



“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

**PROYECTO DE LEY QUE IMPULSA EL EMPLEO A  
LOS JÓVENES, EN EL SECTOR PÚBLICO Y  
PRIVADO A NIVEL NACIONAL.**

La Congresista de la República **KELLY ROXANA PORTALATINO AVALOS** integrante del Grupo Parlamentario Perú Libre, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

**FÓRMULA LEGAL**

**LEY QUE FOMENTA EL EMPLEO JOVEN, EN EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO  
A NIVEL NACIONAL.**

**Artículo 1. Objeto y finalidad de la ley**

La presente ley tiene por objeto fomentar el empleo a los jóvenes, en el sector público y privado a nivel nacional, implementando cuotas de empleo en las entidades públicas y empresas privadas, con la finalidad de garantizar la inserción laboral de los jóvenes en el país.

**Artículo 2. Finalidad**

La presente norma busca mejorar e incrementar la oferta laboral en beneficio de los jóvenes, reduciendo la brecha del desempleo juvenil.

**Ámbito de Aplicación.**

La presente propuesta de Ley se aplica de manera obligatoria a las distintas entidades públicas y a las empresas privada que tengan más de 30 trabajadores a nivel nacional.

**Artículo 3. Cuota de empleo joven.**

Antes de realizar cualquier convocatoria, las entidades públicas y las empresas privadas con más de 30 trabajadores, deben verificar que cumplan mínimamente con el 15% de empleo para jóvenes de 18 a 29 años, la misma que deberá estar acreditada con su Documento Nacional de Identidad.

**Artículo 5. Penalización por incumplimiento de la presente ley.**

La penalización por el incumplimiento de la contratación mínima del 15% de jóvenes por parte de las entidades pública y las empresas privadas, se regirá por la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo



**KELLY ROXANA PORTALATINO ÁVALOS**  
**CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA**

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

## **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINALES.**

### **Única. Reglamentación.**

El Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, adecua el reglamento de la presente Ley dentro de un período de hasta treinta (30) días contados a partir de la publicación.

Lima, enero del 2026.

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1.1. Problemática**

El trabajo juvenil en el Perú la última década fue decayendo en comparación de años anteriores y esto se ve reflejado debido a que en el primer trimestre de 2025, la tasa de desempleo general fue del 5,5 %, pero entre los jóvenes menores de 25 años alcanzó el 11,3 %, según la información recogida en el 2023, dicha tasa se ubicó en un alarmante 30,7 % para el sector juvenil, con un 59 % de jóvenes trabajando en condiciones informales, por lo mismo se evidencia una discordancia entre el sector educativo y el sector laboral, a causa de esta desunión es que las oportunidades laborales tienen limitantes las cuales genera un estancamiento en el desarrollo del País<sup>1</sup>.

En el ámbito salarial, la población juvenil se ha visto impactada por el estancamiento de las remuneraciones en los últimos años. En 2021, el ingreso promedio alcanzó los S/ 1,327, lo que significó una reducción del 8% respecto al 2019. Asimismo, una parte considerable de los jóvenes percibe montos inferiores al salario mínimo, lo que profundiza la precariedad laboral. Estas condiciones generan que el empleo juvenil en el Perú sea particularmente frágil y poco atractivo, contribuyendo a la persistencia de la informalidad. Frente a este escenario, resulta indispensable implementar políticas públicas orientadas a fomentar la formalización del empleo juvenil y a ofrecer incentivos a las empresas para promover su contratación.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares, en 2022 la informalidad laboral juvenil alcanzó el 76.7%, superando ampliamente la registrada en la población adulta de 30 años a más, que fue de 68.1%. Esta cifra refleja un aumento respecto al 2019, cuando se situaba en 74.2%, lo que implica que en los últimos tres años más de 260,000 jóvenes ingresaron a empleos informales.<sup>2</sup>

Así mismo después de la crisis del COVID -19 nos quedamos con graves desigualdades laborales que afectan a la población joven así lo indica la OIT que, en el 2023, la tasa de desempleo juvenil en América Latina y el Caribe fue tres

<sup>1</sup> [https://lacamara.pe/la-tasa-de-desempleo-juvenil-alcanzo-un-30-7-y-el-59-de-jovenes-trabajan-en-condiciones-de-informalidad/?utm\\_source=chatgpt.com](https://lacamara.pe/la-tasa-de-desempleo-juvenil-alcanzo-un-30-7-y-el-59-de-jovenes-trabajan-en-condiciones-de-informalidad/?utm_source=chatgpt.com)

<sup>2</sup> [https://ipe.org.pe/salario-del-56-de-jovenes-es-menor-que-una-canasta-minima/#:~:text=Con%20puestos%20de%20trabajo%20m%C3%A1s,menor%20\(S/1%2C466\).](https://ipe.org.pe/salario-del-56-de-jovenes-es-menor-que-una-canasta-minima/#:~:text=Con%20puestos%20de%20trabajo%20m%C3%A1s,menor%20(S/1%2C466).)

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

veces superior a la de la población adulta. Asimismo, alrededor del 60% de los jóvenes se desempeñan en empleos informales, lo que restringe su acceso a la seguridad social y a condiciones de trabajo adecuadas. La mayoría de quienes no estudian ni cuentan con un empleo remunerado son mujeres, cuya participación en labores domésticas y en tareas de cuidado no remuneradas dificulta su incorporación al mercado laboral con empleos de calidad.<sup>3</sup> Es por eso que la OIT recomienda que se fortalezcan el sistema educativo para tener una formación adecuada de profesionales, así como tener iniciativas de políticas públicas que puedan activar el empleo juvenil y de la misma manera reforzar la economía social.

En el caso del Perú, entre 2019 y 2024 la población joven desempleada se redujo en 14%; sin embargo, esto se asocia al incremento del subempleo, informalidad e inactividad laboral, que crecieron en 17%. Las causas principales incluyen:

- a) Escasa generación de empleo asalariado formal.
- b) Falta de experiencia laboral de los jóvenes, sumada a una formación educativa no alineada con la demanda del mercado.
- c) Impacto de la recesión de 2023, caracterizada por bajo gasto público, altas tasas de interés y menor inversión.

El MEF prevé un crecimiento económico de 3% en 2025, insuficiente para la creación de empleo juvenil, pues se requeriría al menos un 5%, en cuanto a ingresos, se registra un estancamiento salarial, uso extendido de contratos temporales (afectando a 2 de cada 3 trabajadores en planilla), y una pérdida del 9% de capacidad de compra en Lima Metropolitana entre 2019 y 2024, el éxodo juvenil es otro indicador crítico: de los más de 500,000 peruanos que emigraron recientemente, alrededor del 50% son jóvenes.

Sectores con potencial para empleo juvenil están en los rubros de textiles y confecciones, metalmecánica, agroindustria, turismo

Así mismo entre las propuestas destacadas también se ubican:

- a) Diversificación productiva y fortalecimiento de Mypes mediante innovación.
- b) Incentivos fiscales para capacitación y formalización laboral juvenil.

---

<sup>3</sup> <https://www.ilo.org/es/resource/news/jovenes-entre-informalidad-y-falta-de-oportunidades>

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

- c) Adecuación de la educación superior a la demanda del mercado, con énfasis en automatización y nuevas tecnologías.<sup>4</sup>

En 2024, la participación laboral juvenil (15 a 29 años) continuó disminuyendo por tercer año consecutivo. El Instituto Peruano de Economía (IPE) calcula que hay 160 mil jóvenes menos trabajando respecto a 2019, de los cuales 90 mil ya ni siquiera buscan empleo.

A este panorama se suma la falta de acceso a educación superior. Entre 2019 y 2023, la cantidad de jóvenes que no estudian ni trabajan (“Ninis”) creció en 193 mil, concentrándose en un 85% en los estratos socioeconómicos D y E. Cajamarca, Arequipa y Puno destacan como las regiones con mayor incremento, donde uno de cada cinco jóvenes es nini.

La reducción del empleo juvenil se explica en gran parte por la dificultad para conseguir trabajo: entre 2021 y 2023, cerca del 40% de jóvenes en Lima dejó de buscar empleo ante la ausencia de vacantes o experiencia laboral.

El cambio en las preferencias de contratación también influye. La Encuesta de Demanda Ocupacional 2025 muestra que las empresas formales priorizan a trabajadores de 30 años a más, cuya demanda cuadriplica a la de los jóvenes. Antes de la pandemia ocurría lo contrario, pues la demanda juvenil duplicaba a la de los adultos.<sup>5</sup>

## **1.2. Importancia de las empresas en el Perú**

El Perú tiene un crecimiento económico con las Mypes representaron el 99.7% del total de empresas en el Perú en 2024, manteniendo una participación sostenida en los últimos años. El total de unidades asciende a alrededor de 6.1 millones de MYPE, mostrando un crecimiento del 0.6% respecto a 2023. Respecto a las empresas formales, al cierre de 2024 se registraron unas 2 326 126 Mypes formales, representando el 99.1% del tejido empresarial formal. Es importante

<sup>4</sup> <https://ciss-bienestar.org/2025/01/21/jovenes-en-peru-enfrentan-el-doble-de-desempleo-subempleo-o-informalidad-segun-expertos/#:~:text=Blog%20Noticias%2C%20Noticias-J%C3%B3venes%20en%20Per%C3%BA%20enfrentan%20el%20doble%20de,subempleo%20o%20informalidad%2C%20seg%C3%BA%20expertos&text=En%202024%2C%20la%20tasa%20de,con%20pocos%20indicios%20de%20mejora> .

<sup>5</sup> <https://ipe.org.pe/hablemos-sobre-empleo-juvenil/#:~:text=Con%20ello%2C%20el%20IPE%20estima,de%20E2%80%9CHablemos%20de%20econ%C3%ADa%20E2%80%9D> .

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

mentar que, en el 2024, las MYPE generaron 8.3 millones de empleos, equivalentes al 45.2% de la Población Económicamente Activa (PEA). Según Produce, aportaron con 10.2 millones de puestos en el sector privado, lo que equivale al 86.5% del empleo privado.<sup>6</sup>

Las ventas totales de las Mypes en 2024 alcanzaron S/ 154 380 millones, aunque representaron apenas 14.2% del PBI, una caída de 1.4 puntos porcentuales respecto a 2023. El porcentaje de MYPE informales (es decir, sin RUC) alcanzó el 86.8%, aumentando en 0.5 puntos porcentuales con respecto a 2023. Mientras las Mypes totales crecieron un 0.6%, las formales disminuyeron un 3.1%, lo que evidencia un ingreso mayor de empresas informales al mercado.

### **1.3. Situación del empleo juvenil en el Perú**

El mercado laboral juvenil en el Perú enfrenta altas tasas de desempleo e informalidad, con un incremento en la inactividad y el subempleo. La limitada creación de empleo formal y el escaso acceso a educación y capacitación de calidad mantienen a la mayoría de los jóvenes en condiciones laborales precarias. Esta situación compromete la productividad futura del país y exige políticas integrales de empleo, educación y protección social. Una parte significativa de los jóvenes desempleados tampoco accede a educación superior, lo que limita sus posibilidades de inserción en trabajos de calidad, con ello se ubica la falta de capacitación y experiencia laboral sigue siendo una barrera importante.

En 2022, la informalidad juvenil alcanzó el 76.7%, mayor que la de los adultos (68.1%) esto significa que más de 260 mil jóvenes ingresaron a la informalidad en los últimos cuatro años.

Un claro ejemplo es el estudio laboral que se realizó en la región Puno, realizado en el 2020 en donde se dio información relevante de la población juvenil ya que en el 2019, la tenía 359,512 jóvenes de 15 a 29 años (33.7% de la población en edad de trabajar). El 61.1% vivía en zonas urbanas y el 38.9% en zonas rurales. Predominaban los solteros (82.8%) y el nivel educativo más alcanzado fue secundaria (62.3%).

Participación laboral: La PEA juvenil fue de 235,271 jóvenes (65.4% de la

---

<sup>6</sup> [https://proactivo.com.pe/las-mypes-constituyen-el-99-1-de-empresas-formales-en-peru/?utm\\_source=chatgpt.com](https://proactivo.com.pe/las-mypes-constituyen-el-99-1-de-empresas-formales-en-peru/?utm_source=chatgpt.com)

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

población juvenil). De ellos, 214,553 estaban ocupados y 20,718 desocupados. La tasa de desempleo juvenil fue 8.8%, más alta en mujeres (9.0%) que en hombres (8.7%). El subempleo afectó al 61.3% y solo el 29.9% accedió a un empleo adecuado.

Sectores económicos: El 35.3% de jóvenes trabajaba en actividades extractivas (agricultura, ganadería, pesca, minería), 30.1% en servicios, 15.5% en comercio, 11.4% en construcción y 7.7% en industria. Los ingresos promedio fueron bajos: servicios (S/917), comercio (S/887), construcción (S/802), extractivas (S/686) e industria (S/533), todos por debajo de la RMV (S/930).<sup>7</sup>

Estructura del empleo juvenil: El 46.8% trabajaba en el sector privado, 27% como trabajadores familiares no remunerados, 20% como independientes y solo 5.8% en el sector público. Los grupos ocupacionales más comunes fueron actividades extractivas (33.6%) y artesanos/obreros/jornaleros (24.9%). Según la información brindada y recogida las condiciones de trabajo de los jóvenes son de la siguiente manera:

- a) El 70.7% laboraba menos de 48 horas semanales.
- b) El 70.6% de jóvenes asalariados no tenía contrato laboral, lo que refleja alta informalidad.
- c) El 66.8% tenía algún beneficio de protección social, principalmente seguro de salud.
- d) De la misma manera en cuanto a la relación entre el sector educativo en cuanto a la preparación y formación laboral de los jóvenes es el siguiente:
- e) Entre los ocupados, el 60.2% tenía secundaria y el 36.5% nivel superior.
- f) Los ingresos eran más altos entre quienes tenían estudios superiores (S/1,029), frente a secundaria (S/647) y primaria (S/632).

---

<sup>7</sup> <https://ipe.org.pe/empleo-juvenil-acumula-3-anos-consecutivos-de-caida/#:~:text=Seg%C3%BAAn%20el%20INEI%2C%20en%20el,del%20IPE%2C%20brinda%20mayores%20detalles.>

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

- g) La región cuenta con universidades, institutos y centros técnicos, pero la oferta educativa aún no se articula plenamente con las demandas laborales.<sup>8</sup>

El informe indica que únicamente el 33% de los jóvenes peruanos ha logrado acceder a un empleo estable, mientras que un 30% permanece en búsqueda activa. Esta situación refleja las dificultades que enfrentan los jóvenes para insertarse en el mercado laboral, sobre todo quienes solo cuentan con educación secundaria. La escasez de oportunidades en empleos formales se ve intensificada por la alta informalidad, lo que evidencia la necesidad de implementar medidas legislativas que faciliten la incorporación de más jóvenes a trabajos con condiciones formales y derechos laborales. En este sentido, la aplicación del empleo juvenil se presenta como una alternativa para reducir la brecha existente entre la formación educativa y las exigencias del mercado laboral.

La informalidad constituye un problema estructural que dificulta la transición de los jóvenes desde la educación hacia el mercado laboral. El informe evidencia que la mayoría de quienes logran acceder a un empleo lo hacen en condiciones precarias e informales, lo cual restringe sus posibilidades de desarrollo profesional y prolonga un ciclo de inestabilidad económica. En este contexto, la aplicación de una cuota de empleo juvenil representa una medida clave, pues obligará tanto a las empresas como a las instituciones públicas a incorporar jóvenes en puestos formales, garantizando así su acceso a derechos y beneficios laborales propios de la formalidad.

#### **1.4. Los jóvenes y la problemática laboral.**

Uno de los principales obstáculos que enfrentan los jóvenes al buscar empleo es la falta de destrezas prácticas, ya que la formación académica no siempre responde a lo que demanda el mercado laboral. Este desajuste genera limitaciones y contribuye a la precariedad en sus empleos. Para hacer frente a ello, el proyecto de ley plantea fomentar la contratación juvenil, de manera que puedan ganar experiencia y desarrollar capacidades que les permitan consolidarse en trabajos formales. Asimismo, la iniciativa tendría un impacto

<sup>8</sup> chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgltclefindmkaj/https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1709146/Estudio%20N%C2%B001-2020\_Puno.pdf



“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

positivo no solo para los jóvenes, sino también para las empresas y la economía, al promover mayor competitividad, productividad y equidad social, al tiempo que ofrece a los jóvenes un entorno laboral estable y con derechos garantizados.

De acuerdo con un informe del BID, uno de los mayores retos que enfrentan las empresas en el Perú al contratar jóvenes es que muchos no poseen experiencia laboral ni competencias socioemocionales. Esto ha generado que el 47% de las organizaciones tenga dificultades para cubrir puestos, siendo más notorio en áreas como salud y servicios. Cerca de la mitad de las vacantes complicadas de ocupar se deben a la falta de experiencia, mientras que un tercio obedece a la carencia de habilidades interpersonales. Esta desconexión entre la formación académica y lo que demandan los empleadores constituye una barrera estructural que limita el ingreso de los jóvenes al empleo formal.

La situación se complica debido a la brecha entre lo que demandan las empresas y las condiciones reales de los jóvenes que buscan trabajo. Muchas organizaciones solicitan experiencia previa incluso para cargos considerados básicos, lo que deja en desventaja a los recién graduados. Este requerimiento, que suele variar entre dos y seis años, limita el acceso de los jóvenes al empleo formal y empuja a muchos hacia la informalidad. De esta manera, se crea un círculo vicioso: sin experiencia no logran ser contratados y, al mismo tiempo, no pueden obtener esa experiencia porque no se les brinda la oportunidad. En consecuencia, numerosos jóvenes, a pesar de contar con estudios profesionales, ven frustrado su ingreso al mercado laboral formal, lo que perpetúa su exclusión y refuerza condiciones de trabajo precarias.

### **1.5. Propuesta legislativa**

El proyecto de ley que impulsa el empleo a los jóvenes, en las entidades públicas y privadas a nivel nacional, exigiendo que al menos el 15% de sus trabajadores sean jóvenes entre 18 y 29 años. La iniciativa busca ofrecer oportunidades reales de inserción laboral a este grupo etario, que suele enfrentar obstáculos por la falta de experiencia. Además, establece mecanismos de supervisión y sanciones en caso de incumplimiento, respaldados por la Ley General de Inspección del Trabajo.

Para garantizar transparencia, las vacantes destinadas a jóvenes serán cubiertas mediante concursos públicos con criterios meritocráticos e incentivos para quienes destaquen. Su implementación permitirá eliminar exigencias desproporcionadas

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

de experiencia, reducir la informalidad y promover el desarrollo de capacidades en los nuevos profesionales, contribuyendo a una transición laboral más justa.

La propuesta legislativa es coherente con los lineamientos nacionales orientados al crecimiento económico, social y cultural, contribuyendo a erradicar la pobreza y alcanzar un desarrollo sostenible en el Perú. Con este fin, el Estado asegura la promoción de la justicia social y la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, sin ningún tipo de discriminación. En esa línea, se priorizan políticas dirigidas a reducir la pobreza, garantizar empleos dignos y productivos, así como fortalecer una gestión pública eficiente, descentralizada y transparente.

## **II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La propuesta legislativa se integra de manera armónica al marco legal vigente, al complementar la Ley General de Trabajo mediante disposiciones específicas orientadas a la inclusión laboral juvenil, sin afectar los derechos adquiridos de los trabajadores actuales. Asimismo, fortalece la Ley del Servicio Civil al incorporar a los jóvenes en el sector público y privado, promoviendo instituciones más inclusivas y garantizando a los jóvenes acceso a empleo formal, estable y con plenos derechos laborales.

En el ámbito privado, la norma establece incentivos fiscales y financieros que fomentan la contratación de jóvenes, alineando las políticas empresariales con los objetivos nacionales de promoción del empleo joven. De igual forma, contribuye al cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado, en particular del Objetivo de Desarrollo Sostenible 8, referido al trabajo decente y al crecimiento económico inclusivo.

Por lo que esta propuesta legislativa impulsa la reducción de brechas regionales al promover la descentralización del empleo juvenil, generando oportunidades laborales en todas las ciudades del país, así como fortaleciendo el desarrollo económico regional.

Sus disposiciones no generan conflicto con la normativa vigente, sino que la complementan y refuerzan, consolidando un marco coherente y sostenible para la inserción laboral de los jóvenes.

### **III. ANÁLISIS DE COSTO BENEFICIO**

La presente propuesta legislativa no generará gastos adicionales para el presupuesto nacional ni significará cargas económicas relevantes para el sector privado. Por el contrario, busca garantizar el cumplimiento efectivo del empleo juvenil, estableciendo que al menos el 15% de los trabajadores en el sector público sean jóvenes. Esto cobra relevancia considerando que, a pesar del tiempo transcurrido desde la entrada en vigencia de la Ley N.º 28518, las entidades estatales aún no han cumplido plenamente con dicha obligación.

El cumplimiento de la propuesta legislativa que impulsa el empleo juvenil del 15% fortalece la institucionalidad del Estado al garantizar igualdad de oportunidades para los nuevos profesionales, incentivando el aprovechamiento de su talento y compromiso. Esto contribuye a un mejor desempeño institucional frente a los desafíos globales. Además, la incorporación temprana de jóvenes al servicio público y privado favorece un entorno laboral inclusivo y participativo, lo que incrementa la motivación, la moral y la eficiencia de los trabajadores, generando servicios de mayor calidad.

### **IV. CONCORDANCIA CON EL ACUERDO NACIONAL**

La presente iniciativa legislativa, es concordante con las políticas plasmadas en el Acuerdo Nacional, específicamente con la Política de Estado N° 1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho, en los temas referidos a: “(d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad”.

Asimismo, se relaciona con la Política de Estado N° 14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo, en los temas de: “(b) contará con normas que promuevan la formalización del empleo digno y productivo a través del diálogo social directo; (c) garantizará el libre ejercicio de la sindicalización a través de una Ley General del Trabajo que unifique el derecho individual y el colectivo en concordancia con los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo y otros compromisos internacionales que cautelen los derechos laborales”.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Políticas de Estado. Recuperado de: <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/>



**KELLY ROXANA PORTALATINO ÁVALOS**  
**CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA**

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

## **V. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA**

La presente iniciativa legislativa se enmarca en la Agenda legislativa para el periodo anual de sesiones 2024 – 2025, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso N° 006-2024-2025-CR, “cuyos objetivos apuntan a I. equidad y justicia social, la cual desarrolla la Política de Estado acceso al empleo pleno, digno y productivo, en el tema equiparación de derechos laborales”<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Agenda Legislativa 2024-2025. Disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjI5NDQ4/pdf>