

PERFIL DE COOPERACIÓN TÉCNICA

11 de febrero de 2009

I. DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO

País/Región	Perú
Nombre del Programa	Fundamentos técnicos y operativos del Servicio Nacional de Empleo de Perú (SENEP).
Jefe de Equipo y Miembros	David Rosas (SCL/LMK), Roberto Flores (SCL/LMK); Graciana Rucci (SCL/LMK); y Ethel Muhlstein (SCL/LMK).
Número de Proyecto	PE-T1196
Fecha de solicitud	17 de octubre de 2008
Beneficiario	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
Agencia Ejecutora	Dirección Nacional de Promoción del Empleo y Formación Profesional
Plan de Financiamiento	
BID-Fondo Social	US\$ 500.000
Contrapartida Local	US\$ 39.000
Total	US\$ 539.000
Responsabilidad técnica y básica	División de Protección Social y Salud (SCL/LMK)
Fechas tentativas	Aprobación marzo 2009

II. ANTECEDENTES Y DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

- 2.1 La economía peruana ha sido en los últimos años una de las más dinámicas de la región. El PBI creció 9% en 2007 y 9,1% en 2008. Este crecimiento ha sido impulsado por el dinamismo de la demanda interna- inversión y consumo privado- y se ha traducido en un incremento de la cantidad y diversificación de oportunidades laborales y de personas en búsqueda de empleo, lo que acrecienta los retos para alinear la oferta y demanda de puestos de trabajo. Sin embargo, como consecuencia de la crisis financiera internacional, las estimaciones para el 2009 se sitúan alrededor del 5% y 7%, el pronóstico más alto en América Latina y el Caribe, aunque inferior al previsto antes de la crisis¹.

¹ CEPAL “Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2008” Estos pronósticos se vienen corrigiendo en función de la crisis.

- 2.2 Entre el 2006 y 2007, a nivel urbano el empleo en empresas de 10 o más trabajadores se elevó 8,3% y la tasa de desempleo pasó de 6,0% a 5,7%². El desempleo afecta relativamente más al área urbana, las mujeres y los más jóvenes. El aparente bajo nivel del desempleo contrasta con la información proporcionada por el Latino barómetro (2007) que encuentra que el 65% de la población estaba preocupada de quedar desempleada; el 28% consideraba que el desempleo era el problema más importante del país y únicamente el 20% decía tener garantizada una posibilidad de conseguir un trabajo³. Una explicación posible de estas diferencias puede ser la baja calidad promedio del empleo, que se refleja por elevadas tasas de informalidad y sub-empleo, y que está ligada a la baja productividad laboral. Por ejemplo, en el 2006, el 50,5% de los adultos urbanos y 81,8% de los adultos rurales que tenían un empleo eran informales⁴. Adicionalmente, en 2007 el 31,8% de las empresas consideraba que la educación inadecuada de sus trabajadores representaba un obstáculo grave o muy grave y el 57,5% ofrecía algún tipo de capacitación formal a sus trabajadores permanentes⁵.
- 2.3 La crisis ha empezado a afectar la situación del empleo en el país. Las cifras sobre variación anual del empleo en las empresas privadas de 10 y más trabajadores en el Perú urbano, que venían creciendo a tasas por encima del 8%, muestran cierta desaceleración a partir de los últimos meses: septiembre 7,4%, octubre 7,2%, noviembre 7% y diciembre 6,5%. En ese contexto, es particularmente relevante implementar un adecuado servicio público de empleo que contribuya a orientar a los trabajadores afectados por la crisis sobre los programas públicos que se adoptarán ante ese escenario (empleo temporal, capacitación, reconversión laboral), informar sobre las oportunidades laborales en los sectores económicos menos afectados y contribuir a la reinserción laboral y empleabilidad de los trabajadores. Este servicio también servirá para apoyar el periodo post-crisis ya que facilitará la inserción y reinserción laboral.
- 2.4 La reinserción laboral puede ser facilitada si se dispone de un sistema de intermediación laboral que ofrezca una gama variada de servicios orientados a mejorar la velocidad y la calidad del emparejamiento entre la demanda de trabajo (empresas) y la oferta de trabajo (buscadores de empleo). En tal sentido, los principales clientes de este tipo de sistema son por un lado los desempleados; inactivos forzados y subempleados; y por el otro lado las empresas. A los primeros, el sistema les permite conseguir en un tiempo menor trabajos de mejor calidad, es decir de mayor duración, remuneración o número de beneficios. Para los segundos, el sistema les permite reducir la pérdida de producto que se produce por la vacante y el tiempo dedicado a las funciones de personal, además de incrementar su productividad. Según Mazza (2002), los principales beneficios de los servicios de intermediación laboral son: la reducción del desempleo y de la rotación en el empleo a corto plazo; el aumento de la productividad; la mejora de

² Los datos de desempleo salen de las ENAHO 2006 y 2007. Se utilizaron las definiciones del INEI.

³ Estos porcentajes fueron respectivamente de 64%, 18% y 27% para el promedio de la Región.

⁴ Datos proporcionados por el CEDLAS. La definición de informalidad utilizada: trabajadores asalariados en pequeñas empresas, trabajadores independientes no profesionales y trabajadores no remunerados.

⁵ Datos provenientes de la Encuesta World Bank Enterprise Survey del 2007.

la movilidad laboral y del bienestar social; el aumento de la transparencia del mercado de trabajo y la reducción de la discriminación. Adicionalmente, las evaluaciones realizadas en los países de la OCDE indican que los servicios de apoyo a la búsqueda de empleo son costo-eficientes para ayudar a los trabajadores a encontrar nuevos puestos de trabajo (BID, 2004)⁶.

- 2.5 En el Perú, los servicios de intermediación laboral públicos están a cargo del Servicio Público de Empleo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). Estos servicios fueron reformados en 1996 para promover la participación de instituciones públicas y privadas vinculadas a la promoción del empleo y la formación profesional. Principalmente, la reforma buscó crear un sistema descentralizado de intermediación, información y asesoría laboral, modernizar PROEMPLEO, que tenía a su cargo el servicio público de empleo con presencia en Lima, Callao y en todas las Direcciones Regionales del MTPE. Por otro lado se implementó una Red de Centros de Intermediación Laboral (CIL) en distintas instituciones públicas y privadas vinculadas a la promoción del empleo y capacitación. La unión de ambos elementos se denominó Red CIL – PROEMPLEO. Actualmente, el Programa Red CIL PROEMPLEO tiene como objetivo promover la empleabilidad a través de la articulación adecuada entre las personas que buscan empleo y los empleadores. Esta red brinda servicios de intermediación laboral, asesoría en búsqueda de empleo e información del mercado de trabajo. En el 2008, la Red logró colocar a 20.122 personas en un puesto de trabajo⁷, lo que parece ser insuficiente si se considera que según el Censo 2007 habían 474.464 desempleados y también que alrededor de un cuarto de la PEA podría estar sufriendo un episodio de desempleo o inactividad durante el año. Además, según la encuesta ENAHO del 2007, tan solo el 5,38% de los desempleados a nivel nacional y el 8,41% en Lima Metropolitana declararon utilizar una agencia de empleo/bolsa de trabajo para buscar empleo la última semana.
- 2.6 Estos resultados se explican por las insuficiencias organizacionales, técnicas y operativas de la Red que le impiden atender eficientemente los retos crecientes del mercado laboral, en particular, atender con eficacia y pertinencia la alineación de la oferta y demanda de empleo, en cuyo proceso es fundamental la reconversión de las calificaciones de la fuerza de trabajo.

III. OBJETIVO Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

- 3.1 **Objetivo.** El objetivo general es de contribuir a mejorar la vinculación entre las personas que buscan empleo y los empleadores en el Perú. El objetivo específico

⁶ Mazza J. (2002), “Servicios de Intermediación Laboral: un análisis para los países de América latina y el Caribe”. Departamento de Desarrollo sostenible, División de Desarrollo Social, Serie Documentos de Trabajo Mercado Laboral, BID y BID (2003), “Se buscan buenos empleos: los mercados laborales en América latina”, Informe de Progreso Económico y social de América Latina y el Caribe (2004), BID.

⁷ Datos proporcionados por el MTPE. Según estos datos, la tasa de colocación promedio entre 2000 y octubre de 2008 fue de 28%.

es diseñar e implementar el Servicio Nacional de Empleo del Perú (SENEP), para lo cual es necesario fortalecer las capacidades técnicas y operativas del MTPE de manera que estén en capacidad de articular eficientemente la oferta y demanda de los servicios de empleo y capacitación laboral. El SENEP será implementado de forma piloto en 5 sedes en la capital y 5 regiones adicionales del país y estará integrado por servicios de vinculación laboral presenciales y no presenciales (Internet, teléfono y bolsa de trabajo), servicios de intermediación a empleadores, asesoría en búsqueda de empleo, información del mercado de trabajo, orientación ocupacional y capacitación laboral. Los componentes del proyecto son:

- 3.2 **Componente 1: Diseño operativo y sustento normativo del SENEP.** Considera dos actividades: (i) con base en la experiencia y las mejores prácticas nacionales e internacionales en la materia, diseñar el modelo conceptual y técnico operativo del SENEP. Se buscará que el SENEP articule e integre funcionalmente los servicios de intermediación a empleadores, asesoría en búsqueda de empleo, información del mercado de trabajo, orientación ocupacional y capacitación laboral del MTPE y de otros programas sectoriales pertinentes, para que sean proporcionados a empresas y los buscadores de empleo mediante una ventanilla única; y (ii) elaborar y transferir los Manuales y Reglamentos Operativos para el funcionamiento del SENEP y asegurar su correspondencia con las normas organizacionales y funcionales del MTPE, así como su articulación con programas de orientación vocacional, formación profesional, promoción de empleo y desarrollo empresarial del Gobierno Nacional y organizaciones no gubernamentales con programas de esa índole.
- 3.3 **Componente 2: Sistema de Información del SENEP.** Considera tres actividades principales: (i) diseñar el sistema simplificado y unificado de información para respaldar las actividades del SENEP que incluya: un único sistema para integrar la información de los diferentes programas laborales del MTPE y otros sectores; una plataforma que permita integrar los servicios de intermediación (presencial, virtual, focalizada y extranjera), asesoría en búsqueda de empleo, información del mercado de trabajo y orientación ocupacional a ser proporcionados a los usuarios; y un sistema de monitoreo y reporte de información con la calidad, periodicidad, cobertura, suficiencia, comparabilidad y oportunidad adecuadas; y (ii) diseñar el nuevo Portal del Empleo en la Web que integre los diferentes servicios del SENEP y que permita una comunicación instantánea de las vacantes a los buscadores de empleo.
- 3.4 **Componente 3: Promoción del SENEP.** Incluye tres actividades: (i) realizar actividades de capacitación del personal técnico y operativo del SENEP a nivel de la Unidad Técnica, las cinco sedes de Lima y las cinco sedes regionales donde se implementará el piloto; (ii) fortalecer el equipo informático y software requerido para el adecuado funcionamiento del servicio; y (iii) diseñar la imagen corporativa del SENEP y su estrategia de difusión focalizada y posicionamiento.
- 3.5 **Componente 4: Sistema de Monitoreo y Evaluación.** Considera dos actividades: (i) implementar el sistema de monitoreo que será utilizado para el

monitoreo del SENEP; y (ii) efectuar el estudio de línea de base y realizar las evaluaciones (a) de gestión y operativa y (b) de impacto del programa. Para esta última evaluación se realizará un levantamiento de línea de base durante el segundo trimestre de la implementación del SENEP y durante los meses 16-18 se realizará una medición del impacto del programa.

- 3.6 Se ha previsto iniciar la implementación del proyecto en cinco sedes en la capital y en cinco sedes regionales adicionales. Las regiones serán seleccionadas considerando los siguientes criterios: interés de participar en el piloto, presencia de Observatorios Socio Económicos Laborales (OSEL) y condiciones institucionales adecuadas. Además, se tendrá en cuenta las regiones en las que se prevea un mayor impacto de la crisis financiera.
- 3.7 El SENEP contribuirá a aumentar la cobertura y mejorar la calidad y pertinencia de los servicios de intermediación laboral que proporciona el MTPE. Por un lado, los empleadores que deseen cubrir puestos de trabajo contarán en el SENEP con personal competente, procedimientos y sistemas para registrar, orientar y articular su demanda con el personal que requieren en forma ágil y pertinente, con lo cual aumentarán sus opciones e idoneidad de candidatos, lo que reducirá no sólo los tiempos y costos de contratación de personal, sino permitirá reducir los costos que genera la rotación de corto plazo de personal, ocasionada por la falta de alineación de competencias entre el perfil del puesto y del personal que se contrata.
- 3.8 Por otro lado, los buscadores de empleo o los inactivos forzados contarán con más y mejor información sobre oportunidades de empleo, que les permitirá aplicar a vacantes que cubran mejor su perfil y expectativas laborales, haciendo que su búsqueda de empleo sea más rápida, asertiva y de menor costo. Por consiguiente, se contribuirá a reducir la duración del desempleo y a mejorar la movilidad laboral, como por ejemplo la reducción de la inactividad forzosa y de las transiciones del desempleo a la inactividad o del empleo directamente a la inactividad, reduciendo el castigo salarial. En suma, el servicio pretende contribuir a aumentar la cantidad y calidad de la información del mercado de trabajo y a proporcionar, a las empresas y población que lo requieran, una mejor orientación y capacitación laboral, lo que contribuirá a reducir el desempleo friccional y la inactividad forzosa, y aumentar la calidad de la inserción laboral y su productividad.

IV. PRESUPUESTO

- 4.1 Los recursos del BID provienen del “Programa Especial de Promoción del Empleo, Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social en apoyo a los Objetivos del Milenio”. Estos recursos son a cargo del capital ordinario del Banco y se otorgan en forma no reembolsable.

- 4.2 El Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo se hará cargo del aporte local, el mismo que se realizará en efectivo.
- 4.3 Los recursos de la contribución del Banco serán utilizados para la contratación de consultores individuales y/o firma consultoras, viáticos y pasajes, adquisición de equipos de cómputo, software, impresión y módulos nuevos y reemplazo de equipos obsoletos e inoperativos, eventos, impresiones y publicaciones para la aplicación del piloto en las cinco sedes seleccionadas en Lima y las cinco sedes regionales seleccionadas, así como la contratación de medios de difusión de las nuevas actividades del SENEP. Los recursos locales serán empleados en la contratación de consultores individuales en apoyo a la capacitación de personal y de la Unidad Ejecutora, en servicios para la operación de la página Web a ser utilizada para proporcionar servicios de empleo no presenciales (ampliación del servicio de banda ancha a 5 MB) y contratación por un año del Asistente del proyecto, especialista en Promoción del Empleo con un ingreso mensual de US\$1.000).

Cuadro de costos del proyecto (en US\$)

Componente y Actividad	BID	Aporte local	Total
Componente 1: Diseño operativo y sustento normativo del SENEP	40,000	-	40,000
i) Diseñar el modelo conceptual y técnico operativo	20,000	-	20,000
ii) Elaborar y transferir los Manuales y Reglamentos Operativos	20,000	-	20,000
Componente 2: Desarrollo del Sistema de Información del SENEP	87,000	-	87,000
i) Diseñar el sistema simplificado y unificado de información	77,000	-	77,000
ii) Diseñar el nuevo portal del empleo en la Web	10,000	-	10,000
Componente 3: Promoción del SENEP	240,000	27,000	267,000
i) Realizar la capacitación del personal	25,000	7,000	32,000
ii) Fortalecer el equipo informático y software	150,000	20,000	170,000
iii) Diseñar la imagen corporativa del SENEP y su estrategia de difusión focalizada	65,000	-	65,000
Componente 4: Monitoreo y evaluación	77,000	-	77,000
Auditoría	10,000		10,000
Unidad Ejecutora (compuesta por un coordinador y un asistente)	36,000	12,000	48,000
Otros no asignado	10,000	-	10,000
Total	500,000	39,000	539,000

V. ORGANISMO EJECUTOR Y ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN

- 5.1 El organismo ejecutor será la Dirección Nacional de Promoción del Empleo y Formación Profesional, que es un órgano de línea del Viceministerio de Promoción del Empleo y MYPE (VMPEMYPE). La Unidad Ejecutora (UE) estará compuesta por un coordinador y un asistente. El Coordinador sería pagado con la contribución del Banco y el Asistente con los aportes locales. Se espera que los productos que involucren el diseño, desarrollo e implementación del piloto, así como su evaluación, aporten las bases para extender la cobertura progresiva del SENEP a las demás regiones del país.

- 5.2 La Unidad de Mercados Laborales (SCL/LMK) tendrá la responsabilidad técnica y básica.
- 5.3 El organismo ejecutor será el encargado de realizar las adquisiciones de bienes y obras así como la selección y contratación de consultores, en conformidad con las políticas del BID para la adquisición de obras y bienes (GN-2349-7) y para la selección y contratación de consultores (GN-2350-7).
- 5.4 El periodo de ejecución del Programa será de 12 meses pero el desembolso se extenderá hasta 20 meses, esto en razón de que se ha previsto realizar una evaluación de impacto del proyecto a los seis meses de terminado el mismo (meses 18-19-20). Esta extensión del período de desembolsos implica una excepción a las políticas del Banco, párrafo 3.4 (a) del documento GN-2426-3 de creación del Fondo Social, que estipulan que el período máximo de desembolsos no puede ser mayor a 15 meses por dicho precepto.

VI. MONITOREO Y EVALUACIÓN

- 6.1 Está considerado que se evalúe la gestión, operatividad e impacto del SENEP. La evaluación de gestión y operaciones buscará analizar los procesos de implementación del SENEP, en función de sus fortalezas y debilidades y su eficiencia y eficacia para alcanzar los objetivos trazados. En este sentido, se busca evaluar integralmente el diseño, estructura organizacional y mecanismos de coordinación institucional, cumplimiento de las metas operativas e identificar factores asociados, manejo financiero, eficiencia y eficacia operativa del SENEP. A su vez, es de especial interés para el análisis, la identificación de la oferta de servicios de intermediación en las regiones beneficiarias, la participación y percepción de los buscadores de trabajo y de las empresas.
- 6.2 La evaluación de impacto será de tipo cuasi experimental y permitirá comprobar o rechazar la hipótesis de que el SENEP contribuye a mejorar la inserción laboral en las 10 sedes beneficiarias. Para la misma se tendrá que comparar el desempeño en cuanto al tiempo, tasas y calidad del empleo obtenido por una muestra de los buscadores de empleo atendidos en las oficinas del SENEP que participan en el piloto, con respecto a una muestra de desempleados con características semejantes a los primeros que no fueron atendidos por el SENEP. La información generada por esta evaluación ayudará a tomar decisiones sobre la necesidad de ampliar, modificar y corregir las principales actividades y procesos que ayuden a conseguir los objetivos del SNEP. La evaluación considera tres actividades: i) *el levantamiento de una Línea de Base a los cuatro meses de haberse iniciado la cooperación técnica;* ii) *el levantamiento del primer seguimiento.* La información se obtendrá para los grupos testigo y control. La información se levantará exactamente en el mismo trimestre del año calendario siguiente al que se levante la línea de base e incluirá los datos necesarios para generar los indicadores considerados en la línea de base; y iii) *la evaluación de impacto del SENEP.* La

evaluación se realizará en el mes siguiente de haber concluido el levantamiento y procesamiento de la información señalada en el apartado anterior.

VII. REVISIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y SOCIAL

- 7.1 El presente Programa no incluye ninguna actividad que pueda generar impactos medioambientales y/o sociales negativos. Esta operación está clasificada como categoría “C”. Se espera que el impacto social del Programa sea altamente positivo ya que contribuirá a reducir el desempleo friccional y la inactividad forzosa, y aumentar la calidad de la inserción laboral y su productividad. La presente operación está alineada con la Estrategia para Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social, la cual indica que para reducir la pobreza en la Región se requiere de una estrategia combinada que atienda, por un lado, el mejoramiento de las condiciones generales de competitividad y, por otro, de acciones focalizadas que apunten a los factores que limitan la productividad de los trabajadores más pobres y de las pequeñas unidades productivas. Entre las acciones focalizadas se incluye el mejoramiento de las opciones de empleo de los trabajadores pobres con énfasis en la mejora de los sistemas de capacitación para microempresarios y productores rurales.

VIII. APROBACIÓN

(ORIGINAL FIRMADO)

3/16/09

Fecha: _____

Jacqueline Mazza, Jefe a.i.
SCL/LMK

(ORIGINAL FIRMADO)

4/8/09

Fecha: _____

Ana Maria Rodriguez-Ortiz
Representante CPE