



CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

RECIBIDO

PROYECTO DE LEY N°
14613/2025-CR RU 2312292

19 MAYO 2026 10:51 a. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: TAGUILAR

ELÍAS MARCIAL VARAS MELÉNDEZ

Congresista de la República

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

PROYECTO DE LEY QUE CREA EL PROGRAMA DE PRIMER EMPLEO PARA JÓVENES, "MI PRIMERA CHAMBA"

El Grupo Parlamentario **JUNTOS POR EL PERÚ – VOCES DEL PUEBLO – BLOQUE MAGISTERIAL** a iniciativa del Congresista **Elías Marcial Varas Meléndez**, en uso de las facultades conferidas por los artículos 102° numeral 1), y 107° de la Constitución Política del Perú y en el inciso c) del Artículo 22°, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE CREA EL PROGRAMA DE PRIMER EMPLEO PARA JÓVENES, "MI PRIMERA CHAMBA"

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto crear el Programa Nacional de Primer Empleo Profesional, orientado a garantizar la inserción laboral inicial de los egresados de la educación superior universitaria y técnica, mediante la generación de experiencia laboral remunerada, contribuyendo a reducir la inadecuación ocupacional, el subempleo profesional y las brechas territoriales en la provisión de servicios especializados en el país.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable a los egresados de educación superior universitaria y técnica, de instituciones públicas y privadas del país, que no cuenten con experiencia laboral formal en su campo de formación.

El acceso al programa se realiza considerando criterios de mérito académico y priorizando a los egresados en condición de vulnerabilidad socioeconómica, conforme a la clasificación socioeconómica vigente establecida por el Estado.

Artículo 3. Naturaleza del programa

El Programa Nacional de Primer Empleo constituye un mecanismo de inserción laboral que genera experiencia profesional remunerada para los egresados de educación superior, mediante su incorporación temporal en entidades del sector público y, de manera complementaria, en el sector privado.

La participación en el programa no tiene carácter obligatorio y se rige por criterios de mérito y priorización, conforme a lo establecido en la presente ley.

Artículo 4. Duración y condiciones

La participación en el Programa Nacional de Primer Empleo tiene una duración máxima de doce (12) meses consecutivos.

Los beneficiarios del programa perciben una remuneración mensual, la cual se establece en función de la naturaleza de las funciones desempeñadas y el nivel de formación profesional, no pudiendo ser inferior a la remuneración mínima vital vigente.

La jornada laboral se sujeta a las disposiciones del régimen aplicable a la entidad receptora, garantizando condiciones adecuadas para el desarrollo de la experiencia profesional.

Artículo 5. Mecanismos de asignación

El acceso al Programa Nacional de Primer Empleo se realiza mediante convocatorias públicas periódicas a nivel nacional, a cargo de la entidad competente.

La asignación de plazas se efectúa en función del orden de mérito de los postulantes, determinado sobre la base del rendimiento académico y de evaluaciones orientadas a medir las competencias profesionales, cuando estas resulten necesarias.

La adjudicación de plazas se realiza de manera transparente y descentralizada, considerando la disponibilidad de puestos y las necesidades de las entidades receptoras.

Artículo 6. Ámbito de prestación

El Programa Nacional de Primer Empleo se desarrolla prioritariamente en entidades del sector público a nivel nacional.

La distribución de las plazas se realiza en función de las necesidades del servicio, priorizando su implementación en zonas rurales, urbano-marginales y en aquellas con menor acceso a servicios profesionales, de conformidad con los criterios de atención territorial aplicados en programas públicos de servicio profesional.

De manera complementaria, el programa puede ejecutarse en el sector privado, conforme a las necesidades de inserción laboral de los beneficiarios.

Artículo 7. Financiamiento

El Programa Nacional de Primer Empleo se financia con recursos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, de las entidades públicas participantes y de los programas presupuestales relacionados con empleo juvenil, formación laboral, mejora de servicios públicos y cierre de brechas territoriales.

Cuando el beneficiario preste servicios en una entidad pública, la plaza puede ser financiada con recursos públicos o mediante aportes del sector privado, a través del Mecanismo de Financiamiento de Primer Empleo con Participación Privada.

Mediante dicho mecanismo, las personas naturales o jurídicas del sector privado pueden financiar, total o parcialmente, plazas del programa en entidades públicas, proyectos, programas o intervenciones públicas priorizadas. Los aportes realizados pueden ser reconocidos como gasto deducible, crédito contra obligaciones tributarias u otro beneficio económico equivalente, conforme a los límites y condiciones establecidos por la normativa aplicable.

Cuando el beneficiario sea contratado por una entidad privada, el Estado puede promover dicha contratación mediante subsidios, deducciones adicionales, créditos sobre aportaciones u otros incentivos económicos orientados a facilitar su primer empleo formal.

Los mecanismos de financiamiento e incentivo previstos en el presente artículo se aplican respetando criterios de transparencia, sostenibilidad fiscal y verificación del empleo efectivamente generado.

La participación del sector privado no puede utilizarse para reemplazar trabajadores existentes, reducir derechos laborales ni sustituir obligaciones laborales o tributarias previamente establecidas.

Artículo 8. Entidad responsable

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo es la entidad responsable de la conducción, coordinación, seguimiento y evaluación del Programa Nacional de Primer Empleo.

Para tal efecto, articula con las entidades del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales, gobiernos locales, universidades, institutos de educación superior, entidades públicas receptoras y, cuando corresponda, con el sector privado, a fin de identificar plazas, perfiles profesionales, necesidades territoriales y oportunidades de inserción laboral.

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo implementa un registro nacional de beneficiarios, plazas disponibles y entidades receptoras del programa, garantizando transparencia, publicidad y acceso a la información.

Artículo 9. Obligaciones de las entidades receptoras

Las entidades públicas y privadas que participen en el Programa Nacional de Primer Empleo deben garantizar que las actividades asignadas a los beneficiarios guarden relación con su formación académica o técnica, y contribuyan al desarrollo de experiencia laboral efectiva.

Asimismo, deben brindar las condiciones necesarias para el adecuado desempeño de las funciones asignadas, designar un responsable de acompañamiento o supervisión y registrar la información correspondiente al cumplimiento de la plaza ante la entidad responsable del programa.

Las entidades receptoras no pueden utilizar las plazas del programa para reemplazar trabajadores existentes, cubrir necesidades permanentes sin vínculo laboral regular, reducir costos laborales o desnaturalizar la finalidad formativa y de inserción laboral del programa.

Artículo 10. Certificación de la experiencia laboral

Los beneficiarios que culminen satisfactoriamente su participación en el Programa Nacional de Primer Empleo reciben una constancia de experiencia laboral emitida por la entidad receptora y registrada ante el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

La constancia acredita el periodo de prestación, las funciones desarrolladas, la entidad receptora, el área de desempeño y las competencias adquiridas durante la participación en el programa.

La experiencia adquirida en el marco del programa es reconocida como experiencia laboral para efectos de postulación a empleos públicos o privados, conforme a la naturaleza de las funciones desempeñadas.

Artículo 11. Prohibiciones y control

Las entidades públicas y privadas participantes no pueden utilizar las plazas del Programa Nacional de Primer Empleo para reemplazar trabajadores existentes, encubrir relaciones laborales permanentes, reducir derechos laborales, sustituir obligaciones contractuales o cubrir plazas ordinarias que correspondan a contratación regular.

El incumplimiento de lo dispuesto en la presente ley genera la pérdida de los beneficios, incentivos o mecanismos de financiamiento otorgados, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que correspondan.

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en coordinación con las entidades competentes, supervisa el cumplimiento de las condiciones del programa y adopta las medidas necesarias para prevenir su uso indebido.

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

Única. Vigencia

La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial *El Peruano*.



Firmado digitalmente por:
CUTIPA CCAMA Victor Raul
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/05/2026 14:57:56-0500



Firmado digitalmente por:
VARAS MELENDEZ Elias
Marcial FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/05/2026 17:49:59-0500

ELIAS MARCIAL VARAS MELÉNDEZ
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
SANCHEZ PALOMINO Roberto
Helbert FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/05/2026 11:05:30-0500



Firmado digitalmente por:
SANCHEZ PALOMINO Roberto
Helbert FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/05/2026 11:07:19-0500



Firmado digitalmente por:
QUISPE MAMANI Wilson
Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/05/2026 17:07:23-0500



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/05/2026 12:33:33-0500



Firmado digitalmente por:
ECHEVERRIA RODRIGUEZ
Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 15/05/2026 13:35:16-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Problema estructural del empleo juvenil y subempleo profesional

El mercado laboral peruano presenta una debilidad estructural que afecta con mayor intensidad a los jóvenes. Aunque el desempleo nacional puede parecer relativamente bajo, el problema principal se encuentra en la calidad del empleo: alta informalidad, subempleo, baja protección laboral y dificultad para acceder a una primera experiencia formal. Según el INEI¹, en el periodo abril 2024-marzo 2025, el 70,7% de la población ocupada del país tenía empleo informal, es decir, sin una relación laboral plenamente sujeta a la legislación nacional, sin cobertura de protección social y sin prestaciones asociadas al empleo.

Figura 1

Tasa empleo informal y formal, Abril 2024 - Marzo 2025

Condición de empleo	Periodo		Variación (Puntos porcentuales)
	Abril 2023 - Marzo 2024	Abril 2024 - Marzo 2025	
Total	100,0	100,0	
Informal	71,2	70,7	- 0,5
Formal	28,8	29,3	0,5

Esta situación se agrava en el caso de los jóvenes. El INEI² reportó que la tasa de desempleo de jóvenes de 14 a 24 años fue superior a la de otros grupos etarios, evidenciando que la transición hacia el mercado laboral es más difícil para quienes recién inician su vida productiva.

¹ [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe tecnico empleonacional 1.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe_tecnico_empleonacional_1.pdf)

² <https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/01-informe-tecnico-empleo-nacional.pdf>

Figura 2
Tasa de desempleo, según sexo y grupo de edad, 2024 y 2025

Sexo / Grupo de edad	Años		Variación (Puntos porcentuales)	
	2024	2025		
Total	5,6	4,9	-0,7	***
Sexo				
Hombre	4,7	4,2	-0,5	***
Mujer	6,6	5,7	-0,9	***
Grupo de edad				
De 14 a 24 años	11,5	10,7	-0,8	*
De 25 a 44 años	5,2	4,4	-0,8	***
De 45 y más años	3,6	3,3	-0,3	**

Además, la OIT ha advertido que en América Latina y el Caribe los jóvenes enfrentan tasas de desocupación tres veces superiores a las de los adultos y que la informalidad afecta al 84,9% de los jóvenes entre 14 y 24 años quienes trabajan, lo que limita su acceso a empleos de calidad.

Figura 3
Tasa de empleo informal y formal, según sexo y grupo de edad, 2024 y 2025

Sexo / Grupo de edad	Informal		Formal	
	2024	2025	2024	2025
Total	70,9	70,2	29,1	29,8
Sexo				
Hombre	69,1	68,2	30,9	31,8
Mujer	73,3	72,7	26,7	27,3
Grupo de edad				
De 14 a 24 años	85,6	84,9	14,4	15,1
De 25 a 44 años	66,5	65,3	33,5	34,7
De 45 y más años	71,0	70,8	29,0	29,2

En el caso peruano, esta precariedad se expresa no solo en desempleo, sino también en subempleo profesional e inadecuación ocupacional. Es decir, jóvenes que logran culminar estudios superiores terminan desempeñándose en actividades que no corresponden a su formación, con ingresos bajos, jornadas inestables o labores que no aprovechan sus capacidades. El problema no es únicamente que falte empleo, sino que el empleo disponible no siempre permite usar adecuadamente el capital humano formado por las familias, universidades, institutos y el propio Estado.



Asimismo, la baja transición hacia la educación superior revela que el país ya enfrenta un filtro severo antes del ingreso al mercado laboral profesional. La Secretaría Nacional de la Juventud, con base en información de la ENAHO-INEI³, informó que en 2022 solo el 30,9% de jóvenes peruanos transitó satisfactoriamente a la educación superior, lo que significa que una gran parte de la juventud queda fuera de trayectorias formativas que podrían mejorar su empleabilidad.

Por ello, la presente iniciativa legislativa propone intervenir en una etapa crítica: el tránsito entre la culminación de estudios superiores y el acceso al primer empleo formal. La finalidad es romper el círculo vicioso por el cual se exige experiencia laboral previa a quienes precisamente no han tenido una primera oportunidad para obtenerla.

Barreras de acceso al primer empleo

Uno de los principales problemas del mercado laboral peruano es la dificultad que enfrentan los jóvenes egresados para acceder a su primer empleo formal. Esta situación no responde únicamente a la falta de vacantes, sino a la existencia de barreras estructurales que limitan la inserción laboral de quienes recién culminan su formación académica.

Entre estas barreras, la más relevante es la exigencia de experiencia laboral previa. En la práctica, una gran parte de las ofertas laborales en el país requiere experiencia mínima, incluso para puestos de nivel inicial, lo cual excluye automáticamente a los egresados recientes. Esta situación genera un círculo vicioso: los jóvenes no acceden a empleo porque no tienen experiencia, y no pueden adquirir experiencia porque no logran acceder a un empleo.

Este problema ha sido identificado también a nivel internacional. La Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁴ señala que uno de los principales obstáculos para la inserción laboral juvenil es la falta de experiencia previa y la limitada transición entre el sistema educativo y el mercado laboral, lo que se traduce en mayores tasas de desempleo, informalidad y subempleo en este grupo etario.

Asimismo, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ha reconocido que los jóvenes enfrentan mayores dificultades para acceder a empleos formales debido a la falta de experiencia, la baja productividad inicial percibida por los empleadores y la limitada vinculación entre la formación académica y las necesidades del mercado laboral.

A ello se suma la escasa existencia de programas públicos estructurados que faciliten el tránsito al primer empleo. Si bien existen iniciativas focalizadas o temporales, no se

³ <https://juventud.gob.pe/2024/01/dia-internacional-de-la-educacion-solo-el-30-9-de-jovenes-peruanos-logro-transitar-a-la-educacion-superior/>

⁴ <https://www.ilo.org/es/resource/news/jovenes-entre-informalidad-y-falta-de-oportunidades>



cuenta con un sistema integral que garantice una primera experiencia laboral formal para egresados de educación superior a nivel nacional.

El problema no es únicamente la falta de empleo, sino la ausencia de mecanismos efectivos de inserción laboral para jóvenes calificados. Esto genera una brecha entre el sistema educativo y el mercado de trabajo, que termina trasladando el costo de la transición al propio joven, quien debe asumir empleos informales, de baja calidad o no relacionados con su formación.

Problema de inserción laboral de egresados

La transición entre la culminación de la educación superior y el acceso al mercado laboral constituye uno de los principales puntos críticos del sistema educativo peruano. A pesar del incremento en la cobertura de universidades e institutos en las últimas décadas, ello no se ha traducido en una inserción laboral oportuna y de calidad para los egresados.

En el Perú, una proporción significativa de jóvenes egresados enfrenta dificultades para acceder a un empleo formal en un periodo razonable de tiempo, viéndose obligados a aceptar trabajos informales, temporales o no relacionados con su formación. Esta situación evidencia una débil articulación entre el sistema educativo y las demandas reales del mercado laboral.

Diversos estudios del Ministerio de Educación han señalado que existe una brecha entre las competencias adquiridas en la educación superior y las habilidades requeridas por los empleadores, lo cual limita la empleabilidad de los egresados. Asimismo, el Observatorio de Educación y Empleo del MINEDU advierte que no todos los programas formativos garantizan una adecuada inserción laboral, existiendo diferencias significativas según carrera, institución y territorio.

Por otro lado, el tiempo de inserción laboral posterior al egreso suele extenderse más de lo esperado, especialmente en carreras con menor demanda o en regiones fuera de Lima. Durante este periodo, los egresados no solo pierden oportunidades de desarrollo profesional, sino que también enfrentan deterioro de habilidades y desmotivación, lo que afecta su trayectoria laboral futura.

La falta de mecanismos institucionalizados que faciliten la inserción laboral inmediata agrava este problema. A diferencia de otros países donde existen programas de transición estructurados entre educación y empleo, en el Perú dicha transición depende en gran medida de redes personales, prácticas informales o experiencias laborales precarias.

El sistema actual traslada al egresado la responsabilidad de insertarse en el mercado laboral sin brindarle herramientas suficientes para hacerlo, generando desigualdades de



acceso según condición socioeconómica, ubicación geográfica y tipo de institución educativa.

Inadecuación ocupacional y subempleo profesional

Uno de los problemas más graves del mercado laboral peruano es la inadecuación ocupacional, también conocida como subempleo profesional, que ocurre cuando una persona con educación superior se desempeña en un puesto que no requiere su nivel de formación o que no guarda relación con su carrera.

En el Perú, este fenómeno afecta a una proporción significativa de jóvenes egresados, quienes, ante la dificultad de acceder a un empleo formal en su campo profesional, optan por empleos de baja calificación, informales o ajenos a su especialidad. Esta situación no solo reduce sus ingresos y limita su desarrollo profesional, sino que también representa una pérdida de eficiencia para la economía en su conjunto.

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) ha identificado la existencia de subempleo por ingresos y por horas en el país, lo cual refleja que una parte importante de la población ocupada no se encuentra adecuadamente empleada en relación con sus capacidades o necesidades.

Asimismo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) advierte que en América Latina una proporción considerable de jóvenes con educación superior enfrenta sobrecalificación, es decir, trabaja en ocupaciones que no requieren su nivel educativo, lo que impacta negativamente en la productividad y en la calidad del empleo.

Si bien no existe un único indicador oficial que cuantifique de manera exacta la inadecuación ocupacional en el Perú bajo un porcentaje único consolidado, diversas aproximaciones coinciden en que se trata de un problema extendido. Por ello, más que centrar el análisis en una cifra aislada, resulta relevante reconocer que una parte importante del capital humano formado en el país no está siendo aprovechado de manera eficiente.

Este fenómeno implica que el Estado, las familias y los propios estudiantes invierten recursos en la formación de profesionales que posteriormente no logran insertarse en actividades acordes a su preparación, generándose una pérdida de productividad, menores ingresos fiscales y un desaprovechamiento del potencial de crecimiento económico.

Por ello, la presente propuesta legislativa busca intervenir directamente en esta problemática, generando una primera experiencia laboral alineada con la formación profesional del egresado, de modo que se reduzca la probabilidad de caer en subempleo profesional y se fortalezca la trayectoria laboral desde el inicio.



Jóvenes "NINI" (ni trabajan ni estudian ni reciben formación)

Un indicador clave que evidencia la gravedad de la problemática juvenil en el Perú es la proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan, conocidos como "NINI". Este grupo representa un segmento de la población que se encuentra completamente desconectado del sistema educativo y del mercado laboral, lo que incrementa su vulnerabilidad económica y social.

De acuerdo con el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)⁵, en el año 2024 el 23,6% de los jóvenes peruanos se encontraba en condición de NINI, lo que equivale a casi uno de cada cuatro jóvenes a nivel nacional.

Este dato refleja una situación preocupante, ya que implica la existencia de un número significativo de jóvenes que no están acumulando capital humano ni generando ingresos, lo que afecta sus oportunidades futuras de inserción laboral y desarrollo personal.

Asimismo, diversos estudios han señalado que esta condición no se distribuye de manera uniforme. Las tasas de jóvenes NINI suelen ser más altas en mujeres, en zonas rurales y en regiones con menor dinamismo económico, lo que evidencia la existencia de brechas estructurales que agravan la exclusión social y laboral.

La persistencia de este fenómeno genera riesgos importantes, no solo a nivel individual, sino también a nivel social y económico. Una alta proporción de jóvenes desconectados del sistema productivo puede derivar en menores niveles de productividad, mayor informalidad, incremento de la pobreza y mayores riesgos de conflictividad social.

En ese sentido, la implementación de políticas públicas orientadas a facilitar la transición hacia el empleo formal, especialmente en la etapa posterior al egreso de la educación superior, resulta fundamental para reducir el número de jóvenes en condición de NINI y promover una inclusión laboral efectiva.

Brechas territoriales en el acceso al empleo y a servicios profesionales

El mercado laboral peruano presenta profundas desigualdades territoriales que afectan el acceso al empleo formal y la disponibilidad de profesionales en distintas regiones del país.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la informalidad laboral a nivel nacional se mantiene en niveles elevados, alcanzando aproximadamente el 70,7% de la población ocupada en 2025, lo que significa que cerca de 7 de cada 10 trabajadores no cuenta con empleo formal.

⁵ <https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/tq19>



Sin embargo, esta situación es aún más crítica fuera de Lima. En las zonas rurales, la informalidad laboral supera el 90% de la población ocupada, lo que evidencia una fuerte desigualdad en el acceso a empleo formal entre territorios⁶.

Asimismo, el propio INEI ha señalado que la informalidad es considerablemente mayor en el ámbito rural que en el urbano, lo que confirma la concentración de empleo de calidad en las principales ciudades del país⁷.

Esta desigualdad territorial también se refleja en la disponibilidad de profesionales en el territorio nacional. Diversos sectores del Estado, como el de salud, han tenido que implementar mecanismos específicos para cubrir la falta de profesionales en zonas alejadas, como el Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud (SERUMS), lo que evidencia una brecha estructural en la distribución del capital humano.

En consecuencia, el país enfrenta una doble problemática: por un lado, jóvenes egresados que no logran acceder a empleos acordes a su formación; y por otro, territorios donde el Estado no logra cubrir adecuadamente la demanda de profesionales. Esta desconexión entre oferta laboral y necesidad territorial justifica la implementación de mecanismos que permitan redistribuir el capital humano hacia zonas con menor acceso a servicios profesionales.

Costos económicos del desempleo juvenil y la mala asignación laboral

Más allá de los indicadores objetivos del mercado laboral, diversos estudios evidencian que los jóvenes peruanos enfrentan una creciente frustración respecto a sus oportunidades de inserción laboral, especialmente en relación con su primer empleo.

De acuerdo con el estudio "Juventud en Cifras. Panorama Nacional 2019–2024", elaborado por la Secretaría Nacional de la Juventud (SENAJU)⁸, una de las principales preocupaciones de los jóvenes en el país es la dificultad para acceder a empleo de calidad, especialmente en los primeros años posteriores a la culminación de sus estudios.

Asimismo, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ha identificado que los jóvenes presentan mayores niveles de rotación laboral, empleos de corta duración y dificultades para acceder a puestos formales, lo que impacta en su estabilidad y proyección profesional.

⁶ <https://larepublica.pe/economia/2025/05/16/areas-rurales-en-peru-registran-mas-empleo-pero-mayor-informalidad-que-en-zonas-urbanas-trabajo-informal-supera-el-90-segun-inei-atmp-1313264>

⁷ <https://www.infobae.com/peru/2026/04/01/inei-confirma-que-7-de-cada-10-trabajadores-en-peru-son-informales-pierden-acceso-a-cts-seguro-y-pension/>

⁸ <https://juventud.gob.pe/wp-content/uploads/2025/10/JUVENTUD-EN-CIFRAS-FINAL-dl-1.pdf>



A nivel internacional, la Organización Internacional del Trabajo ha señalado que los jóvenes enfrentan mayores niveles de incertidumbre laboral, precariedad y dificultades de transición al empleo, lo que afecta sus expectativas y confianza en el mercado laboral.

Esta percepción de falta de oportunidades no solo impacta en el bienestar individual, sino que también influye en decisiones clave como la continuidad de estudios, la migración interna o externa y la participación en el mercado laboral formal.

En ese sentido, la ausencia de mecanismos claros que faciliten el acceso al primer empleo genera una desconexión entre los jóvenes y el sistema productivo, debilitando la confianza en las instituciones y reduciendo las expectativas de desarrollo profesional.

Estado actual fáctico y jurídico

En el Perú, no existe actualmente un programa nacional permanente que garantice la transición efectiva de los egresados de educación superior hacia su primer empleo formal. Si bien el ordenamiento jurídico contempla normas orientadas a la promoción del empleo y la empleabilidad, estas no configuran un sistema integral que asegure una primera experiencia laboral vinculada a la formación profesional.

Desde el punto de vista fáctico, la inserción laboral de los jóvenes egresados depende en gran medida de factores individuales, redes personales o iniciativas privadas, lo que genera desigualdades en el acceso al empleo según el nivel socioeconómico, la ubicación geográfica y el tipo de institución educativa de procedencia. No existe un mecanismo estructurado que permita que todos los egresados tengan la oportunidad de acceder a una experiencia laboral inicial en condiciones formales y alineadas a su formación.

En el ámbito jurídico, el Estado ha desarrollado diversas herramientas orientadas a promover el empleo, tales como políticas de capacitación laboral, programas de inserción laboral temporal y mecanismos de incentivo a la contratación en el sector privado. Sin embargo, estas medidas presentan limitaciones importantes, ya que suelen ser de alcance reducido, de carácter temporal o no están diseñadas específicamente para garantizar una primera experiencia laboral profesional.

Asimismo, el ordenamiento jurídico peruano no contempla un esquema que articule de manera conjunta al Estado como generador de oportunidades laborales, a las entidades públicas como espacios de formación práctica profesional, y al sector privado como actor complementario en la generación y financiamiento de empleo juvenil.

Por otro lado, si bien existen antecedentes sectoriales que han permitido llevar profesionales a zonas alejadas —como mecanismos aplicados en determinados sectores del Estado—, estos no han sido extendidos ni adaptados a un enfoque general de inserción laboral para egresados de educación superior en diversas disciplinas.



En ese sentido, el marco actual evidencia un vacío en la política pública: no existe un instrumento normativo que articule la formación académica con el acceso al empleo mediante un programa nacional estructurado, con criterios de mérito, asignación territorial, remuneración, duración definida y reconocimiento formal de la experiencia laboral.

Por ello, resulta necesario implementar un mecanismo que no solo promueva la contratación, sino que garantice una primera experiencia laboral efectiva, contribuya al cierre de brechas territoriales y permita aprovechar de manera eficiente el capital humano formado en el país.

Propuesta normativa

La presente iniciativa legislativa propone la creación de un Programa Nacional de Primer Empleo para Jóvenes, "Mi Primera Chamba", orientado a garantizar el acceso a una primera experiencia laboral formal para egresados de educación superior universitaria y técnica, mediante un esquema estructurado, temporal y con alcance nacional.

A diferencia de los enfoques tradicionales centrados únicamente en incentivos a la contratación, la propuesta plantea un modelo integral que articula al Estado como generador de oportunidades laborales, a las entidades públicas como espacios de desarrollo profesional, y al sector privado como actor complementario en la inserción laboral juvenil.

El programa establece que los egresados accedan a una experiencia laboral con una duración definida de hasta doce (12) meses, periodo que responde a la necesidad de garantizar no solo una inserción inicial, sino una experiencia laboral suficiente que permita el desarrollo de competencias, la adquisición de experiencia verificable y la mejora de la empleabilidad futura.

Asimismo, se propone que la asignación de plazas se realice bajo criterios de mérito académico, priorizando a los egresados con mejor rendimiento, con la finalidad de asegurar transparencia en el acceso al programa y promover la excelencia en la formación profesional.

De igual manera, el programa incorpora un enfoque territorial, disponiendo que los beneficiarios presten servicios en distintas regiones del país, especialmente en aquellas con menor acceso a servicios profesionales, contribuyendo al cierre de brechas y fortaleciendo la presencia del Estado en el territorio nacional.

En cuanto a la naturaleza de la experiencia laboral, se plantea un esquema similar a modelos previamente aplicados en el sector público, en los cuales los profesionales prestan servicios por un periodo determinado en beneficio del Estado, recibiendo una



retribución económica y una certificación oficial de experiencia laboral, lo que facilita su posterior inserción en el mercado laboral.

Finalmente, la propuesta contempla la participación complementaria del sector privado, permitiendo que empresas puedan contribuir a la generación de plazas laborales o al financiamiento del programa mediante mecanismos que incentiven su participación, sin que ello desnaturalice el rol del Estado como principal garante del acceso al primer empleo.

Necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta

La creación del Programa Nacional de Primer Empleo para Jóvenes responde a una necesidad concreta del país: la ausencia de mecanismos efectivos que faciliten la transición entre la culminación de la educación superior y el acceso al empleo formal. Como se ha expuesto, los jóvenes egresados enfrentan barreras estructurales que limitan su inserción laboral, lo que genera subempleo, informalidad y pérdida de capital humano.

Necesidad

La intervención del Estado se justifica en la existencia de una falla de mercado. El sector privado, por sí solo, no logra absorber de manera eficiente a los egresados sin experiencia, debido a que prioriza trabajadores que ya cuenten con habilidades prácticas y trayectoria laboral. En consecuencia, se genera una exclusión sistemática de jóvenes profesionales que no logran acceder a su primer empleo.

Asimismo, el Estado enfrenta simultáneamente una necesidad insatisfecha de recursos humanos en diversas entidades públicas, especialmente en regiones con menor acceso a servicios profesionales. Esta doble problemática —egresados sin experiencia y entidades con déficit de personal calificado— evidencia la necesidad de una intervención que articule ambas dimensiones.

Viabilidad

La propuesta es viable tanto desde el punto de vista institucional como operativo. El Estado peruano cuenta con experiencia previa en la implementación de programas que requieren la prestación de servicios profesionales por periodos determinados, lo que demuestra la capacidad administrativa para gestionar esquemas similares a nivel nacional.

Además, el programa no requiere la creación de una nueva estructura estatal compleja, sino que puede implementarse a través de entidades ya existentes, utilizando capacidades instaladas en ministerios, gobiernos regionales y locales.



En términos financieros, la viabilidad se sustenta en la posibilidad de articular recursos públicos con mecanismos complementarios de participación privada, lo que permite distribuir la carga económica del programa y hacerlo sostenible en el tiempo. La inversión en este tipo de políticas no debe ser vista únicamente como gasto, sino como una medida que contribuye a mejorar la productividad, ampliar la base tributaria y reducir costos asociados a la informalidad y el desempleo juvenil.

Oportunidad

La propuesta resulta oportuna en el contexto actual del país, caracterizado por la necesidad de reactivación económica, fortalecimiento del empleo formal y reducción de brechas territoriales. La implementación de un programa de primer empleo permite dinamizar el mercado laboral, facilitar la inserción de jóvenes profesionales y mejorar la calidad del empleo en el mediano plazo.

Asimismo, el contexto político y social demanda respuestas concretas frente a la falta de oportunidades laborales para los jóvenes, especialmente en regiones donde el acceso al empleo formal es limitado. En ese sentido, la propuesta no solo responde a una necesidad económica, sino también a una demanda social legítima.

El programa se alinea con la necesidad de fortalecer la presencia del Estado en el territorio nacional, mediante la incorporación de profesionales en zonas donde existe déficit de servicios, contribuyendo así al desarrollo regional y a la mejora de la gestión pública.

Marco Normativo

La presente iniciativa legislativa se sustenta, en primer lugar, en la Constitución Política del Perú, que reconoce que el trabajo es un deber y un derecho, base del bienestar social y medio de realización de la persona. Asimismo, establece que el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, y que este debe promover condiciones para el progreso social y económico mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo.

En esa línea, la propuesta se encuentra vinculada con las competencias del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. La Ley N.º 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, regula sus áreas programáticas de acción y competencias en materia de trabajo y promoción del empleo, lo que justifica que dicho sector sea la entidad responsable de conducir, coordinar, supervisar y evaluar el Programa Nacional de Primer Empleo.

Asimismo, la Política Nacional de Juventud, aprobada mediante Decreto Supremo N.º 013-2019-MINEDU, constituye un marco relevante, pues orienta la intervención pública en materia de juventud y reconoce la necesidad de promover el desarrollo integral de las



personas jóvenes. Dicha política establece objetivos y lineamientos para enfrentar los problemas que afectan a la población joven, entre ellos el acceso al trabajo decente y de calidad.

El presente proyecto de ley no crea una obligación ajena al marco jurídico vigente, sino que desarrolla mandatos constitucionales y políticas públicas existentes, mediante un instrumento concreto orientado a facilitar la inserción laboral de los jóvenes egresados, fortalecer su empleabilidad y promover el aprovechamiento del capital humano en beneficio del desarrollo nacional.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no contraviene ni deroga normas vigentes del ordenamiento jurídico peruano, sino que se integra de manera coherente al marco existente en materia de promoción del empleo, desarrollo juvenil y fortalecimiento del capital humano.

En ese sentido, la propuesta desarrolla los mandatos constitucionales relacionados con la promoción del empleo y el rol del Estado en la generación de oportunidades laborales, sin alterar la estructura normativa vigente ni generar conflictos de competencias entre entidades públicas.

Asimismo, la implementación del Programa Nacional de Primer Empleo para Jóvenes se articula con las funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y con las competencias de las entidades públicas a nivel nacional, regional y local, las cuales actuarán como espacios de prestación de servicios profesionales, sin que ello implique la creación de nuevas obligaciones incompatibles con sus funciones institucionales.

Por otro lado, la propuesta no modifica los regímenes laborales existentes, sino que establece un mecanismo específico y temporal orientado a la inserción laboral inicial de egresados, manteniendo la autonomía de las entidades públicas y privadas en la contratación de personal bajo las normas vigentes.

En relación con la participación del sector privado, el proyecto no introduce cargas obligatorias, sino que establece mecanismos de participación complementaria, lo que garantiza que su intervención se realice bajo criterios de voluntariedad e incentivo, evitando distorsiones en el mercado laboral.

Por lo tanto la norma generará efectos positivos sobre el sistema jurídico y laboral, al incorporar un instrumento específico para la inserción laboral juvenil, sin generar duplicidades normativas ni interferencias con las disposiciones vigentes.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La implementación del Programa Nacional de Primer Empleo para Jóvenes implica una inversión pública orientada a financiar la inserción laboral temporal de egresados de educación superior. No obstante, dicho gasto se encuentra plenamente justificado en la medida en que genera beneficios económicos, sociales e institucionales que superan los costos de su ejecución.

Costos del programa y fuentes de financiamiento

El costo del programa está asociado principalmente al financiamiento de las retribuciones económicas de los beneficiarios, así como a los gastos administrativos necesarios para su gestión, supervisión y evaluación.

Sin embargo, este costo no recae en una única fuente, sino que se distribuye a través de un esquema de financiamiento mixto que permite su sostenibilidad. En ese sentido, el programa se financiaría mediante:

- Recursos asignados al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en su calidad de ente rector del programa, dentro del marco de sus competencias en materia de promoción del empleo.
- Presupuestos institucionales de las entidades públicas receptoras, las cuales podrán destinar recursos de sus programas presupuestales vinculados a la mejora de servicios públicos, fortalecimiento institucional o desarrollo de capacidades, en la medida que se beneficien directamente de la prestación de servicios de los jóvenes profesionales.
- Programas presupuestales existentes, orientados a empleo, capacitación laboral, desarrollo productivo o fortalecimiento de servicios públicos, permitiendo la articulación del programa con instrumentos ya vigentes, sin necesidad de crear estructuras presupuestarias paralelas.
- Participación del sector privado mediante mecanismos de compensación tributaria, que permitan a las empresas financiar total o parcialmente plazas del programa, imputando dichos montos contra sus obligaciones tributarias, en un esquema análogo a experiencias existentes de participación privada en políticas públicas.

Este enfoque permite que el financiamiento se distribuya entre distintos actores, reduciendo la presión fiscal y facilitando su implementación progresiva.



Beneficios económicos

Uno de los principales beneficios del programa es la mejora en la asignación del capital humano. La inserción laboral temprana de egresados permite reducir la probabilidad de subempleo profesional y facilita una transición más eficiente hacia empleos formales y productivos.

Asimismo, la incorporación de jóvenes al mercado laboral formal contribuye a ampliar la base tributaria. La formalización laboral implica el acceso a sistemas de seguridad social y el cumplimiento de obligaciones tributarias, lo que genera mayores ingresos fiscales en el mediano plazo.

Adicionalmente, la evidencia internacional señala que las dificultades de inserción laboral juvenil, la informalidad y la falta de empleo decente afectan las trayectorias futuras de los jóvenes, limitando su desarrollo productivo y reduciendo su potencial de ingresos a lo largo de su vida laboral⁹.

Beneficios sociales e institucionales

El programa contribuye a reducir la exclusión laboral juvenil, facilitando el acceso a oportunidades formales y mejorando las condiciones de vida de los beneficiarios.

Asimismo, fortalece la capacidad operativa del Estado, al permitir que las entidades públicas cuenten con recursos humanos calificados, especialmente en zonas con déficit de profesionales.

Balance costo–beneficio

El esquema de financiamiento mixto permite que el costo del programa sea distribuido y sostenible, mientras que los beneficios generados —en términos de mayor productividad, incremento de ingresos fiscales, reducción de la informalidad y fortalecimiento institucional— superan ampliamente la inversión inicial.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa se encuentra alineada con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, particularmente con aquellas orientadas a la promoción del empleo, el desarrollo del capital humano, la reducción de desigualdades y el fortalecimiento del Estado como generador de oportunidades.

En primer lugar, la propuesta se vincula directamente con la Política de Estado N.º 14: Acceso al empleo pleno, digno y productivo, la cual establece el compromiso del Estado

⁹ <https://www.ilo.org/publications/major-publications/global-employment-trends-youth-2024>



de promover la creación descentralizada de empleo, mejorar la calidad del trabajo y fomentar la empleabilidad mediante el desarrollo de competencias profesionales.

En ese marco, el programa "Mi Primera Chamba" contribuye de manera concreta a dicho objetivo, al facilitar la inserción laboral de egresados sin experiencia, promover el desarrollo de capacidades profesionales y generar oportunidades de empleo en distintas regiones del país.

Asimismo, la iniciativa se articula con la Política de Estado N.º 10: Reducción de la pobreza, en tanto promueve el acceso a oportunidades económicas mediante el empleo formal, considerado uno de los principales mecanismos para mejorar las condiciones de vida de la población.

De igual manera, se relaciona con la Política de Estado N.º 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, al buscar reducir las brechas de acceso al empleo que afectan principalmente a los jóvenes sin experiencia laboral, especialmente en contextos de vulnerabilidad.

Adicionalmente, la propuesta guarda coherencia con la Política de Estado N.º 18: Competitividad, productividad y formalización de la actividad económica, al contribuir a mejorar la calidad del empleo y la productividad mediante la adecuada incorporación de capital humano al mercado laboral.

Finalmente, la iniciativa se alinea con la Política de Estado N.º 24: Afirmación de un Estado eficiente y transparente, en la medida que fortalece la capacidad operativa del Estado mediante la incorporación de profesionales en entidades públicas, especialmente en zonas con déficit de recursos humanos.

Lima, 30 de abril del 2026