Proyecto de Ley N° 3539/2022-CR

ALEX ANTONIO PAREDES GONZALES
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

CONGRESO de la REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
RECIBIDO
14 NOV. 2022
Hora 11:28am
Firma

SUMILLA: PROYECTO DE LEY DE CREACION DEL SISTEMA DEL SERVICIO NACIONAL DEL EMPLEO

El Grupo Parlamentario **BLOQUE MAGISTERIAL DE CONCERTACION NACIONAL**, a iniciativa del Congresista **Alex Paredes Gonzales**, con la facultad que establece el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme a lo dispuesto por los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA;

HA DADO LA SIGUIENTE LEY:

LEY DE CREACION DEL SISTEMA DEL SERVICIO NACIONAL DEL EMPLEO

Artículo 1.- Del Objeto de la Ley
El objeto de la presente ley es establecer los criterios para implementar el Sistema del Servicio Nacional del Empleo.

Artículo 2.- De la Finalidad de la Ley
Definir el marco legal que de forma y contenido al Sistema del Servicio Nacional del Empleo.

Artículo 3.- Del Alcance de la Ley
Esta norma es de obligatorio cumplimiento de todas las entidades del Sector Publico, mencionadas en la presente ley y en todos los niveles de gobierno. En cuanto a las entidades privadas les es aplicable en cuanto corresponda.

Artículo 4.- Del Servicio Nacional del Empleo
El Sistema del Servicio Nacional del Empleo busca mejorar las capacidades de empleabilidad de las personas a fin de que se inserten y reinserten en el mercado laboral, en mejores condiciones y con una mejor contribución a la economía del país.

Artículo 5.- De las Definiciones
Para efectos de la presente ley, se entiende por:
Promoción del Empleo: Promover la inserción y reinserción de las personas en el mercado laboral, cuya competencia recae en el Viceministerio de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
El Servicio Nacional del Empleo: Brinda una serie de servicios de intermediación laboral a través de los centros de Empleo, y permite el encuentro entre los

diferentes usuarios del servicio. Este comprende además principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos.
Centro de Empleo: Unidad prestadora de servicios de promoción del empleo a cargo de las Gerencias / Direcciones Regionales de trabajo y Promoción del Empleo- G/DRTPE o las dependencias administrativas que hagan sus veces, que proveen servicios de promoción de empleo y empleabilidad.
Políticas Activas del Mercado de Trabajo: Intervenciones cuyo propósito es mejorar las condiciones de inserción y reinserción laboral, de mejorar la empleabilidad de grupos vulnerables, enfrentar el desempleo y mitigar sus efectos, apoyando a la población activa en riesgo de desocupación.
Sectores productivos: Agrupa a los Ministerio vinculados a las actividades económicas productivas como Ministerio de la Producción, Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y Ministerio de Energía y Minas, incluyendo también a las actividades productivas del sector privado.
Sector educativo o formativo: Conformado por el Ministerio de Educación y las instituciones e instancias de Educación Superior. Estas últimas pueden ser universidades o institutos, las mismas que son públicas o privadas, tal como lo señala la Ley General de Educación.

Artículo 6.- De los Principios
El Sistema del Servicio Nacional del Empleo se rige por los siguientes principios:
Equidad: Cobertura de las necesidades de los buscadores de empleo que son diferentes, desarrollando criterios de oportunidad y trato preferencial a fin de lograr la igualdad de los mismos en su búsqueda de insertarse o reinsertarse en el mercado laboral.
Inclusión: Permitir la inserción y reinserción en el mercado de trabajo de las personas sin tener en cuenta su discapacidad o situación de vulnerabilidad, permitiendo que éstas desarrollen su vida profesional en igualdad de condiciones que las demás.
Igualdad: Recibir un trato sin discriminación, que ante hechos iguales deben aplicarse los mismos criterios de igualdad.
Orientación al usuario: La intermediación laboral se concibe desde los requerimientos tanto de los buscadores de empleo como de los empleadores.
Eficacia y eficiencia: Servicio orientado al logro de objetivos, así como a la mejora continua.

Artículo 7. – Del funcionamiento
El sistema funciona por la interacción de diferentes entidades, en un entorno determinado. La interacción la realizan los actores de las entidades que se organizan en:

a) Entidades públicas con funciones en materia de promoción del empleo;
b) Entidades públicas del sector Productivo, Educativo y Formativo, con funciones distintas a la promoción del empleo, pero con interacción en el marco del servicio, como lo son las entidades de los sectores Educación, Producción, Energía y Minas, Desarrollo Agrario y Riego, Comercio Exterior y Turismo;

c) Entidades privadas, como las agencias privadas de empleo, asociaciones de empresas, asociaciones de emprendedores, entre otros)
d) Portales de empleo de instituciones educativas públicas y privadas,
e) Entidades privadas sin fines de lucro como como Organizaciones No Gubernamentales. Fundaciones u otras, que trabajan en la promoción del empleo.

El Sistema del Servicio Nacional del Empleo interactúa por diversos canales a través de los cuales se brindan servicios de promoción del empleo.

Artículo 8. Componentes del Sistema del Servicio Nacional del Empleo

El Sistema del Servicio Nacional del Empleo este compuesto por:

8.1 Cuerpo normativo: Compuesto por la misión, visión y objetivo general y específicos compartidos del Sistema del Servicio Nacional del Empleo. Considera además la normatividad relacionada al servicio y al funcionamiento de las entidades conformantes.

8.2 Organización: Establece las funciones a desarrollar por parte de los actores señalados en el artículo 7, y los lineamientos para el funcionamiento articulado del Sistema del Servicio Nacional del Empleo.

8.3 Integrantes del Sistema del Servicio Nacional del Empleo

a. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo:
Ente rector del Sistema, y es quien brinda las normas y lineamientos respectivos, y cumple además un rol articulador.

b. Gobiernos Regionales
Sus funciones son definidas de acuerdo al art. 48 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

c. Gobiernos Locales
Sus funciones son definidas de acuerdo al art. 73 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

d. Integrantes del Mercado Laboral:
- *Entidades públicas del sector productivo*: Entre los cuales están los ministerios de Educación, de la Producción, de Energía y Minas, de Desarrollo Agrario y Riego, de Comercio Exterior y Turismo, las cuales dentro del marco de sus funciones desarrollan políticas o lineamientos que no solo impactan en el mercado laboral, sino además se desarrollan con el mismo.
- *Empresas*: Cuyas acciones se orientan al reclutamiento de personas, que incluye además procesos de capacitación. Se relacionan directamente con el mercado laboral.
- *Entidades educativas o formativas*: Orientadas al desarrollo de capacidades de las personas que ingresas al mercado laboral.
- *Buscadores de empleo*: Personas que busca insertarse o reinsertarse en el mercado laboral, a partir de su formación e información del mismo.

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

Artículo 9. Organización
El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, las oficinas de los gobiernos regionales y las oficinas de locales se articulan y se relacionan con otras entidades del gobierno nacional, y a su vez con empresas o buscadores de empleo, tanto en el ámbito nacional como internacional.

La organización del SNE se expresa operativamente en funcionamiento la red de prestadores de servicios de promoción del empleo, denominada Red del Servicio Nacional del Empleo.

Artículo 10. La Red del Servicio Nacional del Empleo
La Red del Servicio Nacional del Empleo está constituida por prestadores de servicios de promoción del empleo nacionales, regionales y locales las cuales atienden la demanda de los buscadores de empleo, la misma que se encuentra bajo la rectoría del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
Las intervenciones y servicios que se articulan a través del Servicio Nacional del Empleo, serán regulados por las Direcciones Generales del Viceministerio de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Artículo 11. Sistema de Información del Servicio Nacional del Empleo
El Sistema de Información del Servicio Nacional de Empleo brinda soporte a cada uno de los servicios de empleo que se ofrecen, al generar información confiable y oportuna a los integrantes que interactúan en el marco del Servicio Nacional de Empleo. La información además permitirá realizar un seguimiento a los buscadores de empleo que luego se insertan o reinsertan en el mercado laboral.

Artículo 12. Sistema de Monitoreo y Evaluación.
Brinda información del estado situacional de los servicios de empleo y de la capacidad institucional para la mejora continua sobre la base de la evidencia. Permite también conocer la atención y desempeño en conjunto y en particular de los servicios y prestadores, a través de los canales establecidos.
El seguimiento se realiza a través de acciones de verificación de las actividades previstas como parte del funcionamiento de los canales de atención de la Red del Servicio Nacional del Empleo, así como recojo de información y análisis de indicadores de desempeño definidos como red.
La evaluación se realiza a través de la determinación de los cambios generados en la dinamización del mercado laboral.

Artículo 13. Componentes misionales
Orientados a asegurar la provisión de servicios de empleo con impacto y calidad, centrados en el usuario y con una vocación de permanencia a lo largo de la trayectoria laboral de las personas.

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

13.1. *Modelo de Atención para la provisión de intervenciones y servicios de promoción del empleo*. Conjunto de elementos que permiten la gestión de las operaciones diarias en cada uno de los puntos de producción y entrega de los servicios de promoción del empleo a lo largo del territorio nacional.

Estructurado sobre la base del modelo de ventanilla única, el mismo se ofrece a través de los Centros de Empleo como canal principal y también, a través de otras unidades prestadoras de servicios de empleo, que se complementa por otros canales de atención. El Sistema de Información brinda adecuado soporte.
El Modelo de Atención regula la cartera de servicios a producir y entregar, los canales para la entrega de servicios y la ruta de empleabilidad, los cuales serán definidos por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo mediante normativa interna.

13.2 *Regulación de los servicios de promoción del empleo.* Este componente comprende el conjunto de normas que emite el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo para regular los servicios de promoción del empleo.

Artículo 14. Componentes de Soporte:
Aseguran la adecuada implementación de los servicios de empleo, a través de la dotación de personal, presupuesto, logística y organización, que se da a los Centros de Empleo y a las otras unidades prestadoras del servicio.

14.1 Personal. Se brindará capacitación y asistencia a los prestadores del servicio, que estará orientado a la implementación, fortalecimiento institucional y sostenibilidad de los servicios.

14.2 Presupuesto: Las entidades conformantes del Servicio Nacional de Empleo deben considerar en el marco de sus presupuestos institucionales los costos necesarios para la implementación del servicio, así como los asociados a mantenimiento y funcionamiento de la infraestructura.

14.3 Logística. Se deberá contar con los recursos logísticos adecuados, que deberá considerar el soporte informático, y físicos también para la prestación adecuada del servicio.

14.4 Organización. Consolidara la dirección del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en materia de promoción del empleo.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Implementación
El Sistema del Servicio Nacional del Empleo se implementará de manera progresiva con cargo al presupuesto institucional y sin demandar recursos adicionales.

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

SEGUNDA. Aprobación de lineamientos

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, mediante Decreto Supremo refrendado por Presidencia de Consejo de Ministros, aprueba los lineamientos necesarios y la normativa requerida para asegurar la adecuada implementación del Sistema del Servicio Nacional del Empleo, incluyendo las directivas para prestación de servicios de promoción del empleo (operación de la cartera de servicios) y de la organización de la Red del Servicio Nacional del Empleo.

Lima, 04 de noviembre de 2022

Paul Gutierrez T.
VOCERO

Alex A. Paredes Gonzales

Paul Gutierrez T.

Elizabeth Medina H.

Pastor Valera

Segundo Quiroz B.

Lucinda Vásquez S.

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

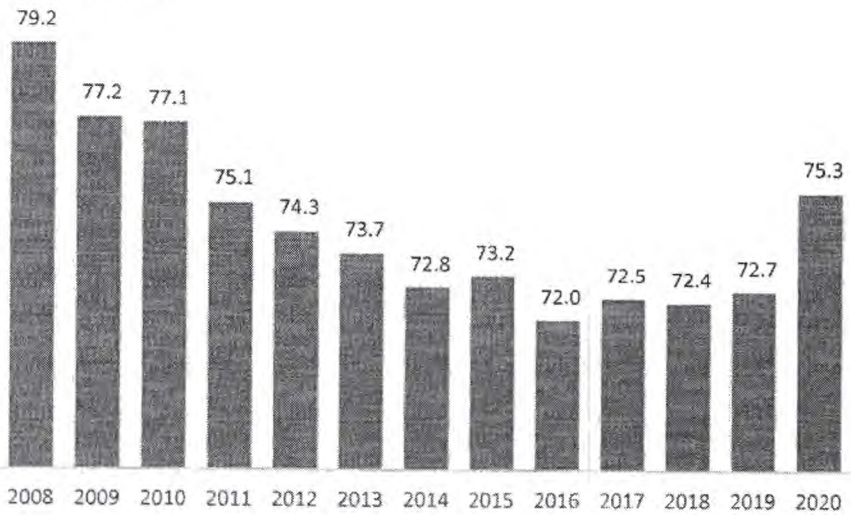
EXPOSICION DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

El mercado laboral peruano tiene algunas dificultades que debe superar. Por un lado, muestra una alta tasa de informalidad[1], donde a pesar que ha venido descendiendo desde el 2008, sigue ubicándose del 70%, con la particularidad que en el 2020 aumento al 75.4%. Esto se asocia a otro problema que es el tamaño de las unidades productivas, a la baja productividad laboral y a los problemas que presenta la propia dinámica del mercado, que no logra un "acople" adecuado entre una fuerza laboral no necesariamente formada óptimamente y las necesidades propias de las empresas o unidades productivas.

La presente iniciativa busca justamente atacar y reducir el problema de la informalidad, promoviendo un sistema que contribuya a la puesta en marcha de la Política Nacional de Empleo Decente, que además aporte a la dinamización del mercado laboral y a la mejorara de la productividad del país, considerando aquellos trabajadores en situación de vulnerabilidad y desventaja al momento de insertarse adecuadamente en el mercado laboral.

Tasa de Empleo Informal 2008 – 2020
En porcentaje



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

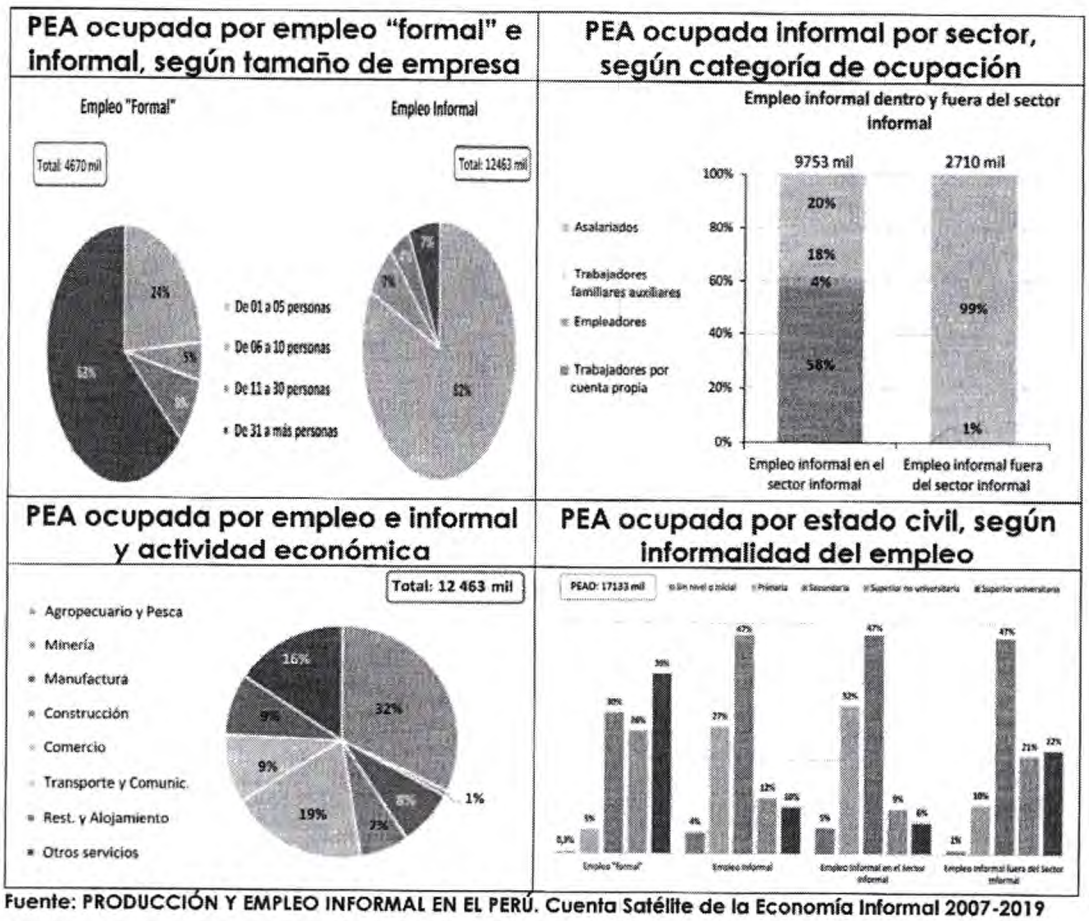
[1] De acuerdo con el INEI el empleo informal hace referencia a aquellos empleos que no gozan de beneficios estipulados por ley como seguridad social, gratificaciones, vacaciones pagadas, etc.

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

Informalidad

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el total de empleos ascendió a 17.66 millones, de los cuales 9.31 millones de empleos se ubicaron en el sector informal, 2.84 millones de empleos se ubicaron fuera del sector informal, y 5.51 millones de empleos fueron generados por el sector formal. Así, 12.15 millones de personas ocuparon un puesto laboral en una unidad económica no registrada en la SUNAT, en un puesto sin beneficios sociales o como trabajador familiar no remunerado. Es decir, el 68.8% de los puestos laborales se encuentran en la informalidad.

La informalidad se posiciona en las empresas de menor tamaño, en una importante proporción son trabajadores por cuenta propia, están ubicados en los sectores agricultura y comercio, mientras que en el sector informal la mayor participación la tienen las personas con educación secundaria (47%) y primaria (27%)



Fuente: PRODUCCIÓN Y EMPLEO INFORMAL EN EL PERÚ. Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2019

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

Productividad Laboral

La productividad laboral se define como la relación entre el volumen de producción y el volumen de empleo requerido para el referido volumen. La productividad del trabajo en 2017 era de 38,000 soles, la misma que variaba según la situación de formalidad. La productividad del sector formal ascendía a 71,000 soles, mientras que la informalidad en el sector informal ascendía a 20,000 soles[2].

no obstante, esta difiere según condición de formalidad. Así pues, en el sector formal, la productividad laboral ascendía a S/ 71 000; es decir, casi el doble del promedio de la economía. Por el contrario, la productividad en el sector informal era de apenas S/ 20,000.

Productividad laboral de las empresas por segmento empresarial, según actividad económica, 2017
(en miles de soles)

Actividad económica	Sector formal				Sector informal o microempresas	Total, de la economía
	Pequeña	Mediana	Grande	Total		
Total	31	51	116	71	20	38

Fuente: Mercado laboral peruano: impacto de la COVID-19 y recomendaciones de política. OIT Países Andinos.

II. PROBLEMÁTICA QUE PRETENDE ATENDER

Actualmente el Servicio Nacional de Empleo se compone de una imprecisa red de servicios de intermediación laboral, constituida por 29 centros de empleo, 10 oficinas de enlace (oficinas desconcentradas de las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo), 18 agencias locales de empleo y 32 oficinas de empleo en instituciones educativas.

Estos servicios no están adecuadamente regulados, careciendo de estándares de calidad, autorizaciones de funcionamiento o apertura y acciones de supervisión y fiscalización. Sin embargo, existe un número indeterminado de servicios de empleo administrados por municipalidades y otras entidades públicas e instituciones, los cuales no están registrados. Así, se aprecia:

- Ausencia de base legal para la organización y el funcionamiento del Servicio Nacional del Empleo.

[2] Mercado laboral peruano: impacto de la COVID-19 y recomendaciones de política. OIT Países Andinos.

- Se carece de norma sustantiva sobre la materia Promoción del Empleo que establezca los lineamientos generales y las atribuciones y obligaciones del Estado y los derechos y responsabilidades de las personas y la sociedad.

- El Decreto de Urgencia N° 021-2009 crea el Servicio Nacional del Empleo que comprende los principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos para brindar servicios de promoción del empleo, pero sin establecer mayores precisiones. Además, define los distintos servicios que componen el SNE (capacitación laboral, intermediación y emprendimiento).

Esta ausencia puede generar conflictos de competencia con PRODUCE (ITP, INACAL) y MINEDU; desorganización y desarticulación de los servicios de promoción del empleo; y fragmentación sectorial, limitada articulación intergubernamental y con otros sectores claves (Educación, Producción, MEF y otros).

III. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

De acuerdo a lo señalado en el artículo 43 de la Ley N° 29158 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los sistemas son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno. Son de dos tipos, sistemas funcionales y sistemas administrativos.

Adicionalmente, la citada norma precisa que sólo por ley pueden crearse sistemas funcionales.

Es importante mencionar que lo que pretende crearse es un sistema funcional, el cual de acuerdo al artículo 45 de la citada ley tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado.

En el caso particular, el sistema funcional del Servicio Nacional del Empleo pretende implementar la Política nacional de Empleo Decente, la cual fue aprobada por Decreto Supremo N° 013-2021-TR.

Adicionalmente, debe señalarse que de acuerdo al artículo 64 del Decreto Supremo 054-2018-PCM, "Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado, los sistemas funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado. Entre sus características se encuentran las siguientes:

a. Su implementación se da a través de intervenciones públicas que adoptan la forma de bienes, servicios o regulaciones, a fin de satisfacer las necesidades y expectativas de las personas.
b. Tienen un enfoque hacia las personas.
c. Lo conforman entidades públicas de más de un sector con competencias y funciones sustantivas o de línea que contribuyen con la atención de la política pública que sustenta el sistema funcional.
d. Su ámbito de aplicación comprende las entidades públicas que lo conforman; y, de corresponder, actores privados (empresas, personas, sociedad civil, etc.).
e. Su ente rector es el ministerio cuyas competencias y funciones presentan mayor afinidad con las políticas públicas que comprenden el sistema. Dicha rectoría, por criterios técnicos, de especialidad o eficiencia puede ser ejercida a través de un organismo público.

En este marco, el Sistema del Servicio Nacional de Empleo tiene como ente rector al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Involucra los sectores de Educación, Producción, Energía y Minas, Desarrollo Agrario y Riego, Comercio Exterior y Turismo, además de actores privados conforme a lo señalado en el artículo 10 del proyecto normativo y se implementa a través de intervenciones que brindan servicios de empleo y empleabilidad.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La dación de la Ley que crea e implementa el Sistema del Servicio Nacional del Empleo permitirá tener los siguientes beneficios:

Facilitará la implementación de la Política Nacional de Empleo Decente
El modelo de intervención del SNE establece el marco para la articulación de los actores involucrados contribuyendo al logro de los objetivos prioritarios considerados en la Política Nacional de Empleo Decente.

Fortalecerá la rectoría sectorial

Es importante mencionar que el Sistema del Servicio Nacional del Empleo articula los tres niveles de gobierno; así como otros sectores estatales dependientes del Poder Ejecutivo. Establece los lineamientos generales y precisar las atribuciones y obligaciones del Estado en el ejercicio de la función Promoción del Empleo. Amplia la cobertura e impacto de las intervenciones y los servicios en materia de inserción laboral y promoción del empleo provistos por los tres niveles de gobierno.

Fortalecerá la Red del Servicio Nacional del Empleo

Permitirá identificar y conocer el número de servicios de empleo administrados por municipalidades y otras entidades públicas e instituciones, con lo cual la red

se encontrará fortalecida ya que esta inicial identificación redundará en la posibilidad de trabajar de forma coordinada a fin de capacitar a los prestadores de servicios, así como implementar modelos de atención.

V. ANALISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Actualmente la única referencia normativa de nivel legal al Servicio Nacional del Empleo la constituye el Decreto de Urgencia N° 021-2009, el cual en su artículo 4 refiere que:

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo implementará el Servicio Nacional del Empleo que comprende los principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos para:

a) La capacitación para el trabajo, asistencia técnica para emprendedores, certificación de competencias y reconversión e intermediación laboral.
b) El levantamiento de Información Socio Económico Laboral.
c) La promoción del Empleo Temporal y Juvenil.

Sin embargo, debe señalarse que dicha norma crea el Programa Especial de Reconversión Laboral (PERLAB), el cual actualmente no se encuentra vigente. En tal sentido, y considerando que no desarrolla los componentes del Servicio Nacional del Empleo, se requiere una nueva normativa de nivel legal que indique y establezca los componentes del Sistema.

La presente norma modificaría dicho decreto de urgencia.

Adicionalmente debe indicarse que las normas que desarrollan los servicios que se brindan a través del Servicio nacional del Empleo, son de rango infra legal.

Así, los Decretos Supremos N° 001-2012-TR, y su modificatoria N° 002-2015-TR, se refieren a los servicios que se brindan a través de los Centros de Empleo.

Dicha normativa, así como la normativa reglamentaria de nivel inferior deberá luego adaptarse a lo señalado en la presente ley.

VI. VINCULACION DE LA INICIATIVA CON LAS POLITICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL Y CON LA AGENDA LEGISLATIVA DEL CONGRESO 2022-2023

La iniciativa legislativa contenida en el proyecto de Ley que se presenta, está vinculada con el Objetivo 2: Equidad y Justicia Social y la Política 14: Acceso al empleo pleno, digno y productivo del Acuerdo Nacional; así como, al Tema 52 de la Agenda Legislativa para el período anual de sesiones 2022 – 2023.