

# LINEAMIENTOS PARA LA GOBERNANZA, RECTORÍA Y GESTIÓN ARTICULADA DE SERVICIOS DEL SECTOR TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO



Elaborado por:  
Oficina General de  
Planeamiento y Presupuesto



PERÚ

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo



BICENTENARIO  
PERÚ  
2024



**LINEAMIENTOS N° -2024-MTPE/4**  
**LINEAMIENTOS PARA LA GOBERNANZA, RECTORÍA Y GESTIÓN ARTICULADA DE SERVICIOS DEL SECTOR TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO**

Formulada por: Oficina General de Planeamiento y Presupuesto

I.	INTRODUCCIÓN .....	3
II.	OBJETIVO .....	4
2.1	General .....	4
2.2	Específico .....	4
III.	ALCANCE .....	4
IV.	BASE LEGAL.....	5
V.	RESPONSABILIDADES .....	5
VI.	DISPOSICIONES GENERALES .....	6
6.1	Acrónimos.....	6
6.2	Definiciones .....	7
VII.	CONTENIDO .....	8
	SECCIÓN I. DIAGNÓSTICO .....	8
7.1	La gobernanza en el Sector Trabajo y Promoción del Empleo .....	8
7.2	De la rectoría del Sector Trabajo y Promoción del Empleo.....	17
7.3	La gestión de servicios en el Sector Trabajo y Promoción del Empleo.....	21
	SECCIÓN II. MODELO DE GRGS Y LINEAMIENTOS .....	30
7.4	Modelo de Gobernanza, Rectoría y Gestión articulada de Servicios del Sector Trabajo y Promoción del Empleo.....	30
7.5	Principios .....	31
7.6	Enfoques .....	32
7.7	Sector Trabajo y Promoción del Empleo .....	33
7.8	Actores y roles del Sector Trabajo y Promoción del Empleo.....	34
7.9	Lineamientos para la gobernanza, rectoría y gestión articulada de servicios.....	36
7.10	Atribuciones vinculadas a la función rectora del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.....	38
7.11	Principales instrumentos para optimizar la conducción sectorial .....	40
7.12	Medidas de control (seguimiento, evaluación y retroalimentación).....	41
VIII.	ANEXOS.....	41
	ANEXO N° 01: Glosario de Términos.....	42
	ANEXO N° 02: Materias de competencias del Sector Trabajo y Promoción del Empleo.....	48
	ANEXO N° 03: Matriz de etapas para el desarrollo de instrumentos que aseguran la conducción sectorial.....	50
	ANEXO N° 04: Matriz de referencias normativas de competencia en materia de seguridad social.....	52





## I. INTRODUCCIÓN

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, en adelante PNMGP, aprobada mediante Decreto Supremo N° 103-2022-PCM, es el principal instrumento orientador que guía el proceso de modernización de la gestión pública. Dicho instrumento establece como problema público ***“Bienes, servicios y regulaciones que no responden a las expectativas y necesidades de las personas y a la creación de valor público”***, señalando que la variable central son los bienes, servicios y regulaciones, considerándolos como la “bisagra” entre las personas (naturales y jurídicas) y la administración pública que, por su posición estratégica en la generación de resultados para las personas, ejercen un elevado impacto en la satisfacción de sus necesidades y en la valoración de las personas con relación a la actuación del Estado en su conjunto.

Conforme a la Constitución Política del Perú, el trabajo es un deber y un derecho<sup>1</sup>, es base del bienestar social y un medio de realización de la persona, siendo objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan. El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo, respetando los derechos y principios de relación laboral.

Asimismo, conforme a la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE, Ley N° 29381, el sector trabajo y promoción del empleo, comprende al Ministerio, las entidades a su cargo y aquellas organizaciones públicas de nivel nacional y de otros niveles de gobierno que realizan actividades vinculadas a su ámbito de competencia.

En dicho marco, teniendo en cuenta las causas y efectos<sup>2</sup> del problema público abordado en la PNMGP, la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto del MTPE, unidad de organización que *conduce e implementa las acciones del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública en el Ministerio y coordina con los órganos competentes de los Gobiernos Regionales y Locales sobre aspectos relativos a la implementación de las Políticas Sectoriales*<sup>3</sup>, ha elaborado los “Lineamientos para la gobernanza, rectoría y gestión articulada de servicios del sector Trabajo y Promoción del Empleo”, con el propósito de establecer directrices generales que orienten la actuación de las entidades del sector y de los niveles subnacionales, así como los actores vinculados, para una adecuada provisión de bienes, servicios y regulaciones en todo el territorio nacional, en el ejercicio de su rol rector.



<sup>1</sup> Artículo 22 de la Constitución Política del Perú.

<sup>2</sup> Las causas directas del problema público de la PNMGP son: (i) Causa directa 1: Inadecuado diseño de políticas públicas; (ii) Causa directa 2: Inadecuada estrategia de intervención para lograr los objetivos de política pública; (iii) Causa directa 3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad (iv) Causa Directa 4: Limitados procesos de seguimiento, evaluación y mejora continua orientada hacia resultados (v) Causa Directa 5: Insuficiente apertura del Estado hacia las personas en las intervenciones públicas.

Los efectos son: (i) Las personas no acceden de forma oportuna a servicios básicos. (ii) Las personas enfrentan barreras burocráticas que afecta el ejercicio de sus derechos.

<sup>3</sup> Artículo 29 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.



Estos lineamientos definen el Modelo de Gobernanza, Rectoría y Gestión coordinada y articulada que promueva la disponibilidad y accesibilidad de los de Servicios del Sector Trabajo y Promoción del Empleo, en todo el territorio nacional, para ello precisa los principales actores, sus roles y responsabilidades; así como, los mecanismos de coordinación y articulación, con los otros sectores y los otros niveles de gobierno. Asimismo, señala lineamientos generales para la gestión articulada de servicios, a fin de promover servicios de calidad, orientados a resultados, articulados y bajo un esquema de gobernanza territorial y gestión descentralizada.

## II. OBJETIVO

### 2.1 General

Contar con un documento normativo que desarrolle el Modelo y los lineamientos de Gobernanza, Rectoría y Gestión articulada de servicios que promueva que los diferentes actores del Sector Trabajo y Promoción del Empleo tengan claridad en sus roles, responsabilidades y los mecanismos que promueva la disponibilidad y accesibilidad de los servicios del ámbito de responsabilidad sectorial, bajo un enfoque territorial, articulado y orientado a resultados en beneficio de las personas.

### 2.2 Específico

- a) Definir los principios, enfoques y medidas sectoriales de gobernanza para alinear la actuación de las entidades del Sector Trabajo y Promoción del Empleo en los tres niveles de gobierno a fin de garantizar el cumplimiento de las políticas públicas, mediante la provisión de bienes, servicios y regulaciones que respondan a las necesidades y expectativas de las personas y que generen valor público.
- b) Precisar los roles y responsabilidades de los actores vinculados a la cadena de valor de los servicios del Sector Trabajo y Promoción del Empleo y su vinculación con la definición e implementación de las políticas e intervenciones públicas.
- c) Fomentar la participación de los diversos actores del Sector Trabajo y Promoción del Empleo en la toma de decisiones asociadas a la provisión de servicios de competencia sectorial y la rendición de cuentas, así como impulsar canales de comunicación efectivos con los ciudadanos, trabajadores, empleadores, organizaciones de la sociedad civil, entre otros.
- d) Promover e impulsar la articulación intersectorial e intergubernamental para el diseño e implementación de las intervenciones a fin de optimizar el uso de los recursos públicos y cumplimiento de las metas del Sector.

## III. ALCANCE

Los lineamientos contenidos en el presente documento normativo son de aplicación y cumplimiento obligatorio por parte del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, a través de sus unidades de organización, programas, organismos públicos adscritos, gobiernos subnacionales y unidades prestadoras de servicios públicas en materia de trabajo y empleo, en el marco de sus competencias, y, de observancia para los demás actores que realizan actividades que impactan en el Sector Trabajo y Promoción del Empleo.





#### IV. BASE LEGAL

- 4.1 Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, y sus modificatorias.
- 4.2 Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, y sus modificatorias.
- 4.3 Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y sus modificatorias.
- 4.4 Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y sus modificatorias.
- 4.5 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y sus modificatorias.
- 4.6 Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y su modificatoria.
- 4.7 Decreto Supremo N° 002-2010-TR, que aprueba la Matriz de Delimitación de Competencias y Asignación de Funciones de los sectores Trabajo y Promoción del Empleo en los tres niveles de gobierno.
- 4.8 Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales.
- 4.9 Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.
- 4.10 Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- 4.11 Decreto Supremo N° 103-2022-PCM, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030.
- 4.12 Decreto Supremo N° 053-2024-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1211, Decreto Legislativo que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios integrados y servicios y espacios compartidos.
- 4.13 Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 004-2019-PCM-SGP, que aprueba los Lineamientos N° 001-2019-SGP "Principios de actuación para la modernización de la gestión pública".
- 4.14 Resolución Ministerial N° 308-2019-TR, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del MTPE.

#### V. RESPONSABILIDADES

- 5.1 El Titular del MTPE es el conductor del Sector Trabajo y Promoción del Empleo que, en coordinación con los órganos de Alta Dirección, determina los objetivos, prioridades y estrategia sectorial, a través de las políticas y planes estratégicos, supervisando el desarrollo de los mismos.
- 5.2 Los órganos de línea del MTPE son responsables de determinar los aspectos de carácter técnico-normativo para la formulación y ejecución de las políticas públicas a cargo del sector, proponer las regulaciones y estándares de calidad de los bienes o servicios prestar, brindar asistencia técnica y realizar acciones que coadyuven a lograr la implementación de las intervenciones públicas a nivel nacional en coordinación con la Oficina de Descentralización, realizar el seguimiento y evaluación para la identificación de oportunidades de mejoras de las mismas, considerando la información territorial, en el marco de sus funciones y competencias, que aseguren el cumplimiento de los objetivos de las políticas y planes sectoriales.
- 5.3 Los Programas del MTPE y organismos públicos adscritos son responsables de implementar las políticas, lineamientos, planes y servicios aprobados por el MTPE en





los que estén vinculados en el marco de sus competencias.

- 5.4 La Oficina General de Planeamiento y Presupuesto es responsable de asesorar, brindar asistencia y acompañar los procesos de planeamiento estratégico para la definición y cumplimiento de las políticas y planes institucionales y sectoriales, a través de sus metas, indicadores, entre otros, asimismo de la formulación, seguimiento y evaluación presupuestal, la promoción y monitoreo de la gestión descentralizada e intersectorial, la conducción del diseño y supervisión de los modelos de gestión de servicios; así como de coordinar y monitorear las mejoras en la definición de roles y procesos relacionados con la provisión y calidad de bienes y servicios con un enfoque articulado con los órganos de línea del MTPE.
- 5.5 La Oficina de Descentralización es el punto focal, encargada de proponer, articular y coordinar la participación de los gobiernos regionales y locales en la gestión descentralizada y en articulación intergubernamental y territorial, para fortalecer las competencias compartidas y transferidas y la ejecución de bienes y servicios en el territorio en el marco del proceso de descentralización, bajo la directiva o mecanismos que se establezcan para tal fin, en coordinación con los órganos técnicos normativos.
- 5.6 Las Gerencias o Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo son los responsables de la implementación de los servicios de las políticas e intervenciones públicas, a través de la prestación de los bienes y servicios en su territorio, considerando y adecuando los estándares y regulaciones que establezca el MTPE. En el marco del proceso de descentralización, son responsables de brindar la información territorial necesaria para la formulación, implementación participativa de las políticas públicas, objetivos y metas sectoriales. Asimismo, hacen uso de las herramientas tecnológicas puestas a disposición por el MTPE. De igual modo, deben incorporar y alinear las intervenciones públicas mediante sus instrumentos de gestión y su ejecución con enfoque territorial, a fin de que las mismas respondan a las necesidades y expectativas de las personas y la creación de valor público.
- 5.7 La Oficina General de Estadística y Tecnologías de la Información y Comunicaciones es responsable de gestionar los sistemas de información que soportan la prestación de servicios, coadyuvan a la implementación de servicios digitales que respondan a las necesidades de las personas, en el marco de las disposiciones que emita el ente rector en materia de gobierno digital<sup>4</sup>; y, brindar el soporte tecnológico y mantenimiento de los sistemas requeridos por el MTPE. Asimismo, recopila y procesa, mediante el apoyo de tecnologías y recursos de información, la información estadística proveniente de los registros administrativos en materia de trabajo y promoción del empleo a nivel nacional.



## VI. DISPOSICIONES GENERALES

### 6.1 Acrónimos

<sup>4</sup> Conforme al artículo 8 del Reglamento del DL N° 1412, " las unidades de organización de tecnologías de la información o las que hagan sus veces en las entidades públicas son responsables de la planificación, implementación, ejecución y supervisión del uso y adopción de las tecnologías digitales como habilitantes de la implementación de la cadena de valor, soluciones de negocio, modelos de negocio o similares priorizadas en el marco de los instrumentos de gestión de la entidad, con el propósito de permitir alcanzar sus objetivos estratégicos, crear valor público y cumplir con lo establecido por el Comité de Gobierno Digital institucional".





En el presente documento se emplean los siguientes acrónimos:

- DM: Despacho Ministerial.
- DVM: Despacho Viceministerial.
- ESSALUD: Seguro Social de Salud.
- MGRGS: Modelo de Gobernanza, Rectoría y Gestión articulada.
- MTPE: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- OGPP: Oficina General de Planeamiento y Presupuesto.
- OGAJ: Oficina General de Asesoría Jurídica.
- PCM: Presidencia de Consejo de Ministros.
- SG: Secretaría General.
- SUNAFIL: Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral.

## 6.2 Definiciones

Para efectos del presente documento normativo se definen los siguientes términos:

- 6.2.1 **Conducción sectorial:** es la responsabilidad que recae en un ministerio del o los sectores que se le asignan por Ley; supone la existencia de un conjunto de atribuciones y potestades con las que cuentan los ministerios para definir y ejecutar las políticas públicas bajo su competencia que son de obligatorio cumplimiento para los tres niveles de gobierno<sup>5</sup>.
- 6.2.2 **Gestión articulada:** comprende los mecanismos de articulación intergubernamental e intersectorial para el abordaje de políticas públicas e intervenciones públicas, busca promover sinergias entre los diferentes actores involucrados y asegurar las condiciones que permitan su implementación a efectos de lograr el cierre de brechas y cubrir las necesidades de las personas<sup>6</sup>.
- 6.2.3 **Gobernanza:** Comprende los acuerdos mediante los cuales los actores públicos y privados definen el abordaje de los problemas o la creación de oportunidades sociales, así como la forma en la cual las actividades de gobierno tienen lugar<sup>7</sup>.
- 6.2.4 **Rectoría:** Es la potestad exclusiva de un ministerio para priorizar la atención de problemas o necesidades públicas en materia de su competencia, y disponer las medidas sectoriales nacionales para alinear la actuación de los tres niveles de gobierno, para asegurar la efectividad en la implementación de las intervenciones orientadas a la solución de los problemas y la obtención de resultados en beneficio de las personas<sup>8</sup>. Es la capacidad de liderazgo del sector y conducción sectorial.

De igual modo, para una mejor comprensión de los términos referidos en el documento normativo se encuentra un glosario de términos (Anexo N° 01).

<sup>5</sup> Extraído de la Opinión Técnica Vinculante N° 02-2021-PCM-SGP/SSAP.

<sup>6</sup> Adaptado de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 (página 14, 28-29) "En el caso de los sistemas funcionales, la rectoría busca articular intervenciones públicas para el logro de los objetivos de política pública" "Contar con una adecuada gobernanza sectorial e intersectorial requiere de determinadas condiciones, tales como la coordinación entre entidades públicas, a fin de coadyuvar al cumplimiento de los objetivos de política pública".

<sup>7</sup> Extraído del Cuadro N° 3 de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, aprobada mediante Decreto Supremo N° 103-2022-PCM.

<sup>8</sup> Ídem.



## VII. CONTENIDO

### SECCIÓN I. DIAGNÓSTICO

Son funciones generales de los ministerios, el formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno; el aprobar las disposiciones normativas que les correspondan; así como realizar seguimiento respecto del desempeño y logros alcanzados a nivel nacional, regional y local, y tomar las medidas correspondientes; siendo el Ministro, con arreglo a la Constitución Política del Perú, el responsable político de la conducción de un sector o sectores del Poder Ejecutivo; de acuerdo a lo establecido en el artículo 23 y 25 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

En ese sentido, se revisa el desempeño sectorial en materia de gobernanza, rectoría y gestión articulada de servicios a fin de definir lineamientos para los diferentes actores del Sector Trabajo y Promoción del Empleo a fin de que se tengan claridad en los roles, responsabilidades y los mecanismos que promueva la disponibilidad y accesibilidad de los servicios del ámbito de responsabilidad sectorial, bajo un enfoque territorial, articulado y orientado a resultados en beneficio de las personas.

#### 7.1 La gobernanza en el Sector Trabajo y Promoción del Empleo

El ejercer una adecuada gobernanza del trabajo es un aspecto desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT); la cual señala que es uno de los principales aspectos a tener en cuenta para que el futuro del trabajo ofrezca seguridad, igualdad y prosperidad. En su documento "Nuevas perspectivas para la gobernanza del trabajo" refiere que la **gobernanza nacional del trabajo** se realiza mediante la interacción entre las instituciones del mercado laboral dentro de un sistema general donde el contrato de trabajo es el principal instrumento jurídico para regular la estructura económica del trabajo en una relación laboral y se encuentra en el centro de varios niveles interconectados; la **gobernanza laboral transnacional** se traduce en una serie de normas internacionales del trabajo reconocidas por cada país como punto de referencia para proteger los derechos de los trabajadores; mientras que la **gobernanza privada** considera las regulaciones privadas sobre las condiciones laborales adoptando políticas de responsabilidad social corporativa u otras iniciativas destinadas a mejorar las condiciones laborales, siendo la presencia de la sociedad civil la que contribuye a realizar una efectiva gobernanza privada.

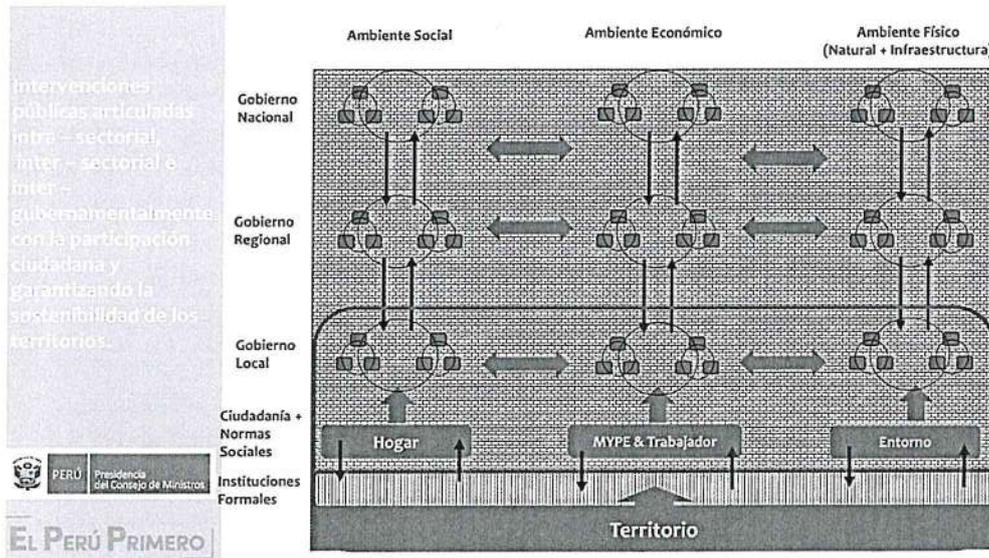
Refiere de igual modo que *"La interacción entre la gobernanza pública del trabajo y la privada es una característica del enfoque de la «nueva gobernanza» de las políticas públicas. La nueva gobernanza, cada vez más habitual en muchos campos, otorga prioridad entre otros aspectos a la participación de las partes no estatales y la colaboración entre las partes interesadas (Lobel, 2004). En el caso de la gobernanza del trabajo, un ejemplo puede ser la colaboración entre el Estado y los representantes de los intereses de los empleadores y de los trabajadores para diseñar y aplicar una política (Banco Mundial, 2017).<sup>9</sup>"*



<sup>9</sup> Extraído del documento "Nuevas perspectivas para la gobernanza del trabajo" OIT 2018. Disponible en: <https://www.ilo.org/es/media/418551/download>



De igual modo, el concepto de **gobernanza territorial**, conforme a lo señalado por la Presidencia de Consejo de Ministros<sup>10</sup>, promueve la articulación de las intervenciones de manera intra-sectorial, inter-sectorial e intergubernamentalmente con la participación ciudadana y garantizando la sostenibilidad de los territorios; considerando que cada uno de dichos actores ejecutan intervenciones siendo **necesaria la construcción de objetivos bajo una agenda consensuada y la participación ciudadana.**



En ese sentido, la gobernanza en los distintos niveles (transnacional, nacional, territorial, privado) es un factor clave a fin de co-crear, diseñar, implementar y mejorar políticas públicas para el abordaje de **problemas públicos de interés común** partiendo del conocimiento de las características, necesidades y expectativas ciudadanas, lo que conlleva no sólo la participación activa del sector público en los tres niveles de gobierno bajo la conducción del Ministerio, sino también del sector privado siendo relevante el reconocimiento de este último como parte de los actores del sector.

En el Perú, respecto a la gobernanza del Sector Trabajo y Promoción del Empleo se debe tener en cuenta que:

Tipo de gobernanza	Situación identificada
Transnacional	La OIT define normas internacionales que se han convertido en un sistema integral de tratados internacionales consagrados en legislaciones y políticas nacionales, así como en la labor de instituciones públicas y privadas. Por ejemplo, la base de la gobernanza de las relaciones de trabajo para regular con eficiencia el mundo del trabajo, desde la perspectiva de la OIT, se encuentra establecida por las normas

<sup>10</sup> Conforme a lo expresado en la Presentación "La Gobernanza Territorial para el Desarrollo: Organización del estado multinivel para los ciudadanos". PCM 2028. Disponible en: [https://www.midis.gob.pe/conectandofuturos/wp-content/uploads/2018/11/Ra%C3%BAI-Molina\\_Viceministro-de-Gobernanza-Territorial-de-la-PCM.pdf](https://www.midis.gob.pe/conectandofuturos/wp-content/uploads/2018/11/Ra%C3%BAI-Molina_Viceministro-de-Gobernanza-Territorial-de-la-PCM.pdf)



y declaraciones del OIT que se encuentra en los llamados “Convenios de Gobernanza”, considerados como convenios prioritarios<sup>11</sup>.

La OIT ha definido 4 convenios de gobernanza, de los cuales Perú ha ratificado 3 de ellos<sup>12</sup>, según lo declarado en la Tabla 4. Normas Internacionales de la Política Nacional de Empleo Decente, como se resume a continuación:

- Ratificados: C081. Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81); C122. Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122); y C144. Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144);
- No ratificado: C 129. Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129).

Tabla 4. Normas internacionales

Tema	Número	Año	Descripción
Convenios fundamentales	C029	1930	Convenio sobre el trabajo forzoso
	C087	1948	Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación
	C098	1949	Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva
	C100	1951	Convenio sobre igualdad de remuneración
	C105	1957	Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso
	C111	1958	Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación)
	C138	1973	Convenio sobre la edad mínima
Convenios de gobernanza	C081	1947	Convenio sobre la inspección del trabajo
	C122	1964	Convenio sobre la política del empleo
	C144	1976	Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo)
Jornada de trabajo	C001	1919	Convenio sobre las horas de trabajo (industria)
Descanso semanal remunerado	C014	1921	Convenio sobre el descanso semanal (industria)
	C106	1957	Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas)
Vacaciones	C052	1936	Convenio sobre las vacaciones pagadas
Seguridad e higiene en el trabajo	C152	1979	Convenio sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios)
	C176	1995	Convenio sobre seguridad y salud en las minas
Salario mínimo	C026	1928	Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos
	C099	1951	Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura)
Personas con discapacidad	C159	1983	Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas).
		2006	Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.
Discriminación contra la mujer			Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad
		1979	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
		1994	Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, “Convención Belém do Pará”



<sup>11</sup> Según lo abordado en el Documento “Trabajo y gobernanza” disponible en <https://webapps.ilo.org/100/es/story/work/>

<sup>12</sup> Conforme al reporte de Ratificaciones publicado por la OIT en: [https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200\\_COUNTRY\\_ID:102805](https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102805) Así como lo expresado en la Tabla 4 de la Política Nacional de Empleo Decente.





	<table border="1"> <tr> <td>Personas adultas mayores</td> <td></td> <td>2015</td> <td>Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores.</td> </tr> <tr> <td>Migrantes</td> <td></td> <td>1990</td> <td>Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">Discriminación</td> <td>A-68</td> <td>2013</td> <td>Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial, y formas conexas de intolerancia</td> </tr> <tr> <td>A-69</td> <td>2013</td> <td>Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia</td> </tr> <tr> <td rowspan="5">Derechos económicos, sociales y culturales</td> <td>B-32</td> <td>1969</td> <td>Convención Americana sobre Derechos Humanos</td> </tr> <tr> <td></td> <td>1966</td> <td>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos</td> </tr> <tr> <td></td> <td>1966</td> <td>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales</td> </tr> <tr> <td>A-52</td> <td>1988</td> <td>Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales</td> </tr> <tr> <td></td> <td>2000</td> <td>Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la trata de Personas, especialmente mujeres y niños</td> </tr> </table>	Personas adultas mayores		2015	Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores.	Migrantes		1990	Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares	Discriminación	A-68	2013	Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial, y formas conexas de intolerancia	A-69	2013	Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia	Derechos económicos, sociales y culturales	B-32	1969	Convención Americana sobre Derechos Humanos		1966	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos		1966	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	A-52	1988	Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales		2000	Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la trata de Personas, especialmente mujeres y niños
Personas adultas mayores		2015	Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores.																													
Migrantes		1990	Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares																													
Discriminación	A-68	2013	Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial, y formas conexas de intolerancia																													
	A-69	2013	Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia																													
Derechos económicos, sociales y culturales	B-32	1969	Convención Americana sobre Derechos Humanos																													
		1966	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos																													
		1966	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales																													
	A-52	1988	Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales																													
		2000	Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la trata de Personas, especialmente mujeres y niños																													
	<p>En ese sentido de la gobernanza transnacional, se refiere a la aplicación nacional de las normas internacionales de trabajo; motivo por el cual el MTPE adopta regulaciones que serán aplicables al país.</p>																															
Nacional	<p><b>El trabajo es un deber y un derecho</b>, es base del bienestar social y un medio de realización de la persona conforme a lo establecido en la Constitución Política del Perú. <b>La buena gobernanza tiene por objeto el suministro de las prestaciones estipuladas por mandato y su adaptación a la evolución de las necesidades de las personas y de la sociedad<sup>13</sup></b>, y se vincula con la forma en que los gobiernos formulan, implementan y evalúan decisiones en relación con su impacto en la vida de los ciudadanos<sup>14</sup>.</p> <p>Al respecto, entre los <b>problemas vinculados al Sector, que son considerados desafíos de gobernanza</b> se tiene, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El <b>desempleo</b>, que de acuerdo a lo publicado por CEPLAN<sup>15</sup>, es uno de los problemas principales del país desde el año 2010, <b>siendo considerado como un desafío existente en la gobernanza</b>; señala que <i>“La desigualdad socioeconómica y la exclusión también pueden ser factores que contribuyen al fracaso de la gobernanza nacional. Cuando determinados grupos de la población son marginados y no tienen acceso a oportunidades y servicios básicos, se crea una brecha en la sociedad que puede generar tensiones y conflictos sociales, debilitando así la estabilidad y la capacidad del gobierno para gobernar de manera</i></li> </ul>																															



<sup>13</sup> De acuerdo a lo señalado por la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS):

<https://www.issa.int/es/guidelines/gg/174435>

<sup>14</sup> Extraído del Documento de Trabajo. Propuesta de Indicadores de gobernanza Pública para la CTPBG. Disponible en: <https://olacefs.com/ctpbq/wp-content/uploads/sites/4/2022/12/Diagnostico-y-Recomendaciones-Indicadores-Gobernanza-Publica.pdf>

<sup>15</sup> CEPLAN [https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/r29\\_2023](https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/r29_2023)



*efectiva*". Siendo que el fracaso de la gobernanza nacional se refiere a la incapacidad o deficiencia en el sistema de gobierno de un país para ejercer una gestión eficiente, transparente y responsable. Sus efectos pueden incluir la pérdida de confianza ciudadana, el estancamiento económico, entre otros.

- La **informalidad** que es considerado por la OIT<sup>16</sup>, ante todo, una cuestión de gobernanza, dado que *la gobernanza influye en la implementación adecuada y efectiva de las leyes, y con ello en los niveles de informalidad. Así, el funcionamiento de los sistemas de cumplimiento de las normas de trabajo influye en aquellos sectores con informalidad laboral.*
- En relación a las **relaciones de trabajo**, la OIT sitúa la gobernanza en el marco del acuerdo social implícito que surge a partir del proceso de interrelación entre el mercado, el estado y los ciudadanos en el mundo del trabajo. Refiere a su vez que *el problema de la gobernanza se da por un lado, por la necesidad de gobernanza para definir los objetivos y para articular las políticas económicas y sociales necesarias para su desarrollo; mientras que, por otro lado, definir la integración entre los poderes públicos o instituciones públicas y los agentes sociales como procedimiento necesario para lograr la justicia social*<sup>17</sup>. De igual modo, plantea que el diálogo social es clave para mejorar la gobernanza de la Unión Europea y como fuerza impulsora de las reformas económicas y sociales.

Además, según la OIT, a menudo, **los déficit de trabajo decente pueden atribuirse a los déficit de buena gobernanza**, el gobierno debe desempeñar una función primordial al respecto. La voluntad y el compromiso políticos, así como las estructuras y los mecanismos necesarios para una buena gobernanza, son fundamentales<sup>18</sup>.

La gobernanza nacional del trabajo radica en realizar la interacción entre las instituciones del mercado laboral, dentro de un sistema general de gobernanza presidido por las normas internacionales sobre el trabajo. (...) La **gobernanza aparece como una forma de "gobierno en red"**, mediante la interacción entre las autoridades públicas y la sociedad civil (actores privados, organizaciones públicas, grupos de ciudadanos), de forma que el concepto de gobernanza "asocia los aspectos relativos a la



<sup>16</sup> En la Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal. Disponible en:

<https://webapps.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>

<sup>17</sup> Extraído del Documento "La Gobernanza de las relaciones de trabajo", disponible en: <https://www.aedtss.com/wp-content/uploads/2019/04/07-Moreno-Vida-Mar%C3%ADa-Nieves.pdf>

<sup>18</sup> Extraído del Documento "Resolución relativa al trabajo decente" Disponible en:

<https://webapps.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>

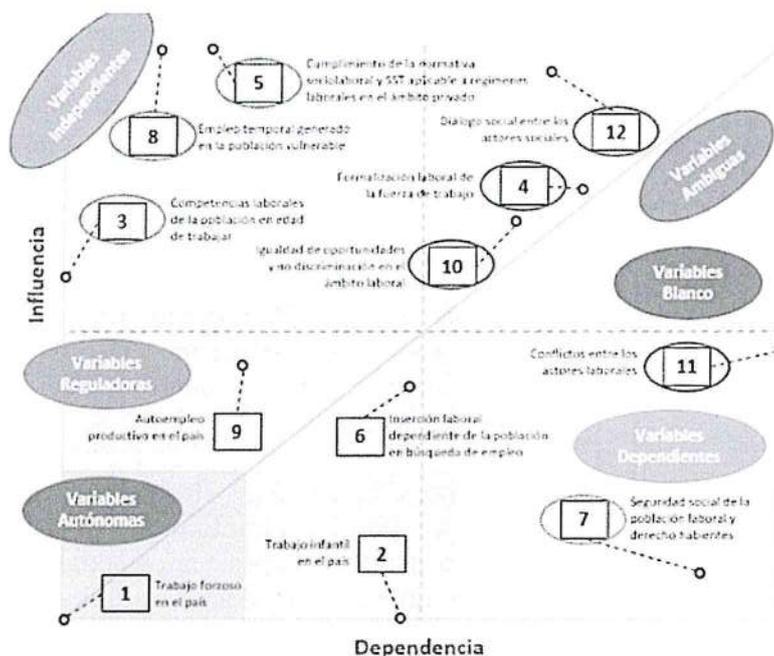




calidad de los procesos de toma de decisiones con la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos”<sup>19</sup>.

En ese sentido, la **gobernanza institucional actúa como instrumento de participación en la planificación estratégica**<sup>20</sup>.

Al respecto, el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2024 - 2030 del Sector Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado mediante la Resolución Ministerial N° 048-2024-TR; expone un diagnóstico del sector y la problemática asociada vinculada a 12 variables estratégicas identificadas.



Nota: Elaborado por el Equipo Técnico de Planeamiento Estratégico Sectorial.

- Ambiguas** Son sensibles al cambio y al hacerlo generan impactos importantes en el sistema.
- Dependientes** Son variables sobre las cuales se reflejan los cambios que ocurren en el sistema.
- Regulatorias** Se caracterizan por permitirle al sistema funcionar normalmente.
- Independientes** Representan a las variables que por su inercia condicionan el futuro del sistema.
- Blanco** Pueden representar posibles objetivos para los actores responsables del sistema.
- Autónomas** No detienen la evolución del sistema, pero tampoco permiten obtener ninguna ventaja.

Fuente: Figura 1 del PESEM MTPE 2024-2030

<sup>19</sup> Extraído del Documento “La Gobernanza de las Relaciones de Trabajo”, disponible en: <https://www.aedtss.com/wp-content/uploads/2019/04/07-Moreno-Vida-Mar%C3%ADa-Nieves.pdf>

<sup>20</sup> Considerando el Documento “Gobernanza institucional como instrumento de participación en la planificación estratégica del Ministerio de Trabajo Ecuador”, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9695788.pdf>



Entre los problemas identificados y expuestos en el PESEM MTPE 2024-2030<sup>21</sup>, se encuentran:

- Bajos niveles de empleabilidad y productividad: lo cual se traduce en bajos ingresos e inversión en capacitación laboral, disminuyendo la probabilidad de acceder a empleos formales y generando un círculo vicioso. Así como la inadecuación ocupacional que se genera por la desarticulación entre la oferta de población activa con estudios y la demanda de los trabajadores que requieren las empresas.
- Limitados estímulos para incentivar la formalización laboral
- Bajo nivel de cumplimiento de los derechos laborales vigentes
- Escaso conocimiento de las obligaciones, derechos y beneficios de la formalidad
- Bajo grado de desarrollo de la economía
- Cumplimiento de la normativa sociolaboral y SST aplicable a regímenes laborales en el ámbito privado
- Seguridad Social de la población laboral y derecho habientes
- Autoempleo productivo en el país
- Conflictos entre los actores laborales
- Trabajo forzoso y Trabajo infantil en el país
- Débil nivel de empleabilidad
- Inadecuada formación laboral
- Entre otros

En ese sentido, **uno de los instrumentos de gobernanza nacional, además de las políticas nacionales, es el PESEM del MTPE** que plantea dos objetivos estratégicos sectoriales (OES1 - Incrementar la formalización laboral de la fuerza de trabajo; y OES2 - Fortalecer la inserción laboral de la población en búsqueda de empleo con énfasis en la población vulnerable) como resultado del análisis de la problemática antes expuesta, cuya formulación contó con la participación de actores dentro y fuera del Sector.

Por tanto, la **gobernanza nacional debe ser conducida por el MTPE** en su condición de ente rector del Sector, a fin de asegurar el **abordaje de los problemas vinculadas a las variables antes señaladas y otros que requieran atención sectorial**, articulando, consensuando y priorizando medidas a adoptar involucrando a los diferentes actores del sector público y privado necesario para la **sinergia y obtención de mejores resultados** bajo una mirada holística e integral.



<sup>21</sup> Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/normas-legales/5422631-048-2024-tr>



Territorial	<p>Una de las recomendaciones de la OCDE que forman parte del Estudio sobre Gobernanza Pública<sup>22</sup>, refiere el <b>Fortalecer la capacidad territorial y la coordinación para el seguimiento y evaluación</b>; lo cual pasa por ejercer una adecuada gobernanza territorial, señalando que <b>se necesita una coordinación permanente y efectiva entre los diferentes niveles de gobierno para usar la información de desempeño de manera más efectiva para los fines de planificación de mediano plazo y para mejorar las políticas y la entrega de servicio con el tiempo, de tal forma que aborde las necesidades específicas de cada región y que mejore la efectividad del gasto público a nivel regional para mejorar los resultados para las personas en el país.</b></p> <p>En ese sentido, respetando lo autonomía de los diversos niveles de gobierno, y normativa vinculada a la descentralización, corresponde al <b>MTPE propiciar que los gobiernos subnacionales ejerzan la gobernanza territorial en sus respectivas jurisdicciones</b>, bajo las directrices y prioridades sectoriales definidas; así como articulando a fin de garantizar que los resultados de las intervenciones coadyuven a un desempeño sectorial efectivo.</p>
Privada	<p><b>“Los sistemas de gobernanza privada son una respuesta a la globalización económica y a la insuficiencia de las instituciones públicas para hacer frente a las presiones sociales generadas por dicho fenómeno. De hecho, cuando las operaciones de las empresas empiezan a trascender las fronteras nacionales, las instituciones públicas, que normalmente son de ámbito nacional, tienden a perder su impacto. Las políticas e iniciativas de responsabilidad social corporativa o conducta empresarial responsable tienen por objeto garantizar el cumplimiento de la ley en toda la cadena de suministro y, en particular, obligar a las empresas a que respeten los derechos humanos. Tales medidas pueden plasmarse en códigos de conducta corporativos, códigos de proveedores u otras iniciativas. Cada vez más gobiernos ofrecen un marco jurídico e incentivos para esas iniciativas, que en algunos casos incluyen la promulgación de leyes y la elaboración de estrategias y planes de acción<sup>23</sup>”.</b></p> <p>En el caso del Perú, el MTPE a partir del rol promotor del Estado, reconoce la gobernanza privada y desde hace unos años con lo que fuese el Programa Perú Responsable<sup>24</sup> y ahora a través del Concurso</p>

<sup>22</sup> Documento “Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. Disponible en: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica-peru\\_9789264265226-es](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica-peru_9789264265226-es)

<sup>23</sup> Extraído del Documento “Promover el empleo y trabajo decente en un panorama cambiante” OIT 2020. Disponible en: [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_738283.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_738283.pdf)

<sup>24</sup> Conforme se recoge en la Exposición de Motivos del Decreto Supremo N° 015-2011-TR, Decreto Supremo que creó el Programa “Perú Responsable”, la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) está estrechamente vinculada con el desarrollo económico y en particular con generación de empleo y la mejora de la empleabilidad (...) si bien en el Perú la RSE ha sido



	<p>de Buenas Prácticas Laborales, busca <b>promover en los empleadores estándares nacionales de responsabilidad social empresarial en el ámbito laboral</b>, por lo que viene reconociendo las buenas prácticas laborales a empresas nacionales y extranjeras que destacan por la defensa, respeto y promoción de los derechos de los trabajadores y que generan un buen clima laboral.</p> <p>En ese sentido, <b>la gobernanza privada vinculada al ámbito laboral, la asumen los empleadores, siendo una oportunidad para el MTPE identificar y reconocer las buenas prácticas que se adopten</b>; considerando que, por ejemplo, una de las Normas ISO 26000, reconocida por INDECOPI, considera que son materias fundamentales de la Responsabilidad Social: la gobernanza de la organización, los derechos humanos, las prácticas laborales, el medio ambiente, las prácticas justas de operación, los asuntos de consumidores y la participación activa y desarrollo de la comunidad.</p>
--	---

Como parte del Diagnóstico y Recomendaciones para la adopción de un conjunto de Indicadores de Gobernanza Pública por la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) y su Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza (CTPBG)<sup>25</sup>, se describe y analiza un **modelo de medición de gobernanza pública**, en el cual se señala lo siguiente:

***“Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la buena gobernanza pública consiste en las reglas, procedimientos, prácticas e interacciones formales e informales dentro del Estado, y entre el Estado, las instituciones no estatales y los ciudadanos, que enmarcan el ejercicio del poder público y la toma de decisiones para el interés público (...)***

***La buena gobernanza pública es, por tanto, la combinación de tres elementos interconectados:***

- Valores: ***principios de comportamiento*** basados en el contexto que guían la gobernanza pública en todas sus dimensiones de una manera que promueva y defienda el interés público;
- ***Facilitadores***: un nexo integrado de ***prácticas que respaldan la definición e implementación efectivas de las reformas***; e
- ***Instrumentos y herramientas***: un conjunto de ***políticas públicas y prácticas de gestión para una gobernanza y política eficientes de implementación***.

(...)

***Bajo estas premisas el Consejo de Derechos Humanos de la ONU ha definido como atributos esenciales de la buena gobernanza los siguientes: • Transparencia, •***

de tratamiento exclusivo de empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil y entidades académicas y gremios empresariales, es necesario articular las iniciativas, a partir del rol promotor del Estado.

<sup>25</sup> Disponible en: <https://olacefs.com/ctpbq/wp-content/uploads/sites/4/2022/12/Diagnostico-y-Recomendaciones-Indicadores-Gobernanza-Publica.pdf>





*Responsabilidad, • rendición de cuentas, • participación, y • capacidad de respuesta  
(a las necesidades de la población)”*

Por lo antes expuesto, surge la necesidad de propiciar la definición de un **modelo de gobernanza, con énfasis en la gobernanza nacional del Sector Trabajo y Promoción del Empleo a cargo del MTPE** que interactúe, se complemente y se fortalezca con la gobernanza transnacional, territorial y privada<sup>26</sup>, que adopte los elementos y atributos esenciales para una buena gobernanza y que se establezca lineamientos que brinden las pautas a seguir para conocer cómo nos articulamos en la mirada integral de los problemas, necesidades y expectativas de las personas con los diversos actores del sector, saber cómo se determinan y bajo que enfoques se definen las políticas e intervenciones públicas sectoriales (regulaciones, bienes y servicios) y cuáles son los instrumentos que orientan la conducción sectorial de las materias a cargo del ministerio.

## 7.2 De la rectoría del Sector Trabajo y Promoción del Empleo

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) es un organismo del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de derecho público, constituye un pliego presupuestal, con autonomía administrativa y económica siendo el **rector del Sector Trabajo y Promoción del Empleo**, conforme a lo establecido en su Ley de Organización y Funciones, aprobada mediante Ley N° 29381.

Un sector, en concordancia con la Opinión Técnica Vinculante N° 02-2021-PCM-SGP/SSAP<sup>27</sup>, dentro de su relación vertical de gobierno, lo conforman las entidades públicas de los tres niveles de gobierno que tienen bajo su ámbito de competencia una materia del sector; además, partiendo de la flexibilidad del término sector, se puede incluir o no a los privados, según el alcance que se le quiera dar a sector (más amplio o restrictivo); e incluso se puede dar la inclusión de las personas (ciudadanos, empresas, sociedad civil, academia, etc.), como integrantes de los sectores bajo conducción del Poder Ejecutivo, ya que guarda concordancia con la concepción de sector como representación de ámbitos de la actividad económica y social, pública o privada. Si bien en estricto no forman parte del sector público, sí son el centro o razón de ser de las políticas públicas, conforme lo establece el principio de servicio al ciudadano que rige al Poder Ejecutivo.

Al respecto, el artículo 3 de la Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo define que el sector trabajo y promoción del empleo comprende el Ministerio, las entidades a su cargo y aquellas organizaciones públicas de nivel nacional y de otros niveles de gobierno que realizan actividades vinculadas a su ámbito de competencia.

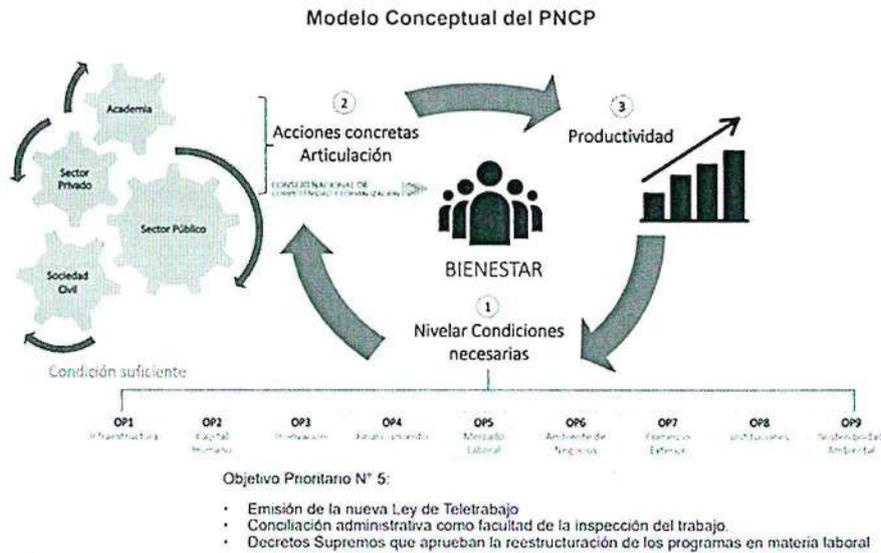
Ante ello, **surge la necesidad de reconocer un sentido más amplio del sector, más aun considerando que la naturaleza de la competencia sectorial en trabajo**

<sup>26</sup> Según la OIT (2018), en el Documento Nota Informativa “Nuevas Perspectivas para la gobernanza del trabajo” (...). *En teoría, podrían funcionar en paralelo; podrían complementarse (...), En última instancia, la gobernanza privada y la pública no funcionan de forma aislada la una respecto de la otra (...). puede fortalecer la gobernanza pública si sirve para cambiar los incentivos y la capacidad de las partes de cara a cumplir las normas y se vincula de forma directa a la gobernanza pública.*

<sup>27</sup> Opinión Vinculante N.° 002-2021-PCM-SGP-SSAP sobre rectoría sectorial de los ministerios para conducir cada uno de los sectores en los que se organiza el Poder Ejecutivo (PCM) Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/3087765-002-2021-pcm-sgp-ssap>



y promoción del empleo, para, entre otros, “Crear las condiciones para un mercado laboral dinámico y competitivo para la generación de empleo digno” como una de las condiciones necesarias a fin de asegurar el bienestar de las personas conlleva a una articulación y participación activa tanto con la academia, sector privado, sector público y sociedad civil, conforme se expone en el Modelo Conceptual del Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2024-2030, aprobado mediante Decreto Supremo N° 203-2024-EF.



Revisión del DS N° 203-2024-EF. DECRETO SUPREMO QUE APRUEBA LA ACTUALIZACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD 2019 – 2030 Y CAMBIO DE DENOMINACIÓN A “PLAN NACIONAL DE COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD 2024 – 2030”

<https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/6127488-203-2024-ef>

De igual modo, es preciso señalar que el desarrollo de las diferentes áreas programáticas y materias del Sector Trabajo y Promoción del Empleo, contempladas en la Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, además de las medidas de coordinación a nivel intergubernamental, dada las competencias compartidas, conlleva al desarrollo articulado y coordinado con otros sectores a fin de garantizar un adecuado impacto en el bienestar de las personas, lo cual va de la mano con una adecuada claridad en el alcance de la rectoría de cada uno de los actores y su participación en el abordaje de los problemas públicos, siendo muchos de ellos de carácter multifactorial<sup>28</sup>.

Tal es así que, desde el inicio del ciclo de vida laboral de una persona, se requiere de una formación a nivel de oficio o profesional, cuyo desarrollo amerita una articulación con el sector educación en lo que corresponde a la formación laboral, certificación de



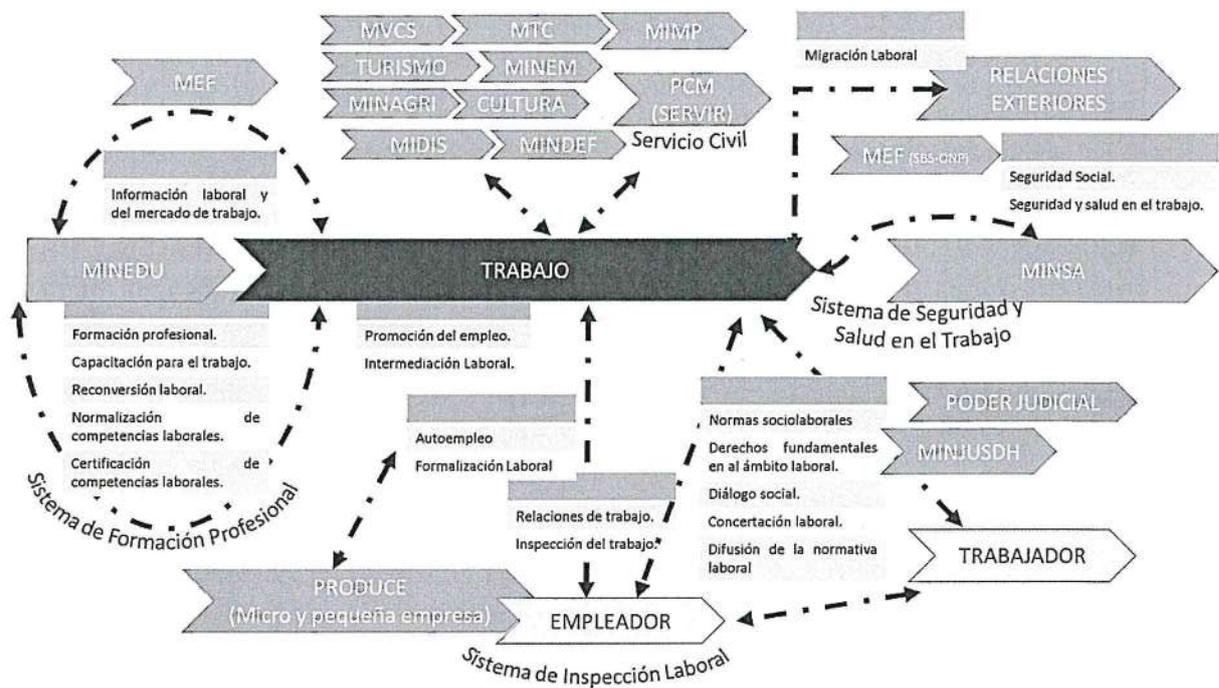
<sup>28</sup> Por ejemplo, la Política Nacional de Empleo Decente del MTPE en relación al problema público “Elevado déficit de empleo decente”, refiere que “(...) las diversas causas de este problema con múltiples orígenes y diversidades requieren una atención integral y multisistémica e interseccional, a partir de diversos enfoques, entre ellos, el enfoque de género, la perspectiva de discapacidad, el enfoque de interculturalidad y el enfoque basado en derechos humanos; para el desarrollo de soluciones multisectoriales, bajo la conducción de Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, que involucre también acciones en los distintos niveles de gobierno, en el ámbito de sus competencias con enfoque territorial”.





competencias laborales, capacitación laboral, entre otras aristas. Otra relación fuerte se da con el sector de producción, toda vez que las iniciativas para erradicar la informalidad laboral pasan por promover la formalización de las empresas, asimismo el desarrollo de oportunidades laborales y empleabilidad por medio del emprendimiento requieren una sinergia entre dichos sectores dado la incidencia en la población autoempleada<sup>29</sup>. Otro ejemplo claro se da en relación a la seguridad social y la seguridad y salud en el trabajo, que por su naturaleza involucra una articulación con el sector salud, así como la defensa y protección de los derechos laborales producto de una relación de trabajo o actuaciones inspectivas en el ámbito laboral. Dichas vinculaciones entre el sector trabajo y promoción del empleo con otros sectores (entidades) no son limitativas, tal como se esquematiza en el siguiente esquema referencial:

**Esquema referencia vinculación de sectores basada en las áreas programáticas y temas a cargo del MTPE**



Fuente: Elaboración Propia

En ese sentido, conforme a lo señalado por la Presidencia de Consejo de Ministros-PCM<sup>30</sup>:

- La rectoría es una potestad exclusiva de un ministerio, está vinculada con las atribuciones y potestades exclusivas establecidas por ley que otorgan legitimidad a los ministerios para el ejercicio de potestades respecto a una determinada materia sectorial.
- El impacto de ejercer la rectoría sectorial permite asegurar una adecuada

<sup>29</sup> Considerando que uno de los lineamientos de la Política Nacional de Empleo Decente, refiere el "L.3.3: "Mejorar las capacidades y acciones para el desarrollo de competencias de gestión empresarial o de negocio, de innovación y de adopción de la tecnología de las y los conductores de unidades productivas y emprendimientos (incluye a las y los autoempleados)".

<sup>30</sup> Extraído de la Opinión Vinculante N° 002-2021-PCM-SGP-SSAP sobre rectoría sectorial de los ministerios para conducir cada uno de los sectores en los que se organiza el Poder Ejecutivo.



conducción sectorial sentando bases y directrices en todos los actores involucrados en un sector y adoptar las medidas y acciones que faciliten su implementación y exigir su cumplimiento en todo el territorio.

- Las potestades rectoras constituyen el cúmulo de poder que es consustancial a los ministerios para priorizar la acción pública y asegurar condiciones que le permitan concretar su rol conductor sectorial, con la finalidad de alcanzar los objetivos y resultados de política que atañen a su sector y que se vinculan con sus materias de competencia y razón de ser.
- Las atribuciones y potestades exclusivas son atribuidas a los ministerios en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y las Leyes de Organización y Funciones son las normas de organización habilitantes que fijan los límites materiales dentro de los cuales cada ministerio ejerce su labor de rectoría sectorial.
- Son las normas sustantivas las que dotan de contenido y son la base legal de las funciones (de línea) que tanto los ministerios, como otras entidades públicas de los tres niveles de gobierno ejercen, en el marco de sus competencias.
- Finalmente, a pesar que la rectoría es exclusiva de los ministerios, bajo el enfoque sectorial, es factible que estos a través de sus organismos públicos adscritos, por delegación expresa, ejerzan determinadas potestades que le son inherentes como autoridades técnico normativas a nivel nacional, lo cual puede estar sustentado en la necesidad de contar con un aparato administrativo técnico especializado, para dotar de mayor eficacia a las intervenciones públicas para el logro de resultados centrado en las personas

Por tanto, considerando dichas características, en el caso del MTPE, el ejercicio de la rectoría de las materia atribuidas al sector las conducen los órganos de línea del MTPE, salvo en los casos de la rectoría de los dos sistemas funcionales que lidera el Sector, que a la fecha, conforme lo expresado en el Decreto Supremo N° 097-2022-PCM, son atribuidos al Consejo Nacional Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, respecto al Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), en relación al Sistema de Inspección del Trabajo; como se muestra a continuación:

### El MTPE y la rectoría de sus áreas programáticas de acción



Fuente: Elaboración Propia según organización actual del MTPE.





Por lo antes expuesto, con el fin de asegurar una adecuada rectoría surge la necesidad de precisar los temas a cargo del sector, los roles de los diferentes actores del sector, y definir con claridad la ruta (etapas) de cómo y quienes intervienen en la definición de los principales instrumentos de conducción sectorial dada las potestades rectoras; a fin de que se aborde las dos dimensiones vinculadas con la rectoría sectorial: i) la potestad exclusiva de un ministerio para determinar y ejecutar las políticas públicas en materias de su competencia y, ii) la potestad para normar, regular, planificar, supervisar, evaluar, fiscalizar y, cuando corresponda, sancionar, para asegurar la implementación de las políticas públicas de su sector<sup>31</sup>.

### 7.3 La gestión de servicios en el Sector Trabajo y Promoción del Empleo

De acuerdo con lo expuesto por la OCDE<sup>32</sup>, *“a pesar del nivel general de apoyo para el proceso de descentralización del 2002, Perú enfrenta aún retos enormes para garantizar un enfoque coherente y coordinado para asegurar una entrega de servicios efectiva a los ciudadanos en todos los niveles”*; por lo que recomienda, entre otros, finalizar la clarificación de las funciones y responsabilidades del gobierno nacional, gobiernos regionales y locales, lo que podría incluir la **identificación de servicios que cada nivel de gobierno brindaría**, la participación activa de los ministerios de línea así como la opinión de los gobiernos regionales y locales con competencias compartidas.

Dicho estudio considera oportunidades a fin de **fortalecer una gobernanza multinivel efectiva para una mejor prestación de servicios y una mayor equidad interregional**; aumentar la participación de los ciudadanos y hacer uso del gobierno abierto no sólo para diseñar y brindar mejores políticas y servicios sino para desarrollar la confianza del público en las instituciones del Estado; premisas que resultan de interés sectorial.

En el caso del sector trabajo y promoción del empleo, en relación con los servicios públicos de empleo (SPE), la OIT (2021)<sup>33</sup> recomienda que *“Una visión cualitativamente distinta de lo existente puede reportar aún mayores beneficios”*. En efecto, la idea de desarrollar «servicios compartidos» (OIT, 2018) con otras instituciones relacionadas con las tradicionales funciones de los SPE, de un modo integrado y persistente, **tiene el potencial de aumentar la efectividad de las acciones individualmente consideradas y, al mismo tiempo, abordar distintas barreras a la inserción laboral**. Ello, se alinea con lo dispuesto en por la Presidencia de Consejo de Ministros, que mediante Decreto Supremo N° 053-2024-PCM, aprueba el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1211, Decreto Legislativo que



<sup>31</sup> Extraído de la Opinión Vinculante N° 002-2021-PCM-SGP-SSAP sobre rectoría sectorial de los ministerios para conducir cada uno de los sectores en los que se organiza el Poder Ejecutivo.

<sup>32</sup> Extraído del Documento “Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo- Estudio elaborado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en 2016 dentro del marco del Programa País sobre la Gobernanza Pública (PGR por sus siglas en inglés) en el Perú”. Disponible en: <https://www.qob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/4440237-peru-gobernanza-integrada-para-un-crecimiento-inclusivo>

<sup>33</sup> Extraído del Documento “Marco operativo y funcional de los servicios públicos de empleo en América Latina”. OIT (2021); Disponible en: <https://www.ilo.org/es/publications/marco-operativo-y-funcional-de-los-servicios-publicos-de-empleo-en-america>



aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios integrados y servicios y espacios compartidos.

Sin embargo, dicho estudio también advierte la necesidad de abordar nuevos servicios o la carencia de ellos en comparación de otros países de América Latina, tal es así que en el siguiente Cuadro extraído del “Marco operativo y funcional de los servicios públicos de empleo en América Latina”; se considera que Perú no tiene implementado servicios vinculados a la gestión de beneficios por desempleo y otros o de gestión de migraciones.

Países	Intermediación laboral	Información del mercado de trabajo	Políticas activas del mercado de trabajo	Gestión de beneficios por desempleo y otros	Gestión de migraciones	Observaciones
Argentina	X	X	X		X	Bajo desarrollo. Solo se prestan servicios con el fin de apoyar a los trabajadores extranjeros que ya residen en el país.
Brasil	X	X	X	X	X	Los migrantes constituyen uno de los grupos objetivos de las políticas activas, y los servicios para la colocación transnacional están orientados principalmente a los trabajadores extranjeros que residen en Brasil y a los migrantes de retorno.
Chile	X	X	X	No	No	Bajo desarrollo. Recientemente se ha puesto a disposición información general para regularizar la situación migratoria y orientación en materias laborales.
Colombia	X	X	X	X	X	Los migrantes constituyen uno de los grupos objetivos de las políticas activas. La gestión de migraciones incluye ofertas de trabajo en el exterior, información y asesoría para encontrar trabajo en el extranjero, y apoyo a los migrantes de retorno. Colombia cuenta con una ruta de orientación laboral para la población migrante proveniente de Venezuela.
Costa Rica	X	X	X	X	X	Los migrantes constituyen uno de los grupos objetivos de las políticas activas. El SPE apoya a los trabajadores extranjeros migrantes que ya residen en el país.
Ecuador	X	X	X	No	No	Los migrantes constituyen uno de los grupos objetivos de las políticas activas. El SPE brinda apoyo a los migrantes de retorno y ofrece puestos de trabajo en el exterior.
México	X	X	X	No	X	Los migrantes constituyen uno de los grupos objetivos de las políticas activas. Los servicios consideran el suministro de información sobre la oferta laboral en el exterior, la asesoría sobre la búsqueda de empleo fuera del país y la asistencia tanto para las empresas y los trabajadores extranjeros como para los migrantes retornados.
Panamá	X	X	No	No	X	El SPE presta asistencia a los trabajadores extranjeros que ya residen en el país.
Paraguay	X	X	X	No	No	Bajo desarrollo. El énfasis está puesto en los paraguayos repatriados.
Perú	X	No	X	No	No	El SPE ofrece asesoría e información sobre la búsqueda de trabajo en el exterior y asiste a los solicitantes de empleo extranjeros que ya residen en el país y a los migrantes retornados.
Uruguay	X	No	X	No	X	Los migrantes constituyen uno de los grupos objetivos de las políticas activas. El SPE ofrece asistencia a los trabajadores extranjeros que ya residen en el país y a los migrantes retornados.

Fuente: OIT (2021). Disponible en: <https://www.ilo.org/es/publications/marco-operativo-y-funcional-de-los-servicios-publicos-de-empleo-en-america>



En ese sentido, cobra relevancia el problema público definido en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) al 2030 cuyo enunciado señala: **“Bienes, servicios y regulaciones que no responden a las expectativas y necesidades de las personas y a la creación de valor público”**, considerando que estos (bienes servicios y regulaciones) constituyen la “bisagra” entre las personas (naturales y jurídicas) y la administración pública y, por su posición estratégica en la generación de resultados para las personas, ejercen un elevado impacto, no solo en la satisfacción de sus necesidades, sino en la valoración de las personas con relación a la actuación del Estado en su conjunto.

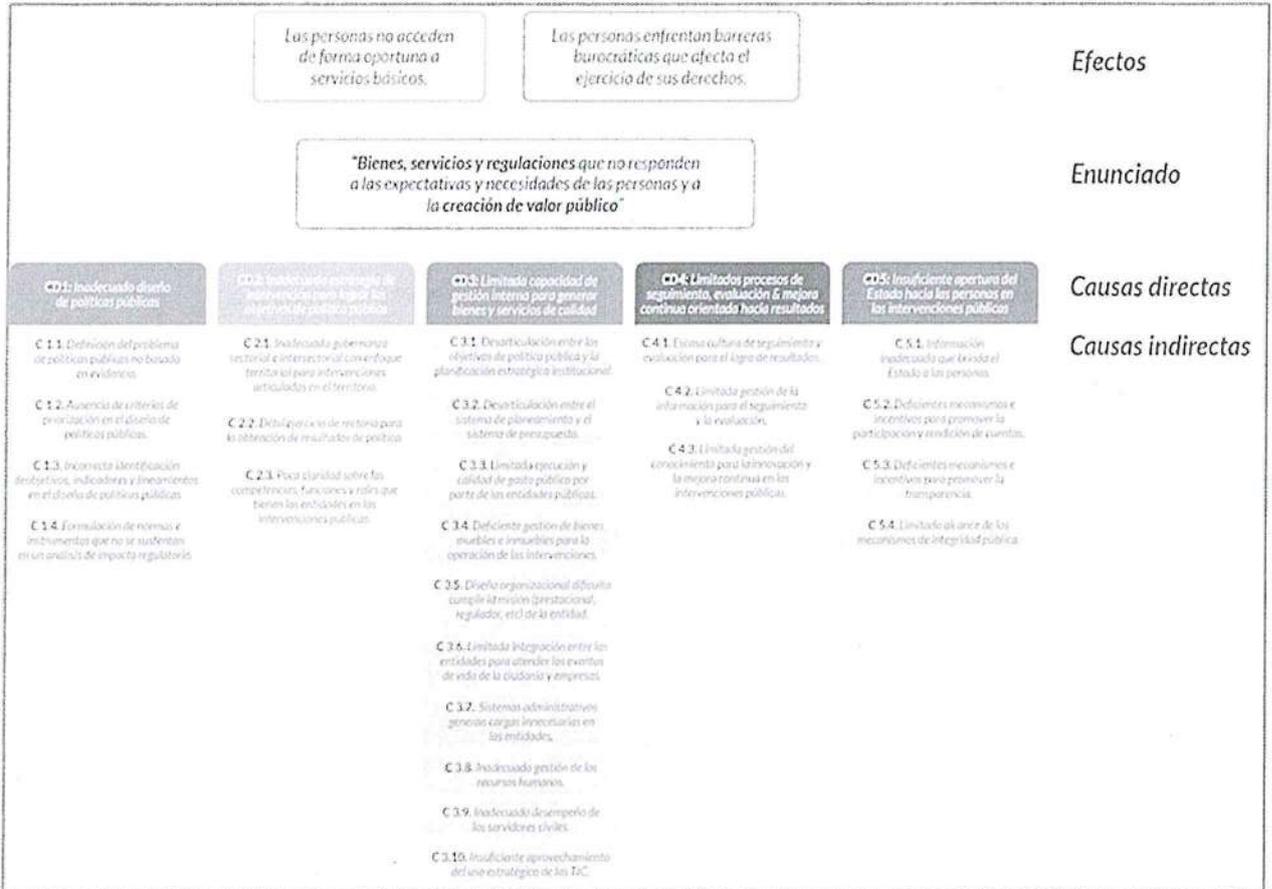




PERÚ

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Al respecto, dicho problema público se analiza en función de cinco (05) causas directas (CD) y veinticuatro (24) causas indirectas (CI) que se exponen a través de un árbol de problemas, como se muestra a continuación:



Fuente: PNMGP al 2030

En el caso del MTPE, a la fecha se tiene identificado, en una primera versión, un total de noventa y nueve (99) servicios que se brindan a nivel nacional<sup>34</sup>, las cuales forman parte de la "Cartera de Servicios del MTPE", aprobada mediante Resolución del Secretario General N° 000025-2024-TR/SG.

Sin embargo, ello no necesariamente asegura que todos esos servicios respondan efectivamente a las expectativas y necesidades actuales de las personas; considerando que solo el 14% de ellos se consideran en las dos Políticas Nacionales bajo la conducción Sectorial del MTPE<sup>35</sup>, las cuales parte de la identificación de una necesidad de la ciudadanía.

<sup>34</sup> En dicho documento se incluyen los servicios brindados por las Direcciones y Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, programas y órganos de línea del MTPE; sin embargo, no se incluyen los servicios brindados por ESSALUD y SUNAFIL.

<sup>35</sup> El MTPE a la fecha conduce la Política Nacional de Empleo Decente, aprobada mediante Decreto Supremo N° 013-2021-TR y la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobada mediante Decreto Supremo N° 018-2021-TR



De igual modo, existen servicios que a la fecha se encuentran en proceso de diseño, como consta en el Informe de Evaluación de la Política Nacional de Empleo Decente<sup>36</sup>, en la cual se identificaron que al año 2023, de los 55 servicios establecidos, 14 de ellos es decir el 25%, fueron reportados como no implementados, según se lista a continuación:

OP	SERVICIO	RAZONES DE NO IMPLEMENTACIÓN	RESPONSABLE DEL SERVICIO
OP.01 Incrementar las competencias laborales de la población en edad de trabajar	SS.01.03.01 Servicio de difusión de la oferta de vacantes de modalidades formativas laborales requeridas por las empresas	NO REPORTO RAZONES DE LA NO IMPLEMENTACIÓN	MTPE
	SS.01.03.02 Servicio de otorgamiento de incentivos para la empleabilidad juvenil.	EN ETAPA DE DISEÑO	MTPE
OP.03 Incrementar la generación del empleo formal en las unidades productivas	SS.03.03.04 Orientación y asesoría para la adopción del teletrabajo como estrategia de innovación y adopción tecnológica	SIN MARCO REGULATORIO PARA LA IMPLEMENTACIÓN	MTPE
	SS.03.03.05 Servicio integrado de autoempleo productivo.	EN ETAPA DE DISEÑO	MTPE
	SS.03.05.03 Servicio de asistencia para participación de MYPE en adquisiciones a través de núcleos ejecutores de compras.	EN FASE INICIAL DE IMPLEMENTACIÓN	PRODUCE
OP.04 Ampliar acceso a la protección social, derechos y beneficios sociales de los/trabajadores/as	SS.03.06.01 Servicio de gestión de cartera de parques industriales	EN FASE INICIAL DE IMPLEMENTACIÓN	PRODUCE
	SS.04.03.01 Servicio de certificación a las empresas que cumplan con las regulaciones laborales	EN FASE INICIAL DE IMPLEMENTACIÓN	MTPE
	SS.04.05.01 Servicio de protección ante el desempleo.	SIN MARCO REGULATORIO PARA LA IMPLEMENTACIÓN	MTPE
OP.05 Fomentar la igualdad en el empleo de la fuerza laboral potencial	SS.04.06.01 Servicios de información y orientación para la negociación colectiva y sindicación.	NO SE CONSIDERA COMPETENCIA PARA BRINDAR EL SERVICIO	MTPE
	SS.05.01.03 Plataforma para la identificación de la brecha salarial entre varones y mujeres	FALTA DE PRESUPUESTO	MTPE
	SS.05.02.01 Campañas de toma de conciencia para impulsar entorno laborales, abiertos, inclusivos y accesibles para las mujeres y las personas con discapacidad	FALTA DE PRESUPUESTO	MTPE
	SS.05.03.01 Asesoría y seguimiento a la implementación de ajustes razonables al entorno laboral para personas con discapacidad	FALTA DE PRESUPUESTO	MTPE
	SS.05.03.05 Servicio de difusión de normas en materia de seguridad social en el país destino a trabajadores/ as migrantes	SERVICIO FUSIONADO CON OTRO SERVICIO DE LA PNEC	MTPE
	SS.05.04.01 Capacitación laboral para grupos vulnerables	NO REPORTO RAZONES DE LA NO IMPLEMENTACIÓN	MTPE

Fuente: Tabla 25 de la Política Nacional de Empleo Decente.



Por lo antes expuesto, se han identificado **dificultades que motivan no sólo medidas a nivel de la gestión de servicios, sino a nivel de gobernanza y rectoría**, las cuales guardan relación y/o coinciden con algunas de las causas del problema público definido en la PNMGP, siendo oportunidades de mejora para fortalecer la gestión sectorial a fin de propiciar mejores resultados en beneficio de la ciudadanía; entre los que se encuentra:

<sup>36</sup> Publicado en: <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/informes-publicaciones/5664153-informe-de-evaluacion-que-contiene-la-matriz-de-compromisos-de-la-politica-nacional-de-seguridad-y-salud-en-el-trabajo-al-2030-correspondiente-al-ano-2023>





MGRS	Decreto Supremo N° 103-2022-PCM Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030	Lineamientos N° 001-2019-SGP	Situación en el caso del MTPE
	Causas del Problema público	Principio de actuación	
GOBERNANZA	<p>CD1. Inadecuado diseño de políticas públicas</p> <p>C1.1. Definición del problema de políticas públicas <b>no basado en evidencia</b></p>	<p>Diseñar e implementar políticas públicas cuyos resultados generen valor</p>	<p>Si bien es cierto las Políticas a cargo del MTPE, cuentan con evidencia del problema público mas no encuentra evidencia que considera el análisis de la situación a nivel de cada región (enfoque territorial).</p> <p>Asimismo, de acuerdo con lo establecido en el art. 4 de la RM N° 290-2019-TR, a la fecha continua pendiente de formulación las siguientes políticas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Política Nacional Multisectorial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil; a cargo de la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo.</li> <li>• Política Nacional Multisectorial para la prevención y erradicación del trabajo forzoso; a cargo de la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo.</li> <li>• Política Nacional de Seguridad Social; a cargo de la Dirección General de Trabajo.</li> <li>• Política Nacional de Prevención y Gestión de Conflictos Laborales y Responsabilidad Social Empresarial Laboral; a cargo de la Dirección General de Trabajo.</li> </ul>
	<p>CD5 Insuficiente apertura del Estado <b>hacia las personas</b> en las intervenciones públicas.</p> <p>C 5.2. Deficientes <b>mecanismos e incentivos para promover la participación</b> y rendición de cuentas</p> <p>C 5.3. Deficientes <b>mecanismos e incentivos para promover la transparencia</b></p>	<p>Pensar de manera sistémica los problemas</p>	



<sup>37</sup> Documento "Una Aproximación a los mecanismos de participación ciudadana en el Perú"- CGR 2021. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/informes-publicaciones/1734714-una-aproximacion-a-los-mecanismos-de-participacion-ciudadana-en-el-peru>.

<sup>38</sup> Documento "Participación Ciudadana en el Perú y los Principales Mecanismos para Ejercerla". Valdiviezo 2012.

Disponible en:

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/10CB865461FC9E2605257CEB00026E67/\\$FILE/revqes\\_1736.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/10CB865461FC9E2605257CEB00026E67/$FILE/revqes_1736.pdf)



MGRS	Decreto Supremo N° 103-2022-PCM Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030	Lineamientos N° 001-2019-SGP	Situación en el caso del MTPE
	Causas del Problema público	Principio de actuación	
	C 5.4. Limitado alcance de los mecanismos de integridad pública.	Medir los resultados de las intervenciones	En el MTPE existe la necesidad de fortalecer las funciones actualmente asignadas a la unidad funcional de integridad pública, considerando aquellas establecidas en el Decreto Supremo N° 010-2017-JUS, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1327 y en la Directiva N° 001-2024-PCM/SIP; considerando su actuación a nivel sectorial <sup>39</sup> .
	CD2. Inadecuada estrategia de intervención para lograr los objetivos de política pública		De acuerdo a lo informado por la Oficina de Descentralización, la mayoría de G/DRTPE presenta un <b>débil posicionamiento</b> dentro de sus respectivos Gobiernos Regionales, <b>dificultando la implementación de las políticas</b> del Sector en el nivel regional, debido, entre otros, a los siguientes factores:
	CD3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe una alta rotación de los Directores y Gerentes Regionales, siendo que el 30% de las G/DRTPE presentó tres directores o más desde el inicio de 2023 hasta febrero de 2024 (Tumbes tuvo 7 directores); inestabilidad que, en opinión del 76% de las G/DRTPE, afectó la implementación de los servicios planificados<sup>40</sup>.</li> <li>• A excepción de 01 G/DRTPE que constituye Unidad Ejecutora del Pliego Regional y 04 instancias regionales que cuentan con nivel organizacional de Gerencias, en lugar de Direcciones Regionales; las DRTPE presentan dificultades para la inclusión de sus actividades en los instrumentos de planificación del Gobierno Regional, la captación de presupuesto asignado por el Gobierno Regional para el cumplimiento de sus funciones transferidas, así como para la atención de los requerimientos de abastecimiento y contratación de personal, resultando en retrasos o inejecución de metas físicas y financieras<sup>41</sup>.</li> <li>• Con corte a marzo 2024, el 42% del personal de las G/DRTPE tienen condición de locador y presenta lata rotación, seguido de un 26% de personal nombrado bajo el régimen DL 276, que presenta una baja remuneración; factores que limitan la adecuada provisión de servicios en el territorio<sup>42</sup>.</li> <li>• En el año 2024, más de la mitad (52%) del presupuesto institucional modificado (PIM) asignado para la ejecución de los Programas Presupuestales 103 y 116 en los ámbitos regionales, proviene de los</li> </ul>



<sup>39</sup> Situación que ha sido revisada por la SGP-PCM mediante Informe N° D0000476-2024-PCM-SSAP de fecha 05 de noviembre del 2024, mediante el cual emite opinión a la creación de la Oficina de Integridad Institucional en el MTPE.

<sup>40</sup> Documento de Trabajo elaborado por la Oficina de Descentralización del MTPE, que sistematiza resultados del Cuestionario de Diagnóstico de la Gestión Descentralizada, aplicado a las 25 G/DRTPE entre los meses de febrero y marzo 2024.

<sup>41</sup> Ídem.

<sup>42</sup> Ídem.





MGRS	Decreto Supremo N° 103-2022-PCM Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030	Lineamientos N° 001-2019-SGP	Situación en el caso del MTPE
	Causas del Problema público	Principio de actuación	
			recursos transferidos por SUNAFIL <sup>43</sup> , y menos de la mitad es financiados con recursos propios de los Pliegos Presupuestales de Gobiernos Regionales <sup>44</sup> .
RECTORÍA	C 1.4. Formulación de normas e instrumentos que no se sustentan en un análisis de impacto regulatorio	Emitir regulaciones de calidad	De acuerdo a lo informado por la Oficina de Descentralización, las G/DRTPE solicitan aprobación de normativa desde el ente rectora para la implementación de as intervenciones requeridas, tales como: aprobación del modelo de gestión de los Observatorios Socio-económicos laborales (OSEL), actualización de lineamientos para la elaboración de Planes Regionales de Formación Profesional que datan del año 2006 , actualización de estrategia que articule los servicios orientados a la empleabilidad, aprobación de protocolos de atención del servicio de Orientación para el Migrante <sup>45</sup> .
	CD1: Inadecuado diseño de políticas públicas C 1.2. Ausencia de criterios de priorización en el diseño de políticas públicas. C1.1. Definición del problema de políticas públicas no basado en evidencia C3.1. 3.1. Desarticulación entre los objetivos de política pública y la planificación estratégica – institucional.	Diseñar e implementar políticas públicas cuyos resultados generen valor  Contar con bienes y servicios de calidad	De acuerdo al Informe de Evaluación de la Política Nacional de Empleo Decente, correspondiente al período 2021-2023 <sup>46</sup> , "Si bien el alineamiento de la mayoría de los servicios implementados a los planes institucionales se muestra favorable, el alineamiento a las cadenas presupuestales que resultan en productos resulta menos propicio. Así, 19 de los servicios evaluados tienen alineamiento directo a 9 programas presupuestales y otros 20 servicios vinculan sus AO a actividades que no resultan en productos (APnoP). Situación que establece una condición de fragilidad presupuestal para fines del cumplimiento de metas físicas y financieras en dichos servicios. Aspecto que determina la necesidad de realizar acciones de alineamiento de tales servicios a cadenas presupuestales de determinan productos".
	CD4: Limitados procesos de seguimiento, evaluación & mejora continua orientada hacia resultados C 4.1. Escasa cultura de seguimiento y evaluación para el logro de resultados. C 4.2. Limitada gestión de la información para el seguimiento y la evaluación C 4.3. Limitada gestión del conocimiento para la innovación y la mejora continua en las intervenciones públicas.	Medir los resultados de las intervenciones	Las unidades de organización del MTPE solicitan a las G/DRTPE, de manera no coordinada y en formatos no estandarizados, el reporte de ejecución de servicios bajo su cargo y de actividades de los Programas Presupuestales 103 y 116, generando sobrecarga y los especialistas del nivel regional <sup>47</sup> . De igual modo, respecto al seguimiento, evaluación y mejora continua de las intervenciones públicas vinculada a servicios, como parte del desarrollo de la Cartera de Servicios del MTPE <sup>48</sup> se identificaron servicios que vienen siendo prestados que no



<sup>43</sup> Recursos que vienen siendo transferidos como resultado de la suspensión temporal de función inspectiva a los Gobiernos Regionales efectuada con Ley N° 29981 y Ley N° 30814.

<sup>44</sup> Fuente: Consulta amigable MEF al 13/11/2024.

<sup>45</sup> Informe N° 000307-2024-MTPE/4/9.4 elaborado por la Oficina de Descentralización del MTPE el 23.10.2024, que sistematiza los resultados de los cuatro (04) Eventos Macrorregionales desarrollados durante el mes de setiembre de 2024.

<sup>46</sup> Disponible en: <https://www.qob.pe/institucion/mtpe/informes-publicaciones/5664153-informe-de-evaluacion-que-contiene-la-matriz-de-compromisos-de-la-politica-nacional-de-seguridad-y-salud-en-el-trabajo-al-2030-correspondiente-al-ano-2023>

<sup>47</sup> Informe N° 309-2024-MTPE/4/9.4 de la Oficina de Descentralización, de fecha 25.10.2024, a través del cual se propone el mecanismo articulado de reporte de metas regionales.

<sup>48</sup> Aprobada mediante Resolución de Secretario General N° 000025-2024-TR/SG; en la cual las fichas de servicios consideran el visto bueno del órgano de línea que ejercer la rectoría del servicio, así como del órgano desconcentrado DRTEPLM, para los fines de Lima Metropolitana.



MGRS	Decreto Supremo N° 103-2022-PCM Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030	Lineamientos N° 001-2019-SGP	Situación en el caso del MTPE
	Causas del Problema público	Principio de actuación	
	<p>CD3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad</p> <p>C 3.10. Insuficiente aprovechamiento del uso estratégico de las TIC.</p>		<p>tienen intervención de los órganos de línea, como por ejemplo: Empleo Temporal, Módulo de Información y Orientación sobre teletrabajo; Actuación pericial en el marco de la ley 27803. Adicionalmente, la Oficina de Descentralización a marzo de 2024, señala que las G/DRTPE reportaron servicios que no vienen implementando en sus ámbitos, tales como: Orientación para el Teletrabajo (77% no lo brinda), Capacitación laboral (50% no lo brinda), Registro de agencias privadas (50% no lo brinda), Certificación de competencias laborales (36% no lo brinda), Servicio de Orientación para el Migrante (22% no lo brinda), Servicio de Orientación para el emprendimiento (27% no lo brinda)<sup>49</sup>.</p> <p>Las G/DRTPE reportan que el MTPE no realiza seguimiento a la cobertura presupuestal de los servicios en el territorio, siendo que, por un lado, los recursos otorgados por el Gobierno Regional para la prestación de servicios del Sector son reducidos, y por otro lados, los recursos transferidos por SUNAFIL solo pueden ser utilizados en servicios articulados a los Programas Presupuestales 103 y 116, impidiendo su uso en el resto de servicio no incluidos en tales PP (capacitación laboral, certificación de competencias laborales, trabajo sin acoso, autorización para el trabajo adolescente, entre otros)<sup>50</sup>.</p>
GESTIÓN ARTICULADA DE SERVICIOS	<p>CD2: Inadecuada estrategia de intervención para lograr los objetivos de política pública</p> <p>C 2.1. Inadecuada gobernanza sectorial e intersectorial con enfoque territorial para intervenciones articuladas en el territorio.</p> <p>C 2.2. Débil ejercicio de rectoría para la obtención de resultados de política.</p> <p>C 2.3. Poca claridad sobre las competencias, funciones y roles que tienen las entidades en las intervenciones públicas.</p>	<p>Mejorar la productividad de las entidades públicas</p> <p>Contar con bienes y servicios de calidad</p> <p>Diseñar estructuras organizacionales interconectadas, ágiles y adaptables</p>	<p>A la fecha, se establecen convenios entre el MTPE con los gobiernos regionales de vigencia anual, como mecanismo que permite definir indicadores con metas que buscan contribuir al logro de los objetivos sectorial, toda vez que no se encuentra evidencia que las metas regionales sean establecidas en las políticas nacionales.</p> <p>De igual modo, la implementación de los servicios vinculados con la formalización laboral, brindados a través de los Centros Formaliza Perú, se realizan mediante convenios suscritos con los gobiernos regionales.</p> <p>Respecto a la inadecuada gobernanza, a marzo de 2024, conforme a lo informado por la Oficina de Descentralización, las G/DRTPE reportaron servicios que no vienen implementando en sus ámbitos, tales como: Orientación para el Teletrabajo (77% no lo brinda), Capacitación laboral (50% no lo brinda), Registro de agencias privadas (50% no lo brinda), Certificación de competencias laborales (36% no lo brinda), Servicio de Orientación para el Migrante (22%</p>



<sup>49</sup> Documento de Trabajo elaborado por la Oficina de Descentralización del MTPE, que sistematiza resultados del Cuestionario de Diagnóstico de la Gestión Descentralizada, aplicado a las 25 G/DRTPE entre los meses de febrero y marzo 2024.

<sup>50</sup> Informe N° 000307-2024-MTPE/4/9.4 elaborado por la Oficina de Descentralización del MTPE el 23.10.2024, que sistematiza los resultados de los cuatro (04) Eventos Macrorregionales desarrollados durante el mes de setiembre de 2024.





MGRS	Decreto Supremo N° 103-2022-PCM Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030	Lineamientos N° 001-2019-SGP	Situación en el caso del MTPE
	Causas del Problema público	Principio de actuación	
			no lo brinda), Servicio de Orientación para el emprendimiento (27% no lo brinda) <sup>51</sup> .  Finalmente, las G/DRTPE reportan falta de articulación de las acciones desarrolladas por G/DRTPE y el Programa Jóvenes Productivos, para la implementación del servicio de Certificación de Competencias Laborales y Capacitación laboral. <sup>52</sup>

Bajo esa premisa, considerando que la PNMGP señala que la modernización de la gestión pública se entiende como un **proceso de transformación constante a fin de mejorar lo que hacen las entidades públicas** y, de esa manera, generar valor público; y que una de las acciones estratégicas sectoriales definidas en el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2024 - 2030 del Sector Trabajo y Promoción del Empleo, es el "AES1.6. Fortalecer la capacidad rectora del Sector Trabajo y Promoción del Empleo a nivel nacional"; se considera necesario establecer directrices generales para una adecuada provisión de servicios en el territorio nacional, en el marco de su rol de rector en las materias de su competencia.



<sup>51</sup> Documento de Trabajo elaborado por la Oficina de Descentralización del MTPE, que sistematiza resultados del Cuestionario de Diagnóstico de la Gestión Descentralizada, aplicado a las 25 G/DRTPE entre los meses de febrero y marzo 2024.

<sup>52</sup> Informe N° 000307-2024-MTPE/4/9.4 elaborado por la Oficina de Descentralización del MTPE el 23.10.2024, que sistematiza los resultados de los cuatro (04) Eventos Macrorregionales desarrollados durante el mes de setiembre de 2024.

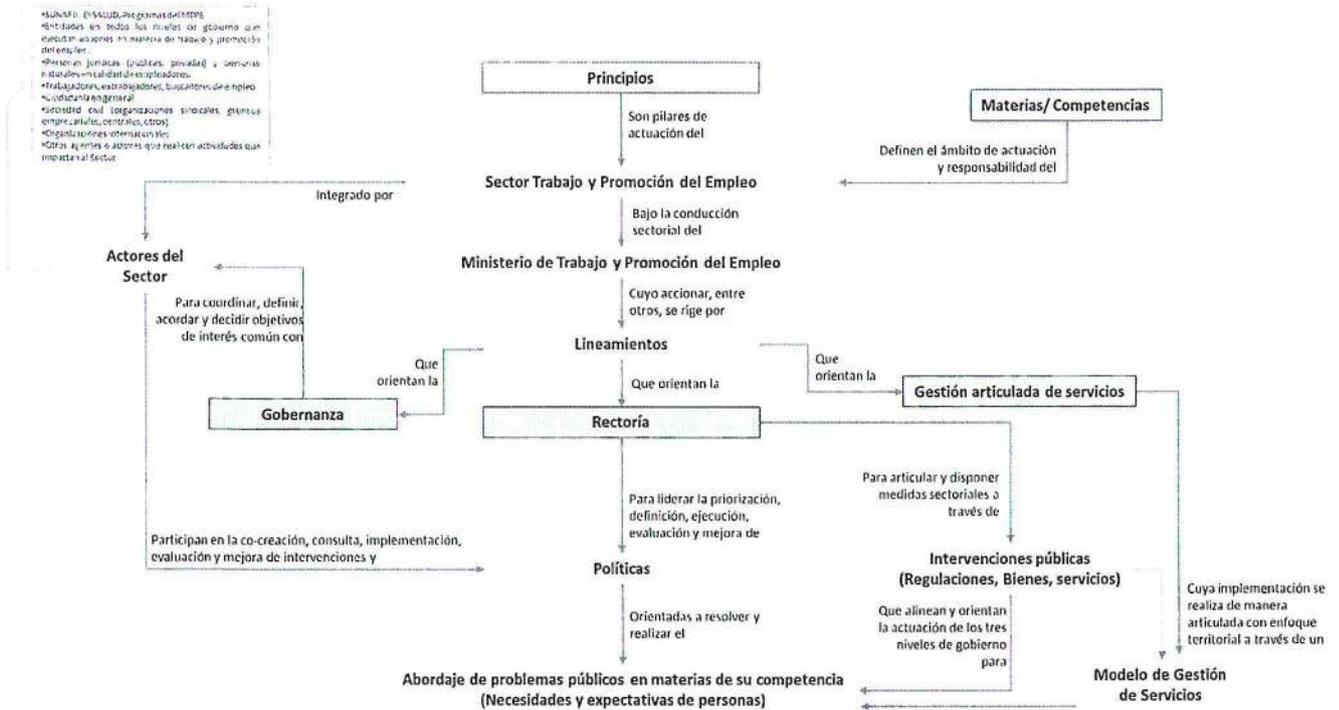


## SECCIÓN II. MODELO DE GRGS Y LINEAMIENTOS

### 7.4 Modelo de Gobernanza, Rectoría y Gestión articulada de Servicios del Sector Trabajo y Promoción del Empleo

El Modelo de Gobernanza, Rectoría y Gestión articulada de Servicios del Sector Trabajo y Promoción del Empleo, tiene la siguiente estructura:

Figura 1 Estructura MGRGS del Sector Trabajo y Promoción del Empleo



Fuente: Elaborado por la Oficina de Organización y Modernización, sobre la base de la PNMGP al 2030.

El MGRGS del Sector Trabajo y Promoción del Empleo, representado en la Figura 1, señala que las **materias y competencias** definen el ámbito de actuación y responsabilidad del Sector Trabajo y Promoción del Empleo; que los **principios** son los pilares de actuación del Sector el cual se encuentra bajo la conducción del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en su calidad de ente rector, y se encuentra integrado por **Actores del Sector**, quienes participan en la co-creación, consulta, implementación, evaluación y mejora de **intervenciones públicas y políticas**. Para ello, el MTPE rige su accionar, entre otros, a través de **lineamientos** que orientan la **gobernanza**, a fin de coordinar, definir, acordar y decidir objetivos de interés común con los actores del sector, y la **rectoría** para liderar la priorización, definición, ejecución, evaluación y mejora de **políticas** orientada a resolver problemas públicos en materia de sus competencias, así como para articular y disponer medidas sectoriales a través de **intervenciones públicas**, cuya implementación se realice a través de una **gestión articulada y descentralizada** con enfoque territorial a través de **modelos de gestión de servicios** que alineen y orienten la actuación de los tres niveles de gobierno para atender las necesidades y expectativas de las personas.





## 7.5 Principios

Los principios para la gobernanza, rectoría y gestión articulada de servicios que componen el MGRGS, precisan pautas de conducta y actuación de los diversos actores del Sector, permiten una mejora en las relaciones entre las autoridades, la población y la gestión de competencias y funciones, favoreciendo el abordaje de problemas públicos con la participación de los gobiernos subnacionales.

Son principios del MGRGS los siguientes, sin tener un carácter exclusivo:

- 7.5.1 **Colaboración y coordinación:** Principios que buscan la eficiencia en el ejercicio de funciones estableciendo reglas y vínculos de colaboración y coordinación entre las entidades y demás actores del Sector, a fin de alcanzar una coherencia en la actuación y el logro de los objetivos sectoriales.
- 7.5.2 **Eficacia y eficiencia:** Principios que orientan la actuación de las entidades hacia el logro de objetivos institucionales y el manejo racional y óptimo de los recursos, eliminando la duplicidad o superposición de competencias, funciones y atribuciones, para obtener resultados que satisfagan las expectativas y necesidades de la ciudadanía.
- 7.5.3 **Igualdad y Equidad:** Implica que las instituciones vinculadas al Sector en los tres niveles de gobierno promuevan la igualdad de oportunidades de los actores sociales involucrados desterrando prácticas, concepciones y lenguajes que justifiquen la superioridad de una persona sobre otra, la discriminación y la exclusión social. La equidad es una condición y un medio para lograr la igualdad, busca equilibrar las asimetrías de poder entre actores sociales.
- 7.5.4 **Legalidad:** Los diferentes actores de los tres niveles de gobierno se rigen por el marco normativo vigente.
- 7.5.5 **Participación:** Se expresa en la oportunidad de participación de la sociedad civil y ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y rendición de cuentas, correspondiendo al Ministerio en el ámbito de todo el territorio nacional, generar las condiciones para garantizar que la participación sea activa, colaborativa y prospectiva; así como, a los gobiernos regionales en el territorio regional y a los gobiernos locales en el territorio local. En ese sentido, la participación de los actores es también un medio para compartir experiencias, fortalecer vínculos, legitimar procesos y generar conocimientos.
- 7.5.6 **Rendición de cuentas:** Refiere al principio de que cada persona e institución es responsable de sus acciones, en especial cuando sus actos afectan intereses públicos. Es la capacidad de respuesta o responsabilidad sobre las acciones que ejercen los funcionarios y servidores, de modo que existan sistemas para que los responsables de la toma de decisiones, el sector privado y que las organizaciones de la sociedad civil respondan ante el público, así como ante las instituciones interesadas.
- 7.5.7 **Transparencia:** La gestión pública debe ser transparente y accesible para la ciudadanía, promoviendo el acceso a la información pública y el control social. Esto implica la publicación de información relevante en formatos claros y de





manera oportuna.

## 7.6 Enfoques

Los enfoques establecen una dirección clara para las decisiones, asegurando que todas las iniciativas estén alineadas con los objetivos generales del MGRGS; en ese contexto, para la definición de políticas e intervenciones públicas, el MTPE promueve que los diferentes actores consideren los siguientes enfoques:

- 7.6.1 **Enfoque de coordinación interinstitucional, colaboración e intercambio de información:** El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo promueve la coordinación, cooperación y colaboración con entidades públicas<sup>53</sup> y privadas que coadyuvan a potenciar el cumplimiento de las políticas públicas, la ejecución de las intervenciones y a la medición de los resultados.
- 7.6.2 **Enfoque de derechos humanos:** Busca que el trabajo y promoción del empleo se desarrolle en el marco del respeto y protección de los derechos de las personas, en el marco de lo establecido por la Constitución Política y los tratados internacionales ratificados por el Estado Peruano. Este enfoque reconoce que el respeto, protección y promoción de los derechos humanos constituyen obligaciones primarias del Estado, siendo que, a nivel laboral, se busca la promoción, reconocimiento y protección de los derechos fundamentales laborales.
- 7.6.3 **Enfoque de género:** Busca reconocer los roles y tareas que realizan los hombres y las mujeres en una sociedad, así como las desigualdades sociales y relaciones asimétricas de poder e inequidades que se producen entre ellos. El enfoque de género promueve la igualdad de oportunidades, aportando elementos centrales para la formulación de medidas como políticas e intervenciones del Sector y plantea desterrar cualquier relación jerárquica basada en las diferencias sexuales y asegurar el ejercicio pleno de derechos para hombres y mujeres.
- 7.6.4 **Enfoque intercultural:** Establece el reconocimiento de las diferencias culturales como uno de los pilares de la construcción de una sociedad democrática, fundamentada en el establecimiento de relaciones de equidad e igualdad de oportunidades y derechos. El Enfoque Intercultural implica que el Estado valore e incorpore las diferentes visiones culturales, concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnico-culturales para la generación de servicios con pertinencia cultural, la promoción de una ciudadanía intercultural basada en el diálogo y la atención diferenciada a los pueblos indígenas y la población afroperuana.

El enfoque intercultural aporta elementos centrales para la formulación de medidas como políticas e intervenciones del Sector.

- 7.6.5 **Enfoque interseccional:** Busca visibilizar la existencia de situaciones en las cuales en una misma persona pueden confluir múltiples condiciones de vulnerabilidad, debiendo considerarse ello en el diseño, la implementación, el

<sup>53</sup> Considerando el deber de colaboración e intercambio de información entre Entidades, establecido en el artículo 3 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1211, Decreto Legislativo que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios integrados y servicios y espacios compartidos.





monitoreo y la evaluación de las intervenciones. Este enfoque promueve que el Sector tenga una mirada holística y sistémica en la definición de políticas e intervenciones.

- 7.6.6 **Enfoque de orientación al ciudadano:** El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo diseña sus políticas e intervenciones públicas, a través de procesos participativos, para responder mejor a las necesidades de las personas asegurando una prestación ágil, oportuna, efectiva y de calidad, que contribuyan al cierre de brechas e impacten positivamente en el bienestar del ciudadano, la ciudadanía y en el desarrollo del país.
- 7.6.7 **Enfoque de resultados que generen valor:** El sector trabajo y promoción del empleo, a través de las entidades que lo conforman, brindan bienes, servicios y regulaciones orientadas a resolver los problemas públicos vinculados al sector, analizados de manera sistémica. Las políticas públicas e intervenciones prestadas buscan obtener resultados que generen valor público, aportando respuestas efectivas y útiles a las necesidades y expectativas de las personas; para lo cual es necesario establecer canales de atención efectivos y medir los resultados de las intervenciones a fin de conocer el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos, evaluar si la intervención y el canal de atención satisface las necesidades de las personas, y, de igual modo, comunicar y rendir cuentas sobre el uso de los recursos destinados.
- 7.6.8 **Enfoque territorialidad:** El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo promueve una gestión articulada, complementaria y coordinada entre los tres niveles de gobierno y sectores, para diseñar y proveer bienes y servicios de calidad a todas las personas del territorio peruano, tomando en cuenta la diversidad de los diferentes territorios (diversidad cultural, geográfica, socioeconómica y de género) y actores en el territorio que impactan en el sector.
- 7.6.9 **Perspectiva de discapacidad:** Este enfoque busca evaluar las relaciones sociales considerando las necesidades e intereses de las personas con discapacidad a fin de tomar acción frente a esta condición de vulnerabilidad en el diseño e implementación de intervenciones públicas; considerando a la discapacidad como el producto de la interacción entre las deficiencias sensoriales, físicas, intelectuales o mentales de las personas y las distintas barreras que le impone la sociedad.

Se pueden utilizar otros enfoques, cuando se estimen convenientes, en función a las materias abordados en el desarrollo de políticas e intervenciones públicas.

## 7.7 Sector Trabajo y Promoción del Empleo

En el Sector Trabajo y Promoción del Empleo se considera la participación y articulación de diferentes actores públicos y privados para el despliegue de las áreas programáticas de acción y competencias a su cargo, descritas en el Anexo 2.

El Sector Trabajo y Promoción del Empleo está integrado por:

- El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE).
- La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL).



PERÚ

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo

- c) El Seguro Social de Salud (EsSalud).
- d) Las entidades que pertenecen al Estado, en todos los niveles de gobierno, cuando en el ejercicio de sus competencias tienen impacto directo o indirecto sobre el Sector Trabajo y Promoción del Empleo.

Asimismo, dentro de la delimitación del sector se encuentran otros agentes y/o actores que de manera directa o indirecta impactan al Sector Trabajo y Promoción del Empleo<sup>54</sup>, tales como:

- e) Las personas jurídicas públicas, privadas, público-privadas y personas naturales que realizan actividades de impacto directo o indirecto sobre el Sector Trabajo y Promoción del Empleo.
- f) La sociedad civil que realiza actividades vinculadas a las competencias en materia del Sector Trabajo y Promoción del Empleo.
- g) La población en general.

## 7.8 Actores y roles del Sector Trabajo y Promoción del Empleo

### a) Entidades Públicas (Gobierno)

- El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, tiene el **rol rector** en materia de trabajo y promoción del empleo a nivel nacional, asume la conducción sectorial, estableciendo las políticas, intervenciones, lineamientos, criterios y estándares a tomar en cuenta en la prestación de los servicios de empleo, evalúa y supervisa su cumplimiento, y dirige la gobernanza sectorial.
- Los gobiernos regionales ejercen un rol clave al ser **gestores, articuladores y ejecutores de la prestación** de bienes y servicios en materia de trabajo y promoción del empleo. Participan brindando información territorial y en la definición de las políticas e intervenciones del sector; elaboran y dirigen la agenda territorial; desarrollan acciones de articulación a nivel territorial con instancias públicas y privadas a nivel local; implementan y supervisan el cumplimiento de las políticas públicas del sector en su ámbito regional.
- Los gobiernos locales son responsables de la **articulación, promoción y ejecución** de los servicios laborales y de promoción del empleo en su ámbito local, siendo el gobierno más cercano a la población (personas) para el ejercicio de las distintas intervenciones que defina el Sector.
- SUNAFIL, es el organismo técnico especializado, adscrito al MTPE, que ejerce el **rol de autoridad central** y ente rector del **Sistema de Inspección del Trabajo** a cargo de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas.
- ESSALUD, es el organismo público descentralizado, adscrito al MTPE que ejerce el **rol administrador de fondos intangibles de la seguridad social** que tiene por finalidad el otorgamiento de prestaciones de prevención, promoción,



<sup>54</sup> Conforme a lo establecido en el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2024 - 2030 del Sector Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 048-2024-TR.





recuperación y rehabilitación de la salud; prestaciones económicas y sociales para los asegurados y sus derechohabientes, que corresponden al régimen contributivo de la Seguridad Social de Salud, así como otros seguros de riesgos humanos.

- Los Programas del MTPE que asumen un **rol gestor de la prestación** de bienes y servicios, en su ámbito de intervención, para atender un problema o situación crítica, o implementar una política pública específica sectorial.
- Los Consejos Nacionales que ejercen un **rol promotor del diálogo y de concertación** en materia laboral y promoción del empleo, que cuentan con participación de representantes de sector gubernamental, empleador y trabajador<sup>55</sup>, que se replica en cada región<sup>56</sup>.
- Las entidades que pertenecen al Estado, en todos los niveles de gobierno, cuyas acciones en el ejercicio de sus competencias impactan en el sector, teniendo un **rol participativo y colaborativo**, siendo considerados como aliados estratégicos para la coordinación, cooperación, definición e implementación de políticas e intervenciones a nivel multisectorial.

Todos estos roles exigen que los tres niveles de gobierno, a través de las diversas entidades públicas, establezcan relaciones basadas en la cooperación, la coordinación y la colaboración para prestar los bienes y servicios en materia de trabajo y promoción del empleo, conforme a las regulaciones que se definan y acorde a sus roles, competencias y funciones.

#### b) Personas jurídicas (empleadores y proveedores de servicios)

Personas jurídicas públicas, privadas, público-privadas y personas naturales que realizan actividades de impacto directo sobre el Sector Trabajo y Promoción del Empleo, en calidad de empleadores (creación de empleo), que se sujetan a la normativa en materia laboral.

De igual modo, aquellas instituciones que ofrecen de servicios como orientación profesional, formación laboral, agencias de empleo, certificación de competencias laborales y otros que vinculen directa o indirectamente al sector.

#### c) Personas naturales (trabajadores, ex trabajadores y buscadores de empleo)

Trabajadores y extrabajadores que realizan actividades de impacto directo o indirecto sobre el Sector Trabajo y Promoción del Empleo, que se sujetan a la normativa en materia laboral y a quienes se debe asegurar la protección de derechos en materia laboral. De igual modo, personas en edad de trabajar, buscadores de empleo que son posibles beneficiarios de las medidas sectoriales en materia de promoción del empleo y trabajo.

<sup>55</sup> En el caso del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE), adicionalmente considera la participación de representantes de organizaciones sociales representativas. A diferencia del Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CONSSAT) que solo cuenta con representantes del sector del estado, gremios de empleadores y representantes de las centrales sindicales.

<sup>56</sup> A través de los Consejos Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo y los Consejos Regionales de Seguridad y Salud.



PERÚ

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo

#### d) Sociedad civil

Se consideran en este grupo a las organizaciones sindicales (sindicatos, federaciones, confederaciones), centrales sindicales, representantes y asociaciones de trabajadores quienes representan los intereses de los empleados y luchan por mejores condiciones laborales, derechos laborales y salarios justos.

De igual modo los gremios empresariales y representantes de los empleadores de los diferentes sectores o actividades económicas; también las organizaciones no gubernamentales (ONG), y otros actores que trabajan a nivel nacional en temas relacionados con el empleo, la capacitación y la inclusión social y que participan en actividades que impactan de manera directa o indirecta sobre el Sector Trabajo y Promoción del Empleo.

#### e) Organizaciones internacionales

Forman parte de este grupo la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que establece normas internacionales del trabajo, promueve políticas laborales y facilita el diálogo tripartito entre gobiernos, empleadores y trabajadores; la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (AICESIS), que brinda apoyo e intercambio de experiencias entre los diferentes países miembro; el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que financian proyectos e iniciativas relacionadas con la creación de empleo, desarrollo de capacidades y otros organismos internacionales.

#### f) Población en general

Cada uno de estos actores forma parte del Sector y desempeñan un papel importante para abordar los desafíos y aprovechar oportunidades para la promoción del empleo, la inserción laboral, el incremento de la formalización laboral y en general en la mejora del mercado laboral.

### 7.9 Lineamientos para la gobernanza, rectoría y gestión articulada de servicios

El MGRGS busca mejorar la gestión sectorial, basado en el modelo conceptual y directrices (lineamientos y acciones operativas) establecidas en la PNGMP, aplicables al Sector Trabajo y Promoción del Empleo, vinculadas con la gobernanza, rectoría y gestión articulada de servicios. Por ello, para su implementación el MTPE ha definido los siguientes lineamientos de obligatorio cumplimiento para la gestión de políticas e intervenciones públicas del sector:

#### L1. Lineamientos para la gobernanza

- L1.1. El MTPE conduce el diseño e implementación de políticas nacionales e intervenciones de alcance nacional, sectorial o multisectorial, lineamientos, estándares, y otros instrumentos técnicos normativos, bajo un proceso **participativo** con los actores del Sector, que considera las **necesidades y expectativas territoriales a nivel nacional** buscando resolver los problemas públicos vinculados al sector para el **cierre de brechas** previamente identificadas.





- L1.2. El MTPE asegura la **transparencia e integridad** en la toma de decisiones y desarrollo de sus intervenciones, incluyendo la publicación de informes y la **rendición de cuentas**.
- L1.3. El MTPE promueve la **articulación y supervisión** a las unidades prestadoras de servicios en materia de trabajo, promoción del empleo y autoempleo, empleabilidad y emprendimiento y capacitación laboral que operan a nivel nacional, regional y local a fin de asegurar la **capacidad de respuesta** a nivel nacional y el **cumplimiento de las metas** establecidas en las políticas e intervenciones que se definan.

## L2. Lineamientos de rectoría

- L2.1. El MTPE lidera, formula, aprueba y revisa periódicamente las **regulaciones** en materia de trabajo y promoción del empleo emitidas a nivel nacional, asegurando su **alineamiento** y contribución con las políticas vigentes, promoviendo procesos de **consulta** y de **calidad regulatoria**; y articulando sus intervenciones a los objetivos estratégicos sectoriales.
- L2.2. Los gobiernos subnacionales **incorporan las intervenciones públicas** definidas por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en sus instrumentos de gestión (políticas y planes regionales y locales) para su ejecución con **enfoque territorial** de acuerdo a su capacidad operativa, a fin de que las mismas respondan a las necesidades y expectativas de las personas y la creación de valor público.
- L2.3. El MTPE toma en cuenta la **diversidad** de las realidades regionales y locales, así como de su público objetivo, y las capacidades existentes en los tres niveles de gobierno para la definición de las metas sectoriales, a fin de asegurar la **viabilidad e idoneidad** de las disposiciones regulatorias, protocolos, estándares, procesos, procedimientos y metodologías que proponga o apruebe.
- L2.4. El MTPE implementa mecanismos de **monitoreo, seguimiento, evaluación y supervisión** para medir la **eficiencia y efectividad** de sus políticas, programas e intervenciones e identificar las oportunidades para su mejora.
- L2.5. El MTPE promueve el uso de herramientas tecnológicas para el intercambio de información con los diferentes actores del sector para el **recojo de información sectorial** que permita un oportuno seguimiento y evaluación de las políticas e intervenciones diseñadas **basado en evidencia**; y para mejorar la **cobertura, calidad e integración** de los servicios brindados a la población objetivo.



## L3. Lineamientos para la gestión articulada de servicios

- L3.1. El MTPE define modelos de gestión de todos sus servicios que permitan el **despliegue articulado y descentralizado** para la prestación de intervenciones a nivel nacional que respondan a las necesidades y



expectativas de las personas y se orienten a resultados.

- L3.2. El MTPE promueve mecanismos para la cogestión o cofinanciamiento de intervenciones con los diferentes actores del sector, bajo un **enfoque de resultados** en beneficio de las personas.
- L3.3. Las direcciones o gerencias regionales de trabajo y promoción del empleo de los gobiernos regionales implementan estrategias y servicios, en el marco de las políticas e intervenciones establecidas por el sector, **adaptándolos**, de ser necesario, a las necesidades y oportunidades del territorio (enfoque territorial), en coordinación con los gobiernos locales; asimismo, reportan avances, resultados e incidencias para la mejora continua de los servicios y reajustes en la estrategia.
- L3.4. El MTPE con el fin de obtener un mayor impacto de las intervenciones públicas que diseña, realiza la **articulación e integración** de los servicios en los tres niveles de gobierno y con actores del sector y entidades públicas y privados, **mediante alianzas estratégicas**, para asegurar una oferta integral de apoyo, que coadyuve al cumplimiento de los objetivos sectoriales.

### 7.10 Atribuciones vinculadas a la función rectora del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

La conducción sectorial supone la existencia de un conjunto de atribuciones y potestades con las que cuentan los ministerios para definir y ejecutar las políticas públicas bajo su competencia que son de obligatorio cumplimiento para los tres niveles de gobierno. En ese contexto, el MTPE ejerce funciones rectoras vinculadas con las áreas programáticas de acción<sup>57</sup> y competencias a su cargo, que se detallan en el Anexo 2.

Figura 2 Atribuciones en el Sector Trabajo y Promoción del Empleo



(\*) Ver Anexo 4.

Elaborado por: MTPE.

<sup>57</sup> Las 11 áreas programáticas establecidas en el art. 4 de la Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del MTPE son: 1. Diálogo social y concertación laboral; 2. Materias socio-laborales y relaciones de trabajo; 3. Seguridad social; 4. Derechos fundamentales en el ámbito laboral; 5. Seguridad y salud en el trabajo; 6. Inspección del trabajo; 7. Promoción del empleo y el autoempleo; 8. Información laboral y del mercado de trabajo; 9. Intermediación y reconversión laboral; 10. Formación profesional y capacitación para el trabajo; 11. Normalización y certificación de competencias laborales. Adicionalmente, se establece otras materias como migración laboral, formalización laboral y difusión de la normativa laboral.





PERÚ

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo

Las atribuciones<sup>58</sup> vinculadas al despliegue de sus funciones rectoras son agrupadas del siguiente modo<sup>59</sup>:

- a) **Políticas y Planeamiento:** Vinculada a la atribución **directiva y planificadora** asignada a los ministerios.

Constituye la capacidad del MTPE para liderar el sector y formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, regular, fiscalizar, supervisar y evaluar las políticas nacionales sectoriales y multisectoriales en materia de trabajo y promoción del empleo, en todos los niveles de gobierno y en coordinación con los actores que se relacionen o generen algún impacto al sector en apoyo de dichas políticas.

- b) **Normativa y Regulación:** Vinculada a la atribución **normativa** asignada a los ministerios.

Comprende el diseño, perfeccionamiento y actualización del marco legal y normativo, de aplicación nacional o institucional, que asegure y respalde el ejercicio de su función rectora y el desarrollo de la capacidad institucional para la regulación y control; así como, el diseño e implementación de acciones para garantizar su cumplimiento. El MTPE adopta medidas sectoriales que aseguran su cumplimiento en todos los niveles de gobierno, las cuales tienen carácter mandatorio, promotor, correctivo y sancionador.

- c) **Administración y ejecución:** vinculada a la atribución **ejecutora** asignada a los ministerios.

Constituye la capacidad de armonizar<sup>60</sup> las intervenciones públicas entre las diferentes materias de competencia del sector, y, con ello, promover la articulación, complementariedad, integración, optimización<sup>61</sup> y estandarización<sup>62</sup> de la provisión de servicios laborales y de promoción del empleo con los diversos servicios que prestan otras entidades públicas o privadas, con el fin de mejorar los servicios y trámites que permitan brindar un servicio acorde a las necesidades y expectativas de las personas naturales y jurídicas. De igual modo, busca promover la definición, implementación y supervisión de lineamientos, estándares y/o modelos base para la prestación de servicios laborales y de promoción del empleo, que impulsen resultados en función a las necesidades y expectativas de las personas, de manera oportuna, eficiente, equitativa e inclusiva.

<sup>58</sup> Atribuciones desarrolladas en la Opinión Técnica Vinculante N° 02-2021-PCM-SGP/SSAP, en concordancia a las funciones rectoras asignadas a los Ministerios en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – LOPE.

<sup>59</sup> Considerando las atribuciones (funciones generales) desarrolladas en la Matriz de Delimitación de competencias y asignación de funciones de los Sectores de Trabajo y Promoción del Empleo, en los tres niveles de gobierno.

<sup>60</sup> La armonización, según la RAE, es poner en armonía, o hacer que no discuerden o se rechacen dos o más partes de un todo, o dos o más cosas que deben concurrir al mismo fin. Bajo esa premisa, para la provisión de servicios, consiste en articular, unificar o asegurar que servicios sean compatibles entre sí; evitando que se dupliquen esfuerzos o se imponga una carga indebida.

<sup>61</sup> La optimización de servicios y trámites es uno de los aspectos considerados en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1211, Decreto Legislativo que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios integrados y servicios y espacios compartidos.

<sup>62</sup> La estandarización (normalización), según la RAE, es ajustar a un patrón o tipo común. Ello se entiende como la adopción de especificaciones técnicas, criterios, métodos, procedimientos o prácticas uniformes.



Asimismo, implica desarrollar un enfoque territorial participativo a fin de incorporar y/o ajustar la definición de los lineamientos, estándares y/o modelo de provisión de servicios, de acuerdo con la complejidad de los elementos presentes en un territorio, sus múltiples dimensiones económica, política, social y cultural, y los actores que confluyen en el territorio con características, intereses, racionalidades e identidades culturales diversas.

- d) **Supervisión y evaluación:** Vinculada a la atribución **supervisora, evaluadora y sancionadora** asignada a los ministerios.

Implica supervisar el cumplimiento de las políticas públicas y sistemas funcionales en el ámbito de trabajo y promoción del empleo. Evaluar el grado de ejecución de la función sectorial a nivel nacional y el accionar que realiza directamente el MTPE, a través de sus órganos, programas y organismos públicos, y los otros actores que integran el Sector Trabajo y Promoción del Empleo.

Y, en el marco de la rectoría del sistema de inspección de trabajo, implica que el sector supervise y fiscalice los sistemas funcionales a cargo. De igual modo, el imponer las sanciones legalmente establecidas por el incumplimiento de las normas sociolaborales, en el ámbito de su competencia.

### 7.11 Principales instrumentos para optimizar la conducción sectorial

Resulta importante señalar los principales instrumentos que permiten propiciar una buena gobernanza y rectoría en el MTPE, dada sus atribuciones y funciones rectoras para la definición e implementación de políticas públicas vinculadas a los ámbitos materiales bajo su competencia.

Considerando que los instrumentos vinculados con la gobernanza y rectoría son las *"herramientas tanto legales (como leyes, reglamentos, normas, ordenanzas u otras), políticas (acuerdos, convenios, declaraciones, agendas), administrativas (estructuras organizativas, procesos, códigos) y operativas (Planes, programas, proyectos, presupuestos) que combinadas entre sí se complementan y permiten a los Estados, sus instituciones y actores sociales establecer el modelo de funcionamiento con roles y funciones para alcanzar un fin u objetivo común"*<sup>63</sup>.

De acuerdo al marco normativo vigente, según su alcance sectorial o institucional, son instrumentos para optimizar la conducción sectorial, los siguientes:

De alcance sectorial:

- Políticas nacionales (políticas nacionales sectoriales y políticas nacionales multisectoriales vinculadas con las materias del Sector)
- Regulaciones sectoriales (leyes, decreto ley, decretos de urgencia, decretos legislativos, decretos supremos, resoluciones ministeriales y otras resoluciones)
- Documentos normativos y orientadores (lineamientos, manuales, directivas, protocolos, instructivos y guías)

<sup>63</sup> "Guía Metodológica para la Construcción de un Modelo de Gobernanza Inclusiva y la Promoción de la Integración con Enfoque de Movilidad Humana y Género (2023).





- Planes sectoriales (plan estratégico sectorial y otros vinculados a las materias del sector)
- Servicios y otros productos (modelos de provisión de bienes y servicios)

De alcance institucional:

- Políticas institucionales
- Planes institucionales (planes estratégicos institucionales, planes en materia administrativa)
- Documentos normativos y orientadores institucionales

El desarrollo de los principales instrumentos y los actores involucrados se encuentra establecido en el Anexo N° 3 del presente documento.

### 7.12 Medidas de control (seguimiento, evaluación y retroalimentación)

El proceso de seguimiento, evaluación y retroalimentación del MGRGS se encuentra a cargo de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto. Para tal fin:

- La Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, a través de la Oficina de Descentralización o la que haga sus veces es el punto focal que articula con los gobiernos subnacionales y los órganos de línea para el desarrollo de un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de las competencias y funciones transferidas con el objeto de coadyuvar al recojo de información para verificar el cumplimiento e impulsar la mejora de las políticas, planes, programas presupuestales y normas nacionales y sectoriales en materia de trabajo y promoción del empleo.
- Los órganos de línea y Programas del MTPE son responsables de recoger la retroalimentación de los usuarios de los servicios que han sido informados a los gobiernos subnacionales o por cuenta propia, para la mejora continua de los procesos y la calidad del servicio.
- La SUNAFIL se encarga de supervisar y fiscalizar las acciones de los actores del sector, conforme a sus funciones y competencias, en el marco de las políticas y normas sectoriales.

## VIII. ANEXOS

Anexo N° 01: Glosario de Términos.

Anexo N° 02: Materias de competencias del Sector Trabajo y Promoción del Empleo.

Anexo N° 03: Matriz de etapas para el desarrollo de instrumentos que aseguran la conducción sectorial.

Anexo N° 04: Matriz precisión competencia en materia de seguridad social.



**ANEXO N° 01: Glosario de Términos**

- a) **Articulación intergubernamental:** Este tipo de coordinación puede ser entendida como aquella que procura la articulación entre diferentes niveles de gobierno (nacional, regional y local) con vistas a la solución de problemas comunes<sup>64</sup>.
- b) **Articulación intersectorial:** Este tipo de coordinación puede ser entendida como aquella que procura la integración de diversos sectores en sus intervenciones con vistas a la solución de problemas comunes a todos ellos<sup>65</sup>.
- c) **Atribución:** Facultades o potestades sobre una competencia tales como normar, planificar, ejecutar, coordinar, supervisar y evaluar o potestad conferida expresamente por Ley a una entidad o a un órgano para tomar decisiones dentro de su competencia y en el ejercicio de sus funciones<sup>66</sup>.
- d) **Bienes:** Son los productos tangibles que responden a las necesidades y expectativas de las personas y que son entregados por las entidades públicas, en cumplimiento de sus funciones. Para la provisión de bienes se podría requerir de servicios para asegurar su adecuada entrega<sup>67</sup>.
- e) **Buenas prácticas:** Toda experiencia que se guía por principios, objetivos y procedimientos apropiados o pautas aconsejables que se adecúan a una determinada perspectiva normativa o a un parámetro consensuado, así como también toda experiencia que ha arrojado resultados positivos, demostrando su eficacia y utilidad en un contexto concreto<sup>68</sup>.
- f) **Cadena de trámites:** Es la relación que existe entre procedimientos administrativos, servicios prestados en exclusividad en función a los requisitos exigidos para su realización o servicios que presta la entidad, que tiene como objetivo final la emisión de un pronunciamiento que recae sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados, y que deben realizarse en más de una entidad para su culminación<sup>69</sup>.
- g) **Calidad de las intervenciones públicas:** Está entendida como la medida en que las intervenciones (bienes, servicios y regulaciones) públicas resuelven el problema público, satisfaciendo las necesidades y expectativas de las personas<sup>70</sup>.
- h) **Colaboración:** La colaboración, consiste en la co-creación de “valor público” entre gobierno, sociedad y personas<sup>71</sup>. Es el trabajo en conjunto de varios actores fomentando el acercamiento y cooperación entre ellos, sin que ello implique la renuncia a sus competencias.
- i) **Coordinación:** Es el proceso que apunta a vincular entre sí a diversas entidades y agentes

<sup>64</sup> Adaptado del literal b) del numeral 2.4 del Decreto Supremo N° 004-2013-PCM; así como de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, aprobada mediante Decreto Supremo N° 103-2022-PCM.

<sup>65</sup> Idem.

<sup>66</sup> Anexo N° 01 del Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado.

<sup>67</sup> Norma Técnica N° 001-2022-PCM-SGP, Norma Técnica para la gestión de la calidad de servicios en el Sector Público, aprobada mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 011-2022-PCM/SGP.

<sup>68</sup> Concepto general, considerando referencia en Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030.

<sup>69</sup> Artículo 4 del Decreto Supremo N° 053-2024-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1211, Decreto Legislativo que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios integrados y servicios y espacios compartidos.

<sup>70</sup> Norma Técnica N° 001-2022-PCM-SGP, Norma Técnica para la gestión de la calidad de servicios en el Sector Público, aprobada mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 011-2022-PCM/SGP.

<sup>71</sup> Numeral 3.2. del Decreto Supremo N° 004-2013-PCM; así como de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, aprobada mediante Decreto Supremo N° 103-2022-PCM.





público con el fin de complementar sus recursos y capacidades, y articular objetivos y acciones en espacios intersectoriales e intergubernamentales<sup>72</sup>. La coordinación constituye una función/deber consustancial de las entidades públicas, que dota de coherencia y armonización a las intervenciones públicas<sup>73</sup>.

- j) **Cooperación:** Acción que permite intercambiar información, servicios mutuos y solicitar o brindar asistencia activa que otras entidades puedan tener o requerir para el cumplimiento de funciones, salvo que ocasione gastos elevados o ponga en peligro el cumplimiento de sus propias funciones<sup>74</sup>.
- k) **Competencia:** Ámbito de actuación material o territorial de la entidad establecido de acuerdo a un mandato constitucional y/o legal<sup>75</sup>. Son de tres (3) tipos<sup>76</sup>:
- **Exclusivas:** aquellas ejercidas en forma exclusiva y excluyente. Ningún otro nivel de gobierno puede asumirlas sin previa delegación, en el caso de ser posible.
  - **Compartidas:** aquellas que se ejercen por más de un nivel de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados.
  - **Delegables:** aquellas que se ejercen, por convenio previo y conforme a ley.
- l) **Evaluación:** Es el proceso de valoración objetiva, integral y sistemática de la política nacional, regulación emitida o planes establecidos, que busca determinar su pertinencia y verificar el cumplimiento de los resultados esperados<sup>77</sup>.
- m) **Eventos de vida:** Consiste en una metodología de organización de servicios y trámites a partir de los eventos que tienen un impacto significativo en el curso de vida de las personas y que les motiva a relacionarse con las entidades públicas ya sea para requerir la prestación de servicios y realización de trámites<sup>78</sup>.
- n) **Gestión Descentralizada:** Se define como un modelo de gestión concertada y articulada de procesos de los tres niveles de gobierno que se implementa, a partir de la determinación de roles y responsabilidades para la provisión de bienes y servicios públicos orientados al bienestar de las personas; se diseña e implementa en función a los objetivos y lineamientos considerados en las políticas de Estado, así como en las políticas y planes nacionales, regionales y locales; y, siguiendo los criterios de rectoría, concurrencia, provisión, gradualidad y subsidiariedad; implica el fortalecimiento de las capacidades institucionales, de la gobernanza multinivel y multisectorial, y del uso de las tecnologías de gobierno y transformación digital para el desarrollo territorial; y se sujeta al seguimiento y evaluación de la mejora continua, considerando indicadores ubicados en la cadena de resultados y los indicadores de desempeño (eficiencia, eficacia, economía y calidad)<sup>79</sup>.
- o) **Gobiernos subnacionales:** Refiere a los gobiernos regionales y gobiernos locales<sup>80</sup>.



<sup>72</sup> Basado del artículo 87 del TUO de la Ley 27444; del Numeral 1.2. del Decreto Supremo N° 004-2013-PCM; así como del artículo 49 Relaciones de coordinación y cooperación de la Ley de Bases de la Descentralización.

<sup>73</sup> Numeral 6.1. de los Lineamientos para la elaboración de los modelos de provisión de bienes y servicios; aprobados mediante Resolución de Secretaría de Descentralización N° 011-2020-PCM/SD.

<sup>74</sup> Ídem.

<sup>75</sup> Anexo 1 del Decreto Supremo N° 054-2018-PCM y modificatorias.

<sup>76</sup> Artículo 13 de la Ley de Bases de la Descentralización.

<sup>77</sup> Basado de la Guía de Políticas Nacionales. 2023. CEPLAN.

<sup>78</sup> Artículo 4 del Decreto Supremo N° 053-2024-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1211, Decreto Legislativo que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios integrados y servicios y espacios compartidos.

<sup>79</sup> Artículo 2 del Decreto Supremo N° 121-2022-PCM.

<sup>80</sup> Basado del término incorporado en la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.



- p) **Intervenciones públicas:** Intervenciones (bienes, servicios y regulaciones) brindadas por el Estado que resuelven un problema público y responden a las necesidades y expectativas de las personas.
- q) **Línea de Producción:** Comprende la identificación y delimitación de los procesos de soporte, así como de los procesos esenciales de transformación y entrega de los productos, considerando al modelo operacional del producto como parte de la estructura sobre la que se monta la línea de producción. Incluye los recursos, sistemas informáticos y las transacciones de interoperabilidad orientados a automatizar los procesos, así como el conjunto de reglas y parámetros técnicos, los roles y responsabilidades a nivel de entidades y al interior de las mismas unidades orgánicas<sup>81</sup>.
- r) **Fiscalización:** Potestad pública otorgada para supervisar, controlar, vigilar e inspeccionar las actividades llevadas a cabo por los administrados, a fin de verificar su adecuación a la regulación vigente o, en otras palabras, comprobar el cumplimiento normativo<sup>82</sup>.
- s) **Función Sectorial:** Función específica correspondiente a la materia de un Sector definida por ley<sup>83</sup>.
- t) **Materia:** Vinculada a las materias de competencia. Pueden ser propias del sector, vinculadas a la razón de ser y el ejercicio de funciones misionales (sistemas funcionales) o vinculadas con la gestión interna de las entidades públicas (sistemas administrativos)<sup>84</sup>.
- u) **Modelo de gestión de bienes y servicios:** Es un modelo normalizado, a través del cual, el Ministerio caracteriza cada servicio, asigna roles y funciones a los diversos actores involucrados en la provisión del servicio y define la línea de producción.
- v) **Modelo de prestación de bienes y servicios:** Es un modelo de gestión que permite identificar y adoptar decisiones sobre la responsabilidad de cada nivel de gobierno en cada una de las fases sucesivas de los procesos de provisión, contribuyendo a la generación de valor público. Tiene como eje central la satisfacción de las necesidades y expectativas del ciudadano en el territorio<sup>85</sup>.
- w) **Monitoreo:** Es el proceso de observación permanente, continua y sistemática, para comprobar la efectividad y eficiencia en el avance del cumplimiento de intervenciones o disposiciones emitidas. El monitoreo hace un seguimiento a las acciones de la iniciativa que se evalúa y los productos de dichas acciones<sup>86</sup>.
- x) **Necesidades y expectativas:** Se identifican a partir de las brechas de acceso a bienes y servicios a nivel departamental, provincial y distrital. Estas brechas permitirán comprender cómo viven las personas en sus territorios, sus medios de vida y su nivel de bienestar; y a partir de ello, poder diseñar intervenciones reflejados en políticas y planes que permitan

<sup>81</sup> Anexo 1 de la Directiva N° 0005-2020-EF/50.01 "Directiva para el diseño de los programas presupuestales en el marco del presupuesto por resultados"

<sup>82</sup> Basado de la Guía práctica sobre la actividad administrativa de fiscalización (MINJUSDH).

<sup>83</sup> Directiva N° 001-2024-PCM-SD, Directiva para la Formulación de los Planes Anuales de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales; aprobado mediante Resolución de Secretaría de Descentralización N° 003-2024-PCM/SD.

<sup>84</sup> Basado en el numeral 3.1.3 de la Opinión Técnica Vinculante N° 02-2020-PCM-SGP-SSAP.

<sup>85</sup> Anexo 1 de la "Guía Metodológica para el diseño de modelos base de provisión de bienes y servicios", aprobada mediante Resolución de Secretaría de Descentralización N° 014-2021-PCM/SD.

<sup>86</sup> Basado en Mokate, K. M. (2000). El monitoreo y la evaluación: herramientas indispensables de la gerencia social. Banco Interamericano de Desarrollo.





identificar las necesidades reales de la población y aprovechar las oportunidades<sup>87</sup>.

- y) **Oportunidad de mejora:** Brecha identificada entre el nivel de cumplimiento ideal y el nivel de cumplimiento real de un aspecto relacionado con la calidad de un bien o servicio, sobre el que se pueden realizar acciones orientadas a su mejora<sup>88</sup>.
- z) **Política nacional:** Constituyen decisiones de política a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial en un periodo de tiempo. Definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas<sup>89</sup>. Pueden ser:
- **Políticas nacionales sectoriales,** corresponden al subconjunto de políticas nacionales acotadas a una determinada actividad económica y social específica pública o privada, bajo el ámbito de competencia de un Ministerio.
  - **Políticas nacionales multisectoriales,** corresponden al subconjunto de políticas nacionales que buscan atender un problema o necesidad que requiere para su atención integral la intervención articulada de más de un sector, bajo el ámbito de competencia de dos o más Ministerios.
- aa) **Política pública:** Se concibe como las sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones socialmente problemáticas. Una política pública puede expresarse a través de: i) normas específicas que definen la acción del Estado para servicios específicos, ii) bloques normativos que regulan los límites de la actividad de los individuos o grupos de individuos; y, iii) acciones que adopta o que deja de ejecutar un Estado; siendo las políticas nacionales una expresión de la política pública para el abordaje específico de problemas de carácter público. Las políticas públicas existen siempre y cuando las instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar ciertos objetivos (cambiar un estado de cosas percibido como problemático o insatisfactorio), a partir de determinados instrumentos (o medios) y la asignación de los recursos correspondientes<sup>90</sup>.
- bb) **Prestación de servicios:** Proceso de producción del servicio que presta la entidad. Vinculado a la entrega del servicio<sup>91</sup>.
- cc) **Proceso:** Conjunto de actividades mutuamente relacionadas que interactúan y que agregan valor, las cuales transforman elementos de entrada en productos (bienes, servicios o regulaciones)<sup>92</sup>.
- dd) **Producto:** Resultado de un proceso, entendido como los bienes y servicios que reciben las personas y que satisfacen sus necesidades y expectativas, lo que contribuye al logro de los objetivos institucionales y a la generación de bienestar para la sociedad<sup>93</sup>. En el marco de los programas presupuestales, es el conjunto articulado de bienes y/o servicios que

<sup>87</sup> Norma Técnica N° 001-2022-PCM-SGP, Norma Técnica para la gestión de la calidad de servicios en el Sector Público, aprobada mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 011-2022-PCM/SGP.

<sup>88</sup> Ídem.

<sup>89</sup> Artículo 8 del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, Reglamento que regula las Políticas Nacionales.

<sup>90</sup> Basado de la Guía de Políticas Nacionales. 2023. CEPLAN.

<sup>91</sup> Término considerado en artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; asimismo, referido en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, aprobada mediante Decreto Supremo N° 103-2022-PCM asociada a la calidad de la prestación de servicios (a la eficiente y oportuna prestación de servicios).

<sup>92</sup> Norma Técnica N° 001-2018-SGP, Norma Técnica para la implementación de la gestión por procesos en las entidades de la administración pública

<sup>93</sup> Ídem.



recibe la población beneficiaria con el objetivo de generar un cambio. Los productos son la consecuencia de haber realizado, según las especificaciones técnicas, las actividades correspondientes en la magnitud y el tiempo previsto<sup>94</sup>.

- ee) **Regulación:** Instrumento que desarrollan los contenidos de las políticas públicas, son un conjunto de reglas creadas por el Estado dirigidas a mejorar la eficiencia de los mercados, generar bienestar social, u optimizar el funcionamiento de la administración pública<sup>95</sup>.
- ff) **Resultado:** Es el cambio en las condiciones de interés sobre una población en una cantidad y temporalidad determinada<sup>96</sup>.
- gg) **Servicios:** Productos intangibles entregados por las entidades públicas a las personas, en el marco de sus competencias y funciones sustantivas que, al satisfacer sus necesidades y expectativas, generan valor público<sup>97</sup>.
- hh) **Seguimiento:** Es el proceso de continuo, oportuno y sistemático donde se verifica el avance de los indicadores de objetivos prioritarios y servicios de las políticas nacionales, la aplicación de la normatividad emitida o el cumplimiento de actividades establecidas. Comprende la recopilación periódica de información, su registro sistematizado y la identificación de alertas sobre obstáculos en su cumplimiento<sup>98</sup>.
- ii) **Servicios administrativos:** Productos intangibles que generan las entidades, entregados a otras entidades públicas, como un medio o soporte para la optimización de su gestión interna o la prestación eficiente y de calidad de los bienes y servicios que prestan<sup>99</sup>.
- jj) **Servicios prestacionales:** Son aquellos que se derivan de la función prestacional y que implican una provisión del gobierno hacia las personas<sup>100</sup>.
- kk) **Servicios no prestacionales:** Son aquellos que originan una relación de jerarquía que se deriva de la función reguladora, inspectora o sancionadora del Estado y que implica una transacción entre la ciudadanía y una entidad pública, y el otorgamiento de derechos como las licencias, autorizaciones, concesiones, emisión de certificados u otros documentos oficiales. Se encuentran incluidos los procedimientos administrativos o trámites, los servicios prestados en exclusividad y los servicios no exclusivos<sup>101</sup>.
- ll) **Servicios integrados:** Son aquellos servicios que se brindan por más de una entidad pública, a través de un único punto de contacto y que pueden articularse a través de cadena de trámites y eventos de vida, con la finalidad de facilitar y mejorar el acceso, articulación

<sup>94</sup> Anexo 1 de la Directiva N° 0005-2020-EF/50.01 "Directiva para el diseño de los programas presupuestales en el marco del presupuesto por resultados".

<sup>95</sup> Extraído del Cuadro N° 1 de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, aprobada mediante Decreto Supremo N° 103-2022-PCM.

<sup>96</sup> Anexo 1 de la Directiva N° 0005-2020-EF/50.01 "Directiva para el diseño de los programas presupuestales en el marco del presupuesto por resultados".

<sup>97</sup> Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, aprobada mediante Decreto Supremo N° 103-2022-PCM.

<sup>98</sup> Basado de la Guía de Políticas Nacionales. 2023. CEPLAN.

<sup>99</sup> Norma Técnica N° 001-2022-PCM-SGP, Norma Técnica para la gestión de la calidad de servicios en el Sector Público, aprobada mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 011-2022-PCM/SGP.

<sup>100</sup> Norma Técnica N° 001-2022-PCM-SGP, Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios del Sector Público, aprobada con la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 011-2022-PCM/SGP; así como la Opinión Técnica Vinculante N° 001-2022-PCM/SGP/SSAP, "Conceptualización ampliada de los servicios que prestan las entidades públicas" y la Opinión Técnica Vinculante N° 001-2023-PCM-SGP-SSAP, "Conceptualización ampliada de los servicios que prestan las entidades públicas" establecido en la Opinión Técnica Vinculante N° 001-2022-PCM/SGP/SSAP.

<sup>101</sup> Ídem.





y la calidad de los servicios que brinda el Estado a las personas naturales y jurídicas<sup>102</sup>.

- mm) **Servicio digital:** Es aquel servicio provisto de forma total o parcial a través de Internet u otra red equivalente, que se caracteriza por ser automático, no presencial y utilizar de manera intensiva las tecnologías digitales, para la producción y acceso a datos y contenidos que generen valor público para los ciudadanos y personas en general. Puede tener carácter administrativo, prestacional o no prestacional<sup>103</sup>.
- nn) **Supervisión:** Acciones de verificación del cumplimiento de políticas y disposiciones establecidas en la normativa y en instrumentos de gestión aprobados por la autoridad competente.
- oo) **Unidades prestadoras de servicios:** Son dependencias de entidades públicas que proveen servicios en materia de trabajo, promoción del empleo, empleabilidad y emprendimiento<sup>104</sup> y capacitación laboral que operan a nivel nacional, regional y local. Tales como: Centros de Empleo, Agencias locales de empleo, Programas, Centro Integrado Formaliza Perú, entre otros<sup>105</sup>.
- pp) **Valor público:** El valor público debe ser entendido como el cambio que acontece en las variables sociales. El valor público se crea cuando: a) las intervenciones públicas, que adopta forma de bienes, servicios o regulaciones, satisfacen las necesidades y expectativas de las personas, generando beneficios a la sociedad; b) cuando se optimiza la gestión la gestión interna a través de un uso más eficiente y productivo de los recursos públicos, para, directa o indirectamente, satisfacer las necesidades y expectativas de las personas, generando beneficios a la sociedad<sup>106</sup>.



<sup>102</sup> Artículo 4 del Decreto Supremo N° 053-2024-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1211, Decreto Legislativo que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios integrados y servicios y espacios compartidos.

<sup>103</sup> Artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gobierno Digital.

<sup>104</sup> De acuerdo a la Directiva General N° 001-2023-MTPE/3/18, "Directiva que establece los lineamientos para la implementación de la estrategia ruta para la empleabilidad", todas las referencias sobre emprendimiento aluden a las intervenciones orientadas a la promoción del autoempleo productivo.

<sup>105</sup> Concepto ampliado del Decreto Supremo N° 014-2023-TR; basado en el numeral de la RM N° 101-2022-TR y el numeral 5.3. de la Directiva General N° 001-2023-MTPE/3/18.

<sup>106</sup> Artículo 4 del Decreto Supremo N° 123-2018-PCM; y el Cuadro N° 1 de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, aprobada mediante Decreto Supremo N° 103-2022-PCM.

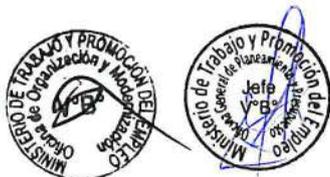






**ANEXO N° 03: Matriz de etapas para el desarrollo de instrumentos que aseguran la conducción sectorial**

INSTRUMENTOS ETAPAS	ALCANCE A NIVEL SECTORIAL					
	Políticas nacionales vinculadas a las materias del Sector	Regulaciones sectoriales (Leyes, Normas con Rango de Ley, Decretos y Resoluciones Ministeriales)	Regulaciones sectoriales (Otras Resoluciones de menor jerarquía)	Documentos normativos y orientadores (vinculadas a las materias del Sector)	Planes sectoriales (vinculadas a las materias del Sector)	Servicios y otros productos
DISEÑA/ FORMULA/ ACTUALIZA (MEJORA)	Órgano técnico normativo (órganos de línea)	Órgano técnico normativo (órganos de línea u organismos públicos adscritos)	Órgano técnico normativo (órganos de línea u organismos públicos adscritos)	Órgano técnico normativo (órganos de línea, organismos públicos adscritos o programas)	Órgano técnico normativo (órganos de línea, organismos públicos adscritos o programas)	Órgano técnico normativo (órganos de línea)
EMITE CONFORMIDAD A LA INICIATIVA	DVM según la materia CNTPE o CNSST, cuando corresponda	DVM según la materia CNTPE o CNSST, cuando corresponda	DVM según la materia CNTPE o CNSST, cuando corresponda	DVM según la materia	DVM según la materia	DVM según la materia
PARTICIPA EN FORMULACIÓN	MTPE/ Gobiernos subnacionales/ Sectores involucrados/ Otras Entidades del Sector/ Participación ciudadana	MTPE/ Sectores involucrados, cuando corresponda/ Concertación y Participación ciudadana (Agenda Temprana y otros, de corresponder)	MTPE/ Participación ciudadana, cuando sea requerido	Órganos del MTPE involucrados	Órganos del MTPE/ Gobiernos subnacionales/ Otras Entidades del Sector/ Participación ciudadana	Gobiernos subnacionales/ Otras Entidades del Sector/ Participación ciudadana
ASISTENCIA PARA LA FORMULACIÓN/ EVALUA Y EMITE OPINIÓN	OGPP/ OGAJ y CNTPE/ CNSST, según la materia	OGPP/ OGAJ/ CNTPE/ CNSST según la materia/ Comisiones consultivas del MTPE, a solicitud de Alta Dirección	OGPP/ OGAJ	OGPP/ OGAJ	OGPP/ OGAJ	OGPP/ OGAJ
APRUEBA (*)	Titular del Ministerio	Congreso de la República (Leyes, Decreto Legislativo, Decreto de Urgencia) / Titular del Ministerio (Decreto Supremo, Resolución Ministerial)	DVM (Resolución Viceministerial) / Titular del organismo público adscrito o programa (otras resoluciones)	Titular del Ministerio / DVM/ Titular del organismo público adscrito / Titular del programa/ Titular del órgano de línea, según alcance y materia	Titular del Ministerio/ Titular del organismo público adscrito/ DVM según la materia	Titular del Ministerio (en los casos que el servicio sea aprobado como parte de una política o regulación)
ASISTENCIA, CAPACITACIÓN, ARTICULACIÓN Y ORIENTACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN	Órgano técnico normativo / OGPP	Órgano técnico normativo	Órgano técnico normativo	Órgano técnico normativo	Órgano técnico normativo	Órgano técnico normativo / OGPP
EJECUTA - IMPLEMENTA (según corresponda)	Gobiernos subnacionales (D/GRTPE) / Programas/ Órganos de línea/ otras Entidades del Sector y de otros sectores	Gobiernos subnacionales (D/GRTPE) / Programas/ Órganos del MTPE/ Entidades del Sector y otros sectores	Gobiernos subnacionales (D/GRTPE) / Programas/ Órganos del MTPE/ Entidades del Sector y otros sectores	Órganos del MTPE/ Gobiernos subnacionales (D/GRTPE) / Programas/ Entidades del Sector	Órganos del MTPE/ Gobiernos subnacionales (D/GRTPE) / Programas/ Entidades del Sector y de otros sectores	Gobiernos subnacionales (D/GRTPE) / Programas/ Órganos del MTPE/ Entidades del Sector y otros sectores
MONITOREA Y REALIZA SEGUIMIENTO	Órgano técnico normativo	Órgano técnico normativo	Órgano técnico normativo	Órgano técnico normativo/ OGPP	Órgano técnico normativo/ OGPP	Órgano técnico normativo/ OGPP
EVALUA	OGPP/ Titular del Ministerio	Órgano técnico normativo/ DVM	Órgano técnico normativo/ DVM	Órgano técnico normativo	Órgano técnico normativo	Órgano técnico normativo
SUPERVISA CUMPLIMIENTO	DVM según la materia/ Titular del Ministerio	DVM según la materia/ Titular del Ministerio/ SUNAFIL (normativa sociolaboral)	DVM según la materia	Órgano técnico normativo/ DVM según la materia	Órgano técnico normativo/ DVM según la materia	Órgano técnico normativo/ DVM según la materia





PERÚ

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo

ETAPAS	ALCANCE A NIVEL INSTITUCIONAL			
	Políticas institucionales (en el marco de las políticas nacionales y sectoriales)	Políticas institucionales (en materia de gestión interna)	Planes institucionales (en materia de gestión interna)	Documentos normativos y orientadores institucionales (en materia de gestión interna)
DISEÑA/ FORMULA/ ACTUALIZA (MEJORA)	Órgano técnico del Organismo público adscrito (en el marco de las políticas nacionales y sectoriales)	Órgano de administración interna competente del MTPE, organismo público adscrito o programa (en materia de gestión interna)	Órgano de administración interna competente del MTPE, organismo público adscrito o Programa (en materia de gestión interna)	Órgano de administración interna competente del MTPE, organismo público adscrito o Programa
EMITE CONFORMIDAD A LA INICIATIVA	Máxima autoridad ejecutiva del organismo público adscrito (vinculadas a sistemas funcionales)	SG / Máxima autoridad administrativa del organismo público adscrito o programa (vinculadas a sistemas administrativos)	SG / Máxima autoridad administrativa del organismo público adscrito o programa	SG / Máxima autoridad administrativa del organismo público adscrito o programa
PARTICIPA EN FORMULACIÓN	Unidades de organización del organismo público adscrito	Órganos del MTPE / Unidades de organización del organismo público adscrito o programa	Órganos del MTPE / Unidades de organización del organismo público adscrito o programa	Órganos del MTPE / Unidades de organización del organismo público adscrito o programa
ASISTENCIA PARA LA FORMULACIÓN/ EVALUA Y EMITE OPINIÓN	OGPP/ OGAJ o los que hagan sus veces en el organismo público adscrito	OGPP/ OGAJ o los que hagan sus veces en el organismo público adscrito o programa	OGPP/ OGAJ o los que hagan sus veces en el organismo público adscrito o programa	OGPP/ OGAJ o los que hagan sus veces en el organismo público adscrito o programa
APRUEBA (*)	Consejo Directivo del organismo público	Titular del Ministerio/ Titular del organismo público o programa/ SG o Máxima autoridad administrativa del organismo público adscrito o programa	Titular del Ministerio/ SG/ Titular del organismo público o programa/ Titular del órgano competente, según el alcance, la materia y normativa vigente	SG/ Titular del organismo público o programa / Titular del órgano competente, según el alcance, la materia y normativa vigente
ASISTENCIA, CAPACITACIÓN, ARTICULACIÓN Y ORIENTACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN	Órgano técnico del Organismo público adscrito	Órgano de administración interna competente	Órgano de administración interna competente	Órgano de administración interna competente
EJECUTA - IMPLEMENTA (según corresponda)	Unidades de organización del organismo público adscrito (incluyendo órganos desconcentrados)	Órganos del MTPE/ Unidades de organización del organismo público adscrito o programa	Órganos del MTPE/ Unidades de organización del organismo público adscrito o programa (incluyendo órganos o unidades desconcentradas)	Órganos del MTPE/ Unidades de organización del organismo público adscrito o programa (incluyendo órganos o unidades desconcentradas)
MONITOREA Y REALIZA SEGUIMIENTO	Órgano técnico del Organismo público adscrito	Órgano de administración interna competente del MTPE/ organismo público adscrito / programa	Órgano de administración interna competente del MTPE/ organismo público adscrito / programa	Órgano de administración interna competente del MTPE/ organismo público adscrito / programa
EVALUA	OGPP o quien hagan sus veces en el organismo público adscrito / Máxima autoridad ejecutiva del organismo público adscrito	OGPP o quien hagan sus veces en el organismo público adscrito o programa/ Órgano de administración interna competente del MTPE, organismo público adscrito o programa	Órgano de administración interna competente del MTPE/ organismo público adscrito / programa	Órgano de administración interna competente del MTPE/ organismo público adscrito / programa
SUPERVISA CUMPLIMIENTO	Máxima autoridad ejecutiva del organismo público adscrito	SG o Máxima autoridad administrativa del organismo público adscrito o programa	SG o Máxima autoridad administrativa del organismo público adscrito o programa	SG o Máxima autoridad administrativa del organismo público adscrito o programa

(\*) Sujeto a variaciones, conforme al acto resolutorio de delegación

