



CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

RECIBIDO

PROYECTO DE LEY N°
14829/2025-CR RU 2353889

23 JUNIO 2026 05:16 p. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: TAGUILAR

DAVID JIMÉNEZ HEREDIA

AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA
DEMOCRACIA

PROYECTO DE LEY QUE CREA EL MARCO DEL PILOTO DE EMPLEO Y RECONVERSIÓN LABORAL VERDE EN LA REGIÓN JUNÍN

El Grupo Parlamentario **FUERZA POPULAR**, a iniciativa del Congresista **DAVID JULIO JIMÉNEZ HEREDIA**, de conformidad con el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y los artículos 22° literal c), 37° literal b), 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el Proyecto de Ley siguiente:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE CREA EL MARCO DEL PILOTO DE EMPLEO Y RECONVERSIÓN LABORAL VERDE EN LA REGIÓN JUNÍN

Artículo 1. – Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer el marco legal del Piloto de Empleo y Reconversión Laboral Verde en la región Junín, orientado a mejorar la empleabilidad, promover la inserción laboral formal y facilitar la reconversión productiva mediante capacitación pertinente, certificación de competencias y articulación con la demanda ocupacional regional vinculada a actividades de sostenibilidad ambiental.

Artículo 2. – Ámbito de aplicación y población objetivo

- 2.1. El Piloto se implementa en el ámbito territorial de la región Junín.
- 2.2. Son población objetivo del Piloto:
 - a. Jóvenes en búsqueda de empleo o subempleados; y,
 - b. Personas en proceso de reconversión laboral, priorizando aquellas en situación de informalidad, desempleo o vulnerabilidad ocupacional, conforme a criterios técnicos que establezca el reglamento.

Artículo 3. – Naturaleza, conducción y articulación intergubernamental

- 3.1. El Piloto se implementa por el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en coordinación con los sectores competentes en formación, certificación, ambiente y producción, así como con el Gobierno Regional de Junín y los gobiernos locales, en el marco de sus competencias.
- 3.2. La presente ley no crea órganos ni unidades orgánicas nuevas. La organización operativa, instrumentos y mecanismos de coordinación se establecen por el reglamento.
- 3.3. El reglamento establece una mesa técnica de implementación del Piloto, precisando su conformación, roles, responsabilidades, mecanismos de coordinación y flujo anual de decisión para la determinación de especialidades ocupacionales, metas, cobertura territorial, rutas formativas e indicadores de desempeño, con participación del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Gobierno Regional de Junín,



los sectores competentes y, de corresponder, los gobiernos locales.

Artículo 4. – Insumo vinculante de priorización: demanda ocupacional regional

- 4.1. Para la focalización territorial, definición de perfiles ocupacionales y programación anual de la oferta formativa del Piloto, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo utiliza como insumo vinculante la última versión vigente de los estudios oficiales de demanda ocupacional aplicables a la región Junín.
- 4.2. El reglamento establece la forma en que dicho insumo se traduce en metas, cobertura, especialidades priorizadas y rutas formativas.
- 4.3. En caso no exista estudio oficial vigente, este se encuentre desactualizado o no contenga información suficiente para la programación anual del Piloto, el reglamento establece un mecanismo técnico de contingencia basado en información oficial disponible, registros administrativos, demanda laboral reportada por empleadores, proyectos de inversión pública o privada vinculados a actividades verdes y demás fuentes verificables, sin perjuicio de la actualización posterior del estudio correspondiente.

Artículo 5. – Criterios de focalización y selección de beneficiarios

- 5.1. La focalización del Piloto se realiza sobre la base de criterios objetivos y verificables vinculados a demanda ocupacional, brechas de formalidad, desempleo, subempleo, vulnerabilidad ocupacional, ruralidad, condiciones de acceso a servicios de formación y potencial de absorción laboral en actividades verdes.
- 5.2. El reglamento establece los criterios de priorización territorial y de selección de beneficiarios, así como los mecanismos de acreditación, registro, verificación y publicación de resultados agregados, garantizando transparencia, trazabilidad y prevención de discrecionalidad en el acceso al Piloto.

Artículo 6. – Componentes del Piloto

El Piloto comprende, como mínimo, los siguientes componentes:

- a. Capacitación técnica modular y certificable, orientada a la demanda ocupacional regional.
- b. Certificación de competencias laborales y/o acreditación de capacidades, conforme al marco vigente.
- c. Intermediación laboral y mecanismos de colocación formal.
- d. Articulación con inversiones y servicios públicos y privados vinculados a actividades verdes, a fin de favorecer absorción de mano de obra calificada.
- e. Enfoque territorial y de inclusión, priorizando áreas rurales y población vulnerable, mediante medidas de acceso y permanencia tales como horarios flexibles, modalidades presenciales, semipresenciales o híbridas, convenios con centros de formación locales, mecanismos de apoyo a la movilidad, conectividad u otros instrumentos que reduzcan barreras de participación y deserción, conforme al reglamento y a la disponibilidad presupuestal.

**Artículo 7. – Definición operativa de “empleo verde” para efectos del Piloto**

Para efectos de la presente ley, se consideran ámbitos de empleo verde aquellos relacionados, entre otros, con: operación y mantenimiento de servicios de agua y saneamiento; gestión y mantenimiento de infraestructura ambiental; restauración y conservación de ecosistemas; manejo sostenible de recursos naturales; gestión de residuos; eficiencia energética e hídrica; y turismo sostenible. La delimitación técnica y actualización de ámbitos se desarrolla en el reglamento.

Artículo 8. – Incentivos a la contratación formal y aprendizaje laboral

- 8.1. El Poder Ejecutivo puede establecer, mediante el reglamento, incentivos temporales y focalizados a la contratación formal y al aprendizaje laboral de beneficiarios certificados por el Piloto, condicionados a metas de permanencia, formalidad y verificación.
- 8.2. Los incentivos, de corresponder, solo pueden aprobarse cuando cuenten con asignación presupuestal previa, se canalicen mediante los instrumentos del sistema nacional de presupuesto público que resulten aplicables y se sujeten a criterios de costo-efectividad, temporalidad, focalización, topes máximos, verificación de resultados y reglas fiscales vigentes.
- 8.3. La aprobación de incentivos no genera derecho automático ni permanente a favor de beneficiarios, empleadores o entidades participantes, y se encuentra condicionada al cumplimiento de metas de permanencia, formalidad, aprendizaje laboral, trazabilidad de la contratación y evaluación periódica de resultados.
- 8.4. La presente ley no crea beneficios tributarios.

Artículo 9. – Transparencia, seguimiento y evaluación

- 9.1. El Poder Ejecutivo implementa un sistema de seguimiento y evaluación del Piloto con indicadores mínimos de cobertura, culminación, certificación, inserción laboral formal, permanencia laboral, costo por beneficiario colocado formalmente, tasa de formalización y permanencia a los seis (6) y doce (12) meses posteriores a la colocación.
- 9.2. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo publica un reporte semestral de avances y remite un informe anual al Congreso de la República, conteniendo resultados, brechas, medidas correctivas y recomendaciones para su continuidad o escalamiento.
- 9.3. La evaluación del Piloto incorpora, como mínimo, línea de base, identificación de cohorte de seguimiento o comparación, medición de resultados de inserción formal, permanencia laboral, pertinencia de la formación recibida, costo-efectividad y brechas de acceso por territorio, sexo, edad, ruralidad y condición de vulnerabilidad ocupacional.

Artículo 10. – Duración del Piloto y criterios de escalamiento

- 10.1. El Piloto tiene una duración de tres (3) años, contados desde la entrada en vigencia

del reglamento.

- 10.2.** Dentro de los ciento veinte (120) días calendario previos al vencimiento del Piloto, el Poder Ejecutivo presenta al Congreso de la República un informe de evaluación de resultados e impacto, con sustento en la metodología prevista en el artículo 8, y una propuesta de continuidad, modificación, cierre o escalamiento territorial, debidamente motivada en evidencia, indicadores, costo-efectividad, disponibilidad presupuestal y capacidad de absorción laboral.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA Y FINAL

ÚNICA. – Reglamentación y financiamiento

El Poder Ejecutivo aprueba el reglamento de la presente ley en un plazo máximo de noventa (90) días calendario contados desde su vigencia. La implementación del Piloto se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades competentes, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, conforme a las normas presupuestarias vigentes. La aprobación de incentivos, apoyos de acceso, medidas de movilidad, conectividad u otros instrumentos operativos se sujeta a la existencia de asignación presupuestal previa y a los instrumentos presupuestarios correspondientes.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

Única. – Implementación progresiva

La implementación del Piloto se realiza de manera progresiva, priorizando provincias, distritos y especialidades ocupacionales según la última evidencia disponible de demanda laboral, brechas de formalidad, desempleo, subempleo, ruralidad, vulnerabilidad ocupacional y capacidad de absorción laboral. Para dicho efecto, el reglamento establece fases de implementación, criterios de priorización territorial, mecanismos de acceso y permanencia de beneficiarios, y medidas específicas para reducir la deserción en zonas rurales o de difícil acceso.

Abril de 2026



Firmado digitalmente por:
VENTURA ANGEL Hector Jose
FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 22/06/2026 15:42:07-0500



Firmado digitalmente por:
JIMENEZ HEREDIA David
Julio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/04/2026 12:49:23-0500



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/06/2026 13:31:42-0500



Firmado digitalmente por:
REVILLA VILLANUEVA Cesar
Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/06/2026 10:23:39-0500

David Julio Jiménez Heredia
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA



Firmado digitalmente por:
HUAMAN CORONADO Raul FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/06/2026 15:48:21-0500



Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz Maria
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/06/2026 16:25:23-0500



Firmado digitalmente por:
CHACON TRUJILLO Nilza
Merly FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/06/2026 15:03:07-0500



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ASPECTOS GENERALES

La propuesta legislativa configura un marco de intervención de carácter programático orientado a la empleabilidad y a la inserción laboral formal mediante reconversión de capacidades hacia ocupaciones asociadas a la economía verde, con aplicación piloto en la región Junín. La racionalidad técnico-jurídica del proyecto se sostiene en un problema estructural de mercado de trabajo: alta informalidad regional, desajustes persistentes entre oferta de competencias y demanda efectiva, y baja capacidad de transición ocupacional hacia actividades emergentes vinculadas a sostenibilidad ambiental, lo que exige instrumentos de política pública que integren formación, certificación, intermediación laboral y mecanismos de colocación formal, sin sustituir la función administrativa del Poder Ejecutivo.

En el plano conceptual, el empleo verde constituye una categoría de política laboral que conecta trabajo decente con preservación y restauración del ambiente, y que demanda políticas activas de formación y reconversión para viabilizar el tránsito hacia una economía más sostenible. OIT/Cinterfor (s. f.) sistematiza esta noción señalando que la promoción de empleos verdes es parte del proceso de transformación productiva hacia economías sostenibles y requiere participación de actores laborales y empresariales, con especial énfasis en competencias y formación profesional¹. En la misma línea, Sierra Hernaiz (2023) enfatiza que la transición justa implica necesariamente políticas formativas y de empleabilidad para evitar que los cambios productivos generen nuevas desigualdades, lo cual refuerza la pertinencia de un piloto territorial que priorice población juvenil y trabajadores en reconversión².

En la dimensión económico-social, la informalidad laboral opera como un fenómeno que erosiona derechos laborales, limita productividad y debilita la eficacia de cualquier política de empleo si no se articula con rutas reales hacia formalidad. Arce Ortíz (2004) analiza la informalidad como fenómeno multifactorial con efectos de segmentación y exclusión de derechos sociales, lo que permite fundamentar que una intervención legislativa orientada a inserción formal debe diseñarse con herramientas que reduzcan fricciones de acceso a empleo decente, especialmente en territorios con estancamiento de formalización³. En Junín, informes periodísticos basados en evidencia de ENAHO han advertido niveles

¹ OIT/Cinterfor. (s. f.). Empleos verdes. <https://www.oitcinterfor.org/empleos-verdes>

² Sierra Hernaiz, E. (2023). El proceso de transición justa: Los empleos verdes como instrumentos para su implementación. Foro: Revista de Derecho, (40), 69–82. <https://doi.org/10.32719/26312484.2023.40.4>

³ Arce Ortíz, E. G. (2004). Informalidad y derecho. Derecho PUCP, (57), 303–328. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.200401.008>

elevados y persistentes de informalidad laboral regional, señalando un estancamiento en su reducción, lo que justifica focalización territorial y abordaje por demanda ocupacional (Instituto Peruano de Economía, 2019)⁴.

La viabilidad técnica del piloto requiere que la formación no sea genérica ni desconectada del mercado; debe responder a demanda ocupacional observada y traducirse en capacidades verificables. En ese punto, la certificación de competencias se configura como un mecanismo funcional para formalizar habilidades adquiridas por experiencia laboral y facilitar movilidad ocupacional, reduciendo asimetrías de información entre trabajador y empleador. Andina (2023) describe la certificación de competencias laborales como un proceso de evaluación que permite acreditar habilidades conforme a estándares previamente aprobados, lo que refuerza la lógica del proyecto al integrar capacitación modular con certificación y colocación formal, bajo criterios de verificación y trazabilidad⁵.

Finalmente, el enfoque “verde” se justifica por la existencia de una transición productiva que puede generar empleos de calidad si se diseñan políticas que alineen inversión, capacidades y mercado laboral. CEPAL (2023) sostienen que una transición verde y justa puede mejorar el modelo de desarrollo y generar empleos de calidad, lo que habilita la opción legislativa de establecer un marco piloto para Junín en actividades como agua y saneamiento, restauración ecosistémica, eficiencia de recursos y turismo sostenible⁶. Bajo ese marco, el proyecto se presenta como instrumento de direccionamiento legislativo que fija un diseño mínimo exigible (componentes, enfoque, seguimiento y evaluación) y deja la implementación concreta al Ejecutivo, evitando la creación legislativa de órganos o mecanismos administrativos que correspondan a la reserva de administración.

Cabe recalcar, que la presente iniciativa, nace como una iniciativa propia del despacho congresal, no habiendo sido solicitada o coordinada con ningún grupo de la sociedad civil o empresariado.

II. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

La problemática que motiva la intervención legislativa se configura como una brecha estructural de empleo formal y de movilidad ocupacional en la región Junín, particularmente intensa en población joven y en trabajadores atrapados en trayectorias de informalidad persistente. En términos empíricos, la informalidad regional se expresa en volúmenes

⁴ Instituto Peruano de Economía. (2019, 14 de mayo). Reducción en la informalidad laboral se estanca en Junín. <https://ipe.org.pe/reduccion-en-la-informalidad-laboral-se-estanca-en-junin/>

⁵ Andina. (2023, 18 de febrero). MTPE invita a trabajadores a obtener certificado de competencias laborales. Agencia Peruana de Noticias Andina. <https://andina.pe/agencia/noticia-mtpe-invita-a-trabajadores-a-obtener-certificado-competencias-laborales-929744.aspx>

⁶ CEPAL, OCDE, CAF y Unión Europea. (2023). Perspectivas económicas de América Latina 2022: Hacia una transición verde y justa (LC/PUB.2022/14). Repositorio CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/48426>



elevados de trabajadores sin contrato, sin protección social efectiva y con baja estabilidad, lo que restringe la acumulación de capital humano, debilita la productividad y reduce la capacidad de los hogares para gestionar riesgos económicos. En Junín se ha reportado, con base en información estadística sectorial, un número significativo de trabajadores en informalidad y una concentración por provincias que evidencia un patrón territorialmente desigual de precariedad ocupacional (Quispe Huarhuachi, 2025)⁷. El problema, por tanto, no es únicamente la falta de empleo, sino la predominancia de empleo de baja calidad, con barreras de entrada a esquemas formales y limitada capacidad de transición hacia ocupaciones de mayor productividad.

A ello se suma un desajuste recurrente entre la oferta de habilidades y la demanda ocupacional efectiva. La región presenta demandas específicas por perfiles que no siempre encuentran correspondencia en la formación disponible, en la certificación de competencias y en los mecanismos de intermediación laboral. Este desajuste genera un círculo de ineficiencia: la formación se vuelve poco pertinente, la certificación no se orienta a perfiles con vacantes reales y la colocación formal se reduce, perpetuando subempleo e informalidad. Precisamente, los Estudios de Demanda Ocupacional (EDO) constituyen una herramienta técnica para objetivar qué ocupaciones y competencias serán requeridas en el territorio y, por ende, para evitar que la política de empleo se diseñe desde supuestos no verificables. En esa línea, el “Informe Ejecutivo” de la Demanda de ocupaciones en Junín 2026 evidencia que el mercado laboral regional tiene requerimientos concretos por ocupaciones y perfiles, lo cual refuerza que el problema central es la falta de engranaje entre diagnóstico de demanda, oferta formativa y mecanismos de inserción laboral formal (MTPE, 2025)⁸.

La situación se agrava por factores macro y estructurales que, aunque nacionales, impactan con mayor dureza en regiones con alta informalidad: baja productividad promedio, segmentación empresarial (predominio de unidades de menor escala), desigual acceso a

⁷ Quispe Huarhuachi, L. (2025, 3 de julio). Más de 247 mil trabajadores en Junín laboran en la informalidad. Diario Correo. <https://diariocorreo.pe/edicion/huancayo/mas-de-247-mil-trabajadores-en-junin-laboran-en-la-informalidad-noticia/>

⁸ MTPE. (2025, 17 de diciembre). Demanda de ocupaciones en Junín 2026: EDO al 2026 – Informe ejecutivo – Junín [Informe]. Plataforma del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/informes-publicaciones/7564575-demanda-de-ocupaciones-en-junin-2026>



servicios públicos y heterogeneidad territorial. Desde una perspectiva comparada y de diagnóstico institucional, se ha señalado que el Perú mantiene informalidad elevada y disparidades regionales como debilidades estructurales, afectando la calidad del empleo y el acceso a servicios, lo que condiciona la eficacia de cualquier intervención si no se orienta a resultados medibles en formalización y productividad (OECD, 2023)⁹. En el mismo sentido, estudios econométricos recientes basados en ENAHO confirman que la probabilidad de empleo informal se asocia significativamente con variables socioeconómicas como educación, pobreza y condiciones del mercado laboral, lo que evidencia que el problema no se resuelve con medidas aisladas, sino con paquetes coherentes de políticas activas que combinen formación pertinente, certificación, intermediación y colocación (Palomino Sayritupac, 2026)¹⁰.

Sobre esa base, el componente “verde” del piloto responde a un segundo núcleo del problema: la transición productiva y ambiental abre oportunidades ocupacionales, pero, sin instrumentos de reconversión laboral, dichas oportunidades no se convierten en empleo formal de calidad para la población local. Las actividades asociadas a sostenibilidad (agua y saneamiento, eficiencia de recursos, restauración de ecosistemas, turismo sostenible, gestión ambiental de servicios y cadenas productivas) requieren competencias específicas, estándares de desempeño y, en muchos casos, certificaciones o acreditaciones que hoy no se despliegan con suficiente escala en territorios como Junín. La discusión contemporánea sobre transición justa enfatiza que la creación de empleos sostenibles demanda coordinación y rutas explícitas para convertir la transformación productiva en trabajo decente, mediante procesos participativos y mecanismos que alineen sostenibilidad, productividad y empleo (OIT, 2025)¹¹. Sin ese alineamiento, el riesgo es doble: por un lado, los proyectos “verdes” no encuentran mano de obra local calificada y, por otro, la población local queda fuera de los beneficios de la transición, reproduciendo desigualdad territorial.

⁹ OECD. (2023). Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023. OECD Publishing.

<https://doi.org/10.1787/f67c8432-es>

¹⁰ Palomino Sayritupac, M. (2026). Determinantes socioeconómicos del empleo informal en el Perú: Un análisis para el período 2020-2022. Semestre Económico, 15(1). <https://doi.org/10.26867/se.2026.v15i1.198>

¹¹ OIT. (2025). El trabajo decente cultivando bosques verdes: Hoja de ruta para una transición justa en la cadena de valor de la castaña amazónica peruana con empleos productivos y sostenibilidad (ILO brief). <https://doi.org/10.54394/WUXD8487>



Un tercer componente problemático es la penalización económica que sufre la población joven por desajustes entre formación y exigencias del mercado, traducéndose en salarios bajos, empleos por debajo de calificación y alta rotación. Informes periodísticos basados en datos sectoriales y testimonios de especialistas han señalado que los jóvenes enfrentan menores remuneraciones cuando su formación no se corresponde con lo que demandan las empresas, fenómeno que se expresa en brechas de ingreso y en trayectorias laborales frágiles (La República, 2025)¹². En Junín, esta dinámica tiende a intensificarse por el peso relativo de micro y pequeñas unidades económicas y por la menor densidad de intermediación laboral especializada, lo que convierte a la inserción formal en un proceso costoso y de baja probabilidad para quienes no tienen credenciales verificables o experiencia reconocida.

Finalmente, existe un problema operativo de “señalización” y verificación de capacidades: una proporción relevante de trabajadores posee habilidades adquiridas por experiencia, pero carece de mecanismos formales para acreditarlas, lo que reduce su empleabilidad y eleva el costo de selección para los empleadores. La certificación de competencias laborales, entendida como reconocimiento formal y documentado de competencias demostradas conforme a estándares ocupacionales, se presenta como un instrumento funcional para reducir asimetrías de información y facilitar movilidad laboral (MTPE, 2025a)¹³. Cuando esta certificación se integra con oferta formativa modular y con intermediación/colocación, el sistema puede convertir experiencia y capacitación en credenciales utilizables por el mercado, desplazando progresivamente empleo informal hacia empleo formal, siempre que el diseño esté anclado a la demanda ocupacional y a metas verificables.

En consecuencia, la necesidad de intervención legislativa no se justifica por una carencia normativa abstracta, sino por una falla de articulación estructural: (i) informalidad persistente y territorialmente concentrada; (ii) desajuste entre demanda ocupacional y oferta

¹² La República. (2025, 27 de enero). Jóvenes en Perú enfrentan bajos salarios por desajuste entre su formación y las exigencias del mercado laboral, según expertos.

<https://larepublica.pe/economia/2025/01/27/jovenes-en-peru-enfrentan-bajos-salarios-por-desajuste-entre-su-formacion-y-las-exigencias-del-mercado-laboral-segun-expertos-mtpe-hnews-613332/>

¹³ MTPE. (2025a). Certificación de competencias laborales: ¿Qué es?

<https://mtpe.trabajo.gob.pe/certificatuscompetencias/que-es/>



de habilidades/certificaciones; (iii) debilidad de mecanismos de colocación formal y de tránsito ocupacional; y (iv) ausencia de un marco mínimo que obligue a que el piloto se diseñe con base en evidencia (demanda ocupacional), componentes completos (capacitación–certificación–intermediación–colocación) y seguimiento público de resultados. El proyecto de ley, por tanto, se orienta a corregir esa falla mediante un marco legal que, sin sustituir funciones del Ejecutivo, fija los elementos indispensables de diseño para que el piloto en Junín tenga trazabilidad, pertinencia y capacidad real de convertir transición “verde” en empleo formal.

III. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

La solución normativa propuesta consiste en establecer, mediante ley, un marco habilitante y exigible para la implementación de un Piloto de Empleo y Reconversión Laboral Verde en la región Junín, con arquitectura mínima y operativa, diseñado para corregir fallas estructurales de empleabilidad y formalización mediante un circuito integrado de capacitación pertinente, certificación de competencias, intermediación laboral y colocación formal, articulado a la demanda ocupacional regional y sin sustituir la función administrativa del Poder Ejecutivo.

En coherencia con la fórmula legal, el núcleo de la solución se expresa en tres ejes funcionales que se activan de manera concatenada. Primero, se define el objeto del Piloto como una intervención orientada a empleabilidad, inserción formal y reconversión productiva, lo que delimita su finalidad pública y evita su desnaturalización como programa genérico de capacitación sin salida laboral. Segundo, se acota territorialmente a Junín y se focaliza población objetivo (jóvenes y personas en reconversión), habilitando una intervención diferenciada por brechas de formalidad y vulnerabilidad ocupacional, con criterios técnicos que serán precisados reglamentariamente. Tercero, se asegura que la intervención no se reduzca a formación aislada, sino que integre componentes completos, de carácter mínimo y obligatorio, que permitan trazabilidad y resultados.

La solución se estructura bajo un diseño de competencia respetuoso de la separación de funciones: la ley define el marco, fija obligaciones mínimas de diseño y transparencia, y encarga la implementación al Poder Ejecutivo a través del sector competente (MTPE), precisando coordinación intersectorial e intergubernamental sin crear órganos nuevos ni



modificar estructuras administrativas. Este diseño reduce el riesgo de invasión de la potestad de autoorganización del Ejecutivo y, al mismo tiempo, evita que la iniciativa sea meramente declarativa o inejecutable, al fijar contenidos mínimos que el reglamento debe operacionalizar.

El componente técnico más determinante para la eficacia de la solución es la incorporación de un “insumo vinculante” de priorización: los estudios oficiales de demanda ocupacional aplicables a Junín. Con ello, la ley obliga a que la focalización territorial, la definición de perfiles ocupacionales y la programación anual de la oferta formativa respondan a evidencia del mercado de trabajo y no a criterios discrecionales. En términos de política pública, esta regla reduce el riesgo de desalineación entre capacitación y vacantes reales, y permite que metas, cobertura, especialidades y rutas formativas se definan de manera verificable.

A nivel operativo, la solución integra cinco componentes mínimos: capacitación modular certificable, certificación/acreditación de competencias, intermediación laboral y colocación formal, articulación con inversiones y servicios públicos y privados “verdes”, y enfoque territorial e inclusivo. Esta estructura evita el principal defecto de políticas de empleo de baja eficacia: capacitar sin certificación y sin canal de inserción formal. La articulación con inversiones y servicios vinculados a actividades verdes introduce un criterio de absorción laboral: el piloto no solo forma, sino que se conecta con fuentes reales de demanda (obras, servicios, proyectos y cadenas productivas sostenibles) a fin de incrementar probabilidades de contratación y permanencia.

En cuanto a la definición operativa de “empleo verde”, la solución adopta una técnica de categorías abiertas, enumerando ámbitos típicos (agua y saneamiento, infraestructura ambiental, restauración, manejo sostenible, residuos, eficiencia energética e hídrica, turismo sostenible), pero reservando al reglamento la delimitación técnica y su actualización. Con ello, la ley preserva estabilidad normativa y, simultáneamente, permite adaptabilidad técnica a la evolución del mercado laboral y de proyectos en ejecución, evitando rigidez legislativa o desactualización.

Respecto de incentivos a la contratación formal y aprendizaje laboral, la solución diseña una habilitación condicionada: el Ejecutivo puede establecer incentivos temporales y



focalizados, sujetos a metas de permanencia, formalidad y verificación, y sometidos a criterios de costo-efectividad, topes, disponibilidad presupuestal y reglas fiscales. Esta técnica normativa es idónea para evitar la creación legislativa de beneficios económicos automáticos sin evaluación, y permite introducir incentivos solo si cumplen estándares de eficiencia y control, sin configurar beneficios tributarios por mandato legal.

Finalmente, la solución incorpora mecanismos de transparencia, seguimiento y evaluación, con indicadores mínimos y reportes semestrales e informe anual al Congreso, y define duración del piloto (tres años) con evaluación previa al vencimiento y propuesta de continuidad o escalamiento basada en evidencia. Estos elementos convierten el piloto en una intervención evaluable y corregible, reduciendo el riesgo de permanencia inercial sin resultados. La disposición de financiamiento asegura sostenibilidad normativa al sujetar la implementación a presupuestos institucionales, sin demanda adicional al Tesoro Público, y la disposición transitoria permite implementación progresiva conforme a evidencia territorial y de demanda laboral.

IV. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

- **La Creación de un régimen legal especial, temporal y territorial (piloto Junín) dentro del ordenamiento**

La vigencia incorpora al acervo normativo una ley especial que establece un marco jurídico propio para una intervención pública en empleo y reconversión laboral en Junín, con duración definida y ámbito territorial delimitado. Este efecto es relevante porque introduce una regla de especialidad: para actuaciones vinculadas al Piloto (diseño anual, focalización, componentes, seguimiento), las disposiciones reglamentarias y administrativas que lo desarrollen deben interpretarse y aplicarse conforme a este marco legal específico, y no como simples acciones discrecionales de gestión. En términos de técnica normativa, la ley crea un “régimen” (objeto, población objetivo, componentes mínimos, reglas de implementación) que pasa a integrar el cuerpo de leyes especiales aplicables a políticas activas de empleo, con un alcance definido y susceptible de control de legalidad por coherencia con su contenido.

- **Elevación a rango legal de un estándar mínimo obligatorio de diseño de política activa de empleo (no reducible por reglamento)**



Con la vigencia, el ordenamiento incorpora un “mínimo legal” de diseño programático: el Piloto debe contener capacitación modular certificable, certificación de competencias, intermediación y colocación formal, articulación con inversiones/servicios vinculados a actividades verdes y enfoque territorial e inclusivo. Este es un efecto normativamente fuerte porque limita la potestad reglamentaria: el Ejecutivo puede detallar, instrumentar y organizar, pero no puede vaciar el contenido esencial ni reemplazarlo por un programa meramente formativo sin certificación o sin colocación formal. En la práctica normativa, esto convierte a los artículos de componentes en una cláusula de inderogabilidad material por vía sublegal: si el reglamento omitiera o desnaturalizara alguno de esos elementos, se configuraría contradicción directa con la ley, habilitando control político y eventualmente control de legalidad por infracción normativa.

- **Incorporación de una regla legal de decisión basada en evidencia: “insumo vinculante” de demanda ocupacional**

El efecto más singular del proyecto, en términos de acervo normativo, es que positiviza una técnica de vinculación de la discrecionalidad: obliga a que la focalización territorial, la definición de perfiles y la programación anual de la oferta formativa se construyan usando como insumo vinculante los estudios oficiales de demanda ocupacional aplicables a Junín. Esto genera un parámetro jurídico verificable para evaluar la regularidad del diseño anual del Piloto: ya no basta con “capacitar”, sino que debe demostrarse que la oferta formativa y los perfiles priorizados guardan correspondencia con evidencia de demanda, y que dicha evidencia se traduce en metas, cobertura y especialidades. Normativamente, ello reduce el espacio de arbitrariedad, fortalece la racionalidad de la intervención y crea una base objetiva para la fiscalización parlamentaria y el control interno, porque la omisión del insumo o su uso meramente formal contravendría un mandato legal expreso.

- **Positivización de obligaciones de transparencia, seguimiento y rendición de cuentas con indicadores mínimos**

La vigencia añade al ordenamiento deberes legales concretos de reporte y transparencia: (i) implementación de un sistema de seguimiento con indicadores mínimos (cobertura, culminación, certificación, inserción formal, permanencia y costo por colocado formal), (ii) publicación semestral de avances, y (iii) remisión anual de informe al Congreso con resultados, brechas y recomendaciones. Este efecto es significativo porque transforma el



seguimiento en obligación jurídica, no en buena práctica opcional. Además, al imponer indicadores mínimos, la ley fija el “lenguaje de control” del Piloto: cualquier evaluación y rendición de cuentas debe expresarse, al menos, en esas métricas, lo que mejora comparabilidad, reduce opacidad y refuerza la trazabilidad normativa del desempeño del programa dentro del sistema jurídico.

V. MARCO LEGAL

1. Constitución Política del Perú.
2. Ley N° 28518, Ley sobre Modalidades Formativas Laborales.
3. Decreto Supremo N° 004-2023-TR, que aprueba la Estrategia Nacional para Promoverla Certificación de Competencias Laborales al 2025.
4. Decreto Supremo N° 013-2021-TR, que aprueba la Política Nacional de Empleo Decente.

VI. ANTECEDENTES NORMATIVOS

En el presente periodo legislativo se identifican **veintiocho (28) iniciativas** que, aunque no persiguen un objetivo idéntico, **convergen en la protección, recuperación, remediación o fortalecimiento de la gestión ambiental e hídrica de cuencas** en ámbitos territoriales determinados del país. Del total, **doce (12)** registran condición de **publicadas en el Diario Oficial El Peruano**; **seis (6)** cuentan con **dictamen**; y **diez (10)** se encuentran **en comisión** para estudio y evaluación. Asimismo, **seis (6)** de las iniciativas publicadas corresponden a **Tumbes, Loreto y Lima**, mientras que **Junín** aparece con **una (1)** iniciativa ubicada en **Orden del Día del Pleno**.

N°	Proyecto de Ley	Fecha de presentación	Título del proyecto de ley	Estado	Autor
1	1058/2021-CR	06/01/2022	Ley que promueve la contratación y capacitación laboral de jóvenes entre 18 y 25 años, así como la reinserción de adultos entre 55 y 65 años en el mercado laboral formal	En dictamen acumulado (CTSS) / con texto sustitutorio	Actualización
2	1436/2021-CR	11/03/2022	Ley que promueve la contratación de estudiantes, egresados, técnicos y titulados de carreras técnicas o universitarias en situación de pobreza o pobreza extrema	En dictamen acumulado (CTSS) / con texto sustitutorio	Digna Calle Lobatón



3	3858/202 2-CR	28/12/2022	Ley que crea el subprograma “Chambita Joven” para la atención de jóvenes “ninis” (empleabilidad juvenil)	Predictamen (CTSS) debatido/apro bado	Javier Rommel Padilla Romero
4	4231/202 2-CR	17/02/2023	Ley que optimiza las condiciones de los programas de aprendizaje de formación dual	En estudio (comisiones Educación y Trabajo)	Sigrid Bazán Narro

VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Actores involucrados	Costos	Beneficios
JÓVENES Y RECONVENCIÓN LABORAL	Costos de acceso y permanencia: tiempo invertido en capacitación modular, evaluación/certificación y procesos de intermediación; costos de transporte, conectividad y materiales según modalidad; costo de oportunidad por sustituir ingresos inmediatos informales mientras se completa la ruta formativa. Costos no monetarios: exigencia de adaptación a estándares de desempeño y disciplina de formación; eventual frustración si hay desalineación entre expectativas y ritmo de colocación. No hay costo tributario ni carga económica creada por la ley.	Impacto económico monetario directo: mayor probabilidad de inserción laboral formal y mejora del ingreso esperado por aumento de productividad y correspondencia perfil–vacante; reducción del riesgo de desempleo recurrente al reconvertir hacia ocupaciones con demanda (especialmente “verdes”). Efectos monetarios indirectos: mayor estabilidad de ingresos, acceso progresivo a protección social asociada a la formalidad y reducción de vulnerabilidad financiera del hogar. Beneficios no monetarios: certificación verificable de competencias (mejor señalización ante empleadores), movilidad ocupacional, fortalecimiento de capacidades transferibles, mayor seguridad jurídica laboral y reducción de explotación/inseguridad propia de la informalidad.
ESTADO PERUANO	Costos de adecuación operativa y administrativa para implementar el Piloto: diseño de rutas formativas, coordinación intersectorial e intergubernamental, interoperabilidad mínima de información y fortalecimiento de procesos de certificación e intermediación. Costos monetarios potenciales si el Ejecutivo activa incentivos temporales (subsidios a aprendizaje/contratación) y si amplía cobertura de capacitación/certificación; dichos costos se sujetan a topes, costo-	Impacto económico (monetario) por mejora en eficiencia del gasto público si la capacitación se alinea a demanda real y se reduce “capacitación sin empleo”; potencial incremento de recaudación y contribuciones por mayor formalización y permanencia laboral de beneficiarios (efecto fiscal indirecto). Beneficios monetarios indirectos por reducción de costos futuros asociados a desempleo/informalidad (programas asistenciales, subempleo persistente).



	efectividad y disponibilidad presupuestal. Impacto presupuestal: no se crea gasto obligatorio nuevo por la ley; sin embargo, se genera necesidad de reasignación/priorización dentro de presupuestos institucionales para ejecución efectiva, con costos de oportunidad frente a otras intervenciones. Costos no monetarios: mayor carga de gestión, supervisión y evaluación; riesgo reputacional por incumplimiento de metas o baja colocación formal si el diseño anual no se alinea a demanda ocupacional.	Beneficios no monetarios: fortalecimiento de gobernanza de políticas activas de empleo (uso de evidencia como insumo vinculante), mejora de legitimidad institucional y trazabilidad por indicadores y reportes; aprendizaje institucional replicable a otras regiones.
EMPLEADORES Y SECTOR PRODUCTIVO	Costos de adecuación para absorber mano de obra certificada: ajustes de procesos de selección, capacitación en puesto, formalización de relaciones laborales y cumplimiento de obligaciones laborales; costos administrativos por verificación y reporte si se accede a incentivos. Costos monetarios potenciales: incremento de planilla formal versus informalidad; costos de inducción y supervisión. Impacto presupuestal público: no aplica; son costos privados, aunque pueden verse compensados por incentivos temporales si el Ejecutivo los implementa. Costos no monetarios: adaptación cultural a prácticas de formalización y a estándares de desempeño vinculados a ocupaciones verdes.	Impacto económico (monetario) por reducción de costos de búsqueda y selección al contar con perfiles formados/certificados alineados a demanda; mejora de productividad y calidad del servicio (O&M, turismo, restauración, etc.). Beneficios monetarios por menor rotación si el Piloto mejora empleabilidad y empareja mejor trabajador-puesto (mejor “matching”). Beneficios no monetarios: reducción de contingencias laborales por mayor claridad y formalidad; mejora reputacional y “licencia social” al operar con empleo formal y enfoque sostenible; mayor capacidad de cumplir estándares en contratos y servicios vinculados a sostenibilidad.
POBLACIÓN EN GENERAL	Costos transaccionales y de tiempo para acceder al Piloto: inscripción, asistencia a formación, evaluación para certificación y búsqueda activa con intermediación; costos de transporte/conectividad según territorio. Costos de oportunidad por horas dedicadas a capacitación frente a ingresos inmediatos en ocupaciones informales. Costos monetarios: en principio no obligatorios por la ley; pueden existir gastos menores asociados a movilidad o materiales según modalidad operativa. Impacto	Impacto económico (monetario) por incremento de ingresos esperados al acceder a empleo formal y al mejorar productividad individual; reducción del riesgo de desempleo recurrente por reconversión hacia ocupaciones con demanda. Beneficios monetarios indirectos: mayor estabilidad de ingresos y acceso a protección social (cuando se logra formalidad), con reducción de vulnerabilidad financiera del hogar. Beneficios no monetarios: mejora de empleabilidad, movilidad ocupacional, autoestima y seguridad



	presupuestal directo en hogares: no se crean tributos ni cargas nuevas; cualquier costo monetario relevante sería indirecto y dependería de decisiones administrativas posteriores.	jurídica laboral; fortalecimiento de capacidades transferibles (certificación) y mejor acceso a información de vacantes mediante intermediación. Beneficio social agregado: disminución de precariedad laboral y mayor cohesión social al reducir brechas juveniles y rurales.
--	---	--

VIII. VINCULACIÓN DE LA NORMA PROPUESTA CON LA AGENDA LEGISLATIVA 2024/2025 ¹⁴ Y EL ACUERDO NACIONAL ¹⁵

AGENDA LEGISLATIVA DEL CONGRESO 2024-2025	
Política 14 -	Acceso al empleo pleno, digno y productivo
Tema 64	Incorporación al mercado laboral
Política 18 -	Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica
Tema 71	Promoción y formalización de las MYPES y la mediana empresa
Política 19 -	Desarrollo sostenible y gestión ambiental
Tema 78	Sobre la extracción de recursos naturales, el uso de energías alternativas y el reciclaje
ACUERDO NACIONAL	
Política 14	Acceso al empleo pleno, digno y productivo
Política 18	Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica
Política 19	Desarrollo sostenible y gestión ambiental

¹⁴ Agenda Legislativa-del Congreso 2024-2025. <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/congreso-aprueba-agenda-legislativa-para-el-periodo-anual-de-sesiones> 2024/2025

¹⁵ Acuerdo Nacional tomado de <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado-politicas-de-estado-castellano/>