoptar acciones para facilitar su acceso a mercados y créditos en el sistema financiero.

i) Adoptar medidas para eliminar las barreras administrativas burocráticas para las microempresas y emprendimientos impulsados por personas jóvenes y para

simplificar y transformar digitalmente los procesos de formalización y cumplimiento de las obligaciones tributarias y de seguridad social.

j) Brindar a las personas jóvenes un trato legislativo igualitario en relación con otros trabajadores y evitar toda discriminación hacia esta población en la normativa y en el diseño o ejecución de las políticas públicas en todos los niveles de Gobierno.

k) Desarrollar acciones específicas para garantizar el cumplimiento de la legislación laboral respecto de las personas jóvenes, promoviendo la implementación de planes de formalización y acciones de asistencia técnica para la observancia de la legislación laboral en las microempresas y la fiscalización efectiva de las obligaciones laborales de las empresas privadas y las entidades públicas.

l) Adoptar medidas para la eliminación de toda forma de violencia, acoso y discriminación en contra de las personas jóvenes en el mundo del trabajo, en especial contra de los jóvenes en situación de vulnerabilidad.

Artículo 6°. Jóvenes en situación de vulnerabilidad

6.1. Las acciones que se adopten en cumplimiento de las obligaciones y lineamientos establecidos en la presente Ley deberán incluir medidas específicas y de ser necesario acciones afirmativas para atender a la situación de las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad, en especial la determinada por el género, la discapacidad, la raza, la pertenencia a pueblos indígenas u originarios, entre otros.

6.2. Las medidas de acción afirmativa deberán ser objeto de evaluación periódica a fin de determinar su idoneidad para lograr los resultados esperados, aplicar los ajustes necesarios y definir el periodo durante el cual deberán mantener vigencia.

Artículo 7°. Evaluación y seguimiento

7.1. Las acciones que se adopten en cumplimiento de la presente Ley serán objeto de seguimiento y evaluación, destinados a determinar su impacto y las medidas necesarias para su reorientación o mejora. El Reglamento de la presente Ley determinará el mecanismo de seguimiento, así como la periodicidad de las evaluaciones.

7.2. Las evaluaciones y los reportes de seguimiento serán objeto de diálogo con las organizaciones sindicales y empresariales representativas y serán publicadas y difundidas entre la ciudadanía.

Artículo 8°. Dialogo social y participación de los jóvenes

8.1. Toda medida relativa al empleo de las personas jóvenes y en especial las medidas que se adopten en cumplimiento de la presente Ley, deberán ser objeto de dialogo tripartito entre los actores sociales.

8.2. A nivel nacional, regional y local se implementarán espacios de dialogo que permitan a las personas jóvenes participar, a través de las organizaciones sindicales y empresariales representativas, en la adopción, implementación o evaluación de toda medida relativas al empleo o que incida en las condiciones en las que este se desarrolle.

CAPITULO II
La inserción en el empleo formal de los jóvenes

Artículo 9°. Servicios y programas relacionados con la inserción laboral de los jóvenes

El Poder Ejecutivo dispone la promoción y articulación de los siguientes servicios y programas:

a) Programa "Jóvenes Productivos" (Programa Nacional para la Empleabilidad) del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
b) Programa "Impulsa Perú" del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
c) Servicio Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
d) Plataforma CAPACÍTA-T del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
e) Servicio de Certificado Único Laboral, del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
f) Servicio Trabaja sin Acoso del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
g) Servicio Centro Integrado Formalízate Ahora, del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
h) Programa de Educación Básica Alternativa para Jóvenes y Adultos, PEBAJA, del Ministerio de Educación
i) Programa de Alfabetización del Ministerio de Educación
j) Servicio Público de Educación Superior Tecnológica del Ministerio de Educación
k) Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo-PRONABEC del Ministerio de Educación
l) Programa académico y formativo para los jóvenes del servicio militar voluntario del Ministerio de Defensa
m) Programa Nacional de Innovación y Desarrollo Productivo, Pro-Innóvate, del Ministerio de la Producción
n) Programa Nacional "Tu Empresa" del Ministerio de la Producción
o) Programa Nacional Compras a MYPERÚ del Ministerio de la Producción
p) Servicio Centro de Acompañamiento "Mujer Emprendedora", del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
q) Servicio "Inclúyeme, soy capaz" del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
r) Servicio "Mi independencia económica" del Programa JUNTOS y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Artículo 10°. Implicancias del mandato de promoción y articulación

El mandato de promoción y articulación dispuesto en el artículo 9 de la presente Ley implica:

a) La adopción de medidas que compatibilicen, complementen y articulen los servicios y programas mencionados a fin de que cumplan los objetivos establecidos en la presente Ley.

b) El énfasis de los programas y servicios en la población joven, así como el diseño o la consolidación de intervenciones específicas para esta población.

c) La ampliación de su cobertura, con especial atención en zonas rurales y en alianza con Gobiernos regionales y locales.

d) El reforzamiento de las asignaciones presupuestales para la ampliación de su cobertura y la mejora de su calidad, en caso así lo determine el Poder Ejecutivo.

e) La inserción de indicadores y la realización de acciones y seguimiento y evaluaciones que permita medir el impacto de sus intervenciones en relación con las personas jóvenes.

Artículo 11°. Implementación de nuevos servicios y programas

En el marco del dialogo con las organizaciones sindicales y empresariales representativas, el Poder Ejecutivo podrá disponer la implementación de nuevos servicios y/o programas destinados a mejorar la inserción laboral de los jóvenes en empleos formales, en especial dirigidos a las mujeres, población LGTBI, afrodescendiente e indígenas, jóvenes con discapacidad y privados de libertad y otras categorías de personas jóvenes en situación de vulnerabilidad.

Artículo 12°. Sistema Único de Registro de Certificación Laboral – SURCEL

12.1. Créase el Sistema Único de Registro de Certificación Laboral, que consolidará, sistematizará y publicará información sobre las certificaciones de competencias laborales obtenidas por las personas a través de los distintos mecanismos de evaluación, así como sobre los estándares de competencias disponibles. Esta disposición se ajusta a la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales.

12.2. El SURCEL estará a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y conformará una plataforma interoperable que consolidará los registros otorgados por los centros de certificación públicos y privados debidamente autorizados y permitirá a los trabajadores obtener sus respectivas constancias de certificación.

Artículo 13°. Comité Técnico de Prospectiva en Demanda Laboral, Desarrollo y Fortalecimiento de Competencias para el Autoempleo Productivo

13.1. Establézcase en cada Consejo Regional de Trabajo y Promoción del Empleo un "Comité Técnico de Prospectiva en Demanda Laboral, Desarrollo y Fortalecimiento de Competencias para el Autoempleo Productivo", como espacio de articulación entre el Estado, las organizaciones sindicales y empresariales representativas de los sectores productivos de la respectiva región, los actores del sistema educativo y las instituciones académicas regionales.

13.2. Son funciones de los Comités:

a) Anticipar y actualizar de manera sistemática las competencias requeridas por sectores estratégicos con potencial de generación de empleo formal.

b) Analizar las tendencias productivas y tecnológicas e identificar brechas de habilidades emergentes, facilitando una planificación formativa alineada con la evolución del mercado formal.

c) Identificar brechas de habilidades, tendencias tecnológicas y nuevas ocupaciones emergentes, generando insumos para la actualización periódica de perfiles ocupacionales y estándares formativos.

d) Diseñar estrategias para que los gobiernos locales implementen medidas de adecuación de la oferta formativa con las demandas del mercado de trabajo y la intermediación entre la oferta y la demanda laboral.

e) Identificar las brechas técnicas, de gestión y de empleabilidad de la población autoempleada, según sector económico en cada territorio.

f) Analizar y formular propuestas sobre los contenidos de formación y capacitación a fin de que se articulen con los perfiles productivos regionales y locales, así como con las cadenas de valor que se busque potenciar.

g) Alinear las intervenciones sectoriales y multisectoriales que se lleven a cabo en cada región relativas al desarrollo y fortalecimiento de competencias de la población autoempleada.

h) Otras que le asigne el Reglamento.

Artículo 14°. Medidas de fomento de la certificación de competencias laborales

El Poder Ejecutivo y las organizaciones sindicales y empresariales en el marco del dialogo social o de los procedimientos de negociación colectiva podrán adoptar medidas para aportar valor agregado y promover la certificación de competencias entre los trabajadores y las empresas. Bajo este marco y con carácter enunciativo, estas medidas podrán consistir en:

a) El acceso preferente a empleo formal en sectores regulados o con estándares técnicos exigibles;

b) El reconocimiento de categorías ocupacionales o escalamiento salarial en el marco de convenios colectivos;

c) Su reconocimiento como criterio valorable en procesos de compras públicas o licitaciones;

d) El acceso a financiamiento productivo o programas de apoyo empresarial;

e) La continuidad de estudios mediante el reconocimiento de aprendizajes previos, facilitando trayectorias educativas modulares y acumulativas en educación superior técnica o universitaria.

CAPITULO III
Condiciones de empleo y protección social

Artículo 15°. Condiciones de empleo dignas

15.1. Es obligación del Estado garantizar condiciones dignas de empleo para los jóvenes, así como su acceso a la protección social, sin diferencia de trato con relación a otros trabajadores ni discriminación de ningún tipo.

15.2. Lo señalado en el párrafo anterior no excluye la adopción por Ley de medidas de acción afirmativa destinadas a revertir la situación de desventaja de las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad, de conformidad con lo señalado en el artículo 6° de la presente Ley.

Artículo 16°. - Deber del empleador de colaboración con la formación

Todo empleador que contrate personas jóvenes deberá colaborar con su formación y capacitación:

a) Adaptar la jornada y el horario de trabajo a los cursos y/o programas de formación que curse el trabajador joven.

b) Implementar el derecho del trabajador a elegir de manera preferente el turno de trabajo o acceder al trabajo remoto si el puesto o las funciones son compatibles con esta modalidad de trabajo.

c) Garantizar el disfrute de los permisos remunerados necesarios para concurrir a exámenes.

d) Garantizar el derecho a la formación necesaria para el desempeño del puesto de trabajo o su adaptación a las modificaciones operadas, la que correrá a cargo de la empresa. El tiempo destinado a la formación se considerará tiempo de trabajo efectivo para todos los efectos.

Artículo 17°. - Deber del empleador de acreditación

Todo empleador que contrate personas jóvenes deberá extender una constancia que acredite la experiencia realizada por el joven en el puesto de trabajo, así como la asistencia, el comportamiento, el desempeño en el trabajo y las competencias adquiridas. El Reglamento establecerá el formato a utilizar, así como las condiciones del registro virtual de la constancia.

Artículo 18°. Asistencia técnica para la formalización a cargo de SUNAFIL

18.1. La Inspección del Trabajo dispondrá la implementación de "Planes de Formalización" para las microempresas que empleen personas jóvenes, que incluirán el registro en el REMYPE y acciones de asesoría para la implementación progresiva pero sujeta a plazos de la legislación laboral aplicable a este segmento de empresas.

18.2. El incumplimiento de las obligaciones asumidas en virtud del Plan de Formalización genera el deber de la empresa de asistir a los programas de capacitación y apoyo a la microempresa, impartidos por las dependencias del sector Trabajo de los respectivos Gobiernos Regionales. Solo en caso no se acuda a los respectivos programas de capacitación y apoyo procederá la imposición de sanciones.

18.3. La presente disposición no supone restricciones a las competencias fiscalizadoras y sancionadoras de la SUNAFIL.

Artículo 19°. Fomento del empleo de personas jóvenes a través de subsidios

19.1. El Poder Ejecutivo podrá implementar subsidios temporales que fomenten la contratación de personas jóvenes. Estos subsidios podrán ser:

a) Para los empleadores que contraten trabajadores jóvenes:

   i. Subsidios parciales de los aportes y contribuciones a la seguridad social en salud y pensiones según el tamaño de la empresa y la cantidad de jóvenes contratados.
   ii. Subsidios parciales de las remuneraciones para la microempresa según la cantidad de jóvenes contratados.
   iii. Subsidios para las empresas que reduzcan la jornada sin reducir las remuneraciones u otorguen permisos remunerados para cursar estudios escolares, técnicos u superiores, en cuyo caso los subsidios cubrirán un porcentaje de las horas deducidas de la jornada o de las horas de permiso otorgadas.

b) Para las personas jóvenes en autoempleo

   i. Incentivos o subvenciones económicas condicionadas a la formalización del autoempleo y el cumplimiento de obligaciones tributarias y administrativas.

19.2. Tratándose de la contratación de jóvenes en situación de vulnerabilidad los subsidios podrán ser totales o cubrir periodos mayores.

Artículo 20°. Condiciones de Seguridad y Salud en el Trabajo

En concordancia con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, corresponde al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en coordinación con otros sectores de Gobierno y con participación del Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo:

a) Establecer un Sistema Simplificado de Gestión de la SST que garantice la implementación progresiva de una cultura de prevención de riesgos en el trabajo en la microempresa. El Reglamento de la presente ley establece las características de este Sistema. Esta disposición no implica una reducción de los estándares mínimos de protección señalados por la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el trabajo.

b) Implementar una plataforma virtual de orientación, asesoría, asistencia técnica y autoevaluación de la implementación progresiva del sistema de gestión simplificado de la SST en la microempresa.

c) Establecer los lineamientos para la implementación de una cultura de prevención de riesgos en el autoempleo, fijando las pautas que deberán seguir los Gobiernos Locales en la asesoría y vigilancia de las condiciones de seguridad y salud.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Vigencia de la Ley

La presente Ley entra en vigor desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial.

SEGUNDA. Generación de información

Autorízase al Ministerio de Trabajo, con cargo a sus recursos institucionales, a generar información específica sobre el empleo de los jóvenes como parte de un "Observatorio del Empleo de los Jóvenes", así como a llevar a cabo investigaciones y estudios que sustenten o evalúen las intervenciones de los servicios y programas implicados en el logro del objeto de la presente Ley.

TERCERA. Reglamentación

Dentro del plazo de ciento ochenta (180) días calendario se dictan las normas reglamentarias de la presente Ley, previa consulta con las organizaciones de trabajadores y empleadores representativas de ámbito nacional.

CUARTA. Creación de la Comisión Técnica para el Empleo Digno de los Jóvenes en el marco del CNTPE

Créase, en el marco del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo y con cargo a los recursos institucionales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, la "Comisión Técnica Permanente para el Empleo Digno de los Jóvenes", integrada además por representantes del Ministerio de Educación, cuyas funciones serán:

a) Hacer seguimiento de las acciones que lleven a cabo el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales en cumplimiento de la presente Ley.

b) Formular los lineamientos generales que enmarquen la labor de los Comités Técnicos de Prospectiva en Demanda Laboral, Desarrollo y Fortalecimiento de Competencias para el Autoempleo Productivo o que se implementen en cada Consejo Regional de Trabajo y Promoción del Empleo.

c) Formular una propuesta de actualización de las mallas curriculares de la educación técnica y superior en función a la demanda laboral de empleos formales.

d) Implementar metodologías de priorización en sectores y oficios para la certificación de competencias, especialmente en aquellos con mayor demanda.

e) Otras que le asigne el Reglamento de la presente Ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA. **Propuestas a cargo del Gobierno Nacional**

Dentro del plazo de noventa (90) días calendario desde la vigencia de la presente Ley, el Poder Ejecutivo someterá al Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo:

a) Una propuesta de nueva ley de modalidades formativas laborales.

b) Un estudio y, de ser el caso, una propuesta de programa de subsidios o incentivos a que refiere el artículo 19° de la presente Ley. La propuesta deberá incluir un diseño pasible de una evaluación de impacto y el acceso a los datos para llevarla a cabo.

c) Una propuesta de Decreto Supremo que establezca el Sistema Simplificado de Gestión de la SST para la microempresa.

d) Un proyecto de Decreto Supremo sobre la Seguridad y Salud en el Trabajo en el autoempleo.

Las mencionadas propuestas serán analizadas en el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo por un plazo de noventa (90) días desde su remisión a esta instancia tripartita al cabo de los cuáles la propuesta podrá ser elevada al Congreso de la Republica de ser el caso o aprobada por el Poder Ejecutivo.

Lima, noviembre de 2026.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MENESES CRISPIN Angel Renato FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/11/2026 12:39:29-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MENESES CRISPIN Angel Renato FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/11/2026 12:39:45-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: HOLGUIN LOAIZA Cesar Augusto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/11/2026 15:06:46-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: HUILCA FLORES Indira Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/11/2026 14:20:25-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MANRIQUE OLIVERA Bernardino Jair FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/11/2026 14:27:33-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BUITRON MARTINEZ Freshman FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/11/2026 16:38:02-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A través del documento de fecha 05 de octubre de 2026, la Confederación General de Trabajadores del Perú – CGTP remitió la presente proposición legislativa para su estudio y presentación. En esa línea, a continuación, se adopta la propuesta de la CGPT para presentarla en su totalidad.

I. Planteamiento del problema público

Situación laboral de los jóvenes en el Perú

Es conocido por todos que la mayor parte de los empleos en el Perú son informales y que la informalidad golpea con mayor intensidad a los jóvenes, por lo que su acceso al empleo formal constituye uno de los principales desafíos para las políticas públicas en el Perú y en el mundo.

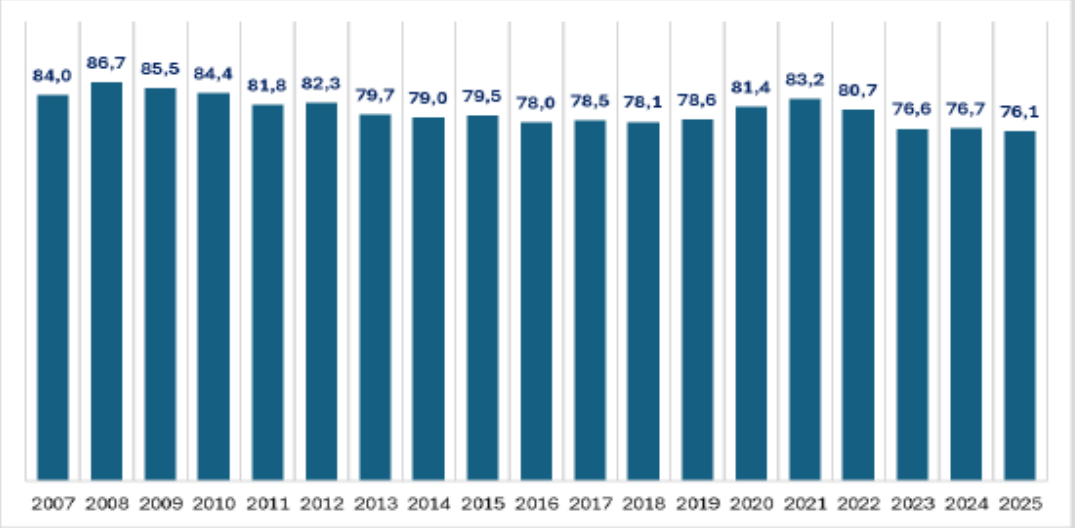
Diversos diagnósticos han evidenciado que los jóvenes enfrentan obstáculos estructurales relacionados con la falta de certificación de competencias laborales; las brechas en habilidades digitales; la escasa articulación entre formación y mercado laboral; las dificultades para compatibilizar empleo y responsabilidades de cuidado, y, las condiciones laborales precarias a las que son sometidos tanto en empleos informales como también en empleos formales.

De acuerdo con el MTPE (2023:15) al año 2022 la Población en Edad de Trabajar (PET) juvenil (personas entre 15 a 29 años) alcanzó a 7.57 millones de jóvenes, de los cuales 5,38 millones estaban integrados a la fuerza laboral (Población Económicamente Activa – PEA) que, a su vez, se componía de 4,95 millones de jóvenes ocupados y 430 mil en situación de desempleo abierto.

De los 4,95 millones de jóvenes ocupados, el 80.7% estaba trabajando en algún empleo informal (MTPE, 2023: 37). La incidencia de la informalidad en el empleo juvenil disminuyó en el periodo 2007-2018, de 84.0% a 78.1%, pero aumentó entre 2019 y 2022, de 78.6% a 80.7% (MTPE, 2023: 58; MTPE, 2021a: 32; MTPE, 2019: 27; MTPE, 2017: 71).

Si bien en 2023 la informalidad del empleo juvenil fue 76.6% (MTPE, 2025a: 40), esta situación no se modificó significativamente en el 2024, que alcanzó el 76.7% (SENAJU, 2025: 47), ni en el año 2025, cuando fue 76.1% (MTPE, 2026c: 20). Cabe destacar que durante 19 años (2007-2025), por cada 10 jóvenes ocupados al menos 7, o alrededor de 8, habían trabajado en empleos informales, lo que implica que no más del 25% de jóvenes ocupados ha realizado actividades en empleos formales.

Gráfico 1
Perú: Incidencia de la informalidad en el empleo juvenil
(% sobre la población ocupada juvenil)



Fuentes: MTPE (años 2017, 2019, 2021a, 2021, 2025 y 2026c) y SENAJU (2025)
Elaboración: Propia

En cuanto a sus principales características demográficas, según sexo, la composición de la población juvenil ocupada en empleos informales tiende a ser de un 60% de hombres y 40% de mujeres (periodo 2016-2020), porcentajes similares a lo que se ocurre en el empleo formal juvenil (MTPE, 2021a: 32). Más específicamente, en el año 2024 del total de jóvenes ocupado el 55.2% eran hombres y 44.8%, mujeres (SENAJU, 2025: 65). Para ese mismo año, la tasa de informalidad del empleo juvenil fue ligeramente mayor entre las mujeres (77.7%) que entre los hombres (75.9%) (SENAJU, 2025: 47). Ya para el año 2025 la tasa de informalidad del empleo afectó un poco más a mujeres jóvenes frente a sus pares hombres (77.6% vs 74.8%, respectivamente) (MTPE, 2026c: 21), develando lo anotado un patrón persistente.

En cuanto al área de residencia, la población ocupada juvenil se concentró principalmente en zonas urbanas (periodo 2016-2020): entre 66.6% y 73.7% en el caso de jóvenes que trabajaban en empleos informales, y al menos 95% en el caso de los jóvenes en empleos formales (MTPE, 2021a: 32). En el año 2024, la tasa de informalidad del empleo juvenil fue mayor en el ámbito rural (95.2%) que en el urbano (72.5%) (SENAJU, 2025: 48) y en el año 2025 la situación se mantuvo: 95.6% en el ámbito rural y 71.6% en el ámbito urbano (MTPE, 2026c: 21). La tasa de informalidad en el empleo juvenil rural se ha mantenido elevada, a diferencia de la tasa de informalidad del empleo juvenil urbano que ha mostrado cierto decrecimiento.

En lo que refiere al nivel educativo, en el periodo 2016-2020, la población juvenil ocupada en empleos informales estaba compuesta mayoritariamente por jóvenes que alcanzaron educación secundaria (alrededor de 57%) mientras que los jóvenes ocupados en empleos formales estuvieron integrados en buena parte (alrededor de 70%) habían logrado cursar educación superior (MTPE, 2021a: 32). Las cifras indican que, con el tiempo, han operado algunos cambios en la composición de la población ocupada juvenil según nivel educativo: en el empleo informal se ha incrementado la proporción de jóvenes con educación superior, de 23.6% en 2008 a 33.0% en 2018, en tanto que en el empleo formal ha disminuido la proporción de jóvenes con educación secundaria, de 39.5% en 2008 a 28.8% en 2018. Esto indica que cada vez es menor la

proporción de jóvenes con educación primaria, sin educación o con educación básica especial que trabajan en empleos informales (de 19.1% en 2008 a 10.8% en 2018), y es prácticamente residual la presencia de jóvenes con hasta educación primaria trabajando en empleos formales (de 2.5% en 2008 a 1.9% en 2018) (MTPE, 2019: 28).

Un hallazgo importante en relación a lo anotado es que mayores niveles educativos se asocian a menores tasas de informalidad en el empleo juvenil. Así, en 2022 entre los jóvenes que habían alcanzado como máximo la educación primaria la tasa de informalidad del empleo fue 95.8%; entre quienes lograron la secundaria, 89.0%; y para aquellas personas jóvenes que alcanzaron la educación superior, 67.9% (71.5% educación superior no universitaria y 64.8% educación superior universitaria) (MTPE, 2023: 38). Esta situación se reafirma en 2025: entre los jóvenes que registraban educación primaria la tasa de informalidad del empleo fue 96.1%; entre quienes lograron la secundaria fue de 87.8%; el 67.6% de los jóvenes había alcanzado educación superior no universitaria y 60.0% educación superior universitaria (MTPE, 2026c: 22).

En relación con el grupo etario la tasa de informalidad del empleo juvenil suele ser mayor cuanto menor es la edad. Así, en el grupo de 18 a 24 años, el indicador se incrementó de 82.4% en 2017 a 85.6% en 2022; y, en el grupo de 25 a 29 años, la incidencia de la informalidad del empleo aumentó de 67.7% en 2017 a 71.4% en 2022 (MTPE, 2023: 38). Esta situación se mantiene en el año 2025: en el segmento de 15 a 17 años la tasa de informalidad del empleo fue 99.9%; en el grupo de 18 a 24 años, 79.9%; y, en el grupo de 25 a 29 años, la incidencia de la informalidad del empleo alcanzó 66.0% (MTPE, 2026c: 22).

Ahora bien, según el carácter de las unidades productivas, la informalidad del empleo juvenil puede presentarse tanto en unidades productivas formales como en aquellas informales. Así, en el año 2023, el 76.6% del empleo juvenil era informal: 51.7% en el sector informal y 24.9% en el sector formal (MTPE, 2025a: 40). Vale decir, de cada 100 jóvenes que trabajaron, 77 lo hicieron en empleos informales: 52 de ellos en el sector informal y 25 en el sector formal.

De acuerdo al tamaño de empresa, en 2021 el 75.3% la población ocupada juvenil de 14 a 29 años trabajó en empresas de 1 a 10 trabajadores; el 8.5%, en empresas de 11 a 50 trabajadores; y el 16.1%, en empresas de 51 a más trabajadores (INEI, 2022: 105). Así, 3 de cada 4 jóvenes se ocupan en empresas de 1 a 10 trabajadores (microempresas). Considerando solo el rango de 15 a 29 años, en el año 2025 el 69.7% de los jóvenes trabajó en empresas de 1 a 10 trabajadores (microempresas) (MTPE, 2026c: 13). Así, la situación más reciente sigue mostrándose extremadamente preocupante: 7 de cada 10 jóvenes trabaja en microempresas, las cuales son altamente informales (INEI, 2025c).

Considerando actividades económicas, en el año 2024 el 73,2% de la población ocupada juvenil se concentró en 6 actividades económicas: comercio (21.0%); agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (18,7%); alojamiento/comidas (10,3%); manufactura (9,8%); transporte/almacenamiento (7,0%) y construcción (6,4%) (SENAJU, 2025: 66). En general, la tasa de informalidad del empleo juvenil por rama de actividad económica evidencia que en las extractivas o de servicios la tasa de informalidad del empleo juvenil es mayor (MTPE, 2019: 51).

Tomando en cuenta la categoría ocupacional, en el año 2024 el empleo juvenil fue mayoritariamente dependiente (63,0%), seguido del empleo independiente (21,4%) y del trabajo familiar no remunerado (TFNR) y el trabajador del hogar (15,6%) (SENAJU, 2025: 66).

En cuanto a la relación entre estudio y trabajo, en el año 2024, de la población ocupada juvenil total el 79.7% trabajaba y el 20.3% estudiaba y trabajaba. Esta proporción, según la cual 8 de cada 10 jóvenes ocupados solamente se dedicaban a trabajar prácticamente no presenta variaciones por sexo y área rural o urbana (INEI, 2025a: 113-114; elaboración propia). Ahora bien, una de las diferencias más importantes entre la juventud que solamente trabaja de aquella que además estudia se encuentra en la predominancia del TFNR: en el año 2022, mientras el 12.3% de jóvenes ocupados que solo se dedicaban a trabajar eran TFNR, en el caso de aquellos que también estudiaban, la proporción era 24.4% (MTPE, 2023: 46).

II. Evidencia que sustenta el problema

Los efectos de la situación de empleo de los jóvenes

Las características del empleo de los jóvenes y, entre ellas el predominio del empleo informal, tienen efectos directos en las condiciones en las que los jóvenes acceden y se mantienen en el empleo. Seguidamente, listamos los efectos más relevantes:

a) Brecha de ingresos por trabajo.

Entre jóvenes con empleos formales y aquellos con empleos informales, la brecha de ingresos por trabajo fue 51.0% en 2022, a favor de los primeros, en desventaja de los segundos. Ciertamente, aunque esta brecha ha venido disminuyendo, de 66.6% en 2007 a 51% en 2022 (MTPE, 2017: 53; MTPE, 2019: 28; MTPE, 2023: 39), todavía es notorio que los ingresos por trabajo de la juventud en empleos informales apenas superen la mitad de los ingresos de sus pares que trabajan en empleos formales.

b) Desprotección social en salud y pensiones.

Dada la alta concentración de trabajadores jóvenes en microempresas que mayoritariamente operan en el sector informal, las acciones para prevenir los riesgos laborales tienden a ser bajas o nulas, desconociéndose las reales dimensiones de la siniestralidad laboral (MTPE, 2021b: 8). En cambio, entre las empresas formales y pese al sub-registro de casos, los datos relativos a la población ocupada juvenil de 14 a 29 años indican un incrementó de la tasa de siniestralidad laboral, que pasó de 8,1 en 2010 a 34,1 en 2018 por cada 10 mil jóvenes expuestos a accidentes de trabajo (MTPE, 2021b: 16).

Por otro lado, la cobertura previsional pensionaria juvenil es inferior al promedio nacional. Para el año 2024, en tanto el 41.0% de los ocupados contaba con cobertura previsional, en el caso de la población ocupada juvenil de 14 a 24 años la cobertura solo llegaba al 21.0% (INEI, 2025b: 57). Es decir, 4 de cada 5 jóvenes trabajadores del grupo etario de 14 a 24 años carece de un mecanismo de protección social que les proporcione ingresos económicos al final de su vida laboral, o les brinde soporte económico ante alguna contingencia más aguda, como invalidez o necesidad de sobrevivencia.

c) Tendencia a permanecer en empleos informales

Del año 2018 al año 2022 del total de trabajadores jóvenes con empleo informal (15 a 29 años), entre el 57.1% y el 70.1% de ellos permaneció posteriormente en la misma condición de trabajo, es decir, como trabajador informal (MTPE, 2023: 59). Esta sería una expresión del fenómeno conocido como "efecto cicatriz" que alude a que las condiciones desventajosas de inserción en el empleo (por ejemplo, el empleo informal) tienen secuelas negativas en empleos posteriores, semejantes a una marca de precariedad que podrá repetirse a futuro (OIT, 2019: 68).

d) Persistencia del círculo vicioso "informalidad – pobreza"

En el periodo 2015-2024, la proporción de trabajadores monetariamente pobres que trabajaban en empleos informales pasó de 94.5% a 90.5%. En el caso de los trabajadores en riesgo de caer en pobreza monetaria (vulnerables) ocupados en empleos informales, la proporción pasó de 84.5% a 84.2% (INEI, 2025d: 126). Es decir, al menos 9 de cada 10 trabajadores pobres y 8 de cada 10 trabajadores en riesgo de caer en pobreza estaban ocupados en empleos informales.

En el mismo periodo, la proporción de personas en situación de pobreza que trabajaba en empresas de 1 a 10 trabajadores pasó de 86.6% a 85.8% y el porcentaje de trabajadores económicamente vulnerables o en riesgo de caer en la pobreza que laboraron en empresas de 1 a 10 trabajadores pasó de 79.6% a 80.7% (INEI, 2025d: 245). Es decir, al menos 8 de cada 10 trabajadores pobres o en riesgo de serlo se encontraban laborando en microempresas, en donde también se concentra las tres cuartas partes de la población ocupada juvenil.

Los factores que determinan la precaria situación laboral de los jóvenes

Los estudios y análisis más confiables provenientes de fuentes oficiales nacionales y de organismos internacionales asocian la situación del empleo de los jóvenes con determinados fenómenos. Aquí listamos los principales fenómenos.

- *El desencuentro entre oferta laboral juvenil y demanda laboral formal.*

En el periodo comprendido entre los años 2007 a 2024 el nivel educativo alcanzado por los jóvenes (15 a 29 años) ha mejorado. Así, ha disminuido la proporción de jóvenes que solo cuentan con nivel primaria de 15.1% a 4.6%; se ha reducido ligeramente el porcentaje de aquellos que alcanzaron el nivel secundario de 58.4% a 54.1%; y se ha incrementado apreciablemente la fracción que ha alcanzado educación superior de 26.1% a 41.0% (INEI, 2018:121; INEI, 2025a:109). Esto indica que la población juvenil ahora tiene más años de estudios que en el pasado.

Sin embargo, el acceso al mercado de trabajo no implica la inserción de los jóvenes en un empleo formal. En Lima Metropolitana se ha encontrado que la principal razón por la que los jóvenes de 18 a 25 años no consiguen un empleo formal es que no cuentan con la experiencia laboral que solicitan las empresas formales que ofrecen las vacantes (Molina, 2025:17).

De hecho, la falta de experiencia es la más importante dificultad a nivel nacional que manifiestan haber enfrentado al menos 3 de cada 5 jóvenes de 18 a 29 años en el

proceso de encontrar oportunidades de trabajo, además de otras que se mencionan de mayor a menor importancia: horarios laborales incompatibles con el estilo de vida (1 de cada 2 jóvenes), el requisito de la edad (1 de cada 3 jóvenes), la escasez de vacantes en algún área de interés (1 de cada 3 jóvenes), la deficiencia de salarios y prestaciones, la falta de conocimientos sobre cómo buscar empleo, la ausencia de redes de contacto profesionales, la dificultad de movilidad geográfica o la falta de competencia en idiomas (1 de cada 4 jóvenes) (JAA & MP, 2024: 33).

Por otro lado, en cuanto a los empleadores formales, el 44% manifiesta que es muy difícil atraer trabajadores jóvenes para cubrir sus vacantes disponibles. Entre las dificultades que identifican se encuentra la falta de experiencia, la falta de habilidades blandas y horarios laborales no compatibles. El restante 56% indica que es más difícil retener a los trabajadores jóvenes, quienes renuncian principalmente por buscar más experiencia y mejor desarrollo profesional, insatisfacción con el salario o deseo de cambiar de industria. Estas expectativas de los jóvenes sobrepasan lo que se ofrece en las vacantes disponibles: oportunidades de crecimiento profesional, buen clima laboral y salarios competitivos (JAA & MP, 2024: 34-35).

Sin duda, la falta de experiencia laboral es una barrera clave que se interpone entre la oferta laboral juvenil y la demanda laboral formal, que determina que muchos jóvenes se inserten en áreas laborales que no son de su interés (JAA & MP, 2024: 33) y que el empleo informal se convierta en la puerta de entrada al mercado de trabajo, situación que afecta de manera más intensa a los segmentos juveniles más vulnerables, como las jóvenes, las y los adolescentes, las y los jóvenes con menor nivel educativo o los que pertenecen a bajos niveles socioeconómicos (OIT, 2019: 78).

Este desencuentro entre la oferta y la demanda laboral también se ve reforzado por las diferencias en el uso de herramientas para buscar empleo o publicitar vacantes disponibles. Aunque ambas partes coinciden en el uso de las mismas herramientas, sucede que al menos 1 de cada 4 jóvenes busca empleo donde las empresas no dan a conocer sus vacantes. Por un lado, las herramientas más utilizadas para buscar empleo entre los jóvenes de 18 a 29 años son las redes sociales (cerca de 9 por cada 10), redes familiares y amistades (3 de cada 5) y sitios web de las empresas (1 de cada 2). Con menor frecuencia se recurren a las agencias gubernamentales de empleo (29%), ferias de empleo (27%), anuncios de periódicos o en las mismas sucursales, oficinas o centros de trabajo de las empresas (26%) (JAA & MP, 2024: 32). En particular, entre la población de 15 a 29 años se ha encontrado que las personas más jóvenes necesitan de alguna forma de intermediación como apoyo en su búsqueda de empleo y que un mayor nivel educativo disminuye la necesidad de intermediación de cualquier tipo (MTPE, 2023: 49). Por otro lado, algo más de 1 por cada 4 empresas formales suelen mostrar sus vacantes disponibles de empleo para jóvenes de 18 a 29 años utilizando redes sociales (27%), apoyándose en contactos y referidos (18%) o mediante sitios web corporativos (13%). Muy poco se recurre a las agencias gubernamentales de empleo o las ferias de empleo (JAA & MP, 2024: 36).

- *Transición directa desde la educación del nivel secundaria al mercado de trabajo.*

No toda la población juvenil que egresa de la secundaria sigue la misma trayectoria entre el estudio y el trabajo. En el año 2021 egresaron de la secundaria más de 464 mil jóvenes quienes para el año 2022 se distribuyeron de la siguiente manera: 44.6% no

estudiaba ni trabajaba, 21.0% solamente estudiaba, 30.0% solamente trabajaba, 4.4% estudiaba y trabajaba; es decir, 34.4% trabajaba y por cada 100 de estos, 99 lo hacían en empleos informales (MTPE, 2023: 47). Hace 19 años, la proporción de los jóvenes que egresaba de la secundaria y empezaba a trabajar al año siguiente era mayor: 43.7% en el año 2003 para egresados de secundaria en el año 2002 (Chacaltana, 2006:140).

Sin embargo, aunque la proporción de egresados de secundaria que al siguiente año trabajan se ha reducido en dos últimas décadas (de 43.7% en 2003 a 33.2% en 2025), es claro que prácticamente todos lo hacen en algún empleo informal, considerando que la incidencia de la informalidad en el empleo juvenil ha disminuido muy poco en los últimos 19 años. Uno de cada tres egresados de secundaria que al siguiente año trabaja, lo hace en algún empleo informal: 109 mil 505 adolescentes o más de 100 mil anualmente (MTPE, 2026c: 25).

El factor subyacente a esta realidad es la pobreza de los hogares a los que pertenecen tales jóvenes, situados en el segmento de jóvenes de 15 a 24 años. Se trata de una condición negativa que impulsa a trabajar prematuramente para contribuir a la economía familiar, principalmente en el caso de los hombres; aunque también sucede con las mujeres, una proporción importante de ellas tiende a no trabajar ni estudiar debido fundamentalmente al embarazo adolescente o al hecho de asumir roles de cuidado (Franco y Ñopo, 2018: 32-39).

- *Baja productividad de las unidades económicas en las que trabajan los jóvenes*.

Como fue indicado previamente, prácticamente 7 de cada 10 jóvenes de 15 a 29 años que trabaja lo hace en empresas de 1 a 10 trabajadores, es decir, en microempresas. También ya se ha mencionado que gran parte de estas empresas tienen a sus trabajadores en empleos informales y ellas mismas tienden a operar en el sector informal, es decir, están fuera de los alcances del sistema tributario y de cualquier política pública.

En el año 2024 se registraron 7 millones de unidades productivas de entre 1 a 10 trabajadores: casi 6.5 millones de estas unidades figuran como trabajadores independientes y 0.5 millones como empresas de 2 a 10 trabajadores. En cuanto a los primeros, el 88.7% operaba en el sector informal y entre los segundos el 60.0% se encuentra es esta misma condición (INEI, 2025c: 110 y 113, cálculos propios).

En cuanto a los trabajadores independientes, estos no necesariamente trabajan solos. Así, en 2017 el 40.2% era independiente que tenía a su cargo Trabajadores Familiares No Remunerados (TFNR) y el 59.8% restante fue independiente sin TFNR (PRODUCE, 2018: 70). Sin embargo, ambos tipos de independientes no se diferencian mucho en cuanto a la incidencia de la informalidad del empleo, pues tienen condición de informales el 89.0% de independientes con TFNR y el 86.2% de independientes sin TFNR (PRODUCE, 2018: 74). Resalta el hecho de que la condición de trabajador independiente no resulta de una elección libre. Para el año 2021, el 61.6% de los trabajadores independientes se encontraba en esta condición involuntariamente, principalmente por necesidad económica (9 de cada 10 independientes involuntarios). El restante 38.4% de independientes sí declaró mantenerse en esta condición de manera voluntaria, básicamente porque decisión propia o para obtener o aumentar sus ingresos (más de 9 por cada 10 independientes voluntarios) (MTPE, 2022:16).

Una diferencia relevante entre independientes involuntarios y voluntarios está en los ingresos. En 2021 el ingreso por trabajo promedio mensual del independiente involuntario representó el 69.5% del ingreso por trabajo promedio mensual que percibió el independiente voluntario (MTPE, 2022: 19, cálculos propios). Aunque ambos se encuentran operando principalmente áreas urbanas (al menos 9 de cada 10) y en actividades comerciales o de servicios (al menos 8 de cada 10) (MTPE, 2022: 20), se diferencian porque la incidencia de la informalidad del empleo es mayor entre involuntarios (90.0%) frente a sus pares voluntarios (78.2%) (MTPE, 2022: 21).

Los trabajadores independientes tienden a mantenerse en esta situación. Así, en el periodo 2016 a 2021 la probabilidad de mantenerse en la condición de independiente fue de 83.5%; es decir, 8 de cada 10 independientes no cambió su situación (MTPE, 2022: 26).

Ahora bien, en comparación con los trabajadores independientes, las empresas de 2 a 10 trabajadores tienen una mayor dotación de capital y relativamente más facilidad para acceder a este. Sus ingresos son mayores y evolucionan siguiendo de cerca los salarios vigentes en las empresas más grandes y usualmente no actúan como generadoras de "empleos refugio" en tiempos de contracción económica. Sin embargo, pese a la diversidad de capital, tecnología e ingresos de estas microempresas frente a los independientes, siguen actuando bajo una lógica predominante de subsistencia frente a las empresas impulsadas por la lógica de acumulación capitalista, que usualmente son reconocibles por tener más trabajadores y su tendencia a operar en mercados no competitivos (monopolios u oligopolios) (Espino, 2001: 26-28). Si esto sucede con las microempresas formales de 2 a 10 trabajadores, tanto más con las informales del mismo tamaño, y mucho más todavía con los independientes. La razón: se trata de unidades productivas que no reúnen las condiciones ni las prácticas requeridas para conducirse como verdaderos negocios, independientemente del nivel educativo de sus trabajadores (Belapatiño et al., 2017: 4).

Al parecer, los independientes que pretenden evolucionar para convertirse en empresas formales encuentran en los regímenes tributarios una barrera importante. El Nuevo Régimen Único Simplificado (NRUS) está pensado para atraer a personas naturales que obtienen rentas por realizar actividades empresariales, pagando un tributo mensual de 20 o 50 soles (siempre que sus ingresos no superen los 5000 o 8000 soles mensuales, respectivamente) (SUNAT, portal web). Sin embargo, cuando la unidad empresarial aumenta sus ingresos, y por tanto su tamaño, el cambio de régimen tributario aplicable (Régimen Especial de Renta – RER o Régimen MYPE) le exige asumir una carga tributaria mucho más alta, no solo impositiva sino también administrativa pues debe llevarse libros contables y atender las fiscalizaciones de la SUNAT. Es decir, el costo de cumplimiento de la "legalidad tributaria" aumenta considerablemente.

Además de la barrera tributaria también se identifica otra limitante: el déficit de capital humano. En el año 2022 prácticamente el 50% de independientes sin personal a cargo tuvo a lo más educación primaria y el 42% de independentes con personal a cargo alcanzó la educación secundaria (OIT, 2024: 14). Esto afecta, sin duda, las competencias técnicas, digitales y socioemocionales requeridas para acceder, operar y tener buenos resultados en el mercado de trabajo (MTPE, 2021c: 36). Si los independientes quisieran transitar a la condición de asalariado, tendrían que estar en la capacidad para buscar empleo en empresas del sector formal, lo que demanda algo de

paciencia y, por lo general, contar con calificaciones que no corresponden con el nivel educativo alcanzado.

En cuanto a las empresas formales de 2 a 10 trabajadores, se ha identificado que el 40.5% de estas en el año 2015 mantuvo su mismo tamaño empresarial en el año 2024, y que el 57.6% salió del mercado a dicho año (PRODUCE, 2025: 43). Esto podría deberse a limitaciones financieras, dificultades para acceder a recursos o problemas de competitividad en el mercado, donde la baja productividad es su manifestación más evidente (PRODUCE, 2024a: 6). También cabe señalar que estos desafíos se intensifican en el caso de las empresas informales de similar tamaño, que se encuentran excluidas de toda política pública precisamente por su condición de informalidad ante las instancias estatales.

- *Incumplimiento del ordenamiento jurídico laboral con respecto a los jóvenes.*

Si bien cerca del 70% de la población ocupada juvenil se concentra en unidades empresariales de 1 a 10 trabajadores, un 30% restante se encuentra en empresas de 11 a más trabajadores, donde también existe informalidad del empleo. Así, para el año 2024, se estimó que en empresas de 11 a 100 trabajadores el empleo informal fue 48.1%; en empresas de 101 a 250 trabajadores, 21.0%; y en empresas con más de 250 trabajadores el empleo informal alcanzó el 18.4% (PRODUCE, 2025: 14).

A medida que se incrementa el tamaño de las empresas, la informalidad del empleo es menor, pero no desaparece. Por lo general, se ve acompañada de incumplimientos, tales como el pago de la Remuneración Mínima Vital (RMV), del registro de los trabajadores en la seguridad social en salud y pensiones, las disposiciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, y el uso extendido de recibos por honorarios, entre otros. En el caso de las pequeñas empresas (11 a 100 trabajadores) el incumplimiento normativo laboral puede estar asociado más a su escasa capacidad empresarial de disponer de sistemas contables avanzados, de propiedades destinadas específicamente para su actividad económica o de gozar de un entorno territorial favorable) (Huaquisto et al., 2025: 24-39) que a una supuesta pretensión premeditada de incumplir el marco normativo para evitar o reducir costos.

III. Objetivo general y objetivos específicos

Objetivo general:

- La propuesta de ley tiene por objeto garantizar el empleo juvenil digno en el Perú, así como ampliar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes con pleno respeto por sus derechos en el trabajo.

Objetivos específicos:

- Establecer lineamientos generales y específicos respecto a la actuación del Estado para promover y garantizar el empleo juvenil digno.

- Disponer la promoción y articulación de los servicios y programas públicos relacionados con la inserción laboral de los jóvenes.

- Garantizar condiciones dignas de empleo para los jóvenes, así como su acceso a la protección social sin diferencia de trato con relación a otros trabajadores ni discriminación de ningún tipo.

Ámbito personal del proyecto.

- Personas jóvenes desde los 15 hasta los 29 años. Este ámbito de aplicación subjetivo es concordante con lo establecido en la Ley N° 27802, Ley del Consejo Nacional de la Juventud, que considera jóvenes a quienes conforman el grupo etario de entre los 15 y los 29 años, y con la Política Nacional de Juventud (PNJ), aprobada mediante el Decreto Supremo N° 013-2019-MINEDU, que utiliza el mismo marco etario. Se trata aproximadamente de 7.57 millones de personas (22% de la población total) según los datos más recientes del INEI, de los cuáles una alta proporción se ubica en zonas rurales.

IV. Fundamentación de la iniciativa

Propuesta de medidas legislativas para combatir el desempleo y la informalidad laboral en los jóvenes

Considerando el diagnóstico realizado, los efectos de la situación del empleo juvenil y los factores asociados a dicha situación, deben distinguirse distintos tipos de medidas para enfrentar el problema. En cuanto refiere al ámbito legislativo, el objetivo general debe ser aportar medidas de soporte e impulso para incrementar el empleo juvenil en condiciones dignas y con plena vigencia de los derechos laborales. Esto supone el cumplimiento de tres objetivos específicos: i) elevar la productividad de las unidades económicas donde trabajan las y los jóvenes; ii) reducir el desencuentro entre la oferta laboral juvenil y la demanda laboral formal; y, iii) mejorar el cumplimiento del ordenamiento jurídico laboral. El logro de estos objetivos supone las siguientes líneas de intervención legislativa:

a. Medidas para transitar hacia la formalidad empresarial

Dado que 7 de cada 10 jóvenes que trabajan lo hacen en empresas de 1 a 10 trabajadores (microempresas), es indispensable que estas unidades de producción se fortalezcan en términos de productividad y competitividad, como condición básica para que dejen la informalidad empresarial y estén en capacidad de tener mejores condiciones de trabajo. Para lograrlo, se propone lo siguiente:

- Fortalecer a las microempresas mediante facilidades de entrada, incentivos al crecimiento y capacidades de gestión, como medio para mejorar ingresos, acceder a la protección social y crecer de manera estable. Lograrlo exige facilitar la entrada al emprendimiento, incentivar su crecimiento y acompañar el proceso mejorando las capacidades de gestión empresarial. Entre las medidas apropiadas para ello se encuentra: la simplificación y digitalización de procesos administrativos; otorgar visibilidad a los beneficios regulatorios ya existentes y aplicables; promover la articulación interinstitucional entre entidades como SUNAT, SUNAFIL, MTPE, gobiernos locales u otras, además de la actualización normativa correspondiente para que se adapte a nuevas formas de empleo o a la inventiva emprendedora. (CEPLAN, 2025).

- En especial, debe tomarse en cuenta algunos incentivos relevantes para reducir los costos de cumplimiento de la legislación, como la simplificación de regímenes tributarios (pasando de 4 regímenes aislados a uno solo, progresivo y transitable) y la adaptación del cumplimiento de la normativa laboral en función de las dimensiones económicas empresariales, sin menoscabar los derechos laborales ni el acceso a la seguridad social de los trabajadores asalariados o independientes.

- Al mismo tiempo, deben habilitarse servicios de asesoramiento empresarial para una importante fracción de microempresas que, en razón a sus débiles capacidades para gestionar sus avances, terminan fracasando o continúan existiendo al margen de los beneficios de la formalización productiva por no contar con el acompañamiento que refuerce sus capacidades de gestión empresarial vinculadas a las facilidades de acceso e incentivos a su crecimiento.

- Integrar, focalizar y financiar adecuadamente los servicios públicos orientados a la formalización empresarial. Una vez que las facilidades de entrada, los incentivos al crecimiento y el acompañamiento a las capacidades de gestión están en marcha, debe recordarse que serán instrumentalizadas a través de diferentes servicios públicos. En este punto, es importante tomar en cuenta algunas lecciones del pasado. Así, en relación a los esfuerzos de formalización, la experiencia latinoamericana indica que han sido necesarios pero insuficientes la mejora regulatoria, la reducción de costos, la creación de incentivos y el fortalecimiento de mecanismos de cumplimiento (OIT, 2025: 39-50).

- Asimismo, debe tomarse en cuenta también las recomendaciones internacionales para la formalización basadas en la focalización de las estrategias hacia segmentos específicos y de alta vulnerabilidad de los jóvenes, así como la necesidad de compatibilizar las 7 tipologías de empleo informal dependiente y 8 tipologías de autoempleo informal identificadas por la Estrategia Nacional de Formalización Laboral 2026-2040 con los diversos servicios públicos integrados en la implementación de la mencionada estrategia. En esta línea y suponiendo que se avanza en la integración de servicios públicos sobre la base de la focalización en segmentos microempresariales específicos, es necesita garantizar el financiamiento junto a la capacidad de gestión empresarial, lo que supondría el reforzamiento del Programa Nacional "Tu Empresa" (PNTE), creado en 2017, con el objetivo de incrementar la productividad y ventas de las MYPES a través de 5 servicios: formalización, gestión empresarial, digitalización, desarrollo productivo y orientación en financiamiento, brindados en los Centros de Desarrollo Empresarial autorizados por el Ministerio de la Producción.

b. Medidas para garantizar la empleabilidad permanente

Las medidas antes anotadas pueden llegar a ser insuficientes si es que las personas jóvenes no tienen las competencias requeridas para diversos empleos y para garantizar una trayectoria de trabajos dignos. Aunque la transición más importante de los jóvenes suele ser el paso de la educación al trabajo, nuevos periodos de tránsito se abren también en cada ocasión que empiezan a trabajar en nuevos espacios laborales, más aún en entornos cambiantes bajo el influjo de los avances tecnológicos, el envejecimiento demográfico y nuevas formas de empleo. Para que

los jóvenes tengan la capacidad de insertarse en empleos de calidad y permanezcan activos en sus trayectorias de trabajo, desde la legislación deben adoptarse medidas como las siguientes:

- Fortalecer y ampliar los alcances del esquema de formación dual. La formación dual combina el aprendizaje proporcionado en algún centro de formación profesional y la experiencia inicial en empresas, con ventajas como generar experiencia en el aprendiz y elevar sus posibilidades de encontrar un mejor empleo, además de facilitarle a la empresa disponer de un eventual empleado que conozca sus requerimientos funcionales en el desempeño productivo (OIT, 2025: 39-50). En el Perú el caso más reconocido es el de SENATI (Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial). Sin embargo, este servicio solo está orientado al sector industrial, siendo necesario ampliarlo hacia otros sectores de la actividad económica, como el agrario, minero, etc.

- Rediseñar la Ley de Modalidades Formativas Laborales a partir de una evaluación de su impacto en la empleabilidad juvenil. La Ley de Modalidades Formativas Laborales (Ley Nº 28518, que entró en vigencia en 2005) tiene un triple objetivo: contribuir a una adecuada y eficaz interconexión entre la oferta formativa y la demanda en el mercado de trabajo; fomentar la formación y capacitación laboral vinculada a los procesos productivos y de servicios como mecanismos de mejoramiento de la empleabilidad y de la productividad laboral; y, proporcionar una formación que desarrolle capacidades para el trabajo que permitan la flexibilidad y favorezcan la adaptación de los beneficiarios de la formación a diferentes situaciones laborales. En el año 2024 se acogieron a este régimen -que prevé un amplio catálogo de modalidades- más de 61 mil beneficiarios, principalmente bajo las modalidades de prácticas preprofesionales y prácticas profesionales. Llama particularmente la atención de que la modalidad de capacitación laboral juvenil no reporte usuarios a pesar de que más de 100 mil egresados de la secundaria en 2024 se dedicaron solamente a trabajar en 2025 (MTPE, 2026c) seguramente en empleos informales como ha sido expuesto anteriormente. Al parecer, optar por las modalidades formativas más frecuentes se ha convertido en un mero trámite, pero a costa de incumplir con los objetivos de la norma de formación para el trabajo y acreditación de experiencia. Así, se reportan casos en los que la entidad demandante de empleo no reconoce como experiencia laboral los periodos de prácticas, o que la suscripción de convenios de formación se desligue de todo objetivo formativo y oculte auténticas relaciones de trabajo.

- Fortalecer el Servicio de Bolsa de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. El Servicio de Bolsa de Trabajo permite que los "buscadores de empleo" y los "empleadores" se vinculen adecuadamente, es decir, que los primeros encuentren un puesto de trabajo y los segundos cubran sus vacantes. (MTPE, 2020). Sin embargo, en los últimos 25 años (periodo 2000 – 2024) ha mostrado una particular ineficacia, solo parcialmente revertida en los últimos 4 años. Por un lado, de 2000 a 2022 el porcentaje de vacantes disponibles que llegaron a cubrirse disminuyó de 78.9% a 14.9%, pasando a 42.7% en 2024. Por otro lado, salvo en 2007, en el periodo 2000-2019 alrededor del 30% de buscadores de empleo encontró anualmente un puesto de trabajo, luego en 2020 disminuyó drásticamente a 7.6% y, desde entonces, se ha recuperado parcialmente hasta alcanzar 18.9% en 2024 (MTPE, 2025c: elaboración propia).

Esto quiere decir que, por cada 100 vacantes disponibles y 228 buscadores de empleo, solo se vinculan 43, quedando sin cubrirse 57 vacantes y 185 buscadores de empleo sin encontrar un puesto de trabajo. En buena cuenta, el desencuentro oferta-demanda en la Bolsa de Trabajo del MTPE. es considerable. Por tal motivo, es de particular interés que se adecúe a las necesidades y desventajas de los grupos juveniles de mayor vulnerabilidad (OIT, 2013: 80), convirtiéndose en una de las opciones de prestigio en la búsqueda de empleo, sobre todo para la población adolescente que egresa de la secundaria y accede al mercado de trabajo. Asimismo, es necesario renovar toda la gama de servicios complementarios a la intermediación laboral, dándoles un enfoque de empleabilidad permanente, es decir, que deje de concebirse como un procedimiento simple y se auto impulse como un factor clave que hace la diferencia entre insertarse a empleos formales y caer en empleos informales, particularmente para los más jóvenes.

c. Medidas para mejorar el cumplimiento del marco normativo laboral y garantizar empleos dignos

En tanto las microempresas (y muchas pequeñas empresas) van mejorando su productividad y competitividad empresarial en el camino a la formalización empresarial y laboral, es necesario que las empresas de mayor tamaño relativo (principalmente medianas y grandes) eliminen la informalidad laboral que albergan y garanticen los derechos básicos y fundamentales en el trabajo. Para lograrlo, es necesario que desde la legislación se adopten las siguientes medidas:

- Reforzar la fiscalización laboral en relación al registro de trabajadores en planilla. En el Perú la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) tiene por finalidad promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo. Para abordar la informalidad laboral en el sector formal, el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo indica como infracción muy grave para la empresa privada formal "la falta de inscripción de trabajadores […] en el régimen de seguridad social en salud o en el régimen de seguridad social en pensiones, sean estos públicos o privados, incurriéndose en una infracción por cada trabajador afectado" (Numeral 44-B.2, artículo 44-B, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, Decreto Supremo N° 019-2006-TR). No obstante, el personal inspectivo de la SUNAFIL ha reducido su rendimiento en términos de capacidad para formalizar trabajadores, en el marco del cumplimiento del conjunto de derechos laborales que les corresponde vigilar. Efectivamente, en el periodo 2019-2023 la cantidad de inspectores se incrementó, de 586 en 2019 (SUNAFIL, 2020) a 781 en 2023 (SUNAFIL, 2024). Sin embargo, la fiscalización efectiva realizada por los inspectores de trabajo, cuando se ha dirigido a formalizar trabajadores, ha logrado que 21 mil 839 de estos se formalicen en 2024 (SUNAFIL, 2025) lo cual fue inferior a los 68 mil 681 trabajadores formalizados en 2020 (SUNAFIL, 2021), y todavía menor comparado con los 24 mil 708 trabajadores formalizados en 2018 (SUNAFIL, 2019).

- Desde una perspectiva más amplia y con apoyo de recursos complementarios a la fiscalización, SUNAFIL ha incrementado la cantidad de trabajadores formalizados, de 24 mil 708 en 2018 a 373 mil 688 trabajadores en 2024, debido

principalmente a acciones de inteligencia previa y el aplicativo digital "verifica tu chamba". Estos mecanismos han propiciado el aumento de denuncias referidas al problema de informalidad laboral en general, sobrepasando la capacidad de atención, pese a que hay márgenes de error al identificar potenciales empresas con incumplimiento de formalización laboral pues las bases de datos tienen un desfase que aún no se supera (SUNAFIL, 2025). Este avance global se ha visto respaldado por incremento presupuestal y capacidad de gasto, de 175.11 millones de soles en 2019 (se gastó el 92.4%) a 256.36 millones de soles en 2024 (se gastó el 97.6%) (MEF, consulta amigable). Pese a ello, hay acciones que pueden optimizar el registro de trabajadores informales, como fortalecer el equipo humano e infraestructura tecnológica de los equipos de inteligencia inspectiva a fin de favorecer el análisis de evaluación de resultados más rigurosos, pues no queda clara la perdurabilidad de la formalización. Finalmente, dada la colaboración mutua entre la SUNAFIL y otras entidades públicas con potestades fiscalizadoras, deben darse pasos adelante estableciendo objetivos y metas interinstitucionales para la formalización laboral en empresas formales, determinando de qué forma cada agente gubernamental puede contribuir con dichos objetivos; es decir, resulta urgente definir espacios de consenso político-administrativo entre las diversas fiscalizaciones. Junto con ello, debe respaldarse con recursos y despliegue coordinado todas las acciones necesarias para brindar soporte a intervenciones conjuntas, como mejorar la interoperabilidad, la infraestructura tecnológica y el entrenamiento de los equipos profesionales a cargo de las intervenciones.

- Reforzar la fiscalización laboral en relación al cumplimiento de derechos sociales y fundamentales laborales. Es necesario garantizar que una vez incorporados a la formalidad por vía de su registro, los trabajadores vean respetados los derechos y condiciones establecidos en la legislación laboral. En este sentido, algunas acciones orientadas a la mejora de las actuaciones de SUNAFIL son necesarias. Así SUNAFIL ofrece potencial para la formalización de trabajadores, persisten debilidades en la fiscalización de determinados derechos como, por ejemplo, permiso de maternidad o lactancia en el centro de trabajo (Alvarado, 2022). De otro lado, aunque en los años recientes SUNAFIL ha incidido en la fiscalización de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, aún se aprecian déficits específicos en relación a la fiscalización de otros derechos fundamentales, así como en las condiciones logísticas, procedimentales, sin contar con las barreras de cultura empresarial y los vaivenes políticos que dificultan el quehacer fiscalizador.

- Impulsar la implementación de planes de formalización para los jóvenes en situación de informalidad y uso razonado de la potestad sancionadora. La Inspección del Trabajo debe disponer la implementación de "Planes de Formalización" para las microempresas que empleen personas jóvenes, que incluirán el registro en el REMYPE y acciones de asesoría para la implementación progresiva pero sujeta a plazos de la legislación laboral aplicable a este segmento de empresas. Estas medidas ya están contempladas en la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, pero no han sido objeto hasta la fecha de una aplicación focalizada en determinadas poblaciones laborales especialmente propensas a insertarse en empleos informales.

- Asimismo, solo en el caso de las empresas que no cumplan con el plan de formalización debe imponerse el deber de la empresa de asistir a los programas de capacitación y apoyo a la microempresa, impartidos por las dependencias del sector Trabajo de los respectivos Gobiernos Regionales y solo en caso se incumpla con este deber de acudir a los respectivos programas, deberá procederse a la imposición de sanciones.

- Establecer medidas para compatibilizar el empleo con la continuidad de la formación laboral. Es crucial que el ingreso al mercado de trabajo no interrumpa los procesos de formación y para ello es necesario que los jóvenes accedan a una gama de medidas de apoyo a la continuidad de su trayectoria formativa. En este sentido, deben adoptarse medidas parta adaptar la jornada y el horario de trabajo a los cursos y/o programas de formación que curse el trabajador joven; establecer la posibilidad de que el trabajador joven pueda elegir de manera preferente el turno de trabajo o acceder al trabajo remoto si el puesto o las funciones son compatibles con esta modalidad de trabajo; garantizar el disfrute de los permisos remunerados necesarios para concurrir a exámenes; y, garantizar el derecho a la formación necesaria para el desempeño del puesto de trabajo o su adaptación a las modificaciones operadas, la que correrá a cargo de la empresa.

- Se establece que el Poder Ejecutivo podrá promover la implementación de subsidios para fomentar el empleo de personas jóvenes, conforme a sus competencias para gestionar el gasto público y eventualmente para incrementarlo. Al respecto, la generación de empleos decentes y formales para los jóvenes debe tomar como referencia las experiencias exitosas de los países de la región y entre ellas, especialmente, las medidas consistentes en la implementación de subsidios transitorios para las empresas que contraten personas jóvenes o que brinden facilidades para compatibilizar empleo con la formación. En esta línea, pueden implementarse subsidios parciales de los aportes y contribuciones a la seguridad social en salud y pensiones, según el tamaño de la empresa y la cantidad de jóvenes contratados; subsidios parciales de las remuneraciones para la microempresa según la cantidad de jóvenes contratados; subsidios para las empresas que reduzcan la jornada sin reducir las remuneraciones u otorguen permisos remunerados para cursar estudios escolares, técnicos u superiores, en cuyo caso los subsidios cubrirán un porcentaje de las horas deducidas de la jornada o de las horas de permiso otorgadas; y, para las personas jóvenes en situación de autoempleo, incentivos o subvenciones económicas condicionadas a la formalización y el cumplimiento de obligaciones tributarias y administrativas. Estos subsidios podrán ser totales o cubrir periodos mayores tratándose de la contratación de jóvenes en situación de vulnerabilidad. El proyecto plantea el impulso de este tipo de medidas respetando las potestades reconocidas al Poder Ejecutivo para incrementar el gasto público, siempre en el marco del dialogo social con las organizaciones sindicales y empresariales representativas. Cabe recalcar que ninguna experiencia comparada en la región recurre a la reducción de los derechos laborales como medio para fomentar la contratación de los jóvenes en empleos asalariados, dado que esto implica una afectación injustificada del principio de igualdad de trato legislativo, pero además trae como efecto asociado la segmentación del mercado de trabajo, atribuyendo los empleos formales más precarios, en términos de derechos e ingresos, para los jóvenes.

- Adaptación de las normas de seguridad y salud en el trabajo (SST) a la realidad de las microempresas que emplean jóvenes y protección del trabajo autónomo. En atención a lo establecido en el artículo 2° de la Ley 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, es necesario establecer un Sistema Simplificado de Gestión de la SST que garantice la implementación progresiva de una cultura de prevención de riesgos en el trabajo en la microempresa, entorno que más empleo brinda para los jóvenes. También es necesario hacer uso de herramientas informáticas para la orientación, asesoría, asistencia técnica y autoevaluación de la implementación progresiva de las normas de SST en la microempresa, así como establecer lineamientos para la aplicación de medidas de prevención de riesgos en el autoempleo, comprometiendo a los gobiernos locales en la asesoría y vigilancia de estas medidas.

- Establecer condiciones mínimas de viabilidad de las medidas basadas en el dialogo social. Las líneas de intervención legislativa planteadas solamente serán adecuadamente implementadas y evaluadas en la medida que se sostengan en el diálogo social renovado, con activa participación de las organizaciones empresariales y sindicales y particularmente de los jóvenes que forman parte de estas organizaciones. En el Perú, el espacio institucionalizado para estos efectos es el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE) que se ha mostrado inactivo en los últimos años y que no ha incluido en sus agendas la problemática del trabajo, del empleo, la empleabilidad y el emprendimiento juveniles. Es muy importante, por ello, insertar dentro del CNTPE espacios tripartitos de diálogo nacional, regional y local en los que se analice de manera específica la situación de los jóvenes en el empleo y se supervisen y evalúen las políticas orientadas a las juventudes del país en materia de trabajo y promoción del empleo.

V. Antecedentes legislativos, investigaciones y fuentes utilizadas

- Alvarado, A (2022) El impacto de Sunafil sobre la informalidad laboral: ¿Qué factores ayudaron a que sea más efectiva? Informe Final PI IND/A1-PB16. Lima: CIES – PUCP.
- CEPLAN (2025) Impulso a la formalización laboral y productiva regional. Observatorio CEPLAN. Lima: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- Céspedes. N.; Olivera, A. & Ramírez, N (2024) Los múltiples empleos en Perú: características, tendencias y agenda de investigación. Serie de Documentos de Trabajo DT Nº 2024-013, BCRP, pp.1-35.
- Chacaltana, J (2006) Empleos para los jóvenes. CEDEP – CEPAL – GTZ.
- Cubas, R (2026) Desafíos y oportunidades en la fiscalización de SUNAFIL: un estudio sobre derechos laborales en el Perú. Trabajo de investigación para optar por el grado académico de bachiller en Derecho. Universidad Señor de Sipán.
- Espino, J (2001) Dispersión salarial, capital humano y segmentación laboral en Lima. Investigaciones Breves 13. Lima: CIES – PUCP.
- Franco, A. & Ñopo, H (2018) Ser joven en el Perú: educación y trabajo. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- INEI (2025a) Perú: Indicadores de Educación según departamentos, 2014-2024. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INEI (2025b) Perú: Indicadores del Mercado Laboral a nivel departamental, 2022-2024. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

- INEI (2025c) Producción y empleo informal en el Perú. Cuenta Satélite de la Economía Informal 2022-2024. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INEI (2025d) Evolución de la Pobreza Monetaria 2015-2024. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INEI (2022) Perú: Evolución de los Indicadores de Empleo e Ingresos por departamento, 2007-2021.
- INEI (2018) Perú: Indicadores de Educación por departamento, 2007-2017. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- Info Capital Humano (2026) 63% de empleadores en Perú tiene dificultades para encontrar el talento que necesita. En prensa, 10 de abril de 2026.
- JAA & MP (2024) Talento Joven y Empresas: Oportunidades y Desafíos 2024. Junior Achievement Américas y ManpowerGroup.
- Lavado, P (2026) Empleo de calidad y formalización en el Perú: una propuesta de política para una transformación estructural. Proyecto Perú Debate 2026. Lima: CIES – CIUP – IEP – IPE – EGPP – PUCP.
- MEF (2023) El reto de formalizar. Presentación del Director – Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad (DGAEICYP). Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Molina, O (2025) Situación Laboral y Aspiraciones de jóvenes en Lima. Estudio promovido por Arcos Dorados Perú.
- MTPE (2017) Informe anual del empleo juvenil en el Perú, 2016. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- MTPE (2019) Informe anual del empleo juvenil en el Perú, 2018. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- MTPE (2020) Lineamientos para la prestación del servicio de intermediación laboral a través de la Bolsa de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, ante el impacto del COVID-19. Directiva General Nº 004-2020-MTPE/3/18 aprobada mediante Resolución Ministerial Nº 179-2020-TR.
- MTPE (2021a) Informe anual del empleo juvenil en el Perú, 2020. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- MTPE (2021b) Diseño, construcción y cálculo del indicador de accidentabilidad laboral en el Perú. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- MTPE (2021c) Política Nacional de Empleo Decente. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- MTPE (2021d) Las habilidades informáticas y el mercado laboral en el Perú. Boletín de Economía Laboral Nº 48. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- MTPE (2022) La dinámica del trabajador independiente en el Perú 2016-2021. Boletín de Economía Laboral Nº 52. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- MTPE (2023a) Informe anual del empleo juvenil en el Perú, 2022. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- MTPE (2023b) La sindicalización en el sector privado formal en el Perú, 2015-2022. Boletín de Economía Laboral Nº 55. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- MTPE (2024) Perú, ¿y cómo vamos? Informe mensual del empleo formal privado Nº 77. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- MTPE (2025a) Informe anual del empleo 2023. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

- MTPE (2025b) Documento Estadístico Anual sobre Modalidades Formativas Laborales declarados en el T-Registro de la Planilla Electrónica. Enero – Diciembre 2024. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- MTPE (2025c) Anuario Estadístico Sectorial 2024. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- MTPE (2026a) Estrategia Nacional para la Formalización Laboral 2026-2040. Aprobada mediante Decreto Supremo Nº001-2026-TR. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- MTPE (2026b) MTPE presenta ruta para elaborar Plan Multisectorial de la Estrategia Nacional para la Formalización Laboral a cinco regiones. Nota de Prensa 02 de junio de 2026.
- MTPE (2026c) Informe bianual de jóvenes en el mercado laboral 2024-2025. Presentación de la Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL). Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- OCDE (2025) Estudios de la OCDE sobre los Sistemas de Salud: Perú 2025. Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- OIT (2025a) Juventud en cambio: Desafíos y oportunidades en el mercado laboral de América Latina y el Caribe. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT (2025b) Informe sobre el Diálogo Social 2024. El diálogo social en el más alto nivel para el desarrollo económico y el progreso social. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- OIT (2024) Los trabajadores independientes y la protección social en salud en el Perú: aportes y orientaciones de políticas para la ampliación de la cobertura. Lima: Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT (2023) Panorama Laboral 2023. América Latina y el Caribe. Edición 30 años. Lima: Organización Internacional del Trabajo.
- OIT (2021) Panorama Laboral 2021. América Latina y el Caribe. Lima: Organización Internacional del Trabajo.
- OIT (2019) Panorama Laboral 2019. América Latina y el Caribe. Lima: OIT - Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- OIT (2017) Sobre informalidad y productividad: breves reflexiones para el caso del Perú. Lima: OIT – Oficina de la OIT para los Países Andinos.
- OIT (2016) Panorama Laboral 2016. América Latina y el Caribe. Lima: Organización Internacional del Trabajo.
- PRODUCE (2025) Las MIPYME en cifras 2024. Oficina General de Evaluación de Impacto y Estudios Económicos. Lima: Ministerio de la Producción.
- PRODUCE (2024a) Las Mipyme en la economía nacional. Repensando en el Desarrollo Productivo. Presentación en diapositiva. Lima: Ministerio de la Producción.
- PRODUCE (2024b) Análisis del desempeño productivo de las MYPES que recibieron servicios de los Centros de Desarrollo Empresarial del Programa Nacional Tu Empresa en el periodo 2021-2022. Informe de Evaluación. Oficina General de Evaluación de Impacto y Estudios Económicos. Lima: Ministerio de la Producción.
- PRODUCE (2018) Las Mipyme en cifras 2017. Lima: Ministerio de la Producción.
- SENAJU (2025) Juventud en cifras. Panorama Nacional. Avance al tercer trimestre de 2025. Lima: Secretaría Nacional de la Juventud.
- SUNAFIL (2019). Plan Anual de Inspección del Trabajo (PAIT) 2019 de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral. Aprobado mediante Resolución de Superintendencia Nº 91-2019-SUNAFIL. Lima: Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral.

- SUNAFIL (2020). Memoria Anual 2019. Lima: Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral.
- SUNAFIL (2021). Memoria Anual 2020. Lima: Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral.
- SUNAFIL (2024). Memoria Anual 2023. Lima: Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral.
- SUNAFIL (2025). Informe de Evaluación Institucional Correspondiente al año 2024. Lima: Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral.
- Belapatiño, V.; Grippa, F. & Perea, H (2017) Perú. Informalidad laboral y algunas propuestas para reducirla. BBVA Research – Observatorio Económico Perú.

VI. Sectores comprendidos

La propuesta legislativa comprende una política general de actuación del Estado para fomentar el empleo juvenil digno. En esa línea, son intervinientes todos los organismos estatales, en cuanto al marco de sus competencias.

Asimismo, tiene un rol preponderante el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, ya que será el responsable de articular las acciones para el cumplimiento de lo establecido en la propuesta, en coordinación con otros sectores de gobierno, con los gobiernos regionales y locales, así como con las organizaciones sindicales y empresariales y otras instituciones y organizaciones de la sociedad civil.

VII. Normas que se modifican o derogan

El presente Proyecto de Ley impulsa el desarrollo de las políticas públicas vigentes en materia de jóvenes, lucha contra la informalidad y empleo decente. No modifica ni deroga ninguna ley en vigor, aunque sí debe ser complementado por normas de rango legal y complementarias a fin de operativizar algunas de sus disposiciones.

VIII. Análisis costo beneficio

Seguidamente, presentamos el análisis costo-beneficio del presente proyecto de Ley.

- **Contexto de la iniciativa**. Como ha sido descrito detenidamente en la fundamentación del proyecto, en el Perú las personas jóvenes enfrentan obstáculos estructurales relacionados con la falta de certificación de competencias laborales; las brechas en habilidades digitales; la escasa articulación entre formación y mercado laboral; las dificultades para compatibilizar empleo y responsabilidades de cuidado, y, las condiciones laborales precarias a las que son sometidos tanto en empleos informales como también en empleos formales. Las tasas de informalidad y desempleo son superiores al promedio nacional y se aprecia una importante brecha de ingresos por trabajo de los jóvenes en empleos informales respecto de los formales, desprotección social en salud y pensiones, alto nivel de siniestralidad, tendencia a permanecer en empleos informales y en situación de pobreza o pobreza extrema.

- **Objetivo de la propuesta.** Contribuir a revertir esta situación desde el plano de la legislación estableciendo medidas directamente encaminadas a garantizar el empleo juvenil digno en el Perú, así como ampliar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes con pleno respeto por sus derechos en el trabajo. A estos

efectos, la propuesta establece lineamientos generales y específicos respecto a la actuación del Estado para promover y garantizar el empleo juvenil digno, y dispone la promoción y articulación de los servicios y programas públicos relacionados con la inserción laboral de los jóvenes.

- **Contenido de los cambios**. Los cambios que se producirán a través de la presente ley serán los siguientes:

  a) El Perú contará con una ley que impulsará políticas activas en favor de la inserción laboral de los jóvenes con pleno respeto de sus derechos en el trabajo y del principio de igualdad de trato legislativo. Cabe señalar que iniciativas anteriores como la denominada "Ley Pulpín" no lograron afirmarse porque las supuestas medidas de fomento que proponían conducían una inserción en empleos formales precarios, con menores beneficios respecto de los restantes trabajadores. Este proyecto recurre a una estrategia que no atribuye los costos de la formalización en los propios jóvenes (no se rebajan sus derechos) sino que se vale de las asignaciones ya atribuidas por políticas públicas vigentes entre diversos actores de gobierno.

  b) El proyecto propone impulsar la adopción de medidas ya previstas en otras políticas públicas como la Política Nacional de Juventud (PNJ), aprobada mediante el Decreto Supremo N° 013-2019-MINEDU; la Política Nacional de Empleo Decente en el Perú fue aprobada mediante el Decreto Supremo N° 013-2021-TR; y la Estrategia Nacional para la Formalización Laboral (ENFL) 2026–2040, aprobada mediante el Decreto Supremo N° 001-2026-TR. Es decir, el proyecto se enmarca y contribuirá a la implementación efectiva de diversas políticas nacionales.

  c) El proyecto propone la revisión de programas y servicios relacionados a la formación para el empleo, conexión de oferta y demanda laboral, certificación de competencias, apoyo al emprendimiento, formalización, fiscalización laboral, prevención de riesgos en el trabajo con miras a su articulación y a que focalicen sus intervenciones sobre la población joven. Ello, con total respeto de las competencias asignadas constitucionalmente al Poder Ejecutivo en materia de generación de gasto dado que esta revisión se realiza con cargo al presupuesto institucional de cada pliego.

  d) El proyecto establece medidas para compatibilizar el trabajo con la continuidad de los estudios, con miras a que la necesidad de proveerse de un ingreso no afecte la mejora de las capacidades de las personas jóvenes.

  e) El proyecto propone que las medidas a adoptarse sean elaboradas, implementadas y supervisadas en el marco del proceso de diálogo social tripartito, lo que abona a su legitimidad y sostenibilidad.

- **Identificación de actores**. El proyecto permite identificar a los siguientes actores.

  a) Personas jóvenes: beneficiarios directos o potenciales de las medidas previstas en el presente proyecto. Como ya se ha indicado, se trata aproximadamente de 7.57 millones de personas (22% de la población

total) según los datos más recientes del INEI, de los cuáles una alta proporción se ubica en zonas rurales.

b) Gobierno Nacional (Poder Ejecutivo) a través de los programas y servicios contemplados en el artículo 9° del presente proyecto de Ley. Les corresponde la implementación de medidas ya establecidas en políticas públicas vigentes, el análisis de programas y servicios ya en funcionamiento relacionados con la inserción laboral o el empleo de los jóvenes con cargo a sus propios presupuestos institucionales, así como la evaluación de la posible implementación de medidas de focalización y subsidios.

c) Gobiernos Regionales y Locales, a los que corresponde articular los programas y servicios a su cargo con los programas y servicios nacionales, dentro del marco de sus propios recursos institucionales.

d) Entidades públicas (como empleadores) y empresas privadas (en algunos casos exclusivamente microempresa), que deberán adoptar medidas para compatibilizar el empleo con la formación profesional de los jóvenes a través de jornadas y horarios flexibles. Cabe resaltar que el proyecto no impone reducciones de jornadas que puedan incrementar los costos laborales sino adaptaciones de jornadas, horarios turnos, etc.

e) Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo y Consejos Regionales del Trabajo y Promoción del Empleo que, como instancias tripartitas de ámbito nacional y regional respectivamente, deberán prever espacios específicos de dialogo para el empleo de los jóvenes.

- **Análisis.** Seguidamente, se analizan las medidas específicas (que no consisten en lineamientos) planteadas por la iniciativa de ley y su impacto positivo (+) o negativo (-).

Mandato de promoción y articulación de programas en torno a la inserción laboral de los jóvenes (Art. 9 y 10)	
(+) Para el Gobierno Nacional, que mejorará sus intervenciones, optimizando el uso de recursos y evitando duplicidades (+) Para las personas jóvenes que podrán verse beneficiados con intervenciones focalizadas en su problemática	(-)
Implementación de nuevos servicios o programas (Art. 11°)	
(+) El Gobierno Nacional podrá analizar la viabilidad de nuevas intervenciones conforme a las posibilidades presupuestales. Esto, conforme a sus potestades de gestión del presupuesto público.	(-)
Creación del Sistema Único de Registro de Certificación Laboral – SURCEL (Art. 12°)	

(+) Para el Gobierno Nacional, dado que la ley impulsa la implementación de una de las medidas ya prevista en las políticas nacionales de empleo decente y la política nacional de juventud. En la actualidad, existen registros a cargo de cada entidad certificadora sobre cuya base puede conformarse un registro único, como base interoperable y con cargo a los recursos del MTPE. (+) Para las personas jóvenes que contarán con sus competencias de certificación accesibles en una única plataforma virtual. (+) Para las entidades públicas y empresas, que podrán conocer las certificaciones de los postulantes de empleo.	(-)
Creación del Comité Técnico de Prospectiva en Demanda Laboral, Desarrollo y Fortalecimiento de Competencias para el Autoempleo Productivo (Art. 13°)	
(+) Para el Gobierno Nacional, que podrá anticipar las necesidades futuras de personal, ocupaciones y competencias que demandará el mercado de trabajo, lo que permitirá orientar sus políticas educativas y laborales. (+) Para los Gobiernos Regionales y Locales, que podrá anticipar las necesidades futuras de personal, ocupaciones y competencias que demandará el mercado de trabajo en cada región conforme a su perfil productivo. (+) Para las personas jóvenes que podrán orientar su trayectoria educativa conforme a las futuras demandas de los mercados de trabajo.	(-)
Medidas de fomento de la certificación de competencias laborales (Art. 14°)	
(+) El Gobierno Nacional podrá analizar la viabilidad de intervenciones que aporten valor agregado conforme a las posibilidades presupuestales. Esto, conforme a sus potestades de gestión del presupuesto público.	(-)
Deber del empleador de colaboración con la formación y deber de acreditación (Art. 16° y 17°)	

(+) Para las empresas (en general), que podrán contar con trabajadores más calificados. (+) Para las personas jóvenes que podrán acceder al empleo sin afectar sus posibilidades de continuar su formación profesional.	(-)
Asistencia técnica de SUNAFIL (Art. 18°)	
(+) Para las empresas (en particular, microempresas), que podrán dar cumplimiento a las normas laborales a través de planes progresivos adaptados a sus específicas condiciones.	(-)
Fomento del empleo de personas jóvenes a través de subsidios (Art. 19°)	
(+) El Gobierno Nacional podrá analizar la viabilidad del establecimiento de subsidios conforme a las posibilidades presupuestales. Esto, conforme a sus potestades de gestión del presupuesto público.	(-)
Condiciones de Seguridad y Salud en el Trabajo (Art. 20°)	
(+) Para las empresas (en particular, microempresas), que podrán simplificar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de SST.	(-)
Creación de la Comisión Técnica para el Empleo Digno de los Jóvenes en el marco del CNTPE (Disp. Complementaria Final Cuarta)	
(+) Para el Gobierno Nacional, que mejorará y dará sostenibilidad a sus intervenciones, al sustentarlas en el dialogo tripartito. Además, se potencia el diálogo tripartito como práctica democrática. (+) Para las empresas (en particular, microempresas), que podrán ser parte de medidas de políticas pública dialogadas y sostenibles. (+) Para las personas jóvenes que serán beneficiadas con medidas de política pública dialogadas y sostenibles	(-)

- **Presentación de resultados**. Finalmente, presentamos los resultados del análisis costo (C) o beneficio (B) por actos involucrados.

Personas jóvenes	
(B) Se ven beneficiadas por medidas que contribuyen a su inserción al mercado de trabajo con pleno respeto de sus derechos en el trabajo. Se ven alcanzados por programas y servicios con intervenciones focalizadas en su situación. Pueden acceder a una plataforma única para acreditar competencias certificadas. Se ven alcanzados por medidas de alcance nacional, regional y local para su inserción en el empleo, basadas en estudios prospectivos de la demanda laboral. Laboran y pueden dar continuidad a su formación profesional. Pueden, eventualmente y de así decidirlo el Poder Ejecutivo, ser sujetos de medidas que favorezcan su contratación por medio de la implementación de subsidios. Se ven alcanzados por medidas que favorecen su formalización progresiva y la implementación efectiva de su derecho a la SST.	(C) El costo de una plataforma única para acreditar competencias certificadas es cubierto con el presupuesto institucional ya asignado al MTPE.
Gobierno Nacional (Poder Ejecutivo)	
(B) Cuenta con un marco normativo que impulsa la inserción laboral de las personas jóvenes, alineado con las políticas públicas vigentes.	(C)
Gobiernos Regionales y Locales	
(B) Poseen lineamentos claros para implementar medidas de política de empleo de alcance regional y local en favor de los jóvenes, articuladas con las políticas nacionales.	(C)
Entidades públicas (como empleadores) y empresas privadas (en algunos casos exclusivamente microempresa)	
(B) Los empleadores implementan horarios flexibles, que favorecen una mayor productividad. Formalizan a los jóvenes en el marco de planes progresivos dictados por la SUNAFIL.	(C)

Adaptan y hacen efectivas las medidas de prevención previstas en la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.	
Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo y Consejos Regionales del Trabajo y Promoción del Empleo	
(B) Se fortalece el dialogo social a través de un espacio específico tripartito para debatir la situación en el empleo de los jóvenes y consensuar soluciones.	(C) Esta instancia se financia con los recursos ya asignados al Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales para la implementación de políticas laborales.