Centro de Servicios para la Capacitación Laboral y el Desarrollo

CAPLAB

Servicio realizado para

FONDOEMPLEO

Proyecto "Ampliación de la Línea Sectorial de Promoción del Empleo y la Empleabilidad en el Perú (RedProempleo)"

INFORME FINAL DE EVALUACION

NOVIEMBRE 2013

CONTENIDO

CONTENIDO 2

RESUMEN EJECUTIVO 5

1. INTRODUCCION 7

2. OBJETIVOS DE LA EVALUACION 7

3. MARCO DE LA EVALUACION 8

3.1 Período 9

3.2 Ámbito 9

3.3 Criterios 11

4. METODOLOGIA DE LA EVALUACION 13

5. ENFOQUE METODÓLOGICO 13

5.1 Instrumentos 13

5.2 Aplicación 15

5.3 Procesamiento 16

6. EVOLUCION DE LOS SERVICIOS DE EMPLEO REGIONALES 16

6.1 DRTE Arequipa 17

6.2 DRTE Tacna 18

6.3 DRTE La Libertad 19

6.4 DRTE Loreto 20

6.5 DRTE Ica 20

6.6 DRTE Moquegua 21

7. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA VUPE 22

7.1 Objetivos 22

7.2 Componentes 23

7.3 Estructura de gestión 27

7.4 Financiamiento 28

8. PERTINENCIA (RELEVANCIA) 31

8.1 Atención de necesidades de la población 31

8.2 Adecuación a la realidad regional 32

8.3 Coherencia y complemento con otras iniciativas del MTPE o regionales 34

9. VALIDEZ DEL MODELO VUPE 35

9.1 Fortalezas 35

9.2 Debilidades / Retos 36

10. EFICIENCIA DEL MODELO VUPE 38

10.1 En general 39

10.2 En términos de calidad 41

10.3 En términos de tiempo 43

10.4 En términos de costos 45

11. GESTIÓN DE LA VUPE 47

11.1 Gestión de las Direcciones Regionales de Trabajo 47

11.2 Servicios de apoyo a la gestión por parte de las Direcciones Generales 47

11.3 Monitoreo de la gestión 48

12. COORDINACIÓN SECTORIAL 50

12.1 Mecanismos de coordinación macro-meso 50

12.2 Mecanismos de comunicación 51

12.3 Mecanismos de retroalimentación 52

13. COORDINACIÓN INTERSECTORIAL 54

13.1 Coordinación con actores regionales 54

13.2 Coordinación con actores locales 55

14. INNOVACIÓN DEL MODELO VUPE 56

15. EFECTIVIDAD DEL MODELO VUPE 57

15.1 Factores coadyuvantes 58

15.2 Factores limitantes 59

16. REPLICABILIDAD 60

16.1 Propuestas de replicabilidad 60

16.2 Condiciones para la replicabilidad 62

17. SOSTENIBILIDAD 63

17.1 General 63

17.2 Normativa 64

17.3 Financiera 65

17.4 De recursos humanos 68

18. CAMBIOS Y EFECTOS CUALITATIVOS 70

18.1 En las Direcciones Generales del MTPE 70

18.2 En las Direcciones Regionales del MTPE 71

18.3 Cantidad de servicios de promoción del empleo 73

18.4 Calidad de servicios de promoción del empleo 74

18.5 Coordinación entre nivel macro y meso 75

18.6 Coordinación entre direcciones regionales 77

18.7 Coordinación entre servicios de promoción del empleo en la región 77

19. RESULTADOS CUANTITATIVOS 78

19.1 Indicadores de propósito 80

19.2 Indicadores de Componente 1 84

19.3 Indicadores de Componente 2 91

20. CONCLUSIONES 93

21. RECOMENDACIONES 102

RESUMEN EJECUTIVO

El Proyecto REDPROEMPLEO fue creado para implementarse entre los años 2011 y 2013. La evaluación analiza el nivel de logro de los objetivos con relación a los resultados esperados formulados en el Marco Lógico.

Para la evaluación se ha realizado entrevistas a profundidad a los funcionarios de la sede central del MTPE y REDPROEMPLEO; entrevistas a funcionarios y operadores responsables de los servicios y programas; y grupos focales con jóvenes y empresarios en las seis regiones definidas por: Arequipa, Ica, La Libertad, Loreto, Moquegua y Tacna.

Los resultados apuntan a lo siguiente:

- En el corto período de su implementación, las VUPE han aportado sustantivamente a la construcción de capacidades de los beneficiarios. Las metas establecidas han sido alcanzadas y en varios casos superadas largamente.
- Es una estrategia altamente valorada por el MTPE a nivel central y regional. Además, se encuentra alta aceptación en los usuarios, tanto jóvenes como empresarios.

- Ha aportado con mano de obra capacitada y certificada para el desarrollo empresarial (empleo y auto empleo), favoreciendo el crecimiento económico en cada una de las regiones.

- Su mayor fortaleza es prestar todos los servicios en un solo espacio físico porque agiliza los trámites y abarata los costos de transacción y traslado de los beneficiarios, llegando así a la población con menores recursos.

- La limitación más grande es el escaso presupuesto con que cuenta para operar, lo que ha devenido en alta rotación de personal, especialmente en cargos de responsabilidad. Esto impacta en la eficacia y eficiencia de los servicios.

- Se encuentra clara evidencia de la pertinencia, validez, eficiencia, efectividad y replicabilidad de la estrategia VUPE.

- En cuanto a sus sostenibilidad, si bien tiene bases sólidas, está limitada por el factor presupuestal. Si bien están en trámite propuestas para que sean los Gobiernos Regionales quienes asuman la VUPE, en la práctica se tienen dos

financiadores actuales: el Proyecto REDPROEMPLEO y las propias DRTPE con recursos directamente recaudados.

- El reto mayor es fortalecer las capacidades de gestión de los gobiernos regionales para asegurar su sostenibilidad. En algunas regiones se ha llegado a casi el 100% de la transferencia, pero otras requieren de mayor acompañamiento para lograrlo.

- El ámbito de implementación se ha iniciado en los sectores urbanos y periurbanos de las capitales regionales. La experiencia ganada permite asegurar que con un período mayor de acompañamiento a los gobiernos regionales, es posible replicar la VUPE en el ámbito rural, para apoyar el desarrollo de las zonas más alejadas.

- Principales recomendaciones para fortalecer capacidades, ampliar la cobertura y darle sostenibilidad a la inversión: a) financiar un período de consolidación; b) conservar el personal profesional con experiencia en esta gestión; c) revisar la normativa para incorporar mejoras y adecuar los servicios; d) revisar la estrategia de transferencia presupuestal con los gobiernos regionales para garantizar su compromiso.

CAPLAB agradece a los funcionarios regionales y del nivel central del MTPE, así como al equipo del Proyecto REDPROEMPLEO, por su apoyo durante la realización de esta consultoría.

Comparte además la satisfacción de ser testigo de la evolución de los servicios de promoción del empleo en el país, cuyo desarrollo y descentralización fue apoyada en por el Programa CAPLAB desde 1996 al 2004. La sola existencia de las VUPE y el buen funcionamiento encontrado, evidencia el enfoque del Sector Trabajo y Promoción del Empleo hacia la mejora continua de sus instituciones. Como resultado, se impacta en la mejor empleabilidad y condiciones de vida de los jóvenes de nuestro país.

1. INTRODUCCION

La presente consultoría se realiza en el marco del Convenio de Colaboración interinstitucional entre el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y FONDOEMPLEO, para la implementación del proyecto "Ampliación de la Línea sectorial de Promoción del Empleo y la Empleabilidad en el Perú".

El 14 de febrero del 2012, FONDOEMPLEO y el Centro de Servicios CAPLAB firmaron un Contrato de Prestación de Servicios para desarrollar la consultoría "Elaboración del Sistema de Indicadores, la Línea de Base y la Evaluación de Impacto del Proyecto "Ampliación de la Línea sectorial de Promoción del Empleo y la Empleabilidad en el Perú" – MTPE - FONDOEMPLEO, acordándose la ejecución de este servicio en dos etapas, en distintos períodos.

La primera etapa de este servicio fue realizada y culminada a satisfacción, entregándose a Fondoempleo los productos finales: Sistema de Indicadores y Estudio de la Línea de Base, de acuerdo a los términos del contrato, en los plazos y cronograma establecidos, de acuerdo a la primera adenda firmada para este fin, en el mes de agosto 2012.

Para el desarrollo de la segunda etapa de la consultoría, en el mes de abril 2013, se reunieron los representantes de las partes para coordinar el inicio de este trabajo, para llevar a cabo el siguiente producto solicitado como "Evaluación de Impacto del Proyecto REDPROEMPLEO".

En esta reunión, se acordó una 2ª adenda, firmada el 5 de junio, que da inicio a esta segunda etapa de trabajo y propone la realización de un Estudio de Evaluación en las seis regiones seleccionadas del Proyecto REDPROEMPLEO.

En este contexto, el Centro de Servicios CAPLAB, presenta este Informe Final de consultoría, que responde a los objetivos de la misma.

2. OBJETIVOS DE LA EVALUACION

De acuerdo con los Términos de Referencia remitidos por FONDOEMPLEO, los objetivos de la evaluación son:

- Producir una imagen definitiva sobre el nivel del logro de los objetivos del Proyecto, mediante el análisis de los resultados esperados versus los

obtenidos, identificando el impacto potencial y la sostenibilidad de dichos resultados, incluyendo la contribución del Proyecto a la construcción de capacidades de los beneficiarios y a la dinámica local/regional.

- Identificar los factores facilitadores y limitantes que han influenciado positiva o negativamente en el desarrollo de los servicios.

- Identificar lecciones aprendidas que puedan ser útiles para mejorar la implementación de proyectos similares o para mejorar el diseño de futuras intervenciones.

3. MARCO DE LA EVALUACION

Las evaluaciones, de manera general, tienen por objeto identificar los efectos de la intervención en los beneficiarios y en particular indagar sobre la efectividad de las acciones ejecutadas para el logro de los objetivos planteados.

La información recogida abarca aspectos que van desde el diseño del Proyecto pasando por la forma en la que se implementan las acciones y la percepción sobre los resultados obtenidos desde la perspectiva de los responsables del Proyecto, los ejecutores directos y los beneficiarios.

Las preguntas generales que guiaron el diseño de los instrumentos están referidas, por ejemplo, a la claridad de la identificación del problema que genera la intervención y el alcance de la misma, la coherencia entre el fin, el propósito y las actividades desarrolladas, la mejora de la situación de los beneficiarios en su condición de vulnerabilidad, acceso a igualdad de oportunidades, empleabilidad, ingresos, habilidades sociales, entre otras.

La intervención de un proyecto genera, tanto en sus gestores como en los beneficiarios, la necesidad de responder a interrogantes como: ¿Están los beneficiarios mejor que los que no han participado del Proyecto?, ¿Son mayores los ingresos de estos jóvenes, a los de los jóvenes que no han recibido servicios?, ¿Son sostenibles los servicios implementados?, ¿Tiene una persona que participó en el Proyecto, mayores probabilidades de auto emplearse después de haber sido capacitada?, entre otras.

Las respuestas a estas interrogantes no se han hecho en comparación con los que no fueron intervenidos, sino que se buscaron respuestas desde la perspectiva de los responsables de la implementación del Proyecto en sus distintos niveles y de los beneficiarios del mismo.

Los instrumentos que se propuso apuntaron a describir situaciones, recoger percepciones y opiniones que permitan un análisis de la efectividad de las acciones desarrolladas para lograr los objetivos planteados, incluyendo información sobre las condiciones generadas para la réplica y sostenibilidad de las actividades de la intervención logradas hasta Marzo de 2013. Estos instrumentos y su planteamiento fueron presentados a los equipos responsables del Proyecto REDPROEMPLEO y de FONDOEMPLEO, para su conocimiento y aportes.

Específicamente se acordó no incluir en el Estudio los siguientes temas: autoempleo, certificación de competencias laborales y acciones para personas con discapacidad.

3.1 Período

La evaluación realizada abarca desde el inicio del Proyecto REDPROEMPLEO en Noviembre de 2011 hasta el mes de Marzo de 2013.

El recojo de la información primaria, así como las coordinaciones correspondientes en cada Región, se han realizado en el mes de Agosto de 2013, previa revisión de los documentos y referencias dadas por el Proyecto REDPROEMPLEO. Para ello fue necesario contar con la previa comunicación a las autoridades Regionales por parte del MTPE.

Cabe resaltar que el recojo de la información en la sede central se extendió más allá del plazo originalmente establecido, debiendo la consultora ser flexible en relación a este tema.

3.2 Ámbito

El recojo de la información se ha realizado en seis regiones del país que son parte del ámbito de trabajo del Proyecto REDPROEMPLEO. Estas, fueron seleccionadas por la entidad contratante, y son:

Arequipa	Tacna
La Libertad	Loreto
Ica	Moquegua

Adicionalmente se ha recogido información en Lima, tanto del equipo del Proyecto, como de las Direcciones Generales del MTPE vinculadas al mismo.

Figura 1. Ámbito territorial del Estudio

El ámbito, abarca la jurisdicción de seis Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo:

- DRTE Arequipa
- DRTE Tacna
- DRTE La Libertad
- DRTE Loreto
- DRTE Ica
- DRTE Moquegua

A nivel de informantes:

- Funcionarios de REDPROEMPLEO: responsables técnicos y/o ejecutivos del Área de Monitoreo y Seguimiento.
- Funcionarios regionales con responsabilidad en la gestión e implementación del Proyecto.
- Autoridad regional: Presidente o Gerente de Desarrollo Social de los ámbitos de intervención del Proyecto.

- Ejecutores intermedios y directos de las actividades del Proyecto: coordinadores de VUPE, instituciones capacitadoras, proveedores directos de atención y provisión del servicio.
- Empresarios que hayan participado en acciones del Proyecto
- Beneficiarios del Proyecto: personas capacitadas, "colocadas", con empleo dependiente y/o auto empleadas.

3.3 Criterios

Los criterios utilizados cubren tres niveles: Diseño, Procesos y Resultados, los cuales engloban los alcances y criterios solicitados a la consultoría, tal como se describen a continuación:

- **A nivel de Diseño**: el interés está dirigido a recabar información sobre la congruencia de los objetivos con las necesidades de los beneficiarios y de su entorno, y la congruencia interna entre el propósito planteado y las acciones ejecutadas. Así mismo se indagó sobre el involucramiento logrado por parte de las autoridades responsables y los ejecutores directos del Proyecto y cómo se ha ligado a los planes de desarrollo local y a las orientaciones de políticas regionales. También sobre la adecuación del diseño a la especificidad de cada región y su historia previa en materia de promoción del empleo.

- **A nivel de Proceso**, el interés se dirige a la eficiencia, en el uso de los recursos, en la gestión del Proyecto para la generación de sinergias entre los diferentes actores involucrados y a la generación de aprendizaje institucional, reflejado en el fortalecimiento de enfoques, producción de herramientas y métodos de intervención que hayan influido en la obtención de resultados, de modo más eficiente o eficaz.

- **A nivel de Resultados**, el interés está en el logro de los objetivos planteados, el cumplimiento de planes y metas, la existencia de estrategias diferenciadas para los distintos ámbitos del Proyecto para hombres y mujeres, su coherencia con las políticas de trabajo digno y reducción de la pobreza, el desarrollo de las condiciones para la sostenibilidad del Proyecto y los avances de la institucionalización de las mejores prácticas, así como en el avance en la transferencia de responsabilidades a las autoridades locales y del sector, y a las instituciones ejecutoras.

Adicionalmente, los Términos de Referencia solicitaron a CAPLAB tomar como criterios de trabajo lo siguiente:

1. **Cambios y efectos alcanzados en el Proyecto.** La evaluación incorpora los cambios generados con la intervención. Se ha evaluado a los siguientes niveles.
   - A nivel de beneficiarios
   - A nivel de las Direcciones Regionales de Trabajo y Empleo
   - A nivel de la actividad apoyada
   - A nivel local o territorial
   - A nivel de la Coordinación Nacional del Proyecto REDPROEMPLEO.
   - A nivel de la Sede Central del MTPE, en tres Direcciones Generales

2. **Sostenibilidad.** Este criterio analiza la probabilidad de que los resultados positivos del Proyecto, a nivel de propósito, continúen después que el financiamiento del Proyecto termine.

3. **Relevancia:** Relacionada con el diseño del Proyecto y referida a si se establecieron los objetivos correctos de acuerdo a la identificación de los problemas o necesidades reales.

4. **Eficiencia:** Este criterio tiene que ver con cómo las actividades se han materializado en resultados, en términos de cantidad, calidad, y cronograma previsto. La pregunta es: ¿Se hubiese logrado similares resultados con otros medios más económicos y con el mismo (o menor) tiempo de ejecución?

5. **Efectividad.** El criterio de la efectividad, en relación al Marco Lógico (ML), es si se lograron los objetivos del Proyecto teniendo en cuenta la línea base del mismo. Esta premisa se centra en la relación causal establecida en el ML entre componentes, propósito y fin del Proyecto.

6. **Asociación y Coordinación.** Entendida como el valor de las relaciones institucionales y organizacionales desarrolladas para el alcance de los resultados del Proyecto, según la naturaleza de los servicios.

7. **Efecto de replicabilidad.** Analiza si el Proyecto posee las características para ser considerado una iniciativa con potencial de ser ampliada y replicada en otros territorios, además de establecer y determinar cuáles serían las condiciones necesarias en otros lugares para que el Proyecto sea replicado con éxito.

4. METODOLOGIA DE LA EVALUACION

El detalle de la metodología se presentó en el Producto 1 de la presente consultoría. En resumen, se puede identificar que, además de la revisión documental y cuantitativa, la metodología del trabajo de campo tuvo una mirada integral desde dos acciones principales:

- Recoger la información cualitativa definida a través de instrumentos (entrevistas y grupos focales), dirigidos a los actores involucrados y agentes beneficiarios del Proyecto.

- Recoger la información cuantitativa desde el inicio del Proyecto REDPROEMPLEO al mes de marzo 2013 inclusive, según las metas establecidas y con verificación del sustento respectivo.

En este segundo proceso, se tuvo el apoyo de la oficina central del Proyecto REDPROEMPLEO, cuyas estadísticas se contrastaron con lo recogido por los equipos de campo en las seis regiones.

5. ENFOQUE METODÓLOGICO

5.1 Instrumentos

El uso de técnicas como la aplicación de encuestas, entrevistas, desarrollo de grupos focales, tienen por objeto recoger información específica en el marco de actividades indagatorias; su uso es común en las investigaciones sociales. La selección de una u otra técnica depende del objetivo perseguido por quien realiza la investigación o solicita la información; de los plazos disponibles y del acceso a recursos técnicos, económicos y humanos.

En la presente consultoría, todos los instrumentos fueron diseñados por CAPLAB especialmente para el Proyecto: en el caso de los beneficiarios para identificar la existencia o no de una relación causal entre la capacitación recibida y su situación actual; en el caso de los funcionarios para identificar los logros e innovaciones en la gestión, diseño y desarrollo de capacidades de gestión; en el caso de los proveedores del servicio para identificar la oportunidad, calidad y adaptabilidad de los contenidos en función del propósito y del beneficiario; y, para todos, el identificar condiciones que permitan que los cambios observados se mantengan en el tiempo.

Los instrumentos elaborados fueron los siguientes:

- Entrevistas en profundidad con los funcionarios responsables de la gestión e implementación del Proyecto a nivel central y regional.
- Entrevistas semi–estructuradas para los proveedores directos de los servicios y beneficiarios.
- Grupos focales con representantes del sector empresarial y beneficiarios.

Los instrumentos se han establecido en función de los informantes claves, y cubren los siguientes niveles, que se presentan en el cuadro:

- **Nivel macro**: funcionarios de Direcciones Generales, así como al Jefe y equipo del Proyecto REDPROEMPLEO
- **Nivel meso**: funcionarios de las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, y funcionarios del Gobierno Regional.
- **Nivel micro**: funcionarios vinculados directamente con los servicios de la VUPE (se excluye autoempleo y capacitación a personas con discapacidad). Se aplica a dos rangos (de existir estos en la región): un nivel directivo o estratégico, y un nivel operativo (que se relaciona directamente con el público). Beneficiarios de los servicios.

Cuadro 1. Nivel y relación de los informantes clave

NIVEL	ACTORES ENTREVISTADOS	INSTRUMENTO
MACRO	Dirección General de Promoción del Empleo	ENTREVISTA EN PROFUNDIDAD
	Dirección General de Formación Profesional y Capacitación Laboral	
	Dirección General del Servicio Nacional de Empleo	
	Jefe de Proyecto REDPROEMPLEO	
	Equipo del Proyecto REDPROEMPLEO	
MESO	Representante Gobierno Regional	ENTREVISTA
	Dirección Regional de Promoción del Empleo	ENTREVISTA
MICRO	Jefe de Proyecto	ENTREVISTA
	Equipo Proyecto (2 Niveles Si Los Hay)	ENCUESTA
	VUPE	ENCUESTA
	OSEL	ENCUESTA
	Certificación	ENCUESTA
	Capacitación	ENCUESTA
	Jóvenes	GRUPO FOCAL
	Empresarios	GRUPO FOCAL

5.2 Aplicación

Como instrucción general y a fin de manejar definiciones comunes, se tomó en cuenta lo siguiente:

- Eficacia. Un proceso es eficaz en la medida que cumple con sus metas. La eficacia se refiere al cumplimiento de las metas asociadas a los procesos del programa.
- Oportunidad. Un proceso se considera oportuno en la medida en que arroja sus productos o cumple con sus metas en el tiempo marcado en la normatividad.
- Suficiencia. Un proceso es suficiente en la medida en que involucra la existencia de elementos mínimos necesarios para la generación de sus productos. La suficiencia será medida en términos de la comprobación de la existencia de estos elementos en cada uno de los procesos, por medio de la información primaria.

Para realizar la aplicación de los instrumentos, CAPLAB capacitó a su personal de campo y elaboró una Guía de Trabajo del Equipo de Campo, la cual se utilizó de base para la capacitación presencial y a distancia realizada.

Todos los consultores CAPLAB fueron presentados formalmente a las autoridades regionales por parte del Proyecto REDPROEMPLEO y por CAPLAB.

La coordinación inicial se dio con las Direcciones Regionales de Trabajo, con las cuales se establecieron los cronogramas de recojo de información y los contactos requeridos.

Además del recojo con los instrumentos cualitativos, se hizo recojo de información cuantitativa, que en todos los casos fue verificada en documentación física y/o los registros del sistema del MTPE.

En el caso de Lima, las coordinaciones con las Direcciones Generales se dieron a través del equipo del Proyecto REDPROEMPLEO. Para el caso de la Dirección General de Formación Profesional y Capacitación Laboral, se pidió un ajuste del instrumento previsto, para hacerlo más específico a la acción de dicha dirección en relación con la VUPE.

5.3 Procesamiento

El procesamiento de la información, se realizó en tres momentos:

a) Desarrollo de entrevistas grabadas y trascripción de audios.
b) Análisis de encuestas a beneficiarios
c) Procesamiento de información cuantitativa.

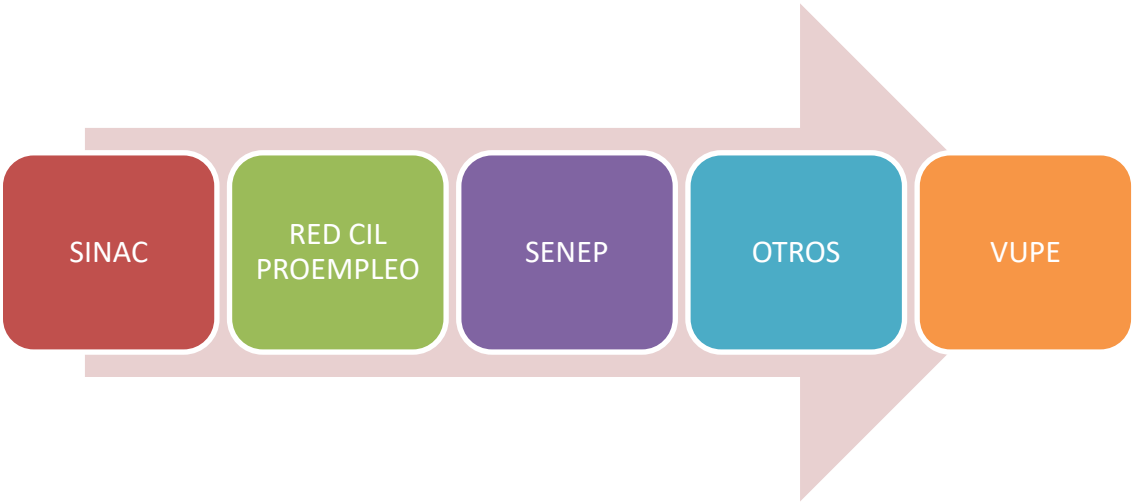
Estos procesos se cumplieron primero a nivel regional y luego se consolidaron en el informe final.

6. EVOLUCION DE LOS SERVICIOS DE EMPLEO REGIONALES

La evolución de los servicios de promoción del empleo no se ha dado de igual manera en las regiones. Para recoger esta información se ha recurrido a personal con mayores años de antigüedad, por lo general personal nombrado con trayectoria en el sector.

A continuación se reportan sus testimonios. Sin embargo, es necesario anotar que en cinco de las seis regiones, el personal informante pidió mantener en reserva su nombre debido a que no estaban seguros de las fechas. Manifestaron también que el temor es debido al alto nivel de rotación de personal que hay en el sector.

Figura 2. Evolución General de Servicios Regionales de Empleo



Fuente: entrevistas a funcionarios de Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo. Elaboración propia.

En general, no se aprecian diferencias significativas en relación a la historia previa de los servicios de promoción del empleo en las regiones, y la evaluación del Proyecto ni en la implementación de la VUPE.

Sí, se identifica en todos los casos que los cambios son definidos desde la sede central, y en las regiones llegan algunos como cambios de denominación del servicio.

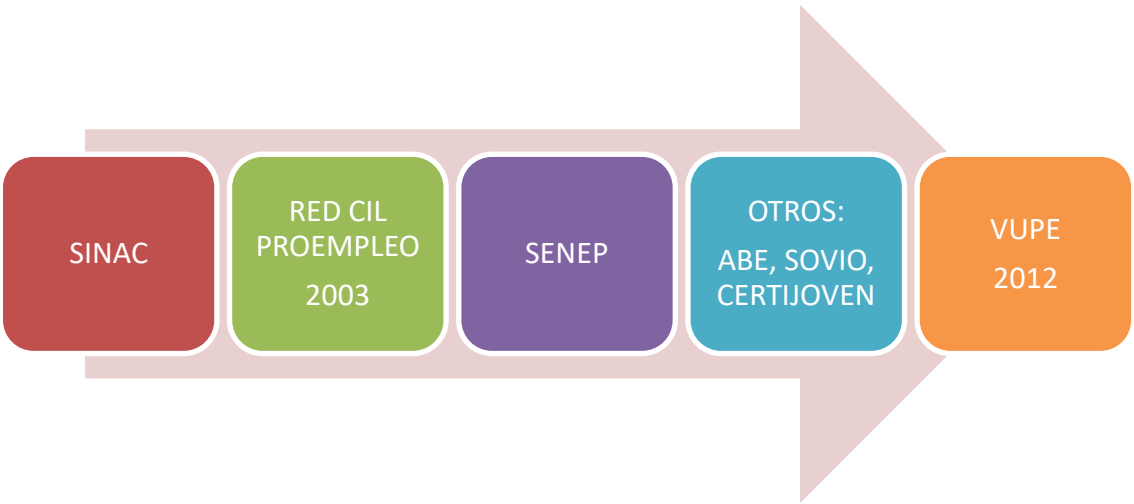
No obstante lo anterior, se precisa como hitos importantes la implementación de servicios complementarios a la Bolsa de Trabajo (lo tradicional) y que ahora están integrados en la VUPE.

6.1 DRTE Arequipa

La Oficina ProEmpleo de Arequipa registra estadísticas publicadas en el Sistema Estadístico Nacional del INEI desde el año 2003, inclusive.

Como parte de la estrategia de mejorar los servicios de promoción del empleo, se crea la Ventanilla Única de Promoción del Empleo el 27 de Noviembre del 2012, mejorando las experiencias anteriores de Bolsa de trabajo, ABE, SOVIO, CERTIJOVEN, los que funcionaban de manera separada. Con la implementación de la VUPE, se mejoran los servicios interconectando los servicios en un solo lugar.

Figura 3. Evolución de Servicios Regionales de Empleo Arequipa



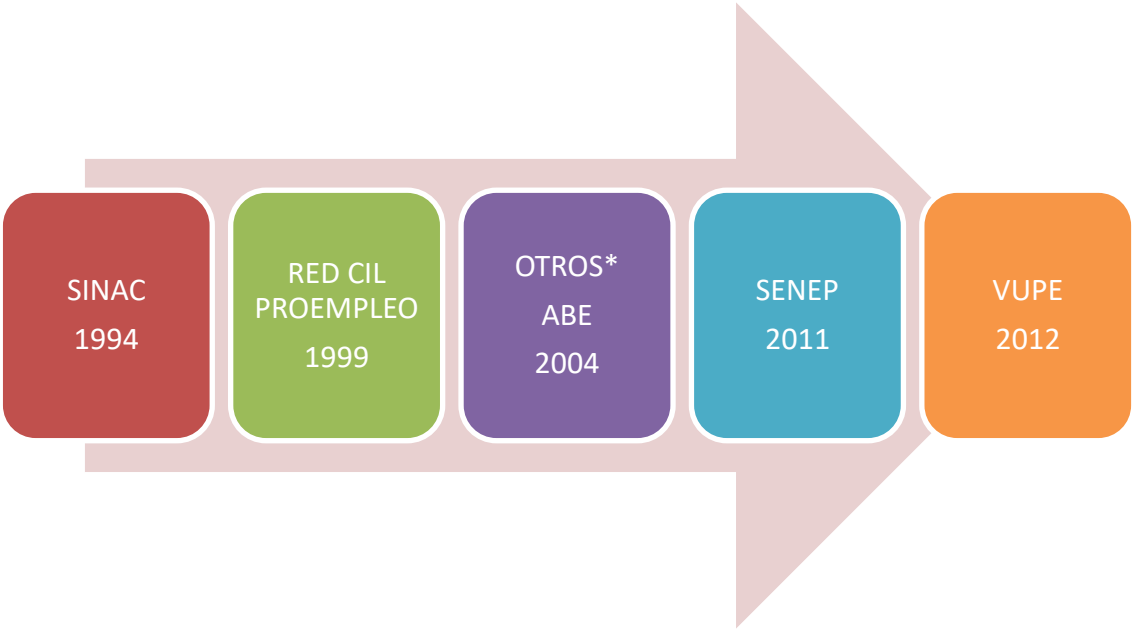
Fuente: entrevistas a funcionarios de Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo. Elaboración propia.

6.2 DRTE Tacna

En el año 1994, el servicio de bolsa de trabajo se desarrollaba a través de la SINAC. En el año 1999 se implementó RED PRO EMPLEO, ampliándose un servicio adicional como es Asesoría en la Búsqueda del Empleo (ABE). En el 2004 se implementó RED CIL. Todos estos servicios estaban a cargo de una sola persona quien además de cumplía otras funciones de la Dirección del Trabajo, lo cual no permitía que se brindara un buen servicio al usuario.

En el año 2011 se apertura el SENEP y se contrató personal para cada servicio. Con la inauguración de la VUPE en marzo del 2012 se complementaron y fortalecieron más los servicios, permitiendo así que se brinde un servicio personalizado y de calidad para el ciudadano.

Figura 4. Evolución de Servicios Regionales de Empleo Tacna



* En este caso se menciona también a la Red CIL, lo cual puede vincularse con un repotenciamiento tenido en 2008 (a raíz de la crisis económica internacional), a partir del servicio ya establecido de Red CIL ProEmpleo. Se vincula con la implementación de Talleres de Asesoría en Búsqueda de Empleo.

Fuente: entrevistas a funcionarios de Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo.
Elaboración propia.

6.3 DRTE La Libertad

En 1996 empezó con una bolsa de trabajo que realizaba evaluaciones psicológicas a los postulantes en el Gobierno Regional.

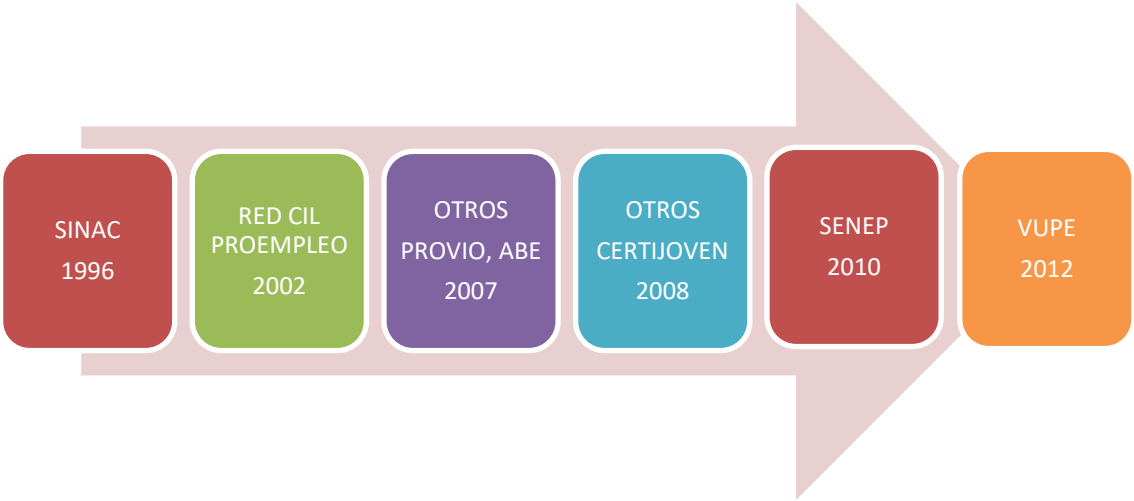
En el 2002 se generó la RED CIL PROEMPLEO y funcionaba en la GRT; el programa se manejaba con un solo responsable.

En el 2007 esta RED CIL PROEMPLEO era una Bolsa de Trabajo que tenía inserciones laborales mayores a la época actual. Contaba con servicios de PROVIO (Orientación Vocacional, lo que ahora es SOVIO), Asesoría en Búsqueda de Empleo (ABE) y tenían un sistema informático que les ayudaba en la intermediación.

Cabe señalar que tras el problema económico mundial en el año 2008 se fortaleció la REDCIL PROEMPLEO con los servicios mencionados y después se agregó CERTIJOVEN (antecedentes penales, policiales y datos RENIEC), cambiando el nombre del programa en 2010 a SENEP.

En agosto del 2012 cambian el nombre de SENEP por VUPE y lo trasladan de la Gerencia de Trabajo a otro local (de estar en una avenida pasó a una calle de urbanización), afectando los niveles de colocación.

Figura 5. Evolución de Servicios Regionales de Empleo La Libertad



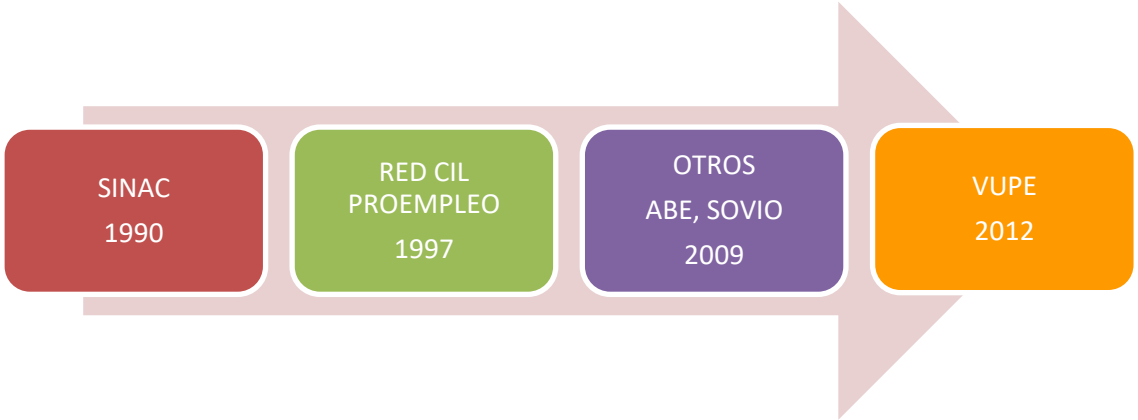
Fuente: entrevistas a funcionarios de Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo. Elaboración propia.

6.4 DRTE Loreto

Desde 1990 existió el SINAC. En el año 1997 cambia de denominación a REDCIL PROEMPLEO y el año 2009 vuelve a cambiar de denominación por PROEMPLEO y se implementa dos servicios adicionales ABE y SOVIO.

En el año 2012 se implementa la VUPE y con ello la articulación de los programas Jóvenes a la Obra, Trabaja Perú y los servicios de Acercamiento Empresarial, Bolsa de Empleo, SOVIO, ABE y Triaje, permitiéndonos brindar un servicio más completo y de mejor calidad.

Figura 6. Evolución de Servicios Regionales de Empleo Loreto



Fuente: entrevistas a funcionarios de Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo. Elaboración propia.

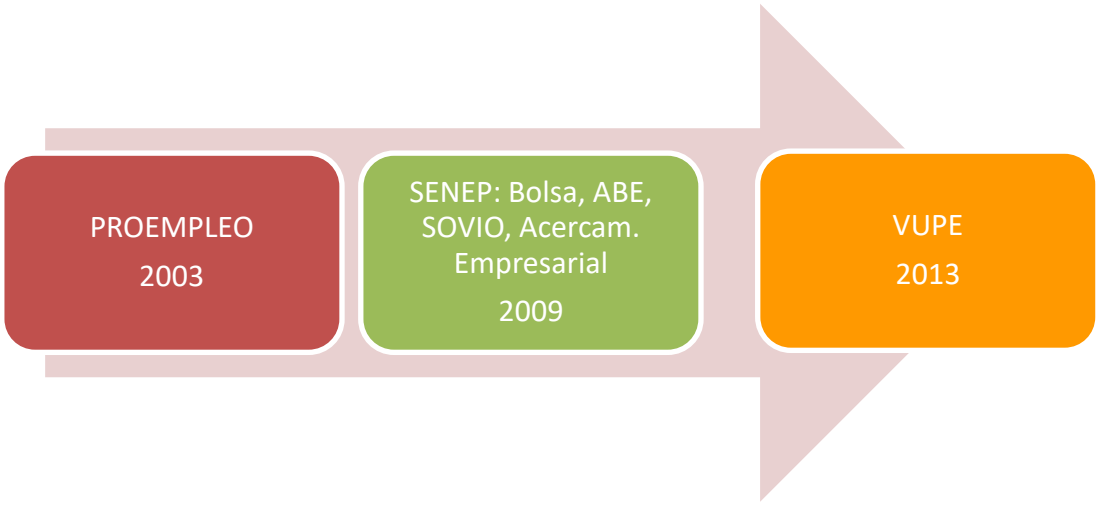
6.5 DRTE Ica

Cinco años atrás funcionaba el área de ProEmpleo que se encargaba de reclutar personal desempleado y luego se les enviaba a las empresas con el perfil que solicitaban para determinadas áreas de trabajo. Empezaron con una oficina pequeña. Existía sólo la bolsa de trabajo y funcionaban en el segundo piso de la Región.

En este tiempo no existía la visita personalizada. Por ejemplo pedían un grifero o un electricista, si era lo que había se les enviaba a las empresas. Luego aparece el SENEP, que articula cuatro servicios: Bolsa de trabajo, ABE, SOVIO y Acercamiento Empresarial.

En julio de 2013 aparece la VUPE como tal ya inaugurada por el MTPE y la Dirección Regional, donde centralizan todos los servicios existentes hasta hoy[1].

Figura 7. Evolución de Servicios Regionales de Empleo Ica



Fuente: entrevistas a funcionarios de Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo. Elaboración propia.

6.6 DRTE Moquegua

Hace muchos años funcionaba una Bolsa de Trabajo. En el 2005 había un área de registros laborales. Posteriormente se trasladó al registro de RED CIL Pro Empleo, donde se hacia el servicio de ABE y SOVIO; este servicio era realizado por una sola persona a través de talleres y se buscaba a los beneficiarios fuera de la oficina. De acuerdo a la capacitación recibida, se programaba las acciones mensualmente para evitar contratiempos. Se trataba de cumplir con todo lo programado. La Dirección Regional de Trabajo proporcionaba personal o logística necesaria.

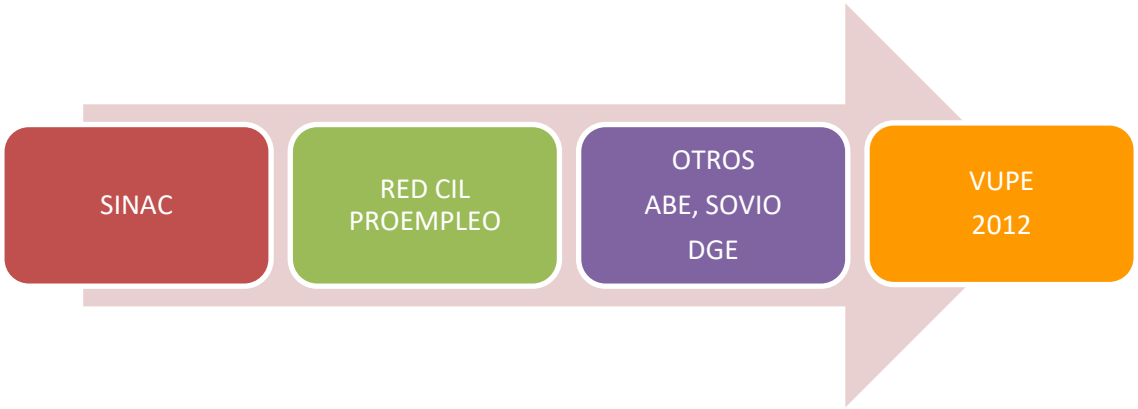
Antes no era un programa, era un servicio que estaba a cargo de la Dirección Regional y el Ministerio sólo apoyaba en la capacitación, que era gestionada a través de la Dirección Regional de Trabajo.

[1] Cabe mencionar que esta última información no se toma en cuenta por abarcar el estudio solo hasta marzo 2013.

"Anteriormente nosotros teníamos que captar a estas personas, porque teníamos que salir a buscarlos, en las instituciones educativas y centros de formación laboral. No se podía trabajar con acercamiento empresarial como ahora, no se tenía una base de datos muy amplia."

"Antes RED CIL Pro Empleo se encargaba de la intermediación laboral y el servicio de orientación vocacional estaba desligado, porque era otra dirección (Dirección de Formación Profesional), que se manejaba en Lima. Los otros servicios estaban en la DGE".

Figura 8. Evolución de Servicios Regionales de Empleo Moquegua



Fuente: entrevistas a funcionarios de Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo. Elaboración propia.

7. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA VUPE

7.1 Objetivos

En las entrevistas realizadas a funcionarios y demás personal relacionado con las VUPE en las regiones estudiadas, se identifica con claridad que la VUPE es concebida como un ***espacio único*** para las funciones de promoción del empleo y articulación de información y servicios de promoción del empleo que promueve el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. En general, se le identifica como un ***servicio***, más que como un *programa*.

Los informantes consultados coinciden también en que el objetivo que persigue la VUPE es *mejorar la empleabilidad y el emprendimiento, brindando servicios de información del mercado laboral, acercamiento empresarial, orientación vocacional e información ocupacional, capacitación laboral, capacitación para el*

emprendimiento, bolsa de trabajo, asesoría para la búsqueda del empleo, certificado único laboral, empleo temporal, certificación de competencias laborales y orientación para el migrante, para promover el acceso a un empleo digno.

En este sentido, el objetivo de la VUPE es mejorar la entrega de servicios múltiples a la población, que redunde en mejora de la empleabilidad y del emprendimiento.

Esta conceptualización del objetivo incorpora dos elementos importantes de analizarse:

a. El concepto de "servicio", que se vincula con el de un "cliente", más que con el de un beneficiario. Si bien esta mirada está aún en construcción, refiere a un avance del servicio público frente a los usuarios del mismo.
b. La prestación de servicios orientados al emprendimiento, es también un concepto novedoso en la lógica de los servicios "tradicionales" de empleo que ha brindado el MTPE (orientados al empleo dependiente). Así, se evidencia un enfoque más integral en el abordaje de la promoción del empleo: dependiente y autónomo.

Sin embargo, para casi todos los usuarios entrevistados (tanto jóvenes como empresarios), el conocimiento de la VUPE es parcial y se reduce a una oficina donde unos se acercan para conseguir trabajo y otros porque encuentran la mano de obra que necesitan.

Es decir, aún no se identifica en los usuarios la imagen o la lógica de un espacio integrador que presenta múltiples alternativas de servicios posibles de recibirse.

7.2 Componentes

Son 12 los servicios que se articulan en la estrategia de la VUPE. Algunos de ellos son servicios regulares del MTPE, que han sido o están siendo entregados a las autoridades regionales. Otros, son parte de los servicios desconcentrados de Programas Nacionales que se gestionan desde Lima.

No todas las VUPE ofrecen los 12 servicios. Estos se van implementando de acuerdo a la priorización que tengan quienes la gestionan (Programa Nacional,

Dirección General o Dirección Regional). Si bien existe una lógica de prestación de los servicios, esta se da de acuerdo con las condiciones que tengan las regiones para operarlos.

Cuadro 2. Servicios de la VUPE

Servicios	Transferido	Programa Nacional
1. Intermediación Laboral	X	
2. Asesoría para la Búsqueda de Empleo	X	
3. Certificado Único Laboral	X	
4. Empleo Temporal		X
5. Capacitación Laboral		X
6. Información del Mercado de Trabajo	X	
7. Orientación para el Emprendimiento		X
8. Capacitación para el Emprendimiento		X
9. Orientación Vocacional e Información Ocupacional	X	
10. Acercamiento Empresarial	X	
11. Certificación de Competencias Laborales		X
12. Orientación al Migrante		X

Se detalla brevemente, los posibles servicios y programas articulados que se brindan en una VUPE:

1. **Intermediación Laboral (llamado usualmente Bolsa de Trabajo):** dirigido a ciudadanos y jóvenes que requieren asistencia técnica para la intermediación y colocación laboral.

2. **Asesoría para la búsqueda de empleo (ABE):** dirigido a ciudadanos y jóvenes que requieren asesoría para una búsqueda adecuada de empleo potenciando sus capacidades para una autónoma y efectiva búsqueda de empleo.

3. **Certificado Único Laboral (CUL):** dirigido a ciudadanos especialmente jóvenes que requieran acreditar su identidad, experiencia laboral formal y antecedentes policiales.

4. **Empleo temporal (Programa Trabaja Perú):** dirigido a ciudadanos y jóvenes en situación de pobreza y extrema pobreza, que participan en proyectos de infraestructura básica u otros que requieren de mano de obra sin calificación o con formación básica.

5. **Capacitación laboral (Programa Jóvenes a la Obra/Vamos Perú):** dirigido a ciudadanos y jóvenes que cuenten con escasas calificaciones para acceder a un puesto de trabajo o requieran fortalecer su empleabilidad. En este caso se considera la atención a grupos especialmente vulnerables, como las personas con discapacidad.

6. **Información del mercado de trabajo (OSEL):** dirigido a los ciudadanos, empresarios que requieren información relevante, confiable y oportuna del mercado de trabajo, a nivel nacional, regional y local.

Para Emprendedores

7. **Orientación para el Emprendimiento:** dirigido a ciudadanos y jóvenes que requieren información y orientación sobre posibilidades para emprender su propio negocio.

8. **Capacitación para el Emprendimiento:** dirigido a ciudadanos y jóvenes que cuenten con el perfil para elaborar, desarrollar e implementar una idea de negocio.

Para Jóvenes Escolares

9. **Servicio de Orientación Vocacional e Información Ocupacional (SOVIO)** dirigido a jóvenes de 4° y 5° de secundaria y/o jóvenes de 16 a 24 años de edad que requieren de orientación e información para definir su futuro laboral.

Para Empresas

10. **Acercamiento Empresarial:** servicio dirigido a empresas que solicitan dotación de personal, mejora de empleabilidad y certificación de competencias laborales de su personal o del que van a contratar.

    Cabe mencionar que los informantes identifican también el servicio que brinda OSEL como dirigido especialmente al sector empresarial de la Región.

Otros / Piloto

11. **Certificación de Competencias Laborales (Vamos Perú):** servicio dirigido a trabajadores empíricos, busca brindar certificación de competencias laborales para mejorar la empleabilidad o las condiciones de empleo.

12. **Orientación al Migrante (InfoMigra):** servicio dirigido a peruanos en el extranjero que quieran retornar al país. Brinda información y asesoría sobre el mercado laboral del Perú.

Adicionalmente, se identifica en varias regiones, y en el nivel central un "servicio" adicional que es el Triaje Laboral. Este consiste en una evaluación previa del perfil del ciudadano o del joven para poder derivarlo al servicio de la VUPE que le brinde una mejor respuesta a sus necesidades, para una adecuada inserción al mercado de trabajo.

Llama la atención que cada servicio corresponde a un así llamado "componente" de la VUPE. En este sentido, cabría proponer una mejor organización de los servicios de la VUPE, teniéndose las siguientes alternativas para la definición de sus componentes:

Figura 9. Alternativas de Organización de Servicios VUPE

Por el tipo de inserción laboral a que se orientan	Por el tipo de público que atienden	Por el tipo de servicio que proporcionan
• Empleo dependiente • Autoempleo	• Trabajadores • Empleadores • Emprendedores • Otros (colectivos específicos)	• Informativos y orientadores • De desarrollo de capacidades. • De integración laboral

Fuente y elaboración propias.

Estas alternativas de definición de componentes VUPE debieran abonar a profundizar la interrelación y las sinergias entre uno y otro servicio, para beneficio del público objetivo.

Cabe resaltar que en la página web del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, se hace la siguiente organización de los servicios:

Cuadro 3. Organización de Servicios VUPE – web MTPE

PARA BUSCADORES DE EMPLEO
Bolsa de Trabajo
Asesoría para la búsqueda de empleo
Certificado único laboral
Empleo temporal
PARA MEJORAR LA EMPLEABILIDAD
Capacitación Laboral
Certificación de Competencias Laborales
PARA EMPRENDEDORES
Orientación para el emprendimiento
Capacitación para el emprendimiento
PARA EMPRESAS
Acercamiento Empresarial
PARA JOVENES ESCOLARES
Orientación vocacional e información ocupacional
PARA MIGRANTES
Orientación al migrante
INFORMACION DEL MERCADO DE TRABAJO

Fuente: página web del MTPE (www.mintra.gob.pe)

7.3 Estructura de gestión

A nivel nacional, y específicamente en las regiones de estudio, las VUPE funcionan de modo descentralizado y han sido transferidas a los gobiernos regionales. Por tanto es responsabilidad de éstos gestionarlos, lo cual hacen en todos los casos a través de las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo. El MTPE ha iniciado el proceso y está apoyando en su implementación.

La estrategia de acción de las VUPE busca ser integral e integradora. Para facilitar la promoción del empleo, todos los servicios y los programas desconcentrados gestionados desde la sede central del MTPE (Jóvenes a la Obra, Vamos Perú, Trabaja Perú,), están incluidos en el mismo espacio físico.

Los niveles de coordinación y gestión no son los mismos en todas las regiones. La existencia de una "gerencia" regional tiende a resolver los aspectos de coordinación y gestión. Como se ha indicado, esta se da a través de las Direcciones Regionales.

En algunas regiones, como Moquegua y Tacna hay una coordinación general a cargo de la Dirección Regional de Trabajo, debajo de la cual está el personal operativo a cargo de cada servicio.

En el nivel técnico, se identifica que los programas desconcentrados se gestionan de manera independiente, tanto en sus actividades, como en las metas a lograr. Los encargados regionales coordinan con el nivel central y reportan de sus avances o actividades al nivel regional.

En cuanto a los servicios descentralizados, estos están más orientados al empleo dependiente y se coordinan a nivel técnico por parte de las autoridades regionales, siguiendo los lineamientos, procesos y herramientas establecidas por las Direcciones Generales del MTPE.

En el nivel de la gestión administrativa, se utilizan los procedimientos y mecanismos previstos en la normativa del MTPE. En este caso, la situación es bastante similar a la del nivel técnico. No obstante, las sedes regionales del MTPE también generan sus propios mecanismos administrativos que son respetados por el personal de las VUPE.

En el nivel financiero, está establecida una coordinación triangulada. Los servicios de la VUPE que son apoyados por el Programa REDPROEMPLEO son gestionados por los encargados regionales con el equipo técnico del Proyecto, que a su vez lo coordina con Swisscontact, que es la entidad encargada por Fondoempleo para la gestión del Proyecto.

En algunos casos, la coordinación también se establece desde el nivel regional con Swisscontact; por ejemplo para la remisión de informes o reportes que condicionan los pagos del personal.

7.4 Financiamiento

El financiamiento del Proyecto REDPROEMPLEO se realiza con recursos de FONDOEMPLEO. Esto incluye a las VUPE y la prestación de servicios de las mismas incluidos en el marco del Proyecto REDPROEMPLEO.

El Proyecto ha asumido los gastos de inversión que conlleva la implementación de la VUPE. Esto incluye la implementación y equipamiento de los espacios físicos de la VUPE, la contratación y la capacitación de su personal, entre otros.

Así, en términos generales se puede señalar que la implementación física de la VUPE, conllevó un apoyo directo del Proyecto a las Direcciones Regionales. Esto fue complementado con contrapartida de las Regiones (locales y otros).

Sobre los gastos de operación, la estrategia planteada prevé un financiamiento decreciente por parte del Proyecto REDPROEMPLEO, para llegar en un punto final en que los servicios descentralizados serán financiados por los gobiernos regionales y los servicios desconcentrados por los Programas del MTPE.

La estrategia es conocida en el nivel regional por las autoridades de las Direcciones Regionales de Trabajo. No obstante, a la fecha esta situación no se concreta en la mayoría de las regiones estudiadas. Los costos del servicio de la VUPE son financiados actualmente con los recursos del Proyecto REDPROEMPLEO, con fondos directamente recaudados de las DRTPE, y en menor medida, con recursos aportados por el Gobierno Regional.

Los recursos de las DRTPE se obtienen por pagos de multas de las empresas, resultado de las inspecciones realizadas por el área de Trabajo de las DRTPE. Por ser multas, esta situación es eventual. Así, los recursos directamente recaudados por las DRTPE para financiar los gastos de la VUPE, son una fuente incierta presupuestalmente. Cabe indicar que un factor importante y perjudicial es la entrada en vigor de la Ley de la Superintendencia Nacional de Fiscalización e Inspección Laboral, que afecta en gran medida los recursos de la DRTPE en general, y los destinados a la VUPE.

El personal operativo y funcionarios de la VUPE de los seis gobiernos regionales, reconocen que hay un esfuerzo conjunto entre el Ministerio de Trabajo y el Gobierno Regional para compartir los gastos con la finalidad de asegurar una adecuada atención a los ciudadanos y jóvenes que buscan empleo. Esta percepción fue ratificada por los funcionarios entrevistados en la sede central.

Algunos gobiernos regionales están dispuestos a asumir mayores gastos de manera progresiva. En Arequipa, la Gerencia de Trabajo y Promoción del Empleo está gestionando que el presupuesto de funcionamiento de la VUPE de esa región, sea asumido por el Gobierno Regional para el año 2014. En La Libertad, el Gobierno Regional tiene participación con los gastos al asumir el salario de tres colaboradores. En Tacna, la DRTPE está asumiendo como parte del convenio con FONDOEMPLEO, los pagos de todo el personal de la VUPE. La logística para las actividades operativas (materiales, insumos y vehículos, entre otros) es asumida con recursos directamente recaudados por la DRTPE. FONDOEMPLEO, a través del Proyecto REDPROEMPLEO financia los gastos de teléfono e internet.

El estudio exploró la posibilidad de que los beneficiarios paguen por el servicio de la VUPE. Se encontró que, tanto los jóvenes como el personal directivo y de

atención en las VUPE, no consideran posible este pago porque su población de atención prioritaria está en situación de pobreza o pobreza extrema.

De otro lado, en las seis regiones se ha detectado que hay disposición de las empresas para pagar por los servicios que reciben. Esto siempre y cuando los servicios se adecuen de mejor manera a sus necesidades concretas.

Un elemento clave a tomar en consideración es que la definición de recursos del Gobierno Regional para fines de la atención de servicios de la VUPE debe enfrentar algunos desafíos:

a. **Presupuestos públicos regionales con previsión de ser recortados**. Está definida una reducción de los recursos distribuidos a las regiones por concepto de Canon, con tendencia a mantenerse o reducirse en el futuro (esto por la menor inversión minera y la caída de volúmenes y precios de exportación de metales).
   Por esta razón, los Gobiernos Regionales deberán ajustar sus actuales presupuestos, que no incluyen a los servicios de la VUPE.

b. **Prioridades de agenda pública**. Incluso en los Gobiernos Regionales en los que se cuenta con presupuestos, asignar recursos para los servicios de promoción del empleo no aparece como prioritario. La percepción de problemas que la población exige sean atendidos por sus autoridades ya no están en la línea de la falta de empleo o la falta de ingresos. Los problemas percibidos como principales son la Inseguridad y la Corrupción.

c. **Limitaciones para gasto corriente y contratación de personal.** Las normas públicas del Estado restringen la asignación de recursos para la contratación de personal, lo que lleva a dificultades en el caso de la VUPE.

Finalmente, se señala la situación sensible interna del sector que ha generado la creación de la SUNAFIL, y que debe ser tomada en consideración.

8. PERTINENCIA (RELEVANCIA)

8.1 Atención de necesidades de la población

En todas las Regiones estudiadas las VUPE han llegado al público objetivo del Proyecto REDPROEMPLEO: jóvenes de escasos recursos económicos en estado de vulnerabilidad, sin o con escasa capacitación para el trabajo. Estos jóvenes son varones en su mayoría, y mujeres sin carga familiar.

En las Regiones bajo estudio, los servicios se ubican y dirigen a ámbitos urbanos. Los servicios de empleo se concentran en las capitales de las regiones, en otras provincias hay menor presencia de estos servicios. Solo en el caso de Tacna se encontró iniciativas para la atención de población rural.

En cuanto al procedimiento del servicio, al inicio se realiza una evaluación de su perfil (triaje), luego se les deriva al servicio de promoción del empleo o del emprendimiento, donde les brindan una mejor respuesta a sus necesidades con relación a sus condiciones actuales con relación a la oportunidad de conseguir trabajo o empleo. Según los jóvenes entrevistados, tanto el triaje que se hace en el primer acercamiento, como la asesoría laboral, son herramientas de gran apoyo para insertarse en el mercado. El paso siguiente es colocarlos en las empresas.

Las estrategias de acercamiento empresarial que realiza la VUPE recogen las características del mercado de la región. Para la intermediación, por lo general se contacta con las empresas locales para ofrecer a los postulantes registrados.

Otra necesidad que atiende la VUPE es la de orientación vocacional. Está dirigida a jóvenes estudiantes que cursan 4° y 5° año de secundaria, entre 16 a 24 años de edad, a quienes asesora sobre opciones de carreras técnicas y/o universitarias en la región. En este tema se ha observado, en todas las regiones, que la tendencia de los jóvenes es elegir una opción hacia el empleo dependiente, y no tanto para desarrollarse con visión emprendedora, aunque tengan el interés general. Por lo tanto, la demanda del trabajo dependiente tenderá a crecer más aún.

Las VUPE también reciben la demanda de empleo de agentes económicos y sociales, entre ellos están las organizaciones e instituciones públicas, las ONG, instituciones privadas y pequeños y medianos empresarios. Los estudiantes y/o

personas interesadas en tener conocimiento sobre el comportamiento del mercado laboral, son atendidos por el Observatorio Socio Económico Laboral.

La organización de Ferias Laborales permite llegar a nuevos lugares y acercar los servicios VUPE a la población que los requiere.

En general, las VUPE constituyen una oferta del MTPE y de los gobiernos regionales, que cubre el vacío que hay entre la etapa de salida de los estudios y la etapa de entrada al mundo laboral, una necesidad que no se aborda suficientemente desde otros sectores.

Consideraciones adicionales:

- Aún no llegan a las mujeres en pobreza y con carga familiar. Este es un sector muy difícil pues tienen características y condiciones específicas en cada región que la normativa no contempla. Urge que durante la transferencia, se tome en cuenta esta realidad.

- Es limitada la atención a población rural. Los servicios se prestan en las capitales de departamento, limitando el alcance de la población rural a los mismos.

- Se incluye la atención a poblaciones específicas, a través de proyectos o propuestas piloto que se coordinan desde el nivel central o el Proyecto REDPROEMPLEO con las regiones: personas con discapacidad, trabajadores empíricos de sectores económicos específicos, migrantes, otros.

8.2 Adecuación a la realidad regional

La información recogida indica que la adecuación de los servicios de promoción del empleo a la realidad regional es un proceso reciente que se ha iniciado con la aparición de las VUPE.

Las VUPE habrán logrado este objetivo en la medida que las directivas que se originan en la sede central del MTPE sean apropiadas y paulatinamente adecuadas por los gobiernos regionales (Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo o Gerencias de Desarrollo Social).

Así, algunas Direcciones Regionales reportan que aún no pueden satisfacer demandas de otros servicios promocionales en línea con el carácter de su Región, al estar supeditados a las disposiciones, normativas y presupuesto de la sede central.

Tal es el caso de Moquegua, que presenta oportunidades en el sector minero (adecuación de proveedores, preparación de jóvenes con capacidades técnicas), o el sector turístico fluvial en Loreto.

Un aspecto interesante es la paulatina especialización de los servicios, relacionados con el creciente nivel de coordinación con el sector empresarial regional mediante las bolsas de trabajo.

En general, se atienden necesidades de empleo de nivel técnico, orientado al empleo dependiente de mano de obra no calificada (técnicos, empleadas del hogar, servicios). Pero paulatinamente las VUPE atienden también la oferta y demanda de personal capacitado para mayores cargos a nivel técnico y profesional.

Los jóvenes y público en general, requieren más de capacitación en oficios urbanos; así como en asesoría para colocarse. La propia experiencia permite a las VUPE adecuarse a la dinámica regional de sus sectores económicos.

Otro punto importante, que está en avance en algunas regiones es la identificación y concreción de alianzas locales para la prestación de servicios de la VUPE. Estos se dan con ONG, entidades de capacitación, municipalidades, universidades e incluso con otros sectores públicos (Sector Comercio).

No obstante, como todo proceso de transferencia, hasta ahora predominan las propuestas elaboradas desde la sede central del MTPE. Desde el punto de vista de la sede central, la adecuación de los servicios a la realidad de cada Región se establece en la definición de cuáles servicios se implementará. En esta toma de decisión tiene un peso importante la capacidad de gestión técnica y la voluntad de asimilar el servicio que tenga la Dirección Regional respectiva.

8.3 Coherencia y complemento con otras iniciativas del MTPE o regionales

La estrategia de las VUPE en las regiones es de por sí una forma de complementar las iniciativas de la sede central (programas nacionales) con servicios regionales ya descentralizados.

Esto se profundizará en la medida en que se articulan las acciones de los servicios y los programas implementados por el MTPE, y se identifiquen y potencien las sinergias posibles en cada caso.

En este punto, se evidencia que el proceso de complementación no es parejo en todas las regiones: en unas se da con fluidez y en otras no.

En Moquegua, por ejemplo, en la entrevista con el operador de OSEL se recogió que la información que generan no es tomada como referencia por parte de los demás servicios de la VUPE.

Por otro lado, en Tacna, la Dirección Regional de Trabajo, mediante un convenio con CAPLAB, ejecutó un proyecto de emprendimiento para jóvenes y personas con discapacidad. El sustento del proyecto fue trabajado con información del OSEL. Además, el desarrollo del Proyecto permitió a los servicios de la VUPE alcanzar la zona rural de la Región en la provincia de Tarata.

Por el momento, la VUPE está en una primera etapa de implementación, y se concentra en la organización de servicios integrados de promoción del empleo, propios del sector Trabajo.

La vinculación de las VUPE con otros servicios públicos y/o privados de promoción del empleo y colocación laboral – presenciales o virtuales -, es aún restringida. Lo mismo ocurre con servicios privados de orientación vocacional o de capacitación laboral y para el autoempleo.

Es de esperarse que paulatinamente las VUPE establezcan dichas alianzas a nivel regional, pudiendo llegar a integrar mecanismos de derivación de su población hacia los servicios que estos aliados oferten.

9. VALIDEZ DEL MODELO VUPE

9.1 Fortalezas

Las fortalezas que son el común denominador de las VUPE en cada región son las siguientes:

- Es el único espacio donde se concentran todos los servicios de promoción del empleo del sector, facilitando el acceso a una gama de servicios articulados.
- Tiene cobertura nacional.
- Funciona en una infraestructura adecuada, estratégicamente ubicada y de fácil acceso[2].
- Se cuenta con una plataforma informática que facilita el monitoreo e intercambio de información[3].
- Cuenta con personal capacitado y con experiencia en el cargo.
- Congrega profesionales multidisciplinarios especializados en cada servicio, lo que permite mejorar la atención a los usuarios.
- Su mismo diseño orienta hacia el desarrollo de las actividades en equipo.
- Empodera el área de empleo por los servicios que se brinda en cada región.
- Existe compromiso de la gerencia (Gerencias de Desarrollo Social) para impulsar la VUPE (reuniones periódicas).
- Se recoge aceptación por parte de beneficiarios de los programas y usuarios de la VUPE, tanto de jóvenes como empresarios.
- Los servicios son gratuitos y accesibles al público objetivo, beneficiando a jóvenes en situación de vulnerabilidad.

[2] Salvo el caso de La Libertad antes mencionado.
[3] Salvo Loreto que no cuenta con banda ancha.

La estrategia de implementación de la VUPE como un "one-stop point" es resaltada como una fortaleza en sí misma. Se destaca también otras características de la implementación como son: carácter nacional, acceso a recursos logísticos y tecnología.

El personal de las VUPE también es considerado una fortaleza, al identificarse como profesional, especializado, multidisciplinario y capaz de trabajar en equipo.

Se identifica finalmente la actitud positiva de los actores vinculados como una fortaleza: empoderamiento del gestor (DRTPE), identificación de la autoridad (GR), aceptación de los beneficiarios.

Finalmente, llama la atención que se identifique la característica de gratuidad como una fortaleza que permite llegar a la población objetivo. En este punto, hacen falta estudios que determinen las posibilidades de mantener este como un servicio público total o parcialmente gratuito, así como las alternativas reales para la financiación de los servicios, manteniendo cantidad, calidad y cobertura.

9.2 Debilidades / Retos

De las entrevistas al personal del sector, así como a beneficiarios (jóvenes y empresarios) se ha identificado las siguientes situaciones que constituyen retos a futuro para las VUPE:

- El posicionamiento de las VUPE en el mercado laboral regional aun es débil; falta difusión a nivel de medios de comunicación.
- Los servicios no están bien difundidos y para muchos aún no son conocidos; falta información adecuada.
- Algunas empresas se rehúsan a utilizar los servicios que brinda la ventanilla, por el temor a ser inspeccionados laboralmente por la DRTPE.
- Existe temor en generar expectativas en la población y en las empresas que no puedan ser atendidas, por no existir garantía de continuidad de programas por parte del nivel central.
- Incertidumbre de gestión de presupuestos regionales para el 2014.
- El recorte de presupuesto por parte del Ministerio dificulta mantener el mismo ritmo de atención.

- En algunas regiones el local no es propio y se sostiene con recursos recaudados por las multas de inspección del MTPE. Perder ese presupuesto podría causar un perjuicio al normal funcionamiento de la VUPE.
- El sistema informático utilizado presenta ciertas deficiencias en su operatividad, es decir, deja de funcionar y carece de algunas funciones para ser utilizadas en los servicios de Bolsa de Trabajo, SOVIO y ABE.
- El recorte de personal por falta de presupuesto baja la calidad de la atención porque el personal debe atender varios servicios.
- Programación de cursos de capacitación muy distanciados.
- Los recursos son limitados, por tanto no es posible movilizarse regularmente a las zonas alejadas para difundir los servicios.
- Falta consolidar la cobertura de la VUPE, especialmente en regiones en proceso a asumir el 100% de estos servicios.
- Descoordinación entre servicios y programas: si bien funcionan en un mismo lugar no siempre se coordinan ni siquiera los horarios de atención.
- Cada programa tiene una directiva y sus propios planes operativos (Trabaja Perú y Jóvenes a la Obra); falta articular todas las herramientas de gestión de las VUPE y mejorar el nivel de coordinación.
- Duplicidad de acciones ejecutadas entre servicios y programas.
- No se cuenta con indicadores de eficacia, lo cual impide tener conocimiento del nivel de satisfacción del usuario después de haber recibido el servicio.
- El desarrollo empresarial en las empresas tiene un alto nivel de informalidad, lo que las lleva a incumplir los acuerdos con relación a los salarios y horarios justos para los trabajadores colocados a través de las VUPE.
- La certificación aún no está institucionalizada en las direcciones regionales. Faltan consultores exclusivos para certificación.

En términos generales los retos se identifican centrados en cuatro puntos:
El Posicionamiento de la VUPE y de sus servicios se identifica como un punto débil que debe ser mejorado, de modo de garantizar que más usuarios lleguen a los servicios. Además, en los usuarios empresarios subsiste la imagen fiscalizadora del MTPE, razón por la que limitan el uso de sus servicios de promoción del empleo.

La sostenibilidad financiera es referida como un gran desafío del modelo. Es necesaria para garantizar los recursos requeridos para la operación de la VUPE (incluyendo locales, sistema informático, personal). También para seguir implementando mejoras (regularidad de los servicios, atención de zonas alejadas, mayor cobertura) e innovación. Por el momento se identifica dificultades en el nivel central, regional y de la propia DRTPE.

Quizá el reto más importante es mejorar el nivel de coordinación entre los servicios y los programas que alberga la VUPE. Este es un tema estratégico cuyo logro significaría un salto cualitativo en la prestación de los servicios al usuario. No obstante, resolverlo requiere de definiciones a nivel normativo y organizativo de la sede central, en los que aún se está trabajando.

Finalmente, se identifican debilidades con los actores, referidas al seguimiento al servicio: no se tienen mecanismos regulares para verificar su satisfacción, ni para controlar el cumplimiento de los acuerdos establecidos (colocación laboral). Además, la oferta de entidades especializadas en algunas regiones también limita la prestación de los servicios.

10. EFICIENCIA DEL MODELO VUPE

Este criterio tiene que ver con cómo las actividades se han materializado en resultados, en términos de cantidad, calidad, y cronograma previsto. La pregunta es: ¿Se hubiese logrado similares resultados con otros medios más económicos y con el mismo (o menor) tiempo de ejecución?

Cabe señalar que estos elementos de Eficiencia están referidos a la VUPE, antes que al Proyecto REDPROEMPLEO. Es la VUPE la organización visible para los distintos actores, sobre la cual pueden emitir juicios de valor. El Proyecto REDPROEMPLEO es distante o desconocido, por lo cual no se consideró pertinente referir las preguntas al mismo.

10.1 En general

Desde la opinión de los entrevistados, la estrategia de la VUPE es acertada en términos de gestión en la medida que brinda oportunidades de inserción laboral digna. Es beneficiosa porque facilita el acceso a los servicios por parte de quienes demandan empleo y quieren acceder a los programas. Es decir, hay una percepción de eficiencia debido a que se entregan los servicios a las personas a quienes se debe llegar.

La concentración de servicios reduce costos dado que todos los servicios se brindan en un solo lugar y no es necesario el traslado a otro local; el usuario puede recoger toda información básica con una sola visita.

Un elemento identificado como coadyuvante a la eficiencia del modelo es la ubicación de las instalaciones donde funcionan las VUPE. Esto unido al hecho que en algunas regiones estas sedes están en proceso de desconcentración, llegando cada vez más a otras provincias.

> *El modelo VUPE permite llevar la cobertura de los servicios a otras zonas de las regiones. La desconcentración de los servicios es un proceso que está aumentando paulatinamente en casi todas las regiones. En Tacna (Tarata y Candarave) y Moquegua (Ilo), algunos servicios se han descentralizado y se ha ampliado la cobertura mediante las oficinas de enlace.*

La interconexión de las VUPE es un elemento que contribuye a elevar la eficiencia del modelo; permite que una persona inscrita en una región pueda ser convocada a postular a un puesto de trabajo en otra región.

Así, se identifica la eficiencia de la VUPE en términos del mejor acceso del usuario a los servicios: están concentrados en un solo punto de atención y se procura acercarlos cada vez más al usuario, tanto en forma física como virtual.

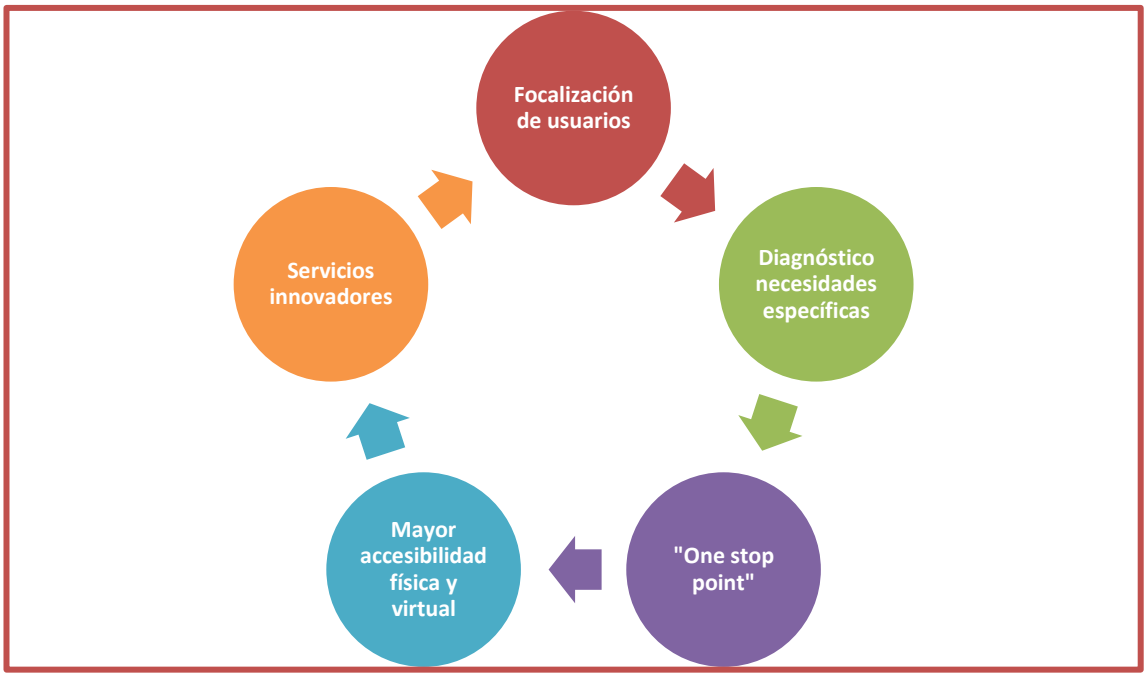
Un elemento importante de eficiencia que se ha identificado es la realización del diagnóstico previo que se realiza al usuario de la VUPE (Triaje laboral). Esto permite orientar mejor el o los servicios que recibirá, de acuerdo a sus condiciones, necesidades y prioridades. Así, se construye una mejor trayectoria

de servicios de apoyo para su promoción laboral hacia un trabajo decente, dependiente o independiente.

Para las empresas, las VUPE son cada vez más eficientes, pues además del servicio de Bolsa de Trabajo pueden acceder a otros servicios de capacitación y certificación de competencias laborales de su personal actual o del que vayan a contratar. Es decir, se identifican nuevos servicios, innovadores, que generan interés.

En términos generales la estrategia VUPE es considerada como eficiente y acertada, especialmente por el personal que en ella labora, pero también por los usuarios (trabajadores y empresarios). El estudio encuentra evidencia de mejoras en los ingresos de las personas atendidas por la VUPE que participaron en los grupos focales, en todas las regiones.

Figura 10. Elementos de Eficiencia en la VUPE



Elaboración propia.

Desde el punto de vista “comercial”, se puede hablar de tres elementos clave, que se identifican para la eficiencia de la VUPE:

- **Enfoque estratégico.** Se conserva una línea unificada de trabajo que es la Promoción del Empleo.

- **Segmentación de públicos**. Se incorporan mecanismos para identificar el tipo de servicios que requieren usuarios o grupos de usuarios particulares.
- **Diversificación de servicios**. Se oferta una gama amplia y creciente de servicios dirigidos para atender las necesidades identificadas en los usuarios, tanto ofertantes como demandantes de empleo.

10.2 En términos de calidad

Las entrevistas desarrolladas identifican elementos que inciden claramente en una mejor calidad de la atención. En algunos casos, los equipos técnicos las señalan como carencias o desafíos a superar.

En general, se identifica que la VUPE permite brindar un mejor servicio al ciudadano, en términos de calidad. Esta aseveración se desprende del análisis de la información recogida en todas las oficinas regionales por su personal y por los usuarios.

a. **Condiciones de la atención**. Se reporta una notable mejora en las condiciones de infraestructura y logística con que ahora se prestan los servicios de promoción del empleo. En este tema es evidente el impacto directo del Proyecto REDPROEMPLEO, que ha facilitado y promovido mayores estándares en las condiciones requeridas para el funcionamiento de los locales de atención de las VUPE: espacios amplios, debidamente iluminados y ventilados, que cuentan con el mobiliario apropiado para su personal y los usuarios (incluye ambientes para talleres), y que cuentan con servicios de telefonía e Internet en forma permanente.

> *"El desarrollo de capacitaciones se mejora en cantidad y calidad por contar con ambientes adecuados para talleres."*

b. **Mayor accesibilidad a los servicios**. Se resalta no solo la posibilidad de informarse de otros servicios, sino de acceder a ellos en un solo espacio físico, o por medio del internet (atención de solicitudes de empresas por correo electrónico, por ejemplo). También se identifica que se ha ampliado cobertura a través de la firma de convenios o alianzas, por ejemplo la atención a universitarios con la Bolsa de Empleo.

c. **Competencias del personal a cargo**. Se identifica que las personas a cargo de los servicios son especialistas y/o han sido capacitadas para cumplir sus

funciones. No obstante este elemento clave se enfrenta al desafío de la alta rotación del personal, así como a los recortes de presupuesto previstos. Estos factores pueden, eventualmente, afectar la calidad de la prestación de los servicios que se ha logrado brindar en la VUPE.

d. **Identificación de necesidades específicas**. Los responsables de los servicios han manifestado que el usuario puede acceder a diversos servicios según su situación concreta: desde una persona que nunca ha trabajado y desconoce las herramientas para ingresar al mercado laboral, hasta aquella que desea insertarse nuevamente al mercado, y que requiere conectarse con las empresas para ofrecerles sus servicios[4].

   Este mismo elemento es relevado por las empresas, que señalan que la VUPE brinda un servicio eficiente y de calidad, porque el personal que reciben vía la VUPE está mejor calificado que el que se presenta individualmente a sus empresas.

e. **Uso de tecnologías de información e informática (TICS).** Los informantes resaltan la importancia del uso del aplicativo SILNET que permite diferenciar y registrar a los usuarios atendidos, integrando toda la información en una sola base de datos[5]. Además, este mismo manejo de la información permite acceder a datos de otras regiones. Se menciona también que la información que generan las VUPE es importante para el sustento de propuestas y estudios de instituciones regionales y locales, en especial para los municipios[6].

Las apreciaciones antes indicadas son compartidas por el personal de las VUPE y los funcionarios de la sede central. Estos últimos identifican como elementos de calidad: a) la infraestructura, el equipamiento y la calidad del personal; b) la pertinencia de los servicios; y c) la cobertura y el mayor número de atenciones realizadas.

Con relación a los usuarios, la mayoría de los entrevistados afirma haber encontrado información complementaria y asesoría adecuada en su búsqueda de empleo, y que la Bolsa de Trabajo y la Asesoría Básica son los servicios más

[4] Esto también se refiere a los tiempos de atención, de que se hablará en el siguiente acápite.

[5] Este no es el caso de todas las regiones estudiadas.

[6] Cabe señalar que esto último fue mencionado una sola vez. No obstante, representa una línea estratégica de trabajo que debería ser promovida y profundizada para todas las VUPE.

eficientes y demandados. Esta afirmación se corrobora más adelante en los cuadros que muestran el notable incremento de usuarios atendidos.

Del mismo modo, las empresas encuentran mejor calidad en el personal derivado por las VUPE; así como mayores facilidades para hacer uso de los servicios (solicitudes vía correo electrónico, a través del internet, visitas de los representantes de la VUPE).

Limitantes

Cabe mencionar tres elementos identificados como limitantes de la calidad de los servicios, especialmente por el personal de la VUPE

- Dificultades con los sistemas informáticos – que a veces se "cuelgan", no funcionan correctamente, o no se cuenta con las condiciones para garantizar un funcionamiento óptimo del mismo.
- Las limitaciones presupuestales para operar – que llevan a restricciones en la atención de algunos servicios (capacitación, otros), la cobertura que se brinda o el cambio de personal.
- Limitaciones para hacer seguimiento a las condiciones de la inserción laboral, de modo de garantizar a los usuarios el acceso a un empleo digno, con respeto a sus derechos laborales.

Se recomienda establecer mecanismos de recojo de satisfacción del usuario, así como estudios específicos en relación con la calidad del servicio prestado, tanto en el proceso, como en los resultados finales a los que aporta.

10.3 En términos de tiempo

Se identifica una mayor eficiencia en términos de tiempo que es asignada a la estrategia VUPE. Esto es compartido por los niveles regionales y los funcionarios de nivel central.

Los elementos clave en este sentido son:

a. **Ubicación estratégica y punto único de atención**. Se identifica que el contar con los programas y servicios en un solo lugar optimiza el tiempo de atención a los usuarios, a pesar de la descoordinación entre los servicios y programas, y de las debilidades que aún presenta el sistema informático. En este sentido,

se recalcó que las oficinas VUPE están ubicadas en lugares de fácil acceso (avenidas principales), con alta frecuencia de trasporte público[7].

La estrategia de organización y participación en Ferias Laborales, y otros espacios de encuentro con los usuarios, reduce el tiempo de desplazamiento de los mismos para recibir los servicios.

b. **Reducción de tiempo de atención a los usuarios.** Acá se identifican dos factores. La oficina de Triaje reduce el uso de tiempo de los usuarios para recibir los servicios requeridos, al identificar sus condiciones, necesidades y posibilidades particulares. La derivación al servicio respectivo se ajusta mejor a sus expectativas y requerimientos.

   Complementariamente a lo anterior, se menciona que en casi todas las regiones cada persona se dedica a un sólo servicio. Esto reduce el tiempo de atención al usuario en cada servicio e impacta en que se logren o superen las metas de cada servicio. Es importante mencionar que este último elemento no se puede aplicar a las Regiones que recortaron su personal por el ajuste presupuestal.

c. **Interconexión informática.** La implementación de la plataforma web que interconecta con RENIEC y SUNAT permite el ahorro de tiempo para el beneficiario y permite el intercambio de información entre otros servicios y programas públicos.

   Es importante precisar que este factor ha sido recogido en las entrevistas, a pesar de las limitaciones expresadas sobre los programas informáticos y las dificultades para usar el internet. Tal es el caso en Loreto que no cuenta con banda ancha, lo que limita las posibilidades de lograr mayor eficiencia en términos de tiempos de atención.

d. **Integración del factor tiempo a la lógica del servicio**. Este elemento se encontró específicamente en el caso del OSEL. Se reporta que la información solicitada por entidades y personas naturales al OSEL, se entregan en el tiempo justo. Y se hace un esfuerzo específico por reducir los tiempos de espera de los usuarios.

[7] Salvo el caso ya señalado de La Libertad.

Se recomienda hacer estudios en profundidad que aporten en el establecimiento de tiempos estándares de atención esperados.

10.4 En términos de costos

En términos de costos, se identifican los siguientes beneficios generados por la VUPE en las entrevistas a funcionarios regionales y del nivel central.

En el caso de los usuarios de los servicios, no se identifican mayores elementos de juicio en este tema, al ser por definición servicios "gratuitos" para los usuarios.

a. **Menores costos de traslado y de transacción.** Ahorro de costos para el usuario, quien no tiene que trasladarse de un lugar a otro en busca de oficinas de programas, ya que en la VUPE se encuentran todos los programas implementados por el MTPE. Además, interactúa con una sola persona que le orienta en todos los servicios.

   La inversión en las ferias laborales, permite acercar los servicios a lugares más alejados, donde se encuentran la mayor cantidad de pobladores en situación de pobreza y extrema pobreza, y donde, por lo general, se asientan los inmigrantes.

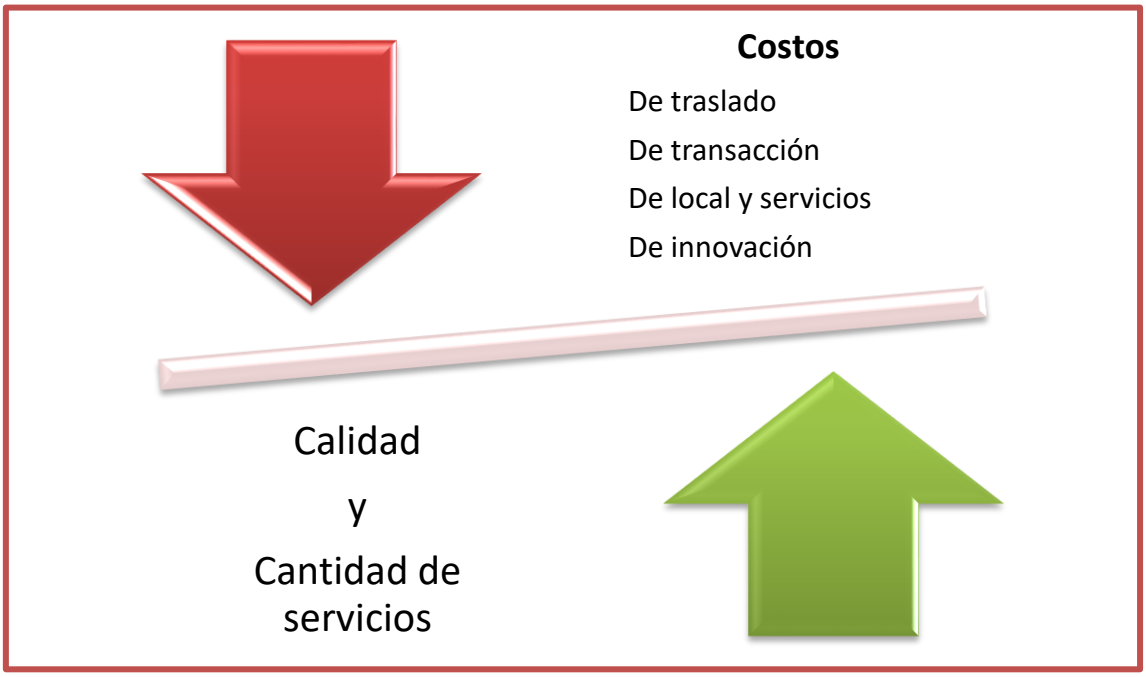
b. **Menores costos de local y equipamiento.** La estrategia de la VUPE permite un buen uso de los recursos destinados a los gastos operativos al compartirse los gastos de alquiler, seguridad, energía eléctrica, servicio de internet y telefonía.

Se ha identificado un elemento adicional, sobre la base del análisis general del estudio. No obstante, este no ha sido directamente identificado por los funcionarios ni usuarios.

c. **Menores costos para la innovación**. Al haberse establecido un marco de acción general para los distintos servicios de promoción del empleo (VUPE), se cuenta con una plataforma de trabajo en funcionamiento, capaz de asimilar nuevos servicios en forma progresiva. Así, las distintas áreas del MTPE se enfocan en la propuesta técnica de nuevos servicios, los cuales coordinan a nivel descentralizado, sin tener que negociar o definir nuevas alternativas de gestión de estos servicios, pues se parte del supuesto claro que serán asumidos por la VUPE.

En general, la mejora en la atención optimiza el uso de los recursos, lo que se refleja en el número de atenciones registradas.

Figura 11. Relaciones de Eficiencia en la VUPE



A decir de los especialistas del REDPROEMPLEO, el costo de implementación de las VUPE ha sido distinto en cada Región, dependiendo de las condiciones previas. Por ejemplo, hubo locales a los que solo se les hizo una pequeña remodelación. En otros casos fue necesario un trabajo más intenso de remodelación, o inclusive de construcción.

Se incluye en los anexos el detalle de costos de funcionamiento de una VUPE, tomándose como ejemplo representativo la VUPE Tacna. En este caso el costo mensual de funcionamiento asciende a 40 mil nuevos soles, de los cuales un 45% corresponde a gastos de personal.

La implementación de la VUPE Tacna costó 110,328 Nuevos Soles y fue financiada en su totalidad por el Proyecto REDPROEMPLEO. Este monto comprendió tanto la remodelación del local para adecuarlo al diseño establecido para las oficinas VUPE, como los muebles y equipos informáticos. El local de la VUPE comprende los ambientes para la atención al público, los ambientes para albergar al personal de los Programas del MTPE (Jóvenes a la Obra, Vamos Perú y Trabaja Perú) y la sala para talleres ABE.

11. GESTIÓN DE LA VUPE

11.1 Gestión de las Direcciones Regionales de Trabajo

En las regiones se percibe una mejora en los aspectos de gestión de la VUPE, desde el inicio de la estrategia hasta la fecha.

Desde la sede central se ha hecho el esfuerzo importante para que los gobiernos regionales y las direcciones regionales de trabajo, conozcan y asuman el rol que les corresponde respecto a la VUPE. Estas acciones han recaído principalmente en el equipo del Proyecto REDPROEMPLEO, que ha visto estos esfuerzos respaldados por el personal de las Direcciones Generales, y el propio Viceministerio.

La mayoría del personal que labora en las VUPE ha sido capacitado en varias oportunidades. Reciben capacitación virtual y visitas de asesoría técnica de parte de los especialistas de la sede central.

En evaluación de los funcionarios y personal operativo, las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo actúan con criterio gerencial, especialmente en los siguientes casos:

- Al dirigir la provisión de los servicios descentralizados que se brindan.
- Al convocar a las reuniones periódicas de coordinación y de planificación de acciones conjuntas con los encargados de los programas.
- Al proponer mejoras en los servicios que se brindan.
- Al promover alianzas con instituciones públicas y privadas
- Al promover el desarrollo de las capacidades y competencias necesarias en el personal que trabajan en las VUPE.

Se identifica también la necesidad de reforzar las acciones de gestión y coordinación entre los servicios y los programas, a nivel de toma de decisiones y definición de metas.

11.2 Servicios de apoyo a la gestión por parte de las Direcciones Generales

Las Direcciones Regionales de Promoción del Empleo consideran que el apoyo de las Direcciones Generales (sede central) para la gestión de la VUPE es bueno porque participan desde la implementación hasta el cumplimiento de las metas.

Se menciona recurrentemente que los requerimientos de capacitaciones para el personal solicitados al MTPE son atendidos y que, en general, existe apoyo, sobre todo a los jefes de programas.

Sin embargo, en la mayoría de los representantes de los gobiernos regionales no se ha encontrado una opinión clara al respecto. Esto se debe a que el vínculo en términos de gestión se da a nivel de funcionarios del Ministerio, mas no involucra a los representantes de los gobiernos regionales.

El apoyo en la gestión que brindan las Direcciones Generales incluye:

- Definición de nuevos servicios: procesos, protocolos de trabajo, herramientas
- Atención de necesidades de capacitación del personal de las regiones.
- Orientación y asistencia especializada, de acuerdo a necesidades o casos identificados.
- Material de trabajo (en algunos casos).
- Sistemas de reporte de avance de metas.

Cabe resaltar que cada Dirección General establece sus formas de coordinación y la periodicidad de la misma. Además, define hacia qué zonas o territorios orientará sus esfuerzos.

11.3 Monitoreo de la gestión

Es recurrente la apreciación de que la actual modalidad de seguimiento y monitoreo a la VUPE se entiende “suficiente” para lograr una gestión eficiente, porque se llevan a cabo reuniones periódicas de evaluación de resultados.

Sin embargo, en la sede central refieren que se está en proceso de mejoras, que se están adecuando a la responsabilidad que han asumido, pero cuentan con pocos recursos humanos para hacerlo. Esta situación corresponde a la propia presencia del Proyecto REDPROEMPLEO, que ha asumido gran parte del monitoreo de los avances de las Regiones en la implementación de la VUPE y la prestación de los servicios.

Este monitoreo se complementa con el que brindan las Direcciones Generales. En las visitas de monitoreo y evaluación, las coordinaciones son efectivas. Por lo general se aprovechan para dar capacitaciones al personal. En las entrevistas se encuentra mayor recurrencia en que los cursos son completos (teoría y práctica dirigida) y que la asistencia técnica es recibida por videoconferencia optimizando recursos.

Algunos elementos que se ha resaltado pueden contribuir a un mejor manejo del monitoreo son los siguientes:

a. **Frecuencia**. En las regiones se recogió que, si bien se considera que las acciones de monitoreo son pertinentes y contribuyen a mejorar los servicios, en algunos casos no se desarrollan con la frecuencia esperada.

b. **Pertinencia.** El personal de las VUPE informa que se envían los reportes en tiempos programados, mas no siempre se recibe respuesta a las dificultades planteadas en los mismos.

c. **Difusión.** La retroalimentación se da entre las oficinas regionales y la sede central del MTPE. Actualmente esta información no se difunde o comparte con los gobiernos regionales; el entrevistado de Moquegua puso énfasis en este vacío. Esta difusión podría aportar a un mayor empoderamiento por los Gobiernos Regionales.

d. **Integralidad.** Actualmente, se reporta a distintas instancias del nivel central, lo cual incrementa las necesidades de reporte. Se sugiere tener un mecanismo de monitoreo integrado que sea encargado en forma unificada a alguna unidad interna del propio MTPE.

Figura 12. Instancias a cargo del Monitoreo de la VUPE y sus servicios

Finalmente cabe resaltar que el Monitoreo obedece a una previa planificación. En este sentido, en las regiones se percibe aún distancia de la fase de planificación. Refieren que reciben las indicaciones de la sede central, acerca de las actividades así como de las metas a lograrse. No obstante, también se percibe apertura a sus posibles sugerencias o solicitudes.

12. COORDINACIÓN SECTORIAL

12.1 Mecanismos de coordinación macro-meso

Los funcionarios entrevistados indican que los mecanismos de coordinación entre la VUPE, Dirección Regional y Dirección Nacional son buenas. Los niveles de comunicación son imprescindibles, importantes y son facilitados con el uso de correos electrónicos para resolver los problemas en corto tiempo.

Se considera que hay lazos estrechos en las acciones de coordinación, análisis de resultados, evaluación de actividades y análisis de la problemática de empleo de las regiones.

Cada servicio y programa mantiene coordinación directa con la sede central del MTPE y las metas y objetivos son enviados desde la central. En algunas regiones (La Libertad, por ejemplo) se recogió el pedido de que el MTPE envíe personal

capacitado de la sede central para estudiar la realidad de cada región y adecuar las metas.

Así, se evidencia que actualmente la coordinación sectorial macro – meso se produce al nivel de una coordinación operativa. No se produce una coordinación estratégica.

Se recomienda avanzar a una coordinación estratégica, que permita mayor empoderamiento de las regiones, y adecuación a su realidad específica.

Al mismo tiempo, se recomienda que se definan acciones más permanentes de coordinación con los Gobiernos Regionales. Esto a dos niveles: entre las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo con las autoridades regionales; y entre la sede central del MTPE que acompañe a las DRTPE en esta coordinación.

La relación de coordinación entre Direcciones Regionales no se produce actualmente.
Se recomienda establecer mecanismos que propicien el intercambio de información, experiencias y lecciones aprendidas entre las DRTPE en relación a la VUPE.

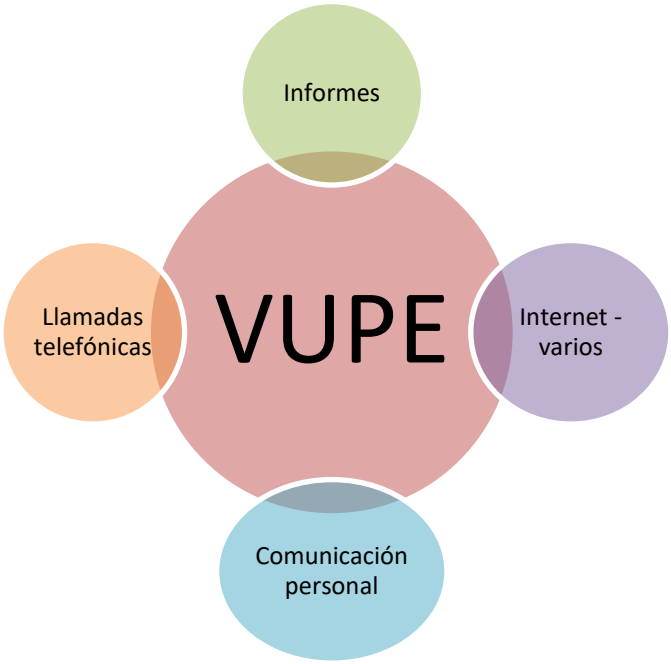
12.2 Mecanismos de comunicación

Desde la percepción de los entrevistados, los mecanismos de comunicación entre el nivel central y las VUPE son buenos. Se evidencia una relación adecuada y cordial que es valorada por el personal. Se recoge además que los protocolos para la comunicación son eficientes.
No obstante, se recoge la necesidad especial de mejorar el sistema informático para mejorar la comunicación virtual. Esto debido a que en algunas regiones el acceso a Internet es limitado o no permite el envío de bases de datos u otros archivos “pesados”.

Se ha recogido también una apreciación positiva entre la coordinación de las Direcciones Regionales y los funcionarios de Gobiernos Regionales. Esto, señalan, contribuye a la consecución de los objetivos y facilita el acercamiento e intermediación con las empresas.

Se evidencia también que la frecuencia de comunicación entre los miembros de los equipos de las VUPE es alta, si bien no necesariamente lleva a la coordinación más estratégica de acciones o la generación de sinergias.

Figura 13. Mecanismos de comunicación de la VUPE – nivel sectorial



- Nivel interno (VUPE): comunicación personal, relaciones interpersonales
- Nivel sectorial (VUPE – nivel central) formal: informes.
- Nivel sectorial (VUPE – nivel central) informal: correos electrónicos, llamadas telefónicas

12.3 Mecanismos de retroalimentación

En este acápite, se evidencian diferencias de apreciación sobre la retroalimentación.

Entre el nivel central y las regiones.

Frecuencia. Desde las regiones se señala que los mecanismos de retroalimentación son constantes, obteniendo como resultado mejorar el servicio y el logro de objetivos.

Pertinencia. Se califican como adecuados, porque permiten generar sugerencias y aportes que mejoran los resultados logrados.

Transparencia. Los responsables de los servicios generan informes mensuales permitiendo a la sede central medir el rendimiento de las VUPE a través del Plan Operativo Institucional (POI) y los resultados son devueltos a las DRTPE. Cada región tiene una posición dentro de un ranking general entre las 25 regiones del Perú.

Multi-canal. Las vías que se usan para la retroalimentación son el teléfono, el correo electrónico y el chat a través de la plataforma googleapps. Este último es muy apreciado porque les permite tener, enviar y responder información, casi en tiempo real. Por lo general lo usan para plantear dudas frente a casos específicos. Las consultas que son enviadas a la sede central, son absueltas mediante el mismo medio.

Oportunidad. Como se ha mencionado, este es aún un elemento a mejorar; el tiempo en el que llegan las observaciones o retroalimentación. Esto a pesar de lo anteriormente señalado sobre los distintos canales de retroalimentación que se utiliza.

En las oficinas de la región La Libertad, por ejemplo, el personal manifestó que éstas a menudo no llegan oportunamente y que a veces son emitidas con meses de atraso.

Entre el usuario y el operador

Como se ha señalado antes en el documento, la retroalimentación entre el operador del servicio y el usuario es escasa o nula. Esto es más evidente en algunos servicios más que en otros.

En el caso de la intermediación laboral existe un seguimiento de los usuarios y se consulta telefónicamente a los empleadores.

No obstante, en otros servicios, como los de OSEL, es difícil saber si el usuario ha quedado satisfecho con la información solicitada y recibida; o con el servicio al que ha accedido.

Al respecto se sugiere que deberían existir mecanismos de retroalimentación con el usuario aplicados de manera uniforme a nivel de todos los OSEL.

Al Gobierno Regional.

No se evidencia que la retroalimentación a la VUPE alcance con mecanismos formalizados al Gobierno Regional.

A la fecha, las gerencias de los gobiernos regionales no reciben ninguna información de este tipo, por tanto no conocen el proceso ni las lecciones aprendidas.

En este período de transferencia del servicio VUPE a las regiones, es necesario prever de qué manera se retroalimentará a los gobiernos regionales durante el acompañamiento que requieran.

13. COORDINACIÓN INTERSECTORIAL

13.1 Coordinación con actores regionales

El actor principal identificado con el que se realizan coordinaciones es el propio gobierno regional.

Todas las DRTPE señalan coordinar y estar en permanente contacto con su gobierno regional respectivo. Esto en el marco de las relaciones funcionales

existentes, donde la DRTPE forma parte y rinde cuentas a las Gerencias de Desarrollo Social en las regiones.

Además, se mencionan las coordinaciones tenidas para promover formas de cofinanciamiento por parte de las regiones.

Las VUPE generan relaciones con otros actores regionales, en forma variada y dependiendo de su dinámica propia. Así, se mencionan entre otros: Cámara de Comercio, gremios empresariales, universidades públicas y privadas, Direcciones Regionales de otros sectores (Comercio, por ejemplo), SUNAT, RENIEC, Organizaciones de personas con discapacidad, entre otros.

13.2 Coordinación con actores locales

Las coordinaciones de las VUPE involucran cada vez con mayor frecuencia a los gobiernos locales, a quienes asesoran para la creación de pequeñas Bolsas de Trabajo.

En algunos casos estas alianzas redundan en convenios de cooperación interinstitucional. Tal es el caso de Tacna, donde mediante un convenio se ha establecido asignar un espacio físico en la capital y oficinas de enlace con personal capacitado, en los distritos Gregorio Albarracín, Ciudad Nueva, Pocollay. Estos convenios permiten llevar los servicios que brinda la VUPE a mayor cantidad de población de las zonas rurales.

Las DRTPE coordinan con otros actores locales a través de oficinas de enlace. En el tema de capacitación, en todas las regiones se encuentra coordinaciones y contactos con universidades, institutos tecnológicos, cámaras de comercio y con medios de comunicación;

En Arequipa, la región cuenta con espacio en programas radiales. Adicionalmente, hay interacción con los operadores y coordinadores de la VUPE, así como con los beneficiarios para evaluar cuáles son las necesidades y sus requerimientos.

14. INNOVACIÓN DEL MODELO VUPE

Las opiniones recogidas en las regiones señalan que el Modelo VUPE ha producido innovación. En la mayoría de los casos, la innovación se percibe desde la fuente del nivel central y que llega al nivel regional. Algunos ejemplos señalados para ello son:

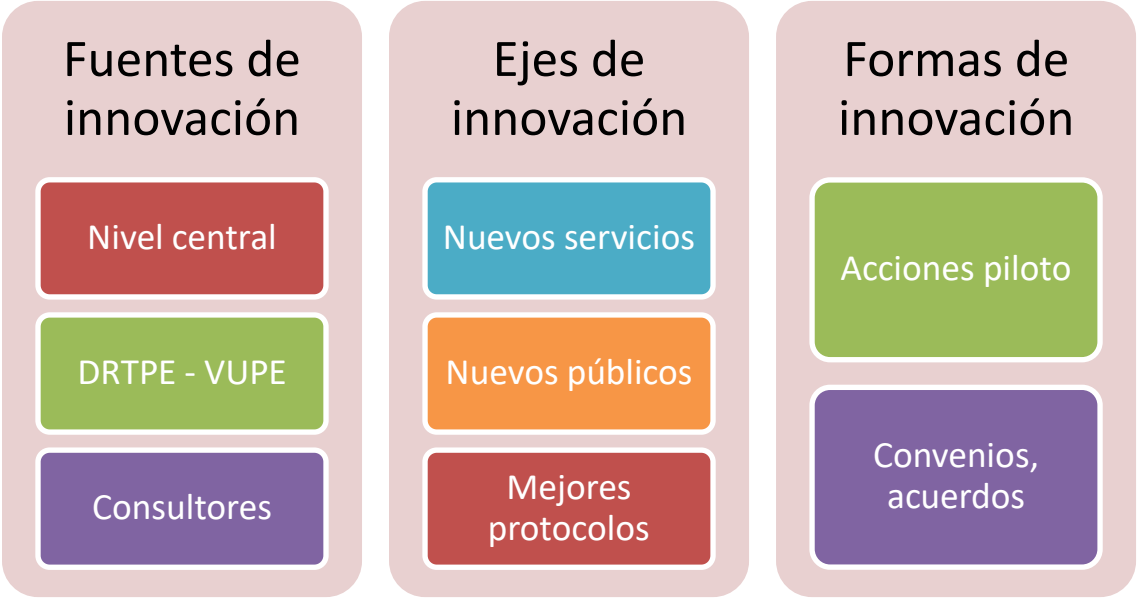
- Estandarización de los acercamientos al sector empresarial.
- Normativas estandarizadas, como SOVIO.
- Elaboración de manuales y protocolos de atención de los servicios.
- Triaje.

También se identifican innovaciones que han partido de las Regiones. Una de las mejores innovaciones introducidas en el modelo VUPE en el marco de descentralización, es la creación de las *"oficinas de enlace"* mencionadas en párrafos anteriores. Esto se ha dado, sobre todo, en regiones donde hay mayor migración y población con pocos recursos para desplazarse hasta el centro de la ciudad.

En las entrevistas a los funcionarios de la sede nacional, las Direcciones Generales indican promover incentivos para la innovación. Manifiestan que están recogiendo ideas de los consultores y, según los resultados que se obtengan, se va a ir implementando.

Un punto importante identificado como necesario de innovar es el sistema virtual de comunicación. En todas las regiones se ha registrado que tienen limitaciones y requieren de innovación a este respecto. Así, se buscaría lograr que el sistema de reporte pueda ser más amigable y fácil de usar. Además, que se adecue a las realidades de las regiones sobre el acceso al Internet. La región Loreto requiere de un apoyo mayor porque, como se comentó anteriormente, no tiene banda ancha. La innovación en este caso puede darse concertando con otros sectores.

Figura 14. Innovación en la VUPE



Fuente y elaboración propia.

15. EFECTIVIDAD DEL MODELO VUPE

El criterio de la efectividad, en relación al Marco Lógico (ML), es si se lograron los objetivos del Proyecto teniendo en cuenta la línea base del mismo. Esta premisa se centra en la relación causal establecida en el ML entre componentes, propósito y fin del Proyecto.

Como se verá a nivel del acápite 19, sobre los Resultados Cuantitativos, se encuentra que se han logrado los objetivos del proyecto en gran medida. Esto ya era evidente en el Informe de Línea de Base en que se indicaba que las metas establecidas por el Proyecto REDPROEMPLEO se analizaban prontas a ser alcanzadas y superadas por las Regiones.

Se presenta a continuación los resultados del recojo de información, que dan cuenta de la percepción de efectividad del Modelo VUPE.

15.1 Factores coadyuvantes

Los factores que coadyuvan a una mayor efectividad del Modelo VUPE, según la información recogida son:

- **Facilitar acceso a usuarios.**
  - Ubicación de la VUPE en zona céntricas y de fácil acceso.
  - Las ferias laborales y carpas móviles
  - Oficinas abiertas al público ("antes se trabajaba a puertas cerradas").
  - Oficinas de enlace
  - En el caso del OSEL, especial interés por difundir el servicio en medios masivos de comunicación.

- **Mejores condiciones físicas de prestación del servicio**
  - Infraestructura y equipos adecuados
  - Espacios equipados para dictado de talleres.
  - Recursos materiales para prestación de los servicios

- **Recursos humanos capacitados para la prestación de los servicios.**
  - Personal calificado (aun cuando ha habido recorte de personal, se mantienen los mismos servicios)
  - Buenas relaciones interpersonales entre los miembros de los equipo de trabajo.
  - Capacidad de trabajo en equipo (en algunas regiones esto se resalta).

- **Procesos de prestación de los servicios**
  - Los procedimientos se han estandarizado.
  - Uso de tecnologías. El sistema SILNET ha optimizado el registro y clasificación de información
  - Trabajo con entidades especializadas para algunos servicios

- **Enfoque de atención al "cliente" (usuario)**
  - El trato que reciben los beneficiarios se considera humano y positivo.
  - Acercamiento asertivo con el sector empresarial.

- **Compromiso institucional**
  - Buena gestión de los servicios
  - DRTPE comprometidas con el logro de objetivos de la VUPE.
  - Apoyo logístico de la DRTPE que optimiza actividades y/o eventos de la VUPE.

15.2 Factores limitantes

Los factores que limitan una mayor efectividad del Modelo VUPE, según la información recogida son:

- **Rotación del personal**

  - *El nivel de rotación del personal es relativamente alto. Cuando se contrata personal se les capacita, pero esta inversión se pierde con las renuncias.*

  - Recorte de personal de atención de servicios debido al recorte de presupuesto.

- **Recortes de presupuesto sin garantizar nuevas fuentes**
  - Se requiere consenso entre el nivel regional y central.
  - Puede afectar calidad de los servicios.
  - Incertidumbre acerca de la permanencia de programas.
  - Limitados recursos para publicaciones OSEL (la información se transmite vía correo electrónico), que restringe acceso a más usuarios.

- **Limitaciones en algunos recursos**
  - La plataforma virtual presenta deficiencias.
  - Es necesario contar con más vehículos para llegar a las zonas más alejadas.

- **Relaciones de contexto**
  - Desconfianza del sector empresarial por temor a la inspección de la DRTPE.
  - Poca cultura de información que limita entendimiento y apreciación de servicios OSEL.
  - Para SOVIO, se depende de tiempos que brinden los colegios.
  - Alta tasa de informalidad y bajas remuneraciones de las empresas, limita servicios de acercamiento empresarial y colocación.
  - Usuarios que reciben capacitación, son seleccionados y enviados a las empresas con carta de presentación, muchas veces no se presentan a la entrevista de trabajo.

- **Falta de atención al contexto regional**

- En algunas regiones, como en La Libertad, se menciona la falta de realismo en el establecimiento de metas ya que son muy altas.

16. REPLICABILIDAD

16.1 Propuestas de replicabilidad

Desde la sede central, los funcionarios manifiestan que sí se tiene la decisión de llegar a otras zonas de trabajo, pero aún no se ha determinado en qué regiones. Cabe señalar que cada Dirección General o Programa puede tener distintos intereses geográficos para la ampliación o replicabilidad de sus servicios.

La réplica se entiende focalizada principalmente en zonas urbanas, pero no se descartan las zonas rurales por los servicios que se brindan.

Desde la percepción valorativa de los directores y operadores regionales entrevistados, se considera que existen condiciones para replicar la estrategia VUPE, tanto en zonas urbanas como rurales.

> En Moquegua, por ejemplo, la zona urbana de Ilo presenta oportunidades para un mejor desempeño de la VUPE debido a la cantidad de empresas medianas y pequeñas, cantidad de población y la existencia de instituciones para establecer alianzas estratégicas.

El mayor reto a enfrentar para la replicabilidad del modelo es el tema de acercamiento empresarial, debido a que no hay muchas empresas al interior de las regiones (salvo casos como Ilo y Pisco).

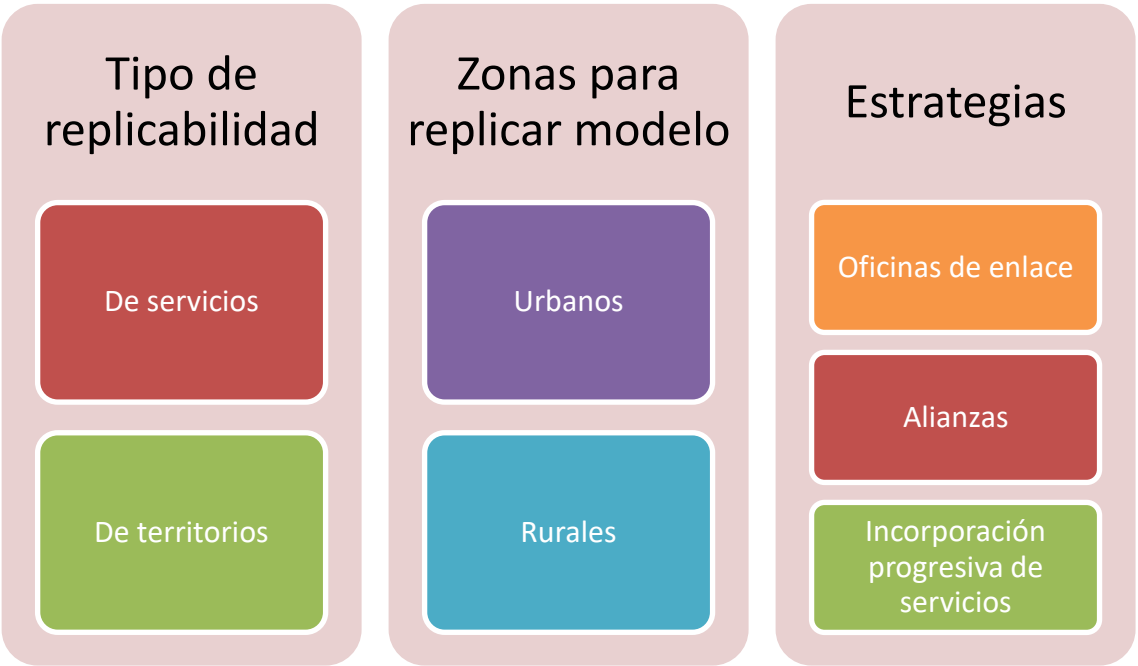
En el diseño para la réplica en las zonas rurales, se debe tomar en cuenta que en las localidades pequeñas de baja población, no existen suficientes empresas instaladas, por tanto las metas a lograr deben responder a esta realidad. Por tanto, se requiere avanzar en términos de promover el autoempleo pues es menos posible la inserción laboral dependiente.

Según los entrevistados, el programa de empleo temporal Trabaja Perú tendría bastante que hacer capacitando a personas adultas, pues en su mayoría se encuentra población que realiza los oficios con conocimientos empíricos.

En general se reconoce que las propuestas de replicabilidad están limitadas por las restricciones presupuestales, más que por las oportunidades y condiciones que ofrecen los diferentes contextos.

La creación de oficinas de enlace se aprecia como una estrategia de replicabilidad a bajo costo, que conjuga el esfuerzo del sector con el del gobierno local. Como se explicó más adelante, tanto Tacna, como Moquegua cuentan con oficinas de este tipo, la primera en zona rural (Tarata) y la segunda en zona urbana (Ilo). Las oficinas de enlace funcionarían como sucursales monitoreadas desde la Región para prestar los servicios.

Figura 15. Replicabilidad de la VUPE



Elaboración propia.

16.2 Condiciones para la replicabilidad

Una condición para la replicabilidad del Modelo VUPE es el dinamismo económico del lugar. Los lugares que ofrecen mejores condiciones de replicabilidad son aquellos donde hay mayor dinamismo económico. El boom minero y el crecimiento de la agricultura de exportación en la costa ofrecen posibilidades, al igual que la industria lechera.

Las indispensables son el espacio físico, tecnología adecuada y recursos humanos mínimos.

Otra condición muy importante es la disponibilidad de presupuesto.

Se mencionó la posibilidad de establecer convenios con gobiernos locales para el funcionamiento de los servicios, en especial para financiar la infraestructura, vehículos, personal, capacitación, mobiliario y otras necesidades básicas e importantes para la instalación de la ventanilla. Los servicios que se podrían replicar con mayor facilidad son: Bolsa de Trabajo, Asesoría en Búsqueda de Empleo (ABE), SOVIO, Acercamiento Empresarial.

Las iniciativas de réplica deberían adaptarse a la dinámica socioeconómica de la zona generando sinergias entre los gobiernos locales, el sector empresarial y otros entes para que contribuyan a este esfuerzo y participen de la iniciativa. Se ha recogido la información de que en todas las regiones existen condiciones para este paso.

Figura 16. Condiciones de replicabilidad de la VUPE

Elaboración propia.

17. SOSTENIBILIDAD

El criterio analiza la probabilidad de que los resultados positivos del Proyecto, a nivel de propósito, continúen después que el financiamiento del Proyecto termine.

El propósito del Proyecto se establece como:

"Facilitar el acceso al mercado laboral formal y con empleo digno a las personas con dificultades de inserción laboral en un marco de inclusión social, competitividad e igualdad de oportunidades".

17.1 General

La sostenibilidad en este caso está asociada con la institucionalización. A nivel conceptual se identifican cuatro aspectos de análisis: institucional, programática, normativa y financiera.

A nivel institucional, es claro que la VUPE sí tiene sostenibilidad en el nivel regional. Esta claramente identificada en el marco institucional del Sector Trabajo, a nivel de las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo.

A nivel programático, todas las DRTPE tienen integrados en sus Planes de Trabajo las acciones correspondientes a la VUPE. No obstante, aún no han participado plenamente de los ejercicios de planificación programática de las VUPE de sus regiones. En varios casos, identifican que dicha programación viene dada desde el nivel central y desde múltiples oficinas del nivel central (ver gráfico respectivo). Se considera que las regiones aún no se encuentran en condiciones de asumir el modelo con autonomía total. La sostenibilidad del modelo depende aún de la sede central del MTPE.

A nivel normativo se han logrado las mayores condiciones de sostenibilidad. La creación y operación de las VUPE cuenta con un marco normativo claro e integral. Además, se complementa con protocolos de atención, manuales, orientaciones, que han permitido la estandarización de los servicios.

La sostenibilidad económica es percibida como el mayor desafío que se enfrenta actualmente para dar continuidad a los resultados exitosos que se han logrado a nivel del propósito del Programa. Esto por la dependencia en el logro de los acuerdos respectivos con los Gobiernos Regionales, que enfrentan actualmente una coyuntura de disminución de recursos presupuestales en general. En este sentido, se identifica aun una clara dependencia del financiamiento que aporta FONDOEMPLEO.

17.2 Normativa

Se identifica la actual normatividad para la implementación de las VUPE muy completa. Las VUPE tienen un marco normativo consistente en un Decreto Supremo D.S. Nro. 001-2012-TR que las crea. Este se complementa con la Resolución Ministerial R.M Nro. 109-2012-TR que brinda los lineamientos generales y lineamientos de atención a los usuarios de la VUPE.

Además, se han dado directivas complementarias para los servicios.

Lo que sí ha quedado en evidencia es la necesidad planteada por funcionarios y operadores de mejorar la normativa para fomentar una mayor coordinación entre los programas desconcentrados y los servicios descentralizados.

Además se considera que el marco normativo debiera autorizando a las regiones a enfrentar y solucionar la problemática de empleo creando sus propios programas para atender las necesidades y aprovechar las oportunidades de cada problemática regional.

Como servicio público, el diseño de la VUPE abarca todos los niveles de la población. Sin embargo a este respecto se sugiere incluir el principio de subsidiariedad, asumido por los gobiernos locales y regionales.

Finalmente, se señala la necesidad de establecer relación con las normativas regionales. Los gobiernos regionales buscan la sostenibilidad en el trabajo, por ello sería necesaria la transferencia de funciones, transferencia de partidas presupuestales y una Ordenanza Nacional.

Figura 17. Recomendaciones sostenibilidad normativa VUPE

Elaboración propia.

17.3 Financiera

Actualmente es el Proyecto REDPROEMPLEO (convenio del MTPE con FONDOEMPLEO) la fuente de financiamiento que asume gastos de personal, materiales, insumos, instalaciones de las ferias, carpas móviles, entre otros. Como el aporte ha sido decreciente en el tiempo, algunos gastos se financian ahora con los recursos directamente recaudados de las DRTPE.

Con el mismo fondo se está financiando el pago de otros servicios como teléfono, internet y otros en los que aún se sigue asistiendo a la VUPE. Los gastos de seguridad y limpieza los financia el Programa Trabaja Perú con recurso del MTPE. En algunas regiones se generan contrapartidas por el uso de locales en Ministerio de Trabajo.

En términos generales, se considera que es viable que un gobierno regional pueda asumir el financiamiento de la VUPE. Esta apreciación es más generalizada en el nivel central que en las sedes regionales.

Se señala que todas las regiones, algunas más y otras menos, están en el proceso de asignar partidas de su presupuesto para que la VUPE sea sostenible en el tiempo. Esta situación de haber logrado una disposición positiva, se señala que es posible que sea en respuesta al esfuerzo de la sede central en la coordinación y convencimiento a las autoridades regionales. Se manifiesta que esta función ha sido impulsada y promovida por el equipo del Proyecto REDPROEMPLEO, personal de las Direcciones Generales, y las propias autoridades de las DRTPE, entre otros.

En las regiones hay consenso frente a la necesidad de que los presupuestos sean transferidos a las regiones para la implementación y operación de las VUPE. Sin embargo, se señalan limitaciones para que esto ocurra, por lo menos en el corto plazo. Entre estas limitaciones se señala:

- Si bien los recursos con que cuenta el Gobierno Regional son suficientes, el recorte general de presupuestos previsto para los próximos años generaría dificultades para que se asuma el costo del servicio.
- Al no estar contemplada la VUPE en el presupuesto anual operativo (POA) de los Gobiernos Regionales, no todos cuentan con una partida para ello.
- Inclusive en el caso en que cuentan con presupuesto, tienen limitaciones en su asignación, por ejemplo para el pago de personal. Esta situación está ocasionando dificultades para la atención de los servicios; hay personal con sobrecarga de trabajo porque tiene que atender más de un servicio y no se abastece.

Los entrevistados del nivel regional brindan algunas sugerencias para atender la necesidad de sostenibilidad financiera:

- Una posibilidad que ha sido mencionada es la de poder utilizar recursos del canon que reciben algunas Regiones para el financiamiento de los programas de promoción del empleo que integran la VUPE.

Esta primera alternativa sería válida en el caso de aquellas Regiones que reciben Canon. Se debe tener en cuenta además la previsión a la baja de estos recursos, la necesidad de cambios normativos para reasignar su uso y aplicación.

- Otra alternativa señalada es que podría haber transferencia de funciones a los Gobiernos Regionales, la cual se podría acompañar con una transferencia de partidas presupuestales.

  Esta propuesta asume que a nivel central se manejan presupuestos para el funcionamiento de la VUPE y sus servicios. Si bien esto es cierto para los programas desconcentrados, una parte importante de los recursos actuales ha sido dado por Fondoempleo, como se explicó en el inicio de este acápite.

- Finalmente, los entrevistados en Moquegua sugieren que, a través de una solicitud se gestione un crédito presupuestario ante el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para atender los primeros años de funcionamiento, para luego darle sostenibilidad a las VUPE desde los recursos del Gobierno Regional.

  Así, se considera que debiera hacerse mediante un Decreto de Urgencia de parte del MEF, que apruebe a los gobiernos regionales una demanda adicional de presupuesto a través de recursos ordinarios para garantizar la sostenibilidad de las VUPE. Así mismo se considera que el MEF, debiera dar una partida para este tipo de programas.

Financiamiento Fondoempleo. *Una alternativa adicional, señalada por el equipo del Proyecto REDPROEMPLEO es continuar con el apoyo financiero de Fondoempleo, especialmente para la implementación de innovaciones y mejoras en los servicios del MTPE.*

Figura 18. Recomendaciones sostenibilidad financiera VUPE

Elaboración propia.

17.4 De recursos humanos

En las entrevistas realizadas el factor de los recursos humanos resalta como un tema altamente sensible y que es especial motivo de preocupación por parte de los funcionarios de las Direcciones Regionales de Empleo.

Se resalta el alto nivel de rotación de personal y el recorte presupuestal, como factores decisorios que atentan contra la calidad y eficiencia de los servicios de la VUPE.

Es un consenso que se requiere estabilizar a los trabajadores de las VUPE con sus contratos, a fin de regularizar su situación laboral y explicarles a qué se deben los cambios que se están dando; el desconocimiento actual crea zozobra y afecta su calidad de vida.

Esto significa que deben estar dadas las condiciones humanas para la atención de la VUPE con calidad y eficiencia, con compromiso y entrega para aprovechar esta oportunidad de desarrollo.

Con relación al aporte de los gobiernos regionales, en todas las regiones se recogió que tienen disposición para asumir el pago del personal una vez colocado y aprobado en el POA.

Algunos argumentos que deben ser resaltados son:

- los logros y resultados de las VUPE,
- la integración de todos los programas de empleo en un solo lugar,
- la atención de diversas necesidades
- la replicabilidad hacia otras zonas urbanas y rurales
- la sostenibilidad del Modelo que está enmarcado en la Ley Orgánica del MTPE y las políticas nacionales de empleo que dan continuidad jurídica e institucional a la estrategia VUPE.

Las DRTE manifestaron que, en tanto los GR aprueben el presupuesto, ellos están aportando con recursos recaudados directamente por ellos. En las entrevistas, Ica[8] y Tacna reportaron que asumen todo el pago del personal.

El siguiente cuadro grafica los aportes del FONDOEMPLEO y las DRTE en relación al personal que atiende las VUPE.

En el cuadro no se consigna Ica, por no tener VUPE en funcionamiento al momento de la Evaluación.

Cuadro 4. Número de personas contratadas por la Dirección Regional y por FONDOEMPLEO

REGION		COORD	TRIAJE	BOLSA TRABAJO	A EMP	OR MIG	ABE	CUL	SOVIO	OSEL	
										CR	AR
AREQUIPA	DRTE	1				N/S			1		N/P
	FOND		1	3	1*		1*	3*		1	
LA LIBERTAD	DRTE	1	2			N/S	1	N/S	1	N/S	N/S
	FOND			1	1						
LORETO	DRTE	1				N/S	N/P	N/S	N/P	N/P	
	FOND		1	1	1						1
MOQUEGUA	DRTE	2	1			N/S	N/P	N/S			1
	FOND			1	1				1	1	
TACNA	DRTE	2	1	1	1	1	1	1*	1	1	1
	FOND										

N/S=No se brinda el servicio, N/P=No personal designado, CR = Coordinador Regional, AR=Analista Regional
Fuente: Datos proporcionados por el Proyecto REDPROEMPLEO.
*Atienden este servicio y otro.

[8] En la información recibida de REDPROEMPLEO no consta la Región Ica

- Se contabiliza un total de 37 profesionales que brindan servicios de la VUPE en las cinco regiones.
- 22 funcionarios son financiados con recursos de recaudación directa de las DRTPE.
- 15 personas son financiadas con recursos del Proyecto REDPROEMPLEO, de Fondoempleo.

18. CAMBIOS Y EFECTOS CUALITATIVOS

18.1 En las Direcciones Generales del MTPE

En la sede central manifestaron que uno de los principales efectos del Proyecto REDPROEMPLEO y la VUPE es la estandarización de la estrategia de acercamiento al sector empresarial; antes había necesidad de ir a ellos para ofrecer o vender los servicios, ahora hay un programa que coordina las visitas.

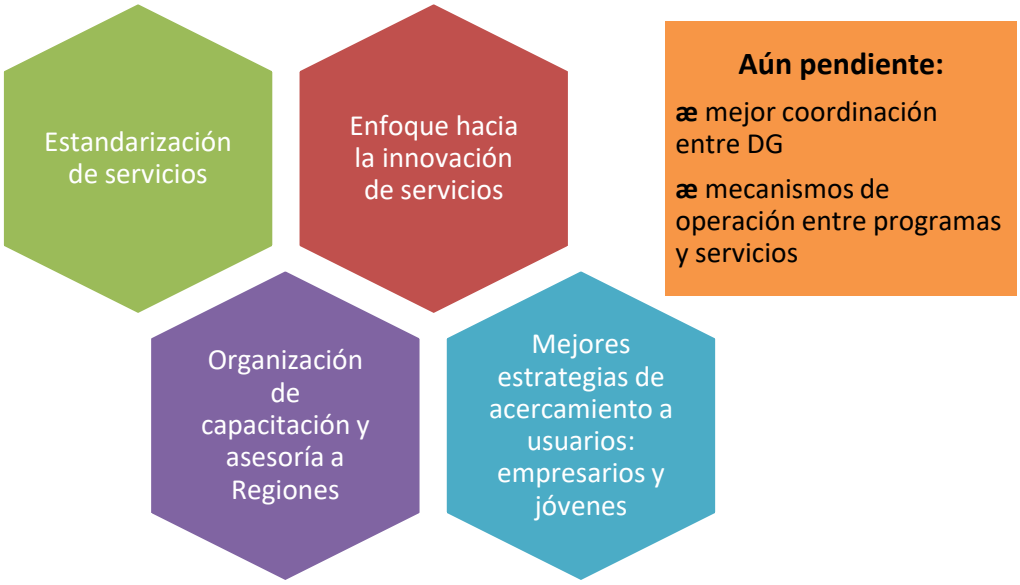
Para llegar a los jóvenes y usuarios en general, igualmente se hacen estrategias de difusión de la VUPE. Los representantes regionales de los programas coordinan con el coordinador de la VUPE para hacer este tipo de actividades.

Otra innovación a considerar es que se han programado las capacitaciones de un servicio tras otro y en una misma semana. En las entrevistas también se ha reconocido un avance a nivel interno de cada Dirección General.

Desde el Proyecto REDPROEMPLEO se considera un cambio en la percepción de las Direcciones Generales frente al financiamiento; antes requerían financiamiento para incremento de metas, ahora se tiene claro que éste es para innovaciones.

Este Proyecto también reclama una coordinación más estrecha y definición clara de los mecanismos de operación entre programas y servicios.

Figura 19. Efectos en las Direcciones Generales del MTPE



Elaboración propia.

18.2 En las Direcciones Regionales del MTPE

Los elementos resaltados en las DRTPE en relación a la VUPE y sus servicios son:

Mejora de la gestión de los servicios de promoción del empleo. Las gestiones de las DRTPE han ido en evolución con relación a la coordinación con la VUPE. En gestiones anteriores no se consideraba los avances y logros de las VUPE, pues cada oficina trabajaba de forma independiente, con escaso monitoreo de parte de las gerencias.

Cambios sustanciales en la comunicación, interna y hacia fuera. En todas las regiones se recogió que existe un trato más cordial entre la gerencia y la VUPE, que es evidente el apoyo y compromiso para coordinar acciones, evaluar logros y dificultades.

Articulación de los servicios. Hay consenso para considerar que el mayor cambio se dio con la articulación de varios servicios en un solo espacio físico, complementándose con los programas del MTPE.

Incremento de la eficiencia. Antes, además de desarticulados, cada servicio marchaba con sus propias metas y actividades, el personal era escaso y cumplían otras labores de la DRTE. La cobertura era muy limitada, la atención era desorganizada y lenta, por lo tanto no había eficiencia.

Información de oferta y de demanda. Con la instalación de los OSEL se cuenta con información sobre la oferta y demanda laboral, facilitando a las empresas e instituciones tomar decisiones. Si bien antes existían los programas, no estaban articulados a las VUPE y la población no lo tomaba como un servicio completo, sino solo de oferta laboral.

Innovación tecnológica. Una de las mayores innovaciones tecnológicas son las videoconferencias, con las que se logra llegar a mayor número de participantes. Sin embargo, no en todas las regiones se pueden poner en práctica: en la selva por ejemplo, debido a que no hay banda ancha, no reciben la señal.

Sobre este punto, también es necesario hacer hincapié en que, si bien cada región tiene facultad para proponer adecuaciones de la estrategia a su realidad, la normativa aún tiene que venir de la sede central. En algunos casos, esto limita la capacidad de innovación.

Figura 20. Efectos en las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo

Elaboración propia.

18.3 Cantidad de servicios de promoción del empleo

Tal como se aprecia en detalle en el acápite 19, la cantidad de servicios ha ido aumentando paulatinamente. El ritmo ha sido marcado por las condiciones que tenía cada Región para asumirlos.

A la fecha se han logrado (y sobrepasado en algunos casos) las metas en cobertura y número de atenciones, en general. Esto incluye los servicios descentralizados y los servicios desconcentrados, a cargo de algunos Programas del MTPE.

También se ha logrado llegar a más jóvenes con el SOVIO y el Certificado Único Laboral (CUL). Este sector de la población es el prioritario para la estrategia.

Si bien la cantidad de servicios se ha incrementado, es importante resaltar algunos puntos de análisis que se enfatizó en el Informe de Línea de Base:

a. Al inicio del Proyecto, las metas establecidas no parecían ser especialmente retadoras para las Regiones, salvo excepciones.
b. Cuando la Región no puede llevar los servicios a nuevas zonas de cobertura, se produce un efecto de saturación en el territorio que se interviene.
c. Se evidenció en algunos casos un enfoque hacia el logro de metas, que no tomaba en consideración el perfil del usuario al que se debía enfocar la prestación de los servicios. Por ejemplo, las metas de SOVIO se han logrado atendiendo a colegios privados en las zonas de atención más cercanas a las oficinas VUPE, antes que con colegios públicos en nuevas zonas de atención.
d. Se encontró un cierto sesgo a integrar en la Bolsa de Empleo a egresados universitarios. Esto garantizaría una mejor formación educativa y por tanto, mejores probabilidades de empleo en condiciones dignas. Pero por el otro lado, se deja de enfocar en las necesidades de jóvenes con nivel de instrucción medio o básico, que requerirían más apoyo, así como un conjunto de servicios de la VUPE.

Se encuentra que se ha propiciado una estrategia de generación de alianzas con actores locales, lo cual permite y facilita el logro de metas.

18.4 Calidad de servicios de promoción del empleo

Antes de implementarse la VUPE, en casi todas las regiones se prestaban los servicios en un ambiente reducido de uso múltiple y tenían limitaciones de espacio para el desarrollo de talleres. Ahora esto ha mejorado: todos pasan primero por el Triaje (primer contacto entre el beneficiario y la VUPE), cada servicio opera con una plataforma de atención personalizada y los ambientes cumplen con las exigencias para el desarrollo de talleres de capacitación.

Todas las oficinas califican la calidad de la atención como muy buena porque el personal está permanentemente capacitado y existen buenos canales de comunicación, coordinación y retroalimentación entre las direcciones regionales y la sede central.

Para los empresarios entrevistados no existen dificultes en acceder al servicio. Es más, refieren que es sumamente sencillo y fácil de contactar, y que el envío de postulantes es rápido. Para hacerlo por lo general se valen de una llamada o un correo electrónico precisando el perfil del personal que requieren.

Sin embargo, de las entrevistas en las regiones se recogió que, aun cuando la atención a los beneficiarios es personalizada y fluida, se evidencia estrés en la atención y saturación de servicios por falta de personal (esta observación aparece en todas las entrevistas grupales a los jóvenes). La calidad de la atención ha disminuido con el recorte y el reducido personal que tiene que atender dos a tres servicios tratando de mantener todos operativos y con calidad.

El Proyecto REDPROEMPLEO señala que la Dirección General del SENEP está apuntando a medir la calidad con una carta de servicio[9], donde cada oficina establecerá los tiempos mínimos en los que puede atender a las personas.

[9] La Carta de Servicios es un documento escrito por el cual el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo informa a los usuarios los servicios que brinda, los derechos y obligaciones que les asisten y los compromisos que la Institución asume para asegurarles una atención de calidad. La Carta de Servicios significa una apuesta del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo por una mejora continua de sus procesos para obtener resultados que impacten en el bienestar de los usuarios".
(http://www.mintra.gob.pe/mostrarContenido.php?id=984&tip=909)

Como se ha señalado ya en el informe, la mayor limitación para medir la calidad del servicio, es que no hay indicadores para conocer el nivel de satisfacción de los usuarios, especialmente los jóvenes.

18.5 Coordinación entre nivel macro y meso

En general los funcionarios del MTPE refieren buenos niveles de coordinación entre las Direcciones Generales, las regionales (DRTPE) y el Proyecto REDPROEMPLEO, en relación con las VUPE. Esto, señalan, propicia el éxito en la ejecución de las actividades.

Los entrevistados en las regiones manifestaron que ahora sí encuentran apertura y una actitud de ayuda cuando se requiere.

Los mecanismos de comunicación y coordinación son simplificados y se hacen a través de correos electrónicos, vía oficios, y telefónicamente. Los informes son ahora mecanismos más formales y no necesariamente se retroalimentan con oportunidad.

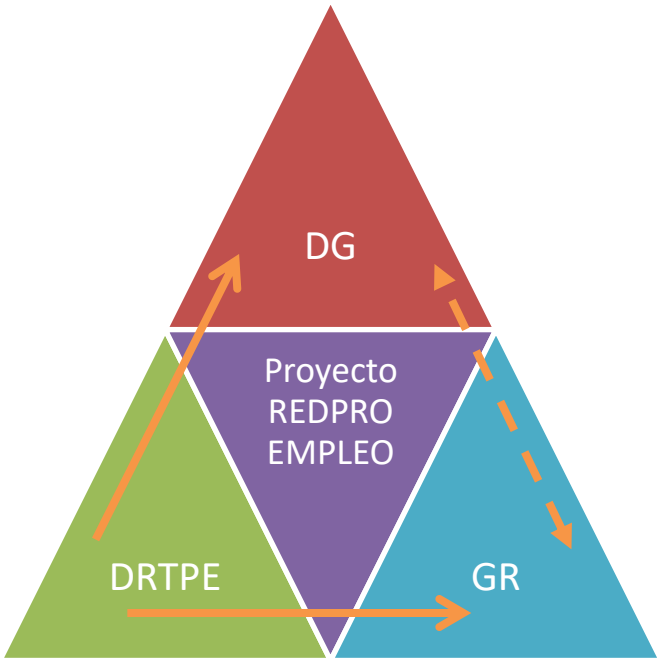
Así mismo en las entrevistas en Regiones se ha recogido que los especialistas del Proyecto REDPROEMPLEO juegan un rol de interlocutores directos, conciliadores, promotores y facilitadores.

El Proyecto REDPROEMPLEO también ha generado interacción directa desde el nivel central con los Gobiernos Regionales, especialmente para incentivar la definición de compromisos presupuestales en relación con la VUPE.

Este rol del Proyecto REDPROEMPLEO ha sido especialmente de abajo hacia arriba (nivel meso a nivel macro), y desde la DRTPE hacia las autoridades del Gobierno Regional.

En el caso de las relaciones de nivel central MTPE con Gobierno Regional, estas han sido facilitadas en ambos sentidos, pero en menor frecuencia y para una interacción más esporádica.

Figura 21. Coordinación entre nivel macro y meso



Elaboración propia.

El rol articulador que ha cumplido el equipo del Proyecto REDPROEMPLEO es valorado por los funcionarios del MTPE, de nivel central y de nivel regional.

Adicionalmente a la articulación operativa y de gestión de la VUPE, ha cumplido una función de apoyo a la articulación estratégica entre el MTPE y Fondoempleo; así como al interior del Viceministerio de Promoción del Empleo, al proponer los cambios, reprogramaciones e inclusión de nuevas regiones en los alcances del Proyecto REDPROEMPLEO.

Este rol ha encontrado límites para generar mayor interacción e interrelación entre las distintas Direcciones Generales del MTPE, en relación a la gestión y operación de los servicios de las VUPE; así como entre los servicios descentralizados y los programas desconcentrados.
Además, el Proyecto REDPROEMPLEO ha cumplido un rol de mediador administrativo, pues ha facilitado la interacción y asignación de los fondos requeridos, que han estado a cargo de Swisscontact. Para ello reporta haber hecho un seguimiento fino a la ejecución de los recursos, y haber facilitado la financiación de acciones con los saldos de presupuesto.

18.6 Coordinación entre direcciones regionales

Este es un punto en que se encuentra disenso en las opiniones recogidas en la sede central y en las regiones.

Algunos entrevistados afirman que no se da coordinación entre las DRTPE porque no hay disposición para hacerlo. Además, se alude a discrepancias político-partidarias entre los responsables de los Gobiernos Regionales y de las DRTPE en regiones cercanas.

Otros entrevistados reportan que sí hay coordinación, especialmente operativa. Aseguran que ésta se realiza más a nivel de las VUPE para la gestión de los servicios, analizando las dificultades y logros. Además, que los operadores del servicio se retroalimentan con experiencias en la aplicación de estrategias.

> En la región Ica se recogió que hay muestras de buscadores de trabajo de otras regiones que, por intermedio de otras VUPE, se han incorporado a un puesto de trabajo en Ica.

18.7 Coordinación entre servicios de promoción del empleo en la región

Como se ha indicado a lo largo del documento, se recoge que la coordinación entre los servicios descentralizados que se brindan en la VUPE son fluidos (Triaje, Bolsa de Trabajo, ABE, SOVIO, CUL).

Sin embargo, se reporta que la coordinación con los programas desconcentrados del MTPE es limitada y casi nula.

El Proyecto REDPROEMPLEO señala que se ha introducido un intercambio de ideas en algunos talleres, en procura de solucionar este problema, pero no se ha hecho seguimiento de los resultados.

En Arequipa, La Libertad, Loreto y Tacna se recogió que, pese a estar en un mismo inmueble se evidencia descoordinación entre la VUPE y los programas del MTPE.

Durante las entrevistas en Moquegua se puso en evidencia que la VUPE, el OSEL y los programas, desconocen algunas actividades de los otros servicios prestados e, inclusive, algunas estrategias que involucran los tres.

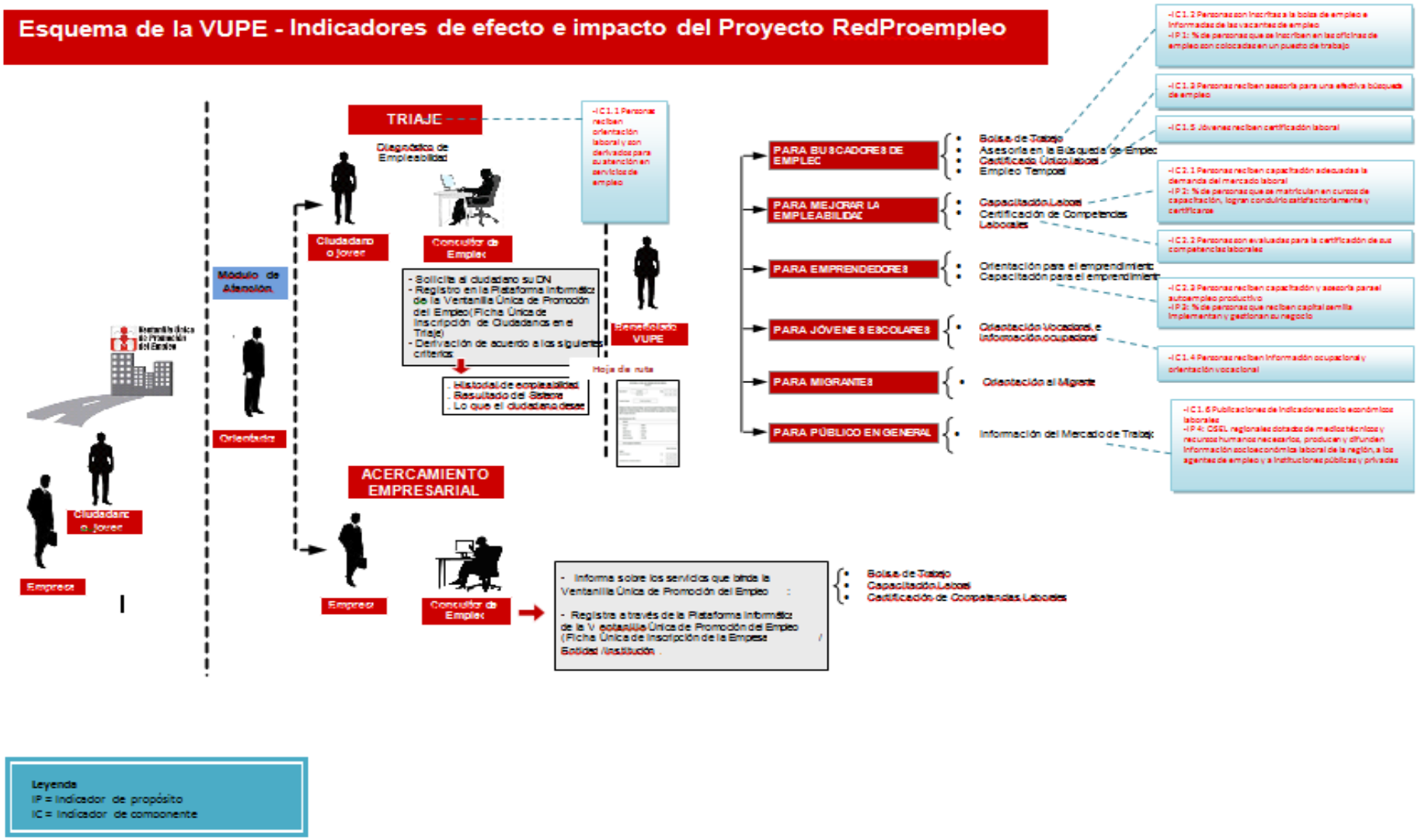
Inclusive en un caso, se recogió quejas por malos tratos que recibiría personal de la VUPE por parte de la Coordinación Nacional de un programa del MTPE.

En definitiva, se recogen cambios significativos de tipo cualitativo, especialmente en las instancias regionales del MTPE. Se evidencia para los funcionarios un impacto en términos de cantidad de servicios, pero principalmente de calidad de los mismos. Se han generado algunos cambios en la relación de coordinación entre el nivel macro y meso, en el cual la presencia del Proyecto REDPROEMPLEO ha cumplido un rol articulador valorado por los agentes. Existen retos y desafíos para lograr una mayor interacción entre los servicios de la VUPE (descentralizados y desconcentrados), así como entre regiones.

19. RESULTADOS CUANTITATIVOS[10]

A fin de explicar mejor los resultados cuantitativos, se presenta a continuación el documento de flujo de procesos e indicadores de la VUPE, alcanzado por el Proyecto REDPROEMPLEO.

[10] Ver Flujo de servicios y su vinculación con los indicadores del Proyecto en los Anexos.


Esquema de la VUPE - Indicadores de efecto e impacto del Proyecto RedProempleo
TRIAJE
Diagnóstico de Empleabilidad
Ciudadano o Joven
Consultor de Empleo
Módulo de Atención
Orientador
Beneficiario VUPE
Hoja de ruta
ACERCAMIENTO EMPRESARIAL
Empresa
Consultor de Empleo
Ciudadano o Joven
Empresa
PARA BUSCADORES DE EMPLEO
Bolsa de Trabajo
Asesoría en la Búsqueda de Empleo
Certificado Ú(ico Laboral
Empleo Temporal
PARA MEJORAR LA EMPLEABILIDAD
Capacitación Laboral
Certificación de Competencias Laborales
PARA EMPRENDEDORES
Orientación para el emprendimiento
Capacitación para el emprendimiento
PARA JÓVENES ESCOLARES
Orientación Vocacional e Información ocupacional
PARA MIGRANTES
Orientación al Migrante
PARA PÚBLICO EN GENERAL
Información del Mercado de Trabajo
Bolsa de Trabajo
Capacitación Laboral
Certificación de Competencias Laborales
Leyenda
IP = Indicador de propósito
IC = Indicador de componente

19.1 Indicadores de propósito

El Marco Lógico del Proyecto RedProempleo señala como indicadores de Propósito[11]:

- IP 1: 35% de personas que se inscriben en las oficinas de empleo son colocadas en un puesto de trabajo
- IP 2: 80% de personas que se matriculan en cursos de capacitación, logran concluirlo satisfactoriamente y certificarse.
- IP 3: 100% de personas que reciben capital semilla implementan y gestionan su negocio
- IP 4: 9 OSEL regionales dotados de medios técnicos y recursos humanos necesarios, producen y difunden información socioeconómica laboral de la región, a los agentes de empleo y a instituciones públicas y privadas

En la información remitida por el Proyecto REDPROEMPLEO se indica la meta de cada Región en números absolutos. Se entiende que el porcentaje a lograrse es el mismo en cada región en términos relativos (35%, 80% y 100%, respectivamente).

Los indicadores considerados corresponden a la Línea de Base y el Marco lógico que se usó para las acciones de monitoreo del Proyecto

Primer indicador de Propósito: IP 1

Definición	% de personas que se inscriben en las oficinas de empleo son colocadas en un puesto de trabajo
Cálculo	$\frac{\text{Total de personas colocadas por Bolsa de Empleo (SENEP o VUPE)}}{\text{Total de personas inscritas en Bolsa de Empleo (SENEP o VUPE)}} * 100$
Meta	35%

[11] Se considera el Marco Lógico remitido con Oficio 271-2012-MTPE/REDPROEMPLEO del 12 de setiembre.

Cuadro 5. IP1:Personas que se inscriben en las oficinas de empleo y son colocadas en un puesto de trabajo (número y porcentaje)

N°	REGION	%	%	%	
1	Arequipa	35	35	28	-7
2	Ica	35	40	36	-4
3	La Libertad	35	36	30	-6
4	Loreto	35	18	22	+4
5	Moquegua	35	17	36	+19
6	Tacna	35	46	45	-1

Fuente: Datos proporcionados por el Proyecto REDPROEMPLEO.

Este es un indicador de eficiencia del servicio (colocación de personas inscritas). Se encuentra que tres regiones superan el nivel de eficiencia esperado de 35% (Ica, Moquegua y Tacna). En el caso de Loreto, si bien no llega a dicho nivel, sí reporta una mejora de sus indicadores en relación a la línea de base.

A nivel cuantitativo, destaca Moquegua, región que tenía como meta la colocación de 300 personas y ha logrado triplicar dicha cifra. Esto se explica probablemente por la oficina de enlace que se instaló en Ilo. En esta provincia la minería y el sistema portuario demandan mayor cantidad de empleo y mano de obra.

Además, en términos relativos, ha logrado más que duplicar su tasa de colocación y superar la meta de eficiencia establecida por el Proyecto del 35%.

Arequipa y La Libertad ven deteriorados sus indicadores relativos, en 6% y 7%, respectivamente.

Se sugiere revisar la definición de las metas con las regiones (absolutas y relativas), teniendo en cuenta su dinámica productiva y económica. En este sentido, los estudios de OSEL pueden ayudar a determinar el efecto esperado de las actividades como la minería, el desarrollo agrícola productivo, el boom de la construcción y el importante crecimiento del sector servicios en el ámbito urbano.

Asimismo, se debe considerar la capacidad de atención (como número) que puede brindar un determinado equipo regional. A esto contribuiría también contar con cálculos de tiempo promedio de atención por persona.

En general, los resultados expresados como porcentaje de colocación permiten poner en evidencia que los beneficiarios reciben información valiosa, que les permite tener opción de acceder a un empleo digno con alta probabilidad.

Cuarto indicador de Propósito: IP 4

Definición	Número de OSEL regionales dotados de medios técnicos y recursos humanos necesarios, producen y difunden información socioeconómica laboral de la región, a los agentes de empleo y a instituciones públicas y privadas.
Cálculo	Sumatoria del número de oficinas OSEL en regiones que cumple con las condiciones establecidas en el indicador.
Meta	09

En este caso es importante la condicionalidad del indicador y cómo se interpreta por parte de las oficinas responsables del MTPE. CAPLAB utilizó para la presente evaluación la misma condicionalidad establecida en el Estudio de Línea de Base, y es la siguiente:

- Inauguración y funcionamiento del OSEL: que verifica la dotación de medios técnicos y recursos humanos.
- Producción de información socioeconómica laboral de la región: que se verifica con la elaboración de estudios, boletines, trípticos socioeconómico laborales y/o Reportes de Indicadores Laborales, Económicos y Financieros.
- Difusión: que se verifica con la elaboración de notas de prensa.

Al momento de recojo de la Línea de Base, las cuatro regiones consideradas en este indicador para el Proyecto REDPROEMPLEO, cumplían con los criterios establecidos. En el cuadro, se actualiza la información recabada.

Cuadro 6. OSEL que cumple condiciones establecidas en el Indicador de Propósito 4

Nro	REGION	INAUGURACION	PRODUCCION ACUMULADA	DIFUSION ACUMULADA	EVALUACION MARZO 2013
1	Arequipa	Noviembre 2009	**16**	**13**	**SI**
2	Loreto	Marzo 2012	**5**	**15**	**SI**
3	Moquegua	Febrero 2012	**4**	**15**	**SI**
4	Tacna	Mayo 2011	**6**	**9**	**SI**

Fuente: Proyecto REDPROEMPLEO.
Elaboración propia.

Cuadro 7. Detalle de la producción de los OSEL

Documento	Arequipa	Loreto	Moquegua	Tacna
Estudios	1			
Boletín	5	2	1	1
Trípticos socio económico laborales	4	3	2	2
Fichas de seguimiento[12]	5		1	3
Infografías o afiches temáticos	1			
TOTALES	16	5	4	6

Fuente: Datos proporcionados por el Proyecto REDPROEMPLEO.

La información recabada permite afirmar que este servicio está dotado de la tecnología y los recursos humanos necesarios para producir y difundir en el tiempo requerido, la información socioeconómica y laboral de la región, tanto para los agentes de empleo, como a instituciones públicas y privadas. Esto último se corrobora en los hallazgos del recojo de información a empresarios.

Destaca la capacidad de producción de material del OSEL Arequipa, además de la diversificación de sus productos de información. Probablemente esto se explique por la mejor definición de metas y el mayor presupuesto con que se ha contado para este OSEL, que proviene del Gobierno Regional.

[12] La Ficha de Seguimiento es un tipo de publicación de los OSEL. Da cuenta del desempeño de indicadores durante un periodo de tiempo en contraste con otro (trayectoria o comparación de dato final). Incluye gráficos de trayectoria, cuadros de cifras de periodos comparados y breve análisis en texto. Ver ejemplo: http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/peel/osel/2013/Arequipa/FS/Ficha_Seguimiento_012013_OSEL_Arequipa.pdf

19.2 Indicadores de Componente 1

Los indicadores del Componente 1 del Marco Lógico son:

1.1) 31 020 personas reciben orientación laboral y son derivados para su atención en servicios de empleo
1.2) 25 685 personas son inscritas a la bolsa de empleo e informadas de las vacantes de empleo
1.3) 20 567 personas reciben asesoría para una efectiva búsqueda de empleo
1.4) 25 600 personas reciben información ocupacional y orientación vocacional
1.5) 7 935 jóvenes reciben certificación laboral
1.6) 84 publicaciones de indicadores socio económicos laborales

Todos los indicadores refieren a "personas" en general. Solo en el caso del quinto indicador se establece la condición de edad ("jóvenes").

Primer indicador del Componente 1

Definición	Número de personas que reciben orientación laboral y son derivadas para su atención en servicios de empleo
Cálculo	A través del registro de atenciones en el servicio de Triaje de la VUPE (registro informático SILNET), considerando a aquellas que fueron derivadas a alguno de los servicios de promoción del empleo.
Meta	31 020

Cuadro 8. Número de personas que reciben orientación laboral y son derivadas para su atención en servicios de empleo

N°	REGIÓN	META	DE NOVIEMBRE 2011 A ABRIL 2012		DE NOVIEMBRE 2011 A MARZO 2013	
			N°	%	N°	%
1	Arequipa	1 680	-	-	1394	83
2	Ica	5 292	-	-	-	-
3	La Libertad	1 536	-	-	1256	82
4	Loreto	1 920	564	29	5571	290
5	Moquegua	300	76	25	4133	1378
6	Tacna	1 680	2 031	158	6455	384
Subtotal Muestra		12 408	2 671	22	18809	152

Fuente: Datos proporcionados por el Proyecto REDPROEMPLEO.

Cabe resaltar que las metas cuantitativas establecidas corresponden al Triaje, que ha sido implementado progresivamente en las regiones. Así, se puede encontrar una aparente "incongruencia" cuando se tiene más personas inscritas en la Bolsa de Empleo, que personas que han pasado por el Triaje. Pero esta situación se explica por la antigüedad del servicio: siendo la Bolsa de Empleo anterior a la VUPE (con el que se implementa el Triaje), puede tener estadísticas acumuladas mayores al servicio previo de Triaje.

A diferencia de la Línea de Base, en esta ocasión se recoge de los informantes una clara identificación de los equipos sobre este servicio de Triaje. Además, resaltan su importancia para brindar un servicio más eficiente a los usuarios.

No obstante, se recoge la misma percepción de ese momento por parte de las DRTPE sobre no conocer cómo o en base a qué se establecen las metas para cada Región. Queda claramente indicado, por las cifras reportadas, que las metas planteadas fueron muy bajas en los casos de Loreto, Moquegua y Tacna (esta última incluso superaba su meta al momento de la Línea de Base).

Las regiones de Arequipa y La Libertad se encuentran al 80% de su meta total.

Al momento de la evaluación, la VUPE Ica aún no estaba implementada y por tanto no se realiza la orientación o Triaje de los usuarios. No obstante, llama la atención la cifra absoluta definida para esta Región, que supera el 42% del total de la meta para la Submuestra de Regiones.

Se resalta que este servicio ha sido señalado como importante por los usuarios, especialmente los jóvenes con dificultades de inserción laboral.

Es necesario precisar que los equipos regionales se muestran preocupados de no poder mantener el ritmo de atenciones por la reducción de personal a cargo en cada Región.

No se cuenta con información para afirmar que las metas se han logrado antes o después del recorte de personal en cada región, o que hayan limitado el alcanzar las metas previstas (casos Arequipa y La Libertad).

Segundo indicador del Componente 1

Definición	Número de personas inscritas a la bolsa de empleo e informadas de las vacantes de empleo.
Cálculo	A través del registro de personas inscritas en la Bolsa de Empleo (registro informático SILNET) – Oferta.
Meta	25 685

Cuadro 9. Número de personas inscritas a la Bolsa de Empleo e informadas de las vacantes de empleo.

N°	REGION	META	DE NOVIEMBRE 2011 A ABRIL 2012		DE NOVIEMBRE 2011 A MARZO 2013	
			N°	%	N°	%
1	Arequipa	2 450	1 082	44	3 232	132
2	Ica	5 000	2 248	45	6 556	131
3	La Libertad	2 240	933	42	2 678	120
4	Loreto	1 600	213	13	4 200	262
5	Moquegua	250	72	29	2 736	1 094
6	Tacna	2 000	965	48	2 793	140
Subtotal Muestra		13 540	5 513	41	22 195	164

Fuente: Datos proporcionados por el Proyecto REDPROEMPLEO.

Como se ha explicado antes, las metas cuantitativas de este indicador son mayores a los de Triaje (servicio de orientación), por ser un servicio más antiguo en las regiones. Es decir, funciona desde antes.

En relación al estudio de LB, las metas fueron reajustadas en todas las regiones, salvo Moquegua y Loreto. Esto puede estar relacionado con que ambas regiones se integraron al apoyo del financiamiento de Fondoempleo recién desde el Proyecto REDPROEMPLEO. Las otras cuatro, formaban parte del PERLACP.

El cuadro ratifica lo recogido en todas las regiones: las metas han sido superadas ampliamente en todas las regiones porque es el servicio que mayor demanda presenta. Se verifica que las metas para Moquegua y Loreto fueron las menos retadoras y fueron en extremo superadas por los equipos regionales.

En los grupos focales, los jóvenes de Ica y Loreto coincidieron en manifestar que, a pesar que no siempre consiguen trabajo, asistir a la Bolsa de Empleo les mantiene la esperanza de tener éxito.

Tercer indicador del Componente 1

Definición	Número de personas que reciben asesoría para una efectiva búsqueda de empleo.
Cálculo	A través del registro de personas que asisten a Talleres de Asesoría en Búsqueda de Empleo.
Meta	20 576

Cuadro 10. Número de personas que reciben asesoría para una efectiva búsqueda de empleo.

N°	REGION	META	DE NOVIEMBRE 2011 A ABRIL 2012		DE NOVIEMBRE 2011 A MARZO 2013	
			N°	%	N°	%
1	Arequipa	2300	1 038	44	2353	102
2	Ica	1920	589	31	2943	153
3	La Libertad	1500	174	12	1338	89
4	Loreto	1200	20	1.7	1127	94
5	Moquegua	1080	25	2	909	84
6	Tacna	1700	670	40	2031	119
Subtotal Muestra		9700	2 516	26	10701	110

Fuente: Datos proporcionados por el Proyecto REDPROEMPLEO.

Ica, Tacna y Arequipa han superado la meta que se estableció para ellas. Se registra un crecimiento especialmente relevante en el caso de Loreto y Moquegua, regiones que en 2012 aparecían con metas aparentemente excesivas para su capacidad institucional. Uno de los elementos que han influido en el resultado en estas regiones, es el crecimiento económico en los sectores de construcción y servicios.

En promedio, para el 87% de los jóvenes y ciudadanos consultados, el servicio de ABE, la asesoría, les ha servido para mejorar su postulación y casi la totalidad de empresarios refieren que les da mayor confianza y seguridad a los postulantes que se les remite, en comparación con los que contactan en forma directa.

Cuarto indicador del Componente 1

Definición	Número de personas que reciben información ocupacional y orientación vocacional.
Cálculo	A través del registro de personas que reciben servicios SOVIO.
Meta	25 600

Cuadro 11. Número de personas que reciben información ocupacional y orientación vocacional

N°	REGION	META	DE NOVIEMBRE 2011 A ABRIL 2012		DE NOVIEMBRE 2011 A MARZO 2013	
			N°	%	N°	%
1	Arequipa	2 400	962	40	2 550	106
2	Ica	3 000	654	22	2 852	95
3	La Libertad	1 500	617	41	1 113	74
4	Loreto	1 769	119	7	1 574	89
5	Moquegua	1 723	446	26	2 077	121
6	Tacna	2 500	1 104	44	2 945	118
Subtotal Muestra		12 892	3 902	30	13 111	102

Fuente: Datos proporcionados por el Proyecto REDPROEMPLEO.

En relación al informe de LB, se incrementaron las metas regionales en Arequipa Ica, Moquegua y Tacna. Son estas regiones las que logran los mejores desempeños, con superación de las metas regionales en tres casos.

Por su parte, en el caso de La Libertad, las metas se mantuvieron; y en Loreto se redujeron. No obstante, son estas dos regiones las que no alcanzan la meta a la fecha de corte. Los funcionarios de La Libertad y Loreto piden se revise las metas porque indican que estas superan su capacidad institucional.

Es relevante analizar un poco más el caso de Loreto, que presenta el mayor crecimiento de atenciones entre la fecha del estudio de LB y la evaluación lo presenta Loreto: en abril 2012 presentaba un avance de 7% y un año después, en marzo 2013 ha crecido hasta el 89%. Así, pasa de atender a 119 personas, a registrar 1 574 atenciones (más de 12 veces la cifra inicial).

Todas las regiones registran un buen nivel de avance. Este se debe, en especial, a las campañas que se realizan en los centros educativos.

Ahora, tal como ya se indicó, el servicio no está necesariamente focalizado en colegios públicos o con población más vulnerable. Se brinda tanto a colegios públicos como privados, dentro del ámbito de acción de la VUPE. Se tienen aún dificultades en las regiones para llevar el servicio a colegios públicos en otras provincias de la Región.

Quinto indicador del Componente 1

Definición	Número de jóvenes que reciben certificación laboral.
Cálculo	Personas entre 15 y 29 años con registro en el Sistema Informático de Certificación Laboral Juvenil SICER de CERTIJOVEN.
Meta	7 935

Cuadro 12. Número de personas que reciben certificación laboral

N°	REGION	META	DE NOVIEMBRE 2011 A ABRIL 2012		DE NOVIEMBRE 2011 A MARZO 2013	
			N°	%	N°	%
1	Arequipa	1300	606	47	1547	89
2	Ica	800	0	0	-	-
3	La Libertad	1100	498	45	763	69
4	Loreto	500	0	0	-	-
5	Moquegua	360	0	0	-	-
6	Tacna	400	0	0	-	-
Subtotal Muestra		4460	1 104	39	2310	52

Fuente: Datos proporcionados por el Proyecto REDPROEMPLEO.

El Certificado Único Laboral (antes CERTIJOVEN) se ofreció en las VUPE de Arequipa y La Libertad hasta el mes de setiembre 2012. Entre octubre 2012 y abril 2013, fue suspendido para implementar procesos de modernización y renovación del Convenio MTPE–MININTER.

A partir de mayo 2013 se restableció el servicio y además se amplió la cobertura a nuevas regiones, entre ellas a Tacna. Esta información no aparece porque el corte para la evaluación se hizo a marzo 2013.

Sexto indicador del Componente 1

Definición	84 publicaciones de indicadores socio económicos laborales
Cálculo	Sumatoria de publicaciones de indicadores socio económico laborales producidas por las oficinas OSEL regionales.
Meta	84

Cuadro 13. Publicaciones del Observatorio Socioeconómico Laboral - OSEL

N°	REGION	META	DE NOVIEMBRE 2011 A ABRIL 2012		DE NOVIEMBRE 2011 A MARZO 2013	
			N°	%	N°	%
1	Arequipa	8	8	100	29	362
2	Ica	-	-	-	-	-
3	La Libertad	-	-	-	-	-
4	Loreto	10	3	30	20	200
5	Moquegua	10	3	30	19	190
6	Tacna	8	4	50	15	188
Subtotal Muestra		36	18	50	83	231

Fuente: Datos proporcionados por el Proyecto REDPROEMPLEO.

De las seis Regiones seleccionadas, en este indicador participan cuatro: Arequipa, Loreto, Moquegua y Tacna.

En relación con este indicador, ya se había indicado en el estudio de LB la necesidad de establecer con claridad la definición del mismo. Esto porque se consideran como iguales, a publicaciones de distinto nivel:

- boletines socio económico laborales
- trípticos socio económico laborales
- reportes de indicadores laborales, económicos y financieros
- notas de prensa

Las cifras oficiales, siguen considerando estos documentos con igual importancia. El detalle de la producción se puede apreciar en el cuadro 7 de este mismo documento.

Los documentos producidos han superado las metas en todas las regiones, destacando ampliamente Arequipa. Cabe resaltar que se incorporan otros tipos de formas de información, tales como Afiches e Infografías.

Se recoge que los estudios producidos por el OSEL tienen gran demanda de instituciones municipales y regionales porque con ellos sustentan las propuestas de proyectos. Sin embargo, sólo Arequipa ha producido uno en el marco del Proyecto REDPROEMPLEO.

Algo similar es lo que ocurre con la producción de afiches. Las investigaciones en el campo de la comunicación indican que, después de la radio, el afiche es el medio de difusión masiva con mayores posibilidades de éxito para llegar a la población en pobreza.

Se reitera entonces la necesidad de definir mejor el indicador en cada región y revisar el orden de prioridades de inversión para definir si corresponde o no impulsar estos u otros tipos de productos de información del OSEL.

19.3 Indicadores de Componente 2

Los indicadores del Componente 2 del Marco Lógico Original son:

2.1) 560 personas reciben capacitación adecuada a la demanda del mercado laboral
2.2) 2,000 personas son evaluadas para la certificación de sus competencias laborales
2.3) 1,200 personas reciben capacitación y asesoría para el autoempleo productivo

No se detalla ninguno de estos indicadores. De acuerdo a la información recogida del Proyecto REDPROEMPLEO, a la fecha de corte de la evaluación, los servicios de autoempleo y de certificación todavía no estaban implementados por parte del MTPE.

Por esta razón no se consignan en el Estudio los siguientes elementos:

- Autoempleo
- Capacitación
- Certificación

Se conoce, por la información recogida que se han elaborado estudios sobre personas con discapacidad, y que los procesos de certificación se han iniciado al mes de mayo del 2013.

Se hace referencia, no obstante a algunos comentarios y opiniones en relación a estos servicios, que han sido recogidos principalmente a nivel regional de los funcionarios VUPE.

a. **Continuidad del servicio.** Es la principal preocupación. Se manifiesta que las acciones vinculadas a estos indicadores se dan en forma esporádica o como acciones piloto. Pero luego no se tiene certeza sobre si se podrán mantener en el tiempo. Esto depende de las definiciones de los Programas o de las Direcciones Generales a cargo.
b. **Prestadores de servicios locales.** Se refiere dificultades para encontrar proveedores de los servicios especializados (especialmente en certificación). Además de ser pocos, en algunos casos no se cuenta con referencias directas sobre la calidad de sus servicios (no hay experiencia previa del trabajo con ellos) o no se tienen aún muy claros los mecanismos para la supervisión de su trabajo.

20. CONCLUSIONES

La estrategia VUPE constituye un aporte significativo a la prestación de servicios de promoción de empleo que inciden en la construcción de capacidades de empleabilidad en la población joven y de escasos recursos, impactando directamente en el desarrollo socioeconómico de las regiones.

El Proyecto REDPROEMPLEO ha posibilitado su implementación a nivel regional, así como la apropiación de la estrategia por las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo.

Los logros obtenidos en el corto período de su existencia y la experiencia ganada por los equipos ejecutores, permite afirmar que ha generado mejoras significativas en relación a los servicios de promoción del empleo. Su implementación ha significado mejores definiciones estratégicas y operativas, tanto a nivel central como a nivel regional.

Un tema aún por resolver es el financiamiento de la estrategia. Se aprecia el aporte importante – y en algunos casos aún indispensable – de los recursos de FONDOEMPLEO a través del Proyecto REDPROEMPLEO para la operación regular de las VUPE. Esto es complementado a la fecha del estudio con recursos directamente recaudados de las DRTPE.

A la luz de los resultados, se encuentra que puede ser de gran apoyo en otras provincias, cuando haya condiciones de ser implementado en el ámbito rural.

CONCEPTUALIZACIÓN

- Se identifica con claridad que la VUPE es concebida como un ***espacio único*** para las funciones de promoción del empleo y articulación de información y servicios de promoción del empleo que promueve el MTPE (*"one stop point").*
- Esta imagen aún no es compartida totalmente con los usuarios.
- En general, se le identifica como un ***servicio***, más que como un *programa*.
- Se identifica el objetivo asociado a dos conceptos innovadores: ***"atención al cliente***" y ***"emprendimiento".***
- Los componentes más valorados por el personal que atiende las VUPE son el Triaje y el OSEL; para los jóvenes, la Bolsa de Trabajo, la capacitación y la

certificación porque les ayuda para conseguir empleo; para los empresarios, la política de acercamiento porque consiguen el personal que requieren de manera rápida y garantizada.

- Cabe proponer una mejor organización de los servicios de la VUPE, teniéndose distintas alternativas para la definición de sus componentes, en forma técnica: tipo de servicio, tipo de público, otros.
- La definición de recursos del Gobierno Regional para fines de la atención de servicios de la VUPE debe enfrentar aún algunos desafíos.

RELEVANCIA

- La propuesta es altamente inclusiva porque presta servicios gratuitos sin discriminar por sexo, edad y otras variables.
- Las VUPE han llegado al público objetivo del Proyecto REDPROEMPLEO: jóvenes de escasos recursos económicos en estado de vulnerabilidad, sin o con escasa capacitación para el trabajo. Estos jóvenes son varones en su mayoría, y mujeres sin carga familiar.
- Las VUPE constituyen una oferta del MTPE y de los gobiernos regionales, que cubre el vacío que hay entre la etapa de salida de los estudios y la etapa de entrada al mundo laboral.
- La estrategia VUPE ha demostrado que es válida y pertinente en las zonas urbanas y periurbanas. Es limitada la atención a población rural. Su expansión a zonas rurales es previsible, e incluso deseada por funcionarios de los Gobiernos Regionales.
- Aún no llegan a las mujeres en pobreza y con carga familiar, y la atención a poblaciones especialmente vulnerables se incluye a través de programas o propuestas piloto que se coordinan desde el nivel central o el Proyecto REDPROEMPLEO con las regiones.
- Se ha comprobado que la adecuación a la realidad regional se va dando de forma paulatina. Hasta ahora predominan las propuestas elaboradas desde la sede central del MTPE.
- La VUPE está en una primera etapa de implementación, y se concentra en la organización de sus servicios. La vinculación con otros servicios públicos y/o privados es aún restringida.
- Se encuentra necesidad de mayor pertinencia de los servicios de capacitación a las demandas y oportunidades de mercado en cada región.

- Se ha constatado que las VUPE son aliadas estratégicas para el impulso del desarrollo en las regiones. Los jóvenes y el sector empresarial valoran altamente sus servicios y está en actitud de recomendarlos a sus pares.

VALIDEZ

- Se ha comprobado que las VUPE cumplen con los objetivos propuestos al atender las necesidades de empleo de la población, especialmente de quienes están en mayor pobreza.
- La estrategia de implementación de la VUPE como un "one-stop point" es la principal fortaleza. Se destaca también otras características de la implementación como son: carácter nacional, acceso a recursos logísticos y tecnología.
- El personal de las VUPE es identificado como profesional, especializado, multidisciplinario y capaz de trabajar en equipo.
- Se ha generado una actitud positiva de los actores: empoderamiento del gestor (DRTPE), identificación de la autoridad (GR), aceptación de los beneficiarios.
- Los costos de acceso para los usuarios son bajos, lo que permite llegar a la población objetivo.
- Se identifican cuatro retos centrales a ser superados aún por el modelo VUPE: i) La sostenibilidad financiera para la operación y mejora continua, ii) el nivel de coordinación entre los servicios y los programas que alberga la VUPE; iii) el posicionamiento ante sus públicos usuarios, que aún es débil; y, iv) el establecimiento de criterios de control de calidad de sus servicios (prestación apropiada del servicio, grado de satisfacción).

EFICIENCIA

- Se puede afirmar que las VUPE han permitido elevar la calidad de los servicios de promoción del empleo en todas las regiones. Se están logrando las metas propuestas, aunque existen diferencias cuantitativas entre regiones.
- El estudio encuentra evidencias de mejora de los ingresos en las personas consultadas durante los grupos focales, en todas las regiones.
- Los entrevistados identifican varios elementos de eficiencia que se agrupan en cinco factores clave en el Modelo VUPE:
  - focalización de los usuarios ("se atiende a quienes se debe atender")
  - diagnóstico de necesidades específicas (triaje)

- punto de atención único (“one stop point”)
- mayor accesibilidad, tanto física como virtual.
- Servicios innovadores.

- Además, el análisis revela que se ha hecho uso de estrategias de especialización (en servicios de promoción del empleo), segmentación de públicos, y diversificación de servicios (amplia y creciente).

- En términos de la calidad de los servicios VUPE, se identifican cinco factores que han permitido un incremento de la eficiencia:
  - Mejores condiciones para la atención de los usuarios.
  - Mayor accesibilidad a los servicios.
  - Personal con competencias desarrolladas para brindar los servicios
  - Identificación de necesidades en forma personalizada
  - Uso de tecnologías de información e informática (TICS).

- Se identifican tres elementos limitantes de la calidad: i) dificultades con los sistemas informáticos, ii) limitaciones presupuestales para operar; y, iii) limitaciones en el monitoreo y seguimiento a las condiciones de la inserción laboral.

- Se resalta la preocupación en las regiones por el efecto de los recortes presupuestales en la contratación de personal.

- En términos de tiempos, son cuatro los factores analizados con incidencia positiva:
  - Ubicación estratégica y punto único de atención.
  - Reducción de tiempo de atención a los usuarios.
  - Interconexión informática.
  - Integración del factor tiempo a la lógica del servicio.

- En términos de costos, se identifican los siguientes beneficios generados por la VUPE
  - Menores costos de traslado y de transacción – para el usuario
  - Menores costos de local y equipamiento – para la DRTPE / GR
  - Menores costos para la innovación – para las DG del MTPE.

GESTIÓN DE LA VUPE

- En las regiones se percibe una mejora en los aspectos de gestión de la VUPE, desde el inicio de la estrategia hasta la fecha. Sin embargo, el involucramiento de los Gobiernos Regionales es aún parcial en cuanto al financiamiento.

- Las DRTPE consideran que el apoyo de las Direcciones Generales (sede central) para la gestión de la VUPE es bueno, resaltando la capacitación y visitas de asesoría técnica.
- Se identifica la necesidad de reforzar la gestión y coordinación entre los servicios y los programas de promoción del empleo que agrupa la VUPE (descentralizados y desconcentrados).
- Se ha constatado que ha habido un criterio acertado para priorizar los servicios más urgentes y necesarios de cada región, ante los recortes presupuestales.
- En cuanto al monitoreo de las VUPE, se identifica que está establecido y es bueno. Los aspectos a mejorarse serían: frecuencia del monitoreo, Pertinencia de la retroalimentación, difusión de resultados, integralidad en un único reporte para los distintos involucrados en el monitoreo de la VUPE.

COORDINACION SECTORIAL

- Todas las instancias de dirección, gestión y operación de las VUPE han manifestado que los logros alcanzados se deben, en gran medida, a que la coordinación y comunicación intrasectorial ha mejorado sustancialmente.
- Actualmente la coordinación sectorial se produce al nivel operativo. No se produce aún una coordinación estratégica muy estrecha.
- No se produce coordinación entre Direcciones Regionales, salvo casos puntuales.
- Existen buenos mecanismos para la comunicación y retroalimentación entre las DRTPE y la sede central. Se destaca que son: frecuentes, pertinentes, transparentes, multicanal.
- Se solicita mejorar la oportunidad de la retroalimentación, y que esta llegue a los gobiernos regionales. La demora en respuesta desde la sede central, se debe al reducido personal para atender la alta demanda regional.
- En relación a la retroalimentación desde los usuarios, es escasa o nula en la mayoría de servicios, lo que debe mejorar.

COORDINACION INTERSECTORIAL

- Se ha constatado que todas las DRTPE coordinan y estar en permanente contacto con su gobierno regional respectivo. Para fines de definir la sostenibilidad de las VUPE, han contado con el apoyo del nivel central. En la medida que estos gobiernos están en proceso de asumir sus roles y

responsabilidades, los resultados de las coordinaciones no son parejos ya que dependen del nivel de involucramiento.

- Cada vez con más frecuencia las VUPE coordinan con otros actores regionales, espcialmente gobiernos locales, ONG, cámaras de comercio, entidades de capacitación, entre otras.
- La coordinación con servicios privados de empleo es aún escasa.

INNOVACIÓN DE LA ESTRATEGIA VUPE

- La mejor innovación es la creación de *"oficinas de enlace"* en provincias adicionales a la capital de la Región. Esto posibilita acceso a mayor población.
- Las innovaciones desde la sede central se asocian a la estandarización de los servicios, así como a la implementación de nuevos servicios para poblaciones específicas.
- Las fuentes de innovación son entonces: las Direcciones Generales del MTPE, las DRTPE-VUPE y consultores externos.
- Los ejes de innovación son: nuevos servicios, nuevos públicos y mejores protocolos de atención (tecnología del servicio).
- Las formas de innovación identificadas son a través de acciones piloto o de convenios y acuerdos con terceros.

EFECTIVIDAD DE LA ESTRATEGIA VUPE

- Como se aprecia en los resultados cuantitavivos, se han logrado los objetivos del proyecto en gran medida.
- Los factores identificados como coadyuvantes de la efectividad son:
  - Facilitar acceso a usuarios.
  - Mejores condiciones físicas de prestación del servicio
  - Recursos humanos capacitados para la prestación de los servicios.
  - Procesos de prestación de los servicios
  - Enfoque de atención al "cliente" (usuario)
  - Compromiso institucional
- La ubicación de la oficina es muy importante. Cuando no es adecuada (caso La Libertad), el impacto en el logro de metas es relevante.
- Se sugiere que haya mayor difusión de los servicios. La estrategia de difusión debe adecuarse al lenguaje, los medios y horarios que más usa el público objetivo.

- Entre los factores limitantes de una mayor efectividad, los de mayor impacto son:
  - Rotación del personal
  - Recortes de presupuesto sin garantizar nuevas fuentes
  - Limitaciones en algunos recursos (informáticos, por ejemplo)
  - Relaciones de contexto (alta informalidad)
  - Falta de atención al contexto regional (precisión de servicios)
- Las cifras de deserción de colocados es alta debido a la informalidad e incumplimiento de los compromisos de parte de las empresas y a los bajos salarios que pagan.

REPLICABILIDAD

- Por los resultados obtenidos en tan corto tiempo, se puede afirmar que la estrategia VUPE es replicable. El presupuesto es el mayor factor limitante.
- La réplica en las zonas rurales aún está en etapa de exploración. Existen demandas de los gobiernos regionales para que el MTPE les apoye con sus expertos para acercar los servicios de capacitación a las zonas más alejadas.
- Las condiciones para la replicabilidad serían:
  - Dinamismo económico local
  - Presupuesto de operación
  - Condiciones físicas apropiadas
  - Acceso a la tecnología
  - Recursos humanos preparados
  - Generación de alianzas con actores locales

SOSTENIBILIDAD

- En este aspecto, el supuesto más importante de la estrategia VUPE es que los gobiernos regionales asumirán autónomamente su gestión.
- Se encuentra bases de sostenibilidad, pues se cuenta con el marco institucional, normativo y programático apropiado. No se cuenta aún con el marco de financiamiento.
- A nivel normativo, se sugiere: orientar a la integración sinérgica de los servicios, incluir el principio de subsidiariedad, autorizar servicios regionales ad hoc, vincular con las normativas regionales, establecer normativas sobre las fuentes de financiamiento.
- En cuanto a lo financiero, se considera que es viable que un gobierno regional pueda asumir el financiamiento de la VUPE. Esta apreciación es más generalizada en el nivel central que en las sedes regionales.

- Las limitantes identificadas para ello son: i) recorte presupuestal previsto; ii) VUPE no incluido en POA ni presupuestos regionales, iii) restricciones al gasto operativo.
- Las alternativas señaladas incluyen: i) uso de recursos del Canon; ii) transferencia de recursos del Gobierno Central a los Gobiernos Regionales; iii) gestionar crédito presupuestal específico; iv) Fondoempleo.
- El elemento más importante para asegurar la sostenibilidad de una inversión, es garantizar la permanencia del personal capacitado y con experiencia. Es necesario contar con una estrategia para conservarlos.
- Se sugiere gestiones entre MTPE y MEF para crear un programa presupuestal estratégico vinculado al tema laboral. Así se realizaría la transferencia con su partida presupuestal para darle sostenibilidad en su etapa inicial; para luego gestionarlo por presupuesto participativo regional.
- En cuanto a la gestión, es evidente que la mayoría de regiones requiere aún del apoyo del MTPE y Fondoempleo para consolidar este paso.

CAMBIOS Y EFECTOS CUALITATIVOS

- El impacto en el desarrollo de las regiones y los gobiernos locales es innegable. Entre los efectos más notorios está el creciente número de municipios involucrados en y el acercamiento de las empresas a los servicios de las VUPE.
- En las Direcciones Generales del MTPE, se identifican los siguientes cambios cualitativos: estandarización de servicios, enfoque hacia la innovación, mejora organización de la capacitación y asesoría a regiones, mejores estrategias de acercamiento a usuarios.
- Como aspectos pendientes aparecen: lograr una mejor coordinación entre Direcciones Generales, mejorar la coordinación entre los servicios de DG y los programas del MTPE.
- En el nivel regional, se aprecian los siguientes efectos cualitativos:
  - Mejora de la gestión de los servicios de promoción del empleo.
  - Cambios sustanciales en la comunicación, interna y hacia fuera.
  - Articulación de los servicios.
  - Incremento de la eficiencia.
  - Información de oferta y de demanda.
  - Innovación tecnológica.

- El Proyecto REDPROEMPLEO ha tenido un rol articulador en este proceso: interlocutor directo, conciliador, promotor y facilitador. Esto ha sido valorado por los funcionarios del MTPE, de nivel central y de nivel regional.
- Además de una articulación operativa y de gestión de la VUPE, ha cumplido una función de apoyo a la articulación estratégica entre el MTPE y Fondoempleo; así como al interior del Viceministerio de Promoción del Empleo, al proponer los cambios, reprogramaciones e inclusión de nuevas regiones en los alcances del Proyecto REDPROEMPLEO.
- Este rol ha encontrado límites para generar mayor interacción e interrelación entre las distintas Direcciones Generales del MTPE, en relación a la gestión y operación de los servicios de las VUPE; así como entre los servicios descentralizados y los programas desconcentrados.

RESULTADOS CUANTITATIVOS

- En casi todas las regiones se han cumplido las metas de todos los indicadores analizados, tanto de Propósito, como del Componente 1. Las cifras se analizan en detalle en el acápite 19.
- Cabe precisar que las metas regionales en varios casos han sido superadas ampliamente. Pero en casos como La Libertad y Loreto, se solicita revisar las metas en relación con la capacidad operativa de las oficinas VUPE. Esto refleja una necesidad de establecer una definición más fina de los indicadores y metas regionales.
- Es innegable la contribución del proyecto a la construcción de capacidades en su población objetivo y al desarrollo de la dinámica económica en las seis regiones. La fuente de verificación son los testimonios de los jóvenes entrevistados, la demanda de los gobiernos locales y la satisfacción de los empresarios con la calidad de mano de obra que se les envió.
- Si bien se logran las metas de tipo cuantitativo, se debiera especificar si se llega a la población prioritaria de atención (focalización) y si todos los servicios se brindan con la misma calidad (caso publicaciones OSEL).

21. RECOMENDACIONES

- Continuar con la estrategia VUPE para consolidar y fortalecer los procesos iniciados en las regiones, a fin de asegurar su sostenibilidad.
- Establecer una mejor organización de los "componentes" de la VUPE, y hacia la continuidad y ampliación progresiva de los servicios que se prestan en cada región. Es una necesidad estratégica lograr una articulación y sinergias entre los programas y los servicios al interior de la VUPE.
- Urge diseñar una estrategia para que los gobiernos regionales se involucren con las VUPE y comprometan recursos para su sostenibilidad. Esto debiera incluir una definición de costo por servicio prestado, así como propuestas normativas ante el MEF. Cabe recordar que el financiamiento es un claro factor limitante.
- Consolidar acciones para ampliar la cobertura de las VUPE hacia zonas rurales, especialmente en las regiones que están más avanzadas en asumir la totalidad de los servicios. De igual modo, continuar las alianzas con gobiernos locales al respecto.
- Incorporar mejoras en el marco normativo de las VUPE, que faciliten su apropiación por parte de las regiones, así como su financiamiento.
- Establecer parámetros de calidad de la atención en los servicios, sobre la base de estudios específicos: tiempos de atención, nivel de satisfacción, y otros.
- Incorporar mecanismos claros de retroalimentación de los usuarios hacia los operadores para recoger el nivel de satisfacción de los usuarios después de recibido el servicio. El uso de medios virtuales y redes sociales podría considerarse.
- Promover una mayor coordinación estratégica entre el nivel central y regional del MTPE. Integrar en este proceso al gobierno regional.
- Promover el intercambio de experiencias, lecciones aprendidas e información entre DRTPE, que permitan actuar en redes.
- Tomar en cuenta las condiciones que presentan las mujeres jóvenes de bajos recursos y con hijos, para mejorar su inclusión en los beneficios de las VUPE.
- Considerar que algunos, sino todos, los servicios de la VUPE requieren prestarse de modo gratuito, pues la población objetivo de las VUPE (jóvenes y personas con escasos recursos) no está en condiciones de pagar.

- Establecer mecanismos de retención y promoción del personal capacitado y debidamente entrenado. Por lo pronto, es manifiesto que se requiere mantener el apoyo de FONDOEMPLEO para contar con el personal en la cantidad y calidad requeridas.
- Revisar el orden de prioridades de producción de información de los OSEL en cada región para darle mayor impulso a los productos de mayor impacto.
- Ajustar la oferta de cursos de capacitación a la oferta y demanda de empleo en cada región.
- Diseñar una estrategia para involucrar a las medianas y grandes empresas como aliados clave de la estrategia VUPE

ANEXOS

INFORMES REGIONALES DE RECOJO DE INFORMACIÓN (remitidos en el informe previo)

DETALLE DE COSTOS DE LA VUPE TACNA

PRESUPUESTO DE LA VUPE TACNA

Concepto	Costo Mensual	Costo Anual	%
Gastos de personal	**16.822**	**217.896**	**45%**
Asistente Técnico	1.461	18.912	
Triaje 1	1.561	20.220	
Triaje 2	1.561	20.220	
Acercamiento Empresarial	1.763	22.836	
Vinculación Empresarial	1.763	22.836	
Asesoría Búsqueda Empleo	1.763	22.836	
Orientación Vocacional	1.763	22.836	
Orientación al Migrante	1.561	20.220	
Coordinador OSEL	1.864	24.144	
Analista OSEL	1.763	22.836	
Bienes y servicios varios (operación)	**13.894**	**155.829**	**32%**
Útiles de escritorio / tóner / limpieza	600	7.200	
Mensajería Courier	100	1.200	
Movilidad y trasporte	1.150	13.800	
Impresión de Banderolas/Banner/material de difusión	650	7.800	
Ferias (ambientación, luz, APDAYC, uso de vía pública, mantenimiento electricidad, otros)	1.880	13.160	
Viáticos	1.500	16.500	
Eventos empresariales, eventos de difusión de los servicios, materiales de difusión, viáticos para capacitación y asistencia técnica, otros *	8.014	96.169	
Servicios básicos	**9.397**	**112.764**	**23%**
Alquiler de oficina/tasas/garantía	1.200	14.400	
Luz	150	1.800	
Agua	150	1.800	
Mantenimiento de Equipos de Computo	50	600	
Telefonía fija	79	948	
Internet	148	1.776	
Limpieza	1.140	13.680	
Vigilancia	6.480	77.760	
TOTAL	**40.113**	**486.489**	**100%**

* Monto financiado por el Proyecto RedProempleo durante el periodo Enero - Diciembre 2012