

PREDICTAMEN DEL PROYECTO DE LEY 10677-2024
MODIFICACIÓN DE LA LEY SOBRE MODALIDADES FORMATIVAS

El predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 10677/2024-CR introduce diversas modificaciones al régimen de capacitación laboral juvenil y a las modalidades formativas. En primer lugar, dispone que los aprendizajes en entornos reales de trabajo, exigidos como parte de la formación en institutos regidos por el Ministerio de Educación, deberán adecuarse a la presente ley, haciendo prevalecer los derechos de los beneficiarios reconocidos en esta norma. Entre los principales cambios, se amplía el rango etario para acceder a la capacitación laboral juvenil, hasta los 29 años, se eleva el límite máximo de beneficiarios al 25% por empresa- También se actualizan las disposiciones sobre reinserción laboral para personas mayores de 45 años, permitiendo incluir a quienes pierden su empleo por cambios tecnológicos o automatización. Finalmente, se modifica el régimen de beneficios, estableciendo que el descanso subvencionado de quince días será exigible solo cuando la modalidad dure más de doce meses, debiendo pagarse de forma proporcional si no se cumple ese tiempo, y que la media subvención económica adicional prevista cada seis meses continuos también se abonará de manera proporcional cuando el período sea menor.

Si bien la propuesta busca modernizar el marco legal para armonizar la formación técnica con las necesidades del mercado laboral y los avances tecnológicos, podría generar un efecto contrario al esperado, al hacer más difícil para los jóvenes acceder a su primer empleo formal. En el Perú, apenas 2 de cada 10 jóvenes entre 18 y 24 años acceden a un empleo formal, proporción que aumenta a 3 de cada 10 entre los 25 y 29 años, lo que evidencia que la mayoría inicia su vida laboral en condiciones de informalidad. Ese primer empleo suele marcar su trayectoria: quienes comienzan sin beneficios tienen tres veces menos probabilidades de formalizarse después. En ese contexto, sobre regular o imponer nuevas obligaciones a las empresas puede terminar reduciendo las oportunidades reales de inserción laboral juvenil, especialmente en las MYPEs, que son las principales generadoras de empleo, pero también las más vulnerables frente a mayores cargas administrativas y normativas.

Dictamen	Comentarios	Sugerencia HL
Modificación de la Ley de Modalidades Formativas La propuesta precisa que los beneficiarios no adquieren la condición de trabajadores en ninguna circunstancia, reforzando el carácter esencialmente educativo y formativo de la relación. Asimismo, dispone que los aprendizajes en entornos reales de trabajo exigidos en la formación de institutos regidos por el Ministerio de Educación deberán adecuarse a la presente ley, haciendo prevalecer los derechos reconocidos a los beneficiarios. El texto amplía el rango etario de la capacitación laboral juvenil de 16–23 a 15–29 años, eleva el límite máximo de beneficiarios al 25% por área y del total de la empresa, y extiende la duración de los convenios en ocupaciones de menor calificación hasta por doce meses, prorrogables por otro período similar, sin que el total exceda veinticuatro meses. En cuanto a la actualización para la reinserción laboral, la propuesta propone que las empresas deriven a esta modalidad a trabajadores cuyos puestos desaparezcan por reestructuración, cambios organizativos o implementación	Sobrerregulación de las modalidades formativas y su impacto en el acceso juvenil al empleo formal La propuesta introduce cambios que, aunque buscan armonizar la formación con las nuevas exigencias del mercado laboral, terminan sobrerregulando las modalidades formativas. Exigir que los aprendizajes en entornos reales de trabajo de los institutos del MINEDU se adecuen a esta norma añade nuevas capas de trámite y control, lo que complica la participación de las empresas, sobre todo de las micro y pequeñas, que son precisamente las que más oportunidades ofrecen a jóvenes sin experiencia. En lugar de incentivar más espacios de práctica, esta rigidez normativa puede reducir los cupos y desalentar la colaboración entre empresas y centros educativos. Este tipo de sobrerregulación se da en un contexto donde insertarse en el empleo formal ya es extremadamente difícil para los jóvenes. Según la EPEN 2022–2024, los jóvenes de 14 a 29 años demoran en promedio 20.6 semanas en encontrar empleo¹, una cifra que refleja su vulnerabilidad y movilidad laboral constante. Aunque su búsqueda sea más corta que la de adultos mayores, esto suele deberse a la rotación en trabajos precarios o de corta duración. De hecho, su tiempo promedio de permanencia en el empleo —formal o informal— apenas alcanza 9.6 meses, lo que evidencia una alta inestabilidad y una escasa proyección de crecimiento profesional². La dificultad aumenta cuando se observa la brecha entre el empleo formal e informal. Los jóvenes demoran más en conseguir un empleo formal que uno informal, lo que demuestra que la regulación actual ya impone barreras de acceso al mercado formal. Si a esto se suman nuevas obligaciones, como las de coordinación con el MINEDU o los ajustes proporcionales de beneficios, el resultado será que menos empresas estarán dispuestas a	Necesidad de una reforma orientada a la simplificación y empleabilidad juvenil Desde una perspectiva de política pública y de calidad regulatoria, la reforma del régimen de modalidades formativas debe orientarse hacia un modelo más simple, eficiente y enfocado en resultados, en lugar de uno centrado en la multiplicación de controles y requisitos. La sobrerregulación que se advierte en el proyecto de ley podría terminar debilitando el propósito original de estas modalidades: acercar la educación al trabajo y ofrecer una vía real de inserción laboral para jóvenes. En ese sentido, se propone que el Congreso y el Poder Ejecutivo impulsen una revisión integral y simplificación del marco normativo, eliminando exigencias duplicadas o de escaso valor formativo, y consolidando en un solo instrumento los distintos planes, programas y formatos actualmente requeridos para la suscripción de convenios. Este tipo de reforma permitiría reducir la carga documental y operativa para las empresas, especialmente para las MYPEs, que son las principales oferentes de prácticas formativas y las que más dificultades enfrentan para cumplir con procesos administrativos extensos.

¹ EPEN (2022-2024). Ver Gráfico N° 1.

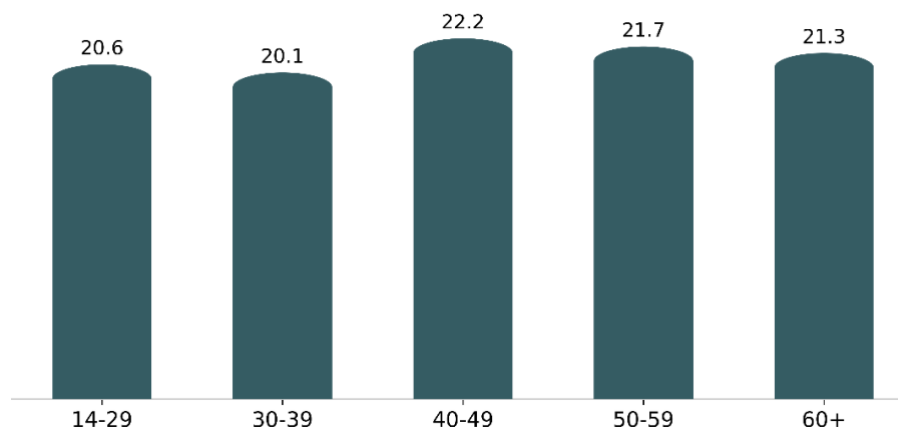
² Ver Gráfico N° 2.

tecnológica —especialmente cuando sean reemplazados por inteligencia artificial—, ampliando además el rango de edad de los participantes de 45 a 70 años y considerando también a quienes perdieron su empleo por causas tecnológicas. Respecto a la complementación de formación y actualización, se amplía su aplicación a trabajadores con vínculo vigente cuyos cargos desaparezcan, manteniendo las restricciones para desempleados que cuenten con negocios propios y la prohibición de uso como medida de coacción. Finalmente, el proyecto introduce cambios en las obligaciones empresariales: el descanso subvencionado de quince días se reconocerá solo cuando la modalidad tenga una duración superior a doce meses, con pago proporcional si no se alcanza ese tiempo; y la media subvención económica adicional prevista cada seis meses continuos también será abonada proporcionalmente cuando el período de formación sea menor.	asumir el costo de capacitar o incorporar jóvenes, sobre todo las MYPEs que operan con recursos limitados. A ello se añaden otros factores estructurales que agravan la exclusión. Según la Encuesta de Demanda Ocupacional (EDO) 2024 del MTPE, 3 de cada 10 empleos formales tienen límites de edad: el 29,6% de las vacantes prioriza a personas de 30 años o más, mientras que solo el 2,3% favorece a quienes tienen hasta 29 años. Además, la mitad de los nuevos empleos proyectados para 2025 exigirán experiencia laboral previa, con un promedio de un año y un mes de experiencia mínima³. En un mercado que ya excluye a quienes no tienen trayectoria, la sobreregulación de los programas formativos termina cerrando las pocas puertas que aún permanecen abiertas. Finalmente, las modificaciones sobre el descanso subvencionado y la media subvención económica proporcional pueden generar desincentivos para las empresas, especialmente para las MYPEs. Estas disposiciones aumentan la complejidad administrativa y contable, pues obligan a calcular montos proporcionales por períodos formativos cortos, lo que incrementa la carga operativa y los costos de gestión. En lugar de fomentar la participación empresarial en la formación, estas medidas pueden provocar que las empresas opten por no ofrecer convenios o los limiten al mínimo necesario, afectando la efectividad del régimen formativo en su conjunto. En conjunto, estas disposiciones terminan configurando un escenario contrario al objetivo original: en un país donde solo apenas 2 de cada 10 jóvenes entre 18 y 24 años acceden a un empleo formal, proporción que aumenta a 3 de cada 10 entre los 25 y 29 años⁴, cada nueva exigencia normativa se traduce en menos oportunidades reales. Regular más no es sinónimo de proteger mejor: sobre regular las modalidades formativas solo pone más piedras en el camino del empleo formal y reduce los incentivos empresariales para participar.	En cuanto a la relación entre instituciones, resulta clave fortalecer la coordinación entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo, a fin de evitar superposición de competencias y duplicidad de registros o evaluaciones. Los aprendizajes en entornos reales de trabajo deben regirse por criterios comunes y coherentes, garantizando derechos para los beneficiarios, pero sin imponer nuevos procesos paralelos que terminen por desalentar la colaboración del sector privado. La política pública debería enfocarse en facilitar esa articulación, generando una ventanilla única de gestión formativa que simplifique trámites y reduzca tiempos. Adicionalmente, es importante considerar la necesidad de introducir incentivos, no sanciones, como herramienta de política laboral. En lugar de endurecer las condiciones o elevar las obligaciones para las empresas, el Estado podría promover beneficios tributarios, reconocimientos o programas de acompañamiento para aquellas que participen activamente en la formación de jóvenes. Este enfoque de corresponsabilidad permitiría convertir la formación en una oportunidad compartida entre empresa, Estado y sistema educativo, en lugar de una carga unilateral.
---	--	---

³ Ver Gráfico N° 3.

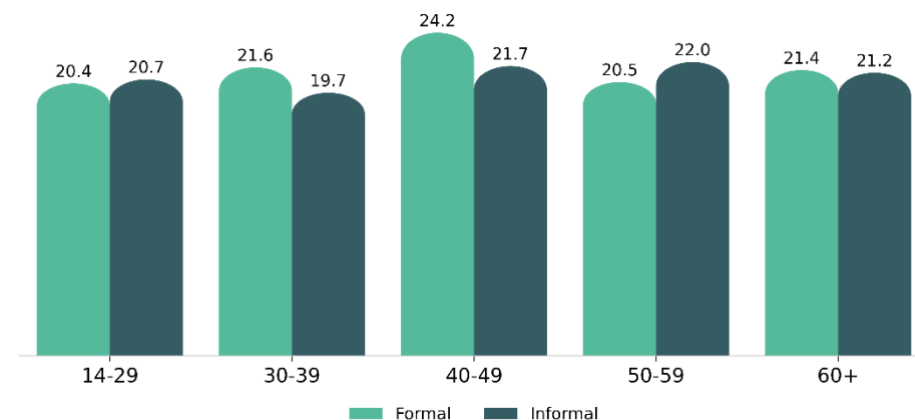
⁴ EPEN (2024).

**GRÁFICO N°1: DURACIÓN DE BÚSQUEDA DE EMPLEO – POR RANGOS DE EDAD
(EN SEMANAS)**



Fuente: EPEN (2022-2024)

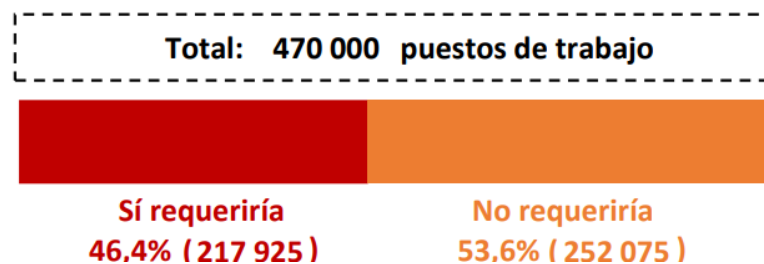
GRÁFICO N° 2: DURACIÓN DE BÚSQUEDA DE EMPLEO – POR RANGOS DE EDAD Y FORMALIDAD (EN SEMANAS)



Fuente: EPEN (2022-2024)

GRÁFICO N° 3

Perú: Demanda total, según requisito de experiencia laboral, 2025
(Absoluto y porcentaje)



Fuente: MTPE – EDO (2024)