

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

REPÚBLICA DE EL SALVADOR

**APOYO INTEGRAL A LA EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS DE TRABAJO Y
PREVISIÓN SOCIAL**

(ES-L1063)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Verónica Alaimo, jefa de equipo (SCL/LMK); Consuelo Ricart (LMK/CME); Jean Eric Theinhardt (ICS/CES); Taos Aliouat (LEG/SGO); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Karen Munguía (CID/CES); Mario Castaneda (FMP/CES); Santiago Castillo (FMP/CES); Aldo Ortega (SCL/LMK); Ana Lucía Barragán (SCL/LMK); Fernando Grafe (consultor); Laura Di Capua (consultora); y Ricardo Solari (consultor).

El presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El Directorio Ejecutivo podrá aprobar o no el documento o aprobarlo con modificaciones. Si posteriormente fuera objeto de actualizaciones, el documento actualizado se pondrá a disposición del público de acuerdo con la Política de Acceso a Información del Banco.

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO

I.	DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A.	Antecedentes y problemas	2
B.	Justificación del préstamo	7
C.	Objetivos, resultados, componentes y costo.....	8
II.	ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	12
A.	Instrumentos financieros	12
B.	Riesgos ambientales y sociales de las salvaguardias.....	12
C.	Riesgos fiduciarios	13
D.	Otros riesgos	13
III.	PLAN DE EJECUCIÓN Y GESTIÓN	14
A.	Resumen de arreglos de ejecución	14
B.	Adquisición de bienes y servicios	15
C.	Auditoría.....	15
D.	Resumen de mecanismos de seguimiento de resultados	15

ANEXOS	
ANEXO I	Resumen de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM)
ANEXO II	Matriz de Resultados
ANEXO III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS
REQUERIDOS <ol style="list-style-type: none">1. Plan Operativo Anual (POA) por los primeros 18 meses de ejecución http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=369768972. Plan de Monitoreo y Evaluación http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=369766453. Plan de Adquisiciones http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=369767324. Estrategia Ambiental y Social (EAS) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=37035133
OPCIONALES <ol style="list-style-type: none">1. Estrategia del Banco en la República de El Salvador 2010-2014 (GN-2575) http://www.iadb.org/document.cfm?id=352831942. Nota Sectorial http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=369767723. Breve nota sobre accidentes laborales http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=370216724. Borrador de Manual de Operaciones http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=370358225. Diagnóstico Institucional y de gestión del MTPS http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=369767846. Informe de Análisis de Capacidad Institucional del MTPS bajo la metodología SECI http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=369528127. Matriz de Análisis de Capacidad Institucional para el MTPS http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=369520868. Matriz de Análisis de Capacidad Institucional de CONAMYPE bajo metodología SECI http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=369549169. Informe del Análisis Económico del Programa 2012 http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=3697680110. PMR http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=3704153511. Formularios de Salvaguardias Ambientales http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36980799

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AFP	Administración de Fondos de Pensiones
AIIS	Asociación Internacional de la Seguridad Social
ALC	América Latina y el Caribe
AMSS	Área Metropolitana de San Salvador
ASI	Asociación Salvadoreña de Industriales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CDMYPE	Centros de Desarrollo de Micro y Pequeñas Empresas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CG	Coordinador General
CO	Capital Ordinario
CONAMYPE	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
CSU	Comunidades Solidarias Urbanas
CT	Cooperación Técnica
DEM	Matriz de Efectividad en el Desarrollo
DIGESTYC	Dirección General de Estadísticas y Censos
EBP	Estrategia del Banco en el País
EEUU	Estados Unidos
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
ES	El Salvador
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
GCI-9	Noveno Aumento General de Recursos del BID
GOES	Gobierno de El Salvador
INSAFORP	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
IUDOP	Instituto Universitario de Opinión Pública
LGPRLT	Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo
LMK	Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social
LOFSTPS	Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social
MOP	Manual de Operaciones del Programa
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OE	Organismos Ejecutores
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PA	Plan de Adquisiciones
PANEJ	Plan Nacional de Empleo Juvenil
PATI	Programa de Apoyo Temporal al Ingreso
PEA	Población Económicamente Activa
PEP	Plan de Ejecución Plurianual
PET	Población en Edad de Trabajar
PIB	Producto Interno Bruto
PMR	Informe de Seguimiento de Progreso (por sus siglas en Inglés)
POA	Plan Operativo Anual
PQD	Plan Quinquenal de Desarrollo
PTF	Productividad Total de Factores
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas

SAFI	Sistema de Administración Financiera Integrado
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia
UACI	Unidad de Adquisiciones
UCP	Unidad Coordinadora del Programa
UFI	Unidad Financiera

RESUMEN DEL PROGRAMA

EL SALVADOR APOYO INTEGRAL A LA EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL ES-L1063

Términos y condiciones financieras			
Prestatario: República de El Salvador Organismos ejecutores: Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) y Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE).		Facilidad de Financiamiento Flexible*	
		Plazo de amortización:	25 años
		VPP Original	15,25 años
		Período de desembolso:	5 años
Fuente	Monto US\$	Período de gracia:	5,5 años
BID (CO)	20.000.000	Comisión de inspección y vigilancia:	**
Otros/Cofinanciamiento	0	Tasa de interés:	LIBOR
Local	0	Comisión de crédito:	**
Total	20.000.000	Moneda de aprobación:	US\$ del Capital Ordinario
Esquema del programa			
Objetivo y descripción: el objetivo es mejorar el desempeño productivo de las y los trabajadores en El Salvador, a través de cambios en la cobertura y efectividad de las políticas de empleo, trabajo y previsión social. El impacto esperado responde al objetivo medido como: i) aumento porcentual en las ventas por trabajador de micro y pequeñas empresas participantes; ii) aumento porcentual en los ingresos laborales de los trabajadores/as participantes y/o aumento porcentual de los trabajadores/as formales (afiliados al Instituto Salvadoreño de Seguridad Social (ISSS); y iii) reducción en la proporción de accidentes laborales reportados al ISSS en relación al total de cotizantes al ISSS (¶1.13).			
Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso, a conformidad del Banco: i) la aprobación del Manual de Operaciones del Programa; y ii) que se haya suscrito y se encuentre en vigencia un convenio entre el MTPS y la CONAMYPE en el que se establezcan las obligaciones de ejecución de dichas instituciones. (¶3.1).			
Condiciones especiales previas al desembolso de recursos designados para las actividades que ejecuta el MTPS: i) que se cuente con el personal descrito en el ¶ 3.1, a conformidad del Banco.			
Condiciones especiales previas al desembolso de recursos designados para las actividades que ejecuta la CONAMYPE: i) que se cuente con el personal descrito en el ¶ 3.1; y ii) que se haya suscrito un convenio de transferencia de recursos entre el Ministerio de Hacienda y la CONAMYPE (¶3.1), a conformidad del Banco.			
Desembolso especial: Una vez cumplidas las condiciones (a), (b), (c) y (e) del artículo 4.01 de las normas generales del contrato de préstamo el prestatario podrá solicitar un desembolso especial de hasta US\$200.000 para la contratación del personal mencionado en el ¶ 3.1 y la compra de equipamiento y mobiliario para ese mismo personal. (¶3.2).			
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.			
El proyecto califica como: <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> SEQ <input type="checkbox"/> PTI <input checked="" type="checkbox"/> Sector <input checked="" type="checkbox"/> Geográfica <input type="checkbox"/> % de beneficiarios <input type="checkbox"/> </div>			

(*) Bajo la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1), el prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones al calendario de amortización, así como conversiones de moneda y de tipo de interés, con sujeción en todos los casos a la fecha de amortización final y la VPP original. Al considerar esas solicitudes, el Banco tendrá en cuenta las condiciones de mercado, así como consideraciones operacionales y de gestión de riesgos.

(**) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes. En ningún caso la comisión de crédito podrá exceder del 0,75% ni la comisión de inspección y vigilancia exceder, en un semestre determinado, lo que resulte de aplicar el 1% al monto del financiamiento, dividido por el número de semestres comprendido en el plazo original de desembolsos.

I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes y problemas

- 1.1 **Contexto económico y demográfico.** El Salvador (ES) creció a una tasa de 1,6% durante el primer trimestre de 2012. Si bien esta cifra representa una mejora respecto al último trimestre de 2011, está por debajo del rango entre 1,9% y 2,5% esperado para este año. El modesto dinamismo de la economía salvadoreña se ha visto influenciado por un entorno externo negativo, con bajo crecimiento de la economía mundial y riesgos de un deterioro ante la crisis que se vive en los países europeos. ES creció a una tasa de 1,4% en 2010 y 2011. Desde 2009, el país se ha visto afectado por la crisis internacional a través de: i) reducción en las exportaciones; ii) caída de la formación bruta de capital fijo (caída de la construcción); y iii) reducción en el flujo de remesas de familiares que residen en el exterior. Esta situación es percibida por la población salvadoreña, que considera que actualmente los principales problemas del país son la delincuencia, la economía y el desempleo (IUDOP, 2012)¹. Por su parte, el sector privado del país percibe problemas asociados a la infraestructura de servicios básicos y creciente presión fiscal (aumentos en tasas impositivas)². ES tiene una población de 6,2 millones de personas, de las cuales el 63% se concentra en áreas urbanas y el 27% en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS)³. La Población Económicamente Activa (PEA)⁴ representa 45% de la población urbana y 48% del AMSS. Los jóvenes de 16 a 29 años equivalen al 25% de la población urbana y del AMSS y 31% de la PEA del AMSS.
- 1.2 **Diagnóstico laboral y productivo en El Salvador.** El lento crecimiento experimentado por ES en los últimos años reduce su capacidad de generar empleo e ingresos suficientes para amplios sectores de la población. Esta situación ha creado un flujo migratorio hacia el exterior, reduciendo el impacto de la economía sobre los niveles de desempleo⁵. La tasa de desempleo se ubica por debajo del promedio regional urbano (6,7% vs. 7,3% en América Latina), pero el empleo que se genera no es de calidad, lo que se refleja en los niveles de informalidad y de subocupación (50% y 29%, respectivamente)⁶. En ES, las mujeres y los jóvenes son los que presentan mayores problemas de inserción laboral⁷. Si bien el desempleo es bajo para mujeres (5,1% vs. 8,4% para hombres)⁸, se observa una baja participación femenina (47,3% vs. 80,9% de los hombres), asociada al trabajo

¹ Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) Universidad Centroamericana, El Salvador. mayo de 2012. Boletín de prensa, Año XXVI, No. 3. Tabla 4. http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/boletin3_2012.pdf

² Percepciones de los empresarios entrevistados en Doing Business, El Salvador, (2012) y Enterprise Surveys (2010).

³ Datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 2010. Datos de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), evidencian el acelerado proceso de urbanización en el país: la población urbana aumentó de 48% a 65% entre 1991 y 2008.

⁴ La Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) considera a la población a partir de los 16 años para estimar la población en edad de trabajar (PET) y a la PEA. Aquí se sigue esa definición.

⁵ Banco Mundial (2012). Better Jobs in Central America: The Role of Human Capital. Mimeo.

⁶ Se define como informales a los trabajadores asalariados que no contribuyen a la seguridad social (si se considera también informales a los trabajadores por cuenta propia, la informalidad asciende a 72%). El subempleo se define por jornada (trabajan menos de 40 horas a la semana pero quieren trabajar más) o por ingreso (trabajan al menos 40 horas a la semana y obtienen ingresos menores al salario mínimo vigente) y se mide a nivel urbano. De acuerdo a EHPM 2010, si bien el 93% de la PEA se encuentra ocupada, sólo el 60,8% lo está plenamente mientras que el restante 22,6% recibe ingresos insuficientes por la actividad laboral que desempeña (subempleo por ingreso) y 6,3% no logra ocuparse por jornadas completas (subempleo por jornada).

⁷ En este documento se entiende por inserción laboral tanto la inserción en empleos en relación de dependencia como la inserción a través de emprendedurismo o actividades asociativas (cooperativas).

⁸ Este patrón de desempleo entre hombres y mujeres difiere con el de la región ALC, ya que de acuerdo a datos de la CEPAL la tasa de desempleo urbano promedio para la población femenina supera en aproximadamente un punto porcentual a la masculina.

doméstico no remunerado⁹. El desempleo, la informalidad y el subempleo afectan más a jóvenes que a adultos, tanto a nivel urbano como en el AMSS¹⁰. De los jóvenes ocupados en el AMSS, 14% trabaja por cuenta propia; de éstos, 59% son mujeres, y 18% reporta ingresos inferiores a un salario mínimo. Entre los factores que inciden en los problemas de inserción laboral de jóvenes se identifican la baja educación, la exclusión social, la falta de experiencia laboral y de oportunidades¹¹.

- 1.3 La baja creación de empleo puede estar asociada no sólo al débil crecimiento macroeconómico coyuntural, sino también a aspectos de mediano plazo, como lo es la productividad de los factores y en particular, la productividad laboral. ES, al igual que el resto de la región, se caracteriza por una baja productividad de su economía. Diferentes factores inciden en la dinámica de la productividad, desde aquellos relacionados con la institucionalidad o reglas de juego a los vinculados con la calidad y cantidad del capital humano¹². En este sentido, se justifican intervenciones tendientes a mejorar la capacidad institucional del sector público y el productivo así como aquellas que buscan mejorar los conocimientos y las oportunidades de la fuerza laboral. Asimismo, la evidencia señala que existe una fuerte relación entre productividad y tamaño de las empresas. En ES, en comparación con las empresas manufactureras que emplean de 10 a 19 trabajadores, las que emplean de 20 a 49 trabajadores tienen una productividad 50% mayor, las que emplean de 50 a 99 trabajadores son cerca de dos veces más productivas, y las que emplean más de 100 trabajadores tienen una productividad entre 150% y 180% superior¹³. Al incorporar los demás sectores de la economía donde hay una mayor prevalencia de microempresas y vendedores ambulantes, las distorsiones generadas en la economía por la baja productividad son aún mayores. Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 2010, 66% de ocupados trabajan en empresas de 1 a 10 trabajadores y 24% trabajan solos. Por el lado de los trabajadores, muchos de ellos y sus familias carecen de acceso a beneficios (seguro de salud, pensiones, protección frente a accidentes laborales) e incluso perciben ingresos laborales inferiores a los establecidos por ley. Estos fenómenos no son independientes, ya que en promedio las empresas de baja productividad ofrecen trabajos más precarios¹⁴.
- 1.4 Las empresas pequeñas tienen menos capacidad y/o incentivos a innovar o a capacitar a sus trabajadores y, de este modo, aumentar su productividad. Según el censo manufacturero de ES de 2005, el 82% de empresas del sector eran microempresas (hasta 10 trabajadores). Sin embargo, estas empresas sólo empleaban al 17,7% de los trabajadores del sector. Por su parte las empresas de más de 100 trabajadores representaban el 2,9% del total de empresas pero empleaban el 59,7% de los trabajadores (Pagés, 2010). De acuerdo a cálculos basados en la encuesta Enterprise Surveys (2010), ninguna empresa de menos de 5 trabajadores realizó un programa de entrenamiento formal a los mismos durante el último año fiscal, mientras que 44% de las empresas de

⁹ Según EHPM 2010, 67,9% de las mujeres económicamente inactivas se dedican a quehaceres domésticos.

¹⁰ Según EHPM 2010, jóvenes 16-29 vs. adultos: desempleo (13% vs. 4%), informalidad (61% vs. 55%) y subempleo (7% vs. 6%). Las diferencias se amplían en AMSS.

Más detalles en Nota sectorial. [IDBdocs-#36976772](#)

¹¹ Organización Internacional del Trabajo (OIT), Mimeo 2011.

¹² Ver Acemoglu, Johnson y Robinson, 2005; North 1990; Lucas, 1988; Hanushek y Wöbmann, 2007.

¹³ Pagés, 2010, “La era de la productividad”; y Busso, Madrigal y Pagés, 2012

¹⁴ Ver Pagés, 2010; y Busso, Fazio y Levy, 2012.

5 a 19 trabajadores, 73% de las empresas de 20 a 99 trabajadores y 90% de las de más de 100 trabajadores capacitaron a sus trabajadores.

- 1.5 Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la carga económica que suponen los accidentes y enfermedades laborales representa anualmente el 4% del PBI mundial. De acuerdo con la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), la seguridad y la salud en el trabajo son esenciales para la formación de capital humano y fomentan la competitividad y la capacidad de innovación. Es decir que un sistema eficaz de seguridad y salud en el trabajo aporta efectos positivos no sólo para los empleadores y los empleados, sino también para la sociedad en su conjunto. La AISS (2011)¹⁵ ratifica esos principios y establece que son los Ministerios de Trabajo quienes deben abogar por el establecimiento de metas de seguridad laboral como prioridades en las agendas nacionales. En ES, las cifras de accidentes laborales solo representan los accidentes reportados por trabajadores al Instituto Salvadoreño de Seguro Social (ISSS), que para 2011 reporta 19.016 accidentes laborales, lo que representa un 2,6% de los cotizantes de ese año. Esta cifra se eleva a 4,6% para los trabajadores de la construcción, sector que se caracteriza por elevados niveles de informalidad. Estas cifras no incluyen los accidentes de trabajadores informales, ni otros riesgos laborales que no sean accidentes laborales¹⁶.
- 1.6 **Diagnóstico institucional**¹⁷. El Gobierno de El Salvador (GOES), a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), encuentra dificultades para abordar los retos del mercado laboral mencionados, dado que presenta debilidades institucionales para cumplir las funciones que le son propias, a saber: i) rectoría (normatividad) y regulación del sector; ii) formulación, implementación y evaluación de políticas; y iii) administración y ejecución de programas. A pesar de que los textos legales¹⁸ le confieren al MTPS un rol central de rectoría del sector, en la práctica dicho rol no está claramente reconocido por los diferentes actores en un contexto de alta fragmentación institucional (ISSS, Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) y Administración de Fondos de Pensiones (AFP)). Además, la formulación de políticas requiere que el MTPS sea capaz de obtener y/o generar información de alto valor agregado, así como que tenga capacidades y mecanismos instalados para planificar, monitorear y evaluar políticas. En la actualidad, las iniciativas para la formulación de políticas se realizan de forma no sistemática a partir de los escasos datos de gestión que las direcciones van generando, así como a partir de peticiones de las autoridades que se formulan habitualmente para responder a necesidades más urgentes. Los objetivos establecidos en estos planes de trabajo no incorporan indicadores de impacto, y en la mayoría de los casos las metas especificadas corresponden a actividades a realizar y/o productos a obtener. Por otra parte, la administración y ejecución de planes y programas requieren de procesos de

¹⁵ XIX Congreso Mundial de Seguridad y Salud Laboral, desarrollado en Septiembre de 2011, Estambul. Ver Nota Accidentes Laborales. [IDBdocs #37021672](#).

¹⁶ Esta fuente de información no es comparable con otros países. Hämäläinen, Leena Saarela, y Takala (2009) desarrollan un modelo para estimar por país y región tasas de accidentes laborales como porcentaje del empleo total. Con datos de 2003, estiman una tasa de accidentes en El Salvador de 15,1% levemente por encima del promedio ALC de 14,4%.

¹⁷ Estos párrafos se basan en el informe de Grafe, Fernando (2012) “Diagnóstico institucional del MTPS” [IDBdocs-#36976784](#).

¹⁸ Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social (LOFSTPS), Decreto 682/1996. Esta ley define como sector trabajo y previsión social a los ámbitos relacionados con el “trabajo, empleo, seguridad e higiene ocupacionales, medio ambiente de trabajo, bienestar y previsión social, formación profesional, seguridad social y cooperativas” (Art. 2). Además, otras leyes regulan competencias del MTPS en otras instituciones, entre las que se destacan la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP).

trabajo claros y de sistemas de gestión informáticos integrados que permitan, entre otras cosas, medir resultados. El MTPS no cuenta con estos instrumentos. En este sentido, se considera que toda actividad que se realiza para entregar “productos”, como pueden ser inspecciones, acciones de promoción de empleo, acciones de intermediación laboral, conciliación laboral, etc., están soportados por procesos de trabajo con un escaso grado de estandarización y con ausencia de manuales de procedimientos y funciones que permitan establecer los flujos de trabajo. Estos problemas tienen su reflejo en los procesos clave del MTPS, e inciden directamente sobre las áreas más operativas de la institución, afectando por tanto la eficacia de la misión institucional y la eficiencia en el uso de recursos asignados¹⁹. El presupuesto del MTPS se dedica mayormente a gastos recurrentes y no ha aumentado para hacer frente a nuevos compromisos, como la implementación de la Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo (LGPRLT) y del Plan Nacional de Empleo Juvenil (PANEJ) –elaborado con apoyo de la OIT–, o el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información²⁰.

- 1.7 Por otra parte, la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE)²¹ tiene como misión fortalecer y desarrollar la micro y pequeña empresa a través de sinergias que potencien la competitividad y contribuir activamente al crecimiento del país a través de la generación de empleo e ingresos. Esta institución cuenta con experiencia en la asistencia técnica de micro y pequeñas empresas, así como en programas de emprendedurismo para grupos vulnerables. En particular, recientemente ha colaborado en la implementación de dos iniciativas en los municipios de San Martín y Ahuachapán, que se enmarcan dentro del Programa “Generación de Ingresos” de Comunidades Solidarias Urbanas (CSU). Sin embargo, aún no dispone de sistemas de monitoreo y evaluación de resultados de sus intervenciones, ni realiza evaluaciones de impacto de las mismas²².
- 1.8 **Respuestas del Gobierno de El Salvador en el sector.** El Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2010-2014 del GOES incluye una estrategia de desarrollo productivo cuyo objetivo es “la transformación productiva nacional que facilite el tránsito hacia una nueva etapa de desarrollo, que ponga atención especial a los pequeños y medianos productores y a los empresarios, que estimule a nuevos sectores, que fomente la asociatividad y que impulse la innovación y las apuestas productivas en los territorios en desarrollo”²³. En 2012, el GOES ha anunciado el financiamiento de FOMILENIO II²⁴ en

¹⁹ A pesar de las dificultades de obtener indicadores de gestión confiables, existe evidencia de que la acción del MTPS presenta insuficiencias en materia de cobertura y efectividad de sus políticas. Datos del MTPS y de la EHPM permiten estimar que la Dirección General de Previsión Social y Empleo, a través de las oficinas de empleo, atiende en promedio al 1,9% de la PEA, (27% de los desocupados), con una tasa de colocación de 13% (15% para hombres y 11% para mujeres); asimismo, durante 2010 realizó 9.955 inspecciones de seguridad e higiene ocupacional, cubriendo 304.755 trabajadores (12,7% de la población ocupada). En tanto, la Dirección General de Inspección de Trabajo realizó 25.350 inspecciones cubriendo 195.165 trabajadores (8,1% de los ocupados).

²⁰ El presupuesto para 2012 es de US\$13,3 millones (92% se destina a remuneraciones y gastos de funcionamiento), lo que equivale al 0,6% del presupuesto del Órgano Ejecutivo (OE) y al 0,3% del presupuesto del Gobierno Central (GC). Si bien a nivel absoluto el presupuesto del MTPS aumenta levemente año a año (US\$11,7 millones en 2010, US\$12,6 millones en 2011), su participación relativa en el presupuesto del OE y el GC se ha mantenido.

²¹ La CONAMYPE fue creada mediante el Decreto Ejecutivo No. 48 del 8 de mayo de 1996, adscrita al Ministerio de Economía en julio de 1999. Tiene la misión de “fortalecer y desarrollar a la micro y pequeña empresa para lograr un desarrollo económico justo, democrático, sostenible y con enfoque de género a nivel territorial, con el fin de crear sinergias que potencien la competitividad y contribuir activamente al crecimiento del país a través de la generación de empleo e ingresos”.

²² CONAMYPE ha elaborado un informe descriptivo sobre la ejecución de los pilotos de CSU, sin contar con una metodología de impacto, ni grupo de comparación o control como para evaluar el resultado de esas intervenciones. Ver [IDBdocs-#36980369](#)

²³ Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD): [133.]

la zona marino-costera del país, cuyo primer eje estará orientado a inversiones en capital humano²⁵. Por su parte, el PQD del MTPS contempla varios ejes de acción, entre los que se destacan: i) el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), creado en respuesta a la crisis económica de 2008/9 y financiado por el Banco Mundial (BM); ii) las actividades de fortalecimiento institucional; iii) el apoyo a la generación de políticas de empleo de calidad²⁶; iv) la implementación de la LGPRLT; y v) la implementación de un programa de pasantías para jóvenes. Desde 2009, el MTPS ha trabajado con otras instituciones del GOES y con el BM en la implementación del PATI, que incluye la creación de un observatorio laboral y el equipamiento (mobiliario, equipos informáticos) de las oficinas de empleo en los municipios donde éste opera. El GOES reconoce que el PATI sirvió como una medida de corto plazo para ofrecer ingreso durante 6 meses a grupos vulnerables (jóvenes y mujeres), sin generar oportunidades de ingreso una vez terminado el programa²⁷. Por ello, el GOES está rediseñando el programa para incluir módulos de capacitación laboral que permitan desarrollar capacidades técnicas de los participantes. Asimismo, a través del MTPS, CONAMYPE y gobiernos locales, ha desarrollado pilotos de emprendedurismo para ex beneficiarios de PATI, para apoyar la generación de ingresos sostenible. Por otra parte, el MTPS está trabajando en la implementación de la LGPRLT y del PANEJ (plan basado en tres ejes: empleo, empleabilidad (capacitación) y emprendedurismo); sin embargo, carece de recursos suficientes para ejecutar los compromisos asociados²⁸.

- 1.9 **Acompañamiento del Banco en el sector.** El Banco viene apoyando al GOES con asistencia técnica en el área de mercados laborales y desarrollo empresarial con Cooperaciones Técnicas (CT) del FOMIN; una de ellas, “Piloto de capacitación para microempresas” (MIF/AT-328), estimuló la inversión en capacitación y la adaptación de la oferta a los requerimientos reales de microempresas en el oriente del país. A través de un sistema de bonos (mecanismo de subsidio parcial) se logró impulsar un mercado de capacitación y asistencia enfocado a las necesidades de las microempresas. Otra CT, “Servicios de intermediación en el mercado laboral” (ATN/MH-7496-ES), sentó las bases del servicio de empleo del MTPS y sus oficinas locales. Asimismo, la CT “Fortalecimiento técnico del MTPS” (ATN/SF-11900-ES), brindó asesoramiento técnico al MTPS, revisiones de leyes (LGPRLT) y propuestas para el cumplimiento de normas laborales en tratados internacionales, y el desarrollo de líneas de capacitación laboral para empresas exportadoras²⁹. Por otro lado, la CT “Evaluación del Sistema Público de Pensiones” (ATN/SF-11951-ES), apoya a la Superintendencia de Pensiones en temas de sostenibilidad fiscal, analizando el manejo de los beneficios del sistema público de

²⁴ FOMILENIO es una institución, creada para un período definido, con el propósito de administrar y supervisar la ejecución de su programa de trabajo con los fondos de la donación de la Corporación del Reto del Milenio. El primer FOMILENIO fue aprobado en 2005 y estaba orientado a la zona norte del país.

²⁵ Debido a que FOMILENIO II dedicará un monto significativo de recursos a estrategias de capital humano en la franja costero-marina del país, el GOES ha solicitado que este préstamo priorice los municipios del AMSS, y se espera coordinar acciones. A la fecha, no se conocen detalles sobre las iniciativas de capital humano a financiarse con FOMILENIO II, pero el equipo técnico contraparte de esta operación es también contraparte del otro proyecto, por lo que se espera lograr coordinar intervenciones.

²⁶ Incluye un proceso gradual de formalización y mejor inserción laboral de grupos vulnerables, entre otras.

²⁷ Esta información se recoge de entrevistas con funcionarios.

²⁸ El MTPS está trabajando con el BM para implementar el eje de empleabilidad del PANEJ con un programa de capacitación en aula con pasantía en empresas. Será una intervención similar al programa “[Mi Primer Empleo Digno](#)” en Bolivia.

²⁹ Programa de Apoyo al Desarrollo Productivo de El Salvador. 2583-OC/ES.

pensiones, y la CT “Encuesta Longitudinal de Protección Social” (ATN/OC-12774-RG), financia el diseño de una encuesta de protección social en varios países de la región, entre ellos, ES³⁰. Por último, se han aprobado las CT “Apoyo a la Empleabilidad en El Salvador” (ATN/FG-13418-ES), la cual apoya el presente programa, y “Apoyo al Fortalecimiento Institucional del MTPS” (ATN/FI-13301-ES)³¹.

- 1.10 **Estrategia del Banco en el país (EBP) y GCI-9.** La EBP (2010-2014)(GN-2575³²), incluye los temas laborales dentro del área prioritaria de “protección social”. La EBP reconoce la baja cobertura de los programas de capacitación e intermediación laboral y la necesidad de trabajar en prevención de riesgos en los lugares de trabajo. Los resultados esperados de la EBP son: i) aumentar la cobertura de los programas de intermediación laboral; y ii) reducir el número de accidentes ocurridos en el lugar de trabajo, y están alineados con la prioridad sectorial “políticas sociales para la equidad y productividad” del GCI-9 (AB-2764), referida a mejorar el funcionamiento de los mercados laborales para lograr mayor productividad y cobertura de la seguridad social. Las políticas de empleo y previsión social apoyadas con esta operación convergen para el cumplimiento de los resultados esperados de la EBP y del GCI-9.

B. Justificación del préstamo

- 1.11 El diagnóstico presentado en la sección anterior identifica tres retos de desarrollo que se espera enfrentar con esta operación: i) el bajo desempeño productivo de las y los trabajadores activos, entendido como subempleo, informalidad y falta de seguridad y salud ocupacional; ii) las altas tasas de desempleo e inactividad de los jóvenes; y iii) las debilidades institucionales del GOES y en particular del MTPS para resolver estos problemas. Para resolver estos retos, se deben conciliar dos enfoques que son complementarios. Por un lado, es necesario apoyar al sector productivo que es donde se deben generar empleos y oportunidades de crecimiento económico para los trabajadores y para la economía en general. Por otro, es necesario apoyar a los trabajadores y a los jóvenes que intentan insertarse en la vida productiva, para mejorar su formación y sus oportunidades y condiciones laborales. La implementación de este tipo de esfuerzos requieren un sector público fortalecido, con capacidad de gestionar recursos escasos a través de sistemas de información que permitan dar seguimiento a las acciones realizadas, priorizando aquellas intervenciones que resulten más exitosas para el desarrollo del país. La experiencia del Banco en otros países de la región³³ recomienda comenzar con intervenciones pequeñas y graduales, para generar evidencia y lecciones aprendidas que permitan expandir lo que funciona y mejorar lo que no funciona tan bien. Teniendo en cuenta otras intervenciones que el GOES está desarrollando (FOMILENIO II, operaciones del BM, otros cooperantes, y otras operaciones del BID³⁴), esta operación

³⁰ El diseño incluirá el desarrollo de una metodología común entre los países participantes para implementar un sistema de información regional en el área de seguridad social, favoreciendo la implementación de un observatorio regional de protección social.

³¹ Esta CT será ejecutada por el MTPS y surge como un pedido urgente de apoyo del MTPS para la puesta en marcha de la LGPRLT, que entró en vigencia en mayo de 2012.

³² [Ver enlace opcional 1.](#)

³³ Ver por ejemplo, el informe de terminación de proyecto (PCR) del Préstamo 851/OC-PR, de Paraguay ([IDBdocs-#554561](#)).

³⁴ Préstamo 2375/OC-ES “Comunidades Solidarias Urbanas”, focalizado en municipalidades seleccionadas y con un componente de prevención de la violencia/jóvenes; en espera de ratificación por la Asamblea. Operación ES-L1066 “Desarrollo Turístico Ambiental de la Franja Costera”, en pipeline 2013, alineando apoyo en territorios de FOMILENIO II. El préstamo 2583/OC-ES “Programa de Apoyo al Desarrollo Productivo para la Inserción Internacional” (en espera de ratificación por la Asamblea) y la operación ES-L1058 “Programa de Innovación para la competitividad”, apoyan a un segmento de empresas más consolidadas

priorizará acciones en los municipios del AMSS, donde se concentra gran parte de la población y PEA urbana del país. Asimismo, esta operación busca impulsar la aplicación del enfoque de territorios de desarrollo y coordinar la acción gubernamental para atender las demandas del sector productivo y sus trabajadores/as³⁵.

- 1.12 Por todo lo anterior, la operación busca apoyar al sector productivo mejorando sus capacidades y las de sus trabajadores; reduciendo los costos de cubrir vacantes y formar a nuevos trabajadores, y orientando recursos públicos a la prevención de riesgos en los lugares de trabajo. Al mismo tiempo, este apoyo se traduce en mejoras para las y los trabajadores salvadoreños, y los jóvenes que buscan insertarse productivamente en el mercado laboral. Adicionalmente, se busca apoyar a jóvenes emprendedores con identificación de nichos de mercado con potencial de encadenamiento productivo, con capacitación en temas empresariales y vocacionales y con apoyo económico para poner en marcha el negocio³⁶. Transversalmente, la operación se orienta a dotar al GOES con los instrumentos necesarios para apoyar al sector productivo y a los trabajadores en estos procesos, a través de: el fortalecimiento de su rol rector y regulador del sector trabajo, generando espacios de diálogo social para acercar al GOES, el sector productivo y los trabajadores; desarrollando capacidad institucional para la gestión de recursos; e implantando sistemas de información y administración capaces de generar indicadores de seguimiento y medición de resultados, que permitan facilitar la toma de decisiones, y alimenten tanto el diálogo social como la gestión. Finalmente, la operación generará evidencia que permita mejorar y expandir las intervenciones exitosas.

C. Objetivos, componentes, resultados, y costo

- 1.13 **Objetivo.** El objetivo es mejorar el desempeño productivo de las y los trabajadores en El Salvador, a través de cambios en la cobertura y efectividad de las políticas de empleo, trabajo y previsión social. El impacto esperado responde al objetivo, medido como: i) aumento porcentual en las ventas por trabajador de micro y pequeñas empresas participantes; ii) aumento porcentual en los ingresos laborales de los trabajadores/as participantes y/o aumento porcentual de los trabajadores/as formales (afiliados al ISSS)³⁷; y iii) reducción en la proporción de accidentes laborales reportados al ISSS en relación al total de cotizantes al ISSS. El objetivo se realizará a través de tres componentes:
- 1.14 **Componente I. Acciones integrales orientadas al desarrollo del sector productivo (US\$5,73 millones).** Se orientará a mejorar el desempeño productivo de trabajadoras y trabajadores empleados en micro y pequeñas empresas, a través del cofinanciamiento de acciones de capacitación, y de la promoción de buenas prácticas para la prevención de riesgos en los lugares de trabajo. **Subcomponente I.1. Cofinanciamiento de acciones integrales de capacitación en planta.** Será ejecutado por la CONAMYPE en coordinación con el MTPS. Tendrá una cobertura estimada de 1.360 micro y pequeñas

que las que se espera atender en esta operación. La operación ES-L1025 “Programa de Apoyo Integral a la Estrategia de Seguridad Ciudadana”, incluye un programa de capacitación en cultura de paz e inserción laboral para jóvenes en riesgo en las comunidades del AMSS. Ver Comparación de operaciones [IDBdocs-#37039560](#).

³⁵Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD): [133.]

³⁶ Evaluaciones de resultados de un Proyecto FOMIN sobre Emprendedurismo en El Salvador (ATN/MH-8511-ES) sugiere resultados positivos, y brinda lecciones aprendidas para el diseño de nuevos programas.

³⁷ El indicador de impacto es el mismo para los 3 programas que se detallarán abajo, pero la meta varía, dependiendo de las características de cada programa. En el primer caso, el tratamiento se da a nivel de empresa y se espera que luego ese tratamiento tenga un efecto sobre sus trabajadores. Por ello, se estima un impacto menor al esperado en los otros programas orientados a jóvenes.

empresas del AMSS³⁸ y financiará: i) contratación de promotores empresariales que realizarán un diagnóstico de necesidades de capacitación de las empresas y acordarán con éstas un plan de capacitación con metas específicas³⁹; ii) cofinanciación de proveedores de capacitación para la implementación del plan de capacitación acordado⁴⁰; iii) capacitación, mobiliario y equipos informáticos para los promotores y personal de CONAMYPE; y iv) creación y mantenimiento de un sistema de información para el registro de proveedores de capacitación. Se busca apoyar al sector productivo, facilitando su acceso a conocimientos, y contribuyendo a que mejoren su capacidad de gestión e integración competitiva a los mercados, como un mecanismo para mejorar las condiciones laborales y el bienestar de las y los trabajadores. En el caso de empresas no formales, el plan de acción incluirá apoyo para la formalización. López Acevedo y Tan (2010), estiman el impacto de programas para Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) en México, Chile, Perú y Colombia, utilizando metodologías no experimentales y datos de panel. Encuentran impactos estadísticamente significativos de la participación en programas para las PYMES en las ventas, e impactos positivos en otras medidas del desempeño de las empresas (empleo, salarios, entre otros)⁴¹. Si bien estos programas no tienen como objetivo principal crear empleos, muchas veces se implementan esperando que lo generen o que al menos no destruyan empleos. Castillo, Maffioli, Rojo y Stucchi (2011) evalúan esta hipótesis con datos de un programa de cofinanciamiento de asistencia técnica a las PYMES en Argentina, utilizando datos de panel y técnicas de emparejamiento de datos. Encuentran que este programa creó más y mejores empleos, y en algunos casos, mejores salarios. El resultado esperado de este subcomponente es que, al final del préstamo, haya mejorado el desempeño de las empresas participantes, medido a través de: i) el porcentaje de empresas participantes que cumplen con las metas de capacitación; y ii) el aumento en las ventas por trabajador. **Subcomponente I.2. Colaboración público-privada para la prevención de riesgos en los lugares de trabajo.** Será ejecutado por el MTPS a través de convenios con gremiales empresariales⁴². Tendrá una cobertura estimada de 15.500 empresas a nivel nacional⁴³ y financiará: i) servicios de consultoría para identificar riesgos laborales, sistematizar lecciones aprendidas por sector (ya que los riesgos varían significativamente entre sectores pero son compartidos intrasectorialmente, por ejemplo para la construcción, la industria textil, o el comercio) y realizar acciones de promoción, divulgación y sensibilización sobre salud y seguridad ocupacional; ii) desarrollo de un sistema de información con estadísticas que den seguimiento a los accidentes laborales por sector; y

³⁸ Según el Directorio de Empresas (DE) 2011 en AMSS hay aproximadamente 13.415 empresas micro (hasta 10 trabajadores) y 3.293 pequeñas (de 11 a 50 empleados); es decir que el programa atenderá a un poco menos del 8% de la población objetivo. Durante la ejecución, se priorizarán sectores con mayor potencial de crecimiento y se priorizarán empresas en estos sectores.

³⁹ Los promotores empresariales serán contratados durante el período de ejecución del préstamo. La evidencia indica la importancia de involucrar al sector productivo en el proceso, ya que son los empresarios los que mejor conocen su realidad cotidiana y el contexto en el que se desempeñan. Ver PCR Panamá ([IDBdocs-#35514609](#)), Evaluación intermedia ([IDBdocs-#35299544](#)). Banco Mundial (2007): Evaluating Mexico's Small and Medium Enterprise Programs. CONAMYPE (2010) Plan estratégico 2010-2014.

⁴⁰ El programa cofinanciará hasta el 80% de hasta 120 horas de servicios de capacitación por empresa por año. Programas similares en México y Panamá encuentran resultados positivos con este tamaño de intervenciones.

⁴¹ Los resultados varían según el país y características de los programas, y deben interpretarse con cautela, debido a los sesgos que surgen de la autoselección no aleatoria de empresas en los programas, y de usar datos panel de períodos más largos para medir impactos en el desempeño de las empresas que sólo pueden ser percibidos en el tiempo con rezagos.

⁴² Ver convenio MTPS-ASI en el enlace [IDBdocs-#36980385](#). Se espera firmar convenios similares con otras gremiales empresariales.

⁴³ Según DE 2011, a nivel nacional hay 25.140 empresas de todo tamaño; el programa atenderá al 60% de la población objetivo. Serán elegibles aquellas empresas que pertenezcan a sectores cuyas gremiales empresariales hayan firmado convenios con el MTPS.

iii) diseño e implementación un mecanismo de premios que incentive las buenas prácticas. Las gremiales sectoriales que firmen convenios con el MTPS colaborarán ofreciendo sus instalaciones, su experiencia sectorial, y sus canales de comunicación para llegar a empresas. No se transferirán recursos del préstamo a las gremiales empresariales. La reciente implementación de la LGPRLT supone grandes desafíos para las empresas, que ven incrementados sus compromisos en un momento en que el contexto económico no es favorable, y existe un riesgo latente de desastres naturales. Por ello, el préstamo busca apoyar al sector productivo con asesoramiento sobre prevención de riesgos en los lugares de trabajo, y acciones tendientes a mejorar el bienestar laboral de los trabajadores y otros temas, como la señalización para evacuación de edificios ante desastres naturales⁴⁴. El resultado esperado es una reducción en el número de accidentes en los lugares de trabajo, medido como la proporción de accidentes de trabajo reportados al ISSS en relación al número de cotizantes en el ISSS.

- 1.15 **Componente II. Acciones integrales para la inserción laboral de jóvenes (US\$6,87 millones).** Este componente se orientará a apoyar la mejora en el desempeño productivo de jóvenes de 16 a 29 años⁴⁵, a través de la implementación de los ejes de empleo y emprendedurismo del PANEJ. El programa priorizará acciones en los municipios del AMSS, pero podrá apoyar acciones a nivel nacional. **Subcomponente II.1. Inserción de jóvenes en empleo.** Será ejecutado por el MTPS y busca insertar a unos 6.000 jóvenes en vacantes reales en empresas⁴⁶. Para ello, financiará: i) un estipendio de hasta un 50% de un salario mínimo vigente, un estipendio por transporte y, para las madres con uno o más hijos, una suma fija para cuidado infantil por hasta 3 meses; ii) diseño e implementación de una estrategia de vinculación con el sector privado, que permita la promoción, sensibilización e inserción a las empresas en temas de juventud y de equidad de género; iii) contratación de gestores empresariales que estarán asignados a oficinas de empleo del MTPS y se dedicarán a visitar empresas y apoyar la estrategia de vinculación⁴⁷; iv) capacitación, mobiliario y equipos informáticos para los gestores empresariales; v) diseño e implementación de un portal de empleo con información laboral que permita atraer jóvenes a las oficinas de empleo y acercarlos al programa; vi) instalación y mantenimiento de una línea telefónica gratuita; vii) licencias psicométricas para mejorar el diagnóstico y orientación laboral de los jóvenes y otros usuarios de las oficinas de empleo; viii) diseño e implementación de una estrategia de comunicación y difusión del programa y sus resultados; y ix) ferias de empleo. Las empresas que reciban a jóvenes participantes pagarán al menos un 50% del salario mínimo vigente, incluyendo los aportes patronales (ISSS y pensiones); el MTPS buscará firmar compromisos de contratación con las empresas, para asegurar que la vacante responde a necesidades reales de contratación de la empresa y que el/la joven desempeñará las funciones para las cuales sería posteriormente contratado/a⁴⁸. Si bien la

⁴⁴ La evidencia internacional indica la importancia de invertir en prevención. De acuerdo a AISS (2011), estudios análisis costo beneficio indican una relación 1:2,2 de las inversiones en prevención. Para más detalles, ver [enlace aquí](#).

⁴⁵ Las intervenciones serán difundidas a través de campañas y ferias de empleo. Se atenderá a los jóvenes por orden de llegada.

⁴⁶ Según EHPM 2010, en AMSS hay 32.000 jóvenes desocupados, 5.000 cuentapropistas y 60.000 asalariados con ingresos inferiores a un salario mínimo (de los asalariados, 28.500 trabajan a tiempo completo). es decir que el programa atenderá aproximadamente al 5% de la población objetivo. Más detalles en Nota sectorial. [IDBdocs-#36976772](#)

⁴⁷ Los gestores empresariales serán contratados durante el período de ejecución del préstamo.

⁴⁸ Estos compromisos de colocación han resultado exitosos en otros países, como Panamá, y se están incorporando a otros programas como el de Juventud y Empleo en República Dominicana. Ver González-Velosa, Ripani y Rosas (2012).

evidencia es limitada en cuanto a calidad de las evaluaciones, existe evidencia positiva de la capacitación en planta (Gonzalez-Velosa, Ripani y Rosas, 2012)⁴⁹. El resultado esperado es que los jóvenes participantes estén insertados en un empleo formal luego de finalizar la intervención. **Subcomponente II.2. Inserción en oportunidades de emprendedurismo.** Será ejecutado por la CONAMYPE y busca identificar, capacitar y dar apoyo económico a unos 1.600 jóvenes que cuenten con un perfil emprendedor, ya sea en emprendimientos individuales o grupos asociativos⁵⁰. Se financiará: i) contratación de promotores, que identificarán, capacitarán y darán seguimiento a los jóvenes participantes⁵¹; ii) capacitación, mobiliario y equipos informáticos para los promotores y personal de la CONAMYPE; iii) servicios de consultoría para la identificación de actores locales y análisis de mercado y potencialidades locales de los territorios; iv) para aquellos que inicien las actividades de capacitación, un estipendio por transporte y, para las madres con uno o más hijos, una suma fija para el cuidado infantil; v) entre aquellos que presenten un plan de negocios con potencial de éxito, se dará capital semilla de hasta US\$400 por joven y un estipendio de hasta 50% de salario mínimo vigente por 3 meses, con el objetivo de reducir la posible deserción asociada a la necesidad de tener una fuente de ingreso durante la puesta en marcha del emprendimiento⁵². La intervención tendrá una duración estimada de 12 meses; luego, los jóvenes serán referidos a los Centros de Desarrollo de Micro y Pequeñas Empresas (CDMYPE) para seguimiento. La evidencia rigurosa de resultados de programas de emprendedurismo es casi nula; sin embargo, existen programas de microcréditos, con características similares, con impactos positivos en los ingresos de los participantes⁵³. El resultado esperado es que los jóvenes participantes mantengan el emprendimiento en funcionamiento luego de la intervención.

- 1.16 **Componente III. Fortalecimiento institucional del MTPS y del sector (US\$5,22 millones).** Este componente será ejecutado por el MTPS a través de 3 subcomponentes. **Subcomponente III.1 Fortalecimiento del rol de rectoría del MTPS.** Busca potenciar el rol rector y regulador del MTPS en el sector. Financiará: i) la elaboración de borradores de anteproyectos de Ley; y ii) talleres para generar espacios de diálogo social para la revisión de leyes y reglamentos. **Subcomponente III.2. Mejora de los procesos sustantivos del MTPS.** Se plantea rediseñar, implementar y monitorear los procesos clave para el funcionamiento del MTPS (inspección integral; prevención de riesgos; conciliación laboral; y fomento del empleo). **Subcomponente III.3. Mejora de los procesos administrativos de apoyo.** Busca rediseñar implementar y monitorear la gestión administrativa y el sistema de información integrado del MTPS. Para tal fin, los subcomponentes III.2 y III.3 financiarán: i) consultorías que deberán diseñar nuevos modelos de gestión y rediseñar los procesos de trabajo, implementar esos diseños y rediseños, capacitar al personal del MTPS involucrado en cada proceso, y elaborar guías

⁴⁹ “Jóvenes en Acción, Colombia” (Attanasio y otros, 2011) y “Projovent, Perú” (Chong y Galdo, 2006) tienen un impacto positivo.

⁵⁰ Se identificarán al menos 2.000 jóvenes, que participarán en actividades de diagnóstico (3 meses). Se prevé una deserción durante el proceso. Se estima que al menos 1.600 jóvenes pasarán a la etapa de capacitación en emprendedurismo (4 meses). Luego, se realizará un concurso para seleccionar aquellos planes de negocio que recibirán el capital semilla; se espera financiar hasta 600 jóvenes (lo que representa menos de 1% de la población objetivo de AMSS). Ver detalles en [IDBdocs-#36980338](#).

⁵¹ Los promotores empresariales serán contratados durante el período de ejecución del préstamo.

⁵² El seguimiento durante la puesta en marcha del emprendimiento incluirá asesoramiento para su formalización.

⁵³ En programas de microcrédito similares a este programa (por monto de capital semilla y perfil de los participantes), las evaluaciones encuentran impactos en los ingresos de los participantes que varían entre 28% y 200% (ver análisis económico, [IDBdocs-#36976801](#)). La diferencia radica en que este programa no exige el retorno del capital semilla, lo que podría generar un riesgo moral de los participantes. Ver matriz de riesgos.

de procedimiento y materiales de capacitación que den continuidad a los cambios introducidos; ii) el desarrollo de un sistema de información integrado que permita monitorear y generar indicadores de seguimiento para la toma de decisiones; iii) contratación de personal de soporte técnico para los sistemas de información⁵⁴; y iv) equipamiento, software, licencias, mobiliario y vehículos para realizar de inspecciones de trabajo en empresas a nivel nacional. El resultado esperado del componente se medirá a través de un incremento de la acción preventiva de la inspección de trabajo, mediante la reducción del porcentaje de procesos sancionatorios sobre total de inspecciones realizadas (total sanciones/total de inspecciones).

- 1.17 **Administración, monitoreo y evaluación.** Con recursos del Préstamo se financiará i) la contratación de servicios profesionales para el MTPS y la CONAMYPE (ver párrafo 3.1); ii) la contratación de un especialista de monitoreo y evaluación en cada institución; iii) equipamiento y mobiliario para dicho personal; iv) evaluaciones intermedias de resultados; y v) evaluaciones de impacto de los Subcomponentes I.1, II.1 y II.2.
- 1.18 **Costo y financiamiento.** El costo del programa es de US\$20.000.000, los cuales serán financiados por el Banco con cargo a los recursos del Capital Ordinario (CO).

Cuadro I.1 - Presupuesto (US\$ / %)

Componentes / subcomponentes	BID	%
I. Acciones integrales orientadas al desarrollo del sector productivo	5.728.460	29%
I.1. Cofinanciamiento de acciones integrales de capacitación en planta (CONAMYPE)	4.628.460	23%
I.2. Colaboración público-privada para la prevención de riesgos en los lugares de trabajo (MTPS)	1.100.000	6%
II. Acciones integrales para la inserción laboral de jóvenes	6.874.040	34%
II.1. Inserción de jóvenes en empleos (MTPS)	4.746.000	24%
II.2. Inserción de jóvenes en oportunidades de emprendedurismo (CONAMYPE)	2.128.040	11%
III. Fortalecimiento institucional del MTPS y del sector	5.216.100	26%
III.1. Fortalecimiento del rol de rectoría del MTPS	285.000	1%
III.2. Mejora de los procesos sustantivos del MTPS	2.452.700	12%
III.3. Mejora de los procesos administrativos de apoyo	2.478.400	12%
Administración del Programa	774.000	4%
MTPS	387.000	2%
CONAMYPE	387.000	2%
Monitoreo y evaluación (procesos, resultados, impacto)	838.000	4%
MTPS	346.000	2%
CONAMYPE	492.000	2%
Auditoría contable y gestión	200.000	1%
MTPS	200.000	1%
CONAMYPE	0	0%
Imprevistos	369.400	2%
MTPS	269.400	1%
CONAMYPE	100.000	1%
Total programa	20.000.000	100%

⁵⁴ El personal de soporte técnico será contratado durante el período de ejecución del préstamo.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos financieros

- 2.1 Este es un préstamo de inversión específica (ESP) con cargo al Capital Ordinario (CO) del Banco en los términos de la nueva Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF) (FN-665-1). El monto del préstamo es de US\$20 millones y el período de desembolso previsto es de 5 años.

Cuadro II-1. Cronograma de desembolsos (US\$)

	Años					Total
	1	2	3	4	5	
Total	4.749.034	5.085.316	4.158.983	3.512.987	2.493.680	20.000.000

Nota: El primer año se estima sobre la base de lo previsto en el POA para los primeros 18 meses.

B. Riesgos ambientales y sociales

- 2.2 **Ambientales y sociales.** Dada su naturaleza, el presente programa no incluye actividades que generen impactos ambientales y/o sociales negativos. Esta operación está clasificada como categoría “C”. Este programa contribuye al Objetivo (ii) de la Estrategia de Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social (OP-1002, párrafo 4.2.19⁵⁵), de apoyar estrategias integrales de reducción de pobreza (ver Estrategia Ambiental y Social (EAS)⁵⁶). Se identificó un riesgo medio de ejecución asociado a los altos niveles de inseguridad; se mitigará a través de coordinación con gobiernos locales, entre otros.

C. Riesgos fiduciarios

- 2.3 **Aspectos fiduciarios.** El análisis de la capacidad institucional del MTPS y de la CONAMYPE, en ambos casos indica un desarrollo medio, así como un riesgo asociado también medio. Los riesgos fiduciarios estarían relacionados con la posibilidad de incumplimiento del Plan de Adquisiciones (PA) y Plan Operativo Anual (POA). Las medidas de mitigación propuestas incluyen el reforzamiento de las Unidades Financieras (UFI) y Unidades de Adquisiciones (UACI) con personal especializado en ambas instituciones ejecutoras. Asimismo, se propone la definición de los mecanismos de coordinación interinstitucional, así como la definición de procedimientos, roles y responsabilidades en el Manual de Operaciones del Programa (MOP).

D. Otros riesgos

- 2.7 **Marco macroeconómico.** Un riesgo (medio) para las políticas activas de mercado laboral es que los resultados dependen del entorno macroeconómico. Los Componentes I y II podrían verse afectados por el contexto económico, ya que este repercutirá directamente en las decisiones de capacitación y contratación de las empresas⁵⁷.
- 2.8 **Gobernabilidad y desarrollo.** Existe un riesgo (medio) dado por el ciclo político (elecciones presidenciales en 2014), que podría disminuir el nivel de compromiso del GOES. Se mitigará con la difusión continua de los resultados y de alianzas estratégicas con el sector

⁵⁵ Ver OP-1002, CP-2475.

⁵⁶ Ver [IDBdocs-#37035133](#)

⁵⁷ Las proyecciones de crecimiento son 2% en 2012, 2,5% en 2013, 3% en 2014, 3,5% en 2015. El crecimiento en el primer trimestre de 2012 fue 1,6%, menor al proyectado, pudiendo afectar las metas del programa. Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI).

productivo. El riesgo (medio) que genera la entrega de capital semilla será mitigado entregándolo en especies, y a través del monitoreo del programa.

- 2.9 **Sostenibilidad.** Al ser una primera operación del Banco con el GOES en temas laborales, la misma contempla desde el inicio mecanismos para su evaluación temprana, incluyendo actividades para facilitar su sostenibilidad. La sostenibilidad de la operación estará dada por los resultados que esta obtenga y por la capacidad instalada que genere en el GOES⁵⁸.

III. PLAN DE EJECUCIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de arreglos de ejecución

- 3.1 **Prestatario y organismos ejecutores.** El prestatario será la República de El Salvador y los Organismos Ejecutores (OE) serán el MTPS y la CONAMYPE. Salvo los Subcomponentes I.1 y II.2, que serán ejecutados por la CONAMYPE, los demás subcomponentes serán ejecutados por el MTPS. Para la ejecución del programa se contará con un gerente de subprograma en el MTPS y otro en la CONAMYPE, a fin de supervisar y coordinar todas las actividades ejecutadas por cada OE, con un técnico en la UFI y otro en la UACI, y un asistente administrativo en cada OE. El Manual de Operaciones del Programa (MOP)⁵⁹ detalla, entre otros, la organización para la ejecución de la operación, los procedimientos de adquisiciones, financieros y de ejecución, los requisitos de elegibilidad de los participantes del programa, los mecanismos de coordinación entre OE y sus responsabilidades en la ejecución de las actividades. **Las condiciones especiales, a conformidad del Banco, serán: (a) previas al primer desembolso: i) la aprobación del Manual de Operaciones del Programa; y ii) que se haya suscrito y se encuentre en vigencia un convenio entre el MTPS y la CONAMYPE en el que se establezcan las obligaciones de ejecución de dichas instituciones;** (b) previas al desembolso de recursos designados para las actividades que ejecuta MTPS: i) que se cuente con el personal descrito en este párrafo; (c) previas al desembolso de recursos designados para las actividades que ejecuta la CONAMYPE: i) que se cuente con el personal descrito en este párrafo; ii) que se haya suscrito un convenio de transferencia de recursos entre el Ministerio de Hacienda y la CONAMYPE. **Desembolso especial.** Una vez cumplidas las condiciones (a), (b), (c) y (e) del artículo 4.01 de las normas generales del contrato de préstamo, el prestatario podrá solicitar un desembolso especial por hasta US\$200.000 para la contratación del personal mencionado en este párrafo y la compra de equipamiento y mobiliario para ese personal.
- 3.2 **Gestión financiera.** Cada uno de los ejecutores gestionará y dispondrá de asignaciones presupuestarias para la ejecución de los subcomponentes bajo su responsabilidad. Los registros contables, así como la correspondiente documentación de respaldo, estarán bajo la responsabilidad de las UFI respectivas, a través del Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI). Cada ejecutor mantendrá una cuenta especial en el Banco Central de Reserva, así como una cuenta operacional designada en un banco comercial desde donde se realizarán los pagos a proveedores y contratistas, apoyándose en el

⁵⁸ El mantenimiento de las actividades tal como están planteadas, incluyendo el mantenimiento de la capacidad que quedará instalada y de las actividades recurrentes, representa un costo anual de US\$1,13 millones para el MTPS y de 1,5 millones para la CONAMYPE. Estos costos deberían ser absorbidos por ambas instituciones a través de ahorros y/o ampliaciones presupuestales.

⁵⁹ Ver versión preliminar en [IDBdocs-#37035822](#)

subsistema de tesorería del SAFI; ambas cuentas operarán de manera exclusiva para el correspondiente componente del programa. Cada ejecutor canalizará las solicitudes de desembolso al Banco y presentará los informes financieros requeridos para la verificación de los acuerdos de ejecución. De conformidad con lo establecido en la Política de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID (OP-273-2), se realizarán desembolsos sobre la base de las necesidades de liquidez del programa, de manera independiente para cada ejecutor. Para el monitoreo financiero del programa se utilizarán los informes financieros producidos por la aplicación institucional (SAFI), y la desagregación necesaria se detallará en las notas correspondientes e información financiera complementaria. Cada UFI será responsable de coordinar con el gerente de subprograma de cada institución la presentación al Banco de los informes financieros necesarios para conocer el estado de ejecución de los recursos desembolsados. Ver Anexo III.

B. Adquisición de bienes y servicios

- 3.3 El Banco efectuará revisiones *ex-post* de las adquisiciones una vez al año. La frecuencia de las revisiones *ex-post* y los umbrales establecidos para la revisión *ex-ante* de los contratos son consistentes con las evaluaciones de capacidad institucional efectuadas, y podrán ajustarse, como parte de las actualizaciones y revisiones del Plan de Adquisiciones, de acuerdo con el desempeño de cada ejecutor y el avance en la adopción de las medidas correctivas si fuera el caso. Los procedimientos aplicables para cada tipo de adquisición deberán seguir las “Políticas para la adquisición de obras y bienes financiados por el BID” (GN-2349-9) y las “Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el BID” (GN-2350-9). La supervisión por parte del Banco de las adquisiciones de bienes y obras y las contrataciones de servicios de consultoría que se realicen con recursos del programa, se llevarán a cabo de acuerdo a lo indicado en el Plan de Adquisiciones y el Apéndice I de GN-2349-9 y GN-2350-9.

C. Auditoría

- 3.4 El MTPS quedará a cargo de la contratación de la auditoría para todo el programa, de conformidad con la política del Banco en esta materia. Los estados financieros del programa serán dictaminados por auditores independientes y presentados dentro de los 120 días al cierre de cada año calendario y el último de estos informes 120 días siguientes al vencimiento del plazo de desembolsos.

D. Resumen de mecanismos de seguimiento de resultados

- 3.5 Los principales instrumentos de seguimiento serán las bases de datos administrativas de cada OE, encuestas de línea de base y seguimiento, informes del proyecto, sistemas en funcionamiento, y estudios realizados. El seguimiento estará a cargo de los gerentes de subprograma y de los técnicos de monitoreo y evaluación de cada OE. Se realizó el análisis económico del Componente II; el análisis costo-beneficio del Subcomponente II.1 arroja una Tasa Interna de Retorno (TIR) de 102%. Para el Subcomponente II.2, los retornos son más moderados (TIR de 12%), y el Valor Actual Neto (VAN) es positivo si la ventaja comparativa del grupo de tratamiento respecto al de control no se desvanece antes de los 5 años de intervención. Se realizará una evaluación intermedia, cuyo informe se presentará al Banco cuando se hayan desembolsado el 40% de los recursos del programa, y una evaluación de resultados cuando se haya desembolsado el 90% de los recursos. Ver Plan de Seguimiento y Evaluación.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo				
Resumen				
I. Alineación estratégica				
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID		Alineado		
Programa de préstamos		La intervención contribuye a los programas de préstamos: i) países pequeños y vulnerables y ii) Préstamos para reducción de la pobreza y promoción de la equidad.		
Metas regionales de desarrollo		La intervención contribuye al aumento de la proporción de empleo formal en el empleo total.		
Contribución de los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)		La intervención contribuye a los siguientes productos del Banco: i) Personas (todas, hombres, mujeres, jóvenes) que se benefician de programas que promueven una mayor productividad del mercado de trabajo y ii) Número de empleos agregados al sector formal.		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país		Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país		GN-2575	Aumento de los programas de colocación de empleos.	
Matriz de resultados del programa de país		GN-2661-4	La intervención está incluida en el Documento de Programación de País 2012.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)				
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad		Altamente Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
		9.5		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución		7.8	25%	10
4. Análisis económico ex ante		10.0	25%	10
5. Evaluación y seguimiento		10.0	25%	10
6. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		10.0	25%	10
Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos*		Medio		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		C		
III. Función del BID - Adicionalidad				
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales (criterios de VPC/PDP)		Sí	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería y Contabilidad y emisión de informes. Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información.	
El proyecto usa otro sistema nacional para ejecutar el programa diferente de los indicados arriba				
La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:				
Igualdad de género		Sí	El componente II espera tener al menos 50% de participantes mujeres al final del programa y contempla el pago de un estipendio para cubrir el costo de cuidado infantil de beneficiarias mujeres con hijos.	
Trabajo		Sí	El objetivo principal es mejorar el desempeño productivo en El Salvador mediante las mejoras en la cobertura y calidad de las políticas de empleo, trabajo y previsión social.	
Medio ambiente				
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto				
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.		Sí	Las evaluaciones generarán evidencia nueva sobre el impacto de estos programas en El Salvador. En particular, la evaluación de los subcomponentes I.1 y II.2 serán evidencia nueva para la región.	

El proyecto tiene como objetivo mejorar el desempeño productivo de los trabajadores en El Salvador. El proyecto contribuye al objetivo de reducir la pobreza y a la meta de proporción de empleo formal en el empleo total. Contribuye además a las metas de desarrollo regional de individuos beneficiados por programas para promover mayor productividad en el mercado de trabajo. El proyecto está alineado con la Estrategia del Banco en el País.

El proyecto en su conjunto es altamente evaluable. El diagnóstico presenta información adecuada sobre las dificultades de inserción de los jóvenes, la alta informalidad, y la baja productividad laboral. El proyecto tiene siete subcomponentes y uno de ellos (Subcomponente II.2) tiene un nivel de evaluabilidad menor debido principalmente a su relación con los otros componentes y a la falta de evidencia sólida sobre la efectividad de este tipo de programas. A pesar de ello, se ha diseñado una estrategia de evaluación que permitirá valorar la efectividad de este subcomponente. Los resultados y productos están correctamente definidos y los indicadores son adecuados.

El plan de monitoreo y evaluación incluye elementos de seguimiento y evaluación de impacto para medir los resultados de las políticas. Hay un análisis económico costo-beneficio adecuado que presenta y discute la validez de los supuestos. Los beneficios utilizados en el análisis son parte de la matriz de resultados del programa.

Para concluir, la matriz de riesgo presenta los riesgos del proyecto clasificados por magnitud y probabilidad, y estos riesgos presentan sus medidas de mitigación e indicadores para monitorear la implementación de las mismas.

MATRIZ DE RESULTADOS
MATRIZ DE INDICADORES

Objetivo del Proyecto	El objetivo es mejorar el desempeño productivo de las y los trabajadores en El Salvador, a través de cambios en la cobertura y efectividad de las políticas de empleo, trabajo y previsión social.
------------------------------	--

Indicadores de Impacto	Línea de Base	Meta	Comentarios
Aumento porcentual en las ventas por trabajador de micro y pequeñas empresas participantes respecto a un grupo de comparación válido.	0	10%	Fuente: Evaluación de impacto del subcomponente I.1.
Aumento porcentual en los ingresos laborales de los trabajadores/as participantes respecto a un grupo de comparación válido.	0	Subcomponente I.1: 5% Subcomponente II.1: 17% Subcomponente II.2: 27%	El indicador de impacto es el mismo para los 3 programas pero la meta de impacto varía, dependiendo de las características propias de cada programa. En el caso del subcomponente I.1, el tratamiento se da a nivel de empresa y se espera que luego ese tratamiento tenga un efecto sobre sus trabajadores/as. Por tal motivo, se espera un impacto pequeño en comparación con los otros programas orientados a jóvenes. En los subcomponentes II.1 y II.2, el tratamiento es directo sobre los jóvenes participantes y las metas de impacto fueron estimadas con base en datos de la EHPM 2010. Fuente: Evaluaciones de impacto de los subcomponentes I.1, II.1 y II.2.
Aumento en puntos porcentuales (p.p.) de la proporción de trabajadores formales (afiliados al ISSS) respecto a un grupo de comparación válido.	0	Subcomponente I.1: 5p.p. Subcomponente II.1: 17p.p. Subcomponente II.2: 10p.p.	Ídem anterior.

Reducción porcentual en la tasa de accidentes en los lugares de trabajo (accidentes reportados al ISSS / total de cotizantes ISSS).	2,6%	1,6%	Línea de base: Total de accidentes reportados al ISS en 2011 / promedio de cotizantes en el ISSS en los 12 meses de 2011 = 19.016 / 718.700 Fuente: ISSS
---	------	------	---

Indicadores de Resultado	Línea de Base	Meta	Comentarios
Porcentaje de empresas con al menos 70% de metas cumplidas (de acuerdo al plan de acción), luego de 12 meses de la intervención.	0	70%	Fuente: sistema de información de CONAMYPE.
Aumento porcentual en las ventas por trabajador de micro y pequeñas empresas participantes luego de 12 meses de la intervención	0	10%	Fuente: sistema de información de CONAMYPE.
Reducción porcentual de accidentes en los lugares de trabajo (accidentes reportados al ISSS / total de cotizantes ISSS).	2,6%	1,6%	Línea de base: Total de accidentes reportados al ISSS en 2011 / promedio de cotizantes en el ISSS en los 12 meses de 2011 = 19.016 / 718.700 Fuente: ISSS.
Porcentaje de jóvenes participantes de las becas de aprendizaje insertados en empleos formales luego de finalizar la intervención	0	Luego de 3 meses: 70% Luego de 12 meses: 50%	Fuente: sistema de información del MTPS.
Porcentaje de jóvenes participantes en programas de emprendedurismo que reciben capital semilla mantienen su emprendimiento en funcionamiento luego de finalizar la intervención.	0	Luego de 6 meses: 50% Luego de 12 meses: 30%	Fuente: sistema de información del CONAMYPE.

Incremento de la acción preventiva de la inspección de trabajo, mediante la reducción del porcentaje de procesos sancionatorios sobre total de inspecciones realizadas (total sanciones/total de inspecciones) (%).	11,56%	7%	Año línea de base: 2011 Fuente: Dirección General de Inspección del Trabajo, MTPS.
---	--------	----	---

Componente 1	Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta	Comentarios
Productos								
Número de empresas que reciben capacitación para sus trabajadores/as.	0	200	290	290	290	290	1,360	LB: programa nuevo. Seguimiento: sistema de información de CONAMYPE.
Número de empresas capacitadas en temas de prevención de riesgos laborales.	3.039	3.100	3.100	3.100	3.100	3.100	15.500	LB: Información MTPS. Seguimiento: sistema de información del MTPS a través de reportes de las gremiales empresariales.
Componente 2	Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta	Comentarios
Productos								
Jóvenes capacitados a través de becas de aprendizaje en vacantes en empresas	0	600	1.200	2.200	1.500	500	6.000	LB: programa nuevo. Seguimiento: sistema de información de MTPS Este indicador contribuye a la EBP y a los Regional Development Goals 2012-2015: i) individuos beneficiados por el programa para promover mayor productividad en el mercado laboral; y ii) número de empleos que se agregan al sector formal.
- Mujeres	0	180	4200	880	675	250	2.405	
- Varones	0	420	780	1.320	825	250	3.595	
Portal de empleo diseñado e implementado.	0		1					Seguimiento: Informes del área de sistemas del MTPS.

Acceso a línea telefónica gratuita instalado y funcionando.	0		1					Seguimiento: Informes del área de sistemas del MTPS.
Estrategia de vinculación con el sector privado diseñada e implementada.	0		1					Seguimiento: informes de monitoreo del programa.
Estrategia de comunicación de difusión del programa y sus resultados diseñada e implementada.	0		1					Seguimiento: informes de monitoreo del programa.
Jóvenes capacitados y/o apoyados económicamente para emprendedurismo e ideas de negocio	0	400	400	400	400	0	1.600	LB: programa nuevo. Seguimiento: sistema de información de CONAMYPE. Este indicador contribuye a la EBP y al Regional Development Goal 2012-2015 (individuos beneficiados por el programa para promover mayor productividad en el mercado laboral).
- Mujeres	0	200	200	200	200		800	
- Varones	0	200	200	200	200		800	
Componente 3	Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta	Comentarios
Productos								
Propuestas de reformas normativas para otorgar mayores atribuciones en materia de regulación del mercado de empleo, trabajo y previsión social formuladas.	0			2				Fuente: Unidad Jurídica del MTPS.

Reingeniería del proceso de inspección integral implementada: Porcentaje de inspecciones programadas que son focalizadas bajo criterios de riesgo (%).	0%	5%	10%	40%	60%	85%	85%	Se entiende por “focalizada bajo criterios de riesgo” toda inspección programada que se haya planificado y ejecutado usando <i>al menos</i> los siguientes parámetros aplicados a las empresas a fiscalizar: i) alto riesgo de accidentes de trabajo; ii) no cotización del empleador al ISSS y a las AFP; y iii) empleos no formalizados. Año línea de base: 2012 Fuente: Dirección General de Inspección del Trabajo.
Reingeniería del proceso de prevención implementada: Porcentaje de planes de prevención presentados por los empleadores y verificados por el MTPS que cuentan con indicador de accidentes laborales (% sobre el total acumulado).	0%	0%	10%	20%	30%	50%	50%	El indicador “accidentes de trabajo” debe: i) contener la línea de base y la meta en materia de accidentes; y ii) garantizar su confiabilidad. Este indicador debe formar parte por ley de los programas de prevención verificados por la Dirección General de Previsión Social. Año línea de base: 2012 Fuente: Dirección General de Previsión Social.
Reingeniería del proceso de conciliación implementada: Días transcurridos desde la interposición de la solicitud conciliatoria individual hasta la fecha de la primera audiencia.	13,0	12,0	10,0	7,0			7	Año línea de base: enero a mayo 2012 Fuente: Dirección General de Trabajo.

Sistema de gestión de eventos laborales en funcionamiento: Número de módulos instalados y en funcionamiento.	0		2	4			6	Módulos a instalar: 1. Módulo de gestión de la inspección. 2. Módulo de gestión de los planes de prevención y comités de seguridad. 3. Módulo de registro de las empresas asesoras y peritos. 4. Módulo de registro y seguimiento de las verificaciones y autorizaciones a las infraestructuras. 5. Módulo de registro de organizaciones sindicales. 6. Módulo informático de gestión del proceso de conciliación. Fuente: Dirección Ejecutiva
Sistema de gestión administrativa en funcionamiento: Número de módulos instalados y en funcionamiento.	0			2		2	4	Módulos a instalar: 1. RRHH: record personal, movimientos y planilla de pago. 2. Compras y bodega. 3. Gestión presupuestaria, incluyendo activos y centros de costos. 4. Logística y registro vehicular. Fuente: Dirección Administrativa - UACI

Notes:

1. The Matrix of Indicators will show the base level values, expected year values, and target values of each indicator;
2. Outputs and outcomes are grouped together to facilitate monitoring of component performance
3. The right hand column can be used for description of output / outcomes and choice of indicator and other explanatory notes
4. In the Results annex/section, this Matrix will be complemented by a detailed account of the arrangements (including institutional responsibilities, operating regulations, terms of reference, hiring of consultants, budgeting) showing how the data will be collected, verified, analyzed and reported to the Bank. The data sources and rationale behind the base line and target values will also be described.

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

PAÍS:	EL SALVADOR
PROGRAMA N° :	ES-L1063
NOMBRE:	Programa de Apoyo a la Efectividad de las Políticas de Trabajo y Previsión Social.
COEJECUTORES:	Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) y Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE).
PREPARADO POR:	Santiago Castillo y Mario Castaneda (FMP/CES).

I. Resumen

1. El MTPS y la CONAMYPE como Organismos Ejecutores (OE), tendrán a su cargo la ejecución del Programa a través de dos equipos de trabajo en cada OE, liderados por un gerente de subprograma de cada OE. Cada OE tendrá autonomía en la gestión técnica, administrativa y financiera de los recursos correspondientes a sus actividades, con el apoyo de sus respectivas unidades institucionales de administración financiera y de adquisiciones. En materia de gestión financiera, ambos estarán sujetos a las normativas de aplicación general para el sector público y de manera complementaria, a la política sobre gestión financiera del Banco (OP-273-2). En materia de adquisiciones se utilizarán las políticas y procedimientos del Banco (GN-2349-9 y GN-2350-9).

II. Contexto fiduciario de los Organismos Ejecutores

1. Los sistemas nacionales de gestión financiera y de adquisiciones, así como sus mecanismos de control interno y externo están bien definidos en la legislación salvadoreña. Por ley, ninguna suma puede comprometerse o abonarse sin el correspondiente crédito presupuestario aprobado por la Asamblea Legislativa. Mediante la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (Ley AFI), se norma la gestión financiera del sector público y se adopta un Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI) que comprende los subsistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad gubernamental.
2. Mediante la Ley AFI se ha establecido en cada una de estas entidades de gobierno una Unidad Financiera Institucional (UFI) responsable de su gestión financiera; esta unidad depende directamente del Titular de la institución correspondiente. La ley le asigna al Ministerio de Hacienda los aspectos normativos, en tanto se descentraliza la responsabilidad de las operaciones financieras en el proceso administrativo a las unidades ejecutoras.
3. Las responsabilidades fiduciarias de la UFI se complementan con las respectivas Unidades de Auditoría Interna, así como de Adquisiciones y Contrataciones Institucional (UACI) en cada dependencia gubernamental. La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) establece la normativa en este campo. En lo que respecta a control externo, Ley de la Corte de Cuentas de la República establece que esta institución es la encargada de fiscalizar la Hacienda Pública.

III. Evaluación del riesgo fiduciario y acciones de mitigación

1. Con base a la información disponible, el equipo fiduciario determinó que el riesgo total del programa asociado a la gestión financiera y de las adquisiciones es medio. La conclusión se relaciona básicamente con la limitada capacidad operativa y falta de conocimiento de las políticas del Banco en las unidades institucionales respectivas. De esta manera, los riesgos identificados se resumen a continuación:

Tabla No. 1: Riesgos identificados y acciones de mitigación propuestas

Riesgos/Debilidades	Acción Preventiva/Correctiva	Fecha para su Cumplimiento
Personal insuficiente. Puede llevar a que se presenten errores e ineficiencias en los procesos de selección y contratación de bienes y servicios o en la rendición de cuentas.	Se recomienda reforzar las áreas fiduciarias (UFI-UACI) con personal adicional capacitado.	Para cuando se realice el taller de arranque del programa.
Limitado conocimiento de las políticas del Banco. La ejecución del programa requiere de personal de adquisiciones y de finanzas con entrenamiento en las políticas y procedimientos operativos del Banco.	Incluir dentro de los POA las actividades de capacitación continua del personal relacionado con la administración de bienes y servicios y gestión financiera.	Cuando se desarrolle el programa.
Limitaciones de archivo. No se cuenta en la unidad de adquisiciones con un sistema de archivo único, donde estén debidamente identificados todos los procesos de adquisiciones y que toda la documentación de cada una de las etapas del proceso de adquisición se archiven en un solo expediente y lugar.	1. Establecer y mantener en la unidad de adquisiciones un sistema de archivo único, donde estén debidamente identificados todos los procesos de adquisiciones y que toda la documentación de cada una de las etapas del proceso de adquisición se archiven en un solo expediente. 2. Habilitar un local y mobiliario apropiado para resguardar todos los archivos y que los mismos cuenten con la seguridad necesaria.	Cuando se desarrolle el programa.

IV. Aspectos a ser considerados en Estipulaciones Especiales al Contrato

1. Se recomienda incluir en el Contrato de Préstamo los siguientes Acuerdos y Requisitos en las Estipulaciones Especiales:
 - a. Presentación para aprobación del Banco de un Manual de Operaciones del Programa (MOP), en donde se definan los procedimientos que no se encuentren establecidos en leyes o reglamentos existentes, así como los mecanismos de coordinación interinstitucional, roles y responsabilidades de las entidades participantes en el Programa.

V. Acuerdos y Requisitos para la Ejecución de las Adquisiciones

1. **Ejecución de las Adquisiciones.** Los Acuerdos y Requisitos Fiduciarios en Adquisiciones establecen las disposiciones que aplican para la ejecución de todas las adquisiciones previstas en el programa.
 - a. **Adquisiciones de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría**¹: Los contratos sujetos a Licitación Pública Internacional (LPI) se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitaciones (DELS) emitidos por el Banco. Las licitaciones sujetas a Licitación Pública Nacional (LPN) se ejecutarán usando Documentos de Licitación Nacional satisfactorios al Banco.

¹ De acuerdo a las Políticas de Adquisiciones del BID, los servicios diferentes de consultoría tienen un tratamiento similar a los bienes.

- b. **Adquisiciones de sistemas de Tecnología de Información (TI)**: Se utilizarán los documentos estándar del BID.
- c. **Adquisiciones “llave en mano” (Suministro e Instalación)**: No aplica.
- d. **Adquisiciones con Participación Comunitaria**: No aplica.
- e. **Selección y Contratación de Consultores**: Los contratos de Servicios de Consultoría estarán incluidos en el Plan de Adquisiciones Inicial y se ejecutarán utilizando la Solicitud Estándar de Propuestas (SEPs) emitida por el Banco.² La lista podría estar integrada en su totalidad (100%) por firmas nacionales³ para contratos con valor inferior a los montos límites establecidos por el Banco para El Salvador.
- f. **La selección de los consultores individuales**: Se hará teniendo en cuenta sus calificaciones para realizar el trabajo, sobre la base de comparación de calificaciones de por lo menos tres (3) candidatos calificados.
- g. **Capacitación**: Aplica.
- h. **Gastos Recurrentes**: Son aquellos gastos operativos y de mantenimiento requeridos para poner en funcionamiento el programa durante su vida útil. **No aplica**.
- i. **Prácticas Comerciales**: Todos los procesos de adquisiciones tienen que realizarse de acuerdo a las prácticas comerciales internacionales y no se deben imponer procedimientos o prácticas que vulneren los principios fundamentales de competencia, eficiencia y economía.
- j. **Adquisiciones Anticipadas/Financiamiento Retroactivo**: Para este programa no hay adquisiciones anticipadas planeadas y/o contratos asociados.
- k. **Preferencia Nacional**: No aplica.
- l. **Otros**: En el caso de las licitaciones de obras es necesario que el Ejecutor antes de iniciar cualquier proceso de licitación antes cuente con los terrenos y/o, derechos y servidumbres, así como los permisos ambientales necesarios para la ejecución del programa.

2. Adquisiciones principales – Plan de Adquisiciones Inicial

PLAN DE ADQUISICIONES INICIAL

Descripción de la Adquisición prevista		Monto Estimado (US\$)	Tipo de licitación	Fecha estimada
OBRAS				
BIENES	Adquisición de licencias	550.000	LPI	II SEM 2013
	Equipamiento	120.000	LPN	I SEM 2014
SERVICIOS				
Firmas	Diseño, desarrollo e implementación del Portal de Empleo	208.000	SBPF	I SEM 2013
	Campaña de sensibilización preventiva	250.000	SBPF	I SEM 2013
INDIV				

3. Supervisión de Adquisiciones

- a. El Banco efectuará revisiones ex-post de las adquisiciones una vez al año. La frecuencia de las revisiones ex-post y los umbrales establecidos para la revisión ex-ante de los contratos

² Política para la Selección y contratación de Servicios de Consultoría ([GN-2350-9](#)) párrafo 3.9: Las selecciones directas deben tener debidas justificaciones.

³ No se impide la participación de firmas extranjeras.

son consistentes con la evaluación de capacidad efectuada. Estos umbrales y la frecuencia de las revisiones ex-post podrán ajustarse, como parte de las actualizaciones y revisiones del Plan de Adquisiciones, de acuerdo con el desempeño de los Ejecutores y el avance en la adopción de las medidas correctivas descritas. Los procedimientos aplicables para cada tipo de adquisición, son en conformidad con las “Políticas para la adquisición de obras y bienes financiados por el BID” (GN-2349-9) y las “Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el BID” (GN-2350-9). La supervisión por parte del Banco de las adquisiciones de bienes y obras y las contrataciones de servicios de consultoría que se realicen con recursos del programa, se llevarán a cabo de acuerdo al Plan de Adquisiciones, el Apéndice I de GN-2349-9 y GN-2350-9 y conforme a lo estipulado en el siguiente cuadro:

Procedimientos de adquisiciones

Categoría de Inversión	Monto Límite (en US\$)	Procedimiento de Adquisición	Tipo de revisión
Obras	Mayor o igual a 5.000.000	Licitación Pública Internacional	Todas Ex Ante
	Mayor o igual a 350.000 y menor a 5.000.000	Licitación Pública Nacional	Todas Ex Ante
	Menor a 350.000	Comparación de Precios	Ex Ante los 3 primeros contratos y Ex post los siguientes
	Sin límite de monto	Contratación Directa	Todas Ex ante
Bienes y servicios de No Consultoría	Mayor o igual a 250.000	Licitación Pública Internacional	Todas Ex ante
	Mayor o igual a 50.000 y menor a 250.000	Licitación Pública Nacional	Todas Ex Ante
	Menor a 50.000	Comparación de Precios	Ex Ante los 3 primeros contratos y Ex post los siguientes
	Sin límite de monto	Contratación Directa	Todas Ex Ante
Servicios de Consultoría Individual	Sin límite de monto	Comparación de Calificaciones de los Consultores Individuales	Ex Ante los 3 primeros contratos y Ex post los siguientes
	Sin límite de monto	Selección Directa	Todas Ex Ante
Servicios de Consultoría Firms Consultoras	Mayor a 200.000	Lista corta con amplia participación geográfica	Todas Ex Ante
	Menor a 200.000	Lista corta podrá ser constituida por consultores nacionales.	Todas Ex Ante
	Sin límite de monto	Selección Directa	Todas Ex Ante

- 4. Registros y Archivos.** Es necesario establecer y mantener en las unidades de adquisiciones un sistema de archivo único, donde estén debidamente identificados todos los procesos de adquisiciones y que toda la documentación de cada una de las etapas del proceso de adquisición se archiven en un solo expediente. Asimismo, habilitar un local para resguardar todos los archivos y que los mismos cuenten con la seguridad necesaria. El jefe de la UACI de cada OC será responsable de mantener y custodiar los archivos y registros del programa. Para el proceso de la preparación y archivo de los reportes del programa se deben utilizar los formatos que serán descritos en el MOP ya referido.

VI. Gestión Financiera

- 1. Programación y presupuesto.** Se utiliza el sistema de país, con lo cual cada OE gestionará anualmente una asignación presupuestaria, en la que se detalle claramente la unidad presupuestaria y líneas de trabajo congruentes con cada componente o subcomponente, de manera que se identifique claramente el Programa y su fuente de financiamiento, con los créditos presupuestarias suficientes para cubrir los compromisos de la ejecución de cada año.

2. **Contabilidad e informes financieros.** Se utiliza parcialmente el sistema de país. Los registros contables del programa, así como la correspondiente documentación de respaldo, estarán a cargo de las Unidad Financiera Institucional respectiva, a través del Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI).
3. **Desembolsos y flujo de caja.** Se utiliza el subsistema de tesorería del país para la gestión de los desembolsos. El MTPS y la CONAMYPE mantendrán cada cual una cuenta especial en el Banco Central de Reserva, así como una cuenta operacional designada en un banco comercial⁴ desde donde se realizarán los pagos a proveedores y contratistas, apoyándose en el subsistema de tesorería del SAFI; ambas cuentas operarán de manera exclusiva para el programa. De conformidad con lo establecido en la nueva política del Banco sobre gestión financiera (OP-273-2), se realizarán desembolsos sobre la base de las necesidades de liquidez, para lo cual prepararán un plan financiero, que servirá de base para los anticipos u otra modalidad de desembolso que se estime apropiada.
4. **Control interno.** Aplican las normas técnicas de control interno emitidas por la Corte de Cuentas de la República⁵. Un control previo importante contempla la revisión por parte del área de presupuesto de la UFI, de la programación anual de adquisiciones y contrataciones con los recursos asignados en el presupuesto respectivo. En una segunda etapa, el área de presupuesto efectúa el compromiso presupuestario mediante un registro en SAFI. Previo a efectuar el pago de las obligaciones contraídas, hay un nuevo control sobre el registro contable del devengado del egreso. El registro contable del pagado de la obligación se realiza inmediatamente después de la entrega del cheque o abono a la cuenta del beneficiario.
5. **Auditoría interna.** Cada ejecutor cuenta con unidad de auditoría interna, pero con recursos limitados. En la medida de sus posibilidades, se espera las unidades de auditoría interna de cada institución incluyan en su planificación anual la revisión de la ejecución del Programa.
6. **Control externo e informes.** El control externo del Programa se encargará a una firma de auditores independientes aceptable al Banco. La contratación quedará a cargo del MTPS, debiendo realizarse mediante concurso entre firmas de nivel I, siguiendo los lineamientos establecidos en la AF-200. Los términos de referencia tendrán un carácter ampliado y deberán ser acordados previamente con el Banco. Los TDR estipularán la presentación de informes independientes por cada ejecutor. El Banco revisará esta contratación de manera ex ante.
7. **Supervisión.** Para el monitoreo financiero del Programa se utilizarán los informes financieros (no auditados) producidos por la aplicación institucional (SAFI), y la desagregación necesaria se detallará en las notas correspondientes e información financiera complementaria. Preliminarmente, estos informes se requerirán trimestralmente pudiendo ajustarse la frecuencia posteriormente. Se estima que estos informes trimestrales podrían presentarse no más tarde de 45 días luego de cada cierre calendario trimestral. Las notas explicativas de la información financiera se diseñarán de manera que sean consistentes con la política y herramientas financieras del Banco. Estos informes deberán evidenciar el progreso

⁴ Este esquema se mantendrá a menos que el GOES implemente una Cuenta Única en materia de pagos.

⁵ En El Salvador, la legislación la establece la responsabilidad del servidor público en el desempeño de sus funciones, de manera que los casos de incumplimiento pueden generar procesos judiciales contra el funcionario. Título III 'Responsabilidad para la función pública', artículos 52 - 61 de la Ley de la Corte de Cuentas.

en la ejecución de las actividades establecidas en el Plan de Ejecución del Plurianual del Programa (PEP).

8. En el primer semestre de ejecución se realizarán revisiones *in situ* de la información financiera presentada, contrastándola contra la planificación. Se reevaluarán los riesgos fiduciarios y se determinará si se hace necesaria mayor supervisión *in situ* versus revisiones de escritorio.
9. **Mecanismo de Ejecución.** El mecanismo de ejecución será descentralizado. Cada OE se asegurará de que se preparen y mantengan actualizados los documentos de planificación operativa anual e informes periódicos de avance, así como las estimaciones de fondos para la preparación de planes de desembolsos y la actualización de los instrumentos de gestión y monitoreo del Programa (PEP y PA). Cada uno tendrá autonomía en la gestión técnica, administrativa y financiera de los recursos correspondientes a sus actividades respectivas.
10. **Manual de Operaciones del programa.** Los aspectos presentados en estos acuerdos y requisitos fiduciarios serán desarrollados con detalle en un MOP, el cual requerirá el visto bueno de los suscritos especialistas fiduciarios.