

DESCRIPCION DEL SERVICIO

EVALUACIÓN DE IMPACTO DE CONSTRUYENDO PERÚ

I. ANTECEDENTES, JUSTIFICACIONES¹

1.1 Antecedentes generales

El Convenio ATN-OC-11202-PE PRODEV Cta. B “Apoyo para la Implementación de un Sistema de Gestión para Resultados basado en el Presupuesto del Sector Público” (en adelante denominado el "PRODEV") es financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), es ejecutado por la Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales (UCPS) del Ministerio de Economía y Finanzas y su propósito es apoyar el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Convenio ATN-OC-11202-PE para implementar un sistema de gestión para resultados basados en el Presupuesto Público.

A partir del 2007 se inicia la implementación de Presupuesto por Resultados, Capítulo IV de la Ley 28927-Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007, que introduce modificaciones en el sistema de presupuesto a través de la aplicación efectiva de instrumentos de programación estratégica, seguimiento y evaluación. Este capítulo de Presupuesto por Resultados fue incorporado también en las Leyes de Presupuesto del Sector Público para los Años Fiscales 2008 y 2009. Cabe señalar que en la Ley de presupuesto del 2009 se establece que este capítulo forma parte de la Ley General del Sistema Nacional Presupuestario, ley que no se modifica anualmente. Con ello, se logra un gran avance en la institucionalización en el plano normativo del Presupuesto por Resultados en general, y de las evaluaciones independientes en particular.

En el marco del Presupuesto por Resultados, según el artículo 13° de la Ley de Presupuesto del Sector Público 2010 - Ley N° 29465, se seleccionará un conjunto de intervenciones públicas a ser evaluadas (IPE). Estas IPE pueden ser programas, actividades o proyectos clasificados dentro del presupuesto del Sector Público. Los lineamientos para la implementación del sistema de evaluación presupuestal son: (i) las evaluaciones serán ejecutadas por un panel de tres evaluadores independientes; (ii) los principales aspectos a ser evaluados serán el verificar si los productos que se financian con la asignación presupuestaria tienen relación con los resultados, y luego de confirmarse este primer aspecto, si la unidad responsable es eficaz (obtiene sus metas) y eficiente (al menor costo) en la ejecución de las actividades y la obtención de los productos, y finalmente, si las acciones desarrolladas por la asignación presupuestaria han tenido algún impacto o efecto causal sobre los resultados de interés; (iii) los resultados de la evaluación son públicos y (iii) con base en el informe final de las evaluaciones, la Dirección Nacional de Presupuesto acordará compromisos con las unidades responsables de la ejecución de la asignación presupuestaria evaluada conducentes a la mejorar la eficacia y eficiencia en la obtención de resultados.

¹ Para mayor información sobre los antecedentes del Programa, revisar el Informe Final de Evaluación de la Evaluación de Diseño y Ejecución de Intervenciones Públicas (EDEP), disponible en <http://www.mef.gob.pe/DNPP/PpR/evaluacion.php>

Un notorio avance en materia de evaluación representa también el compromiso asumido por el gobierno de aumentar el número de evaluaciones ejecutivas, de impacto y/o de gestión a realizar durante 2010, en el marco del Préstamo Programático de Fortalecimiento a la Gestión Fiscal y Crecimiento Económico con el Banco Mundial, con el objetivo específico de mejorar la eficiencia y el impacto del gasto público a nivel nacional, sub-nacional y sectorial.

Siguiendo esa línea de acción, en 2010 se tiene previsto realizar diez “Evaluaciones de Diseño y Ejecución de Intervenciones Públicas” (EDEP), las cuales recaerán sobre las siguientes asignaciones presupuestales: Servicios de vacunación, Sistema de Registros Públicos, Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural, Fomento y Protección del Patrimonio Cultural, Sistema de Formalización de la Propiedad Informal, Promoción de Exportaciones y Turismo, Telecomunicación Rural, Protección y Desarrollo de Población en riesgo y/o abandono, Programa de Mejoramiento de Barrios y Pueblos, y Sistema de Adquisiciones y Contrataciones del Sector Público. Además, durante este año se contempla la realización de dos “Evaluaciones de Impacto” (EI), las del Programa Nacional Wawa Wasi (PNWW) y el Programa de Emergencia Social Productivo “Construyendo Perú”.

En tal sentido, el Convenio ATN-OC-11202-PE PRODEV Cta. B “Apoyo para la Implementación de un Sistema de Gestión para Resultados basado en el Presupuesto del Sector Público” (en adelante denominado el “PRODEV”) suscrito entre el BID y el Gobierno Peruano incluye - en su Componente II “Medición, Seguimiento y Evaluación del PpR”, la contratación de los servicios de la presente consultoría.

1.2 Antecedentes del Programa²

El Programa de Emergencia Social Productivo “Construyendo Perú” (CP), es una unidad ejecutora del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), que cuenta con autonomía administrativa financiera y presupuestal teniendo como objeto³ de su trabajo la generación de empleo temporal y el desarrollo de las capacidades para la población desempleada de las áreas urbanas y rurales, favoreciendo prioritariamente aquellas con menores niveles de ingreso económico, en situación de pobreza y extrema pobreza.

“Construyendo Perú” tiene sus inicios con el programa “A Trabajar Urbano”, a partir del año 2002, apelando a la responsabilidad constitucional del Estado de orientar el desarrollo nacional e impulsar las políticas de promoción del empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura dirigidas a luchar contra la pobreza del país, impulsando una iniciativa dirigida a subsidiar a los hogares más pobres del país haciendo uso del mecanismo de la generación de ocupación temporal.

“A Trabajar Urbano” operó desde el 2002 hasta 2007, año en el cual se amplía el ámbito y alcance con la ley N° 29035, publicada el 10 de junio de 2007. Este cambio se realiza debido al nuevo ámbito y alcance que ahora tendría “A Trabajar Urbano”. Es así que surgió “Construyendo Perú”, como una estrategia de protección social frente a las caídas en el consumo de la población.

² Tomado del documento “Sistema de Marco Lógico” de la Oficina de Planificación y Presupuesto del Programa (enero, 2009) y de manuscritos de la misma Oficina alcanzados a la DNPP para la realización de la EDEP del Programa.

³ De acuerdo al Decreto de Urgencia N° 130-2001 y la Ley N° 29035 del 10 de junio de 2007, en donde se señala la constitución de este programa.

CP se constituye en un programa social generador de empleo temporal y de fortalecimiento de las condiciones de empleabilidad de sus beneficiarios. El principal problema⁴ que aborda son los limitados niveles de ingreso en la población en situación de pobreza y pobreza extrema, generado por el bajo nivel de empleabilidad de esta población, baja autoestima en poblaciones pobres, y la insuficiente oferta de empleo en el sector público y/o privado.

1.3 Justificaciones

El análisis de distintas fuentes y en particular el análisis de datos estadísticos de la Población Económicamente Activa (PEA), y la población PEA ocupada y desempleada son usadas para sustentar el propósito de la intervención.

El año más reciente con información sobre estos indicadores es el 2007, que muestra que 4.3 % de la población PEA era población desempleada. La población urbana en edad de trabajar se estima en 14.4 millones en el 2007 y la población rural en aproximadamente 6.7 millones. Como se puede observar, la población ocupada ha crecido vigorosamente a nivel total, así como en los ámbitos urbano (11.5%) y rural (13.8%). Al mismo tiempo la tasa de desempleo muestra una tendencia declinante.

Tabla 1 Indicadores sobre PET, PEA y PEA Ocupada

Perú: Indicadores sobre PET, PEA y PEA ocupada, según ámbito geográfico; tasas de actividad y desempleo, y ratio empleo / población. 2003, 2005 - 2007				
INDICADORES	2003	2005	2006	2007 P/
A. Población (En absolutos)				
Población en Edad de Trabajar 1/	19,156,346	20,489,482	20,970,912	21,219,306
Urbano	13,203,327	13,971,073	14,311,475	14,462,713
Rural	5,953,019	6,518,408	6,659,438	6,756,593
Población Económicamente Activa 2/	13,732,149	14,446,655	15,051,234	15,636,384
Urbano	8,858,996	9,171,159	9,554,237	10,106,204
Rural	4,873,152	5,275,496	5,496,997	5,530,179
PEA Ocupada 3/	13,013,298	13,728,585	14,403,932	14,959,760
Urbano	8,194,353	8,487,883	8,941,564	9,473,727
Rural	4,818,946	5,240,702	5,462,368	5,486,033
B. Indicadores (En %)				
Tasa de actividad (PEA/PET)	71.7	70.5	71.8	73.7
Ratio empleo / población (PEA ocupada / PET)	67.9	67.0	68.7	70.5
Tasa de desempleo (PEA desocupada / PEA)	5.2	5.0	4.3	4.3

1/Población en Edad de Trabajar (PET), es el conjunto de personas de 14 y más años de edad que están aptas para el

⁴ Tomado del árbol de problemas que genera la Matriz de Marco Lógico Consensuado con el MEF. Marzo 2010.

ejercicio de funciones productivas.

2/ Población Económicamente Activa (PEA), son todas las personas en edad de trabajar que, en la semana de referencia de la encuesta, se encontraban trabajando (ocupados) o buscando activamente trabajo (desocupados).

3/ PEA ocupada, es el conjunto de la PEA que trabaja en una actividad económica, sea o no en forma remunerada en el periodo de referencia de la encuesta.

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, continua mayo 2003 - abril 2004, 2005 - 2007

Elaboración: MTPE - Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL)

Por otro lado, la brecha social objeto del Programa CP es definida como la población desempleada en situación de pobreza y pobreza extrema. Según los resultados del Censo de Población y Vivienda y del INEI para el 2007 se estimó que la PEA desempleada mayor de 18 años y menor de 70 años a nivel nacional alcanzaba una población de 594,840. Este es el grupo objeto de atención del programa.

1.4 Objetivos del Programa

1.4.1 Objetivos General

La finalidad del Programa es que la población desempleada en situación de pobreza y pobreza extrema acceda a empleo temporal y desarrolle capacidades para su empleabilidad, contribuyendo así a su inserción laboral.

1.4.2 Objetivos Específicos

El Programa se apoya en dos resultados fundamentales para lograr su objetivo general:

La población en situación de pobreza y pobreza extrema ha desarrollado capacidades para acceder a empleo. Desarrollo de habilidades y capacidades personales en los participantes beneficiarios para desarrollar actividades productivas generadoras de ingresos y una vida saludable que contribuyan a una mejor calidad de vida de su familia. Este resultado se plantea como una estrategia de salida para evitar la dependencia de los participantes beneficiarios para obtener ingresos para sus familias (esfera de consumo), y pasar a ser gestores de su propio desarrollo a través del mejoramiento de sus condiciones de empleabilidad que les permita insertarse al mercado laboral (esfera de producción).

La infraestructura económica-productiva y social ha mejorado con participación de la población a nivel local. La generación de empleo temporal se realiza a través del financiamiento de proyectos de obras y servicios intensivos en el uso de mano de obra no calificada (participantes beneficiarios), para permitir el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones en situación de pobreza o pobreza extrema, al construir infraestructura pública de carácter económico-productiva y social.

1.5 Población Potencial y Objetivo del Programa

En teoría de evaluación, la población potencial de un programa se define como toda aquella población que sufre el problema identificado; y la población objetivo, como todos aquéllos a quienes el Programa se propone atender efectivamente. Para CP la población potencial la constituyen todos aquellos individuos miembros de la PEA y PEI entre 18 y 70 años que se

encuentren desempleados (desempleo oculto o abierto) y en situación de pobreza o pobreza extrema. En el año 2008, la población potencial fue de 275,981⁵, individuos, de los cuales 60% eran mujeres⁶.

Asimismo, se toma como población objetivo a las personas que el PEV ha atendido en el 2006, 2007 y 2008 (beneficiarios). La conforman todos los jefes de familia desempleados con carga familiar en situación de pobreza y pobreza extrema. Asimismo, se incluyen pero en menor proporción a personas con discapacidad y jóvenes de 18 a 29 años de edad.

II. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA Y SUS COMPONENTES

2.1 Modalidades de intervención⁷

Construyendo Perú tiene 4 modalidades de intervención, todas ellas se orientan al financiamiento de proyectos de relativamente corta duración (hasta 4 meses) e intensivos en la utilización de mano de obra no calificada (MONC), los cuales son ejecutados por organismos ejecutores públicos o privados y supervisados por el Programa. En menor incidencia se ejecutan proyectos por administración directa.

Concurso de Proyectos

Modalidad mediante el cual el Programa asigna recursos para un fondo concursable, al que se accede mediante la presentación de proyectos que posteriormente, son seleccionados por un Comité Interinstitucional Distrital.

Las Bases de cada Concurso establecen el presupuesto, ámbito, condiciones, procedimientos y plazos correspondientes.

El Concurso de Proyectos puede ser de dos tipos:

1. Proyectos Regulares:

El financiamiento se orienta hacia proyectos de obras de infraestructura y de servicios intensivos en mano de obra no calificada que contribuya a la mejora de la calidad de vida de la población.

2. Proyectos de Servicios:

El financiamiento se orienta exclusivamente para actividades que demandan el uso intensivo de mano de obra no calificada, tales como rehabilitación y mantenimiento de bienes públicos dentro de un área determinada, que contribuyan principalmente al mejoramiento del ornato, la protección del medio ambiente o de las condiciones de higiene y salubridad de los pobladores.

Proyectos Especiales

Esta modalidad financia la ejecución de proyectos de obras y servicios orientados a la prevención, rehabilitación y/o reconstrucción de áreas declaradas en emergencia o urgencia por el Sistema Nacional de Defensa Civil ante la ocurrencia o potencial suceso de desastres o siniestros.

⁵ EDEP Construyendo Perú, GRADE - MEF, 2009

⁶ En ese año, el Programa atendió con un empleo temporal a 151,560 individuos, de los cuales aproximadamente 56% fueron mujeres. Así mismo, 59,339 individuos recibieron capacitación general y 12,894 capacitación específica.

⁷ Tomado del Manual de Operaciones del Programa “Construyendo Perú”.

Se puede realizar de dos maneras:

1. Proyecto Especial de Urgencia (PEU):

Intervención ex ante, que se desarrolla mediante el financiamiento de proyectos para la ejecución de obras de prevención que brinden protección a la población en riesgo.

La selección de los proyectos se realiza con la participación de un Comité Técnico Especial.

2. Proyecto Especial de Intervención Inmediata (PEII):

Intervención ex post, cuyo fin es financiar en forma inmediata proyectos para la rehabilitación o para recuperar las condiciones de normalidad de áreas afectadas por desastres, siniestros o zonas declaradas en situación de emergencia.

La selección de los proyectos la realiza directamente el Programa.

Intervención Rural.

Esta modalidad de intervención consiste en el financiamiento de proyectos con rentabilidad social y económica. Dichos proyectos se encuentran enmarcados en alianzas estratégicas con otros sectores, preferentemente con Gobiernos Regionales y Locales. Su programación y ejecución se realiza tomando en cuenta el ciclo económico y climatológico de la zona de intervención.

Proyectos de Contingencia.

Es una modalidad de intervención del Programa, para financiar proyectos de alto impacto social y económico, en bienes públicos y privados, ubicados en zonas urbanas y rurales y que por sus características no pueden ser atendidos por las modalidades de concursos de proyectos o proyectos especiales.

Esta modalidad tiene tres formas de intervención:

- a. Proyecto de Contingencia Articulado (COAR)
- b. Proyecto de Contingencia Directo (CODI)
- c. Proyecto de Contingencia Excepcionales (COEX)

Tabla 2. Población Objetivo

	2006			2007			2008		
Departamento	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
AMAZONAS	1,300	601	1,901	569	383	952	283	198	481
ANCASH	1,210	1,032	2,242	356	308	664	604	780	1,384
APURIMAC	2,476	1,709	4,185	490	411	901	942	976	1,918
AREQUIPA	731	1,865	2,596	131	397	528	553	1,132	1,685
AYACUCHO	2,506	2,415	4,921	1,253	1,174	2,427	1,919	1,876	3,795
CAJAMARCA	2,208	1,548	3,756	409	254	663	671	496	1,167
CALLAO	464	720	1,184	327	841	1,168	350	839	1,189
CUSCO	1,968	1,650	3,618	438	573	1,011	989	891	1,880
HUANCAVELICA	2,010	1,597	3,607	455	332	787	678	704	1,382
HUANUCO	1,653	1,450	3,103	135	172	307	600	1,149	1,749
ICA	991	1,657	2,648	196	206	402	384	1,200	1,584
JUNIN	3,342	3,232	6,574	1,139	1,167	2,306	992	1,444	2,436
LA LIBERTAD	3,351	3,144	6,495	2,852	3,273	6,125	1,823	2,412	4,235
LAMBAYEQUE	2,500	1,804	4,304	2,654	2,223	4,877	1,321	1,204	2,525
LIMA	3,936	10,465	14,401	4,972	13,475	18,447	4,505	11,063	15,568
LORETO	1015	1429	2444	602	468	1,070	1,644	1,253	2,897
MADRE DE DIOS	82	21	103	65	80	145	116	227	343
MOQUEGUA	1033	234	1267	104	447	551	35	141	176
PASCO	1630	1260	2890	618	656	1,274	317	551	868
PIURA	2618	2298	4916	2,545	2,299	4,844	2,436	2,695	5,131
PUNO	2909	3426	6335	4,985	5,226	10,211	3,317	3,156	6,473
SAN MARTIN	1848	3089	4937	1,455	1,247	2,702	1,512	1,338	2,850
TACNA	428	172	600	76	184	260	26	94	120
TUMBES	982	868	1850	260	351	611	272	485	757
UCAYALI	1552	815	2367	967	1,332	2,299	1,264	1,674	2,938
Total	44,743	48,501	93,244	28,053	37,479	65,532	27,553	37,978	65,531

Fuente: BASE DE PARTICIPANTES. Elaboración: Propia

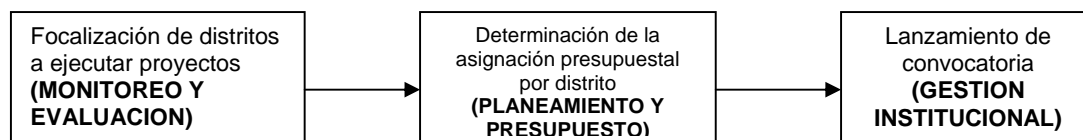
2.2 Flujogramas de los procesos involucrados en la ejecución del Programa:

Lo que a continuación se presentan son las actividades involucradas en la modalidad de *Concurso de Proyectos*, que es la más común y la que utiliza la mayor parte del presupuesto del Programa.

2.2.1 Focalización y asignación de recursos

El Concurso de Proyectos Regulares se inicia con el proceso de focalización y asignación de recursos, que se basa en criterios técnicos referidos a pobreza, demografía, desempleo, acceso a recursos financieros, entre otros. Este proceso, que está a cargo de la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP) y que determina como resultado el conjunto de distritos a ser atendidos por el Programa dentro de cada modalidad de intervención y su respectiva asignación presupuestal, será descrito con mayor detalle más adelante en el presente documento.

Ilustración 1. Flujograma de Focalización y Asignación de Recursos

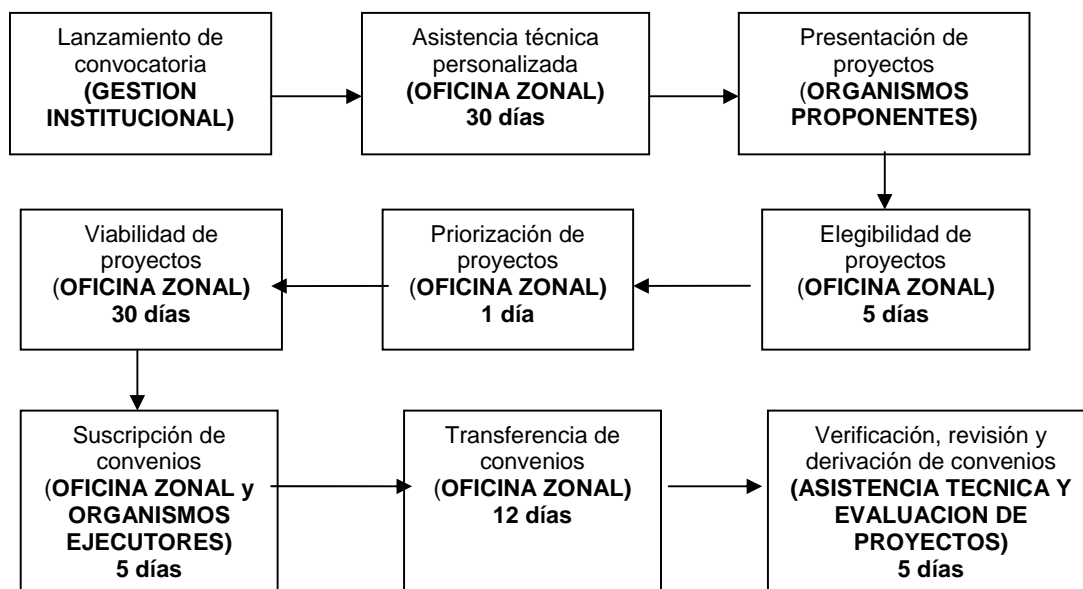


2.2.2 Selección de proyectos

Un segundo proceso es el de selección de proyectos, que incluye las siguientes actividades:

- Las OZ brindan y difunden la intervención y brindan asistencia técnica personalizada a los organismos proponentes de proyectos, a través de talleres de capacitación.
- Los organismos proponentes (que pueden ser pobladores, autoridades, organizaciones de la sociedad civil, instituciones privadas, instituciones públicas) preparan sus proyectos y los presentan.
- Elegibilidad: Las OZ eligen los proyectos, en base a criterios que, si bien varían según tipo de intervención, priorizan el uso intensivo de MONC.
- Priorización: Los actores locales (vía Comités Interinstitucionales) priorizan los proyectos, en base a criterios que, si bien varían según tipo de intervención, priorizan la contribución al desarrollo local y el impacto en el bienestar de la población objetivo.
- Viabilidad: Tomando en cuenta los proyectos definitivos, el Programa verifica la viabilidad de los mismos, tomando en cuenta aspectos técnicos, financieros y documentarios.
- Suscripción de convenios entre el Programa (vía la Dirección Nacional o el Jefe de las OZ) y los organismos ejecutores y, de ser el caso, los cofinanciantes.

Ilustración 2. Flujograma de Selección de Proyectos



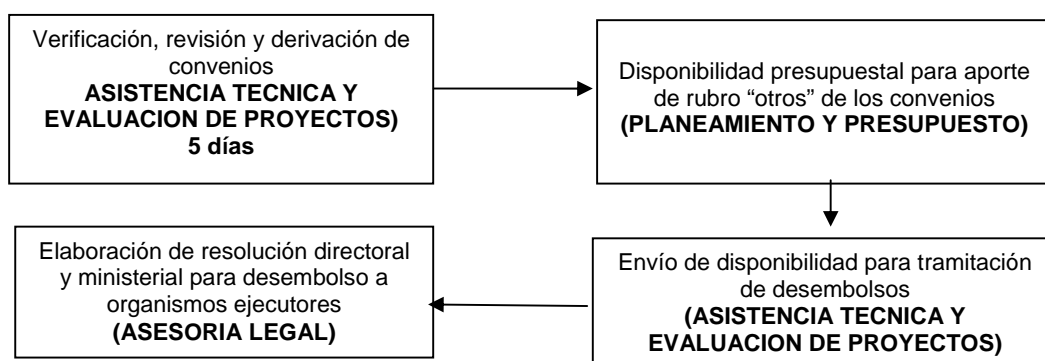
2.2.3 Selección de participantes

En tercer lugar está la selección de participantes, a cargo del organismo ejecutor y la Dirección de Promoción Social y Capacitación (DPSC). Este proceso incluye las actividades de difusión, convocatoria, inscripción y asamblea de selección.

2.2.4 Financiamiento de proyectos

Una vez seleccionados los proyectos, se inician las actividades para asegurar el financiamiento de los proyectos, lo que debe incluir la disponibilidad de recursos para MONC y para otros rubros (pago al responsable de obra, materiales, costo de herramientas, entre otros).

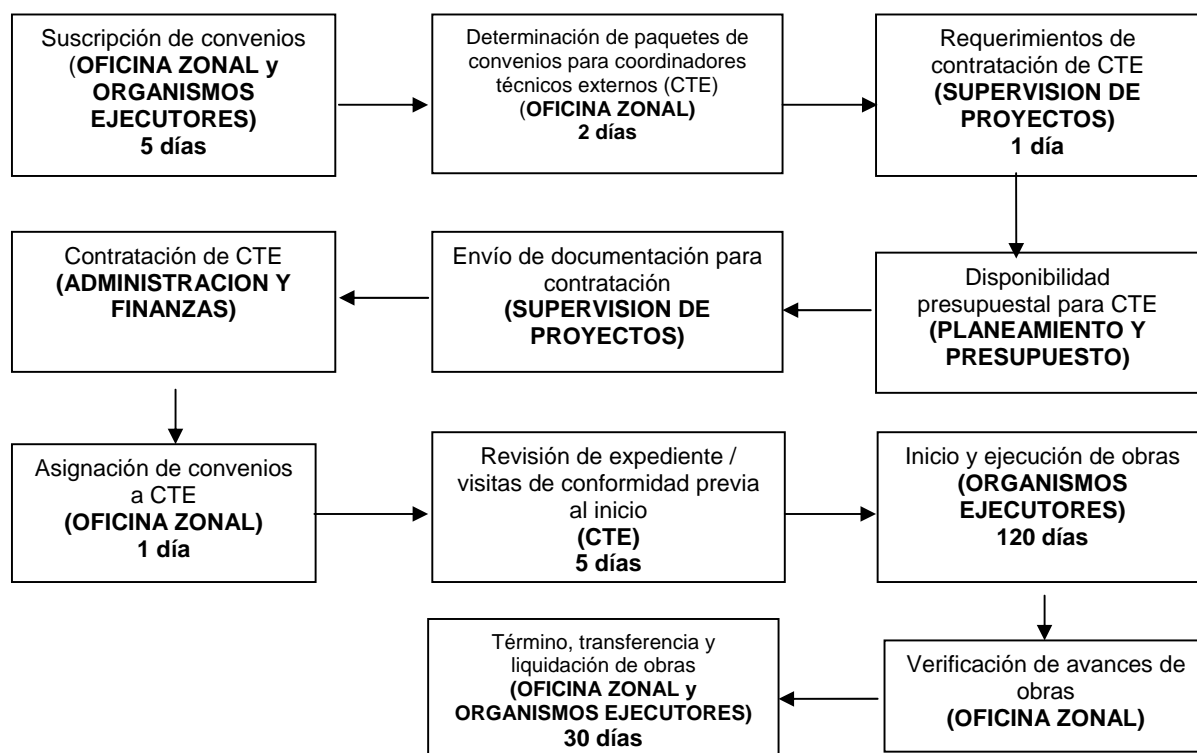
Ilustración 3. Flujograma de financiamiento de Proyectos



2.2.5 Supervisión de la Ejecución de los Proyectos

Asegurado el financiamiento de los proyectos, éstos pueden iniciarse, así como las actividades destinadas a la supervisión de la ejecución de los proyectos, a través de supervisores externos quienes deben asegurar la calidad y el cumplimiento de las normas de seguridad en cada obra que se lleve a cabo.

Ilustración 4. Flujograma de la Ejecución de los Proyectos



2.3 Focalización

El proceso de focalización que realiza el Programa se basa en tres niveles:

1. Focalización geográfica
2. Auto focalización
3. Focalización individual

La primera de estas etapas consiste en seleccionar determinadas características que permitan clasificar a aquellas zonas geográficas prioritarias o que sufren más del problema. En segundo lugar, opera la autofocalización, que se basa en la respuesta a los incentivos que ofrece el programa, a saber, el salario diario que paga responde a la atracción de los beneficiarios por

el Programa. Finalmente, el tercer y último criterio de focalización es la focalización individual, que consiste en definir criterios de elegibilidad dentro de la zona a intervenir.

2.3.1 Focalización geográfica

La focalización geográfica está íntimamente ligada con la asignación del presupuesto asignado. Las características consideradas para la focalización geográfica, dependerán de la modalidad de intervención del Programa. Así, CP presenta tres diferentes modalidades de intervención: i) Concurso de Proyectos, ii) Proyectos especiales, iii) Proyectos de contingencia y, iv) Modalidad de intervención rural.

Para la focalización geográfica en el caso de proyectos regulares, el Programa utiliza tres filtros. El primero de ellos consiste en seleccionar a todos aquellos distritos cuya población urbana supere a los 2500 habitantes⁸ y que pertenezcan de preferencia a aquéllos que conforman la Estrategia Nacional CRECER y CRECER URBANO. Una vez superado este filtro, se considerarán los otros dos indicadores: el índice de carencias de desarrollo humano y el índice de severidad de la pobreza –FGT2-⁹. Estos tres indicadores serán ponderados (con el mismo peso para cada componente) y se obtendrá finalmente el ranking de distritos prioritarios que serán seleccionados según la asignación de presupuesto.

Para la distribución del presupuesto se establece previamente un monto máximo por tipo de proyecto. Se elabora además el ranking de distritos según los tres criterios antes señalados. Entonces, se procede a repartir los montos del presupuesto entre los distritos seleccionados. En caso reste algún sobrante del presupuesto, se redistribuirá entre aquellos distritos que calificaron en la selección.

2.3.2 Autofocalización

El principal filtro para este nivel es el establecimiento del salario en un nivel suficientemente bajo como para no atraer a individuos que ya tienen un empleo o que no son pobres. Este instrumento es, per se, un filtro adecuado porque logra que solo postulen aquellas personas cuyo salario de reserva es menor a este monto; situación que en la que tenderán a estar las personas desempleadas y/o pobres.

Por recomendaciones basadas en la experiencia internacional, es importante que el salario de un Programa de empleo temporal sea no mayor a tres cuartas partes del salario mínimo.¹⁰ CP paga S/. 16 al día; así, en un mes los beneficiarios pueden llegar a ganar un máximo de S/. 352.00, correspondiente a 22 días de trabajo a tiempo completo. El salario mínimo en el 2008 fue de S/. 550. Así, el salario máximo ofrecido por CP constituye el 63.6% del salario mínimo,

⁸ La cuantificación del desempleo es dificultosa debido a que no se tienen medidas a nivel de distrito⁸. Por tanto, el uso del criterio de población urbana constituye el filtro para identificar a la población que más sufre de desempleo. Si bien esto no es consistente con el enfoque rural del marco lógico, como se ha visto antes, en la práctica se ha retrocedido a la orientación urbana de ATU. Así, las intervenciones por proyectos regulares o de servicios conforman aproximadamente el 80% del total de intervenciones. Esto quiere decir que el programa está concentrado en el área urbana y filtra correctamente, en la medida de lo posible, a la población desempleada.

⁹ De esta manera, no solo se consideran los criterios usuales y poco informativos de pobreza, sino que se evalúa la misma en su dimensión multidimensional.

¹⁰ Véase Del Ninno et al. (2009).

lo que estaría acorde a las recomendaciones internacionales y pareciera constituir un mecanismo efectivo para la focalización.

2.3.3 Focalización individual

Una vez seleccionados los distritos a intervenir, se realizan los respectivos concursos por tipo de Proyecto. Una vez suscritos los convenios, los organismos ejecutores proceden a la selección de beneficiarios mediante acto público entre todos los que demandan su intervención en los proyectos.

- A partir del 2008, el programa determina los criterios de priorización para la selección de participante son: Padre o madre mayor de 18 años que acredite la existencia de un hijo menor de 18 años.
- Hasta un 25% de jóvenes (varones o mujeres) por proyecto, que sin ser padres de familia, asumen la responsabilidad de atender a mayores o menores de edad (carga familiar).
- Hasta un 5% de personas con discapacidad, del total de participantes por proyecto.
- En caso de no cubrirse el número de participantes requeridos por el proyecto, complementariamente se incorpora a los pobladores desempleados mayores de edad.

Identificar efectivamente a la población desempleada es una tarea sumamente difícil. Pero además de este problema, también es necesario distinguir a aquella población desempleada (que busca trabajo activamente) de la población inactiva. La población inactiva se define como aquella población que no posee un empleo y tampoco lo está buscando. En este contexto, el filtro de incluir como población objetivo a aquellos jefes de hogar con carga familiar constituye un mecanismo preciso para eliminar este problema. Se esperará así que aquellas personas que acoja finalmente el programa sean aquellas que se encuentran efectivamente buscando un empleo pero no lo encuentran debido a circunstancias coyunturales.

- Se verifica si el postulante está registrado en el Sistema de Focalización de Hogares. Si las personas que se acercan al Programa pertenecen al SISFOH son consideradas inmediatamente potenciales beneficiarios del Programa.
- Si las personas no cuentan con esta información, el Programa procede a aplicar una ficha socioeconómica.

Una vez clasificados todos los postulantes aptos, se procede al sorteo de vacantes entre los postulantes. Así, mediante asamblea pública, se lleva a cabo la selección de participantes, tomando en cuenta las prioridades establecidas previamente.

2.4 Componentes

2.4.1 Generación de empleo temporal

El Programa genera empleos temporales mediante el financiamiento y supervisión de la ejecución de obras de infraestructura pública de carácter económico-productiva y social, las cuales incluyen accesos peatonales, canales de irrigación, infraestructura post cosecha, muros

de contención, infraestructura educativa y de salud, entre otras; según las modalidades mencionadas anteriormente.

2.4.2 Desarrollo de capacidades

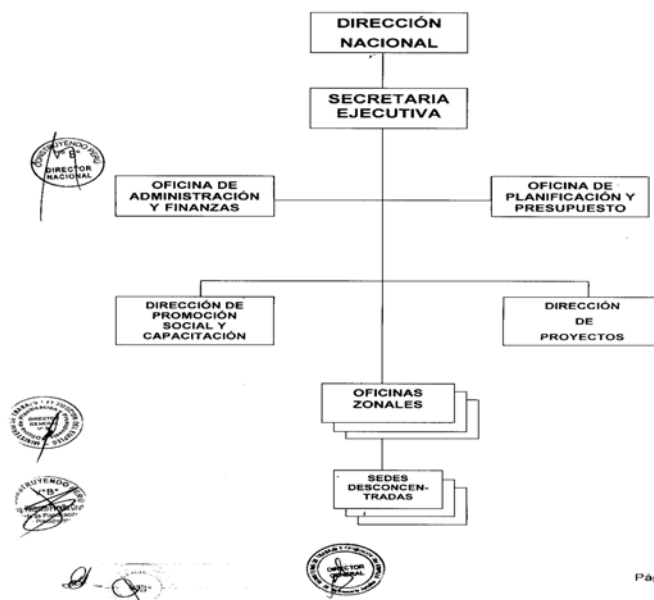
Existen 2 tipos de capacitación, las cuales se realizan en forma paralela a la ejecución de los proyectos:

- 1. Capacitación general:** En habilidades sociales, autoestima, emprendimiento, así como en vigilancia social en la ejecución de proyectos. Esta capacitación se inicia con una sesión de inducción, donde se da a conocer a los participantes los lineamientos del Programa, los contenidos del componente de capacitación y los compromisos que deben asumir capacitadores y participantes para el logro de los objetivos. Luego, se desarrollan una serie de talleres, en los cuales se trabajan los contenidos de una guía didáctica previamente elaborada.
- 2. Capacitación específica:** orientada al desarrollo de las *competencias y habilidades técnicas* de los participantes, de acuerdo con la demandas del mercado laboral local.

2.5 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

Para llevar a cabo sus procesos y actividades el Programa cuenta, además de la Dirección Nacional y la Secretaría Ejecutiva, con dos órganos de asesoramiento y apoyo (Administración y Finanzas, y Planificación y Presupuesto) y con dos órganos de línea (Dirección de Promoción Social y Capacitación, y Dirección de Proyectos). Asimismo, el Programa tiene 31 Oficinas Zonales, que abarcan todas las regiones del Perú. De acuerdo a información proporcionada por el Programa, en el 2,009 Construyendo Perú contaba con 301 trabajadores, de los cuales 184 (es decir, el 61%) laboran en Oficinas Zonales y/o Sedes Desconcentradas.

ANEXO 1
ORGANIGRAMA DEL PROGRAMA



Pág. 20

III. OBJETIVOS

3.1 Objetivo general

El foco de la evaluación estará centrado en analizar los resultados e impactos (eficacia) que logra el programa Construyendo Perú, entendidos como los beneficios para los participantes que se deriven directamente de los componentes entregados por el Programa.

3.2 Objetivos específicos

Los objetivos específicos del proceso de evaluación de impacto son los siguientes:

- Desarrollar y aplicar metodologías de evaluación, tanto cuantitativas como cualitativas, que permitan conocer si el Programa ha logrado los resultados intermedios y resultados finales o impactos esperados (resultados a nivel de propósito o fin del Programa), así como las externalidades (positivas o negativas, de existir) asociadas a la ejecución del Programa.
- Entregar conclusiones precisas identificando claramente los logros, las debilidades e insuficiencias en términos de resultados e impactos del Programa y, realizar recomendaciones que permitan mejorar el desempeño del Programa a nivel de resultados.
- Evaluar la capacidad del Programa para administrar adecuadamente sus recursos presupuestarios.

d) Realizar de manera independiente y objetiva un procesamiento y análisis de información cuantitativa y cualitativa que permita conocer si el Programa ha logrado sus resultados a nivel de producto.

IV. MÉTODOS DE EVALUACIÓN

4.1 Horizonte de evaluación

La evaluación de impacto deberá centrarse en los resultados obtenidos considerando el período de implementación del programa. Debido a que el Programa Construyendo Perú inició sus actividades en junio del año 2007, el horizonte de evaluación comprenderá el período 2007-2010.

4.2 Elementos metodológicos básicos

La evaluación deberá considerar tanto los aspectos cuantitativos como cualitativos del desempeño del programa Construyendo Perú. Lo anterior requiere identificar los instrumentos o herramientas que serán utilizadas para la recolección de información cualitativa y/o cuantitativa que se requiera, e identificar la metodología apropiada que permita la medición de los resultados, beneficios “netos” o impacto del programa.

Para conocer el impacto o los beneficios “netos” de un programa sobre su población beneficiaria, en primer término se deben identificar las relaciones de causa-efecto entre los componentes que produce el programa y los impactos esperados. ¿Los bienes y servicios que entrega el programa contribuyen a lograr los beneficios esperados en la población beneficiaria? Para esto, es necesario separar de los beneficios observados, todos aquellos efectos sobre la población beneficiaria derivados de factores externos al programa y que de todas maneras hubiesen ocurrido sin la ejecución de éste, como consecuencia de la evolución normal de las condiciones del entorno o la acción de otros programas públicos o privados.

Cabe señalar que para la medición de resultados finales o impacto se debe establecer en primer lugar cuales son los efectos de mediano y largo plazo sobre la población beneficiaria que espera obtener el programa. ¿Cuáles son los beneficios con que quedará la población beneficiaria una vez que concluya su participación en el programa?

En particular, lo que se busca es responder a la pregunta ¿qué ganan los participantes del Programa Construyendo Perú en comparación a no haber participado en el mismo?. Nótese que esta pregunta es distinta a ¿cuál es la situación de un participante después del programa en comparación a antes del programa?. Así, para cuantificar el impacto no basta con la comparación de la situación de los beneficiarios “antes versus después” del programa, sino que se debe responder lo más certeramente a la pregunta: ¿Cuál sería la situación actual de estos beneficiarios si no hubieran participado en el programa?. Ello es así porque entre quienes participan en un programa pueden existir cambios en sus niveles de ingreso, tasas de empleo u otras variables endógenas debido a factores que no son atribuibles al programa. Por lo tanto, el principal problema de la evaluación de impacto consiste en averiguar cómo se

encontrarían los beneficiarios después de terminado el programa si en lugar de haber participado en él no lo hubiesen hecho.

De manera ideal, el cambio en las variables atribuible al programa se podría determinar de manera exacta si fuera posible observar a un individuo después de haber participado en el programa y al mismo individuo en el estado contrafactual o de “no tratamiento”, es decir, sin haber participado en el programa. Sin embargo, es claro que sólo se puede observar al individuo en sólo uno de esos estados, así si el individuo participa en el programa será imposible observarlo en una situación en la que no haya participado (y viceversa). Los distintos métodos de evaluación intentan resolver este problema, de modo que se pueda simular exactamente cuál es el cambio en la situación de un individuo atribuible exclusivamente a su participación en el programa.

Dado que no es posible observar a los beneficiarios en la situación contrafactual (de no haber participado en el programa), se hace necesario simular tal situación. Para ello se utiliza un grupo de control, es decir individuos que no hayan participado del programa, tal que arrojen luces sobre la situación de los beneficiarios en la situación contrafactual. Así, dado que el grupo de control no participa en el programa es de esperarse que arrojen información útil sobre dicho estado. De hecho, al grupo de control sólo se le puede observar en el estado de “no tratamiento”. La pregunta es hasta qué punto ello es comparable al estado de “no tratamiento” para el grupo de beneficiarios.

En términos metodológicos, lo anterior implica comparar los resultados finales del programa en los beneficiarios con respecto a un grupo de no beneficiarios de características similares, grupo control, de modo de aislar los efectos de otros factores.

Un grupo de control es básicamente un segmento de no beneficiarios que son parte de la población objetivo del Programa, es decir, un grupo que comparte las características sociales, económicas, educacionales, etc. del grupo beneficiario. En el caso del programa Construyendo Perú, la población objetivo la conforman todos los jefes de hogar desempleados con carga familiar en situación de pobreza y pobreza extrema. La única diferencia entre los individuos del grupo de control y los beneficiarios efectivos debe ser su participación en el programa.

Para la generación de un grupo de control se recurre tanto a Métodos Experimentales como a Métodos No Experimentales. Los Métodos Experimentales se basan en una selección aleatoria del grupo de control. Para ello, del grupo de individuos que deciden participar en el programa y que son “elegibles” (cumplen todos los requisitos para ser admitidos) se selecciona de manera aleatoria a quienes serán los beneficiarios y a quienes serán los controles. Nótese que bajo este método tanto el grupo de beneficiarios como el grupo de control comparten la característica de *haber sido elegibles y haber decidido participar en el programa*.

Así, a través de Métodos Experimentales, los individuos del grupo de beneficiarios son en promedio “equivalentes”, tanto en observables como en no observables características, a los individuos del grupo de control (excepto por el hecho de que estos últimos no han sido intervenidos). En ese sentido, esto es como observar similares individuos en un momento

dado del tiempo, que difieren solamente en el hecho de que un grupo recibió tratamiento y el otro no.

Los Métodos de Evaluación No Experimentales, en cambio no utilizan un grupo de control seleccionado al azar de un conjunto de individuos que deciden participar del programa. Más bien, el grupo de control se forma con personas que quisieron participar en el programa pero que por alguna razón no pudieron hacerlo; o bien con individuos que siendo elegibles para el programa (población objetivo) por cualquier otro motivo no participaron del mismo.

En principio, al no contarse con una línea de base de diseño experimental del Programa Construyendo Perú¹¹ que permita contar con controles seleccionados aleatoriamente desde el inicio, deberán recurrirse a métodos no experimentales.

El uso de un Método de Evaluación No Experimental podría generar problemas de selección del grupo de control. Para atenuar los problemas de selección del grupo de control, sea en variables observables o no observables, el diseño no experimental exigirá el uso de distintos métodos de emparejamientos (“matching”) entre beneficiarios y controles. El emparejamiento consiste en asignar para cada beneficiario un respectivo control. Dicha asignación se realiza sobre la base de emparejar aquel beneficiario con aquel control que sea lo “más parecido”. Una vez establecidas las parejas de beneficiarios y controles “emparejados” se podrá estimar el impacto promedio del programa como el promedio del impacto para cada pareja.

Existen diversas técnicas de emparejamiento o “matching” y formas de interpretar que es lo “más parecido”. Un método de emparejamiento, por ejemplo, asigna a un beneficiario aquel control que tenga la mínima distancia euclídeana¹² entre sus características o atributos y las del control. Otro método es el de Mahalanobis, que corrige la distancia euclídeana utilizando las varianzas y covarianzas entre atributos. Adicionalmente, se utiliza el método de emparejar un beneficiario con aquel control que tenga la probabilidad más cercana de participar en el programa o también llamado “propensity score”. Previamente, debe haberse estimado mediante técnicas econométricas dicha probabilidad. Otra variante contempla emparejar a un beneficiario no a un control en particular sino con un promedio ponderado de controles, en el que aquellos controles más cercanos tendrán mayor ponderación y aquellos más lejanos menor ponderación.

Con respecto al estimador para medir el impacto de un programa ó intervención, el más ampliamente usado en la literatura es el de diferencia en diferencias¹³. Esta estimación resulta de comparar las situaciones antes-después de los beneficiarios con aquella de los controles. El supuesto detrás de este estimador es que el cambio en la situación de los controles entre el momento previo al programa (año 0) y el momento posterior al programa (año 1) es una buena aproximación del cambio que hubiesen experimentado los beneficiarios durante ese mismo período de no haber pasado por el programa. Mediante el uso del

¹¹ Inicio sus actividades en el año 2007

¹² La distancia euclídeana es la manera tradicional de estimar la distancia entre dos puntos en un espacio determinado.

¹³ Existen en la literatura sobre evaluación dos estimadores más: el estimador de “antes y después” y el estimador de “corte transversal”

método cuasi experimental explicado anteriormente es posible construir información previa al programa de tanto los beneficiarios como controles y por tanto, utilizar el estimador “diferencias en diferencias”.

La generación de un grupo de control (escenario contrafactual) y del escenario prefactual además de utilizarse para estimar el impacto promedio del programa sobre la población de beneficiarios también pueden ser utilizados para indagar respecto de la heterogeneidad de efectos causales del programa para distintos sub-grupos de la muestra. La estimación del impacto promedio de un programa pudiese significar promediar impactos positivos y negativos de sub-grupos de la población beneficiaria, no permitiendo, en ocasiones, observar impactos de distintos signos para subgrupos de la muestra. Obviar la posible heterogeneidad en resultados además impide conocer si existen sub conjuntos de hogares, personas u otras unidades de análisis que pueden estar siendo perjudicados por el programa, cuando el resto de los beneficiarios goza de los resultados positivos de éste¹⁴.

Para estimar la heterogeneidad del efecto causal del Programa se debe aplicar una metodología que no sólo mida la diferencia de efectos para ciertas observaciones dadas, sino que también permita tener un grado de confiabilidad estadística sobre el resultado obtenido.

4.3 Diseño

Como ya se mencionó anteriormente, al no contarse con una línea de base de diseño experimental del Programa Construyendo Perú que permita contar con controles seleccionados aleatoriamente desde el inicio, deberán recurrirse a métodos no experimentales o cuasi-experimentales¹⁵.

Sin embargo, CP cuenta con un registro de los beneficiarios por año que incluye sus datos principales¹⁶. Estos registros se encuentran sistematizados en un formato base de datos disponible para su revisión. Estos registros permitirán la identificación de los beneficiarios o grupo de tratamiento.

Para la identificación de los grupos de control o comparación se recurrirá al uso imaginativo de los datos existentes de una encuesta domiciliaria a nivel nacional —la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG). Podría tomarse el grupo de control de las ENAHOG 2009 o 2010 (que serían consideradas como “año 1”, es decir, después de la intervención). De esta forma, se podrán utilizar los datos existentes para crear un grupo de control a través de la

¹⁴ Las metodologías actualmente utilizadas para este propósito son: Quantil Treatment Effect y Marginal Treatment Effect, las cuales de manera no paramétrica estiman intervalos de confianza para el impacto del programa para cada percentil de la distribución de la muestra utilizada. Para mayor detalle sobre estas metodologías ver el anexo metodológico.

¹⁵ Por otro lado, en general, las evaluaciones de impacto de Programas similares analizadas (ver referencias al final) utilizan una metodología cuasi-experimental, en la medida en que los programas de empleo temporal en otros países son contracíclicos y es difícil predecir en qué momento van a adquirir fuerza, por eso la mirada de la evaluación siempre es hacia atrás (retrospectiva) antes que hacia delante (prospectiva).

¹⁶ Apellidos, nombres, fecha de nacimiento, DNI, dirección y Ubigeo.

correspondencia entre participantes del programa (beneficiarios) y no participantes de la población nacional para un conjunto de variables socioeconómicas¹⁷

Para la realización de la metodología cuasi-experimental, en una primera etapa se tomaría una muestra aleatoria representativa de los beneficiarios a nivel nacional y por ámbito geográfico de varios años (periodo de evaluación 2007-2010). A dicha muestra representativa se le deberá aplicar una encuesta cuyo cuestionario sea similar al aplicado en la ENAHO en las variables de interés¹⁸. Será muy importante indagar sobre el historial laboral, económico y de servicios recibidos (capacitaciones) antes del año 1 (2009 o 2010) para rescatar el período “anterior a la intervención” o año 0 (Método en retrospectiva)

Al momento de tomar la muestra representativa de beneficiarios deberá considerarse los diferentes grupos/componentes que tiene el programa. El hecho de que en el Programa existan “multi-treatment effects” lo hace particularmente interesante, ya que no solo se evaluará el impacto global del Programa sino el de cada componente en particular. Así, existen hasta 3 grupos de tratamiento: 1) Empleo temporal sin capacitación, 2) Empleo temporal con capacitación general, y 3) Empleo temporal con capacitación específica. Existe una real preocupación sobre la calidad y la pertinencia de las capacitaciones que hace el Programa, y esta es una buena oportunidad para evaluar ello.

En una segunda etapa se buscará el emparejamiento entre los beneficiarios con los candidatos a controles registrados en las ENAHO de los años 2009 o 2010. *Al grupo de control* resultante del emparejamiento se le tomará una encuesta en la que, entre otras cosas, se indagará sobre su historia laboral, condiciones de vida y de servicios recibidos (capacitaciones) antes del año 1 (o año 2 dependiendo del impacto que se analice y del período de referencia que se analice). De esta forma se obtendrán los momentos necesarios para comparar las situaciones antes-después (método diferencias en diferencias) de los beneficiarios con aquella de los controles.

La evaluación debe incorporar cuestiones de calidad de los servicios como la satisfacción con el empleo y/o capacitación recibida. A través del cuestionario podrán analizarse “impactos no deseados”, como por ejemplo, “estigmatización” en los participantes, a quienes se les dificulta la inserción en el mercado laboral cuando culmina el proceso de capacitación ofertado por el programa.

Para el análisis costo - beneficio del Programa, la medición de los beneficios debería ser la estándar para este tipo de programas (Ravallion 1999): i) la generación neta de ingresos en el corto plazo para los más pobres, en consonancia con el carácter anti-cíclico de los programas; y ii) la provisión de infraestructura básica local. Los primeros dos aspectos son predominantes a la hora de evaluar su conveniencia mediante un análisis de costo-beneficio.

¹⁷ Como ingresos, escolaridad, género, vivienda, percepciones subjetivas del bienestar del programa y en general todas las variables necesarias para la evaluación

¹⁸ Acá sería recomendable inclusive utilizar los mismos equipos de entrevistadores y llevarse a cabo aproximadamente al mismo tiempo, para poder realizar el ejercicio de correspondencia o pareo. En esta etapa de la entrevista

Un tema particular a analizar es el del impacto de la provisión de infraestructura básica económica-productiva y social. Para este resultado será necesario medir muy rigurosamente el impacto del Programa a nivel distrital, y de su efecto de corto y de largo plazo. A continuación se ensaya una metodología alternativa para tratar dicha evaluación dejando a los consultores la posibilidad de enriquecerla y/o modificarla.

En primer lugar, será necesario preparar un índice que permita para ordenar a los distritos según su necesidad de ser atendido y, de esta forma, identificar a aquellos en donde opera el Programa. Si es que existe un ranking de distritos en función de determinado índice, e independientemente de que se haya respetado dicho índice en la focalización geográfica, puede estimarse el impacto del Programa sobre las condiciones de vida de la población utilizando la metodología del “regression discontinuity”; dicha metodología permite ver el impacto “en el margen” del Programa, fundamental para decisiones de expansión del mismo. Y al tener distritos que se han ido incorporando al ámbito de intervención año tras año, es como tener también un “multi-treatment” a nivel distrital.

Deberá buscarse una variable resultado sobre la cual se medirá el impacto de la provisión, mejora y/o mantenimiento de infraestructura local. Deberá ser una variable (o varias) disponibles a nivel distrital en el período 2007 - 2010 (el regression discontinuity no requiere de 2 mediciones, solo un corte transversal) que reflejen la “mejora en las condiciones de vida de la población”. Dicha variable debería estar muy relacionada con la tipología de proyectos que son financiados por el Programa (accesos peatonales, canales de irrigación, infraestructura post cosecha, muros de contención, infraestructura educativa y de salud, entre otras). Habrá que identificar hacia qué tipo de obras han estado sesgadas las intervenciones del Programa e identificar variables de resultado distritales (disponibles para los 1834 distritos del Perú, si no la metodología no funciona) que puedan reflejar el cambio generado por dichos proyectos.

Por otra parte, se deberá realizar una evaluación de la rentabilidad social de los proyectos financiados por el Programa (ver Chacaltana 2003). En la literatura se menciona que no es de esperar que las obras de infraestructura que se realizan por esta vía sean las de mayor rentabilidad económica en cuanto se privilegia la intensidad laboral para maximizar la generación de empleo y la protección a los ingresos durante una crisis. Pero al ser uno de los componentes del Programa, podría evaluarse de la forma mediante un modelo con muchos supuestos, una especie de “calibración” u otra que pudieran presentar los postulantes.

Finalmente, la evaluación deberá utilizar otras herramientas metodológicas que permitan estimar el impacto del programa. Para ello se recomienda revisar el documento “Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza - Manual para profesionales” de Judy Baker 2000 (Banco Mundial); o el “Manual de Evaluación de Impacto, Cristián Aedo , 2005 (CEPAL).

4.5 Resultados esperados del proceso de evaluación.

Los resultados esperados del proceso de evaluación, se presentan a continuación ordenados por resultados a nivel de productos, resultados intermedios y resultados finales o impactos del programa. Las variables de desempeño mostradas no deberán ser las únicas a evaluar. En

ese sentido, se le permitirá amplia libertad al consultor de seleccionar las variables de desempeño finales o intermedias que la investigación considere necesarias.

4.5.1 Resultados del Programa.

a) A nivel de productos

Evaluar el grado de satisfacción de los beneficiarios con los servicios recibidos, considerando aspectos tales como difusión, accesibilidad de los servicios, información clara sobre las condiciones de postulación, apoyo de la entidad ejecutora.

b) A nivel de resultados intermedios

Cuantificar, analizar y evaluar resultados tales como número de trabajadores que se reinsertaron en el mercado laboral gracias al empleo temporal ofrecido por Construyendo Perú, permanencia de los trabajadores en sus empleos (transitoriedad del beneficio), oportunidades de emprendimiento individual empresarial, entre otros. Así, las variables de desempeño en este nivel intermedio podrían resumirse en las siguientes (no serán las únicas):

- Incremento del número de número de trabajadores que se reinsertaron en el mercado laboral gracias al empleo temporal ofrecido por Construyendo Perú.
- Incremento de la permanencia de los trabajadores en sus empleos (transitoriedad del beneficio).
- Número de participantes que manifiestan mejoramiento en ingreso o es su calidad de vida como resultado de su nuevo empleo o actividad emprendedora.

c) A nivel de resultados finales del programa (todos los componentes)

Estimar y evaluar el impacto de los programas en términos de variables tales como la probabilidad de estar empleado (empleabilidad), en varios años: $t=0$, $t=1$, $t=2$, $t=3$; principalmente analizar el incremento de los ingresos de los participantes durante su permanencia como beneficiarios del Programa, al aportar su mano de obra no calificada en la ejecución de los proyectos y otros relacionados con el Programa; mejora de las condiciones de vida de la población (a nivel distrital). Así, las variables de desempeño en este nivel final podrían resumirse en las siguientes (no serán las únicas):

Resultados sobre el estado de la empleabilidad de la población desempleada en situación de pobreza y pobreza extrema

- Número o porcentaje de participantes que expresa positivamente que su situación económica/social mejoró por haber participado en el programa.
- Disminución del desempleo entre los participantes de manera temporal.
- Número o porcentaje de participantes que expresa positivamente que su situación económica/social mejoró por haber participado en el programa.

- Porcentaje de participantes que al terminar su capacitación (general o específica) expresan confianza para obtener un trabajo más permanente o mejorar sus ingresos y calidad de vida.
- Porcentaje de participantes que al terminar su capacitación (general o específica) logran obtener un trabajo más permanente o mejorar sus ingresos y calidad de vida.
- Porcentaje de participantes que al terminar su capacitación (general o específica) manifiesten que ésta los ayudó a encontrar un trabajo más permanente o mejorar sus ingresos y calidad de vida.
- Percepción en la población joven sobre mejora de sus competencias y niveles de empleabilidad.
- Disminución de la tasa de desempleo dinámica durante las intervenciones del Programa.

Resultados sobre el estado de la infraestructura económica-productiva

El indicador más adecuado para medir el resultado del componente de la infraestructura económica-productiva y social mejorada debería reflejar la opinión de los beneficiarios o representantes de la comunidad sobre los proyectos de infraestructura ejecutados. Para complementar este indicador y mejorar su medida se sugiere considerar los siguientes indicadores:

- 100% de satisfacción expresada por los Comités Distritales u otro organismo representativos
- 90% de los pobladores manifiestan satisfacción por las obras realizadas (requiere resultado de encuesta).
- 70% de los costos de las obras son costos directos que representan ingresos para los participantes de Mano de Obra No Calificada de la comunidad (dato contable).
- Porcentaje de distritos con mejorada infraestructura económica-productiva
- Número de Distritos que cuentan con por lo menos un proyecto financiado por el Programa

1. Externalidades positivas:

- Incremento de la dinámica económica – productiva de la comunidad por efecto del mejoramiento de la infraestructura elaborada.
- Promoción de la participación de la población en los procesos de formulación y ejecución de proyectos.
- Participación de las autoridades priorizando las zonas de intervención a nivel local y los proyectos a ejecutarse.

2. Otros resultados o indicadores que los evaluadores consideren conveniente proponer.

4.5.2 Gastos monetarios del Programa

Se requiere elaborar los siguientes antecedentes en relación con los gastos monetarios del programa:

- a) Sistematizar y analizar la información sobre gastos monetarios del Programa correspondientes al período de evaluación. En este punto se deben computar todos los gastos monetarios involucrados, incluidos los que no son financiados con aporte fiscal, sino que son solventados por entidades co-ejecutoras, municipalidades o por los propios beneficiarios.
- b) Cuantificar y analizar los gastos administrativos del programa.
- c) Elaborar y calcular indicadores que permitan analizar la evolución de los gastos totales del programa y los gastos medios por beneficiario y por unidad de producto (para cada uno de los componentes), entre otros relevantes.
- d) Elaborar y calcular indicadores que permitan analizar la ejecución presupuestaria del programa, el nivel de aporte de terceros, entre otros aspectos de economía, según corresponda.

4.5.3 Mediciones globales del desempeño

Relacionar los gastos del programa con los resultados finales que los beneficiarios hayan obtenido como consecuencia de su participación en él.

En este sentido se debe además identificar y analizar las externalidades positivas y negativas que pueda producir la ejecución del programa, estimando los costos y beneficios sociales derivados de ellas.

4.5.4 Justificación de la Continuidad del Programa.

El evaluador debe emitir un juicio respecto de la continuidad del programa en base a dos criterios: i) el problema que dio origen al programa continúa o continuará existiendo en ausencia de él, o ya no está vigente; ii) el análisis de los resultados intermedios y finales muestra que el programa ha contribuido a solucionar dicho problema.

4.5.5 Conclusiones

De acuerdo a los resultados de la evaluación, presentar de manera precisa todos aquellos ámbitos del desempeño cuyos resultados han sido insuficientes de acuerdo a los objetivos del programa, señalando los antecedentes que respaldan estas conclusiones (mediciones,

indicadores, resultados de encuesta, etc.). De igual manera, se deberá presentar todos aquellos ámbitos del programa cuyos resultados son destacables.

4.5.6 Recomendaciones

En base a las conclusiones anteriores, se deberá elaborar recomendaciones tendientes a mejorar el desempeño del programa a nivel de resultados.

V. METODOLOGÍA DE TRABAJO

Una de las características de la metodología de trabajo del grupo consultor seleccionado es que trabajará de manera cercana con la Unidad de Evaluaciones Independientes de la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas y con el Equipo Técnico designado por CP. Adicionalmente, el consultor deberá establecer contacto y coordinar con otros miembros del programa.

VI. PRODUCTOS ESPERADOS Y PLAZOS

La evaluación de impacto del Programa CP, tendrá una duración de 9 meses, a partir de la entrada en vigencia del contrato. Durante la realización del estudio se espera que la consultoría presente 5 productos, tal como se reseñan a continuación:

1. Primer Informe conteniendo el Plan de Trabajo y Propuesta Metodológica y Descripción del programa (Plazo **2 meses** desde la entrada en vigencia del contrato).

Este informe de avance incluirá el detalle de todas las actividades y tareas a seguir así como los documentos a presentar por el evaluador, con su respectivo cronograma. Además se deberá presentar la metodología propuesta para la evaluación de impacto, las fuentes de datos primarias y secundarias, el proceso de recojo de información según los tipos de horizontes que se piense evaluar, la definición de la muestra y el número de encuestas a aplicar por estratos.

2. Este primer Informe, también contendrá la descripción del programa (capítulo 1 del Anexo 1 Diseño y procesos de implementación de la IPE) y revisión de literatura nacional e internacional sobre evaluaciones de diseño, ejecución y/o impacto de programas similares y una descripción del diseño del programa. Análisis del diseño metodológico.

El equipo evaluador deberá revisar detalladamente la literatura correspondiente no sólo a evaluaciones previas del Programa CP, sino también sobre evaluaciones de programas de intervención de generación de empleo temporal a nivel internacional.¹⁹ Una vez revisada la literatura, se podrá validar el modelo de relación causal, así como definir los indicadores que serán evaluados posteriormente.

¹⁹ Existe una evaluación de procesos e impacto del Programa CP realizada por CEDEP en el año 2003, así como una serie de evaluaciones internacionales de programas similares

El informe también deberá contener i) una propuesta de fuentes de información e investigación académica a analizar para enriquecer la evaluación; y ii) el diseño del trabajo de campo para la recolección de información primaria cuantitativa y cualitativa. Cabe señalar que estas fuentes de información podrán ser las mismas o adicionales a la contempladas en la propuesta metodológica para la evaluación de impacto, según se requiera.

Este primer Informe permitirá generar recomendaciones sobre mejoras en el diseño del programa y en todos los contenidos de los capítulos I y II en el esquema del Anexo 1.

3. Segundo Informe donde se detallará el trabajo de campo de la recolección de datos para la evaluación de impacto (que puede o no coincidir con el trabajo de campo para la recolección de información de la evaluación de procesos). Además se presentarán las bases de datos debidamente etiquetadas y procesadas, incluyendo el diccionario de variables (Plazo **4 meses** desde la entrada en vigencia del contrato).

Este informe deberá contener los distintos instrumentos de recojo de datos que se utilizarán: encuestas, manuales de capacitación y orientación, guía de la encuesta, entre otros, así como todos los elementos necesarios para asegurar un adecuado empadronamiento. Estos instrumentos serán comentados por la contraparte técnica.

Los documentos a presentar en esta sección son los siguientes:

- a. Diseño y desarrollo de las encuestas y demás herramientas que se aplicarán a los hogares.
- b. Documento respecto a la formación y capacitación del equipo de empadronamiento²⁰.

Finalmente, la aplicación del instrumento de recolección de datos también deberá contemplar la realización de una encuesta piloto, cuyos resultados deberán estar contenidos en este cuarto informe.

4. Segundo Informe revisado que contendrá lo concluido en el Segundo Informe, con la incorporación de los comentarios de la contraparte técnica y de los responsables del programa (Plazo **5 meses** desde la entrada en vigencia del contrato).

²⁰ Específicamente, este documento deberá incluir: a) la organización del equipo (número de empadronados requeridos, tiempo promedio estimado para aplicar la encuesta, el número de supervisores y la carga de encuestadores, el número de digitadores, y el número de críticos y controladores de la calidad de los datos requeridos), b) la estrategia utilizada para el reclutamiento del personal de campo y procesamiento de datos, c) el entrenamiento del equipo (incluyendo el contenido, organización, ubicación y resultados de la capacitación) y d) los manuales de capacitación y orientación así como las guías de la encuesta.

5. Tercer Informe, conteniendo los resultados de la evaluación de impacto horizonte propuesto y de la evaluación de diseño y ejecución (Plazo **7 meses** desde la entrada en vigencia del contrato).

Este informe deberá contener, al menos de manera preliminar, todos los puntos referidos al capítulo III “Impacto de la IPE” en el esquema del Anexo 1. Además, este informe deberá consolidar los resultados anteriores para poder responder a todos los temas de evaluación del capítulo IV en el esquema del Anexo 1.

6. Informe Final, que contendrá lo concluido en el Tercer Informe, con la incorporación de los comentarios de la contraparte técnica y de los responsables del programa (Plazo **9 meses** desde la entrada en vigencia del contrato).

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Angrist, J. D. y Krueger, A. B. (1999). "Empirical Strategies in Labor Economics". *Handbook of Labor Economics*. Vol. 3. Elsevier Science.

Angrist, J. D., Imbens, G. W., y Rubin, D. B. (1996). "Identification of Causal Effects using Ins

Bravo, D., C. Contreras, y P. Medrano (2004). "Informe Final Evaluación de Impacto. Programas de Empleo con Apoyo Fiscal." Universidad de Chile.

Chacaltana, J. (2003). "Impacto del Programa 'A Trabajar Urbano': Ganancias de Ingreso y Utilidad de la Obras." Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación, Lima.

Departamento Nacional de Planeación (2004). "Programa Empleos en Acción, Condiciones Iniciales de los Beneficiarios e Impactos a Corto Plazo." DNP, Evaluación de Políticas Públicas Nro. 2.

Galasso, E., y M. Ravallion (2004). "Social Protección in a Crisis: Argentina's Plan Jefas y Jefes." *World Bank Economic Review*, 18(3), 367-399.

Jalan, J., y M. Ravallion (2003). "Estimating the Benefit Incidence of an Antipoverty Program by Propensity-Score Matching." *Journal of Business and Economic Statistics*, 21(1), 19-30.

Landa, F., y S. Lizárraga (2007). "Evaluación de Impacto del PLANE III: Un Programa que Permitió Adquirir Experiencia Laboral a los Obreros." *Revista de Análisis Económico*, 22, 109-142

Anexo 1: ÍNDICE DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

Tabla de Contenidos
Relación de Cuadros
Relación de Gráficos
Lista de Abreviaturas

RESUMEN EJECUTIVO

I. DISEÑO Y PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA IPE

Reseña histórica de la IPE

- 1.1 Justificación de la IPE: Problemas/necesidades que se espera resolver con la intervención
- 1.2 Matriz de Marco Lógico de la IPE: Formulación de objetivos
 - 1.2.1 Objetivos de la IPE a nivel de Fin/Propósito
- 1.3 Descripción de los componentes (bienes y/o servicios) que entrega la IPE Formulación de objetivos
 - 1.3.1 Propósito y fin de la IPE
 - 1.3.2 Principales bienes y/o servicios que entrega la IPE
 - 1.3.3 Principales actividades que realiza la IPE para la entrega de bienes y/o servicios
- 1.4 Focalización/priorización y afiliación
 - 1.4.1 Criterios de focalización/priorización
 - 1.4.2 Caracterización y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida
 - 1.4.3 Proceso de afiliación
- 1.5 Productos provistos a la población
 - 1.5.1 Caracterización y cuantificación de los productos provistos a la población
 - 1.5.2 Proceso de producción de los componentes
- 1.6 Asignación de recursos, mecanismos de transferencia y modalidad de pago
 - 1.6.1 Criterios de asignación, transferencia y pago
 - 1.6.2 Proceso de asignación, transferencia y pago
- 1.7 Funciones y actividades de seguimiento y evaluación
 - 1.7.1 Indicadores de seguimiento y evaluación
 - 1.7.2 Disponibilidad y uso de un Sistema de Información
- 1.8 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación
- 1.9 Relaciones interinstitucionales

II. ASPECTOS METODOLOGICOS DEL ESTUDIO

- 2.1 Ámbito del estudio
- 2.2 Métodos de recolección de información
- 2.3 Instrumentos de recolección de información
 - 2.3.1 Instrumentos Cualitativos
 - 2.3.2 Instrumentos Cuantitativos
- 2.4 Organización para el acopio de datos
- 2.5 Enfoque metodológico y metodología
 - 2.5.1 Evaluación de resultado
 - 2.5.2 Evaluación de procesos
 - 2.5.3 Evaluación de la gestión

- 2.6 Definiciones del estudio
 - 2.6.1 Modelo causal
 - 2.6.2 Relación entre planificación, monitoreo y evaluación
 - 2.6.3 Resultados: impacto y efectos
- 2.7 Fuentes de información y datos
- 2.8 Diseño muestral
 - 2.8.1 Criterios de inclusión
 - 2.8.2 Criterios de exclusión
 - 2.8.3 Cobertura geográfica
 - 2.8.4 Niveles de inferencia
 - 2.8.5 Unidades de muestreo
 - 2.8.6 Marco muestral
 - 2.8.7 Tamaño de la muestra
 - 2.8.8 Métodos de selección
 - 2.8.9 Submuestreo
- 2.9 Plan de análisis de datos
 - 2.9.1 Orientación del análisis
 - 2.9.2 Elaboración del plan de tablas
 - 2.9.3 Procesamiento de datos
- 2.10 Operación de campo
 - 2.10.1 Tareas del personal de campo
 - 2.10.2 Mecánica para la operación de campo
 - 2.10.3 Rutas de trabajo

III. IMPACTO DE LA IPE

- a. Justificación y objetivos de la evaluación de impacto
- b. **Resultados de la evaluación**
 - i. Impacto según los indicadores del modelo causal
 - ii. Impacto diferenciado
 - iii. Razones por las cuales se dieron los resultados
 - iv. Eficiencia de la IPE
 - v. Recursos financieros - Ejecución presupuestaria
 - Análisis de eficiencia en las actividades y/o producción de bienes y/o servicios
 - Gastos de administración
 - vi. Recursos humanos y estructura organizacional
 - vii. Sostenibilidad

IV. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD (análisis costo-efectividad)

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 1. Conclusiones
- 2. Recomendaciones

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

- 1. Informe de síntesis de la evidencia empírica e investigación académica analizadas
- 2. Informe de resultados del trabajo de campo
- 3. Otros Anexos

