PROYECTO DE LEY N° ____-2026-CR

CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00113-2026-2031-CD
RU 13089-CD
01 SEPTIEMBRE 2026 04:28 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

LEY QUE PROMUEVE EL ACCESO AL PRIMER EMPLEO FORMAL DE LOS JÓVENES MENORES DE TREINTA AÑOS EGRESADOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA Y TECNOLÓGICA

I. FÓRMULA LEGAL

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente norma tiene por objeto eliminar la exigencia de experiencia laboral previa como barrera de acceso al primer empleo formal del joven egresado de la educación superior universitaria y de la educación superior tecnológica, mediante la reserva de plazas en el sector público y el establecimiento de incentivos no tributarios para el empleador del sector privado.

Artículo 2. Finalidad de la ley

La finalidad de la norma es garantizar el derecho al trabajo reconocido en el artículo 22 de la Constitución Política del Perú, reducir el desempleo y la informalidad del joven egresado y mejorar su transición de la educación superior al empleo formal.

Artículo 3. Ámbito de aplicación

3.1. El título II es de aplicación obligatoria a toda entidad comprendida en el artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en cualquier régimen laboral o de contratación de personal que aplique.

3.2. El título III es de aplicación al empleador del sector privado que solicita la certificación regulada en el artículo 14.

Artículo 4. Definiciones

Para la aplicación de la norma se entiende por:

a) **Joven egresado beneficiario**: la persona que cumple las siguientes condiciones:

   1) Haber culminado el plan de estudios de un programa de educación superior universitaria o de educación superior tecnológica, en una institución pública o privada licenciada por la autoridad competente.
   2) No haber cumplido treinta años de edad a la fecha de la postulación o de la contratación.
   3) No haber superado, a la fecha de la postulación, tres años calendario contados desde la fecha de egreso consignada en la constancia respectiva.

b) **Joven egresado beneficiario del grupo prioritario**: el joven egresado beneficiario que no ha cumplido veinticinco años de edad a la fecha de la postulación o de la contratación.

c) **Experiencia laboral previa**: la prestación de servicios remunerada en el campo profesional u ocupacional correspondiente a la formación del joven egresado beneficiario. No constituyen experiencia laboral previa la práctica preprofesional, la práctica profesional ni el empleo ajeno al campo de la formación.

d) **Empleador promotor del primer empleo**: el empleador del sector privado que obtiene y mantiene vigente la certificación regulada en el artículo 14.

e) **Plaza sin requisito de experiencia**: la plaza cuyo perfil de puesto no consigna experiencia laboral previa como requisito mínimo. El perfil conserva los requisitos de formación académica, colegiatura, habilitación profesional y competencia técnica que corresponden al puesto.

Artículo 5. Prohibición de menoscabo de derechos

La norma no autoriza la reducción, sustitución ni suspensión de los derechos, beneficios y condiciones laborales que corresponden al trabajador. El joven egresado beneficiario contratado en aplicación de la norma se sujeta al régimen laboral general o especial que corresponde al empleador, en igualdad de condiciones con el resto del personal.

TÍTULO II

RESERVA DE PLAZAS SIN REQUISITO DE EXPERIENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO

Artículo 6. Reserva mínima

6.1. La entidad pública garantiza que no menos del 15 % de las plazas que convoca anualmente en los siguientes supuestos sean plazas sin requisito de experiencia, destinadas al joven egresado beneficiario:

a) Plaza de nueva creación incorporada al Cuadro de Puestos de la Entidad o al instrumento que hace sus veces.

b) Plaza de naturaleza temporal.

6.2. El cómputo de la reserva se efectúa sobre el total anual de plazas convocadas en cada supuesto del párrafo 6.1, de manera independiente. La fracción se redondea a la unidad superior.

Artículo 7. Grupo prioritario

7.1. No menos de la mitad de las plazas reservadas conforme al artículo 6 se destina al joven egresado beneficiario del grupo prioritario.

7.2. La pertenencia al grupo prioritario constituye criterio de desempate a favor del postulante de menor edad.

7.3. Si no se presenta postulante del grupo prioritario que alcance el puntaje mínimo aprobatorio, la plaza se provee con cualquier otro joven egresado beneficiario.

Artículo 8. Preservación del concurso público de méritos

8.1. La reserva regulada en el artículo 6 no habilita la exoneración del concurso público de méritos ni la contratación directa.

8.2. La plaza reservada se provee mediante el procedimiento de selección ordinario, con la única particularidad de que el perfil de puesto no consigna experiencia laboral previa como requisito.

Artículo 9. Adecuación de los perfiles de puestos

9.1. La entidad pública adecúa su manual de perfiles de puestos, o el instrumento equivalente, en el plazo de doce meses contados desde la entrada en vigencia del reglamento, a fin de identificar los puestos en los que la experiencia laboral previa se suprime o se sustituye por equivalencia de formación académica.

9.2. La Autoridad Nacional del Servicio Civil brinda asistencia técnica a la entidad pública para la adecuación regulada en el párrafo 9.1, conforme a la metodología y a la tabla de equivalencias que establece el reglamento.

Artículo 10. Reconocimiento de la práctica preprofesional y profesional

10.1. En todo concurso público, la práctica preprofesional y la práctica profesional acreditadas se computan como experiencia laboral en los términos de la Ley 31396, Ley que reconoce las prácticas preprofesionales y profesionales como experiencia laboral y modifica el Decreto Legislativo 1401. La entidad pública no establece restricción adicional.

10.2. Es nulo el requisito de experiencia laboral previa consignado en el perfil de una plaza reservada conforme al artículo 6.

Artículo 11. Transparencia

11.1. La entidad pública publica, en el Portal de Transparencia Estándar y en el aplicativo que determina el reglamento, el número de plazas convocadas, el número de plazas reservadas y el número de jóvenes egresados beneficiarios incorporados en cada ejercicio, desagregado por grupo etario, sexo, tipo de institución de procedencia y departamento.

11.2. La Autoridad Nacional del Servicio Civil se encarga de realizar un informe consolidado de cumplimiento, desagregado por entidad, nivel de gobierno y departamento.

Artículo 12. Responsabilidad

El incumplimiento de las obligaciones del título II constituye falta disciplinaria del titular del órgano responsable de la gestión de recursos humanos de la entidad pública, conforme al régimen disciplinario aplicable.

Artículo 13. Neutralidad presupuestal

La aplicación del título II no autoriza la creación de nuevas plazas ni la ampliación del presupuesto institucional de la entidad pública. Se ejecuta con cargo a las plazas y al presupuesto institucional aprobado, mediante la modificación de los requisitos del perfil de puesto.

TÍTULO III

CERTIFICACIÓN E INCENTIVOS NO TRIBUTARIOS PARA EL EMPLEADOR DEL SECTOR PRIVADO

Artículo 14. Certificación de empleador promotor del primer empleo

14.1. Se crea la certificación de empleador promotor del primer empleo, que otorga el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo al empleador del sector privado que acredita que, durante el ejercicio anual precedente, no menos del 10 % de sus contrataciones a plazo indeterminado o a plazo fijo de duración no menor a un año correspondió a jóvenes egresados beneficiarios.

14.2. La certificación es de solicitud voluntaria, tiene vigencia de un año y es renovable. Se otorga mediante procedimiento de aprobación automática con fiscalización posterior, sobre la base de la información de la Planilla Electrónica.

14.3. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo mantiene un registro público, gratuito y de consulta en línea del empleador certificado.

Artículo 15. Cancelación de la certificación

15.1. La certificación se cancela si se acredita que el empleador cesó a un joven egresado beneficiario sin causa justificada, con el propósito de sustituirlo por una nueva contratación computable para la certificación.

15.2. El empleador cuya certificación se cancela no puede solicitar una nueva certificación durante los dos años siguientes.

Artículo 16. Factor de evaluación y criterio de desempate en la contratación pública

16.1. En los procedimientos de selección regulados por la Ley 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, la entidad contratante incorpora la certificación de empleador promotor del primer empleo como factor de evaluación, con un peso no mayor al 5 % del puntaje total.

16.2. La certificación de empleador promotor del primer empleo constituye criterio de desempate, con prelación inmediatamente posterior a los criterios de promoción de la micro y pequeña empresa y de las empresas que emplean personas con discapacidad.

16.3. El factor de evaluación regulado en el párrafo 16.1 no es aplicable a los procedimientos de selección cuyo valor estimado supera los umbrales de cobertura previstos en los tratados y compromisos internacionales en materia de contratación pública de los que el Perú es parte.

16.4. Para la aplicación del párrafo 16.1, el joven egresado beneficiario es aquel que ha culminado un programa de educación superior universitaria o de educación superior tecnológica en una institución licenciada por la autoridad competente, sin distinción del país en el que se ubica la institución ni de la nacionalidad del empleador.

Artículo 17. Incentivo en la fiscalización laboral

17.1. La condición de empleador promotor del primer empleo constituye circunstancia atenuante en la graduación de la sanción administrativa que impone la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, en el marco de los criterios de razonabilidad y proporcionalidad previstos en la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.

17.2. La atenuante regulada en el párrafo 17.1 no es aplicable a la infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, trabajo forzoso, trabajo infantil, discriminación, hostigamiento sexual y libertad sindical.

Artículo 18. Incentivo en la promoción comercial y la asistencia técnica

La entidad responsable de la promoción de las exportaciones, de la promoción del turismo y de los programas de asistencia técnica y desarrollo productivo incorpora la certificación de empleador promotor del primer empleo como criterio de priorización en el acceso a la misión comercial, la feria, la rueda de negocios y el programa de fortalecimiento empresarial, en igualdad de las demás condiciones.

Artículo 19. Incentivo en la promoción de la inversión privada

En el proceso de promoción de la inversión privada que se convoca con posterioridad a la entrada en vigencia de la norma, la entidad puede incorporar la certificación de empleador

promotor del primer empleo como factor de competencia o como compromiso contractual de generación de primer empleo, conforme a lo que establece el reglamento.

TÍTULO IV

INFORMACIÓN SOBRE EMPLEABILIDAD

Artículo 20. Reporte de empleabilidad

20.1. La universidad, el instituto de educación superior y la escuela de educación superior, públicos y privados, licenciados por la autoridad competente, reportan y publican anualmente los indicadores de inserción laboral de sus egresados, desagregados por programa de estudios, que comprenden la tasa de empleo formal y el ingreso promedio a los doce, veinticuatro y treinta y seis meses del egreso.

20.2. La Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria y el Ministerio de Educación, en el ámbito de sus competencias, integran la información regulada en el párrafo 20.1 con los registros administrativos de la Planilla Electrónica y la publican en un portal de acceso libre, conforme a la metodología que establece el reglamento.

20.3. El servicio de bolsa de trabajo y el servicio de seguimiento de egresados forman parte de las condiciones de calidad verificables en el procedimiento de licenciamiento y de renovación de licenciamiento.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, reglamenta la norma en el plazo de noventa días calendario contados desde su entrada en vigencia.

SEGUNDA. Adecuación del reglamento de la Ley 32069, Ley General de Contrataciones Públicas

El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas, adecúa el Reglamento de la Ley 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, a lo dispuesto en el artículo 16, en el plazo de noventa días calendario contados desde la entrada en vigencia de la norma. La adecuación comprende la regulación del factor de evaluación, su forma de acreditación mediante el registro público a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y la prelación del criterio de desempate.

TERCERA. Financiamiento.

La aplicación de la norma se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

CUARTA. Vigencia determinada y evaluación de impacto.

Los títulos II y III tienen una vigencia de cinco años contados desde la entrada en vigencia del reglamento. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en coordinación con la Autoridad Nacional del Servicio Civil y el Instituto Nacional de Estadística e Informática, realiza un informe de evaluación de resultados e impacto y lo remite al Congreso de la República antes del vencimiento del plazo.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. Implementación gradual

Durante los dos primeros años de vigencia del reglamento, el incumplimiento de las obligaciones del título II da lugar a acciones de asistencia técnica y a planes de adecuación, sin aplicación del artículo 12.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PEREZ QUISPE Jessica Sadith FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/08/2026 18:27:19-0500

JESSICA SADITH PEREZ QUISPE
Diputada de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PALOMINO CASAVILCA Catherin Norma FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/08/2026 08:14:24-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZUNINI YERREN Ernesto Alonzo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/08/2026 19:06:24-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FERNANDEZ GONZALEZ Svieta Valia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/08/2026 11:52:39-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZUNINI YERREN Ernesto Alonzo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/08/2026 19:06:33-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAHUAZA MITIVIRE Oswar Ebis FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/08/2026 23:18:38-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SULCA CASTILLO Pilar FIR 28303448 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/09/2026 10:44:27-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: POMA HUAMANI Haydee Celinda FIR 42984568 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/09/2026 11:59:20-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PEÑA CORDOVA Olver FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/09/2026 14:28:10-0500

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. LA EXPERIENCIA LABORAL COMO PROBLEMA PÚBLICO

En nuestro contexto, para acceder al mercado laboral, se requiere generalmente de experiencia previa, incluso para optar por un primer empleo. Pero, la situación se genera como un problema a partir que requerimos en la primera experiencia laboral, una experiencia previa. Lógicamente estamos ante una situación complicada ya que quien posee las habilidades técnicas o profesionales otorgadas en sus años de estudio no puede aplicarlas si no comienza con un primer empleo. Esta es la principal barreara que enfrentan jóvenes egresados de universidades e institutos públicos y privados.

De acuerdo con datos del INEI, en la Encuesta Permanente de Empleo Nacional se evidencia que en el primer trimestre de 2026 la tasa de desempleo de la población de 14 a 24 años alcanzó 9,6%, frente a 5,1% del promedio nacional, con 272 mil jóvenes desempleados. La PEA juvenil ascendió a 2' 831 300 personas. Esta es una brecha importante por superar.

Asimismo, cuando el joven consigue empleo, lo consigue en precariedad: entre abril de 2025 y marzo de 2026, el 84,8% de los trabajadores de 14 a 24 años se encontraba en empleo informal, frente a 69,8% del total de trabajadores. En Lima Metropolitana la brecha es más severa: el desempleo juvenil llega a 15,4%, más del triple del correspondiente a adultos (4,8%). (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2026a).

Además, podemos referirnos a algunas investigaciones llevadas a cabo acerca de la situación laboral de los jóvenes en el país. A modo de ejemplo, el informe técnico "Perú: Comportamiento de los indicadores del mercado laboral" publicado en febrero de 2026, resalta algunos aspectos importantes:

Estado del desempleo y mercado de trabajo en los jóvenes a escala nacional

- **Disparidad de desempleo según la edad:** En 2025, la tasa de desempleo a nivel nacional fue del 4.9%; no obstante, los jóvenes de entre 14 y 24 años se vieron más afectados por la situación: su tasa de desempleo alcanzó el 10.7%, cifra que es notablemente mayor al 4.4% del grupo comprendido entre los 25 y los 44 años, así como al 3.3% de los individuos de 45 años en adelante (INEI, 2026b, p. 33).

- **Impacto de la informalidad laboral:** El 70.2% de los trabajadores en el Perú continuaba en la informalidad en 2025. En el segmento de 14 a 24 años, la informalidad llegó a su nivel más alto con un 84.9%, mientras que en los trabajadores de 25 a 44 años fue del 65.3% (INEI, 2026b, p. 27).

- **Frecuencia del subempleo:** Según el INEI (2026b, p. 31), el 57% de los jóvenes ocupados (de entre 14 y 24 años) se hallaba en situación de subempleo por razones de ingresos o insuficiencia de horas, mientras que solo el 32.3% tenía acceso a un empleo apropiado.

El nivel educativo (técnico y universitario) en el mercado laboral

- **Tasa de desempleo y nivel educativo:** La tasa de desempleo nacional para la población con educación superior universitaria fue del 6.3% en 2025, superando al grupo de individuos con educación superior técnica (no universitaria), que fue del 5.1% (INEI, 2026b, p. 34).

- **Formalidad según nivel de instrucción:** El nivel educativo constituye un obstáculo crucial ante la informalidad. En 2025, el 62.1% de la población ocupada con educación universitaria tuvo acceso a un empleo formal, cifra que descendió al 44.6% en el caso

de los egresados de instituciones superiores no universitarias (técnicas) (INEI, 2026b, p. 27).

Otro estudio importante, que nos muestra algunos hallazgos importantes es el que pone énfasis en la situación laboral de Lima *"Situación Laboral y Aspiraciones de Jóvenes en Lima"* (Molina & Amaya, 2025)

Desempleo y mercado laboral juvenil

- **Vulnerabilidad y brecha de desempleo:** En 2025, la tasa de desempleo juvenil (18 a 25 años) alcanzó un preocupante 15.4% en 2025, una cifra que triplica la tasa observada en los adultos de 26 a 44 años (5.1%) (Molina & Amaya, 2025, p. 9). A nivel nacional, el desempleo en este mismo segmento etario se situó en 12.1% (Molina & Amaya, 2025, p. 9).
- **Caída del empleo ocupado juvenil:** Mientras el empleo general ha mostrado una tendencia creciente o estable tras la pandemia, la cantidad de jóvenes ocupados en la Lima Metropolitana ha tenido una caída sostenida, pasando de 811,900 en el 2023 a solo 732,100 en el 2025 (Molina & Amaya, 2025, pp. 8–9)
- **Prevalencia de la informalidad y brecha de ingresos:** A nivel nacional, la tasa de empleo informal de los jóvenes entre 18 y 25 años se mantiene en niveles críticos (74.9% en 2025) (Molina & Amaya, 2025, p. 9). Además, obtienen un ingreso promedio mensual de apenas S/ 1,135.00, mucho menor que el promedio de la población ocupada total (S/ 1,598.48) (Molina & Amaya, 2025, p. 10).
- **Población "Nini" y combinación de actividades:** El 15.6% de los jóvenes peruanos no estudia ni trabaja (Ninis); mientras que un 17.7% (más de 1.3 millones) tiene que asumir el reto de trabajar y estudiar al mismo tiempo (Molina & Amaya, 2025, p. 10).

La barrera de la experiencia y la brecha de capacitación

- **La paradoja del primer empleo:** El 68.3% de los empleadores y el 70.1% de los jóvenes de Lima coinciden en que es contradictorio o paradójico que se exija experiencia previa como requisito para acceder a un primer empleo (Molina & Amaya, 2025, p. 29).
- **La falta de experiencia como principal obstáculo:** El 47.7% de los empleadores considera que la falta de experiencia es la razón principal por la que los jóvenes tienen dificultades para acceder a un empleo formal con todos los beneficios de ley (Molina & Amaya, 2025, pp. 15, 17).
- **Percepción de calidad y beneficios:** Se presenta una marcada asimetría en la calidad percibida del empleo: el 75.6% de los jóvenes considera que las ofertas laborales vigentes ofrecen pocos beneficios y poca capacitación, percepción compartida únicamente por el 40.0% de las empresas empleadoras (Molina & Amaya, 2025, p. 20).
- **La capacitación como conector clave:** El 83.2% de los empleadores y el 90.1% de los jóvenes coinciden en que los cursos y capacitaciones facilitan y promueven el acceso al primer empleo (Molina & Amaya, 2025, p. 27).

Protección Social

- **Falta de protección en pensiones:** La precariedad del empleo juvenil se refleja de manera alarmante en el sistema previsional ya que el 80.5% de los jóvenes entre 18 y 25 años en el Perú no se encuentra afiliado a ningún sistema de pensiones (ONP o AFP) (Molina & Amaya, 2025, p. 13).

1-A. LA DELIMITACIÓN ETARIA: MENORES DE 30 AÑOS, CON ÉNFASIS EN UN GRUPO PRIORITARIO

a) La juventud como categoría normativa en el ordenamiento peruano

El ordenamiento nacional considera a la juventud como el grupo poblacional que está comprendido entre los 15 y los 29 años de edad, criterio recogido por el Consejo Nacional de la Juventud y aplicado por la Secretaría Nacional de la Juventud en el diseño de las políticas del sector (D.S. 013-2019-MINEDU. Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de la Juventud, Ley Nº 27802, Ley del Consejo Nacional de Juventud y sus modificatorias). La delimitación propuesta en el artículo 4 de la presente ley se ajusta, por tanto, al límite superior de la categoría legal de juventud vigente en el Perú, y no introduce una definición etaria nueva ni excepcional.

b) Normatividad internacional y juventudes

Jurisdicción	Instrumento normativo	Rango etario
Colombia	Art. 196 Ley 1955/2019 y Ley 2214/2022 — reserva del 10% en empleo público	18 a 28 años
Brasil	Art. 429 CLT, Ley 10.097/2000 y Decreto 11.479/2023 — cuota de aprendices	14 a 24 años
Unión Europea	Garantía Juvenil reforzada, adoptada por recomendación del Consejo de la Unión Europea del 30 de octubre de 2020	menores de 30 años
Perú (propuesta)	Presente proyecto	menores de 30 años, con grupo prioritario de menores de 25

La delimitación propuesta coincide con la de la Garantía Juvenil reforzada de la Unión Europea, que en octubre de 2020 amplió su grupo objetivo de los menores de 25 años a los menores de 30. La Comisión Europea sustentó esa ampliación en la constatación de que los jóvenes de 25 a 29 años enfrentan, en muchos casos, situaciones de desempleo y dificultades de acceso al mercado laboral comparables a las de los más jóvenes. El presente proyecto adopta el mismo criterio.

c) Incidencia en menores de 25 años resulta insuficiente

Inicialmente, se podría pensar que esta propuesta legislativa esté dirigida a población aún más joven. Pero es importante también considerar este grupo etario ya no de manera exclusiva, sino como un grupo de priorización en la atención de la norma.

Los estudiantes de pregrado en nuestro país cumplen con el programa universitario en cinco años o más. Si consideramos que un grupo importante de jóvenes no ingresa a la universidad apenas concluye su etapa escolar, estaríamos hablando de estudiantes que terminan la universidad a los 25 o 26 años. La Encuesta Nacional de Estudiantes de Educación Superior Universitaria 2019 registró que, entre los estudiantes de 26 años a más, a cerca del 60% le tomó más de tres años postular tras concluir la secundaria. Coherentemente, SUNEDU analiza las condiciones laborales de los egresados universitarios en el rango de 21 a 35 años.

De haberse fijado el corte en 25 años, la ventana de tres años posteriores al egreso prevista en el artículo 4, literal a), numeral 3) habría quedado reducida o anulada para buena parte de la población universitaria, y ello de manera desigual: el efecto habría recaído con mayor

intensidad sobre quienes tuvieron trayectorias educativas interrumpidas —estudiantes que trabajaron durante la carrera, estudiantes de universidades públicas con interrupciones de ciclo, estudiantes migrantes de regiones y mujeres con responsabilidades de cuidado—. La norma habría concentrado el beneficio en el segmento de egresados de mayor nivel socioeconómico, generando un efecto discriminatorio indirecto susceptible de cuestionamiento constitucional.

El corte en 30 años elimina ese riesgo y asegura que la ley alcance efectivamente tanto a los egresados de institutos de educación superior tecnológica, cuyos programas duran habitualmente tres años, como a los egresados universitarios.

d) El riesgo de la ampliación y el grupo prioritario

La ampliación del rango genera un riesgo propio que este proyecto reconoce y corrige expresamente.

Dado que la reserva se mantiene en el 15% de las plazas y que su provisión se efectúa por concurso público de méritos, la ampliación del universo de beneficiarios podría producir un efecto de desplazamiento interno: entre postulantes formalmente equiparables por carecer de experiencia laboral previa, los de mayor edad dentro del rango tienden a obtener mejores resultados en los procesos de selección, por acumulación de credenciales complementarias, formación adicional y desempeño en entrevistas. El beneficio se desplazaría así hacia el extremo superior del rango, dejando fuera precisamente al tramo con los peores indicadores.

Esta inquietud surge a partir de las cifras de desempleo en el rango de edad de 14 a 24 años, que alcanzó un 9,6% en el primer trimestre del año 2026, comparado con el 5,7% del grupo de entre 25 y 44 años; la informalidad llegó al 84,8% en comparación con el 69,8% del total de trabajadores; y únicamente el 21,3% de los individuos ocupados entre las edades de 14 y 24 años está inscrito en un sistema pensionario, mientras que para los que tienen entre 25 y 44 años este porcentaje es del 48,4%.La desventaja se concentra inequívocamente en el tramo inferior.
Por ello el artículo 7 establece que no menos de la mitad de las plazas reservadas se destina al beneficiario menor de 25 años y que la pertenencia a ese grupo opera como criterio de desempate. La ley amplía así su cobertura sin diluir su focalización.

e) Ventaja adicional del grupo para el seguimiento

El Instituto Nacional de Estadística e Informática publica sus indicadores del mercado laboral en el tramo de 14 a 24 años. La existencia del grupo prioritario permite que una parte de los resultados de la ley sea contrastable directamente contra la estadística oficial, sin procesamientos especiales, lo que facilita la evaluación de impacto prevista en la tercera disposición complementaria final. La obligación de reporte desagregado del artículo 11 tiene esa finalidad.

2. ANTECEDENTES

El presente proyecto tiene como antecedentes algunos proyectos de ley presentados en la legislatura anterior, así como una ley que determina una bonificación en el proceso de selección para jóvenes que referiremos a continuación:

- **PL N° 12518/2025-CR.** Proyecto de Ley del primer empleo juvenil con garantía estatal con incentivos tributarios a empresas que contraten jóvenes entre 18 y 25 años en su primer trabajo formal.
- **PL N° 10237/2024-CR.** Proyecto de Ley de cuota joven para promover la inserción laboral de jóvenes en entidades públicas y privadas.
- **PL N° 09347/2024-CR.** Proyecto de Ley que propone regular la cuota de empleo juvenil en las instituciones de la Administración pública, así como entidades privadas,

a favor de los egresados de las instituciones de educación superior universitario, no universitario, y Centros de Educación Técnico-Productiva (CETPRO), cuyos rangos de edad se hallen entre los 18 y 29 años.

- **PL N° 03302/2022-CR.** Proyecto de Ley de promoción del empleo juvenil formal "mi primera chamba".
- **Ley N.° 31533**. Ley que promueve el acceso e inserción laboral de jóvenes técnicos y profesionales de hasta 29 años de edad en las entidades de la administración pública. Ofrece una bonificación del 10% en la entrevista personal y puntaje adicional por experiencia o prácticas previas en el Estado. Reglamentado mediante Decreto Supremo N.° 077-2025-PCM.

3. EL DISEÑO DE ESTA LEY EVITA LA CUOTA GENERAL SOBRE PLANILLA PRIVADA

Un proyecto de esta materia enfrenta la tentación de imponer una cuota porcentual de contratación de jóvenes a todo empleador privado. Este proyecto descarta esa fórmula deliberadamente, por tres razones de evidencia nacional.

Primera: la experiencia de la cuota de empleo de personas con discapacidad. La Ley Nº 29973 exige que las instituciones públicas empleen a personas con discapacidad en una proporción mínima del 5% de su plantilla, mientras que los empleadores privados con más de cincuenta empleados deben hacerlo en al menos un 3%. Aunque se dispone de un protocolo de fiscalización desde 2016 y de una directiva específica de SUNAFIL del año 2024, un reporte de la Superintendencia correspondiente al análisis del año 2023 reportó que únicamente 170 compañías consiguieron cumplir con la cuota. La literatura especializada ha señalado además que, dada la relación entre la población acreditada y el tamaño de la planilla formal, resulta numéricamente imposible que la totalidad de empleadores alcance simultáneamente las cuotas legales.

La lección es que una obligación cuantitativa sin oferta acreditada suficiente y sin capacidad inspectiva proporcional produce incumplimiento generalizado y desprestigio de la propia política.

Segunda: la estructura del mercado laboral peruano. Con 84,8% de informalidad juvenil, una cuota obligatoria recae exclusivamente sobre el segmento formal, que es el que ya genera empleo protegido. El efecto probable no es creación neta de empleo, sino encarecimiento del margen formal y desplazamiento de otros trabajadores igualmente vulnerables.

4. ANÁLISIS DE LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

4.1. Colombia: reserva de plazas sin requisito de experiencia en el sector público

El artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022) dispuso que las entidades públicas den prioridad a la vinculación de jóvenes egresados de programas técnicos, tecnológicos y de pregrado entre 18 y 28 años, garantizando que cuando adelanten modificaciones de la planta de personal permanente o temporal que conlleven creación de empleos, al 10% de los nuevos empleos no se les exija experiencia profesional. Estableció asimismo prioridad para jóvenes de ese rango de edad en la provisión de empleos mediante nombramiento provisional.

El Decreto 2365 de 2019 reglamentó la medida precisando que la exención de experiencia opera respecto del nivel profesional.

La Ley 2214 de 2022 fortaleció el esquema: definió legalmente al "joven sin experiencia" como la persona de 18 a 28 años, bachiller o egresada de programas técnicos, tecnológicos y de pregrado sin experiencia profesional; obligó a las entidades a adecuar sus manuales de funciones y competencias laborales dentro de los doce meses siguientes a su vigencia;

extendió la reserva del 10% a los empleos de planta temporal, a los nombramientos provisionales y a los contratos de prestación de servicios que no requieran experiencia profesional.

Cabe precisar que el rango colombiano de 18 a 28 años se encuentra comprendido dentro del rango de menores de 30 años adoptado por el presente proyecto, de modo que la fórmula colombiana resulta plenamente trasladable. Lo que se importa es el mecanismo —supresión del requisito de experiencia en un porcentaje de plazas—, y el proyecto añade sobre él un elemento no previsto en la norma colombiana: el grupo prioritario del artículo 7, destinado a evitar la concentración del beneficio en el extremo superior del rango.

Elementos que este proyecto incorpora del modelo colombiano:

- La obligación se formula como supresión del requisito de experiencia, no como cupo de personas. Preserva el mérito y el concurso público.
- La adecuación obligatoria de los manuales de perfiles en plazo determinado. Sin ella, la reserva se incumple por inercia administrativa.
- La extensión a la contratación de servicios, que en el Perú equivale a la locación de servicios y es un volumen significativo de vinculación estatal.

Colombia complementó el esquema con la Ley 2043 de 2020, que reconoce las prácticas como experiencia profesional. El Perú ya cuenta con norma equivalente: la Ley 31396, que reconoce como experiencia laboral las prácticas preprofesionales realizadas por un periodo no menor de tres meses, tanto para el sector público como para el privado. El artículo 8 del presente proyecto refuerza su aplicación en lugar de duplicarla.

4.2. Brasil: cuota de aprendizaje vinculada a formación

El artículo 429 de la Consolidación de las Leyes del Trabajo, redactado por la Ley 10.097 en el año 2000, establece que todos los establecimientos deben contratar y matricular a un número de aprendices en los cursos de los Servicios Nacionales de Aprendizaje que represente entre el 5% y el 15% del total de empleados con funciones que requieran capacitación profesional. El régimen fue actualizado por el Decreto 11.479 de 2023, que estableció la edad máxima para contratar en 24 años y alteró el cálculo de la cuota.

El rango brasileño de 14 a 24 años coincide sustancialmente con el grupo prioritario del artículo 7 del presente proyecto y confirma que la focalización en el extremo inferior del tramo juvenil es una opción consolidada en la región. La diferencia relevante es de nivel formativo: el aprendiz brasileño cursa educación básica o formación profesional inicial, mientras que el beneficiario de esta ley ha concluido educación superior.

La cuota brasileña funciona porque la obligación de contratar viene acompañada de una institucionalidad formadora —SENAI, SENAC y entidades acreditadas— que asume el costo de la capacitación teórica. La empresa no soporta el costo íntegro de formar a un trabajador sin experiencia. Trasladar la cuota sin trasladar la institucionalidad formadora produciría un costo neto para el empleador peruano y, previsiblemente, incumplimiento. El Perú dispone de instituciones análogas —SENATI, SENCICO— pero su articulación con una cuota obligatoria requeriría una reforma de mayor alcance que la de este proyecto y, muy probablemente, recursos presupuestales que exceden la iniciativa parlamentaria.

Por esta razón el proyecto no replica el modelo brasileño en el Título III, y en su lugar recurre a incentivos de adhesión voluntaria.

4.3. Chile: subsidio al empleo joven

La Ley 20.338 estableció en 2009 el *Subsidio al Empleo Joven*, transferencia monetaria dirigida a trabajadores jóvenes de hogares de menores ingresos y, parcialmente, a sus empleadores. Las evaluaciones disponibles reportan efectos positivos moderados sobre

formalización y participación laboral.

En nuestro caso, el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gasto público. Un subsidio de esta naturaleza excede la competencia de iniciativa parlamentaria. Se consigna el antecedente porque constituye la vía técnicamente más eficaz y debe ser señalada al Poder Ejecutivo como materia de su competencia exclusiva.

4.4. Unión Europea y España: la garantía juvenil

La Garantía Juvenil fue establecida por la Recomendación del Consejo de la Unión Europea del 22 de abril de 2013 y fortalecida por "Un puente hacia el empleo", una recomendación dada el 30 de octubre del año 2020. Obliga a los países que forman parte de la organización ofrecer a los jóvenes un empleo, educación continua, formación de aprendices o un periodo de prácticas en el lapso de cuatro meses después de perder su trabajo o dejar la educación formal. La Recomendación de 2020 amplió el rango de edad objetivo de los menores de 25 a los menores de 30 años, basado en la observación de la Comisión Europea que indica que los jóvenes entre 25 y 29 años a menudo experimentan condiciones similares a las de los más jóvenes, como el desempleo y las barreras para ingresar al mercado laboral.

Esta intervención de política se corresponde con nuestro proyecto con un rango de menores de 30 años adoptado en el artículo 4, literal a), numeral 2) coincide con el de la Garantía Juvenil reforzada, lo que dota a la delimitación etaria de este proyecto de un referente internacional expreso y reciente. Debe advertirse, sin embargo, una diferencia sustantiva de naturaleza: la Garantía Juvenil es un compromiso de servicio universal respaldado por financiamiento comunitario, mientras que este proyecto es una reserva sobre el flujo de plazas públicas sin costo fiscal. La coincidencia es de delimitación del grupo objetivo, no de instrumento.

5. EVIDENCIA SOBRE EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO JUVENIL

Los meta-análisis de programas activos de mercado de trabajo —notablemente Card et al. (2010, 2018) y la revisión cuantitativa de programas de empleo juvenil de Kluve et al. (2019), publicada en World Development— convergen en tres conclusiones que este proyecto asume expresamente:

1. Los programas dirigidos a jóvenes registran efectos promedio menores que los dirigidos a adultos.
2. Los efectos positivos se concentran en intervenciones que combinan formación con vinculación efectiva a un empleador, y tienden a manifestarse en el mediano plazo antes que en el corto.
3. Una proporción relevante de programas evaluados no registra efectos estadísticamente significativos, lo que exige incorporar evaluación de impacto desde el diseño.

En el caso peruano, Ñopo et al. (2002) hacen evaluaciones del programa ProJoven —hoy Jóvenes Productivos— y reportaron efectos positivos sobre empleo e ingresos, con impactos mayores en mujeres.

Esta evidencia sustenta la tercera disposición complementaria final: vigencia determinada de cinco años y evaluación de resultados y de impacto como condición para la prórroga.

6. CONSTITUCIONALIDAD Y PROPORCIONALIDAD DE LA MEDIDA

6.1. Sobre la diferenciación por condición de egreso. El artículo 2 inciso 2 de la Constitución consagra la igualdad ante la ley. El Tribunal Constitucional ha desarrollado el test de igualdad, materializado en los Exp. N.° 00045-2004-PI/TC y 00004-2006-PI/TC mediante

el cual exige verificar la existencia de un fin constitucionalmente legítimo, la idoneidad del medio, su necesidad y su proporcionalidad en sentido estricto.

- *Fin legítimo:* el artículo 23 de la Constitución impone al Estado promover condiciones para el progreso social y económico, especialmente mediante políticas de fomento del empleo productivo. El artículo 22 reconoce el trabajo como deber y derecho.
- *Idoneidad:* la evidencia consignada en la sección 1 acredita que la exigencia de experiencia previa es la barrera principal reportada por los propios jóvenes (47,7%), de modo que su supresión en un segmento de plazas es un medio conducente al fin.
- *Necesidad:* el proyecto adopta deliberadamente el medio menos gravoso disponible. Descarta la cuota general obligatoria sobre el sector privado y opta por la supresión de un requisito en el sector público —donde el Estado actúa como empleador y define sus propios perfiles— y por incentivos de adhesión voluntaria en el sector privado.
- *Proporcionalidad:* la reserva del 15% opera sobre el flujo de nuevas plazas y no sobre el acervo de personal, no exonera del concurso público de méritos, no suprime requisitos de formación ni de habilitación profesional, y tiene vigencia determinada.

6.1-bis. Sobre la diferenciación por edad en particular. La delimitación a los menores de 30 años supera el test por tres razones desarrolladas en la sección 1-A: se ajusta al límite superior de la categoría legal de juventud vigente en el ordenamiento peruano, por lo que no crea una categoría etaria nueva; coincide con el estándar de la Garantía Juvenil reforzada de la Unión Europea y comprende el rango colombiano de 18 a 28 años; y se acompaña de un grupo prioritario para los menores de 25 años, sustentado en datos oficiales que acreditan que la desventaja se concentra en ese segmento —desempleo de 9,6% frente a 5,7% del grupo de 25 a 44 años, informalidad de 84,8% y afiliación previsional de 21,3% frente a 48,4%—. El Convenio 111 de la OIT admite expresamente las medidas especiales de asistencia dirigidas a grupos que requieren protección particular. La medida está además sujeta a vigencia determinada y a evaluación de impacto.

6.2. Sobre la libertad de empresa y de contratación. Los artículos 58, 59 y 62 de la Constitución garantizan la libertad de empresa y de contratación. El Título III no impone obligación alguna a los empleadores privados: establece una certificación voluntaria y le asocia beneficios que el Estado otorga en el ámbito de su propia actividad contractual y promocional. La jurisprudencia constitucional y la doctrina administrativa reconocen la facultad del Estado de establecer criterios de política pública en la definición de sus condiciones de contratación, dentro de los límites de razonabilidad, transparencia y no discriminación arbitraria.

6.3. Sobre el artículo 79 de la Constitución. El proyecto no crea ni aumenta gasto público. El Título II se ejecuta con cargo a plazas y presupuestos ya aprobados, mediante modificación de requisitos de perfiles. El Título III no contempla exoneración, deducción ni beneficio tributario alguno, ni transferencias, ni garantías del Tesoro Público. Los incentivos son de naturaleza procedimental, reputacional y de acceso a servicios estatales existentes.

6.4. Sobre los compromisos internacionales. El Convenio 111 de la OIT sobre discriminación en materia de empleo y ocupación admite expresamente las medidas especiales de protección o asistencia. La Recomendación 195 de la OIT sobre desarrollo de los recursos humanos y la Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2012 sobre la crisis del empleo juvenil respaldan la adopción de medidas focalizadas de transición de la educación al trabajo.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

1. COSTOS

Para el Estado en su condición de empleador: el costo es de naturaleza administrativa y

se concentra en el proceso único de adecuación de manuales de perfiles de puestos (artículo 9), a ejecutarse con personal existente de las oficinas de recursos humanos dentro del plazo de doce meses. No se crean plazas ni se incrementan remuneraciones.

Riesgo de productividad: la incorporación de personal sin experiencia en el 15% de las plazas de nueva creación puede generar un costo transitorio de curva de aprendizaje. El proyecto lo mitiga mediante tres salvaguardas: la reserva no aplica a plazas que requieran habilitación profesional o certificación especializada; opera sobre nuevas plazas y no sobre reemplazos en puestos críticos; y mantiene íntegro el concurso público de méritos.

Para SERVIR, MTPE, SUNAFIL, SUNEDU y MINEDU: costos de implementación de registros y reportes, absorbibles mediante la integración con sistemas de información ya existentes —planilla electrónica, portal de transparencia estándar, plataformas de licenciamiento—.

Para el sector privado: ninguno de carácter obligatorio. El costo de solicitar la certificación es voluntario y marginal, al tratarse de un procedimiento de aprobación automática sustentado en información que el empleador ya reporta.

Para los proveedores del Estado no certificados: una desventaja competitiva acotada, limitada al 5% del puntaje total y al criterio de desempate. El diseño evita que el factor sea determinante en la adjudicación y preserva el principio de eficiencia en la contratación pública.

2. BENEFICIOS

Ampliación del acceso al primer empleo formal para un universo estimable a partir de los egresados anuales del sistema de educación superior.

Reducción de la informalidad juvenil, con el consiguiente incremento de la base contributiva de la seguridad social y del sistema previsional. Considérese que solo el 21,3% de la población ocupada de 14 a 24 años está afiliada a un sistema de pensiones, frente a 48,4% en el grupo de 25 a 44 años.

Aprovechamiento del capital humano ya financiado por el Estado en universidades e institutos públicos, hoy parcialmente subutilizado.

Reducción del costo social asociado a la población joven desconectada del empleo y la educación.

Generación de información pública inexistente sobre empleabilidad por programa de estudios, con efectos sobre las decisiones de los postulantes y sobre la pertinencia de la oferta formativa.

El proyecto traslada el costo principal al Estado en su condición de empleador y de contratante, ámbito donde tiene competencia directa y donde no requiere recursos adicionales, y evita imponer costos obligatorios al sector privado formal. Su efecto esperado es moderado antes que transformador. La tercera disposición complementaria final incorpora por ello vigencia determinada y evaluación de impacto obligatoria como mecanismo de corrección.

IV. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La norma propuesta no deroga disposición alguna. Sus efectos son los siguientes:

Complementa la Ley 31396, reforzando su aplicación efectiva en los concursos públicos sin modificar su texto.

Modifica la normativa de contrataciones públicas para incorporar un factor de evaluación y un criterio de desempate.

Complementa la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, en materia de criterios de graduación de sanciones, sin alterar el cuadro de infracciones.

Se articula con la Ley 28518, Ley sobre Modalidades Formativas Laborales, y con el Decreto Legislativo 1401, sin modificarlos.

Se articula con el marco normativo del servicio civil, sin alterar los principios de mérito y concurso público.

Incorpora obligaciones de reporte a cargo de instituciones de educación superior, en el marco de las competencias vigentes de SUNEDU y MINEDU.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO

El proyecto se alinea con la Política de Estado 14 del Acuerdo Nacional, relacionada con el acceso al empleo pleno, digno y productivo, y con la Política de Estado 10, relacionada con la reducción de la pobreza.

REFERENCIAS:

- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2010). Active labour market policy evaluations: A meta-analysis. *The Economic Journal, 120*(548), F452–F477. https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2010.02387.x.
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2018). What works? A meta-analysis of recent active labour market program evaluations. *Journal of the European Economic Association, 16*(3), 894–931. https://doi.org/10.1093/jeea/jvx028
- Council of the European Union. (2020). Council recommendation of 30 October 2020 on A Bridge to Jobs – Reinforcing the Youth Guarantee and replacing the Council Recommendation of 22 April 2013 on establishing a Youth Guarantee (2020/C 372/01). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020H1104%2801%29
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2026a). *Perú: Comportamiento de los indicadores del mercado laboral a nivel nacional y 27 ciudades: Primer trimestre 2026.* https://www.inei.gob.pe/biblioteca-virtual/boletines/empleo-a-nivel-nacional-9721/2026/1/
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2026b). *Perú: Comportamiento de los indicadores del mercado laboral a nivel nacional y 27 ciudades: Cuarto trimestre 2025.* https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/01-informe-tecnico-empleo-nacional.pdf
- Kluve, J., Puerto, S., Robalino, D., Romero, J. M., Rother, F., Stöterau, J., Weidenkaff, F., & Witte, M. (2019). Do youth employment programs improve labor market outcomes? A quantitative review. *World Development, 114*, 237–253. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.10.004
- Molina, O., & Amaya, J. (2025). *Situación laboral y aspiraciones de jóvenes en Lima (2.ª ed.).* Arcos Dorados Perú. https://www.arcosdorados.com/wp-content/uploads/2025/10/MCD-Estudio_Empleabilidad-2025.pdf
- Ñopo, H., Robles, M., & Saavedra, J. (2002). *Una medición del impacto del Programa de Capacitación Laboral Juvenil PROJoven* (Documento de Trabajo N.º 36). Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). https://grade.org.pe/publicaciones/467-una-medicion-del-impacto-del-programa-de-capacitacion-laboral-juvenil-projoven/