

## **INFORME FINAL<sup>1</sup>**

### **PRESUPUESTO EVALUADO:**

Construyendo Perú

### **MINISTERIO/PLIEGO:**

Trabajo y Promoción del Empleo

### **PANELISTAS:**

Miguel Jaramillo (Coordinador)

Jorge Baanante (Especialista en Evaluación)

Teodoro Sanz (Especialista Sectorial)

**Lima, Diciembre 2009**

---

<sup>1</sup> El Ministerio de Economía y Finanzas contrata las evaluaciones de acuerdo a lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, asegurando que el informe final de evaluación aborda todos los temas solicitados en los términos de referencia del estudio. Los juicios contenidos en el informe final son de responsabilidad de los evaluadores independientes y no representan necesariamente la visión del Ministerio de Economía y Finanzas.

**ÍNDICE GENERAL****CONTENIDOS**

RESUMEN EJECUTIVO .....	6
1. INFORMACIÓN SOBRE EL PRESUPUESTO EVALUADO (PEV) .....	13
1.1. <i>Matriz de Marco Lógico del PEV: Formulación de objetivos (Propósito/Fin), Componentes y actividades</i> .....	13
1.1.1. <i>Objetivos del PEV a nivel de fin y propósito</i> .....	13
1.1.2. <i>Descripción de los Componentes (bienes y/o servicios) que entrega el PEV</i> .....	14
1.1.3. <i>Descripción de las actividades para alcanzar los componentes (bienes y/o servicios) del PEV</i> ....	14
1.2. <i>Matriz de Marco lógico del PEV: Formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados), en el horizonte temporal para los objetivos (propósito/fin), componentes y actividades</i> .....	17
1.2.1. <i>Formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) para los años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010 de los objetivos (propósito/fin)</i> .....	17
1.2.2. <i>Formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) para los años 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011 de los componentes</i> .....	18
1.2.3. <i>Formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) para los años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010 de las actividades</i> .....	19
1.3. <i>Justificación del PEV: Problemas / necesidades que se espera resolver con la ejecución del PEV</i> .....	20
1.4. <i>Información presupuestaria</i> .....	22
1.5. <i>Información de los costos unitarios de los servicios</i> .....	26
1.6. <i>Procesos de producción de los componentes</i> .....	26
1.6.1. <i>Procesos del programa</i> .....	26
1.6.2. <i>Modalidades de intervención</i> .....	27
1.6.3. <i>Flujogramas de los procesos involucrados en la ejecución del Programa:</i> .....	28
1.6.4. <i>Actores involucrados</i> .....	33
1.6.5. <i>Criterios de focalización:</i> .....	36
1.6.6. <i>Criterios de asignación de recursos</i> .....	38
1.6.7. <i>Mecanismos de transferencia de recursos</i> .....	40
1.6.8. <i>Recuperación de gastos y aporte de terceros</i> .....	42
1.7. <i>Caracterización y cuantificación de la población (atendida y que se tiene previsto atender) y los servicios que se le proveen</i> .....	43
1.7.1. <i>Caracterización y cuantificación de la población potencial y objetivo (atendida y que se tiene previsto atender)</i> .....	43
1.7.2. <i>Caracterización y cuantificación de los servicios provistos a la población (atendida y que se tiene previsto atender)</i> .....	46
1.8. <i>estructura organizacional y mecanismos de coordinación</i> .....	46
1.8.1. <i>Funciones:</i> .....	47
1.8.2. <i>Dotación de recursos humanos</i> .....	49
1.9. <i>Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la unidad responsable</i> .....	50
1.9.1. <i>El proceso de monitoreo y evaluación</i> .....	51
1.9.2. <i>Los reportes periódicos</i> .....	51
2. MATRIZ DE EVALUACIÓN .....	54
2.1 <i>Diseño del PEV</i> .....	54
2.2 <i>Ejecución del PPE</i> .....	60
2.2.1. <i>Organización del PEV</i> .....	60
3. TEMAS DE EVALUACIÓN .....	74
Diseño del PEV .....	74

Diagnóstico de la situación inicial.....	74
Criterios de focalización y selección de beneficiarios .....	79
Lógica Vertical de la Matriz de Marco lógico.....	82
Lógica Horizontal de la Matriz de Marco lógico .....	88
Ejecución del PPE .....	105
Organización del PEV .....	105
3.2.2. Eficacia del PEV.....	125
3.2.3. Ejecución presupuestaria .....	128
3.2.4 Eficiencia del PEV.....	132
<i>Justificación de la continuidad</i> .....	140
4. CONCLUSIONES .....	141
5. RECOMENDACIONES .....	147
6. BIBLIOGRAFÍA.....	151
7. ANEXOS .....	152
7.1 INFORME DE RESULTADOS DEL TRABAJO DE CAMPO .....	152
7.2 Ejemplo Ilustrativo de Niveles de Objetivos de Finalidad, Resultados, Productos y Actividades Bajo una Estructura Modificada del Marco Lógico.....	163
7.3 Distribución de la población objetivo según diferentes definiciones y los beneficiarios de CP .....	168

## **TABLAS**

Tabla 1. Indicadores y Metas de los Objetivos.....	18
Tabla 2. Indicador de Capacitación General .....	18
Tabla 3. Indicador de Capacitación Específica.....	19
Tabla 4. Indicador de Distritos Beneficiados .....	19
Tabla 5. Indicadores y Metas para las Actividades .....	19
Tabla 6. Indicadores sobre PET, PEA y PEA Ocupada .....	21
Tabla 7. Grupo objeto de atención del Programa .....	22
Tabla 8. Ejecución Presupuestaria 2006.....	23
Tabla 9. Ejecución Presupuestaria 2007.....	24
Tabla 10. Ejecución Presupuestaria 2008.....	25
Tabla 11. Costos Unitarios de los Servicios .....	26
Tabla 12. Actores Involucrados.....	34
Tabla 13. Duración prevista de las Actividades según Modalidad .....	35
Tabla 14. Población Potencial .....	44
Tabla 15. Población Objetivo.....	45
Tabla 16. Cuantificación del Servicio Generación de Empleo.....	46
Tabla 17. Cuantificación del Servicio de Capacitación General.....	46
Tabla 18. Cuantificación del Servicio Capacitación específica .....	46
Tabla 19. Dotación de Recursos Humanos.....	50
Tabla 20. Indicadores y Fuentes .....	53
Tabla 21. Matriz de Evaluación de Diseño del PEV .....	55
Tabla 22. Matriz de Evaluación de la Organización del PEV .....	61
Tabla 23. Matriz de Evaluación de la eficacia del PEV .....	67
Tabla 24. Matriz de Evaluación de la Ejecución Presupuestaria del PEV .....	69
Tabla 25. Matriz de Evaluación de la Eficiencia del PEV .....	71
Tabla 26. Matriz de Evaluación de la Justificación de la Continuidad del PEV .....	73
Tabla 27: Evolución del subempleo y pobreza, 2001 - 2008 .....	75

Tabla 28: Tasa de desempleo por departamentos, promedio 2007-2008 .....	77
Tabla 29: Estructura vertical de los objetivos del ML que presenta el Programa .....	82
Tabla 30: Metas y Ejecución, Indicadores a Nivel de Propósito.....	90
Tabla 31: Indicadores del Propósito .....	91
Tabla 32: Indicadores del Propósito: Metas y Ejecución, Proyecciones 2006-2011 .....	92
Tabla 33: Participantes que Reciben una Compensación Económica.....	92
Tabla 34: Personas insertadas laboralmente .....	93
Tabla 35: 1R-1 Participantes Certificados en Capacitación General .....	95
Tabla 36: 1R-2 Participantes Acreditados en Capacitación Específica.....	96
Tabla 37: 2R-1a Distritos con por lo menos un proyecto financiado (Covertura Geografica)....	97
Tabla 38: 2R-1b Distritos con por lo menos un proyecto financiado (incluye y repite distritos asistidos previamente) .....	97
Tabla 39: R 1. La población en situación de pobreza y pobreza extrema ha desarrollado capacidades para acceder a empleo .....	98
Tabla 40: R 2. La infraestructura económica-productiva y social ha mejorado con participación de la población a nivel local .....	98
Tabla 41: Indicadores R 1.1 .....	99
Tabla 42: Indicadores R1.2.....	99
Tabla 43: Indicadores R1.3.....	99
Tabla 44: Indicadores R1.4.....	100
Tabla 45: Indicadores R2.1 .....	100
Tabla 46: Indicadores R2.2.....	100
Tabla 47: Indicadores R2.3 .....	101
Tabla 48: Distribución de pobres y beneficiarios del Programa, 2006 - 2008 .....	110
Tabla 49: Ingresos laborales por departamento y ámbito para jefes de hogar y personas con carga familiar y jóvenes no calificados, 2008.....	112
Tabla 50: Características de los beneficiarios de ATU, 2006 .....	114
Tabla 51: Permanencia de los Beneficiarios de CP, 2007-2008.....	114
Tabla 52: Porcentaje ejecutado por metas del Resultado 1, 2006 - 2007.....	125
Tabla 53: Porcentaje ejecutado por metas del Resultado 2, 2006 - 2007.....	126
Tabla 54: Comparación de ejecución y avance porcentual 2006 - 2007 .....	127
Tabla 55: Ejecución de metas del componente de propósitos.....	128
Tabla 56: Presupuesto Inicial de Apertura y Presupuesto Ejecutado, 2004 – 2009 (en millones de soles).....	128
Tabla 57: Presupuesto Ejecutado según componentes, 2006 – 2008 (en millones de soles) .....	129
Tabla 58: Ejecución del presupuesto asociado a la finalidad de apoyo a la generación de empleo temporal según modalidades, 2007 - 2008 (en millones de soles).....	129
Tabla 59: Ejecución del presupuesto asociado a la finalidad de apoyo a la generación de empleo temporal según específicas de gasto, 2007 - 2008 (en millones de soles) .....	130
Tabla 60: Ejecución del presupuesto asociado a la finalidad de apoyo a la generación de empleo temporal según regiones, 2006 - 2008 (en soles) .....	131
Tabla 61: Porcentaje de ejecución del presupuesto asociado a la finalidad de apoyo a la generación de empleo temporal en relación al PIA, según regiones, 2006 - 2008.....	132
Tabla 62: Evolución de los indicadores de propósito, 2006 - 2009 .....	133
Tabla 63: Evolución del costo unitario de generar un empleo temporal, 2006 - 2008.....	133
Tabla 64: Evolución del costo unitario de generar un empleo temporal 2006 – 2008, según modalidad de proyecto .....	134
Tabla 65: Evolución del costo unitario de generar un empleo temporal, 2006 – Setiembre 2009 .	134
Tabla 66: Evolución de los indicadores de resultados, 2006 - Setiembre 2009 .....	135

Tabla 67: Logros del Programa, según Regiones, 2006 – Agosto 2009.....	138
Tabla 68: Costo unitario de generación de empleo temporal y otros indicadores, según Regiones, 2006 – Agosto 2009 .....	139
Tabla 69: Distribución del costo unitario de generación de empleo temporal según rubros y modalidad de intervención, 2008.....	140
Tabla 70: Distribución del costo unitario de generación de empleo temporal según rubros y modalidad de intervención, 2006 - 2007 .....	140
Tabla 71: Distribución del costo unitario de capacitación según rubros y tipo, 2008.....	141

## **ILUSTRACIONES**

Ilustración 1. Flujograma de Focalización y Asignación de Recursos.....	28
Ilustración 2. Flujograma de Selección de Proyectos.....	29
Ilustración 3. Flujograma de financiamiento de Proyectos.....	30
Ilustración 4. Flujograma de la Ejecución de los Proyectos .....	30
Ilustración 5. Flujograma de Capacitación General .....	31
Ilustración 6. Flujograma de Capacitación Específica .....	32
Ilustración 7. Flujograma de Primer Desembolso.....	40
Ilustración 8. Flujograma de Segundo y Tercer Desembolso.....	41
Ilustración 9. Flujograma de Liquidación.....	43
Ilustración 10. Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación .....	47
Ilustración 11: Tasa de desempleo en el Perú Nacional, Urbano y Rural.....	76
Ilustración 12: Porcentaje de Ejecucion de Metas Fijadas para el 2009 y 2011-Nivel de Proposito .	91
Ilustración 13 .....	92
Ilustración 14 .....	92

## **RESUMEN EJECUTIVO**

El presente informe reúne los resultados de la primera y segunda etapa de evaluación de la consultoría. Se detalla en este documento el análisis de cada uno de los contenidos de las preguntas planteadas para la evaluación en el primer informe. Así, los temas evaluados se estructuran en dos grandes áreas: diseño y ejecución del PEV. Se evalúan, por tanto, temas planteados en torno a la justificación del Programa, focalización, coherencia del marco lógico, estructura organizacional, asignación de recursos, ejecución presupuestal, entre otros. La tarea de los consultores para esta segunda etapa del trabajo consistió principalmente en revisar la documentación general proporcionada por el Programa, organizarla, revisar evaluaciones previas, explorar datos administrativos y de encuestas de hogares sobre los beneficiarios del Programa, desarrollar entrevistas con funcionarios de CP, tanto en las oficinas en Lima como en las oficinas zonales, y desarrollar un trabajo de campo en 5 oficinas zonales.

La estructura del documento es como sigue. Las primeras secciones del documento definen y describen la estructura del Marco Lógico del PEV, sus componentes, productos, actividades e indicadores, y metas para los años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010. Luego de estudiar la estructura, planes y objetivos del PEV, las preguntas específicas relacionadas a la evaluación se volcaron en la Matriz de Evaluación (sección 2), ya presentada en el informe anterior. Siguiendo al planteamiento de las principales cuestiones a evaluar, se procedió a realizar el análisis detallado de cada uno de los componentes de la Matriz de Evaluación. Este análisis se desarrolló en base a datos administrativos y de encuestas de hogares, entrevistas e impresiones del trabajo de campo.

Los principales hallazgos del análisis se resumen en los siguientes puntos:

### **Diseño y estructura lógica del Programa**

1. El principal problema a abordar por el Programa, de acuerdo al marco lógico vigente, es el empleo inadecuado. Este es un problema real y sin duda importante: resolver el problema del empleo inadecuado o asegurar empleo adecuado para los peruanos equivale a resolver el problema de la pobreza y gran parte del problema del desarrollo. Sin embargo, este es un problema estructural y la herramienta principal que utiliza el Programa (empleo temporal) no parece ayudar a combatir este tipo de problema. No obstante, el Programa sí podría tener un importante efecto en proveer empleo a personas en situación de pobreza y pobreza extrema que sufren shocks de desempleo y/o cuyos costos de inserción en el mercado laboral son muy altos, como, por ejemplo, madres jefas de hogar. En este sentido, el Programa sí podría estar contribuyendo a combatir la pobreza de los hogares, incluso en el escenario no previsto por el diseño de proveer un segundo ingreso ya que el esposo ya tiene un empleo. Por otro lado, el foco en el problema del desempleo requiere darle un carácter contracíclico al programa, que ahora no tiene.
2. Existe una brecha entre la definición del problema a nivel del marco lógico y la definición de la población potencial y objetivo. Esto está asociado a la redefinición del programa y elaboración de su marco lógico en el año 2007, que cambió el problema foco del programa, pero no sus instrumentos de intervención. En la práctica, este cambio no ha tenido más implicancia que la expansión de la intervención al área rural, hasta 20% de su presupuesto. La definición de la población objetivo y potencial sigue los mismos criterios: desempleo, pobreza y responsabilidad financiera en el hogar. En la práctica, entonces, el programa ignora el marco lógico y continúa enfocado en aliviar el problema de desempleo entre los pobres.

3. El Programa considera diferentes indicadores para validar la tipificación de la población objetivo, lo que es consistente con las recomendaciones internacionales que sugieren utilizar diferentes métodos para asegurar una buena focalización. En esta dirección, se siguen tres procedimientos: focalización geográfica, autofocalización y verificación del nivel socio-económico.
4. La estructura actual del marco lógico (ML), aunque mantiene cierta lógica vertical, no es lo suficientemente adecuada para presentar el encadenamiento de objetivos en una forma completa y comprensiva. El ML no presenta un nivel de Finalidad y no incluye definiciones de Productos, que usualmente son parte de la metodología, lo cual limita su comprensión al no manifestar con claridad la relación causa efecto que debe existir entre dichos niveles.
5. La expresión del Propósito como programa multipropósito que incluye el empleo temporal, la capacitación y la inserción laboral, no ofrece claridad sobre la real finalidad del Programa.
6. Los componentes de ejecución de obras de infraestructura y capacitación general son importantes y adecuados para el propósito de empleo temporal y empleabilidad futura de los participantes. Un resultado importante que debe considerarse en el Marco lógico es el Fortalecimiento institucional que se están logrando con las intervenciones del programa a nivel local. Estas deben explicitarse en el ML como uno de los Resultados del programa, con sus propios indicadores.
7. Las Actividades indicadas en el ML para lograr los componentes de resultados son, en su mayoría, imprescindibles y adecuadas; sin embargo, en algunos casos no son suficientes para expresar una relación causal entre ellas y los componentes de resultados (o Productos que el ML debería incluir pero no lo hace), como, por ejemplo, es el caso de la capacitación específica. Aunque con los indicadores se define mejor lo que persiguen las actividades, estos también deben ser revisados con miras a reformular su definición y/o buscar nuevos que se adecuen mejor a las actividades.
8. En general, el Programa recoge información adecuada y oportuna para reportar el avance del Programa de acuerdo a los indicadores establecidos en el Marco Lógico. El indicador que presenta mas dificultad en la colección de los datos es el de Inserción Laboral.
9. A nivel de Propósito, el avance porcentual logrado hasta Setiembre del 2009, respecto a la meta acumulada hasta completar el 2009, estaba dentro del marco de lo esperado. En dos de los tres indicadores: el porcentaje del número empleos temporales logrado era del 92% y el de participantes que recibió compensación económica era de 95%. El porcentaje para el tercer indicador de inserción laboral fue más bajo, alcanzó el 68%. Esto sugiere que el Programa está en buen camino para lograr las metas establecidas en el ML para el año 2011.

### **Estructura organizacional**

1. Construyendo Perú opera con una estructura organizacional simple que se adecua correctamente a la dinámica del Programa, permite tener contacto permanente tanto con organismos proponentes, ejecutores y cofinanciantes como con los participantes, y facilita la relación fluida entre la sede central en Lima y las diferentes oficinas zonales (OZ).

2. La rotación del personal permanente es baja, lo que permite aprovechar su *know how* en actividades de promoción, evaluación, supervisión y /o capacitación, y además refuerza la identificación y el compromiso de los trabajadores con el Programa. En cuanto al personal eventual (promotores, evaluadores, supervisores, capacitadores) se observa que, en términos generales, no varían mucho en cada convocatoria, lo que minimiza el costo de aprendizaje que debería asumir el Programa si fueran profesionales que no han trabajado antes en el Programa.
3. Construyendo Perú opera en diferentes regiones junto con otros programas como FONCODES, JUNTOS, PRONAA, PRONAMA, Vaso de Leche. En algunas regiones la relación entre todos ellos suele ser protocolar, en otras más fluida debido a la intervención de autoridades municipales como ente articulador, pero en términos generales es necesario una mayor coordinación para evitar duplicidad de funciones y ahorrar costos. Asimismo, Construyendo Perú suele ser menos conocido entre la población respecto a FONCODES o JUNTOS, debido a la falta de presupuesto para realizar labores de propaganda y difusión.

### **Focalización**

1. En general, se observa una alta correspondencia entre la población objetivo y los beneficiarios del programa. Así, la correlación entre estas dos variables es de 0.9. Sin embargo, cuando se excluye Lima esta correlación se reduce fuertemente, lo que sugiere que existe considerable espacio para mejorar la distribución entre regiones fuera de Lima.
2. El salario que ofrece CP es adecuado para el nivel de salario mínimo nacional. Análisis de los niveles de salario de la mano de obra no calificada en las regiones los jefes de hogar no calificados, indican que el salario fijado por el programa podría ser alto en algunas zonas rurales. Sin embargo, si consideramos el número de días efectivamente trabajados por los beneficiarios de CP, el ingreso mensual se reduce a 250 soles. La necesidad de revisar el salario ofrecido, entonces, no parece estar avalada por la evidencia.
3. Un potencial problema es, más bien, la posible filtración de individuos que no son jefes de hogar. La alta participación de mujeres, así como datos de las características de individuos que se autoreportan como beneficiarios de ATU en el año 2006 abonan a favor de esta sospecha. La misma evidencia se encuentra al analizar que la correlación con los beneficiarios aumenta cuando se consideran criterios cada vez más laxos, que admiten a jefes de familia o personas con carga familiar en lugar de jefes de hogares. La evidencia que se tiene a este respecto, sin embargo, es insuficiente como para dimensionar la magnitud de este problema, por lo que éste es un tema que el Programa debería investigar en mayor profundidad.

### **Criterios de asignación de recursos.**

1. Construyendo Perú planifica el presupuesto que requiere para un determinado año en base a las metas previstas en el Marco Lógico 2006 – 2011 respecto al número de empleos temporales, y al costo unitario de generación del mismo. Es por ello, que el reducido presupuesto asignado por el MEF para este año complicó mucho las posibilidades de cumplir con las metas previstas para el 2009; además, que esto suceda en un año de menos expansión económica para el país pone en discusión si el Programa debería o no tener un carácter contra cíclico considerando sus objetivos y los aspectos centrales de su diseño.



2. Una vez conocido cuál es el Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) el Programa asigna recursos entre sus diferentes modalidades de intervención. Los proyectos de servicios contribuirían más al objetivo de generar empleo temporal, mientras que los regulares al de mejorar la infraestructura económica productiva. En el 2009 el Programa ha privilegiado más los proyectos de servicios, pero básicamente por un tema asociado al menor presupuesto recibido: al ser proyectos más baratos y más intensivos en mano de obra se pueden lograr las metas de empleos temporales generados con menos recursos.
3. Es muy positivo que la distribución de los recursos según regiones que realiza el Programa está basado en criterios técnicos y objetivos; además, se utilizan fuentes oficiales (MEF, INEI, PNUD, INDECI) para obtener la información acerca de las variables que conforman el Factor de Asignación Distrital (FAD) y dicha información se actualiza de acuerdo a los nuevos censos. No obstante, las variables que conforman el FAD (población urbana y pobreza) tienen la misma ponderación lo que contribuye a explicar que a regiones menos pobres pero con mucha mayor población urbana como Lima se le asigna una cantidad de recursos muy superior al que reciben otras con mayor pobreza pero menos pobladas.
4. Hasta el 2008, el pago que el Programa realizaba por concepto de Mano de Obra No Calificada (MONC) debía ser, al menos, 60% del total que financia. Sin embargo, en el 2009 dicho porcentaje se ha elevado a 70% – 80% de acuerdo al tipo de organismo ejecutor. Un efecto positivo de este cambio es que el costo unitario de la generación de un empleo temporal disminuye, y se pueden atender a más beneficiarios a pesar de las restricciones presupuestarias.
5. No obstante, también significa que los organismos ejecutores (OE) y cofinanciantes tienen que asumir un costo cada vez más alto. En la práctica, esto viene generando un desincentivo entre los organismos a presentar y financiar proyectos, y también podría ocurrir que ofrezcan una menor calidad en los materiales y equipamiento con la consiguiente reducción de la calidad y perdurabilidad de las obras. O también, y esto sí sería un efecto positivo, podría incentivar a los organismos proponentes y/o ejecutores a buscar nuevas fuentes de financiamiento y a ser más eficientes en la estructura de costos de la obra.

### **Transferencia de recursos.**

1. Las transferencias que el Programa realiza a los organismos ejecutores (OE) para la compra de materiales son precedidas por visitas de supervisión que realiza el Programa. Como suele suceder en la mayoría de programas sociales, el presupuesto que asigna el Programa a las labores de supervisión es restringido y resulta complicado realizar visitas dos veces por semana a las obras que se encuentran más alejadas. Un riesgo aquí es que, para lograr supervisar más obras, cada visita se concentre en aspectos administrativos y sociales, y no tanto en la supervisión “técnica”, de control de calidad, que es la que más contribuye a asegurar la perdurabilidad de las obras.
2. Una de las principales dificultades para la normal ejecución de las obras es el retraso en la transferencia de recursos por parte de los organismos cofinanciantes (que son imprescindibles para cubrir el costo de las maquinarias y equipos). Por lo general, estos organismos son los gobiernos locales cuyos procedimientos administrativos son más lentos y no calzan con los tiempos que requiere el Programa para llevar a cabo las obras. Ante ello, a veces los OE tienen que gestionar créditos de otras fuentes lo cual genera un costo financiero no previsto, e inclusive en algunos pocos casos han sido los propios participantes quienes tienen que llevar provisionalmente sus herramientas y/o equipos de seguridad.

3. La población también suele contribuir, aunque en una proporción menor, para cubrir los costos en los que se incurrió durante la elaboración del perfil (pago al proyectista, alquiler de materiales y/o maquinaria). Esto contribuye a generar un mayor compromiso y apropiación de la comunidad con la obra, así como un mayor nivel de exigencia para que la obra se lleve a cabo de acuerdo a lo previsto.
4. La transferencia de recursos a los beneficiarios directos (es decir, el pago de la MONC) se realiza sin ningún problema, de forma ágil y oportuna. El salario de S/. 16 diarios es el principal mecanismo de autoselección del Programa y, en tal sentido, cabe resaltar que si bien el costo de oportunidad de los participantes varía según las zonas donde opera el Programa y el sector de actividad, suele ser mayor a los S/. 16. De todos modos, uno de los aspectos que más valoran los participantes del Programa es que saben que van a recibir un ingreso seguro durante 4 meses, a diferencia de otros “cachuelos” en los que pueden ganar un jornal diario mayor pero durante apenas algunos días.
5. Precisamente lo anterior lleva a la siguiente lógica de distribución del trabajo familiar, que se repite con cierta frecuencia en las zonas de intervención del Programa: uno de los jefes de hogar (usualmente la madre) labora en el Programa donde percibe un ingreso relativamente modesto pero seguro durante un tiempo relativamente largo, mientras que el otro (usualmente el padre) “saca para el diario” trabajando en cachuelos de una o dos semanas. De esta manera, los ingresos cubren distintos objetivos (uno cubrir los gastos del día a día, y el otro cubrir los gastos fijos mensuales de mantenimiento de casa, alquiler, e inclusive para invertir en mejoramiento de vivienda).

#### **Sistema de seguimiento.**

1. El sistema de seguimiento del Programa utiliza tres fuentes principales: reportes periódicos, visitas de campo a las OZ, reuniones de equipo. El reporte periódico más utilizado es el Reporte de Información Gerencial (RIGE) en cuya construcción intervienen las OZ y las diferentes áreas de la Sede Central; mientras que las visitas de monitoreo a las OZ incluyen las que realizan las diferentes direcciones ligadas al seguimiento a los avances en las obras, a los participantes, y además, las que realiza la UME, que complementan los reportes periódicos y permite recoger información más cualitativa sobre la marcha del Programa
2. A la fecha los indicadores claves que son revisados para medir como viene operando una OZ son básicamente el nivel de ejecución del gasto, el número de empleos temporales generados y el número de perfiles de proyectos generados. Sin embargo, el Programa no dispone aún de un procedimiento formal de evaluación de las OZ, con criterios definidos y con un mecanismo de incentivos que promueva una sana competencia entre las OZ.

#### **Ejecución presupuestaria**

1. El nivel de ejecución del Programa es bastante alto, con ratios que oscilan alrededor del 100% del PIA para los años 2004, 2005 y 2008, y muy por encima del 100% en los años 2006 y 2007. Este elevado nivel de ejecución se ha dado en la mayoría de las regiones donde interviene la OZ: de hecho, en 17 de las 24 ha estado por encima del 100% del PIA durante el período 2006 – 2008. Sin embargo, existen algunas regiones como Amazonas y Lambayeque en los que el porcentaje de ejecución siempre ha estado por debajo del PIA,

por lo que valdría la pena analizar las razones que explican estos resultados y aplicar los correctivos que se estimen convenientes.

2. Los gastos administrativos representan aproximadamente el 18% del costo unitario de generación de empleo temporal y además dicho porcentaje es prácticamente el mismo cuando se desagrega según modalidad de intervención. Cuando se toma en cuenta el costo unitario de capacitación general y específica, el porcentaje que representa los gastos administrativos es 17% y 16% respectivamente.

### **Análisis de eficiencia**

1. Durante el período 2006 – 2008 se ha cumplido con creces la meta para los indicadores de propósito: número de empleos temporales generados (115% en relación a lo previsto en el Marco Lógico) y número de participantes que reciben compensación económica (106%). En cambio, la meta prevista para el 2009 no se alcanzaría (durante los 9 primeros meses solamente se alcanzó el 40% del número de empleos temporales que se tenía previsto generar en el 2009) lo cual se explica indudablemente por el recorte presupuestario para este año.
2. El costo de generación de un empleo temporal durante el período 2006 – 2008 ha sido, en promedio, S/. 2,231, aunque dicha cantidad varía cada año. El costo unitario más alto en el 2008 se explica básicamente por dos motivos: el incremento en el salario diario que recibe la MONC (de S/. 14 a S/. 16) y la mayor proporción de proyectos regulares, que son más caros que los proyectos de servicios, en detrimento precisamente de estos últimos que pasaron de tener una participación de 18% sobre el total de proyectos en el 2007 a únicamente 11% durante el 2008.
3. Además de Lima – Callao, las regiones donde se han generado un mayor número de empleos temporales han sido Puno, Ayacucho, Piura y La Libertad; lo contrario, ocurre con Madre de Dios, Tacna, Tumbes, Pasco, Amazonas y Moquegua. Mientras que la cantidad de empleos temporales generados en las regiones está fuertemente relacionada con la inversión ejecutada (el coeficiente de correlación entre ambas variables es prácticamente 1), el costo unitario de generación de empleo temporal está asociado más bien al número de participantes por proyecto (el coeficiente de correlación de ambas variables es -0.24).
4. Durante el período 2006 – 2008 se ha cumplido con creces la meta para los indicadores de resultado: número de participantes que reciben capacitación general (179% en relación a lo previsto en el Marco Lógico) y número de participantes que reciben capacitación específica (138%). En cambio, para el 2009 nuevamente la reducción presupuestaria limita el cumplimiento de la meta: de hecho en los 9 primeros meses no se registró capacitación específica alguna.
5. En el 2008, la cifra invertida en capacitación general y específica representaron apenas el 0.5% y 1.5% del total ejecutado por el Programa. Estas cifras revelan que se trata de un componente claramente secundario para el Programa, lo que plantea la pregunta si vale la pena seguir invirtiendo en capacitación específica, tomando en cuenta que existen otros

Programas en los que la capacitación es un servicio central como por ejemplo PROJOVEN o REVALORA, con el consiguiente riesgo de duplicación de esfuerzos y recursos.

6. El tipo de cursos de capacitación específica varía en cada región y son sugeridos por cada OZ a la sede central, lo cual es un aspecto positivo por el mayor nivel de conocimiento que, en teoría, deberían tener acerca de la demanda real del sector productivo. No obstante, no todos los cursos de capacitación específica que ha brindado el Programa han tenido un éxito similar y se puede ensayar un par de explicaciones: el nivel de calidad del aliado estratégico (instituciones y/o agentes formativos) que brinda la capacitación es variable; y los criterios que utilizaron las OZ para decidir qué curso sugerir a la sede central tampoco fueron los mismos (en algunos casos se consideró la demanda de las empresas por determinado tipo de ocupaciones pero en otros únicamente lo que quieren los participantes).

El informe termina ofreciendo un conjunto de recomendaciones basadas en los anteriores hallazgos.

## 1. INFORMACIÓN SOBRE EL PRESUPUESTO EVALUADO (PEV)

### ***1.1. Matriz de Marco Lógico del PEV: Formulación de objetivos (Propósito/Fin), Componentes y actividades***

Para el desarrollo de esta sección del informe, se ha tomado como referencia el documento del Marco Lógico y el Anexo 1-B Descripción de Resultados y Actividades del Marco Lógico del Programa “Construyendo Perú” preparados en Febrero del 2008. En el Documento, en el cual se revisa el proyecto, se definen los indicadores y se establecen metas para diferentes niveles de objetivos. Previo al desarrollo de este documento, con la participación de técnicos y personal del proyecto, se elaboró un análisis de la situación y se determinó una estrategia para mejorar los planes mediante el Análisis FODA, la construcción de un Árbol de Problemas y Matriz de Alternativas que sirvieron de base para elaborar los planes actuales. Como consecuencia de ello, se identificó, propuso y definió una Jerarquía de Objetivos que consistían de un Propósito (con tres indicadores), dos Objetivos de Resultados (tres indicadores) y una lista a nivel de actividades consistente de 14 indicadores. Sobre la base de los indicadores seleccionados se establecieron las metas anuales para el periodo 2006-2011. Completando la Matriz del Marco Lógico, fueron identificadas las Fuentes de Verificación de los indicadores y se presentaron en forma explícita una lista de supuestos que se consideraron necesarios para lograr un encadenamiento lógico de los objetivos. Más adelante se presentan, de acuerdo a los diferentes objetivos los indicadores definidos y metas proyectadas para cada uno de ellos. También se presenta, para una mejor visualización de la herramienta, un esquema ilustrativo de la Matriz del Marco Lógico en su forma tradicional con una descripción de sus componentes.

#### ***1.1.1. Objetivos del PEV a nivel de fin y propósito***

En la estructuración del Marco Lógico, el proyecto anuncia el Propósito, sin explícitamente distinguir su Finalidad, por lo que lo referimos anotándolo como “Proposito/Fin” El ML lo define así:

Propósito/ Fin: La población en situación de pobreza y pobreza extrema accede a empleo temporal y desarrolla capacidades para su empleabilidad, contribuyendo así a su inserción laboral.

Descripción: Las actividades comprendidas en este Proposito/Fin implican el 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 a la hora de 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 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), dichos proyectos permiten 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, tales como acceso peatonales, canales de

irrigación, infraestructura post cosecha, muros de contención, infraestructura educativa y de salud, etc. Para ello es necesario que la población organizada o las autoridades representativas a nivel local presenten sus proyectos a los concursos de selección que convoca el Programa “Construyendo Perú”, y que son seleccionados a través de un Comité Distrital.

***1.1.2. Descripción de los Componentes (bienes y/o servicios) que entrega el PEV***

El proyecto se apoya en dos resultados fundamentales para lograr su propósito y que consisten en el desarrollo de capacidades de las poblaciones locales para acceder empleo y el desarrollo de una infraestructura económica productiva empleando a la población local. Dentro de la estrategia del proyecto será esencial que se den ambos resultados para lograr el Propósito / Finalidad que busca alcanzar el proyecto. Estos resultados se describen a continuación conforme aparecen en el Marco Lógico desarrollado por el proyecto:

***1.1.2.1. La población en situación de pobreza y pobreza extrema ha desarrollado capacidades para acceder a empleo.***

Las actividades comprendidas en este resultado implican el 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**).

***1.1.2.2. 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), dichos proyectos permiten 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, tales como acceso peatonales, canales de irrigación, infraestructura post cosecha, muros de contención, infraestructura educativa y de salud, etc. Para lo cual es necesario que la población organizada o las autoridades representativas a nivel local presenten sus proyectos a los concursos de selección que convoca el Programa “Construyendo Perú”, y que son seleccionados a través de un Comité Distrital.

***1.1.3. Descripción de las actividades para alcanzar los componentes (bienes y/o servicios) del PEV***

En los documentos de Marco Lógico revisados no se hace una distinción clara de los productos entregables y actividades. Sin embargo se presentan actividades mayores que el ejecutor debe realizar para lograr los dos resultados propuestos (el de capacitación y el de desarrollo de la infraestructura). Los productos son cosas concretas que los ejecutores tienen responsabilidad de desarrollar y realizar y sobre los cuales puede ejercer control. El logro exitoso de los Resultados Esperados del proyecto requiere de una definición clara de

los productos entregables cuya ejecución, a menudo, requiere de varias actividades. El desarrollo exitoso de ellos hace posible se logren los Resultados Esperados. Aunque en el Marco Lógico del proyecto se hace escasa referencia a Productos, estos se presentan como actividades mayores y están agrupados en forma correspondiente a cada uno de los dos Resultados que propone el diseño del proyecto. Estos se describen dentro de cada grupo como sigue:

***1.1.3.1. Para el logro del Resultado de Desarrollo Capacidades:***

***1.1.3.1.1. Realizar talleres de capacitación de desarrollo de competencias básicas para la empleabilidad:***

Los talleres de capacitación se realizan durante la ejecución de los proyectos, para ello se coordina previamente con el Organismo Ejecutor, el responsable técnico del proyecto. Está a cargo de un capacitador y se desarrolla en cuatro sesiones de trabajo por mes de dos horas de duración por semana, en la que se transmiten conocimientos orientados a desarrollar competencias generales para la empleabilidad de los participantes a través del fomento de una cultura emprendedora y de vigilancia ciudadana. Se utiliza una metodología vivencial para motivar los valores de autoestima personal, visión emprendedora, habilidades individuales y sociales, trabajo en equipo y vida saludable.

***1.1.3.1.2. Realizar cursos técnicos productivos acordes a la demanda ocupacional local.***

Mediante sesiones de aprendizaje de orientación práctica se realiza una formación orientada a la adquisición y desarrollo de competencias laborales y empresariales en una perspectiva de desarrollo sostenible, competitivo y humano. Se orienta a la promoción de una cultura innovadora que responda a la demanda del sector productivo y a los avances de la tecnología, del desarrollo local, regional y nacional, así como a las necesidades formativas de los participantes en sus respectivos entornos. Contribuye a un mejor desempeño de la persona que trabaja, a mejorar su nivel de empleabilidad y a su desarrollo personal. Está destinada a las personas que buscan una inserción o reinserción en el mercado laboral. Los cursos técnico productivos tienen una duración mínima de 60 horas lectivas, por lo que se requiere que los proyectos tengan una duración mínima de 42 días hábiles.

***1.1.3.1.3. Establecer convenios/ acuerdos / cartas de intención con programas de intermediación laboral y/o instituciones privadas***

Para viabilizar la inserción laboral de los participantes capacitados por el programa. Una vez culminado el proceso de capacitación, los participantes beneficiarios se encontraran en condiciones de realizar labores productivas, es decir son mano de obra calificada que puede ser empleada por empresas o generar sus propios emprendimientos microempresariales. Existen programas de intermediación laboral que pueden colocar en diferentes puestos de trabajo en el sector público y privado a los participantes capacitados y promover la sostenibilidad de micro emprendimientos y calificar competencia laborales, para ello es necesario la firma de convenios / acuerdos / cartas de intención que permita viabilizar la operatividad institucional a través de compromisos establecidos formalmente por las partes intervinientes. Las personas que han laborado otorgando su mano de obra no calificada en la ejecución de los proyectos, han desarrollado competencias según tipo de proyecto, el cual puede ser utilizado para insertarse al mercado laboral en ocupaciones similares a la que

desarrollo en los proyectos. Se incluye dentro de los convenios la posibilidad de viabilizar su inserción laboral de las personas que desarrollaron dichas competencias.

***1.1.3.1.4. Difundir a través de los medios de comunicación local y regional las actividades de experiencias exitosas de los participantes***

Como resultado del proceso de capacitación, los beneficiarios realizan micro emprendimientos que les permiten generar ingresos y mejorar las condiciones de su familia. Existen casos que pueden servir de modelo que motive a otros beneficiarios a realizar actividades similares, por lo que se difunden a través de los medios de comunicación local y/o regional experiencias de emprendimientos que garantizan una sostenibilidad y rentabilidad como negocio.

***1.1.3.2. Para el Resultado de Desarrollo de Infraestructura Económica:***

***1.1.3.2.1. Financiar proyectos que generen empleos temporales en distritos focalizados.***

Existen diferentes modalidades de intervención establecidas en el Manual de Operaciones del Programa “Construyendo Perú” -Regulares (PR), Especiales de Urgencia (PEU), de Intervención Inmediata PEII), de Servicios PS) y de Contingencia (COAR; CODI Y COEX)- por su magnitud la Convocatoria de Proyectos Regulares constituye la principal forma de financiamiento de proyectos, se realiza bajo el sistema de fondos concursables y su priorización y selección se realiza con la participación de un Comité Inter Distrital.

Las tres etapas del concurso son: Elegibilidad (presentación de perfiles), Priorización (selección de los perfiles que serán financiados) y viabilidad (aquellos que completaron satisfactoriamente sus expedientes técnicos). Una vez seleccionados los proyectos, se procede a realizar desembolsos a las organizaciones públicas y privadas ejecutoras de los proyectos y el pago de la mano de obra no calificada la realiza en forma directa principalmente el Programa a los beneficiarios a través del Banco de la Nación Los proyectos seleccionados para su financiamiento se encuentran ubicados en distritos focalizados de acuerdo a los criterios que establece el Programa.

***1.1.3.2.2. Promocionar intervenciones para que las organizaciones elaboren perfiles de proyectos***

El Programa Construyendo Perú tiene como población objetivo la población pobre y pobre extrema. Para cubrir su población requiere progresivamente diseñar estrategias y ejecutar acciones orientadas a intervenir en zonas nuevas no atendidas e incorporar a nuevas organizaciones sociales. La intervención se da a través de la identificación de las necesidades de la población con metodologías participativas y la formulación de ideas y planteamientos alternativos a su problemática susceptibles de atender y canalizar a través de perfiles de proyectos; con ello se busca potenciar la participación de nuevas organizaciones e intervenir en las zonas más vulnerables que no ha sido atendidas anteriormente por el Programa. Esto se complementa con la difusión de las convocatorias a través de diferentes medios de comunicación masiva, con la asistencia técnica de parte de profesionales contratados por el Programa para que orienten a los interesados en la forma de presentación de sus proyectos.



***1.1.3.2.3. Promover y suscribir convenios con organismos proponentes para el cofinanciamiento de proyectos.***

Culminada la etapa de viabilidad (señalada en el punto 2.1) se firman los convenios en los que se determinan las responsabilidades del Programa y del Organismo Ejecutor: Montos de aporte de cada uno, total del cofinanciamiento del Organismo Ejecutor y en el caso del Programa el total del MONC y la modalidad y oportunidad de transferencia del rubro “OTROS” por parte del Programa –diferenciada si se trata de Organismo Público o privado-; periodo de duración del convenio, penalidades, entre otros. Firmados los convenios se procede a la Selección de participantes, talleres de seguridad en Obra, inspección de campo para la conformidad de inicio, trámites de desembolsos del Programa e inicio de obra.

***1.2. Matriz de Marco lógico del PEV: Formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados), en el horizonte temporal para los objetivos (propósito/fin), componentes y actividades***

La formulación de los indicadores ayuda a dar más claridad a las descripciones de las secciones anteriores. Los indicadores son expresiones de medida que se definen para cada nivel de objetivo en términos de cantidad calidad y tiempo.

Es importante notar que para cada uno de los indicadores de nivel de propósito o de los componentes de resultados se carece de una línea de base. Implícitamente se asume que la línea de base es cero, aun cuando en algunos casos, al empezar el año 2006 se tenían algunos cifras de “valores iniciales” que se arrastraban de años anteriores. El efecto de ellas en las metas del ML no era significativo en el contexto de las cifras de ejecución programadas para el periodo de ejecución 2006-2011 que son materia de este PEV. Ciertamente, para el efecto de medir los impactos futuros, lo apropiado sería obtener una línea de base estableciendo grupos de control para poder comparar el efecto de las intervenciones del programa entre grupos que reciben y no reciben la asistencia. Sin embargo para los efectos de esta evaluación intermedia nos parece razonable concurrir con el programa CP asumiendo una línea de base de cero para los indicadores de nivel de propósito.

A nivel de Propósito/Fin se presentan tres indicadores. La medida del éxito del proyecto estará determinada por la medida en que logran las metas señaladas para estos indicadores las cuales a su vez dependen de la medida en que se logran los objetivos de nivel inferior.

***1.2.1. Formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) para los años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010 de los objetivos (propósito/fin)***

**Tabla 1. Indicadores y Metas de los Objetivos**

Objetivos Nivel de Propósito / Fin									
<b>Propósito:</b> La población en situación de pobreza y pobreza extrema accede a empleo temporal y desarrolla capacidades para su empleabilidad, contribuyendo así a su inserción laboral.									
Meta	Indicador	Med.	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
1'000,000 de participantes 500,000 Empleos temporales 12,000 personas insertadas laboral.	Nº participants con compensac. económica	Núm.	162	140,000	133,185	188,269	188,269	188,268	<b>1,000,000</b>
	Nº de empleos temporales generados	Núm.	65,544	70,801	76,106	95,850	95,850	95,849	<b>500,000</b>
	Nº de personas insertadas con empleo	Núm.	No aplica	1,000	2,750	2,750	2,750	2,750	<b>12,000</b>

**1.2.2. Formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) para los años 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011 de los componentes**

El Marco Lógico señala dos objetivos a nivel de resultados. El primer resultado identifica un indicador y el segundo resultado dos indicadores. Los siguientes cuadros muestran los indicadores, las metas y las proyecciones anuales:

**R 1.** La población en situación de pobreza y pobreza extrema ha desarrollado capacidades para acceder a empleo

Indicador: Capacitación General

**Tabla 2. Indicador de Capacitación General**

Meta	Indicador	Med.	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
250,000 part. Certif. en capac. general	Nº de participantes certificados en Capacitación General	Núm.	No aplica	31,900	22,025	65,355	65,355	65,365	<b>250,000</b>

Indicador: Capacitación específica

**Tabla 3. Indicador de Capacitación Específica**

Meta	Indicador	Med.	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
60,000 participantes acreditados en capacitación específica	Nº de participantes acreditados en capacitación específica	Núm.	No aplica	10,000	9,500	13,500	13,500	13,500	<b>60,000</b>

**R 2.** La infraestructura económica-productiva y social ha mejorada con participación de la población a nivel local.

Indicador: Distritos que cuentan con proyectos financiados

**Tabla 4. Indicador de Distritos Beneficiados**

Meta	Indicador	Med.	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
1000 distritos cuentan con proyectos financiados al 2011.	Nº de distritos beneficiarios con proyectos financiados	Nú m.	446	174	225	52	52	51	<b>1,000</b>

**1.2.3. Formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) para los años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010 de las actividades**

**Tabla 5. Indicadores y Metas para las Actividades**

META ML	INDICADOR	MED.	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>54,792</b>	Nº de talleres de capacitación general. realizados	Núm.	No aplica	5,665	12,280	12,280	12,280	12,287
<b>277,000</b>	Nº de participantes que inician capacitación general.	Núm.	No aplica	35,000	32,000	70,000	70,000	70,000
<b>166,200</b>	% participantes satisfechos con la calidad del taller de capacitación general.	Porcent.	No aplica	21,000	19,200	42,000	42,000	42,000
<b>2,174</b>	Nº cursos de capacit. específica desarrollados	Núm.	No aplica	118	376	560	560	560
<b>66,000</b>	Nº participantes capacitados por curso desarrollado	Núm.	No aplica	12,000	12,000	14,000	14,000	14,000
<b>39,600</b>	% de participantes Satisfechos con la	Porcent.	No aplica	7,200	7,200	8,400	8,400	8,400

META ML	INDICADOR	MED.	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	calidad del curso							
8	Nº de convenios / acuerdos / cartas de intención firmados.	Núm.	No aplica	0	0	2	3	3
P.D.	% de experiencias exitosas difundidas en medios de comunic. local y / o nacional.	Porcent.	No aplica	No aplica	P.D.	P.D.	P.D.	P.D.
16,464	Nº de proyectos ejecutados	Núm.	2,962	3,771	2,531	2,400	2,400	2,400
27,100	Nº de pers. que reciben una retribución económica por servs. prestados en un proyecto.	Núm.	4,603	5,843	4,054	4,200	4,200	4,200
11,373	Nº de reuniones de promoción y asistencia técnica realizadas.	Núm.	2,814	1,759	1,700	1,700	1,700	1,700
52,076	Nº de asistencias técnicas realizadas.	Núm.	10,008	7,215	9,353	8,500	8,500	8,500
P.D.	% proyectos viables presentados por orgs. proponentes con asistencia técnica del Programa.	Porcent.	934	1,844	1,442	P.D.	P.D.	P.D.
16,110	Nº de Convenios suscritos con organismos proponentes.	Núm.	1,986	3,778	2,546	2,600	2,600	2,600

Referencias: Matriz de Marco Lógico del PEV: Formulación de Objetivos (Propósito/fin), Componentes y Actividad, Anualización de Metas-Marco Lógico

### ***1.3. Justificación del PEV: Problemas / necesidades que se espera resolver con la ejecución del PEV.***

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

La tabla siguiente compara indicadores de Población y Ocupación:

**Tabla 6. 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/
<b>A. Población (En absolutos)</b>				
<b>Población en Edad de Trabajar 1/</b>	<b>19,156,346</b>	<b>20,489,482</b>	<b>20,970,912</b>	<b>21,219,306</b>
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
<b>Población Económicamente Activa 2/</b>	<b>13,732,149</b>	<b>14,446,655</b>	<b>15,051,234</b>	<b>15,636,384</b>
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
<b>PEA Ocupada 3/</b>	<b>13,013,298</b>	<b>13,728,585</b>	<b>14,403,932</b>	<b>14,959,760</b>
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>B. Indicadores (En %)</b>				
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

P/ Cifras preliminares

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

Los principales indicadores generados a partir de esta información son:

- Tasa de actividad (PEA/PET)
- Ratio empleo / población (PEA ocupada / PET)
- Tasa de desempleo (PEA desocupada / PEA)

El año mas 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. Esta información debe ser materia de un análisis detallado de manera que se pueda emitir un juicio sobre la pertinencia del programa.

Así mismo, para los mismos años (2003, 2005, 2006 y 2007) la documentación del programa presenta información de la PEA por niveles de empleo, distinguiendo desempleo, subempleo y empleo adecuado; por estructura de mercado (sector público/privado y tamaño de empresa); categorías ocupacionales y características socio-demográficas (edad, nivel educativo); horas trabajadas y niveles de ingresos.<sup>2</sup> Algunas de estas categorías, tales como niveles de empleo e ingresos, pueden resultar útiles para la evaluación del programa. Una limitación que se debe señalar, no obstante, es que no existe información a nivel de distrito para las variables objetivo de la intervención (empleo, ingresos). Recoger esa información para el periodo de intervención y pre-intervención del programa ya no es posible, por lo que deberá trabajarse con información más agregada para evaluar la lógica, y posibles efectos del programa.

Por otro lado, la brecha social objeto del Programa Construyendo Perú 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.

**Tabla 7. Grupo objeto de atención del Programa**

PEA desempleada mayor de 18 años y menor de 70 años) (referida como población con carencia de atención)	594,840
Empleos Requeridos para PEA Desempleada	270,382
Población Potencial para Capacitación General (35% de PEA)	208,194
Población Potencial para Capacitación Especifica (6% de PEA)	45,587

#### ***1.4. Información presupuestaria***

Las tres tablas siguientes muestran la ejecución presupuestaria por departamento. Se presenta una tabla para cada año. Una tabla mas detallado por categorías pertinentes actividades o componentes esta siendo sujeto de análisis.

<sup>2</sup> En el Anexo 2 se consignan dos de estas tablas, a manera de ejemplo.

Tabla 8. Ejecución Presupuestaria 2006

**Programa Construyendo Perú**  
**2006- Programación y ejecución presupuestal según departamentos**

**Componente:**           **Todos**

<b>Departamento</b>	<b>PIA</b>	<b>Ejecución</b>
Amazonas	4,043,922	3,702,184
Ancash	4,610,154	4,943,515
Apurímac	2,622,454	5,770,005
Arequipa	4,814,065	4,030,934
Ayacucho	2,447,807	6,946,373
Cajamarca	5,647,455	5,658,546
Cusco	3,326,500	4,139,043
Huancavelica	3,137,573	5,385,539
Huánuco	3,449,966	4,412,990
ICA	3,995,830	4,262,139
Junín	6,006,539	6,471,993
La Libertad	8,058,344	8,635,921
Lambayeque	8,673,813	6,835,212
Lima	60,520,025	81,587,113
Loreto	3,853,533	3,543,870
Madre de Dios	491,596	243,280
Moquegua	1,162,334	1,507,281
Pasco	2,622,398	3,238,342
Piura	8,332,442	6,421,205
Puno	8,659,151	8,923,404
San Martín	6,722,851	5,205,042
Tacna	693,993	600,730
Tumbes	688,616	1,757,350
Ucayali	1,117,298	2,469,273
<b>Total</b>	<b>155,698,659</b>	<b>186,691,282</b>

**Tabla 9. Ejecución Presupuestaria 2007**

**Programa Construyendo Perú**  
**2007 Programación y ejecución presupuestal según departamentos**

**Componente: Todos**

<b>Departamento</b>	<b>PIA</b>	<b>Ejecución</b>
Amazonas	4540442	2364924.77
Ancash	4638822	5490469.2
Apurímac	2564366	8293040.83
Arequipa	3597252	5811168.34
Ayacucho	5707099	13026431.16
Cajamarca	3991803	5510209.62
Cusco	3525125	8088356.89
Huancavelica	2859319	6854180.67
Huánuco	5657154	4522160.18
ICA	3280447	7646175.88
Junín	6125087	10645698.22
La Libertad	9321688	11434540.11
Lambayeque	7566503	7371050.01
Lima	56337974	55673786.74
Loreto	3602959	4715662.34
Madre de Dios	804016	593410.22
Moquegua	931965	2384170.36
Pasco	2407052	2646838.41
Piura	7446588	9095546.45
Puno	8366303	17186238.44
San Martín	6144044	4968964.95
Tacna	686150	927198.69
Tumbes	1618133	1405895.7
Ucayali	2543709	4563159.76
<b>Total</b>	<b>154,264,000</b>	<b>201,219,278</b>



**Tabla 10. Ejecución Presupuestaria 2008****Programa Construyendo Perú****2008 Programación y ejecución presupuestal según departamentos****Componente: Todos**

<b>Departamento</b>	<b>PIA</b>	<b>Ejecución</b>
Amazonas	6,743,594	3,807,797
Ancash	5,088,994	6,419,799
Apurímac	11,215,902	8,841,210
Arequipa	2,070,599	5,035,738
Ayacucho	6,540,713	10,640,734
Cajamarca	7,035,894	6,677,013
Cusco	6,374,789	5,984,925
Huancavelica	12,703,282	5,797,053
Huánuco	14,889,771	6,386,661
ICA	2,726,410	3,602,252
Junín	4,922,560	7,347,696
La Libertad	11,797,729	10,760,004
Lambayeque	9,687,289	8,284,755
Lima	37,798,541	47,967,618
Loreto	9,289,211	9,584,184
Madre de Dios	875,154	1,087,954
Moquegua	797,600	1,932,829
Pasco	2,785,643	3,316,105
Piura	16,809,529	10,405,444
Puno	17,133,947	14,303,555
San Martín	5,917,497	6,866,184
Tacna	678,492	1,199,179
Tumbes	1,043,338	1,416,105
Ucayali	5,337,522	6,245,808
<b>Total</b>	<b>200,264,000</b>	<b>193,910,604</b>

### 1.5. Información de los costos unitarios de los servicios

Tabla 11. Costos Unitarios de los Servicios

COSTO SERVICIOS	Costo Unitario por Beneficiario	Moneda
Servicio de generación de empleo temporal	2494.06	Soles
Servicios de capacitación general	16.79	Soles
Servicios de capacitación técnico productiva	201.73	Soles

Notas:

- (1) Los costos unitarios de empleo temporal se calcula sobre el incentivo diario S/. 16 nuevos soles por 21 días laborables de un mes por una duración de 4 meses. Se incluye los gastos por materiales, equipos, herramientas, maestros de obras y supervisión de los proyectos, funcionamiento de oficinas, personal y bienes y servicios, según matriz de costos unitarios.
- (2) Los costos del servicio de capacitación general y técnico productivo son tomados de la matriz de costos unitarios.
- (3) Sólo se considera brindar capacitación técnico productiva a participantes de proyectos que tengan una duración mayor a 42 días útiles de ejecución.

### 1.6. Procesos de producción de los componentes

#### 1.6.1. Procesos del programa

De acuerdo a su Manual de Operaciones, los principales procesos del Programa para alcanzar sus objetivos son los siguientes:

##### 1.6.1.1. Programación y aprobación de actividades:

Como consecuencia de este proceso, el presupuesto y el Plan Operativo Institucional (POI) son aprobados, a propuesta del Director Nacional, por el Titular del Pliego y por la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

##### 1.6.1.2. Ejecución de intervenciones:

Este proceso será descrito más adelante en el presente documento.

##### 1.6.1.3. Monitoreo y evaluación:

Este proceso será descrito más adelante en el presente documento.

##### 1.6.1.4. Desembolso de recursos:

Este proceso será descrito más adelante en el presente documento.

#### ***1.6.1.5. Coordinación:***

La coordinación general de los procesos a nivel interno está a cargo de la Secretaría Ejecutiva del Programa, mientras que la Dirección Nacional es la encargada de las coordinaciones a nivel externo. En el ámbito de las Oficinas Zonales (OZ) y Sedes Desconcentradas, la coordinación (tanto interna como externa) está a cargo de los Jefes Zonales (JZ).

#### ***1.6.2. Modalidades de intervención***

También según su Manual de Operaciones, el Programa opera a través de diferentes modalidades de intervención:

##### ***1.6.2.1. Concurso de Proyectos:***

Mediante el cual el Programa asigna recursos para un Fondo Concursable. Pueden ser de dos tipos: Proyectos Regulares y Proyectos de servicios.

###### ***1.6.2.1.1. Proyectos Regulares:***

El financiamiento se orienta a proyectos intensivos de mano de obra no calificada (MONC), principalmente obras de infraestructura y de servicios, los cuales son seleccionados por un Comité Interinstitucional Distrital, y tienen una duración promedio de 4 meses.

###### ***1.6.2.1.2. Proyectos de Servicios:***

El financiamiento se orienta exclusivamente a proyectos que demandan uso intensivo de MONC, como rehabilitación y mantenimiento de bienes públicos, los cuales son seleccionados por un Comité Interinstitucional de Servicios, y tienen una duración promedio de 1 mes.

##### ***1.6.2.2. Proyectos Especiales:***

El financiamiento se orienta a proyectos de obras y servicios orientados a la prevención, rehabilitación y/o reconstrucción de áreas declaradas en emergencia o urgencia. Pueden ser de dos tipos: Proyectos Especiales de Urgencia (PEU) y Proyectos Especiales de Intervención Inmediata (PEII).

###### ***1.6.2.2.1. Proyecto Especial de Urgencia (PEU):***

Intervención ex – ante, se financian proyectos para la ejecución de obras de prevención, los cuales son seleccionados por un Comité Técnico Especial, y tienen una duración promedio de 3 meses.

###### ***1.6.2.2.2. Proyecto Especial de Intervención Inmediata (PEII):***

Intervención ex - post, se financian en forma inmediata proyectos para recuperar las condiciones de normalidad de áreas afectadas por desastres, los cuales son seleccionados por el Director Nacional del Programa, y tienen una duración promedio de 1 mes.

##### ***1.6.2.3. Proyectos de intervención rural:***

El financiamiento se orienta a proyectos con rentabilidad social y económica, que preferentemente hayan sido incluidos en los presupuestos participativos de una determinada localidad, y que hayan tomado en cuenta el ciclo económico y climatológico de la zona de intervención. Para la ejecución de este tipo de proyectos, el Programa establece alianzas estratégicas con otros sectores como gobiernos regionales y/o locales, instituciones estatales (PRONAMACHCS por ejemplo para proyectos de arborización), u otros Programas del Estado (en la zona del VRAE por ejemplo).

Este tipo de proyectos es el que menos institucionalizado está y, de hecho, hasta el 2007 no se le asignaba ninguna asignación presupuestal específica. Y si bien en los últimos dos años se han llevado a cabo algunos (pocos) proyectos bajo esta modalidad de intervención, no existe algún mecanismo específico de distribución del presupuesto entre distritos, como sí lo tiene la modalidad de concurso de proyectos y/o proyectos especiales (ver sección 3.2.1.3)

Lo que sí tiene definido el Programa desde el inicio es la población rural: “es aquella ubicada en distritos que cuentan con menos de 2,500 habitantes en sus centros poblados urbanos”. Esta definición no es igual a la que utilizó el INEI en su último Censo del 2007 (*“la población rural es aquella comprendida en territorios conformados por centros poblados que no tienen más de 100 viviendas contiguamente, ni son capital de distrito; o que teniendo más de 100 viviendas, se encuentran dispersas o diseminadas sin formar bloques o núcleos”*). Dada la baja importancia relativa de los proyectos de intervención rural dentro de CP, esto no parece problemático.

#### **1.6.2.4. Proyectos de contingencia:**

El financiamiento se orienta a proyectos de alto impacto social y económico, de gran envergadura, y que por sus características no pueden ser atendidos por las otras modalidades de intervención del Programa. Estos proyectos suelen complementar a los regulares, no se eligen vía concurso sino que se llevan a cabo mediante ejecución directa, y se busca como instituciones a instituciones del Estado (ministerios) y/o del sector privado (minerías). Entre los Proyectos de contingencia que se han llevado a cabo en el Programa destacan la construcción del Cementerio de Pisco, hospitales, defensas ribereñas. En el 2008 el 85% de estos Proyectos se dieron en Lima y el 15% restante en Pisco.

La importancia relativa de cada una de las modalidades de intervención puede medirse en función del número de beneficiarios. En tal sentido, en el 2008 el 63% de los beneficiarios trabajaron en proyectos regulares, el 26% en proyectos especiales, el 8% en proyectos de servicios, y solamente el 3% en proyectos de contingencia.

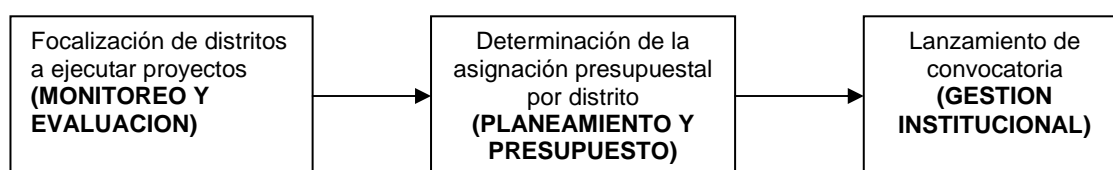
#### **1.6.3. Flujogramas de los procesos involucrados en la ejecución del Programa:**

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.

##### **1.6.3.1. 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 mas adelante en el presente documento.

#### **Ilustración 1. Flujograma de Focalización y Asignación de Recursos**

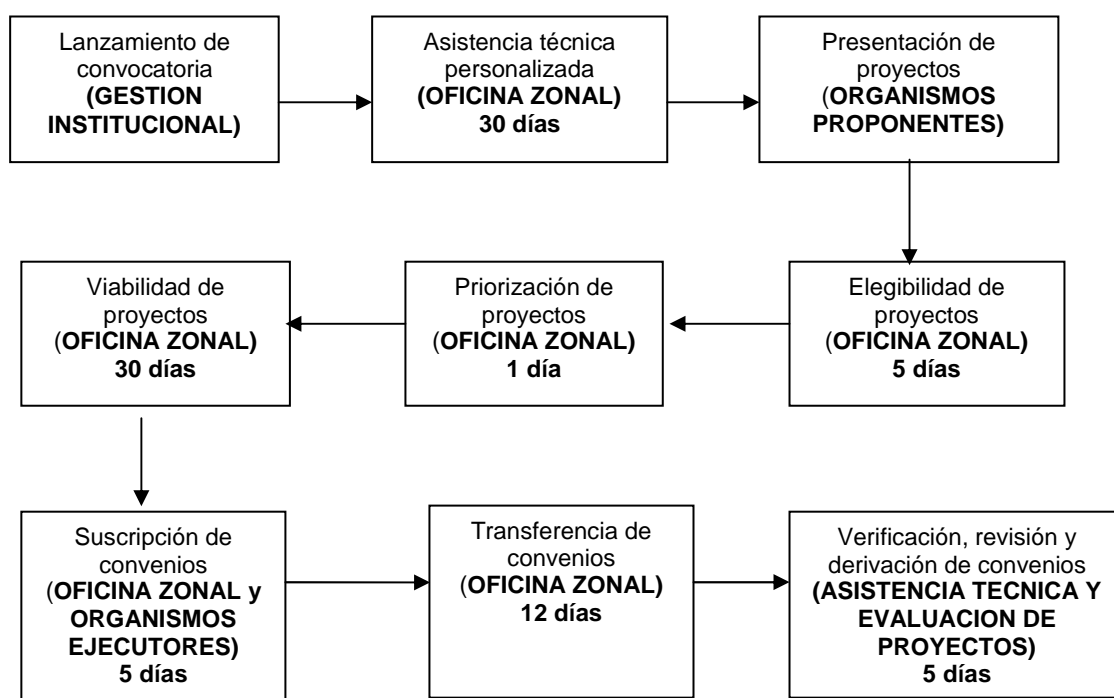


### 1.6.3.2. Selección de proyectos

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

- Las OZ brindan 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



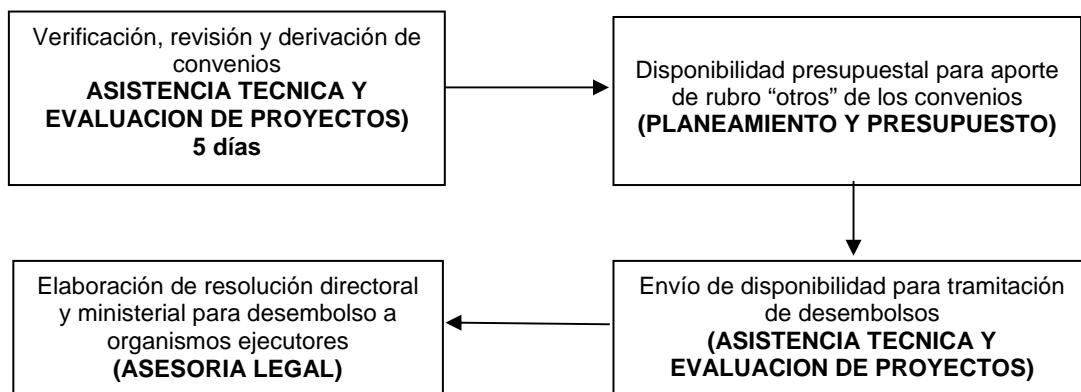
### 1.6.3.3. Selección de participantes

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.

### 1.6.3.4. *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).

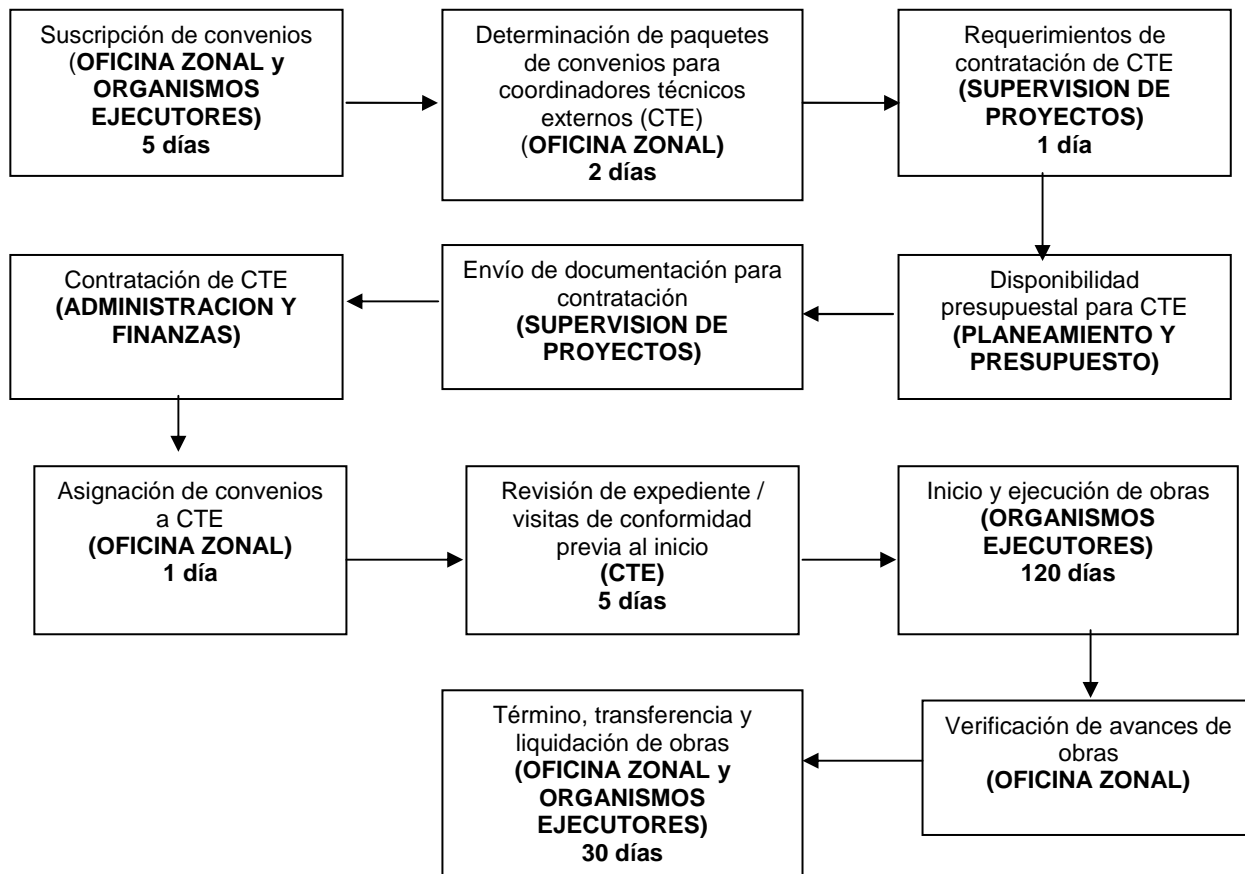
**Ilustración 3. Flujograma de financiamiento de Proyectos**



### 1.6.3.5. *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**



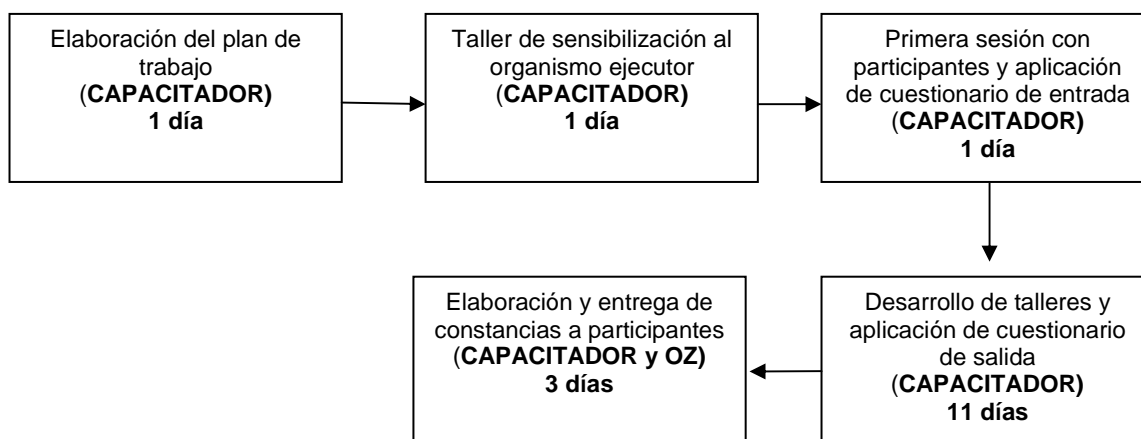
### ***1.6.3.6. Capacitación de los participantes***

De manera paralela al proceso de supervisión de la ejecución de los proyectos, el Programa lleva a cabo actividades orientadas a la capacitación de los participantes para mejorar su empleabilidad. Esta capacitación es de dos tipos:

#### ***1.6.3.6.1. 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.

#### **Ilustración 5. Flujograma de Capacitación General**

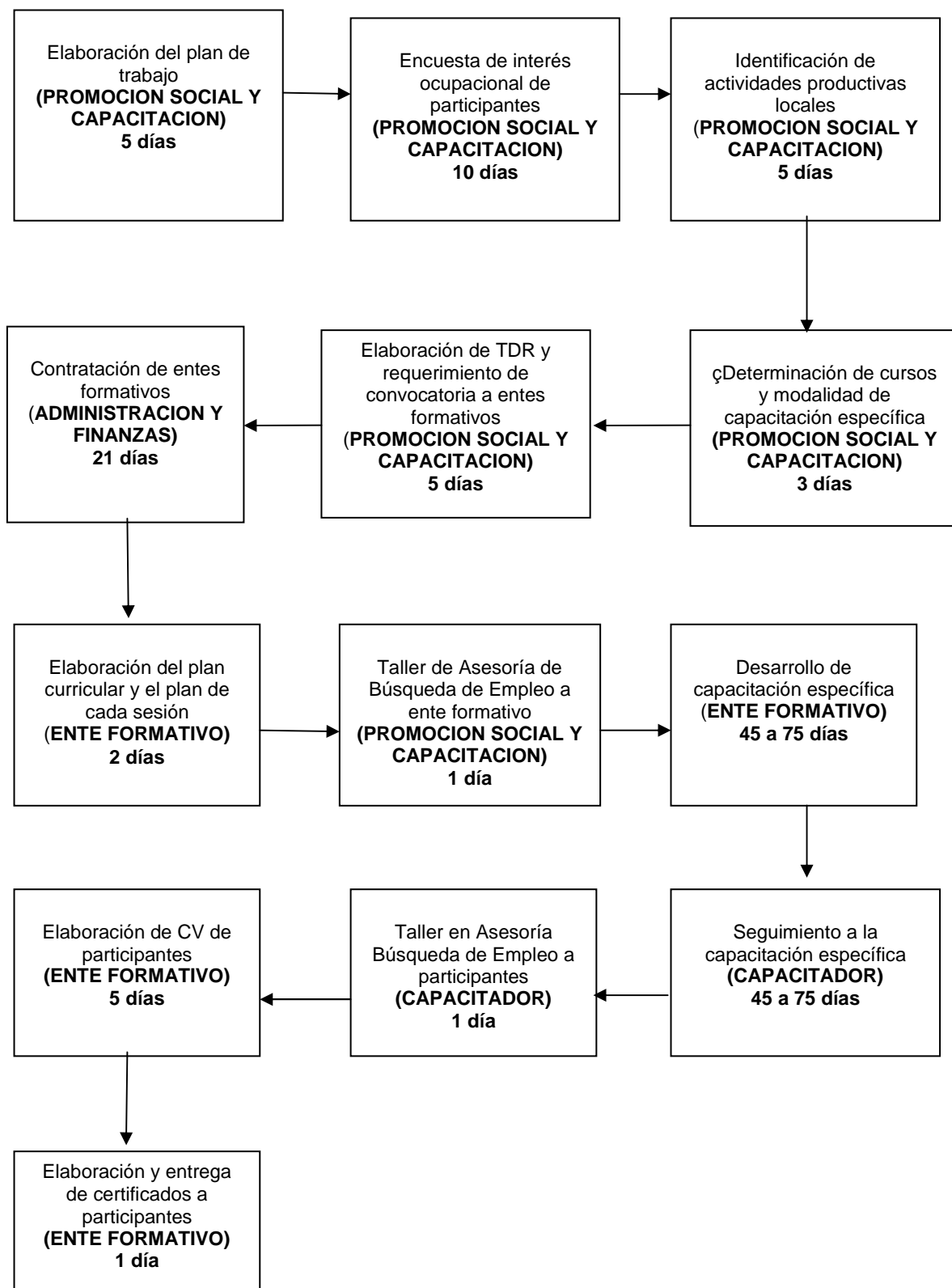


#### ***1.6.3.6.2. Capacitación Específica***

En competencias y habilidades técnicas específicas, las cuales están en función a la naturaleza del proyecto, interés de los participantes, demanda de mercado, participación de aliados estratégicos, entre otros factores.

En primer lugar, la DPSC aplica una encuesta de interés ocupacional a los participantes para generar un cuadro de selección de interés ocupacional; así como identifica las actividades productivas locales para generar un directorio de instituciones y agentes capacitadores. En base a ello, determina los cursos de capacitación, así como las modalidades; es decir, quien se encargará de llevar a cabo la capacitación (institución formativa, agente capacitador o aliado estratégico). La capacitación específica dura entre 45 y 75 días y durante dicho lapso el Programa hace seguimiento para tomar conocimiento del avance de la capacitación, verifica las medidas de seguridad, dialoga con los participantes y registra la asistencia de ellos.

Ilustración 6. Flujograma de Capacitación Específica





Otras actividades que lleva a cabo la DPSC son conformar los Comités de Vigilancia con los participantes; brindar una charla al organismo ejecutor y participantes sobre medidas de seguridad; efectuar visitas semanales a la obra para aplicar la Ficha de Bienestar Social; y fortalecer las relaciones interinstitucionales en las zonas de intervención, a través de reuniones del promotor con instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil.

#### ***1.6.4. Actores involucrados***

Como se ha mostrado en los flujogramas que se han presentado en esta sección, son numerosos los actores que intervienen en la ejecución del Programa. El siguiente cuadro resume cuáles son los procesos en los que tiene participación cada uno de ellos.

**Tabla 12. Actores Involucrados**

	Secretaría Ejecutiva		Oficina de Planificación y Presupuesto		Oficina de Administración y Finanzas	Dirección de Proyectos		Dirección de Promoción Social y Capacitación	Oficinas Zonales	Organismos Proponentes y/o ejecutores	Coordinador Técnico Externo	Ente formativo
	GI	AL	PyP	MyE		AT	SUP					
Focalización y asignación de recursos	X	X	X	X								
Selección de proyectos						X			X	X		
Selección de participantes								X				
Financiamiento de los proyectos		X	X	X	X	X						
Ejecución de los proyectos										X		
Supervisión a la ejecución			X		X		X		X		X	
Capacitación general a participantes								X	X			X
Capacitación específica a participantes					X			X				X
Supervisión a la capacitación								X				

GI: Gestión Institucional / AL: Asesoría Legal / PyP: Planeamiento y Presupuesto / MyE: Monitoreo y Evaluación / AT: Asistencia Técnica / SUP: Supervisión.

Si bien los flujogramas que se han presentado corresponden a la modalidad de intervención “Concurso de Proyectos Regulares”, las actividades y responsables son básicamente los mismos que en las de “Concurso de Proyectos de Servicio” y “Proyectos Especiales”, siendo la principal diferencia que el tiempo previsto para llevar a cabo la mayoría de dichas actividades es más corto en estas últimas modalidades, como se muestra en el siguiente cuadro:

**Tabla 13. Duración prevista de las Actividades según Modalidad**

<b>Actividad</b>	<b>Tiempo de duración previsto, según modalidad de intervención</b>			
	Concurso de Proyectos Regulares	Concurso de Proyectos de Servicios	Proyectos Especiales de Urgencia	Proyectos Especiales de Intervención Inmediata
Asistencia técnica personalizada	30 días	10 días	15 días	5 días
Elegibilidad	5 días	2 días	2 días	2 días
Viabilidad	30 días	10 días	5 días	2 días
Suscripción, transferencia y revisión de convenios	22 días	8 días	5 días	5 días
Duración promedio de las obras	4 meses	1 mes	3 meses	1 mes

En cambio, la modalidad de “proyectos de contingencia” tiene una lógica y dinámica particular, puesto que parte de una solicitud de intervención del mismo Director Nacional, que es evaluada por la OPP y que deriva en la elaboración de un convenio macro, a cargo de Asesoría Legal.

Luego de ello, la Dirección Nacional deriva perfiles a la OZ, donde se elaboran los expedientes técnicos que deben ser aprobados por un Comité de Evaluación de Proyectos de Contingencia y luego por la Dirección Nacional a través de una Resolución Directoral.

De ahí en adelante, los procesos de selección de participantes, ejecución de los proyectos, capacitación a participantes, y supervisión son similares a lo que se dan bajo la modalidad de intervención “Concurso de Proyectos Regulares”.

### ***1.6.5. Criterios de focalización:***

El programa esta dirigido a la población desempleada de los ámbitos urbano y rural en situación de pobreza y pobreza extrema, la misma que incluye situaciones de pobreza estructural y a sectores empobrecidos por la caída de sus ingresos o por desocupación. Es la Oficina de Planificación y Presupuesto la encargada de la programación y focalización de los recursos, para ello utiliza criterios técnicos referidos a pobreza, demografía, desempleo, acceso a recursos financieros a nivel local y regional, entre otros, según la modalidad de intervención (Manual de Operaciones Construyendo Perú). Dichas acciones se enmarcan en los lineamientos de política sectorial, estrategia nacional CRECER y el SISFOH, entre otros. El resultado de dicho proceso constituye el conjunto de distritos a ser atendidos por el programa dentro de cada modalidad de intervención y su respectiva asignación presupuestal. El programa usa tres criterios de focalización: geográfico, autofocalización individual y focalización socio-económica.

#### ***1.6.5.1. Focalización Geográfica***

La focalización geográfica ayuda a identificar los distritos prioritarios a ser atendidos por el Programa, para ello deberá encontrarse dentro de la Estrategia Nacional CRECER y el sistema de focalización de hogares (SISFOH). Luego con la ayuda del factor de asignación a nivel distrital (FAD), que incluye criterios demográficos y socioeconómicos, se determina el número de distritos beneficiarios y las asignaciones que corresponda a cada uno de ellos. El Programa cuenta con una base de datos a nivel de distrito, que permite realizar esta asignación.

#### ***1.6.5.2. Autofocalización y Focalización socio-económica***

La estrategia de focalización individual descansa en la “auto-focalización”, procedimiento basado en las características individuales de los sujetos potencialmente elegibles, según el cual es el propio beneficiario quien establece su elegibilidad y aplica para participar en el programa. La focalización socio-económica forma parte de la focalización individual, conformándose como una segunda etapa en donde la información del individuo que aplica para al programa es evaluada para verificar si cumple con los criterios de pobreza y desempleo.

#### ***1.6.5.3. Mecanismos para la implementación***

En cuanto a mecanismos utilizados para la implementación de la estrategia de focalización individual, se pueden distinguir dos etapas: la primera etapa, entre 2006 y 2007; y la segunda a partir del 2008.

##### ***1.6.5.3.1. Primera etapa:***

En el año 2006, el programa “A Trabajar Urbano”, posteriormente denominado “Construyendo Perú”, determino que los criterios de focalización eran los siguientes:

- Se establece el Perfil del postulante:
  - Jefes (as) de hogar que acrediten la existencia de un hijo menor de edad y/o de presentarse el caso personas que no sean jefes (as) de hogar que acrediten tener bajo su cuidado hijos políticos, hermanos, sobrinos, o abuelos.
  - Jóvenes de 18 a 29 años que declaren tener bajo su responsabilidad a dependientes menores de edad como hijos políticos, hermanos, sobrinos, o dependientes mayores de edad (padres o abuelos).

- Se verifica la situación de pobreza, pobreza extrema y desempleo, mediante los siguientes indicadores de pobreza y pobreza extrema y desempleo:
  - calidad de vivienda: Se consideran a los hogares en viviendas improvisadas, viviendas con paredes exteriores de Estera o viviendas con paredes exteriores de Quincha, Piedra con Barro, Madera u Otro material y piso de tierra, asimismo, hogares que tienen piso de tierra u otro tipo y que el material predominante en el techo no sea concreto armado y en la pared no sea ladrillo, simultáneamente.
  - Hacinamiento – Tugurización: Se considera como hacinados los hogares que tienen 3,4 o más personas por habitación.
  - Acceso a Servicios: Se consideran a las viviendas que tienen servicio Higiénico sobre acequia o canal o no tiene servicio higiénico y/o donde el tipo de alumbrado que utilizan es diferente a la electricidad.
  - Acceso a educación: Se considera a los hogares en los cuales habita al menos un niño de 6 a 12 años, que es pariente del jefe del hogar y que no asiste o nunca asistió a un Centro Educativo.

#### **1.6.5.3.2. Segunda etapa:**

A partir del 2008, el programa determina que los criterios de focalización son los siguientes:

- Se establece el perfil del postulante:
  - 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 discapacitados, 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.
- Se verifica si el postulante está registrado en el Sistema de Focalización de Hogares
- Se registran los datos del postulante en el formato OP 01 Ficha Personal del Postulante (SISFHO) en la categoría de nivel de pobreza 1 y 2 (pobres y pobres extremos), de estar ya registrado se le considera como potencial beneficiario del programa, registrándosele los datos en el OP 02 Encuesta Socioeconómico; de lo contrario, se le registran los datos en el OP 02, antes señalada, y se procede a determinar su nivel de pobreza o pobreza extrema y desempleo, tomando en cuenta los siguientes indicadores:
  - Hogares en Viviendas con Características Físicas Inadecuadas: hogares que habitan en viviendas cuyo material predominante en las paredes exteriores fuera de estera, o los hogares cuyas viviendas tuvieran piso de tierra y paredes exteriores de quincha, piedra con barro, madera u otros materiales y a los hogares que habitaran en viviendas improvisadas (de cartón, lata, ladrillos y adobes superpuestos, etc.)
  - Hogares en Viviendas con Hacinamiento: Se determina que hay hacinamiento cuando residen más de tres personas por cuarto.

- Hogares en Viviendas sin Desagüe de ningún Tipo: hogares que no disponen de servicio higiénico por red de tubería o pozo ciego.
- Hogares con Niños que No Asisten a la Escuela: hogares con presencia de al menos un niño de 6 a 12 años que no asiste a un centro educativo, no tiene capacidad de acceso a los servicios educativos.
- Hogares con Alta Dependencia Económica: se vale de dos determinantes (el nivel educativo del Jefe del Hogar y la carga económica determinada por el tamaño familiar). Adicionalmente se consideró que un hogar tenía alta carga o dependencia económica al no existir ningún miembro ocupado y el Jefe de hogar solo cuenta con primaria incompleta.
- Nivel Educativo del Jefe del Hogar: hogares con Jefe de Hogar con primaria incompleto.
- Nivel de Dependencia: Se consideró como perceptor de ingresos a sólo los ocupados, incluidos los trabajadores familiares no remunerados y a los hogares sin ningún miembro ocupado y se estableció como crítica la presencia de más de tres personas por ocupado.

#### ***1.6.6. Criterios de asignación de recursos***

De acuerdo al documento de trabajo “Metodología de planificación, focalización geográfica y programación presupuestal”, elaborado por el Programa, la asignación de recursos sigue las siguientes fases:

##### ***1.6.6.1. Asignación presupuestal según modalidad de intervención.***

Se asigna el presupuesto al Programa para el año fiscal correspondiente, luego de lo cual la OPP propone a la Dirección Nacional la distribución del presupuesto. Tomando en cuenta que los gastos administrativos representan entre el 10% y el 12% del presupuesto, el restante 88% a 90% se distribuye en las diferentes modalidades de intervención tomando en cuenta lo siguiente:

- A la modalidad “Concurso de proyectos (regulares y de servicios)” se le asigna entre el 80% y 85% de los recursos destinados al financiamiento de proyectos.
- A “Proyectos especiales”, entre el 7 y 10%.
- A “Proyectos de intervención rural”, entre el 10% y 12%. No obstante, se trata de una asignación preliminar (esta modalidad no existía antes del año 2007) y, como tal, el porcentaje puede incrementarse progresivamente de acuerdo a las experiencias que se desarrollen para esta modalidad.
- A “Proyectos de contingencia”: hasta el 5% del presupuesto de apertura del Programa.

##### ***1.6.6.2. Focalización geográfica y asignación presupuestal por distritos***

La primera dimensión para identificar la población objetivo es la geográfica. Con ella, se busca determinar aquellos distritos prioritarios a ser atendidos por el Programa, utilizando como primer filtro el que se encuentren enmarcados dentro de la Estrategia Nacional CRECER y el sistema de focalización de hogares (SISFOH), y luego la ponderación de diferentes criterios demográficos y socioeconómicos (población, índice de carencias de desarrollo humano, severidad de pobreza, niveles de desempleo) a través de un factor de asignación a nivel distrital (FAD).

De esta manera, el número de distritos beneficiarios y la determinación de las asignaciones que corresponden a cada uno están dados por aquéllos que obtengan los mayores FAD hasta agotar el presupuesto asignado. Esto ocurre para cada una de las modalidades de intervención, aunque la composición del FAD varía de una a otra:

- Concurso de Proyectos. Los distritos deben tener una población urbana superior a 2,500 habitantes, y el FAD incluye las siguientes variables: población urbana (de acuerdo al INEI), severidad de la pobreza (MEF), índice de carencias desarrollo humano (PNUD).
- Proyectos de Urgencia. El FAD incluye las siguientes variables: ocurrencia de emergencias por departamento (de acuerdo al INDECI), personas perjudicadas por departamento (INDECI) e índice de severidad de pobreza (MEF).
- Proyectos de Intervención Inmediata. El Programa asignará un fondo para esta modalidad una vez producida la emergencia.
- Proyectos de Intervención Rural. Los distritos deben tener una población urbana inferior a 2,500 habitantes. El número de distritos dependerá de los diferentes acuerdos interinstitucionales establecidos, y los detalles que complementen la focalización y la asignación se formalizarán con estudios que permitan definir los lineamientos generales y el desarrollo operativo en esta modalidad de intervención.

Se debe destacar que existen otros factores que podrían ser considerados para determinar la intervención en un distrito, tales como la capacidad de los organismos ejecutores para otorgar cofinanciamiento y la periodicidad de atención. Asimismo, que el Programa utiliza un enfoque contra cíclico en sus intervenciones, que es un medio de protección social para los participantes contra los riesgos económicos derivados de los ciclos económicos productivos locales<sup>3</sup>.

#### ***1.6.6.3. Focalización individual y autofocalización***

Estas dimensiones de la focalización complementan la geográfica. A través de la individual, se identifican a los receptores directores del empleo temporal y la capacitación que ofrece el Programa, quienes deben ser jefes de familia desempleados o con al menos un hijo menor de edad de las zonas pobres del país<sup>4</sup>. En tanto, la auto focalización es un filtro que se imponen los mismos beneficiarios tomando en cuenta la compensación económica que se oferta, que no supera los S/. 360 al mes.

#### ***1.6.6.4. Consolidación de gastos por distritos***

Si bien las fases anteriores se trabajan para cada modalidad de intervención, para efectos del seguimiento presupuestal se trabaja con una única relación de distritos con montos integrados por concepto de gasto.

#### ***1.6.6.5. Determinación de metas físicas anuales***

Se calculan a nivel de distrito para los principales indicadores de Resultados y Propósito del Marco Lógico:

- Empleos temporales por distrito.
- Participantes beneficiarios.
- Participantes con capacitación general.
- Participantes con capacitación específica.

---

<sup>3</sup> Los factores contra cíclicos se establecen de forma trimestral, pero considerando los tiempos involucrados en la preparación y ejecución de una intervención, se aplican de forma semestral.

<sup>4</sup> Sin embargo, el Programa contempla que hasta un 25% de los participantes sean jóvenes que no son padres pero tienen algún familiar bajo su responsabilidad.

### 1.6.7. Mecanismos de transferencia de recursos

La ejecución de los recursos y los procesos de desembolso se suele dar vía transferencia financiera a los organismos ejecutores de la obra o servicios, aunque hasta el 5% del presupuesto institucional se da a través de ejecución directa de proyectos.

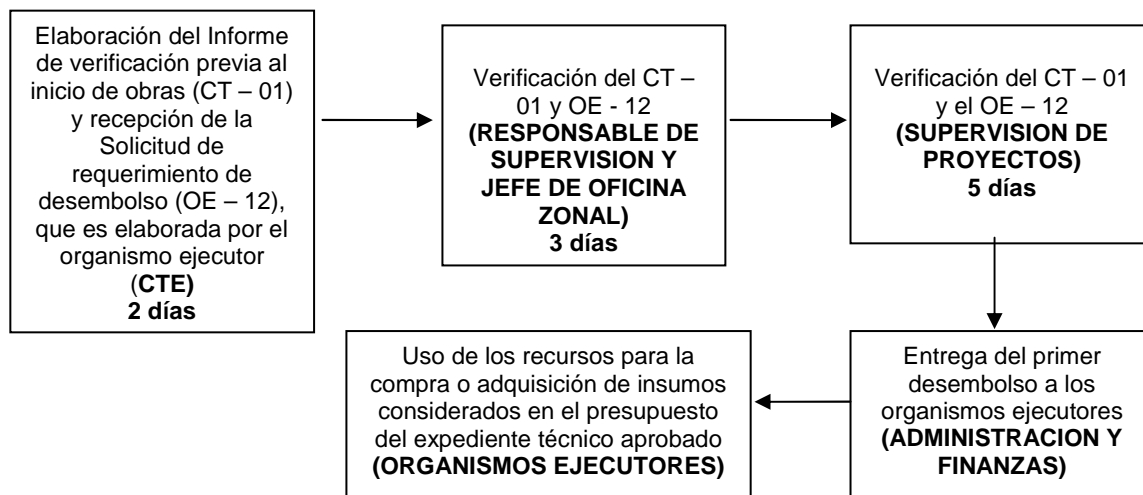
En el caso de la transferencia financiera, se firman convenios con los organismos ejecutores de los proyectos, en los cuales se especifican que dichos organismos son responsables del uso de recursos que transfiere el Programa y de posibles daños a terceros. Estos recursos pueden tener diferentes usos:

- MONC. El pago por este concepto debe ser mayor o igual al 60% del costo directo en zonas urbanas, y al 50% en zonas rurales.
- Gastos para la capacitación general (material didáctico, útiles, capacitadores).
- Gastos para la capacitación específica (agentes y empresas capacitadoras).
- Consultores externos (asesores legales, evaluadores, supervisión, promotores).
- Otros (mano de obra calificada, materiales, herramientas, equipos – maquinarias, implementos de seguridad, responsable técnico, maestro de obra, entre otros).
- Bonificación económica por formulación de proyectos. Gastos asociados a la elaboración de proyectos en los que incurren organismos ejecutores del sector privado.

Los desembolsos por estos conceptos pueden ser hasta 3 por obra, excepto en el último en el que solo hay, en caso aplique, un desembolso. A continuación se presentan los pasos que hay que seguir para las transferencias financieras por concepto del rubro “otros”.

#### Primer desembolso

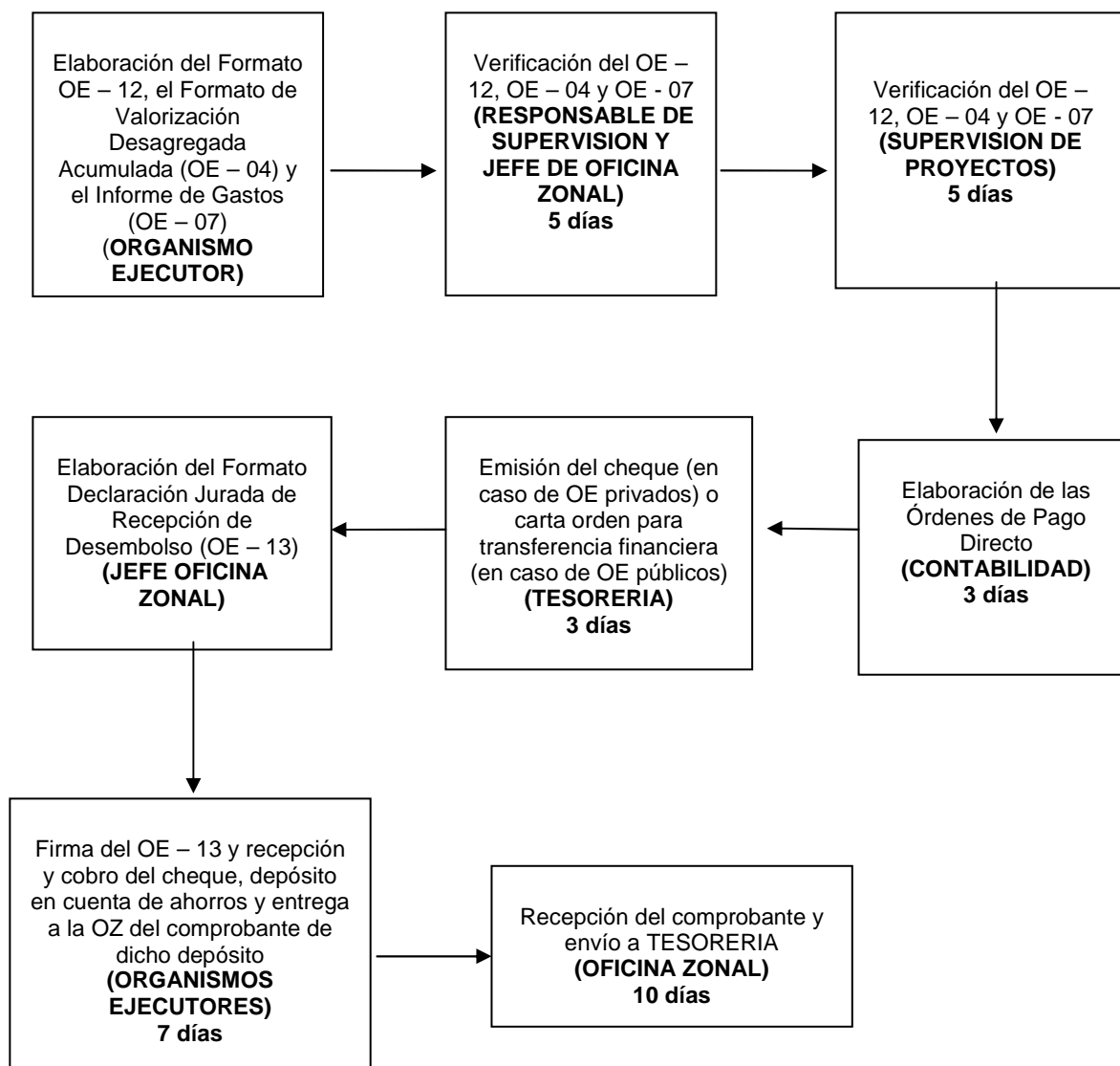
**Ilustración 7. Flujograma de Primer Desembolso**





Segundo y tercer desembolso

**Ilustración 8. Flujoograma de Segundo y Tercer Desembolso**



### ***1.6.8. Recuperación de gastos y aporte de terceros***

El Programa requiere que exista un cofinanciamiento de los proyectos que se van a ejecutar, el cual puede provenir del propio organismo proponente o de una institución distinta (cofinanciante). Este requerimiento se verifica a lo largo de los diferentes procesos del Programa (independientemente de cuál sea la modalidad de intervención)

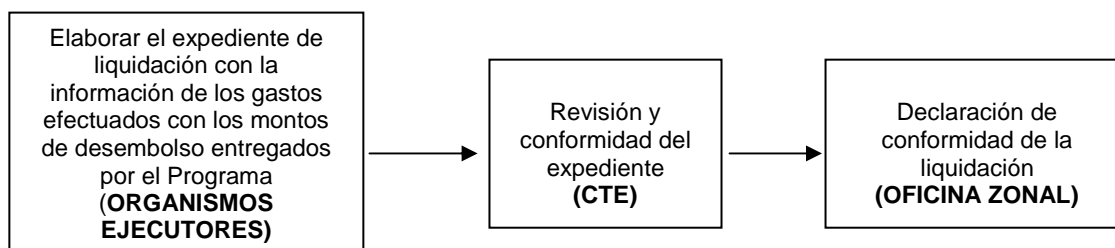
- Durante la presentación / revisión del expediente técnico: Se verifica la Declaración Jurada del organismo proponente y/o de la institución cofinanciante así como otros documentos que varían en función del tipo de institución que está cofinanciando y en los que debe constar que se aprueba el monto para el cofinanciamiento del proyecto.
  - Si es gobierno regional o local, resoluciones y/o acuerdos de sesión del concejo regional o municipal.
  - Si es una empresa pública, resoluciones y/o acuerdos de sesión del directorio.
  - Si es una organización social o una asociación, un Acta de Asamblea.
  - Si es una organización de vecinos y/o asentamientos humanos, un Acta de Asamblea de pobladores.
- Antes del inicio de la obra: En caso que los organismos ejecutores sean privados, se constata el primer aporte de cofinanciamiento durante la verificación previa al inicio de obras; y si son públicos, esta constatación se puede hacer hasta un día antes de iniciar la obra.
- Durante la ejecución de la obra: Se verifica el aporte del cofinanciamiento y si se está cumpliendo con el cronograma establecido, durante la visita regular de supervisión.
- Liquidación de Convenio: El organismo ejecutor (privado o público) presenta todos los gastos de cofinanciamiento, desagregado en materiales, herramientas y mano de obra.

Una vez que los convenios de ejecución de proyectos se encuentran concluidos, se inicia el proceso de liquidación técnico financiera que dura aproximadamente 30 días. En cuanto a la recuperación de gastos, en la liquidación de convenio se constata que se ha gastado todo lo presupuestado y desembolsado, pero de existir un sobrante, el trato depende del concepto:

- En caso de que sean materiales, serán utilizados por el organismo ejecutor con el compromiso que los emplee en favor de la localidad beneficiaria.
- Si es efectivo, el organismo ejecutor lo devolverá al Programa.
- Si es saldo de cofinanciamiento, no existen devoluciones ya que es proporcionado por el organismo ejecutor.

A continuación se presentan los pasos que hay que seguir para llevar a cabo la liquidación.

### Ilustración 9. Flujograma de Liquidación



#### ***1.7. Caracterización y cuantificación de la población (atendida y que se tiene previsto atender) y los servicios que se le proveen***

##### ***1.7.1. Caracterización y cuantificación de la población potencial y objetivo (atendida y que se tiene previsto atender)***

Población potencial: El programa está destinado a la población desempleada en niveles de pobreza y pobreza extrema, por lo cual identificamos a la población potencial como el miembro de la PEA entre 18 y 70 años que se encuentre desempleado (oculto o abierto) y en situación de pobreza o pobreza extrema.

Población objetivo: Se toma como población objetivo a las personas que el PEV ha atendido en el 2006, 2007 y 2008

Población potencial**Tabla 14. Población Potencial**

	2006			2007			2008		
Departamento	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
AMAZONAS	377	1,015	1,392	1,415	1,434	2,849	970	1,685	2,655
ANCASH	6,424	9,720	16,145	5,127	10,097	15,224	3,526	4,783	8,310
APURÍMAC	1,954	1,926	3,880	1,443	555	1,998	793	783	1,576
AREQUIPA	9,659	14,142	23,801	10,955	15,941	26,897	7,237	11,579	18,815
AYACUCHO	555	925	1,480	2,680	3,337	6,017	441	2,073	2,514
CAJAMARCA	2,317	2,667	4,984	4,360	5,132	9,492	2,157	3,872	6,029
CUSCO	2,056	4,663	6,719	3,089	7,421	10,511	3,903	2,721	6,624
HUANCAVELICA	776	1,553	2,329	1,189	1,186	2,375	485	1,059	1,544
HUÁNUCO	2,536	3,022	5,559	2,690	4,248	6,938	1,671	2,485	4,157
ICA	3,064	8,658	11,722	3,399	8,278	11,677	2,313	4,281	6,593
JUNÍN	3,502	8,144	11,646	6,154	6,863	13,017	4,553	5,937	10,490
LA LIBERTAD	8,862	16,330	25,192	8,782	17,972	26,754	5,788	4,493	10,281
LAMBAYEQUE	7,577	18,510	26,087	7,002	6,718	13,720	4,926	5,812	10,737
LIMA	72,384	114,152	186,537	58,623	83,031	141,653	53,188	88,538	141,726
LORETO	2,891	6,849	9,740	5,161	3,658	8,818	1,778	4,085	5,863
MADRE DE DIOS	721	405	1,126	291	338	629	266	174	440
MOQUEGUA	1,474	1,466	2,939	1,110	2,237	3,346	1,643	1,423	3,066
PASCO	1,618	2,174	3,792	1,525	2000	3,525	1,368	733	2,102
PIURA	13,740	29,700	43,439	7,548	20,731	28,279	6,519	8,772	15,291
PUNO	5,853	6,596	12,449	3,639	3,058	6,697	3,189	1,394	4,583
SAN MARTÍN	1,566	4,616	6,182	2,014	4,597	6,611	1,023	4,986	6,009
TACNA	1,606	1,023	2,628	1,227	1,814	3,041	914	855	1,768
TUMBES	411	2,250	2,661	725	2,105	2,830	779	1,342	2,121
UCAYALI	1,961	3,371	5,333	2,557	2,395	4,951	1,159	1,529	2,688
<b>TOTAL</b>	<b>153,884</b>	<b>263,876</b>	<b>417,760</b>	<b>142,703</b>	<b>215,145</b>	<b>357,848</b>	<b>110,587</b>	<b>165,394</b>	<b>275,9810</b>

Fuente: ENAHO2006, ENAHO2007, ENAHO2008. Elaboración: propia.

Población objetivo:**Tabla 15. 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

***1.7.2. Caracterización y cuantificación de los servicios provistos a la población (atendida y que se tiene previsto atender)***

Dentro del programa se provee tres clases de servicios a la población:

***1.7.2.1 Generación de empleo temporal***

Tomamos como indicador para cuantificar dicho servicio al número de participantes, para el número de participantes de los años 2009 y 2010 se toma como referencia el número meta de empleos generados.

**Tabla 16. Cuantificación del Servicio Generación de Empleo**

Servicio	2006	2007	2008	2009	2010
Generación de empleo temporal	93857	65,532.00	65,531.00	95 850	95 850

***1.7.2.2 Capacitación General***

Tomamos como indicador para cuantificar dicho servicio al número de participantes capacitados dentro de la modalidad de “Capacitación General”.

**Tabla 17. Cuantificación del Servicio de Capacitación General**

Servicio	2006	2007	2008	2009	2010
Capacitación general	No disponible	36 988	59 383	65 355	65 355

***1.7.2.3 Capacitación específica***

Tomamos como indicador para cuantificar dicho servicio al número de participantes capacitados dentro de la modalidad de “Capacitación Específica”

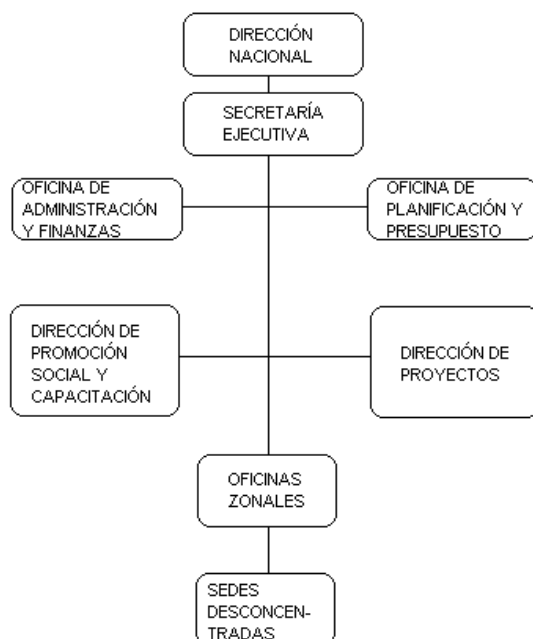
**Tabla 18. Cuantificación del Servicio Capacitación específica**

Servicio	2006	2007	2008	2009	2010
Capacitación específica	No disponible	No disponible	12 901	13 500	13 500

***1.8. 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 29 Oficinas Zonales y 5 Sedes Desconcentradas, que abarcan todas las regiones del Perú.

El siguiente es el organigrama del Programa, tomado de su Manual de Operaciones.

**Ilustración 10. Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación****1.8.1. Funciones:**

Las principales funciones de las diferentes oficinas o áreas que conforman el Programa son, de acuerdo al Manual de Operaciones, las siguientes:

**1.8.1.1. Dirección Nacional**

- Proponer a la Alta Dirección del Ministerio de Trabajo los lineamientos de política institucional del Programa.
- Proponer y gestionar la aprobación de transferencias financieras a los organismos ejecutores de los proyectos financiados.
- Proponer la creación, desactivación y/o reestructuración de las Oficinas Zonales y Sedes Desconcentradas del Programa.
- Realizar coordinaciones interinstitucionales que posibiliten establecer alianzas estratégicas y convenios, buscando optimizar la gestión del Programa.

**1.8.1.2. Secretaría Ejecutiva**

- Dirigir la elaboración de los Planes Estratégicos, Operativos y otros del Programa.
- Supervisar el proceso de focalización y asignación presupuestal del Programa y proponer el desarrollo de nuevas modalidades de intervención.
- Coordinar y supervisar la ejecución de las actividades operativas realizadas por las Oficinas Zonales, Sedes Desconcentradas y demás órganos del Programa
- Brindar asesoría legal a la Dirección Nacional y demás órganos del Programa.
- Diseñar, planificar y ejecutar las estrategias de comunicación, buscando posicionar y difundir las actividades y resultados del Programa.
-

***1.8.1.3. Oficina de Planificación y Presupuesto***

- Diseñar e implementar las estrategias, metodología e instrumentos del sistema de planificación y presupuesto para todas las actividades del Programa.
- Conducir la gestión presupuestaria del Programa.
- Proponer los criterios y la metodología de focalización y asignación presupuestal.
- Definir, diseñar e implementar las estrategias, metodología e instrumentos del sistema de monitoreo y evaluación del Programa.
- Formular proyectos de inversión pública para la ejecución directa por parte del Programa y establecer un banco de proyectos.
- Gestionar convenios de cooperación y financiamiento que permitan generar mayores recursos para el Programa.

***1.8.1.4. Oficina de Administración y Finanzas***

- Ejecutar los procesos y actividades de los sistemas de personal, contabilidad, tesorería, abastecimiento y bienes nacionales.
- Elaborar el Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones de bienes y servicios.
- Efectuar el seguimiento de la ejecución contractual de los contratos suscritos por el Programa.
- Ejecutar el proceso de diseño, implementación y mantenimiento de los sistemas de información y aplicativos informáticos necesarios para el funcionamiento del Programa.

***1.8.1.5. Dirección de Proyectos***

- Diseñar, organizar y monitorear los procesos de asistencia técnica, evaluación, selección, ejecución y supervisión de proyectos, así como la liquidación de los convenios suscritos, en las diferentes modalidades de intervención del Programa.
- Diseñar y mantener actualizada la base de costos unitarios estandarizados y rendimientos de MONC, por partidas y tipo de proyectos.
- Establecer un banco de proyectos replicables.

***1.8.1.6. Dirección de Promoción Social y Capacitación***

- Diseñar las estrategias y procesos para la identificación de la población desempleada y selección de participantes, al interior de los distritos focalizados; así como promover estrategias para la participación de nuevas organizaciones en las intervenciones del Programa.
- Diseñar, organizar y monitorear la actualización del registro y seguimiento de los participantes del Programa.
- Elaborar propuestas y metodologías para desarrollar actividades de capacitación orientadas al desarrollo de capacidades, competencias laborales y de ciudadanía, y supervisar su implementación.
- Promover acciones que fortalezcan el rol del participante y de la población en la vigilancia social de la gestión y ejecución de los proyectos.
- Capacitar y supervisar al personal de las Oficinas Zonales y Sedes Desconcentradas en la ejecución de los procesos de su competencia.



**1.8.1.7. Oficinas Zonales y Sedes Desconcentradas**

- Implementar las estrategias de gestión interinstitucional del Programa, fortaleciendo las relaciones con los organismos de la localidad y de la sociedad civil.
- Implementar las estrategias y procesos del Programa para la identificación de la población desempleada, promoviendo la participación de nuevas organizaciones en las intervenciones del Programa.
- Brindar asistencia técnica a los organismos proponentes en la formulación de proyectos, y efectuar su evaluación en las diversas modalidades de intervención del Programa.
- Asesorar y capacitar a los organismos ejecutores para el cumplimiento de procedimientos y obligaciones establecidos en los convenios suscritos con el Programa.
- Coordinar, ejecutar y/o supervisar las actividades de capacitación orientadas al desarrollo de capacidades, competencias laborales y de ciudadanía que promuevan la empleabilidad de los participantes.
- Ejecutar directamente proyectos de obras y servicios, en caso corresponda.
- Proponer estrategias y mecanismos de intervención alternativos, en función de la realidad socio económica de la zona de intervención que permitan la optimización de procesos y actividades de la Oficina Zonal y/o Sede Desconcentrada.

**1.8.2. Dotación de recursos humanos.**

De acuerdo a información proporcionada por el Programa, en el 2,009 Construyendo Perú cuenta con 301 trabajadores, de los cuales 184 (es decir, el 61%) laboran en Oficinas Zonales y/o Sedes Desconcentradas.

La cantidad de trabajadores excede en un 50% el personal mínimo previsto en el Manual de Operaciones del 2,008, observándose una mayor concentración de personal en Administración y Finanzas (que incluye Recursos Humanos, Logística, Tesorería, Contabilidad y Sistemas): laboran 56 personas, casi 150% más del número mínimo previsto en el Manual de Operaciones.

No obstante, cabe resaltar que el número de personas que labora en el Programa se ha reducido significativamente de un año a otro: 151 en el 2,008 a 117 en el 2,009<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Estas cantidades no incluyen a quienes laboran en Oficinas Zonales y/o Sedes Desconcentradas.

**Tabla 19. Dotación de Recursos Humanos**

	<b>Personal mínimo necesario (según Manual de Operaciones)</b>	<b>Personal trabajando en el 2,009</b>	<b>Distribución del personal trabajando en el 2,009, según funciones</b>
Dirección Nacional	3	3	
Secretaría Ejecutiva	8	17	4 en Secretaría, 8 en Asesoría Legal, 5 en Imagen Institucional
Oficina de Planificación y Presupuesto	9	10	5 en Planificación y Presupuesto, 5 en Monitoreo y Evaluación
Oficina de Administración y Finanzas	23	56	4 en Administración, 1 en Recursos Humanos, 27 en Logística, 8 en Tesorería, 7 en Contabilidad, 9 en Sistemas
Dirección de Proyectos	14	20	7 en Asistencia Técnica y Evaluación de proyectos, 13 en Supervisión de proyectos y seguimiento de participantes
Dirección de Promoción Social y Capacitación	9	11	11 en Capacitación de participantes
Oficinas Zonales y/o Sedes Desconcentradas	136	184	
<b>Total</b>	<b>202</b>	<b>301</b>	

En cuanto a las Oficinas Zonales, por lo general el número de personas que laboran en ellas oscila entre 5 y 7 (distribuidas en un Jefe, Responsable de Proyectos, Responsable de Administración e Informática, Responsable de Promoción y Capacitación, Técnico de Proyectos, Auxiliar administrativo); no obstante, en algunas el número es mayor (Piura, Puno, Lima Este y La Libertad) y en otras menor (Kimbiri, Puquio, Moquegua, Tumbes, Tacna).

Finalmente, cabe destacar que en el 2,009 laboran en el Programa otras 447 personas pero contratados como consultores por un período determinado, básicamente en las Oficinas Zonales y cumpliendo la función de promotores y/o coordinadores técnicos externos.

### ***1.9. Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la unidad responsable***

De acuerdo al Plan de Monitoreo y Evaluación del Programa, es la Unidad de Monitoreo y Evaluación (UME) quien se encarga de establecer “un conjunto de acciones y actividades, para promover la eficiencia, eficacia, transparencia y economía en las operaciones, y resguardar los recursos del Estado”.

En tal sentido, el Programa trabaja con una Matriz de 20 indicadores, que son los mismos que aparecen en el Marco Lógico y que han sido detallados en la parte inicial del presente documento; es decir:

- 3 asociados al propósito del Programa.
- 2 asociados al primer resultado del Programa.
- 1 asociado al segundo resultado del Programa.
- 8 asociados a las actividades previstas para obtener el primer resultado del Programa, y
- 6 asociados a las actividades previstas para obtener el segundo resultado del Programa.

Para cada uno de estos indicadores, además de la meta correspondiente, la Matriz ha definido cómo se construye, la fuente de recolección de datos, a través de qué documento se reporta, con qué frecuencia, y quien es la oficina responsable de obtener la información.

La evolución de los indicadores asociados a las actividades (14) se obtiene, por lo general, con una frecuencia mensual o semestral, y suelen plasmarse en Reportes Consolidados a cargo de la Dirección de Promoción Social y Capacitación, y de la Dirección de Proyectos. En cambio, los indicadores de resultados (3) y de propósito (3) se obtienen a través de la línea de base y de evaluación final, y de reportes como el de Información General del Programa y el de Empleos por Departamento.

### ***1.9.1. El proceso de monitoreo y evaluación***

Según el Plan de Monitoreo y Evaluación del Programa, la UME realiza el monitoreo integral de las acciones y logros del Programa utilizando tres fuentes principales:

- Visitas de Campo. Para observar y retroalimentar los procesos que se desarrollan en función de lo programado; así como de validar la información enviada por las Oficinas Técnicas.
- Reuniones de Equipo. Para apreciar el grado de avance de la intervención del Programa a nivel de indicadores de impacto, resultados y actividades establecidos en el Marco Lógico.
- Reportes periódicos. La UME genera reportes periódicos sobre las acciones y logros del Programa y los difunde mensualmente a la Alta Dirección como a las oficinas del Programa. Estos reportes se basan en la información proporcionada por las oficinas del Programa, y la UME es quien se encarga de validar, consistenciar y consolidar dicha información.

### ***1.9.2. Los reportes periódicos***

Las fuentes de información de la UME para la generación de reportes son las diferentes oficinas del Programa que son las encargadas de producir y validar la información relacionada con cada uno de los procesos del Programa:

- Oficina de Planificación y Presupuesto. Información sobre empleos temporales generados.
- Oficina de Administración del Programa. Información sobre el pago de planillas de los participantes.
- Dirección de Promoción Social y Capacitación de Participantes. Información relacionada con participantes, como: perfil socio económico, capacitación, inserción laboral, entre otros.
- Dirección de Proyectos. Información relacionada con los proyectos que financia el Programa, en primer lugar desde la formulación del proyecto hasta la suscripción del

respectivo convenio con el Programa; y luego, desde el inicio de la ejecución de obras hasta la liquidación técnico financiera de la misma.

- Oficinas Zonales. Información consolidada sobre las acciones que desarrollan mensualmente, la cual es proporcionada a la UME a través de dos instrumentos de recojo de información: los Reportes sobre estados de Proyectos y las Fichas de Recojo de Información.

A continuación se presentan los principales reportes que emite la UME (relacionados con la Matriz de Indicadores) así como los indicadores y las fuentes. Cabe indicar que dichos reportes (y, por lo tanto, los indicadores que son contenidos en ellos) se pueden desagregar en dos niveles:

- Temporal. Mensual, anual, período Marco Lógico, y período de gobierno.
- Geográfico. Distrito, Provincia, Departamento, Oficina Zonal, Nacional. Aquí cabe resaltar que el Programa planifica y ejecuta sus acciones, entre ellos el recojo de información, a nivel de distrito.

**Tabla 20. Indicadores y Fuentes**

Reporte	Indicador reportado	Fuente
RIGE: Reporte de Información Gerencial. SIGOB: Sistema de Programación y Gestión por Metas y Resultados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (ML) Empleos temporales generados.</li> <li>• (ML) Participantes que reciben una compensación económica.</li> <li>• (ML) Personas insertadas laboralmente con empleo dependiente y/o independiente.</li> <li>• (ML) Distritos beneficiados con proyectos financiados.</li> <li>• Participantes capacitados en Capacitación General.</li> <li>• Participantes capacitados en Capacitación Específica.</li> <li>• (ML) Proyectos ejecutados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Promoción Social y Capacitación</li> <li>• Dirección de Proyectos / Oficinas Zonales</li> <li>• Oficina de Planificación y Presupuesto</li> </ul>
VRAE (Acciones del Programa dentro del ámbito)	Por distrito que pertenece al ámbito del Plan VRAE: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de proyectos financiados</li> <li>• Aporte Solicitado al Programa</li> <li>• Número de Participantes (Promedio)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Proyectos / Oficinas Zonales</li> </ul>
CRECER (acciones del Programa dentro del ámbito)	Por distrito que pertenece al ámbito de la Estrategia Nacional CRECER: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de proyectos financiados</li> <li>• Aporte Solicitado al Programa</li> <li>• Aporte del Programa para el pago de MONC</li> <li>• Número de Participantes (Promedio)</li> </ul>	
Acciones del Programa dentro de un ámbito geográfico determinado	Por proyecto financiado dentro del ámbito geográfico correspondiente: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aporte Solicitado al Programa</li> <li>• Número de Participantes (Promedio)</li> </ul>	
Matriz Ámbito de Intervención	Por centro poblado beneficiado con proyecto financiado <ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de proyectos financiados</li> <li>• Aporte Solicitado al Programa</li> <li>• Número de Participantes (Promedio)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Proyectos / Oficinas Zonales</li> </ul>
Padrón de	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (ML) Participantes que reciben una</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de</li> </ul>

Beneficiarios	compensación económica.	Promoción Social y Capacitación
Personas insertadas laboralmente con empleo dependiente y/o independiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (ML) Personas insertadas laboralmente con empleo dependiente y/o independiente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficina de Administración</li> </ul>
Participantes capacitados en Capacitación General	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participantes capacitados en Capacitación General</li> </ul>	
Participantes capacitados en Capacitación Específica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participantes capacitados en Capacitación Específica.</li> </ul>	

## 2. MATRIZ DE EVALUACIÓN

### *2.1 Diseño del PEV*

Tabla 21. Matriz de Evaluación de Diseño del PEV

Temas de evaluación	Pregunta de la evaluación	Información requerida (indicador)	Fuentes de Información	Método de recolección de información	Método de análisis de datos	Limitaciones del Método	Conclusiones que nos ofrece el análisis
2.1.1 Diagnóstico de la situación inicial	<b>Contenido 20:</b> ¿El problema/necesidad está bien identificado?	Estadísticas de pobreza y empleo	- ENAHOS  - Mapa de pobreza	- Revisión de las fuentes de información mencionadas. - Entrevistas con especialistas	Análisis estadístico	Información limitada a los niveles más desagregados  Análisis de definición del problema debería concentrarse primero en su lógica antes que en sustentación empírica.	Problema está / no está bien identificado
	<b>Contenido 21:</b> ¿La población potencial y objetivo, según corresponda, ha sido bien definida en función del problema/necesidad que dio origen al PEV? ¿Existe coherencia entre la definición del problema/necesidad y la definición de la población potencial y objetivo?	Características de inserción laboral y pobreza en la población potencial y objetivo	- Registros del programa  - ENAHOS  - Mapa de pobreza	- Revisión de las fuentes de información mencionadas. - Entrevistas con especialistas	Análisis estadístico sobre la pertinencia de las características atribuidas a la población con el problema a resolver por el programa.	Dificultades para definir “empleo adecuado”.	- La población potencial u objetivo está bien / mal definida

## EVALUACIÓN INDEPENDIENTE PROGRAMA CONSTRUYENDO PERÚ – INFORME FINAL

Temas de evaluación	Pregunta de la evaluación	Información requerida (indicador)	Fuentes de Información	Método de recolección de información	Método de análisis de datos	Limitaciones del Método	Conclusiones que nos ofrece el análisis
2.1.2 Criterios de focalización y selección de beneficiarios	<p><b>Contenido 22:</b></p> <p>Evaluar la pertinencia de los criterios de focalización definidos en términos de diseño.</p> <p>¿Los criterios son los pertinentes?; ¿Los mecanismos de selección de beneficiarios están bien diseñados para lograr la focalización deseada?</p>	<p>1. ¿Los distritos que se atienden observan el problema en mayor medida que los distritos excluidos?</p> <p>2. ¿El salario es suficientemente bajo como para desalentar la participación de personas que ya tienen un empleo?</p> <p>3. ¿Las características socio-económicas permiten identificar a la población potencial del programa?</p> <p>4. ¿Los instrumentos de focalización son efectivos para identificar a la población de potenciales beneficiarios tal como la definen los criterios de focalización?</p>	<p>- Mapa de pobreza distrital</p> <p>- ENCO</p> <p>- Registros del programa</p> <p>- ENAHO</p>	<p>- Revisión de las fuentes de información mencionadas.</p> <p>- Entrevistas con especialistas.</p>	Análisis estadístico.	Información limitada a nivel distrital.	- los criterios de focalización son / no son pertinentes.



## EVALUACIÓN INDEPENDIENTE PROGRAMA CONSTRUYENDO PERÚ – INFORME FINAL

Temas de evaluación	Pregunta de la evaluación	Información requerida (indicador)	Fuentes de Información	Método de recolección de información	Método de análisis de datos	Limitaciones del Método	Conclusiones que nos ofrece el análisis
2.1.3 Lógica Vertical de la Matriz de Marco lógico	<b>Contenido 23:</b> ¿Son los componentes diseñados, los necesarios y suficientes para el logro del propósito? ¿Se identifican componentes que se producen en la actualidad y podrían ser imprescindibles?	<p>Revisar nivel de desagregación deseado de los componentes de los distintos niveles de objetivos</p> <p>Revisar definiciones planteadas en la Jerarquía de objetivos del Marco Lógico en uso.</p> <p>Obtener opiniones de la utilidad práctica de los componentes desagregados</p> <p>Cuadros desagregados de avance en metas por niveles de objetivos y componentes</p> <p>Informes modelos de de presentación a nivel central y zonal</p>	<p>Unidad ME del MEF</p> <p>MEF, Unidad ME, Personal del Programa</p> <p>MEF, Unidad ME, Personal del Programa</p> <p>MEF, Unidad ME, Personal del Programa</p> <p>Unidad ME,</p>	<p>-Entrevistas con personal del Programa y consultores</p> <p>Entrevistas Unidad ME y personal del programa</p> <p>Entrevistas</p> <p>Informes anuales, Informes especiales</p>	<p>Análisis critico de los niveles de Objetivo y componentes del Marco Lógico</p> <p>Análisis critico de las definiciones planteadas</p> <p>Análisis critico de la utilidad percibida por usuarios</p> <p>Análisis critico las percepciones sobre los componentes producidos</p> <p>Análisis critico las percepciones sobre los componentes</p>		

## EVALUACIÓN INDEPENDIENTE PROGRAMA CONSTRUYENDO PERÚ – INFORME FINAL

Temas de evaluación	Pregunta de la evaluación	Información requerida (indicador)	Fuentes de Información	Método de recolección de información	Método de análisis de datos	Limitaciones del Método	Conclusiones que nos ofrece el análisis
				Informes resúmenes utilizados	producidos		
	<b>Contenido 24:</b> ¿Son las actividades diseñadas las suficientes y necesarias para producir los componentes? ¿Se identifica alguna actividad que no se ejecuta en la actualidad y que podría mejorar la obtención del componente? ¿Se identifica actividades que se producen en la actualidad y que podrían ser prescindibles o posibles de sustituir por otras más eficaces?	<p>Cuadro de las actividades ejecutadas con sus productos /resultados obtenidos.</p> <p>Opiniones de sobre la visualización y generación de de los productos con las actividades planeadas</p> <p>Opiniones sobre la utilidad práctica de las listas actuales de actividades y método de Monitoreo para su ejecución</p> <p>Informes producidos sobre las actividades realizadas en relación a los productos</p>	<p>Unidad ME, Personal del Programa</p> <p>Unidad ME, Personal del Programa</p> <p>Lista de usuarios Oficina Central y Zonales</p> <p>Unidad ME, Personal del</p>	<p>Entrevistas Informes</p> <p>Entrevistas Oficina Central y Zonales</p> <p>Informes anuales Entrevistas Oficina Central y Zonales</p> <p>Informes usados Entrevistas Oficina Central</p>	Análisis crítico del Marco lógico con atención especial a las actividades necesarias para generar los productos	Actividades pueden ser muy numerosas y hay resumirlas o consolidarlas	Mejoramiento en la definición y selección de actividades

EVALUACIÓN INDEPENDIENTE PROGRAMA CONSTRUYENDO PERÚ – INFORME FINAL

Temas de evaluación	Pregunta de la evaluación	Información requerida (indicador)	Fuentes de Información	Método de recolección de información	Método de análisis de datos	Limitaciones del Método	Conclusiones que nos ofrece el análisis
			Programa, oficina central y zonales	y Zonales			
	<b>Contenido 25:</b> considerando el análisis y evaluación realizado en este punto, ¿la lógica vertical de la Matriz de Marco lógico del PEV se valida en su totalidad?	Informe de ejecución de metas por jerarquía de objetivos para cada indicador de meta	Unidad ME, Personal del Programa, oficina central	Informes anuales Informes especiales Entrevistas Oficina Central y Zonales	Análisis crítico del Marco lógico con atención a las relaciones causa-efecto de los niveles de objetivo	Validación total de un ML requiere de consensos totales que raramente se dan	Mejoramiento de la Matriz del Marco Lógico
2.1.4. Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico	<b>Contenido 26:</b> ¿Existen indicadores apropiados para medir el propósito? ¿Proponer los indicadores faltantes y necesarios para medir la obtención del propósito?	Marco Lógico vigente Informes de ejecución de metas Definiciones de objetivos Definiciones de indicadores Metas planificadas Metas ejecutadas	Unidad ME, Personal del Programa, oficina central y zonales	Entrevistas Unidad ME Oficina Central y Zonales	Análisis crítico del Marco lógico con atención a los indicadores para medir el propósito y resultados esperados	Posibilidad de resistencias a considerar cambios en los indicadores que habitualmente se usan	Mejoramiento de la Matriz del Marco Lógico
	<b>Contenido 27:</b> ¿Existen indicadores adecuados para medir la obtención de los componentes? ¿Proponer los indicadores faltantes y necesarios para medir la obtención de los componentes?	Marco Lógico vigente  Cuadros de indicadores y metas planificadas y ejecutadas por nivel de objetivo	Unidad ME, Personal del Programa, oficinas central y zonales	Entrevistas Unidad ME y personal del programa Oficina Central y Zonales  Revisión de	Evaluación de la calidad de los indicadores existentes para los componentes	Posibilidad de resistencias a considerar cambios en los indicadores que habitualmente se usan	Mejoramiento de la Matriz del Marco Lógico

## EVALUACIÓN INDEPENDIENTE PROGRAMA CONSTRUYENDO PERÚ – INFORME FINAL

Temas de evaluación	Pregunta de la evaluación	Información requerida (indicador)	Fuentes de Información	Método de recolección de información	Método de análisis de datos	Limitaciones del Método	Conclusiones que nos ofrece el análisis
				informes recientes			
	<b>Contenido 28:</b> ¿Existen indicadores adecuados para medir la obtención de las actividades? ¿Proponer los indicadores faltantes y necesarios para medir la obtención de las actividades?	Cuadros de indicadores con definiciones de las actividades	Unidad ME, Personal del Programa, oficinas central y zonales	Entrevistas Unidad ME y personal del programa Oficina Central y Zonales  Revisión de informes recientes	Evaluación de la calidad de los indicadores existentes para las actividades	Posibilidad de resistencia a considerar cambios en los indicadores que habitualmente se usan	Mejoramiento de la Matriz del Marco Lógico
	<b>Contenido 29:</b> Considerando el análisis y evaluación en este punto, ¿la lógica horizontal de la Matriz de evaluación del PEV se válida en al totalidad?	Marco Lógico vigente Cuadros de indicadores y metas planificadas y ejecutadas por nivel de objetivo Detalle de Medios de verificación y principales supuestos actualizados	Unidad ME, Personal del Programa, oficinas central y zonales	Entrevistas Unidad ME Oficina Central y Zonales	Evaluación de la pertinencia de la lógica horizontal aplicada en el Marco Lógico	Validación total de un ML requiere de consensos totales que raramente se dan	Mejoramiento de la Matriz del Marco Lógico

**2.2 Ejecución del PPE****2.2.1. Organización del PEV**

Tabla 22. Matriz de Evaluación de la Organización del PEV

Temas de evaluación	Pregunta de la evaluación	Información requerida (indicador)	Fuentes de Información	Método de recolección de información	Método de análisis de datos	Limitaciones del Método	Conclusiones que nos ofrece el análisis
2.2.1.1 Estructura Organizacional	<b>Contenido 30:</b> ¿Es adecuada la estructura organizacional del PPE?	<p>1. Distribución del personal durante los años 2006 – 2008</p> <p>2. Carga laboral de las diferentes oficinas y/o direcciones en Lima; así como en las oficinas zonales</p> <p>3. Esquemas de coordinación al interior de las diferentes oficinas y/o direcciones en Lima; así como entre las oficinas zonales.</p> <p>4. Esquemas de coordinación entre personal permanente y consultores externos</p> <p>5. Niveles de remuneración según funciones.</p>	<p><u>Secundarias</u></p> <p>- Informes Anuales del PPE</p> <p>- Página Web (transparencia)</p> <p><u>Primarias</u></p> <p>- Personal de diferentes oficinas y/o direcciones en Lima</p> <p>- Personal de las oficinas zonales</p> <p>- Consultores externos de las oficinas zonales</p>	<p>- Revisión de las fuentes de información mencionadas (fuentes secundarias)</p> <p>- Entrevistas con personal del Programa, tanto permanente (CAS) como consultores externos</p>	Análisis crítico sobre la adecuación de la estructura organizacional, la distribución de roles y funciones, y los mecanismos de coordinación entre el personal que labora en el PPE	Posible sesgo en las respuestas de los entrevistados, ya que se pueden sentir evaluados.	<p>- Si la cantidad del personal y la distribución del mismo entre las diferentes oficinas y/o direcciones es la adecuada en función de la carga laboral</p> <p>- Si las funciones están bien delimitadas y los mecanismos de coordinación son eficientes</p> <p>- Si los niveles remunerativos generan incentivos adecuados para el trabajo del personal del PPE</p>

Temas de evaluación	Pregunta de la evaluación	Información requerida (indicador)	Fuentes de Información	Método de recolección de información	Método de análisis de datos	Limitaciones del Método	Conclusiones que nos ofrece el análisis
2.2.1.2. Criterios de focalización y selección de los beneficiarios de los componentes	<b>Contenido 31:</b> Evaluar el funcionamiento y/o aplicación de los mecanismos de selección de beneficiarios y de los instrumentos y procedimientos para la focalización con respecto de lo diseñado. ¿Los mecanismos, instrumentos y procedimientos se están implementando de la manera diseñada?	Descripción del procedimiento de selección de beneficiarios  Instrumentos utilizados (ficha personal, ficha socio-económica del hogar)	- Registros del Programa.	-Revisión de las fuentes de información mencionadas. - Entrevistas con Personal del Programa y Beneficiarios	Análisis crítico en cuanto a la ejecución del proceso de selección y focalización.	Posible sesgo en los entrevistados al sentirse evaluados	Los mecanismos, instrumentos y procedimientos se están / no se están efectuando de la manera diseñada
2.2.1.3 Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y	<b>Contenido 32:</b> Evaluar los criterios de asignación/distribución de recursos: (a) entre regiones; (b) entre componentes;	1. ¿El presupuesto para el año n se establece en función a lo que se pretende lograr en dicho año o en función a lo ejecutado en años	<u>Secundarias</u> - Informes Anuales y Planes Operativos del PPE	-Revisión de las fuentes de información mencionadas (fuentes secundarias)	Análisis crítico del proceso de formulación del presupuesto, desde el punto de vista de los	Posible sesgo en la las respuestas de los entrevistados al sentirse evaluados	-Si el presupuesto se asigna en función a lo que se pretende hacer o en función a resultados

Temas de evaluación	Pregunta de la evaluación	Información requerida (indicador)	Fuentes de Información	Método de recolección de información	Método de análisis de datos	Limitaciones del Método	Conclusiones que nos ofrece el análisis
modalidad de pago	y (c) al interior de los componentes	<p>anteriores?</p> <p>2. Procesos de formulación del presupuesto (agentes involucrados, fases, criterios de decisión):</p> <p>-¿Cómo se determina qué parte del presupuesto sea utilizará en capacitación?</p> <p>-Las variables que conforman los Factores de Asignación Distrital, ¿han variado?, ¿cómo se obtienen sus valores?</p> <p>3. Presupuesto (inicial y ejecutado) 2006 – 2009 desagregado, según Regiones, componentes, y modalidades de intervención</p>	<p>-Información presupuestaria del PPE, MEF, SIAF</p> <p>-Documentos de la OPP del PPE</p> <p><u>Primarias</u></p> <p>-Personal de la OPP del PPE</p> <p>-Personal de las OZ</p>	-Entrevistas con personal de la OPP y de las OZ	actores involucrados en él, las fases que se sigue y los criterios bajo los que se toman las decisiones	Dificultad para hacer equivalencias exactas entre las “jergas” utilizadas por las diferentes instituciones (SIAF, MEF, PPE)	<p>históricos</p> <p>- Si la asignación de recursos a los componentes de capacitación y ejecución de proyectos guarda relación con los resultados y propósito del Programa</p> <p>-Si la asignación de recursos a las diferentes actividades del PPE guardan relación con la cantidad de tareas operativas que incluyen dichas actividades</p>
	<b>Contenido 33:</b> En caso de existir funciones que	1. Estadísticas sobre número de organismos	<u>Secundarias</u>	-Revisión de las fuentes de	Análisis crítico de los aspectos	- Poca representatividad	-Si los mecanismos de transferencia de

Temas de evaluación	Pregunta de la evaluación	Información requerida (indicador)	Fuentes de Información	Método de recolección de información	Método de análisis de datos	Limitaciones del Método	Conclusiones que nos ofrece el análisis
	se delegan en otras instituciones involucradas en la ejecución del PPE (públicas o privadas), evaluar cómo operan los mecanismos de transferencia de recursos (entre otros, oportunidad) y si la modalidad de pago asegura la obtención oportuna y de calidad del bien o servicio entregado y el logro de los resultados esperados	<p>ejecutores de proyectos, distribución de recursos ejecutados según uso (MONC, otros); porcentaje de recursos ejecutados / recursos transferidos</p> <p>2.Limitaciones para la transferencia de recursos a organismos ejecutores</p> <p>3.Limitaciones para la ejecución de recursos (obtenidos del Programa y de organismos cofinanciantes) por parte de los organismos ejecutores</p>	<p>- Normatividad y directivas para procesos involucrados</p> <p>- Informes Anuales del PPE</p> <p><u>Primarias</u></p> <p>-Personal de la OAF y la DP del PPE</p> <p>-Personal de las OZ (administración y supervisión)</p> <p>-Persona de los organismos ejecutores</p>	<p>información mencionadas (fuentes secundarias)</p> <p>-Entrevistas con personal de la OPP, DP y OZ del Proyecto, así como con representantes de los organismos ejecutores</p>	asociados a la dinámica de la transferencia de recursos a los organismos ejecutores	del trabajo de campo, dadas las limitaciones de tiempo	<p>recursos del PPE a los organismos ejecutores son eficaces y eficientes</p> <p>-Si los mecanismos de pago de los organismos ejecutores a la MONC son eficaces y eficientes</p>
	<b>Contenido 34:</b> En caso de existir transferencia de recursos a	1.Estadísticas sobre número de organismos ejecutores de proyectos,	<p><u>Secundarias</u></p> <p>- Normatividad</p>	-Revisión de las fuentes de información	Análisis crítico de los aspectos asociados a la	- Poca representatividad del trabajo de	-Si los mecanismos de transferencia de recursos del PPE a



Temas de evaluación	Pregunta de la evaluación	Información requerida (indicador)	Fuentes de Información	Método de recolección de información	Método de análisis de datos	Limitaciones del Método	Conclusiones que nos ofrece el análisis
	beneficiarios finales/intermedios, evaluar cómo operan los mecanismos de transferencia de recursos	distribución de recursos ejecutados según uso (MONC, otros); porcentaje de recursos ejecutados / recursos transferidos  2.Limitaciones para la transferencia de recursos a organismos ejecutores  3.Limitaciones para la ejecución de recursos (obtenidos del Programa y de organismos cofinanciantes) por parte de los organismos ejecutores	y directivas para procesos involucrados - Informes Anuales del PPE  <u>Primarias</u> -Personal de la OAF y la DP del PPE  -Personal de las OZ (administración y supervisión)  -Personal de los organismos ejecutores	mencionadas (fuentes secundarias)  -Entrevistas con personal de la OPP, DP y OZ del Proyecto, así como con representantes de los organismos ejecutores	dinámica de la transferencia de recursos a los organismos ejecutores	campo con los representantes de los organismos ejecutores, dadas las limitaciones de tiempo	los organismos ejecutores son eficaces y eficientes  -Si los mecanismos de pago de los organismos ejecutores a la MONC son eficaces y eficientes
2.2.1.4 Funciones y actividades de seguimiento que realiza la Unidad	<b>Contenido 35:</b> ¿El sistema de seguimiento genera información pertinente, de calidad,	1.Nivel de cumplimiento de lo establecido en el Plan de Monitoreo y Evaluación	<u>Secundarias:</u>  - Fichas de recojo de	-Revisión de las fuentes de información mencionadas	1. Análisis crítico de cómo funciona el sistema de	-Posible sesgo en la las respuestas de los entrevistados	-Si el tipo de información que se busca generar guarda relación

Temas de evaluación	Pregunta de la evaluación	Información requerida (indicador)	Fuentes de Información	Método de recolección de información	Método de análisis de datos	Limitaciones del Método	Conclusiones que nos ofrece el análisis
Responsable	periódica y oportuna? ¿La información generada retroalimenta la toma de decisiones?	2.Limitaciones para la recopilación de información y generación de reportes de seguimiento  3.Ejemplos de decisiones relevantes que se hayan tomado a partir de los reportes de seguimiento	información, Bases de Datos y reportes de seguimiento  <u>Primarias:</u>  - Personal del PPE (áreas de monitoreo y evaluación, informática, OZ)	(fuentes secundarias)  -Entrevistas con personal del PPE (monitoreo y evaluación, informática, OZ)	seguimiento del PPE y qué decisiones relevantes se toman a partir de la información generada por dicho sistema	al sentirse evaluados	con los indicadores del Marco Lógico del Programa  -Si existen dificultades para la entrega de la información por parte de las OZ a la DPSC y DP  -Si existen dificultades para la consolidación y generación de la información por parte de la DPSC y DP  -Si el resto de direcciones y/o unidades del PPE utilizan la información generada por el sistema de

Temas de evaluación	Pregunta de la evaluación	Información requerida (indicador)	Fuentes de Información	Método de recolección de información	Método de análisis de datos	Limitaciones del Método	Conclusiones que nos ofrece el análisis
							seguimiento

### 2.2.2. Eficacia del PEV

Tabla 23. Matriz de Evaluación de la eficacia del PEV

Temas de evaluación	Pregunta de la evaluación	Información requerida (indicador)	Fuentes de Información	Método de recolección de información	Método de análisis de datos	Limitaciones del Método	Conclusiones que nos ofrece el análisis
2.2.2. Desempeño del PEV en cuanto a actividades, componentes y propósito	<b>Contenido 36</b> Desempeño del PEV en cuanto a actividades. Cuantificar (valores obtenidos) los indicadores de Actividades para los años 2006 y 2007 y evaluar el desempeño de los componentes en cuanto a niveles de producción y logro de metas	1. Informes anuales 2. Cuadros de metas de ejecución por años, actividades específicas. 3. Informes periódicos generados por el sistema ME 4. Informes Zonales	Unidad ME Personal de Oficina Central Oficina Zonales	Entrevistas con Responsables M&E Revisión de Informes periódicos generados por el sistema ME  Revisión de Informes especiales de avance en la	Análisis comparativo y crítico de las metas logradas respecto a los planes	Verificación de la información puede tomar excesivo tiempo	Determinar si actividades planeadas son logradas ( en su oportunidad y en las calidades y cantidades esperadas)

Temas de evaluación	Pregunta de la evaluación	Información requerida (indicador)	Fuentes de Información	Método de recolección de información	Método de análisis de datos	Limitaciones del Método	Conclusiones que nos ofrece el análisis
				ejecución			
	<b>Contenido 37</b> Desempeño del PEV en cuanto a Componentes. Cuantificar (valores obtenidos) los indicadores, de componentes para los años 2006 y 2007 y evaluar el desempeño de los componentes en cuanto a niveles de producción y logro de metas	1. Informes anuales. 2. Cuadros de metas de ejecución por años, actividades específicas. 3. Informes periódicos generados por el sistema ME 4. Informes Zonas	Unidad ME Personal de Oficina Central Oficina Zonales	Entrevistas con Responsables M&E Revisión de Informes periódicos generados por el sistema ME  Revisión de Informes especiales de avance en la ejecución	Análisis comparativo y crítico de las metas logradas respecto a los planes	Verificación de la información puede tomar excesivo tiempo	Determinar si Componentes planeadas son logradas ( en su oportunidad y en las calidades y cantidades esperadas)
	<b>Contenido 38</b> Desempeño del PEV en cuanto a Propósito/Fin. Cuantificar (valores obtenidos) los indicadores, de <b>Fin y</b>	1. Informes anuales 2. Cuadros de metas de ejecución por años, actividades específicas.	Unidad ME Personal de Oficina Central Oficina Zonales	Informes anuales Cuadros de metas de ejecución por años,	Análisis comparativo y crítico de las metas logradas respecto a los planes	Verificación de la información puede tomar excesivo tiempo	Determinar si el Propósito /Fin esperado se ha logrado

Temas de evaluación	Pregunta de la evaluación	Información requerida (indicador)	Fuentes de Información	Método de recolección de información	Método de análisis de datos	Limitaciones del Método	Conclusiones que nos ofrece el análisis
	<b>Propósito</b> para los años 2006 y 2007 y evaluar el desempeño de los componentes en cuanto a niveles de producción y logro de metas	3. Informes periódicos generados por el sistema ME  4. Informes Zonas		actividades específicas. Informes periódicos generados por el sistema ME  Informes Zonas			

### 2.2.3. Ejecución presupuestaria

Tabla 24. Matriz de Evaluación de la Ejecución Presupuestaria del PEV

Temas de evaluación	Pregunta de la evaluación	Información requerida (indicador)	Fuentes de Información	Método de recolección de información	Método de análisis de datos	Limitaciones del Método	Conclusiones que nos ofrece el análisis
2.2.3 Ejecución presupuestaria	<b>Contenido 39:</b> _Evaluar el nivel de ejecución de presupuesto para los años 2006 y 2007 a partir del porcentaje de gasto	Informes anuales Cuadros de metas presupuestadas por años Cuadros resumidos de ejecución por años Informes Zonas	Dirección de Planes y Presupuestos  Unidad ME Personal del	Entrevistas  Revisión de Informes periódicos generados por	Análisis comparativo y crítico de los presupuestos	Dificultad de analizar variables no controladas por el PEV	Responder a las preguntas planteadas para la evaluación

Temas de evaluación	Pregunta de la evaluación	Información requerida (indicador)	Fuentes de Información	Método de recolección de información	Método de análisis de datos	Limitaciones del Método	Conclusiones que nos ofrece el análisis
	devengado en relación al presupuesto inicial del PEV. Al respecto, se deberá explicar las causas internas (de gestión) o externas (variables que el PEV no controla) en los casos en los que el PEV presenta sub-ejecución	Informes Sub-contratistas de convenios/proyectos	Oficina Central y Zonal	el sistema ME  Revisión de Informes especiales de avance en la ejecución			

#### 2.2.4. Eficiencia del PEV

Tabla 25. Matriz de Evaluación de la Eficiencia del PEV

Temas de evaluación	Pregunta de la evaluación	Información requerida (indicador)	Fuentes de Información	Método de recolección de información	Método de análisis de datos	Limitaciones del Método	Conclusiones que nos ofrece el análisis
2.2.3 Ejecución presupuestaria	<b>Contenido 39:</b> _Evaluar el nivel de ejecución de presupuesto para los años 2006 y 2007 a partir del porcentaje de gasto devengado en relación al presupuesto inicial del PEV. Al respecto, se deberá explicar las causas internas (de gestión) o externas (variables que el PEV no controla) en los casos en los que el PEV presenta sub-ejecución	Informes anuales Cuadros de metas presupuestadas por años Cuadros resumidos de ejecución por años Informes Zonas Informes Sub-contratistas de convenios/proyectos	Dirección de Planes y Presupuestos  Unidad ME Personal del Oficina Central y Zonal	Entrevistas  Revisión de Informes periódicos generados por el sistema ME  Revisión de Informes especiales de avance en la ejecución	Análisis comparativo y crítico de los presupuestos	Dificultad de analizar variables no controladas por el PEV	Responder a las preguntas planteadas para la evaluación

2.2.4 Eficiencia del PEV	<p><b><u>Contenido 40:</u></b></p> <p>Evaluar si las actividades del PEV ejecutadas y los componentes (productos) generados incurriendo en el menor costo posible considerando estimados del Gasto Promedio por Unidad de Producto, Gasto Promedio Componente por Beneficiario y Gasto Promedio Total PEV por Beneficiario, sin considerar los gastos administrativos.</p>	<p>Informe de gastos proyectados y ejecutados por unidad de productos o componentes</p> <p>Promedio de gastos estimados por componente,</p> <p>Promedio de gastos estimado por beneficiario</p> <p>Promedio de gastos esperados del PVE por beneficiario</p> <p>Descripción de las metodologías usadas para la estimación de costos unitarios y promedios</p>	<p>Dirección de Planes y Presupuestos del MEF</p> <p>Unidad ME</p>	<p>Entrevistas al personal de presupuesto y responsables financieros</p> <p>Entrevistas al personal de ME</p> <p>Revisión de Informes</p> <p>Transferencia electrónica de informes y bases de datos</p>	<p>Análisis de costos y /unitarios y promedios referidos a los productos, componentes y beneficiarios del programa</p>	<p>Variedad de intervenciones en diferentes ambientes dificulta fijar estándares de costos unitarios</p>	<p>Responder a las preguntas planteadas para la evaluación</p>
--------------------------	--	---	--	---	--	--	--



### 2.2.5. Justificación de la continuidad

Tabla 26. Matriz de Evaluación de la Justificación de la Continuidad del PEV

Temas de evaluación	Pregunta de la evaluación	Información requerida (indicador)	Fuentes de Información	Método de recolección de información	Método de análisis de datos	Limitaciones del Método	Conclusiones que nos ofrece el análisis
	<p><b>Contenido 41.</b></p> <p>Analizar y evaluar los gastos de administración del PEV a partir del indicador de porcentaje de gasto administrativo, analizando su evolución en el período de evaluación y comparando con otros PEV similares del sector público y/o privado.</p>	<p>Cuadro de serie histórica de gastos administrativos y gastos directos</p> <p>Porcentajes estimados y proyectados de Gastos Administrativos</p> <p>Informes financieros de PVEs comparables</p>	<p>Dirección de Planes y Presupuestos del MEF</p> <p>Unidad ME</p>	Revisión de informes financieros	Análisis Comparativos de gastos administrativos	<p>Diferentes métodos de cálculo de gastos administrativos no hacen muy confiables las comparaciones</p> <p>Posible dificultades de acceso a otros PVEs comparables</p>	Responder a las preguntas planteadas para la evaluación

### 3. TEMAS DE EVALUACIÓN

#### Diseño del PEV

#### Diagnóstico de la situación inicial

##### Contenido 20:

De acuerdo al marco lógico vigente, el problema central que identifica el Programa Construyendo Perú lo constituyen las limitadas oportunidades de acceso a empleo adecuado de la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Esta definición corresponde a una definición de empleo inadecuado o subempleo. En tanto el subempleo es la situación más frecuente entre la fuerza laboral del país, el Programa efectivamente identifica una necesidad crítica a abordar. En la medida en que los individuos derivan sus ingresos principalmente de su actividad laboral, el subempleo está fuertemente asociado con la pobreza. Resolver el problema del empleo inadecuado o asegurar empleo adecuado para los peruanos equivale a resolver el problema de la pobreza y gran parte del problema del desarrollo. La gran mayoría de las políticas públicas se orienta a este fin directa o indirectamente y esto se debe a que el empleo inadecuado tiene causas complejas no necesariamente vinculadas al mercado laboral: bajos niveles de capital humano (debido, por ejemplo, a escasa inversión en la niñez temprana y baja calidad de la educación básica), tecnologías poco productivas y escaso acceso a los mercados.

Así, abordar una de las condiciones estructurales más críticas en el país mediante un programa de empleo temporal es una tarea a primera vista ambiciosa y que requiere un análisis. En la presente sección se analiza si la necesidad definida en el marco lógico está correctamente identificada y si la estrategia adoptada por el Programa contribuye consecuentemente a solucionar esta necesidad.

#### ¿Existe la necesidad tal como la define el Programa?

En la literatura económica, el empleo inadecuado o subempleo se define como la situación en la que las personas se ven en la obligación de utilizar sus niveles de calificación parcialmente y recibir ingresos menores a los que correspondería a su nivel de calificación o a trabajar menos horas de las que están dispuestos y son capaces de trabajar. Concretamente, el subempleo puede ser de dos tipos: por insuficiencia de horas o por ingreso inadecuado. Dado que el Programa define la necesidad principal como las limitadas oportunidades de empleo adecuado, se refiere esencialmente a una situación de subempleo. La tabla 1 muestra tanto los datos de subempleo por ingresos, medido como el porcentaje de individuos ocupados que perciben ingresos por debajo de la línea de pobreza, como los de pobreza y pobreza extrema para el año 2008.<sup>6</sup> Se observa que, en general, el subempleo varía en la misma dirección que la pobreza, permaneciendo estable en los primeros años de la década y reduciéndose significativamente desde mediados.

---

<sup>6</sup> El subempleo por horas trabajadas es una porción pequeña (alrededor de un cuarto) del subempleo total.

**Tabla 27: Evolución del subempleo y pobreza, 2001 - 2008**

	<b>Subempleo</b>	<b>Pobreza total</b>	<b>Pobreza extrema</b>	<b>no Pobreza extrema</b>
2001	41.78	48.40	28.89	19.51
2002	39.73	48.11	28.94	19.17
2003	43.20	47.30	30.19	17.11
2004	44.78	43.40	30.63	12.77
2005	52.02	39.17	26.27	12.90
2006	44.66	36.74	25.03	11.71
2007	35.27	34.30	23.74	10.56
2008	34.21	29.82	20.83	8.99

Fuente: ENAHO, 2001 - 2008 IV Trimestre.

Una primera constatación a partir de estos datos es que el subempleo es un problema estructural y no coyuntural. Definir el problema central abordable por el Programa como las limitadas oportunidades de empleo, es casi como definir que el problema principal a afrontar es la condición de pobreza. Desde esta perspectiva, el objetivo se presenta como excesivamente ambicioso como para ser abordado por un programa para el mercado laboral. Cabe señalar que ésta no siempre fue la perspectiva del programa. Interesa, en este sentido, analizar cómo es que el programa adopta este objetivo.

### **La evolución del Programa**

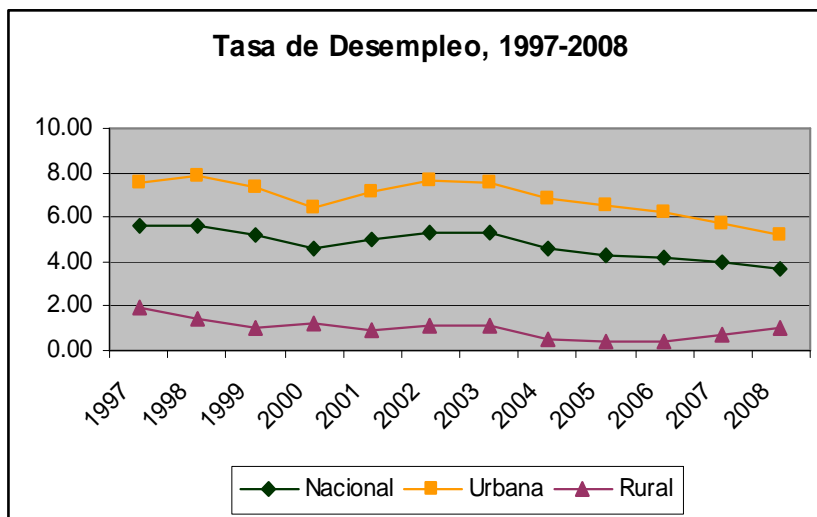
Construyendo Perú tiene su base en el Programa A Trabajar Urbano (ATU), iniciado en el año 2001. ATU se crea debido a que el Perú atravesaba, durante los años 1998 y 2001, una recesión prolongada que generó el estancamiento de la economía. Esta crisis se tradujo en un incremento del riesgo de desempleo y altas tasas de rotación laboral (Chacaltana, 2003). En este contexto, dado que la población más pobre es más vulnerable y menos capaz de actuar frente a shocks externos de desempleo, se justificaba una intervención del gobierno que actuara ante la crisis para proporcionar un ingreso temporal a la población en situación más desventajosa. Asimismo, esta intervención era relevante debido a la falta o debilidad de redes de protección social en el Perú que administren los riesgos sociales para la población más pobre.

El programa buscaba proporcionar así un ingreso mínimo a la población desempleada para evitar reducciones en su consumo y ayudar a la reactivación de la economía. Si bien tanto la estrategia como los resultados esperados parecían responder adecuadamente al contexto, una de las mayores críticas al diseño fue que el diagnóstico era muy claro en el año 2001, pero empezó sus actividades cuando la economía empezó su recuperación, en el año 2002. El programa siguió una tendencia de crecimiento durante los siguientes años, a pesar de que a partir de ese año el Perú ha experimentado un crecimiento continuo, llegando a tasas superiores al 6% a partir del año 2005 y dejando de lado las preocupaciones iniciales de creciente desempleo.

Conceptualmente, un programa de empleo temporal es, claramente, un programa que debe actuar de manera contracíclica. El gráfico 2 muestra la serie anual de desempleo a nivel nacional, urbano y rural. Al observar las cifras de desempleo urbano, se comprueba que, efectivamente, en los años 2001 y 2002 ocurre un aumento del desempleo que justificaría la intervención de un programa como *A Trabajar Urbano*. Sin embargo, en los años siguientes el desempleo disminuye; sobre todo a partir del año 2007. Entonces, es cuestionable la justificación de un programa del tipo de empleo temporal, que debería funcionar en contextos de crisis económica y aumento de

desempleo, en un contexto de vigorosa expansión económica y caída del desempleo. Es posible, sin embargo, que en un contexto general de bonanza económica, existan localidades o regiones donde persisten problemas de desempleo, que sí justificarían una intervención como la de Construyendo Perú.

**Ilustración 11: Tasa de desempleo en el Perú Nacional, Urbano y Rural**



Debe notarse también que no hay relación directa evidente entre desempleo y pobreza. En efecto, la tabla 2 muestra el promedio de la tasa de desempleo por región entre 2007 y 2008. Es posible observar que, por ejemplo, regiones como Callao, Moquegua, Lima, Lambayeque y Arequipa, que tienen niveles de pobreza inferiores al promedio nacional presentan las tasas de desempleo más altas del país. Por otro lado, regiones como Huancavelica, Apurímac, Madre de Dios, Amazonas y Puno, con tasas de pobreza entre las más altas, exhiben tasas de desempleo muy bajas. La razón de esto está en que las primeras regiones son predominantemente urbanas mientras que las últimas son más bien rurales. El desempleo tiende a ser alto en las zonas urbanas, donde los individuos buscan empleo, y bajo en las zonas rurales, donde los mercados rurales siguen prácticas tradicionales. Una pregunta lógica es, entonces, si un programa de empleo temporal sería lo más apropiado para abordar la problemática principal de estas últimas regiones.

**Tabla 28: Tasa de desempleo por departamentos, promedio 2007-2008**

	Nacional	Urbano	Rural
CALLAO	6.14	6.14	
MOQUEGUA	5.94	7.92	2.09
LAMBAYEQUE	5.66	7.22	2.07
LIMA	5.23	5.43	1.73
AREQUIPA	5.01	5.48	2.84
ICA	4.85	5.75	1.59
PASCO	4.11	5.86	2.62
JUNIN	4.10	6.50	0.85
PIURA	3.98	6.06	0.00
TUMBES	3.85	4.46	0.04
ANCASH	3.72	5.96	1.35
TACNA	3.66	4.15	1.24
UCAYALI	3.63	4.90	1.21
AYACUCHO	2.99	5.07	1.88
LORETO	2.62	3.71	0.89
LA LIBERTAD	2.57	3.69	0.00
CUSCO	2.42	5.60	0.81
HUANUCO	2.18	5.28	0.57
SAN MARTIN	2.17	4.11	0.21
CAJAMARCA	2.10	8.32	0.55
PUNO	1.82	4.05	0.83
AMAZONAS	1.22	4.20	0.17
MADRE DE DIOS	1.10	2.21	0.36
APURIMAC	0.82	3.32	0.20
HUANCAVELICA	0.66	0.81	0.64

Fuente: ENAHO 1997-2008, IV trimestre

En este contexto, el año 2007 el programa ATU cambia su denominación por Construyendo Peru y amplía su ámbito de acción al sector rural. Ambos hechos, la evolución positiva de la condición que le dio origen, y, por tanto, pérdida de su justificación original, y la ampliación de su ámbito de acción propician que el programa realice una revisión de su marco lógico. La justificación del programa deja de lado entonces el problema del desempleo (prácticamente inexistente en el ámbito rural), y se enfoca en el empleo inadecuado. Así, se determinó que el principal problema a abordar no era el desempleo, sino “las limitadas oportunidades de acceso a empleo adecuado de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, generado por el bajo emprendimiento de la población, escasa oferta laboral adecuada, baja autoestima en poblaciones pobres, deficientes políticas y estrategias del estado para el desarrollo integral educativo y familiar”. Por ello, a partir de esa fecha, se amplió su ámbito de intervención y cobertura, y se dispuso a intervenir en zonas rurales y urbanas, incorporando, además, un componente de desarrollo de capacidades. Aparte de esta incorporación, los instrumentos de intervención o componentes del programa no cambiaron.

Si bien el programa decidió que un problema de empleo inadecuado identificaba más apropiadamente el problema a nivel nacional, como se discutió líneas arriba, la lógica de un programa de empleo temporal no aborda directamente el empleo inadecuado. Sin embargo, la incorporación del componente de capacitación sí se ajusta más precisamente a este objetivo, aunque no es esencialmente el núcleo de un programa de empleo temporal. Más abajo, en el análisis de la lógica vertical del programa, abordamos la pregunta de qué tan apropiado es que Construyendo Peru incluya un componente de capacitación.

## **El programa Construyendo Perú realmente existente**

Si bien la necesidad, tal cual se establece en el marco lógico, desborda los alcances de un programa como el que se plantea; en la práctica, se ha retrocedido a la conceptualización anterior. Es decir, en la práctica, el Programa presenta tres cambios principales respecto al diseño del marco lógico: i) Presenta casi nula intervención en zonas rurales, debido a la superposición de objetivos con programas de FONCODES, que tiene larga trayectoria de intervención en este ámbito,<sup>7</sup> ii) Focaliza efectivamente a la población desempleada que se encuentra en situación de pobreza y pobreza extrema, y iii) La capacitación específica ha sido eliminada de las labores del Programa y sólo permanece la capacitación general.

Aunque el marco lógico del Programa no identifica correctamente el problema central que puede razonablemente abordar, en la práctica CP podría tener importantes impactos en la población desempleada que se encuentra en situación de pobreza o pobreza extrema. Probablemente, la crítica más importante sería que continúa presentando una tendencia procíclica. Sin embargo, un programa de empleo temporal podría justificarse incluso dentro de un auge global del empleo en la medida en que se enfoque en localidades donde el desempleo se mantenga alto (por ej., si se cierra una fuente de empleo importante para la población, como una mina) y tenga mecanismos claros de activación (expansión) y desactivación (contracción) sensibles al ciclo económico.

En conclusión, si bien las herramientas que utiliza el Programa no parecen ayudar a combatir un problema estructural como el empleo inadecuado, el Programa sí podría tener un importante efecto en proveer empleo a personas en situación de pobreza y pobreza extrema cuyos costos de inserción en el mercado laboral son muy altos, como, por ejemplo, madres jefas de hogar. En este sentido, el Programa sí podría estar contribuyendo a combatir la pobreza de los hogares, incluso si provee un segundo ingreso ya que el esposo tiene un empleo. En este contexto, antes que desechar lo que en la práctica viene haciendo CP por no adecuarse muy bien a su marco lógico, convendría que, más bien, reajuste este último para que se adecúe más a la estrategia idónea del Programa.

## **Contenido 21**

¿La población potencial y objetivo, según corresponda, ha sido bien definida en función del problema/necesidad que dio origen al PEV? ¿Existe coherencia entre la definición del problema/necesidad y la definición de la población potencial y objetivo?

Si bien el Programa inició sus labores atendiendo un problema de desempleo; en junio del 2007, cuando se amplía y crea CP, se modifica el problema central y pasa a enfocarse en las limitadas oportunidades de acceso a empleo adecuado de la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Sin embargo, a pesar de que se modifica el problema principal a atender, la estrategia central de intervención (proveer empleo temporal a desempleados pobres) no cambia. Por ello, en esta sección se busca explorar si los beneficiarios potenciales y objetivos han sido definidos correctamente de acuerdo al nuevo problema identificado.

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

---

<sup>7</sup> Más aún, ésta no es una decisión coyuntural, sino estratégica de la dirección del Programa.

constituyen todos aquellos individuos desempleados en situación de pobreza y pobreza extrema. Asimismo, la población objetivo la conforman todos los jefes de hogar desempleados con carga familiar en situación de pobreza y pobreza extrema.

Por lo tanto, mientras que el marco lógico define el problema principal como el empleo inadecuado o subempleo, tanto la población potencial como la población objetivo están en función a la población desempleada. El marco lógico entonces presenta una disfunción respecto a la coherencia entre el problema principal que quiere atender y la definición de la población potencial y objetivo.

Si bien existe una brecha entre la definición del problema y la población potencial y objetivo a nivel del marco lógico, en la práctica, dado que se conserva la definición anterior del problema, que utilizaba ATU, la población potencial y objetivo sí estarían correctamente definidas. Es decir, dado que el principal problema que quiere atender el programa es en la práctica el desempleo de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, la población potencial que define el programa para sus procesos de identificación de beneficiarios es consistente con la necesidad identificada en la práctica.

### **Criterios de focalización y selección de beneficiarios**

#### **Contenido 22**

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. El concepto es que el salario debería ser suficientemente bajo como para que ni induzca a los individuos a reemplazar un empleo ya existente ni atraiga a personas que no son pobres. 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. El Programa estableció así que la población objetivo serían aquellos jefes de hogar desempleados con al menos un hijo menor de edad. En el agregado, el Programa establece una cuota de hasta 25% de jóvenes y 5% de discapacitados. En caso de no cubrirse el número de participantes requerido por proyecto, se incorporarían a los pobladores desempleados mayores de edad.

#### **I. 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 habitantes 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-. Estos tres indicadores serán ponderados (con el mismo peso para cada componente) y se obtendrá finalmente el ránking de distritos prioritarios que serán seleccionados según la asignación de presupuesto.

Con esta estrategia de focalización, el Programa se asegura de considerar diferentes indicadores que validen la tipificación de la población objetivo. Esto es consistente con las recomendaciones internacionales que usualmente sugieren utilizar diferentes métodos de focalización y diferentes indicadores.

La cuantificación del desempleo es dificultosa debido a que no se tienen medidas a nivel de distrito<sup>8</sup>. 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.

Pero, además del criterio de población urbana, filtra también a aquellos distritos que más lo requieren. En esto radica la importancia de combinar el primer factor con los indicadores de Carencias de Desarrollo Humano ICDH y severidad de la pobreza FGT2. 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.

Para la distribución del presupuesto se establece previamente un monto máximo por tipo de proyecto. Se elabora además el ránking 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.

Por otro lado, la modalidad por proyectos especiales presenta a su vez a los proyectos de urgencia y a los proyectos de intervención inmediata. Los proyectos especiales de urgencia pretenden prevenir posibles efectos negativos de desastres causados por peligros naturales o artificiales. Asimismo, los proyectos de intervención inmediata están orientados a la rehabilitación de áreas afectadas por desastres o situaciones de emergencia. En cualquiera de estos casos, se respetan los tres indicadores mencionados anteriormente, pero se pretende priorizar a los distritos con mayor cantidad de población afectada por la ocurrencia de desastres.

La modalidad de intervención por proyectos de contingencia atiende aquellos proyectos que por sus características no pueden ser atendidos por el resto de modalidades. Finalmente, la modalidad de intervención rural prioriza aquellos distritos que cuenten con una población rural inferior a los 2500 habitantes y que pertenezcan a la Estrategia Nacional CRECER.

---

<sup>8</sup> Si bien el reciente Censo de Población y Vivienda 2007 proporciona datos de desempleo a nivel distrital, las preguntas del cuestionario no son lo suficientemente detalladas para una identificación fina del indicador, por lo que los datos no son muy confiables.



Finalmente, la focalización para los proyectos de contingencia y rurales dependen de otros factores, a veces tangenciales al Programa. Así por ejemplo, pueden estar sujetas a colaboraciones o trabajos conjuntos con otros programas o ministerios. Cabe resaltar, sin embargo, que entre estas cuatro últimas modalidades solo se ocupan el 20% de intervenciones del Programa.

## **II. Autofocalización**

Quizás el mecanismo de focalización más efectivo en programas de empleo temporal lo constituye la 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.<sup>9</sup> CP paga S/. 16 al día; así, en un mes los beneficiarios pueden llegar a ganar un máximo de S/. 350, 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, lo que estaría acorde a las recomendaciones internacionales y pareciera constituir un mecanismo efectivo para la focalización. Sin embargo, debe considerarse la fuerte heterogeneidad de las capacidades productivas y, por tanto, de las remuneraciones a lo largo de las diferentes regiones y entre los ámbitos urbano y rural. más adelante, en el contenido 31, se presenta un análisis detallado de la aplicación de este criterio.

## **III. Focalización individual**

Una vez seleccionados los distritos a intervenir, se realizan los respectivos concursos por tipo de Proyecto. Una vez se definen los proyectos ganadores se procede luego a la selección de beneficiarios entre todos los que acuden al Programa. Para esta selección se procede a la focalización individual que se basa en considerar a jefes de hogar con carga familiar. Se establecen además cuotas de participación, que corresponden al 25% de jóvenes y 5% de discapacitados.

Como se mencionó, 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.

Además de este instrumento, el Programa utiliza la información de las personas registradas en el Sistema de Focalización de Hogares SISFOH. 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 que considera características físicas de la vivienda, condiciones de

---

<sup>9</sup> Véase Del Ninno et al. (2009).

hacinamiento, hogares sin desagüe, hogares con niños que no asisten a la escuela, hogares con alta dependencia económica y el nivel educativo de los padres.

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.

### **Lógica Vertical de la Matriz de Marco lógico**

#### **Contenido 23:**

Antes de responder a las preguntas de este contenido, es importante presentar la estructura actual de ML para distinguir sus componentes en los diferentes niveles de objetivo:

**Tabla 29: Estructura vertical de los objetivos del ML que presenta el Programa**


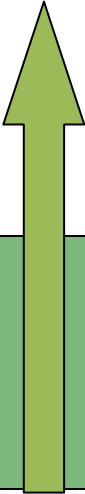

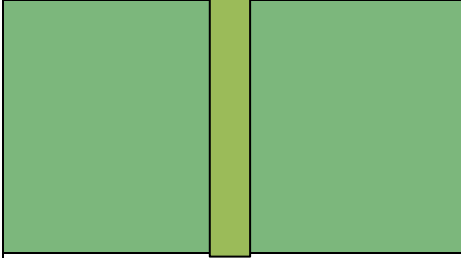


<b>1. PROPÓSITO</b>	<b>Número de Indicadores</b>
Acceso al empleo temporal y desarrollo de capacidades para la inserción laboral	3
<b>2. RESULTADOS</b>	<b>3</b>
1. Desarrollo de Capacidades	2
2. Infraestructura Mejorada	1
<b>3. ACTIVIDADES</b>	<b>14</b>
R1	
1.1 Talleres de Capacitación	3
1.2 Cursos Técnicos	3
1.3 Firma Convenios	1
1.4 Difusión de Experiencias	1
R2	
2.1 Financiar Proyectos-Obras	2
2.2 Promocionar Proyectos	3
3.3 Subscribir Convenios	1

Esta estructura presenta sólo tres niveles de objetivos. Aunque puede apreciarse una lógica vertical en los objetivos, estos no corresponden exactamente a lo que sugiere la metodología del ML. En la estructura el ML del programa, el propósito ha sido estructurado como finalidad y el nivel de productos no se presenta. Esta desagregación en cuatro niveles es importante para facilitar el Monitoreo y Evaluación y presentar en forma más clara el encadenamiento de la lógica vertical.

El esquema actual sugiere que se realizan Actividades para producir Resultados y obtener el Propósito/Fin. Los Productos son importantes porque ofrecen dirección o enfoque a los gerentes u operadores que trabajan en las actividades. Se producen Productos y se esperan resultados. La estructura del ML actual se presenta insuficiente o débil con respecto a la presentación de productos.

El cuadro siguiente compara los niveles de objetivos de Construye Perú con los que usualmente recomienda la Metodología del ML:

Definiciones del Nivel Jerárquico de los Objetivos

NIVEL DE OBJETIVO Construyendo Peru	NIVEL DE OBJETIVO M&E Tradicional
<b>PROPOSITO/FINALIDAD</b>  	<b>FINALIDAD</b>  Objetivo de jerarquía más alta que persigue el desarrollo del proyecto
<b>RESULTADOS</b>  	<b>PROPÓSITO/RESULTADOS</b>    Lo que se busca alcanzar para lograr la finalidad del proyecto. Se obtienen por efecto de los productos
	<b>PRODUCTOS</b>    Lo que se debe producir para lograr los resultados
<b>ACTIVIDADES</b>	<b>ACTIVIDADES/INSUMOS</b>    Insumos, dinero, asistencia y otros recursos que se necesitan para realizar los productos específicos.

La definición brindada en el ML para el Propósito es como sigue:

**Propósito/ Fin:** La población en situación de pobreza y pobreza extrema accede a empleo temporal y desarrolla capacidades para su empleabilidad, contribuyendo así a su inserción laboral.

En la metodología del ML el Fin es lo más alto en la jerárquica de objetivos. El ML del Programa no presenta una distinción clara entre Propósito y Fin y los agrupa en un solo nivel

que es el Propósito. Por otra parte, en este nivel se persiguen objetivos diferentes (creación de empleo temporal, capacitación y la inserción laboral) que convergen en la finalidad de aliviar la pobreza y contribuir a la empleabilidad de los pobladores más pobres. Sería apropiado explicitar este objetivo como finalidad, incorporándolo por separado como el objetivo de nivel más alto.

El diseño actual del ML expresa el Propósito postulando tres objetivos: empleo temporal, capacitación y la contribución a la inserción laboral. Señala además como sus indicadores: a) Empleo temporal, b) Participantes recibiendo compensación económica y c) Pobladores insertados laboralmente con empleos formales, dependientes o independientes.

El concepto de Propósito no es claro en la construcción de la lógica vertical de objetivos. Este concepto podría ser mejorado distinguiendo claramente entre los niveles de Finalidad, Propósito y Resultados. Esto puede lograrse substituyendo el concepto de Propósito por el de Resultados y estableciendo el nivel de Finalidad. Los tres elementos enunciados en el Propósito podrían considerarse en el nivel de Resultados, quedando la Finalidad al más alto nivel que sería el de **crear empleo y reducir pobreza** (como ejemplo **ilustrativo** se ha desarrollado un cuadro detallado de la primera columna del ML con los niveles de objetivo de y actividades desagregadas . (incluido como Anexo No. 7.2 ).

## Resultados

En el Nivel de Resultados, el ML presenta dos resultados que denomina componentes:

1. La población en situación de pobreza y pobreza extrema ha desarrollado capacidades para acceder al empleo.
2. La infraestructura económica-productiva y social ha mejorado con participación de la población a nivel local

De acuerdo a la lógica vertical del Programa, **ambos** son apropiados para el Propósito en los aspectos que este señala; es decir, creación de empleo temporal y capacitación de los participantes para contribuir a su empleabilidad.

## Productos

El ML no define explícitamente los productos. En su lugar, define Actividades para cada uno de los dos Resultados que propone. Para cada Resultado es necesario preguntarse ¿qué productos serán requeridos para el logro de cada resultado? Esto es muy importante ya que los operadores deben tener como foco de atención realizar Productos, ya que aquí es donde pueden ejercer control. El resultado es consecuencia de la ejecución de dichos productos (en calidad, cantidad y tiempo requerido). De las definiciones de las siete actividades listadas se observa que algunas de ellas son actividades significantes y podrían considerarse Productos. El Programa debe considerar una distinción más clara entre productos, actividades y ubicarlos dentro del nivel de objetivo que la metodología del ML requiere. Este es un ejercicio que debe involucrar a los ejecutores/diseñadores ME participantes en el Programa. (En el Anexo 7.2 se presenta un ejemplo ilustrativo de posibles Productos para sus correspondientes Resultados esperados)

## Referente a los Componentes o Resultados

- a) ¿Son los componentes diseñados, los necesarios y suficientes para el logro del propósito?

Los componentes de la ejecución de obras de infraestructura y desarrollo de capacidades tienen una consecuencia directa en el empleo temporal. Estas son necesarias pero tal vez no suficientes. Es razonable que un componente de capacitación general ayude a que la mano de obra no calificada (MONC) se emplee en el desarrollo de la infraestructura.

Es menos obvio si se producirá efectivamente la inserción laboral que se indica en el Propósito, aunque solo requiere una contribución, esta dependerá de la demanda local en los sectores productivos. Si el sector productivo no tiene la demanda, el Programa no tendrá control sobre el empleo de los que fueron capacitados. Este aspecto del propósito podría considerarse como un resultado esperado o una finalidad de más largo plazo.

Una consideración adicional es que la actividad de capacitación específica se superpone con los objetivos de otros programas del Ministerio de Trabajo, como son PROJoven y Revalora Perú. Si bien CP y PROJOVEN se enfocan en públicos objetivos diferenciados (en el primer caso población con carga familiar y en el segundo, jóvenes); cabría preguntarse si es el mejor arreglo que ambos brinden capacitación específica, que si es pertinente y de buena calidad tiende a ser costosa. Del mismo modo, ciertamente, el propósito de Revalora Perú es actuar en un contexto de emergencia y no, necesariamente, con población en situación de pobreza; sin embargo, nuevamente, ¿es inevitable duplicar las funciones?

- b) ¿Se identifica algún componente que no es producido en la actualidad y que es necesario para la obtención del Propósito?

Es importante que el programa considere los aspectos de fortalecimiento institucional que realiza en la práctica al desarrollar los dos componentes. Es decir, es necesario asegurar la existencia de una capacidad básica para planificar, organizar y ejecutar la implementación de los proyectos. Esto es preciso tanto para desarrollar las obras de infraestructura como para implementar la capacitación. Aun cuando las OZ ya estén en alguna medida fortalecidas, sería importante resaltar en el ML un componente de Resultados del fortalecimiento institucional que alcanza no solo el proyecto, sino también las organizaciones y organismos locales que se involucran en el proceso de desarrollo realizando actividades (como formación de comités, organización de las comunidades, reclutamiento del personal participante, establecimiento de prioridades y otros similares).

- c) ¿Se identifican componentes que se producen en la actualidad y podrían ser prescindibles?

El Programa requiere de los componentes ya incluidos de capacitación e infraestructura de obras para lograr el Propósito; sin embargo, el Propósito podría ser definido solo para crear empleo temporal para lo cual el componente de ejecución de obras de infraestructura local podría ser lo único esencial. La desventaja de esto es que los participantes no tendrían el beneficio ni la oportunidad de obtener conocimientos básicos que les ayudasen en su inserción laboral en otros empleos. La capacitación general y específica ofrecen esta oportunidad en forma relativamente costo efectiva.

## **Contenido 24**

Para cada uno de los Componentes de Resultados (desarrollo de capacidades y de ejecución de obras de infraestructura), el ML presenta dos grupos de actividades. Para el primero considera cuatro actividades y para el segundo tres actividades. El ML omite el nivel intermedio de obtener Productos, como típicamente la metodología del ML lo requiere, y pasa directamente a Resultados. Las actividades para cada grupo son las siguientes:

Actividades para el desarrollo de capacidades:

- i. Realizar talleres de capacitación de desarrollo de competencias básicas para la empleabilidad.
- ii. Realizar cursos técnicos productivos, acordes a la demanda ocupacional local
- iii. Establecer convenios/acuerdos/cartas de intención con programas de intermediación laboral y/o instituciones públicas o privadas que viabilicen la inserción laboral de los participantes capacitados por el programa.
- iv. Difundir a través de los medios de comunicación local y regional las actividades de experiencias exitosas de los participantes

Actividades para las Obras de Infraestructura:

- i. Financiar proyectos que generen empleos temporales en distritos focalizados.
- ii. Promocionar intervenciones para que las organizaciones elaboren perfiles de proyectos.
- iii. Suscribir convenios con organismos proponentes para el cofinanciamiento de proyectos.

Considerando lo expuesto anteriormente sobre la falta de Productos en el ML, las siguientes son respuestas a las preguntas específicas del Contenido 24:

- a) ¿Son las actividades diseñadas las suficientes y necesarias para producir los componentes?

Las definiciones de las actividades propuestas para lograr el primer resultado son bastante genéricas (Talleres y Cursos técnicos, Convenios y Difusión de experiencias). Aunque con los indicadores se define mejor lo que se persigue, creemos que también deberían incluirse actividades importantes de planificación, organización, focalización u otros trabajos previos que se requieren para desarrollar los cursos, constituir o capacitar al personal para la asistencia técnica, actividades de fortalecimiento institucional local (como formación de los comités distritales), implementación o mejora del sistema ME, selección de participantes contratación de personal capacitador, nuevas apertura de OZs, etc. Aunque las actividades puede ser muy numeroso y sería innecesario e impráctico hacer una lista detallada de ellas, tampoco es deseable que se reduzcan en extremo, al punto que se subestimen los esfuerzos que demanda la implementación del Programa. La inclusión de definiciones de Productos como por ejemplo la preparación del plan anual operativo o plan estratégico, la capacitación del personal sobre el uso de el manual operativo, o establecimiento de un nuevo sistema computarizado para el M&E son actividades que no se reflejan en el ML y que podrían ser consideradas como Productos. Esto ayudaría a aclarar el encadenamiento lógico que debe existir entre Actividades Productos y Resultados. Por otra parte el hecho que se excluyan actividades importantes podría dificultar

una efectiva implementación del ME al no conocerse el grado en que la ejecución, o la falta de ella, afectaron el logro de los productos o resultados. De acuerdo a lo indicado las actividades listadas, por lo menos las que están en el ML, no serían suficientes para llegar con claridad a los resultados.

- b) ¿Se identifica alguna actividad que no se ejecuta en la actualidad y que podría mejorar la obtención del componente (producto) ?

Anteriormente se mencionaron algunas de las actividades que a nuestro podrían incluirse ML. Corresponde a la unidades de evaluación correspondientes agruparlas en función de los Productos que pudieran ser identificados y definidos en un futuro de manera que el ML refleje todos los importantes elementos del Programa).

- c) ¿Se identifica actividades que se producen en la actualidad y que podrían ser prescindibles o posibles de sustituir por otras más eficaces ? .

Las activadas listadas en el ML son imprescindibles y se vienen produciendo desde inicio del programa. Debemos notar que en el Programa ha realizado o está realizando estas activadas no están expresadas en el marco lógico. Tan solo se necesita que se resuman y presenten en forma mas explicita. Esto dará mejor comprensión sobre lo que es y hace el programa en forma resumida y mas comprensiva en todos sus aspectos.

No obstante que el numero de activadas listadas en el ML es reducido, las que actualmente se presentan son imprescindibles. En alguna medida estas ya se producen pero no están expresadas en el marco lógico, tal vez porque el ML se elabora cuando ya el programa esta en ejecución pero sons aspectos que deben considerarse para revisiones futuras.

## **Contenido 25**

La Matriz del Marco Lógico presenta el Nivel de Propósito postulando tres propósitos para el programa con dos resultados y 14 actividades agrupadas en forma correspondiente a cada resultado. Existe cierta lógica vertical pero no precisamente la recomendada en la metodología del Marco Lógico. La presentación dada tiene limitaciones para explicar la lógica vertical del programa en su totalidad ya que no ofrece suficiente claridad con respecto a cuál es realmente el propósito central. Nuestras observaciones y sugerencias al respecto son las siguientes:

- 1) Debe expresarse la finalidad separada del Propósito y como una expresión del objetivo último que persigue el proyecto que este caso sería lograr empleo y mejora en los ingresos y condiciones de vida.
- 2) El Propósito debe ser revisado de manera que se presente la capacitación como factor causal de la empleabilidad. La capacitación debe ser uno de los resultados que permiten llegar a la finalidad de empleabilidad
- 3) El ML no considera el grupo de objetivos intermedios importantes: Los Productos por lo cual el encadenamiento, en términos del ML, se presenta deficiente.

- 4) El ML puede ser mejorado identificando y definiendo los productos concretos que es necesario desarrollar para lograr cada Resultado. Desde luego, para el logro de cada Producto se requiere realizar un conjunto de actividades. La lógica esta en que realizando las actividades, se logran los productos y lográndose los productos, se logran los respectivos resultados. En este sentido, una buena definición de los resultados esperados del programa es crítico para guiar el proceso de identificar los productos y determinar las actividades. En el Anexo 7-2 se presenta la organización que tendrían los niveles de objetivos de un Marco Logico modificado que incluiría los niveles de Finalidad, Resultados, Productos y Actividades. Aquí se incluyen algunas definiciones de productos que podrían ser aplicadas al Programa de CP. La lista de Productos y actividades puede ser muy amplia pero el esfuerzo debe estar dirigido a sintetizar los componentes sin que se pierda en el ML la visión global del programa.

### Lógica Horizontal de la Matriz de Marco lógico

#### Contenido 26

A continuación se presentan nuestros comentarios respecto a la adecuación de los indicadores para medir el Propósito:

1) **Número de empleos temporales generados:** es probablemente el indicador más importante y el más adecuado para expresar el propósito del programa. La matriz de indicadores lo define como “la **oportunidad** de acceder a una ocupación por un determinado tiempo bajo la modalidad de mano de obra no calificada (MONC), por la cual se recibe un incentivo económico”. La cuantificación de empleo se está realizando en forma regular aplicando una fórmula que produce un estimado de tiempo de empleo de cuatro meses en las obras y/o servicios. Consideramos que esta medida es práctica y útil aunque no expresa la distribución de los tiempos trabajados por los participantes que consideramos sería interesante obtener como complemento informativo. Por otra parte cremos que debe revisarse la idea de que el indicador se exprese como “oportunidad” ya que lo que realmente se debe tratar de medir es empleo temporal generado.

2) **Número de personas insertadas laboralmente con empleo dependiente y/o independiente:**

El Programa define personas insertadas como persona que después de haber participado en algún tipo de capacitación del Programa logra acceder a un **empleo dependiente**, que implica desarrollar labores en alguna institución pública o privada, y **empleo independiente**, que implica el inicio de un emprendimiento micro empresarial en alguna actividad productiva o de servicios.

Este indicador es proporcionado por la DPSC a partir del año 2007. El recojo de información demanda alto esfuerzo y las OZ carecen de un método práctico y efectivo para hacerlo. Por esta razón las cifras ejecutadas parece que podrían estar subestimadas. La inserción laboral es un indicador es adecuado y útil e importante como medida de logro en lo que respecta a lo que debe ser la finalidad ultima del programa. El programa debe proponer a las OZs un método más apropiado para facilitar su recojo periódico en forma simple y eficiente



¿Proponer los indicadores faltantes y necesarios para medir la obtención del propósito?

Puesto que el Propósito del programa es resolver situación de pobreza y pobreza extrema, creemos que el Programa debe incorporar alguna medida de cómo esta aliviando esta situación, desde el punto de vista de sus beneficiarios relativos al mejoramiento en la situación de pobreza o en la condición de vida de los participantes. Para tal fin se sugieren los siguientes indicadores ,

- a) Porcentaje de participantes que al terminar su participación expresan confianza para obtener un trabajo más permanente o mejorar sus ingresos. (requiere encuesta simple al terminar su participación)
- b) Número de participantes insertados que manifiestan mejoramiento en ingreso o es su calidad de vida como resultado de su nuevo empleo o actividad emprendedora.
- c) Numero o porcentaje que expresa positivamente que su situación económica/social mejoro por haber participado en el programa.

En la expresión del propósito se incluye, conjuntamente con el objetivo de empleo, el desarrollo de capacidades pero ninguno de los tres indicadores en este nivel hace referencia a la capacitación. Los indicadores de capacitación apropiadamente se presentan en el componente de capacitación (nivel de Resultado). Si la capacitación esta en el propósito debería haber un indicador en este nivel. Nuestra sugerencia es que la capacitación solo se mantenga como componente del nivel de resultados).

Consideramos que debe considerarse revisar la definición de empleos temporales en el sentido de que no se trata de medir la “ oportunidad” ( oportunidades pueden haber muchas) . Lo que interesa al programa son los empleos efectivamente generados que le podrían ser atribuidos .

Con la excepción del indicador de capacitación que no se presenta, los tres indicadores mencionados son, en general, adecuados para medir el propósito.

Para los indicadores adecuados o los propuestos como necesarios para medir el propósito, ¿Pueden ser cuantificados (estimar sus valores obtenidos en el 2006 y 2007 y/o metas o valores esperados en el 2008, 2009 y 2010)? propósito, de los que pueden ser cuantificados?

Tomando en cuenta las anotaciones señaladas anteriormente en la que sugieren pequeños ajustes a la definiciones y algunas medidas cualitativa o cuantitativa de mejoramiento de ingresos o calidad de vida, consideramos que los indicadores propuestos son adecuados para medir el Propósito.

### **Valores obtenidos y Esperados para medir el Propósito**

La Unidad de Monitoreo y Evaluación (UME) proporcione información sobre la ejecución de las metas para el periodo comprendido entre 2006 y 2009-hasta el mes de Agosto.

El indicador de empleo temporal generado basado en la formula que lo define como un promedio de trabajo de cuatro meses (21 días hábiles por mes), el programa realizo 56.5 % de la meta propuesta para el 2011. Y el 92% de lo que se había proeyectado hasta Setiembre del 2009.

Un resultado parecido se encuentra para el indicador del **número total de participantes que reciben una compensación económica**. Aquí el programa proyecta un millón de personas beneficiarias al finalizar el 2011. El avance del programa en este indicador es de 590,000 personas, es decir, el 59% de lo proyectado. Hasta Setiembre del 2009 el avance era de 95%.

El indicador de Inserción Laboral se establece en el 2008. Su monitoreo es el que ha causado mas dificultades al programa, los datos proporcionados se obtuvieron aparentemente sin un seguimiento sistemático mediante el método de entrevistas o encuestas que algunas OZ realizan, y otras no. Los participantes insertados laboralmente hasta Setiembre del 2009 alcanza 37%, 4,393 de la meta de 12,000 para el 2011. Considerando la introducción tardía del indicador (2008) el avance de mas de una tercera parte de la meta es razonable. En visitas de campo se mostraron algunos ejemplos de casos de inserción laboral, pero admitían que no tenían un procedimiento para calcular el número exacto de ellos. Las OZs manifiestan que les llevaba mucho tiempo y esfuerzo el obtener esta información en forma consistente y que dados sus limitados recursos, preferían dar prioridad atender otras tareas como las de asistencia técnica o búsqueda de cofinanciamiento.

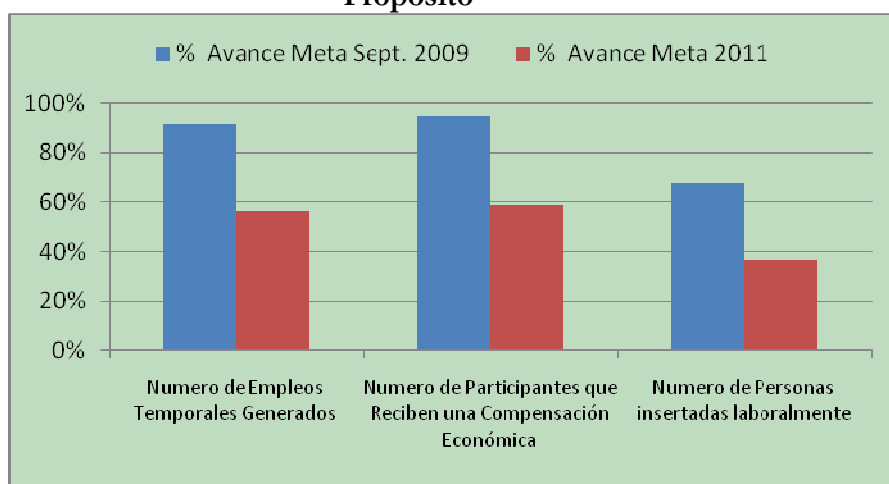
El siguiente cuadro presenta los logros que había realizado el programa a nivel de Propósito durante este periodo respecto a las metas a) estimadas hasta el mes de Setiembre del 2009 y las que se fijaron en el Marco Lógico para el año 2011. Se incluyen ilustraciones graficas comparativas para los tres indicadores del Propósito:

**Tabla 30: Metas y Ejecución, Indicadores a Nivel de Propósito**

Indicador	Meta 2006-2009	Avance 2006 a Sept. 2009	Meta 2006-11	% Avance Sept 2009	% Avance Meta 2006-2011
<b>Numero de Empleos Temporales Generados</b>	308,301	282,285	500,000	92%	56%
<b>Numero de Participantes que Reciben una Compensación Económica</b>	623,463	590,908	1,000,000	95%	59%
<b>Numero de Personas insertadas laboralmente</b>	6,500	4393	12,000	68%	37%

Comparando las cifras acumuladas de lo actualmente ejecutado con las metas estimadas hasta Setiembre, el Programa estaba muy cerca de cumplir las metas de empleos temporales (92%) y la del numero de personas compensadas economicamente (95%) que se habian proyectado hasta el 2009. Las metas de Insercion laboral solo llegaban al 68%. Con excepcion de esta ultimo indicador el avance del programa hacia el cumplimineto de las metas establecidas para el 2011 se encuadra dentro de lo esperado. La grafica siguiente compara la ejecucion alcanzada repecto a lo wapperado hasta finalizar el 2009 y el 2011:

### Ilustración 12: Porcentaje de Ejecución de Metas Fijadas para el 2009 y 2011-Nivel de Propósito



### Ejecución, Metas Anuales y Proyecciones

A continuación se presentan las metas anuales, las actualmente ejecutadas y proyecciones de ejecución estimadas sobre una base aproximada de lo ejecutado y suponiendo que los presupuestos serán algo más reducidos que los aprobados en los primeros años. Puesto que las proyecciones dependen de los presupuestos y cambios en las estrategias de operación del programa, (como dirigirse a proyectos con empleos más intensivos) es importante reconocer que los niveles de ejecución futuros dependerán mucho de estos factores.

El cuadro siguiente muestra las metas y ejecución anual con datos hasta Setiembre del 2009. Para los efectos de las proyecciones, en los cuadros posteriores, estas cifras fueron ajustadas para reflejar el año 2009 completo con los tres meses que faltan.

**Tabla 31: Indicadores del Propósito  
Metas y Ejecución 2006-2009**

Empleos Temporales Generados					
	2,006	2,007	2,008	2,009	Total hasta Sept. 2009*
Meta*	65,544	70,801	76,106	95,850	308,301
Ejecución Actual	73,355	97,049	74,450	37,431	282,285
% Avance	111.9%	137.1%	97.8%	39.1%	91.6%
<b>Participantes que reciben una compensación económica</b>					
Meta*	162,009	140,000	133,185	188,269	623,463
Ejecución Actual	93,857	214,339	151,560	131,152	590,908
% Avance	57.9%	153.1%	113.8%	69.7%	94.8%
<b>Personas Insertadas Laboralmente</b>					
Meta*	na	1,000	2,750	2,750	6,500
Ejecución Actual	na	1,303	1,890	1,200	4,393
% Avance		130.3%	68.7%	43.6%	67.6%

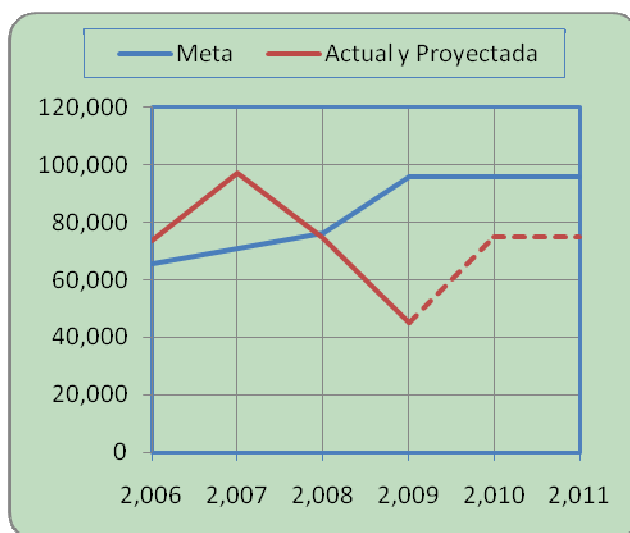
Fuente: Reporte de la UME, DPCS Construyendo Perú

\* Incluye ejecución hasta Setiembre del 2009.

**Tabla 32: Indicadores del Propósito: Metas y Ejecución, Proyecciones 2006-2011**  
**Empleos Temporales Generados**

Empleos Temporales	2,006	2,007	2,008	2,009	2,010	2,011	Total
Meta	65,544	70,801	76,106	95,850	95,850	95,849	500,000
Actual y <i>Proyectado</i>	73,355	97,049	74,450	<b>45,000</b>	<b>75,000</b>	<b>75,000</b>	439,854 <sup>10</sup>

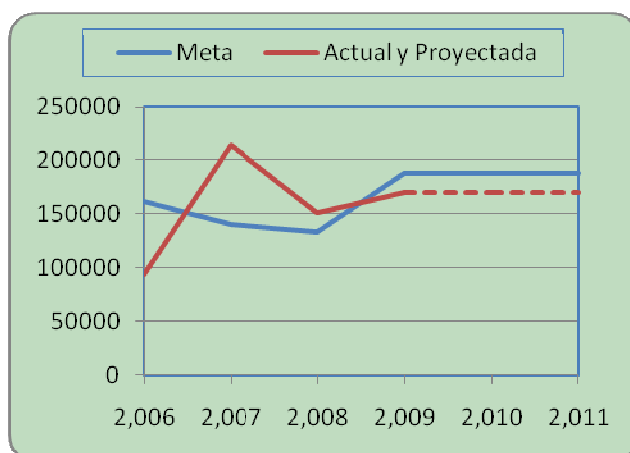
**Ilustración 13**



**Tabla 33: Participantes que Reciben una Compensación Económica**

	2,006	2,007	2,008	2,009	2,010	2,011	Total
Meta	162,009	140,000	133,185	188,269	188,269	188,268	1,000,000
Actual y <i>Proyectado</i>	93,857	214,339	151,560	<b>170,000</b>	<b>170,000</b>	<b>170,000</b>	969,756

**Ilustración 14**



<sup>10</sup> Incluye ajuste para estimar el año completo del 2009

**Tabla 34: Personas insertadas laboralmente**

	2,006	2,007	2,008	2,009	2,010	2,011	Total
Meta	NA	1000	2,750	2,750	2,750	2,750	12000
Actual y <i>Proyectado</i>	NA	1,303	1,890	<i>1,600</i>	<i>2,000</i>	<i>2,000</i>	8793

¿Pueden ser cuantificados?

Los datos para medir lo que piden los indicadores a Nivel de propósito están siendo producidos y se generan mensualmente. Salvo el caso de la Inserción Laboral, su cuantificación no encuentra mayores obstáculos. El problema de la inserción laboral no radica tanto en la posibilidad de su cuantificación sino en el nivel de esfuerzo y limitados recursos que disponen las OZ. En las entrevistas locales, las OZ manifiestan limitaciones económicas y que sus recursos están estirados al máximo para cumplir con todas las tareas y prioridades que les pide el programa.

- a) De los que no están cuantificados, ¿Cuál es la factibilidad técnica u operativa de contar con ellos?.

La cuantificación de los indicadores a nivel de Propósito no ofrece dificultades. Existen instrumentos para el recojo de datos. Los indicadores sugeridos podrían también recogerse con muy ligeros cambios en los actuales reportes sin cambiar la frecuencia de recojo.

## **Contenido 27**

- a) ¿Existen indicadores adecuados para medir la obtención de los componentes?

Los indicadores se refieren a los componentes siguientes:

- a. La población en situación de pobreza y pobreza extrema ha desarrollado capacidades para acceder al empleo.
- b. La infraestructura económica-productiva y social ha mejorado con participación de la población a nivel local

Para el componente de desarrollado capacidades para acceder al empleo el ML presenta dos indicadores que se describen como sigue:

1. Participantes certificados en Capacitación General	<b>Participante certificado:</b> Participante que asiste a por lo menos tres sesiones de Capacitación General y recibe por ello un certificado otorgado por el Programa. Las tres sesiones pueden corresponder a un mismo módulo o ser de distintos módulos de Capacitación General.
2. Participantes acreditados en Capacitación Específica	<b>Participante acreditado:</b> Participante del Programa que ha aprobado y ha asistido a un mínimo de 70% de horas lectivas de un curso de Capacitación Específica recibida en el Programa.

	<b>Acreditación:</b> Es la constancia que permite establecer la conformidad de la capacitación específica otorgada al participante por parte del ente formativo (aliado estratégico, agente capacitador, institución formativa).
--	--

Estos dos indicadores son prácticos, útiles, de fácil obtención y una aproximación conveniente del esfuerzo del program para ayudar a los participantes a acceder al empleo, sin embargo, es necesario reconocer que aunque la capacitación contribuye a la empleabilidad, no garantiza empleo ya que esto depende de la demanda que pueda existir en el sector productivo de las áreas focalizadas. Encuestas de opinión entre los insertados laboralmente que indiquen alguna medida en que la capacitación los ayudó a conseguir empleos sería más adecuado para estos componentes y servirían para reforzar estos indicadores. Dada la dificultad /y costo de obtener estos indicadores mediante un sistema de encuestas, creemos que ambos indicadores representan una buena proxy de cierta capacidad desarrollada para mejorar su acceso a empleos o trabajos independientes.

Para el componente de la infraestructura económica-productiva y social mejorada, El ML presenta el siguiente indicador:

Distritos beneficiados con proyectos financiados.	<p><b>Distrito beneficiado:</b> Distrito que cuenta con por lo menos un proyecto financiado por el Programa</p> <p><b>Proyecto financiado:</b> Proyecto cuya meta física está en ejecución o ha sido alcanzada, pudiendo encontrarse pendiente de liquidación técnico - financiera.</p>
---	---

Creemos que este indicador tiene deficiencias y no es completo ni adecuado para medir el resultado que se expresa en el componente. El indicador presentado puede ser una buena medida del alcance del programa pero es deficiente al no expresar cierta medida de mejora o satisfacción. El indicador para ser más adecuado 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 mediada se sugiere considerar los siguientes indicadores:

- 90% de las obras concluidas tienen certificaciones favorables de calidad técnica otorgado por organismos competentes (requiere certificaciones)
- 100% de satisfacción expresada por los Comités Distritales u otro organismo representativos (requiere de acta de certificación satisfactoria)
- 90% de los pobladores manifiestan alta 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 MONC de la comunidad (dato contable)

b) Para los indicadores adecuados o los propuestos como necesarios para medir los componentes ¿Pueden ser cuantificados (estimar sus valores obtenidos en el 2006 y 2007 y/o metas o valores esperados en el 2008, 2009 y 2010)? Cuantificar (estimar los valores obtenidos el 2006 y 2007 y valores esperados en el 2008, 2009 y 2010) propósito, de los que pueden ser cuantificados? De los que no están cuantificados, ¿Cuál es la factibilidad técnica u operativa de cuantificarlos con ellos?

Los indicadores de los componentes son de relativamente fácil obtención y bastante confiables. Estos son obtenidos de los registros que mantienen las OZ para este propósito. Las cantidades de ejecución de las metas se recogen y reportan sin mayores problemas. Aunque en entrevistas en las OZs se ha señalado que a veces se usan identificaciones falsas, estas son raras e insignificantes en el contexto del alto número de participantes. Los cuadros siguientes muestran el avance de lo actualmente ejecutado y las cifras estimadas de ejecución para el 2009, 2010 y 2011. Es de notar que para el 2009 se obtuvieron datos hasta Setiembre y se estimó sólo el último trimestre. Para las proyecciones anuales se consideraron los datos de ejecución de años previos, reducciones de presupuesto y cambios en la estrategia de ejecución para tratar de alcanzar más participantes en proyectos más intensivos en mano de obra. El resultado de ello es la reducción casi a cero de la capacitación específica en favor de aumentos en la capacitación general. (Las cifras proyectadas no son producto de fórmula matemática dada la alta variabilidad entre metas y ejecución).

Se ha proyectado que el número de participantes en la capacitación general llegará a aproximadamente 276,000 en el 2011, sobrepasando la meta de 250,000 en un 10% mientras que la capacitación específica, asumiendo que es eliminada para los próximos años, llegaría solamente al 45% de la meta original. Los cuadros siguientes comparan las metas con lo ejecutado. Las cifras en *itálicas* son las cifras proyectadas.

#### R-1 Desarrollado de Capacidades para Acceder a Empleo

**Tabla 35: 1R-1 Participantes Certificados en Capacitación General**

Medida	2006	2007	2008	2009*	2010	2011	Total
Meta	No aplica	31,900	22,025	65,355	65,355	65,365	<b>250,000</b>
Actual Ejecutado	No aplica	36,988	59,339	<i>60,000</i>	<i>60,000</i>	<i>60,000</i>	<i>276,327</i>

**Tabla 36: 1R-2 Participantes Acreditados en Capacitación Específica**

Medida	2006	2007	2008	2009*	2010	2011	Total
Meta	No aplica	10,000	9,500	13,500	13,500	13,500	<b>60,000</b>
Actual Ejecutado	No aplica	14,087	12,894	40	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>27,021</b>

En lo que se refiere al componente de infraestructura Económica-productiva y Social Mejorado, no existe dificultad en cuantificar el indicador de Número de Distritos con Proyectos Financiados. Para dos de los cuatro indicadores sugeridos anteriormente, se requerirán cierto tipo de certificación que no debe ser muy difícil de obtener, para uno de ellos se requiere encuestas y para el de costo directo en MONC se puede obtener contablemente.

El ML fija la meta del número de distritos que atenderá el programa en en 1,000 distritos con, por lo menos, un proyecto financiado para el 2011. Esto es la cobertura geográfica que persigue el programa pero que, como indicador, dice muy poco acerca del mejoramiento de la infraestructura Económica-productiva y Social. Es importante distinguir la cobertura geográfica, o sea el número anual de **nuevos** distritos atendidos, del número de distritos que anualmente se atienden y que pueden incluir distritos que ya tuvieron o que pueden volver a tener proyectos financiados. Este último concepto es usado frecuentemente por la UME de PC. Ambos criterios son importantes, sin embargo el indicador que establece el ML es claro que se refiere a la cobertura geográfica. Importante como es el monitorear la actividad en proyectos ejecutados en los distritos, podría prestarse a confusión porque al sumarse aparecen más distritos que los que tiene el país (según referencias recientes el total sería de 1,835 distritos).. La Tabla 37-2R1 presenta las metas y ejecución bajo ambos criterios de definición. Se puede observar que la meta de cobertura de 1,000 distritos ya había sido superada ya que hasta Octubre de 2009 se alcanzó a 1,048 distritos. De la misma manera, las metas establecidas bajo el segundo criterio (no incluidas como indicador en el ML también ya estarían superadas).



**R 2. La infraestructura Económica-productiva y Social ha Mejorado****Tabla 37: 2R-1a Distritos con por lo menos un proyecto financiado (Covertura Geografica)**

<b>Medida</b>	2006	2007	2008	2009*	20010	2011	<b>Total</b>
Meta	446	174	225	52	52	51	<b>1,000</b>
Actual Ejecutado	446	267	129	206	<i>30</i>	<i>30</i>	<b>1108</b>

Fuente: UME/DPCS

Datos estimados, en itálicas son elaboracion del consultor

**Tabla 38: 2R-1b Distritos con por lo menos un proyecto financiado (incluye y repite distritos asistidos previamente)**

Meta	440	600	600	750	500	500	<b>3,390</b>
Reprogramada							
Actual Ejecutado	446	620	587	<b>750</b>	<i>400</i>	<i>400</i>	<b>3,283</b>

Fuente: UME y elaboración consultor

**Contenido 28**

- ¿Existen indicadores adecuados para medir la obtención de las actividades?
- ¿Proponer los indicadores faltantes y necesarios para medir la obtención de las actividades?
- Para los indicadores adecuados o los propuestos como necesarios para medir las actividades, ¿Pueden ser cuantificados (estimar sus valores obtenidos en el 2006 y 2007 y/o metas o valores esperados en el 2008, 2009 y 2010)? Cuantificar (estimar los valores obtenidos el 2006 y 2007 y valores esperados en el 2008, 2009 y 2010) propósito, de los que pueden ser cuantificados?
- De los que no están cuantificados, ¿Cuál es la factibilidad técnica u operativa de contar con ellos?

El siguiente cuadro muestra las actividades correspondientes a cada uno de los Componentes de Resultados del ML:

**Tabla 39: R 1. La población en situación de pobreza y pobreza extrema ha desarrollado capacidades para acceder a empleo**

Actividades	# Indicadores
R-1.1 Realizar talleres de capacitación de desarrollo de competencias básicas para la empleabilidad.	3
R-1.2 Realizar cursos técnicos productivos acordes a la demanda ocupacional local.	3
R-1.3 Establecer convenios/ acuerdos /cartas de intención / con programas de intermediación laboral y/o instituciones públicas o privadas que viabilicen la inserción laboral de los participantes capacitados por el Programa	1
R-1.4. Difundir a través de los medios de comunicación local y regional las actividades de experiencias exitosas de los participantes.	1

**Tabla 40: R 2. La infraestructura económica-productiva y social ha mejorado con participación de la población a nivel local**

R-2.1. Financiar proyectos que generen empleos temporales en distritos focalizados.	2
R-2.2. Promocionar intervenciones para que las organizaciones elaboren perfiles de proyectos.	3
R-2.3 Promover y suscribir convenios con organismos proponentes para el cofinanciamiento de proyectos.	1

Como ya hemos mencionado en secciones anteriores, el ML del Programa muestra un encadenamiento vertical pasando directamente, de las Actividades (y sub- actividades) a los componentes de Resultados, sin considerar el Nivel de los Productos. Sin embargo el programa presenta indicadores que consideramos, en su mayoría, adecuados para medir las actividades consideradas en el ML. Comentarios específicos para una mejor adecuación de los indicadores descriptos se presenta en los siguientes cuadros.

**Tabla 41: Indicadores R 1.1**

Indicador	Unidad de Medida	Comentario
Talleres de capacitación general realizados	Número	Se sugiere incluir un estimado de participantes esperados por taller y ,en su definición, hacer referencia al cuadro de las metas anuales
Participantes que inician Capacitación General	Número	Porque solo los que “inician” la capacitación. Nos parece que sería más apropiado indicar los que completan. ¿Qué porcentaje de los que la inician la completan?
Participantes satisfechos con la calidad de la capacitación general y lo califica de bueno o muy bueno.	%	La meta de 60 % nos parece muy baja para mostrar éxito en este indicador. Creemos que la meta debería ser de por lo menos 75%.

**Tabla 42: Indicadores R1.2**

Indicador	Unidad de Medida	Comentario
Cursos de Capacitación Específica desarrollados por mas de 60 horas	Número	La definición del indicador deber incluir expresión de competencia de los capacitadores, por ejemplo “dictados por personal certificado competente”
Participantes capacitados por curso desarrollado	Número	Este indicador es muy similar al que se incluye para medir el Componente. del primer Resultado. No es claro lo que se trata de medir con este indicador para contribuir al resultado del componente. Se sugiere considerar un sustituto.
Participantes satisfechos con la calidad de la capacitación específica lo califican como bueno o muy bueno.	%	La meta de 60 % nos parece muy baja como expectativa de satisfacción esperada de los participantes. Creemos que la meta debería ser de por lo menos 75%.

**Tabla 43: Indicadores R1.3**

Indicador	Unidad de Medida	Comentario
Convenios /acuerdos/cartas de intención firmados	Número	Se sugiere aclarar o eliminar la referencia a “cartas de intención” puesto que no es una medida solidad de ejecución

**Tabla 44: Indicadores R1.4**

Indicador	Unidad de Medida	Comentario
Experiencias exitosas de participantes difundidas a través de medios de comunicación local y/o nacional.	Número	Definición debe incluir expresión de estar “debidamente comprobada y documentada” con una descripción resumida.

**Tabla 45: Indicadores R2.1**

Indicador	Unidad de Medida	Comentario
Proyectos ejecutados	Número	Sin Comentario
Personas que reciben una retribución económica por servicios prestados en un proyecto	Número	No es claro en que medida este indicador se conecta con la actividad de financiar proyectos. Estas personas consisten generalmente del Maestro de Obra, el Jefe de cuadrilla y su asistente. El nombre de este indicador es muy genérico. Se sugiere cambiarlo “Personal técnico de la obra” por ejemplo.

**Tabla 46: Indicadores R2.2**

Indicador	Unidad de Medida	Comentario
Reuniones de promoción y asistencia técnica realizadas.	Número	Se sugiere distinguir lo que es “Promoción” de las actividades que son efectivamente “Asistencia Técnica”.
Asistencias técnicas realizadas	Número	No es claro como se distingue este indicador de “reuniones de asistencia técnica” con el anterior.
Proyectos viables presentados por organismos proponentes con asistencia técnica del Programa.	Numero	Es un indicador importante de la influencia del programa en aspectos de fortalecimiento institucional. Si todos los proyectos presentados reciben asistencia del Programa, sería innecesario este explicativo. Si no lo fuera, se sugiere separar los que reciben de los que no reciben asistencia del programa.

**Tabla 47: Indicadores R2.3**

Indicador	Unidad de Medida	Comentario
Convenios suscritos con Organismos Proponentes	Número	Indicador importante que debe ser complementado con un indicador de “convenios suscritos pendientes de ejecución o en suspenso”

**Otras Actividades**

Entre las actividades importantes que no se presentan en el ML (aunque parecería que se asumen implícitas en el diseño original del ML, se sugiere considerar las siguientes:

- Planificación Presupuestaria Anual
- Planes Operativos de Ejecución Anual
- Ajustes en la Estrategia para el Desarrollo
  - Ampliación de la cobertura geográfica
  - Nuevas focalizaciones
  - Nuevas Estrategias para lograr uso más intensivo de los MONC
- Implementación y Mejoras en el Sistema M&E

**Actividades Ejecutadas y Proyecciones**

- Para los indicadores adecuados o los propuestos como necesarios para medir las actividades, ¿Pueden ser cuantificados (estimar sus valores obtenidos en el 2006 y 2007 y/o metas o valores esperados en el 2008, 2009 y 2010)? Cuantificar (estimar los valores obtenidos el 2006 y 2007 y valores esperados en el 2008, 2009 y 2010) propósito, de los que pueden ser cuantificados?
- De los que no están cuantificados, ¿Cuál es la factibilidad técnica u operativa de contar con ellos?

El siguiente cuadro presenta las metas ejecutadas para el 2006-2008 y proyecciones de ejecución para el 2010 y 2011.

**Indicadores de Actividades: Metas y****Ejecución Proyectada****Actividades Nivel Resultados 1****Nº de talleres de capacitación general realizados**

Medida	2006	2007	2008	2009*	2010	2011	Total
Meta	No aplica	5,665	12,280	12,280	12,280	12,287	<b>54,792</b>
Actual Ejecutado	No aplica	12,868	15,928	<b>9,050</b>	<b>11,000</b>	<b>11,000</b>	<b>59,846</b>

**Nº de participantes que inician capacitación general.**

<b>Medida</b>	2006	2007	2008	2009*	2010	2011	<b>Total</b>
Meta	No aplica	35,000	32,000	70,000	70,000	70,000	<b>277,000</b>
Actual Ejecutado		60,558	79,988	<b>80,591</b>	<b>65,000</b>	<b>65,000</b>	<b>351,137</b>
<b>% participantes satisfechos con la calidad del taller de capacitación general.</b>							
<b>Medida</b>	2006	2007	2008	2009*	2010	2011	<b>Total</b>
Meta	No aplica	60%	60%	60%	60%	60%	<b>60%</b>
Actual Ejecutado		70%	88%	93%	<b>83%</b>	<b>83%</b>	<b>83%</b>
<b>Nº cursos de capacitación específica desarrollados</b>							
<b>Medida</b>	2006	2007	2008	2009*	2010	2011	<b>Total</b>
Meta	No aplica	118	376	560	ND	ND	<b>1,054</b>
Actual Ejecutado	No aplica	156	385	<b>600</b>	<b>350</b>	<b>350</b>	<b>1,841</b>
<b>Nº participantes capacitados por curso desarrollado</b>							
<b>Medida</b>	2006	2007	2008	2009*	2010	2011	<b>Total</b>
Meta	No aplica	12,000	12,000	14,000	<b>14,000</b>	<b>14,000</b>	<b>66,000</b>
Actual Ejecutado		14,087	12,901	<b>31,546</b>	<b>20,000</b>	<b>20,000</b>	<b>98,534</b>
<b>Porcentaje de participantes satisfechos con la calidad del curso</b>							
<b>Medida</b>	2006	2007	2008	2009*	2010	2011	<b>Total</b>
Meta	No aplica	No aplica	60%	60%	60%	60%	<b>70%</b>
Actual Ejecutado	No aplica	No aplica	85%	92%	<b>88%</b>	<b>88%</b>	<b>88%</b>
<b>Número de Convenios / acuerdos / cartas de intención firmados</b>							
<b>Medida</b>	2006	2007	2008	2009*	2010	2011	<b>Total</b>
Meta	No aplica	0	0	2	3	3	<b>8</b>
Actual Ejecutado		ND	ND	ND	ND	ND	<b>ND</b>
<b>Porcentaje de Experiencias Difundidas</b>							
<b>Medida</b>	2006	2007	2008	2009*	2010	2011	<b>Total</b>
Meta	No aplica	No aplica	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	<b>100.0%</b>
Meta en #			20	20	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>80</b>

Actual Ejecutado	100.0%	75.0%	<b>85.0%</b>
------------------	--------	-------	--------------

**Actividades Resultado 2****Número de Proyectos ejecutados**

<b>Medida</b>	2006	2007	2008	2009*	2010	2011	<b>Total</b>
Meta	2,962	3,771	2,531	2,400	2,400	2,400	<b>16,464</b>
Actual Ejecutado	3,059	2,978	2,497	<b>2,857</b>	<b>2,600</b>	<b>2,600</b>	<b>16,591</b>

**Número de Personas que reciben retribución económica por servicios prestados a los proyectos**

<b>Medida</b>	2006	2007	2008	2009	2010	2011	<b>Total</b>
Meta	4,603	5,843	4,054	4,200	4,200	4,200	<b>27,100</b>
Actual Ejecutado	6,413	2,638	5,438	<b>4,172</b>	<b>3,500</b>	<b>3,500</b>	<b>25,661</b>

**Nº de Reuniones de Promoción y Asistencia Técnica**

<b>Medida</b>	2006	2007	2008	2009	2010	2011	<b>Total</b>
Meta	2,814	1,759	1,700	1,700	1,700	1,700	<b>11,373</b>
Actual Ejecutado	671	239	ND	PD	<b>400</b>	<b>400</b>	<b>1,710</b>

**Nº de asistencias técnicas realizadas.**

<b>Medida</b>	2006	2007	2008	2009	2010	2011	<b>Total</b>
Meta	10,008	7,215	9,353	8,500	8,500	8,500	<b>52,076</b>
Actual Ejecutado	9,655	7,249	4,515	<b>3,557</b>	<b>3,000</b>	<b>3,000</b>	<b>30,976</b>

**Porcentaje de Proyectos viables presentados por organismos con Asistencia Técnica del Programa.**

<b>Medida</b>	2006	2007	2008	2009	2010	2011	<b>Total</b>
Meta	60.0%	60.0%	60.0%	60.0%	60.0%	60.0%	<b>60.0%</b>
Actual Ejecutado	82%	79%	71%	<b>70%</b>	<b>70%</b>	<b>70%</b>	<b>70%</b>
Meta	934	1,844	1,442	P.D.	P.D.	P.D.	<b>4220</b>

**Nº de Convenios suscritos con organismos proponentes****Nº de Convenios suscritos con organismos proponentes.**

<b>Medida</b>	2006	2007	2008	2009	2010	2011	<b>Total</b>
Meta	1,986	3,778	2,546	2,600	2,600	2,600	<b>16,110</b>
Actual Ejecutado	1,822	3,780	2,546	<b>2,025</b>	<b>2,000</b>	<b>2,000</b>	<b>14,173</b>

Referencias: Matriz de Marco Lógico del PEV

Fuente: Metas y Ejecución proveída por la Unidad de Monitoreo y Evaluación (UME)

\*Los datos de ejecución de metas reportadas para el 2009 incluyen los meses de Enero a Setiembre

**Actividades Resultado 2****Número de Proyectos ejecutados**

<b>Medida</b>	2006	2007	2008	2009*	2010	2011	<b>Total</b>
Meta	2,962	3,771	2,531	2,400	2,400	2,400	<b>16,464</b>

Actual Ejecutado	3,059	2,978	2,497	1,909	<b>2,600</b>	<b>2,600</b>	<b>15,643</b>
------------------	-------	-------	-------	-------	--------------	--------------	---------------

**Número Personas que reciben retribución económica por servicios prestados a los proyectos**

<b>Medida</b>	2006	2007	2008	2009	2010	2011	<b>Total</b>
Meta	4,603	5,843	4,054	4,200	4,200	4,200	<b>27,100</b>

Actual Ejecutado		2,638	5,438	2,562	<b>3,500</b>	<b>3,500</b>	<b>24,051</b>
------------------	--	-------	-------	-------	--------------	--------------	---------------

**Nº de Reuniones de Promoción y Asistencia Técnica**

<b>Medida</b>	2006	2007	2008	2009	2010	2011	<b>Total</b>
Meta	2,814	1,759	1,700	1,700	1,700	1,700	<b>11,373</b>

Actual Ejecutado	671	239	ND	PD	<b>400</b>	<b>400</b>	<b>1,710</b>
------------------	-----	-----	----	----	------------	------------	--------------

**Nº de asistencias técnicas realizadas.**

<b>Medida</b>	2006	2007	2008	2009	2010	2011	<b>Total</b>
Meta	10,008	7,215	9,353	8,500	8,500	8,500	<b>52,076</b>

Actual Ejecutado	9,655		4,515		<b>3,000</b>	<b>3,000</b>	<b>28,596</b>
		7,249		1,177			

**Porcentaje de Proyectos viables presentados por organismos con Asistencia Técnica del Programa.**

<b>Medida</b>	2006	2007	2008	2009	2010	2011	<b>Total</b>
Meta	60.0%	60.0%	60.0%	60.0%	60.0%	60.0%	<b>60.0%</b>
Actual Ejecutado	82%	79%	71%	<b>70%</b>	<b>70%</b>	<b>70%</b>	<b>70%</b>
Meta	934	1,844	1,442	P.D.	P.D.	P.D.	<b>4220</b>

**Nº de Convenios suscritos con organismos proponentes****Nº de Convenios suscritos con organismos proponentes.**

<b>Medida</b>	2006	2007	2008	2009	2010	2011	<b>Total</b>
---------------	------	------	------	------	------	------	--------------



Meta	1,986	3,778	2,546	2,600	2,600	2,600	<b>16,110</b>
Actual Ejecutado	1,822	3,780	2,546	1,120	<b>2,000</b>	<b>2,000</b>	<b>13,268</b>
Referencias: Matriz de Marco Lógico del PEV							
Fuente: Metas y Ejecución proveída por la Unidad de Monitoreo y Evaluación (UME)							
*Los datos de ejecución de metas reportadas para el 2009 incluyen los meses de Enero a Setiembre							

## **Contenido 29**

Considerando el análisis y evaluación realizado en este punto, ¿La lógica horizontal de la Matriz de Evaluación del PEV se valida en su totalidad?

Tomado en cuenta las observaciones realizadas sobre los indicadores, la lógica horizontal de la Matriz del ML se presenta bien elaborada respecto a las referencias sobre los medios de verificación, modalidad de recolección de datos, reportes y frecuencia de su uso. Los supuestos están bien resumidos y tocan en los aspectos críticos y sensibles para el logro de los objetivos del Propósito.. Un caso de notar es el del supuesto sobre presupuestos asignados apropiados. No obstante que los presupuestos en el año 2009 sufrieron reducciones considerables, el Programa mitigó el impacto adoptando algunas estrategias que ha permitido evitar una reducción drástica en este año en las metas de indicadores de Propósito, puesto que han mantenido en un nivel razonable el número empleos o de participantes que reciben compensación económica.

### **Ejecución del PPE**

### **Organización del PEV**

### **Estructura Organizacional**

## **Contenido 30**

La estructura organizacional de Construyendo Perú cuenta con dos unidades de línea (Dirección de Promoción Social y Capacitación, y Dirección de Proyectos) y dos órganos de apoyo (Oficina de Administración y Finanzas, y Oficina Planificación y Presupuesto). En términos generales (y luego de la revisión de los manuales de funciones y de las entrevistas sostenidas con personal del Programa) se puede apreciar que esta estructura simple se adecúa correctamente a la dinámica del Programa, permite tener contacto permanente tanto con organismos proponentes, ejecutores y cofinanciantes (a través de la Dirección de Proyectos) como con los participantes (a través de la Dirección de Promoción Social); y además las funciones de las diferentes Direcciones y/o Oficinas están claramente definidas, evitándose de esta manera duplicidades o vacíos en la atención de los diferentes procesos.

De todas maneras, cabe destacar algunos temas específicos que se han podido levantar principalmente de las entrevistas sostenidas con personal del Programa en Lima y en 4 Oficinas Zonales (OZ):

- En Lima laboran, de manera permanente, 140 personas (en todo el Programa son aproximadamente 300), de las cuales más del 50% laboran en Administración y Finanzas. Si bien esta oficina incluye diferentes áreas como Recursos Humanos, Logística, Tesorería, Contabilidad y Sistemas, y lleva a cabo procesos que suponen interactuar permanentemente con personal del Programa, participantes, proveedores y organismos ejecutores, este porcentaje pareciera elevado y valdría la pena revisar cuáles son los procedimientos administrativos son los que, en la actualidad, demanda más tiempo y recursos, tomando en cuenta además la importancia que tienen dichos procedimientos en la consecución de los resultados del Programa.
- Además del personal permanente, el Programa contrata a consultores para que cumplan funciones específicas relacionadas a la marcha de un Concurso y, por lo tanto, por un período determinado<sup>11</sup>. Esto significa que la capacidad operativa del Programa descansa sobre un capital humano que, en teoría, podría variar en cada convocatoria, con el consiguiente riesgo, para el Programa, de asumir de manera reiterada el costo del aprendizaje de tareas y funciones. Sin embargo, en la práctica lo que sucede es que, en cada convocatoria, hay un saludable balance entre personal eventual que ya ha trabajado antes en el Programa y personal eventual que lo hace por primera vez.
- Mientras que el pago de las remuneraciones al personal permanente siempre se hace a tiempo, no siempre ocurre lo mismo con el personal eventual, lo que se explica seguramente por los diferentes regímenes laborales en que se encuentran (aquellos bajo Contrato de Asignación de Servicios, éstos con Recibo por Honorarios). Sin embargo, el Programa debería hacerse un esfuerzo para mejorar la oportunidad de pago de los consultores.
- El organigrama de las OZ del Programa depende principalmente de la magnitud de proyectos que maneja, y por eso recientemente se les ha clasificado en tipos (I hasta V). Por lo general, en una OZ labora un jefe zonal, tres jefes de área (Supervisión, Evaluación, Promoción y Capacitación), un Técnico que apoya las diferentes áreas, un asistente administrativo, un chofer y un encargado de la limpieza, a los que se les suma el personal eventual cada vez que hay convocatoria. Tomando en cuenta que se trata de un equipo relativamente pequeño y que a veces se producen ciertas demoras en la contratación del personal eventual que obliga a que los jefes de área asuman temporalmente las tareas de éstos, es práctica común que, tanto entre los permanentes como los eventuales, *“en el equipo todos hagan de todo”*<sup>12</sup>. Si bien esto refleja una saludable identificación y compromiso del personal con el Programa, habría que ver hasta qué punto esta “multifuncionalidad” trae consigo el riesgo de un detrimento en la rigurosidad y minuciosidad con que se llevan a cabo cada proceso.

---

<sup>11</sup> Algunas de estos consultores intervienen antes de que se definan los proyectos que han sido elegidos para ser ejecutados, como por ejemplo los promotores (durante las etapas de identificación de bolsones de pobreza, potenciales participantes, y organismos proponentes), asesores técnicos (durante la etapa de elegibilidad de los proyectos), y evaluadores (durante la etapa de viabilidad de los proyectos). En cambio, otros lo hacen una vez que se han seleccionado los proyectos, como coordinadores técnicos externos o supervisores (encargados de realizar visitas periódicas a la obra), capacitadores (encargados de brindar la capacitación general a los participantes).

<sup>12</sup> Por ejemplo, que el encargado del área de promoción colabore en labores de supervisión, que el encargado del área de evaluación haga lo mismo con las labores de promoción, o que el promotor luego haga las veces de capacitador.

- Un aspecto positivo en el Programa es la relación fluida entre las diferentes áreas y entre la sede central (Lima) con las OZ: de acuerdo a la opinión del personal entrevistado de las propias OZ, cada vez que surge algún tema que amerita hacer la consulta a Lima, se comunican directamente con el área encargada y la respuesta suele darse con celeridad, lo cual, sin duda repercute favorablemente en una oportuna toma de decisiones.
- No obstante, también se percibe un marcado centralismo en la toma de las decisiones relevantes del Programa: en Lima se define qué distritos van a ser beneficiarios, los recursos que se asignarán a cada uno, cuándo se suspende un proyecto<sup>13</sup>; inclusive, “problemas menores” (como reparación de equipos de oficina) que deberían solucionarse con “caja chica” de la OZ, también deben ser resueltos desde Lima. En tal sentido, debería evaluarse la conveniencia de darle mayor participación a las OZ no solo como ejecutoras de intervenciones sino también desde la planificación, tomando en cuenta que por lo general conocen detalles específicos de las zonas donde trabajan y que además esta mayor participación redundaría positivamente en el autoestima, las capacidades y el compromiso de los trabajadores de las OZ.
- Otro de los aspectos positivos del Programa es la baja rotación del personal, lo cual permite aprovechar su *know how* y la experiencia que tienen en promoción, evaluación, supervisión y /o capacitación, y además refuerza la identificación y el compromiso de los trabajadores con el Programa. De todas maneras, se han registrado casos en los que el personal deja de trabajar en Construyendo Perú debido a las mejores condiciones económicas que ofrecen otros Programas, principalmente FONCODES<sup>14</sup>.
- No obstante, una asignatura pendiente para el Programa serían las capacitaciones al personal: si bien estas existen, son esporádicas, no están dirigidas a todos los trabajadores (por ejemplo, los jefes zonales); es más, tampoco suele ser práctica común que reciban un proceso de capacitación inicial y/o de inducción aquellos profesionales que se incorporan por primera vez al Programa. Indudablemente esta decisión pasaría por un tema de ahorro de costos, pero valdría la pena evaluar si el costo de no hacerlo puede ser, a la larga, más alto.
- En general, la infraestructura, equipamiento y logística de la sede central y de las OZ del Programa contribuyen favorablemente a la eficiencia del Programa: locales, PC, impresora, teléfono, *courier*. No obstante, las OZ estarían presentando ciertas limitaciones, referidas sobretudo a la antigüedad y lentitud de las PC y a la falta de viáticos para que el personal permanente de la oficina supervise la labor de los eventuales.
- El software y aplicativo informático que el Programa ha diseñado para sistematizar la información recogida en los distintos procesos (evaluación, supervisión, capacitación, seguimiento a participantes) es sencillo, amigable, ágil y permite que Lima disponga en tiempo real de la información que se ingresa en cada OZ. Si bien no hubo un proceso de capacitación en el uso del software, existen instructivos y manuales que explican con

<sup>13</sup> Es cierto que estas decisiones de Lima se basan en procedimientos formales y en criterios objetivos, que serán analizados más adelante.

<sup>14</sup> Un dato que permite comparar las diferencias salariales de FONCODES con Construyendo Perú (y en general, con el resto de programas sociales) es que un jefe zonal en aquel Programa percibe un sueldo superior a S/. 10,000, mientras que en Construyendo Perú el sueldo de un jefe zonal oscila alrededor de S/. 5,000.

claridad cómo funciona y además el área de Sistemas de la sede central siempre está presta a resolver cualquier duda.

- Construyendo Perú opera a nivel nacional, tal como lo hacen otros Programas como FONCODES, JUNTOS, PRONAA, PRONAMA, Vaso de Leche. La relación entre todos ellos en algunas regiones suele ser protocolar, en otras más fluida debido a la intervención de autoridades municipales (como la Gobernación) como ente articulador, pero en términos generales es necesario una mayor coordinación para evitar duplicidad de funciones y ahorrar costos<sup>15</sup>.

En el tema de capacitación, el Programa PROJOVEN ofrecen servicios similares al de Construyendo Perú, aunque con algunas diferencias: (a) Construyendo Perú tiene presencia a nivel nacional, mientras PROJOVEN está en 14 regiones; (b) Construyendo Perú ofrece capacitación general y específica, mientras PROJOVEN únicamente capacitación específica; (c) En PROJOVEN los beneficiarios de la capacitación son jóvenes hasta 25 años, mientras que Construyendo Perú brinda la capacitación específica a la Mano de Obra No Calificada de los proyectos, que por lo general tienen más de 25 años; (d) PROJOVEN cuenta con mecanismos más rigurosos de selección de los cursos de capacitación y de las instituciones que van a brindar dichos cursos.

En todo caso, tampoco existe mayor coordinación entre las labores que cumplen uno y otro Programa. Como se plantea al finalizar la sección 3.2.4 del presente documento, es necesario discutir si vale la pena que Construyendo Perú siga llevando a cabo capacitación específica, que es un componente claramente secundario dentro del Programa, cuando existe PROJOVEN que, aún con todas las diferencias que se acaban de mencionar y con las limitaciones que puede tener, sí tiene a la capacitación específica como el componente principal de su intervención. La sugerencia de los consultores es que el programa ofrezca sólo capacitación general y deje la capacitación específica a programas especializados en esto, como PROJOVEN o REVALORA PERU.

Finalmente, mencionar que Construyendo Perú suele ser menos conocido que, por ejemplo, FONCODES y JUNTOS, debido básicamente a la falta de presupuesto para realizar labores de propaganda y difusión. Finalmente, un obstáculo contra el que a veces tienen que lidiar los promotores cuando llevan a cabo su tarea de difusión del Programa es el descrédito que tienen los programas sociales entre los pobladores (sobretudo de centros poblados, asentamientos humanos y en general zonas alejadas de la capital de la provincia) debido a que en experiencias pasadas dichos programas “no cumplieron con lo ofrecido”.

### **3.2.1.2 Criterios de focalización y selección de los beneficiarios de los componentes**

#### **Contenido 31**

Para que la focalización sea efectiva, no basta con que el programa incorpore los criterios correctos. Es necesario también que la operacionalización de los criterios y la aplicación de los mecanismos de selección de beneficiarios se realicen adecuadamente, de manera que llegue a los beneficiarios planeados. Por ello, se analiza en esta sección cada uno de los criterios de focalización y su respectivo alcance.

---

<sup>15</sup> Por ejemplo, dentro del proceso de identificación de Bolsones de Pobreza que, acertadamente, viene llevando a cabo actualmente Construyendo Perú, hay lugares en los que el promotor tiene que viajar 13 horas para aplicar únicamente 4 encuestas: aquí lo más eficiente, sin duda, sería disponer de la Base de Datos del Programa JUNTOS en dicho distrito.

## Focalización geográfica

El primer filtro para la focalización consiste en seleccionar a los distritos que cumplan con la ponderación de los tres indicadores de: población urbana, índice de Carencias de Desarrollo Humano –ICDH-, y severidad de la pobreza. De acuerdo a estos criterios, será asignado proporcionalmente el presupuesto por región. Por ello, se espera que finalmente la distribución de los beneficiarios presente una alta correlación con aquella de la población objetivo. Si bien el programa define su población objetivo como todos los jefes de hogar con carga familiar en situación de pobreza, en la práctica el único mecanismo para la verificación de la jefatura de hogar es la presentación de la partida de nacimiento o DNI de los hijos.

Por ello, la tabla 47 muestra la distribución nacional tanto de jefes de hogar pobres y desempleados (población objetivo conceptual de CP), como de personas con carga familiar desempleados y pobres (población objetivo en la práctica). Estas definiciones son presentadas considerando, por un lado, sólo desempleo abierto y, por otro, considerando desempleo abierto y oculto. Estas cifras son comparadas con los beneficiarios de CP para los años 2006 – 2008. En general, se observa una alta correspondencia entre la población objetivo y los beneficiarios del programa. Así, la correlación entre estas dos variables es de 0.9 aproximadamente para todos los casos.

Una ampliación de la tabla 47 se presenta en el anexo 7.3. Se considera la correlación entre beneficiarios y población objetivo, tanto a nivel nacional como a nivel nacional sin Lima. Lo que las tablas muestran es que a nivel nacional, la correlación con los beneficiarios del Programa es de 0.9 aproximadamente. En cambio, para el nivel nacional excluyendo Lima, esta correlación disminuye a 0.2 con la definición de población objetivo más estricta y 0.8 con la definición más laxa. Estos datos sugerirían que si bien la correlación a nivel nacional es casi perfecta, existe todavía un problema en la distribución entre las regiones. Una posible solución a este problema en provincias sería considerar una distribución bietápica que distribuya el presupuesto primero entre Lima y las regiones y en una segunda etapa entre las diferentes regiones fuera de Lima..

Se observa que los jefes de hogar desempleados y pobres se concentran sobre todo en Lima, Callao, Lambayeque y Arequipa. En cambio, los beneficiarios del Programa se concentran sobre todo en Lima, Ica, Piura, Ayacucho y Puno. Es decir, si bien existe una alta correlación entre la población objetivo y los beneficiarios del Programa, existen ciertas regiones para las que esta correspondencia no se cumple a cabalidad. Esta diferencia podría deberse a que el Programa focaliza considerando también cifras de población urbana.

Como indicamos anteriormente (ver contenido 21), la definición de población objetivo que utiliza el Programa en su marco lógico no corresponde a la población que atiende efectivamente. Sin embargo, las consideraciones que utiliza el Programa en la práctica sí corresponden a la población que atiende efectivamente. Esto se debe a que el Programa define la población objetivo como todos los jefes de hogar pobres y desempleados a nivel nacional; sin embargo, en la práctica, además de los criterios de pobreza, el Programa focaliza en los distritos urbanos. Entonces, las diferencias de correspondencia que se aprecian en la tabla 47 se deberían principalmente al sesgo por aquellos distritos urbanos.

**Tabla 48: Distribución de pobres y beneficiarios del Programa, 2006 - 2008**

		Jefes de hogar				Personas con carga familiar				
Beneficiarios										
CP	%	Definición conceptual de Población Objetivo -JH	%	Jefes de hogar pobres y desempleados - abiertos y ocultos-	%	Personas con carga familiar pobres y desempleados - abiertos-	%	Personas con carga familiar pobres y desempleados - abiertos y ocultos-	%	
Amazonas	4971	1.54	256	0.37	1059	0.78	574	0.28	4828	1.08
Ancash	8595	2.67	2152	3.10	3617	2.67	5732	2.82	19478	4.34
Apurímac	10725	3.33	321	0.46	717	0.53	1187	0.58	3699	0.82
Arequipa	8009	2.48	4120	5.94	7708	5.69	9212	4.53	20233	4.51
Ayacucho	18912	5.87	658	0.95	3037	2.24	2283	1.12	9701	2.16
Cajamarca	10575	3.28	771	1.11	2717	2.01	5049	2.48	13473	3.00
Callao	12205	3.79	5751	8.29	8389	6.20	10044	4.94	16790	3.74
Cusco	11159	3.46	3071	4.43	4624	3.42	9040	4.45	13600	3.03
Huancavelica	9262	2.87	174	0.25	616	0.45	834	0.41	5378	1.20
Huánuco	7564	2.35	1478	2.13	3388	2.50	3460	1.70	13971	3.11
Ica	19770	6.13	1020	1.47	3221	2.38	4424	2.18	12527	2.79
Junín	12841	3.98	2653	3.82	5089	3.76	4849	2.38	16088	3.58
La Libertad	15845	4.92	1220	1.76	11417	8.43	8186	4.03	28512	6.35
Lambayeque	11871	3.68	5026	7.25	10128	7.48	9742	4.79	26721	5.95
Lima	85816	26.62	25698	37.04	39870	29.45	78821	38.76	120723	26.89
Loreto	8104	2.51	1354	1.95	3954	2.92	6641	3.27	18882	4.21
Madre de Dios	1021	0.32	247	0.36	325	0.24	408	0.20	538	0.12
Moquegua	2930	0.91	1450	2.09	1971	1.46	3879	1.91	4983	1.11
Pasco	4061	1.26	2107	3.04	2648	1.96	4986	2.45	7689	1.71
Piura	16543	5.13	2752	3.97	6825	5.04	18447	9.07	51691	11.51
Puno	19083	5.92	2642	3.81	5161	3.81	3901	1.92	11300	2.52
San Martín	10160	3.15	1100	1.59	2934	2.17	3590	1.77	13910	3.10
Tacna	1070	0.33	1086	1.57	1332	0.98	2301	1.13	2908	0.65
Tumbes	3385	1.05	312	0.45	584	0.43	752	0.37	1916	0.43
Ucayali	7900	2.45	1953	2.82	4068	3.00	5021	2.47	9417	2.10
Total	322377	100.00	69371	100.00	135397	100.00	203363	100	448958	100
Correlación con beneficiarios			0.925	0.925	0.936	0.936	0.945	0.945	0.920	0.920

### Auto focalización

Una vez seleccionados los distritos, el mecanismo siguiente es la autofocalización, que opera a través de las decisiones de los individuos, que pueden optar por participar o no en el programa. Como se mencionó anteriormente, el principal instrumento para controlar este nivel de focalización es el salario que ofrece el Programa, el cual es de S/. 16 soles diarios y llega a un nivel máximo de S/. 350 al mes. Se analizó que este monto es lo suficientemente bajo comparado con el salario mínimo. Sin embargo, dadas las importantes diferencias interregionales de ingresos, para evaluar la plausibilidad de esta estrategia de focalización analizaremos como se compara la remuneración ofrecida por el programa con los ingresos laborales promedio en la regiones.

La tabla 48 muestra el promedio mensual del ingreso laboral para las diferentes regiones en los ámbitos urbano y rural para jefes de hogar no calificados<sup>16</sup> y para jefes de familia, personas con carga familiar o jóvenes no calificados (considerando una definición más laxa de la población objetivo del programa), según datos del 2008. Se utilizan datos de trabajadores no calificados debido a que, dada la heterogeneidad productiva del país, basar el salario ofrecido en el salario mínimo, podría tener efectos diferentes en diferentes regiones. Por otro lado, en este tipo de

<sup>16</sup> En este documento se entiende por trabajadores “no calificados” a aquellas personas que han alcanzado un nivel educativo de hasta educación secundaria completa.

contexto las recomendaciones que las mejores prácticas internacionales sugieren utilizar el salario promedio de los trabajadores no calificados como alternativa al salario mínimo.

Una primera observación de los datos indica una alta varianza entre los niveles promedio de salarios de los trabajadores no calificados a nivel nacional. Los salarios promedio en áreas urbanas son casi tres veces mayores en la región con salarios más altos con relación a la de salarios más bajos. La distancia es incluso mayor en áreas rurales. Un segundo tema que resalta es la significativa diferencia de los salarios entre los ámbitos urbano y rural. Esto refuerza la idea de que la intervención del Programa en zonas urbanas implica un enfoque diferente al que debería utilizarse en las zonas rurales.

En tercer lugar, el salario fijado por el programa parece alto en las zonas rurales. De hecho, bajo la definición de población objetivo como jefes de hogar, en nueve regiones con ámbito rural, el salario ofrecido por CP supera al ingreso promedio de los trabajadores no calificados. De igual manera, al considerar la definición más laxa del programa según personas con carga familiar y jóvenes, sólo 7 de las 24 regiones rurales posee un salario promedio mayor al ofrecido por CP. Estos datos sugieren que en estas regiones podrían darse problemas de desplazamiento de empleo privado. Sin embargo, este análisis debe ser matizado si consideramos el número de días efectivamente trabajado por los beneficiarios de CP, que tiende a ser menor a los 22 de tiempo completo. En efecto, los registros del programa para el año 2008 indican que en promedio se trabajaron alrededor de 16 días por mes que comportaron ingresos en torno a los 250 soles. Esto evidentemente limita el problema en las áreas rurales. Así, la probabilidad de que alguien que tenga un empleo habitual lo deje debido a la mayor remuneración que ofrece un empleo temporal como los que ofrece CP parece muy baja. De acuerdo a lo recogido en el trabajo de campo, más comunes parecen ser estrategias de los hogares para emplear a un segundo miembro del hogar.

En el caso de los salarios urbanos, para los jefes de hogar, no hay regiones que en promedio perciban mayores ingresos que el ofrecido por CP. En cambio, considerando las personas con carga familiar y jóvenes (definición laxa de la población objetivo), en seis de las 25 regiones se perciben ingresos promedio inferiores a la remuneración del Programa. Sin embargo, si consideramos el pago promedio del Programa detallado en el anterior párrafo (250 soles), éste se encuentra por debajo de los salarios de mercado. Debe considerarse, además, el costo político de diferenciar los salarios en estas pocas regiones. La necesidad de revisar el salario ofrecido en las áreas urbanas, entonces, no parece estar avalada por la evidencia. Para áreas rurales, sin embargo, cabría otorgar mayor flexibilidad al Programa para que pueda pagar salarios marginalmente por encima o por debajo al salario establecido de acuerdo a las condiciones locales. Así, se justificaría, por ejemplo, pagar más en zonas cocaleras, donde el jornal rural tiende a ser más alto, y menos en zonas altoandinas, donde el jornal es más bajo.

**Tabla 49: Ingresos laborales por departamento y ámbito para jefes de hogar y personas con carga familiar y jóvenes no calificados, 2008**

	<b>Jefes de hogar con secundaria máximo</b>		<b>Personas con carga familiar y jóvenes menores a 29 años</b>	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Puno	409	258	306	190
Ayacucho	418	281	326	217
Cajamarca	438	297	313	198
Apurímac	443	252	295	207
Piura	477	332	334	229
Huancavelica	494	263	282	218
Lambayeque	495	437	356	263
Loreto	499	412	365	227
Ica	513	550	433	427
Huánuco	514	347	355	257
La Libertad	592	356	422	248
Cusco	593	354	419	263
San Martín	606	579	427	286
Arequipa	626	578	452	422
Ancash	642	337	466	235
Amazonas	648	470	417	282
Ucayali	660	458	485	274
Pasco	663	315	412	200
Tumbes	682	665	477	403
Callao	699		539	
Lima	701	683	494	522
Junín	727	504	422	325
Tacna	769	713	471	473
Moquegua	949	527	591	352
Madre de Dios	1021	1214	773	713
<b>Promedio</b>	<b>611</b>	<b>466</b>	<b>425</b>	<b>310</b>

Nota: Estos datos se calcularon para individuos mayores de 18 años

Fuente: ENAHO, 2008

### Focalización individual

El principal requisito que impone el Programa para la focalización individual es que los beneficiarios sean jefes de hogar con carga familiar, con sus respectivas cuotas de jóvenes (25%) y discapacitados (5%). Además, se verifican tanto estos datos como otras características socioeconómicas mediante la ficha del Sistema de Focalización de Hogares SISFOH o la ficha socio-económica del Programa. Si bien se incluyen preguntas sobre la condición de desempleo del participante en la ficha socioeconómica, estas preguntas son sólo referenciales y no determinan una condición necesaria para participar en el Programa, precisamente debido a su dificultad de comprobación. Por ello, los requisitos que sí verifica el programa son: la carga familiar (a través de la partida de nacimiento de los hijos), la edad y la condición de discapacidad.



En primer lugar, los datos administrativos del Programa muestran que para el 2007 y 2008, el 63 y 58% de beneficiarios eran mujeres, respectivamente. Este dato es consistente con la evidencia circunstancial recogida en las visitas de campo, en las que se verificó que la mayoría de participantes (incluso más del 58%) son mujeres. Si se comparan estos datos con aquéllos de la ENAHO 2008 se verá que sólo el 13.2% de las mujeres pobres (primeros cuatro deciles) entre 25 y 65 años son jefas de hogar. Por tanto, estos datos generan la sospecha de que el principal filtro para la participación podría no estar implementándose adecuadamente. Una consecuencia de esto sería que el Programa estaría considerando entre sus beneficiarios a población inactiva en lugar de desempleados o a individuos que transitan tanto entre el empleo y desempleo, como entre la actividad e inactividad.

Otro indicio para esta sospecha es la correlación entre beneficiarios y población objetivo considerando los diferentes criterios antes mencionados. Se consideran para ello tres diferentes definiciones: jefes de hogar, jefes de familia, y jefes de familia y personas con carga familiar, todos ellos en situación de pobreza y desempleo, considerando tanto desempleo abierto como desempleo abierto y oculto. Estas tablas se presentan en el anexo 7.3. Es posible verificar que a medida que el criterio de población objetivo se hace más laxo, la correlación con los beneficiarios aumenta. Esto sugeriría que el Programa podría estar considerando efectivamente a personas con carga familiar y no a jefes de hogar. Esto sería consistente además con el mecanismo de verificación del Programa, ya que solo se comprueba que los beneficiarios tuviesen hijos.

Esto se buscó verificar también en el trabajo de campo, donde se indagó por el pasado laboral de las beneficiarias. Muchas de ellas manifestaron ser padre y madre de sus hijos y haber trabajado antes en su propio hogar o haber recurrido a trabajos temporales en sectores como servicios, comercio, etc. Sus trayectorias laborales son complejas e incluyen muchas entradas y salidas del mercado laboral, en parte relacionadas a sus responsabilidades en el hogar y en parte también a sus dificultades de inserción laboral. De cualquier modo, no existen indicios suficientes para afirmar que la mayoría de las beneficiarias estaría considerada dentro de la categoría de “desempleado abierto” permanentemente; ni tampoco, por el otro lado, que trabajen solamente por la oportunidad que les provee el programa. La gran mayoría mostraba interés en continuar trabajando, para lo cual reclamaban algún tipo de certificación de las habilidades aprendidas o la continuación del programa.

Si asumimos que la muestra de beneficiarios de CP es parecida a la muestra de beneficiarios de ATU, los datos de la ENAHO 2006 son ilustrativos de las características de los beneficiarios. La muestra es pequeña por lo que los datos son indicativos pero no concluyentes. Los datos de los individuos que reportan haber sido beneficiarios de ATU en el 2006 se muestran en la tabla 49. Estos muestran que solamente 34.2% de los beneficiarios de ATU eran pobres y jefes de hogar, lo que estaría indicando que el grueso de participantes no cumplía con los requisitos de elegibilidad. Asimismo, si relajamos la exigencia de ser jefe de hogar y la sustituimos por ‘tener carga de familia’, se observa que el 44% de los beneficiarios de ATU tienen hijos a su cargo, con lo cual la filtración se reduce a poco más de un tercio, lo que es una proporción alta. Finalmente, se respeta la cuota de jóvenes puesto que el 24% de la muestra son jóvenes entre 18 y 29 años.

**Tabla 50: Características de los beneficiarios de ATU, 2006**

Jefes de hogar	45.7%
Pobres	67.3%
Jefes de hogar y pobres	34.2 %
Tienen carga familiar y pobre	44%
Joven	24%
Fuente: ENAHO, 2006	

Por otro lado, el Programa establece un máximo de 4 meses de participación para cada beneficiario por cada año. En este sentido, mediante las planillas administrativas se verifica que el participante cumpla con este requisito. La tabla 50 muestra los meses de permanencia del total de beneficiarios para los años 2007 y 2008. Se observa que si bien el grueso de los beneficiarios permanecen el tiempo requerido en el programa, todavía existe un 11 y 15% para cada año que sobrepasa el tiempo permitido de permanencia. Estos casos deben ser investigados.

**Tabla 51: Permanencia de los Beneficiarios de CP, 2007-2008**

Meses	Beneficiarios		Beneficiarios	
	2007	%	2008	%
1	27,482	47.62	13,231	31.42
2	10,551	18.28	9,176	21.79
3	9,276	16.07	9,162	21.76
4	4,075	7.06	4,231	10.05
5	2,620	4.54	2,553	6.06
6	1,854	3.21	1,553	3.69
7	1,396	2.42	1,101	2.61
8	454	0.79	602	1.43
Más de 9	1	0	504	1.21
<b>Total</b>	<b>57,709</b>	<b>100</b>	<b>42,113</b>	<b>100</b>

Una preocupación con relación a este tipo de programas es que generen dependencia en la población beneficiaria. En esta dirección, cabría revisar la validez del criterio de considerar un máximo de permanencia de 4 meses por año. Si bien este requisito permite validar la temporalidad de los empleos cada año, no ocurre lo mismo a lo largo de los años. Es decir, el Programa no verifica si el participante estuvo en otro proyecto en años anteriores, por lo que se podría generar una posible dependencia de los beneficiarios al Programa en los distritos de intervención. Sería deseable que este criterio se amplíe a por lo menos dos años.

### 3.2.1.3 Criterios de Asignación de Recursos, mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

#### **Contenido 32**

La asignación de recursos que lleva a cabo el Programa entre las diferentes Regiones y/o componentes empieza por el cálculo del presupuesto que se requiere para cumplir con las metas anuales; luego, se asigna parte de esta cantidad a gastos administrativos y se asigna el resto entre las diferentes modalidades de intervención del Programa; en tercer lugar, para cada modalidad se

distribuye el monto entre las diferentes regiones; y finalmente, el monto asignado para la ejecución de obras se distribuye según rubros. A continuación, se detallan cada uno de estos procesos y se plantean algunos temas de discusión.

### Estimación del presupuesto anual

El último trimestre del año n-1 se estima cuántos empleos temporales deben generarse el año n para poder cumplir con la meta acumulada de empleos temporales prevista en el primer indicador de propósito del Marco Lógico 2006 – 2011<sup>17</sup>. Al multiplicar esta cantidad estimada por el costo unitario de la generación de un empleo temporal, se obtiene el presupuesto que se requiere en el año n para cumplir las metas asociadas a la generación de empleo temporal. De una manera análoga, se procede para estimar el presupuesto que se requiere en el año n para cumplir las metas asociadas a los primeros dos indicadores de resultados del Marco Lógico (capacitación general y capacitación específica).

Para el 2009, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) asignó inicialmente únicamente S/. 70 millones, cifra que representa aproximadamente la tercera parte de lo que ejecutó el Programa el año anterior y que también estaba muy por debajo de lo que había solicitado el Programa. Este hecho es especialmente crítico en un contexto de crisis internacional que ha afectado a la economía peruana y pone en discusión si el Programa debería o no tener un carácter contra cíclico considerando sus objetivos y los aspectos centrales de su diseño.

Si bien a lo largo del 2009 se ha conseguido un mayor financiamiento (a Octubre el Presupuesto Institucional Modificado – PIM ascendía a S/. 106 millones), la consecuencia de esta reducción en la asignación inicial del MEF han sido retrasos en la ejecución de proyectos regulares (recién en Setiembre se ha lanzado la primera convocatoria regular del año) y, por supuesto, un incumplimiento en las metas previstas para los diferentes indicadores del Marco Lógico (empleos temporales generados, participantes que reciben compensación económica, participantes que recibieron capacitación general, participantes que recibieron capacitación específica, entre otros).

De acuerdo a lo conversado con la OPP del Programa, el presupuesto estimado para ejecutar el Programa durante el 2010 es de aproximadamente S/. 290 millones, de los cuales el MEF habría comprometido ya S/. 150 millones, cantidad superior a la del 2009 pero que de todas maneras resulta insuficiente para cumplir con las metas previstas. En estos casos, el Programa suele gestionar la obtención de mayores recursos por parte del MEF o de otras fuentes de cooperación, como por ejemplo las empresas mineras.

### Asignación del presupuesto a gastos administrativos y a las diferentes modalidades de intervención del Programa

En base al PIA del año n, el Programa “separa” una parte para cubrir los gastos administrativos, y el resto se distribuye entre sus diferentes modalidades del Programa. Aquí destaca claramente la modalidad “concurso de proyectos” (regulares y de servicios), a quien se destina entre 80% y 85% del presupuesto del Programa (neto de gastos administrativos).

Si bien no se han llevado a cabo convocatorias específicas para proyectos de intervención rural, un importante número de los Proyectos Especiales de Urgencia se han desarrollado en zonas rurales. En cuanto a los proyectos de contingencia, que son de gran envergadura y de alto

---

<sup>17</sup> Si por ejemplo, en el Marco Lógico estaba previsto que al 2010 el Programa debe haber generado 400,000 empleos temporales, y hasta el 2009 se han generado 300,000, entonces el presupuesto para el 2010 debe contemplar la generación de 100,000 empleos temporales.

impacto social y económica, se destina aproximadamente el 5% del PIA del Programa y se suelen llevar a cabo de manera articulada con otras instituciones y/o programas (por ejemplo PRONAMACHCS, AGRORURAL).

En cuanto a la modalidad de concurso de proyectos, una discusión interesante es si el Programa debe alentar más los proyectos regulares o los de servicios. De acuerdo a las entrevistas sostenidas con personal de la sede central y de diversas OZ, las obras de los proyectos regulares tienen la ventaja de ser más tangibles y perduran más en el tiempo; mientras que la ventaja de los proyectos de servicios es que son más intensivas en mano de obra. La decisión de qué tipo de proyectos debería impulsar más el Programa depende de la evaluación que haga sobre qué objetivo debe tener prioridad: si la generación de empleo temporal (en cuyo caso lo recomendable sería promover más los proyectos de servicios) o la mejora de la infraestructura económica – productiva en las zonas de intervención (aquí lo recomendable sería promover los proyectos regulares).

A modo de ejemplo, al revisar el caso de la OZ Huánuco se tiene que de los 503 proyectos iniciados hasta la fecha, 395 pertenece a la modalidad de regulares (es decir, el 79%), 51 son especiales y 57 de servicios. En cuanto al tipo de proyecto regular, 204 (el 41%) han sido obras de infraestructura urbana (principalmente muros de contención, veredas y accesos, edificaciones y escaleras), 86 (el 17%) de infraestructura sanitaria (básicamente redes colectoras y conexiones domiciliarias de alcantarillado), 70 (el 16%) de infraestructura vial (especialmente, pavimentación de vías, cunetas y alcantarillas), y 49 (el 10%) de defensa ribereña e irrigación (encauzamiento y drenajes). Mientras que los proyectos de servicios han sido básicamente limpieza de locales, edificaciones y caminos de acceso.

En el 2009 el Programa ha privilegiado más los proyectos de servicios, pero básicamente por un tema asociado al menor presupuesto recibido: al ser proyectos más baratos (duran un mes y la ejecución de los mismos no requiere la presencia de grandes maquinarias y/o equipos), se pueden lograr las metas de empleos temporales generados con menos recursos.

De todas maneras, es importante lograr un equilibrio entre los dos objetivos y mantener tanto los proyectos regulares como los de servicios, tomando en cuenta además otros factores, quizás menos relevantes, como por ejemplo que las obras de los proyectos regulares son más visibles y, por lo tanto, contribuyen más a la difusión del Programa y a los réditos políticos que obtienen los gobiernos locales y/o regionales (cuando son los organismos cofinanciantes de las obras) al inaugurar obras; que los proyectos de servicios son más sencillos de supervisar ya que básicamente se trata de controlar la MONC; y que dichos proyectos además suelen concientizar a la población sobre la necesidad de mantener limpio y saludable el ambiente en el que viven (lo cual puede considerarse como una externalidad positiva).

#### Distribución del monto de cada modalidad según Regiones

Habiendo definido el presupuesto que se dispone para llevar a cabo un concurso, se distribuye tomando en cuenta los siguientes criterios:

En Proyectos Regulares se identifica en primer lugar aquellos distritos con población urbana superior a 2,500 personas y que están incluidas dentro de la estrategia CRECER. En el 2009 este universo asciende a 603 distritos, los cuales son rankeados de acuerdo a un Factor de Asignación Distrital (FAD) que toma en cuenta las variables de severidad de pobreza, carencia de desarrollo humano y población urbana. Posteriormente, el presupuesto se asigna a los distritos de acuerdo a su FAD (a mayor FAD, mayor presupuesto), de tal manera que todos los distritos tienen asignado, inicialmente, una cantidad. Finalmente, aquellos distritos cuya

cantidad asignada es inferior a S/. 200,000 son descartados y el presupuesto que inicialmente se iba a destinar a ellos es redistribuido entre los distritos cuya cantidad asignada supera los S/. 200,000.

En Proyectos Especiales de Urgencia la lógica de distribución es la misma pero las variables que se incluyen para calcular el FAD son: ocurrencia de emergencia por departamento, personas perjudicadas por departamento, e índice de severidad de pobreza. Un aspecto positivo de este mecanismo de distribución del presupuesto entre las Regiones es que se basa en criterios técnicos y objetivos; además, se utilizan fuentes oficiales para obtener la información acerca de las variables que conforman el FAD (MEF, INEI, PNUD, INDECI) y dicha información se actualiza de acuerdo a los nuevos censos.

No obstante, vale la pena discutir si es conveniente que todas las variables que conforman el FAD continúen teniendo la misma ponderación. Esta situación contribuye a explicar por qué a regiones menos pobres como Lima se le asigna una cantidad de recursos muy superior al que reciben otras con mayor pobreza (y es que el tamaño de la población urbana de Lima es mucho mayor que el de otras regiones); inclusive al interior de una región se tienen casos como los de Huánuco, en que el Programa desde el 2002 ha ejecutado casi 120 proyectos en un distrito<sup>18</sup>, con gran cantidad de población urbana, como Amarilis y ninguno en un distrito más pobre como Miraflores.

También sería conveniente analizar si existen otras variables y/o indicadores que podrían incorporarse en el FAD, de tal manera que se priorice a las zonas con mayor nivel de pobreza. Para este ejercicio, es importante tomar en cuenta la opinión de las diferentes OZ, quienes tienen una visión muy cercana de la realidad de sus zonas de intervención.

#### Distribución del monto al interior de cada componente

Todo proyecto que se ejecute debe ser financiado parcialmente por el Programa y el resto es asumido por el organismo ejecutor o, en la mayor parte de los casos, por un organismo cofinanciante.

El Programa financia los siguientes rubros:

- Mano de Obra No Calificada (MONC): pago de jornal a los participantes.
- Pago de salarios al personal eventual del Programa involucrado, como promotores, evaluadores, supervisores, evaluadores
- Bonificación económica por formulación del proyecto, materiales (una parte pequeña del total). A diferencia de los otros dos rubros, en este caso el Programa realiza una transferencia de dinero directamente al organismo ejecutor.

En tanto, el organismo cofinanciante asume los siguientes rubros:

- Mano de obra calificada (responsable técnico, maestro de obra), estudios topográficos, la mayor parte de los materiales, maquinaria y equipo, kit de herramientas y kit de implementos de seguridad.

---

<sup>18</sup> En toda la Región se han aprobado un total de 503 proyectos.

Hasta el 2008, el pago que el Programa realizaba por concepto de MONC debía ser, al menos, 60% del total que financia. Sin embargo, en el 2009 dicho porcentaje se ha elevado, en el caso de proyectos regulares, a 70% cuando el organismo ejecutor es una OSB, 75% cuando es una institución privada y 80% cuando es un gobierno local; mientras que en el caso de proyectos de servicios hasta el 90%. La necesidad de alcanzar las metas previstas en cuanto a generación de empleo temporal con menores recursos (como se mencionó anteriormente, el PIA 2009 fue apenas S/. 70 millones) es una de las razones que explican este cambio.

Lo positivo es que de esta manera el costo unitario de la generación de un empleo temporal disminuye, y se pueden atender a más beneficiarios a pesar de las restricciones presupuestarias; sin embargo, hay que tomar en cuenta que al destinar el Programa cada vez menos recursos para “otros” rubros que no sean MONC, son los organismos ejecutores y sobretodo los cofinanciantes los que tienen que asumir un costo cada vez más alto. En la práctica, esto viene generando un desincentivo entre los organismos proponentes a presentar proyectos<sup>19</sup> y entre los cofinanciantes a financiarlos.

Entre los riesgos de esta situación es que la competencia entre organismos proponentes se reduzca (sobre todo las privadas estarían manifestando su poco interés en participar bajo estas condiciones) o que se mantenga pero a costa de ofrecer una menor calidad en los materiales, equipamiento y todos los otros rubros que no sean MONC, con la consiguiente reducción de la calidad y perdurabilidad de las obras a ejecutar. Nuevamente aquí se aprecia un “*trade off*” entre los dos objetivos del Programa: generación de empleo temporal o mejora de la infraestructura económica productiva.

Al respecto, en la vista que se hizo al alcalde del distrito de San Rafael (provincia Ambos, región Huánuco) el alcalde manifestó que querían presentar un proyecto de sistema de desagüe pero que (dado los nuevos parámetros que ha puesto el Programa para el 2009) no les alcanzaba para cofinanciar dicho proyecto. Las alternativas planteadas fueron solicitar un financiamiento parcial al gobierno regional o postular a proyectos de servicios, que son más baratos, empiezan y terminan antes, y cuyos expedientes son más sencillos de elaborar. En otras municipalidades también manifestaron que, ante estos nuevos parámetros, ellos podían seguir financiando pero un menor número de proyectos en relación a lo que venían haciendo, ya que el FONCOMUN (una de las principales fuentes que utilizan para el Programa) no se ha incrementado.

No obstante, uno de los efectos positivos de estos nuevos parámetros es que se obliga a los organismos proponentes y/o ejecutores a buscar nuevas fuentes de financiamiento (fondos de cooperación por ejemplo) y a ser más eficientes en la estructura de costos de la obra.

---

<sup>19</sup> A esto se debe añadir que el Programa, también en el 2009, ha establecido un ratio “proyectos presentados / proyectos seleccionados” de 1.7, lo que en la práctica quiere decir por ejemplo que si a un distrito se le ha asignado S/. 200,000 ello equivale aproximadamente a 4 proyectos, y entonces aplicando el ratio deben presentarse 7 proyectos. Si se toma en cuenta que en muchos distrito solamente la municipalidad distrital presenta proyectos el mensaje que se le está dando a la municipalidad es que van a invertir en la elaboración de 3 proyectos (ya que el Programa financia cada vez menos otros rubros que no sean la MONC) que, de antemano, se sabe no van a ser seleccionados.

**Contenido 33**

Como se mencionó en el contenido anterior, el Programa transfiere al organismo ejecutor (OE) de cada proyecto una cantidad, que es destinada básicamente al pago de la bonificación económica por ejecución del proyecto y a la compra de algunos materiales necesarios para llevar a cabo la obra. Para llevar a cabo dicha transferencia, previamente el Programa firma un convenio con el OE en el cual se especifica que dicho organismo es responsable del uso de los recursos transferidos y de posibles daños a terceros. Adicionalmente, el Programa tiene previsto realizar supervisiones periódicas a la obra que se ejecuta, las cuales autorizan la transferencia de recursos. Estas supervisiones son realizadas por personal eventual que el Programa contrata (supervisores), los cuales tienen a su cargo entre 4 y 6 proyectos.

La primera visita de supervisión se realiza previo al inicio de obra, se verifica que el expediente se ajusta a lo que se observa en el terreno, se genera un Acta de conformidad de inicio, se envía a Lima y recién en este momento se realiza la primera transferencia al OE, que incluye el monto total por concepto de bonificación económica por formulación del proyecto y un monto parcial para la compra de materiales.

Las siguientes visitas se denominan regulares, se realizan 2 veces por semana, se verifican aspectos técnicos de la obra (calidad de los materiales, herramientas), administrativos (se constata el aporte oportuno de los organismos cofinanciantes) y sociales (se verifica identidad de los participantes, se les brinda charlas de seguridad ocupacional), y generan Informes regulares, que sirven de sustento para la realización de la segunda y tercer transferencia de recursos al OE. En la mayoría de supervisiones que realiza el Programa se comprueba que las obras se están llevando a cabo de acuerdo a lo previsto y, por lo tanto, no existen observaciones al OE, o son “menores” (rápidamente subsanables y que no amerita retención del pago) como por ejemplo que el cuaderno de obras y las fichas de asistencia de participantes no estén al día.

No obstante, en algunos casos sí hay observaciones más serias a la OE como por ejemplo cuando se observa que algo está mal construido (en cuyo caso el supervisor tiene la potestad de exigir que se vuelva a hacer), que la calidad de los materiales es inferior a la que ofrecieron en el expediente técnico, o que hay suplantación de identidad de los participantes (por ejemplo, los hijos reemplazan a las madres que se quedan en casa haciendo labores domésticas). En estas circunstancias, el supervisor notifica al OE y le da un plazo de 3 a 5 días para regularizar la situación, si no cumple es la OZ quien notifica otorgándole un plazo similar, y si vuelve a incumplir es posible que el Programa paralice la obra e inclusive resuelva el contrato. Esto último ocurre muy esporádicamente; así por ejemplo, en la OZ Huánuco de los 503 convenios que se han firmado desde que se inició el Programa en el 2002, solamente en 10 (es decir, el 2% del total) no logró iniciarse la obra debido a duplicidad en la ejecución con otra institución y/o programa, o porque no acreditaron cofinanciamiento y en 14 (3% del total) se inició pero tuvo que ser suspendida, debido principalmente a la ausencia de cofinanciamiento.

Como suele suceder en la mayoría de programas sociales, el presupuesto que asigna el Programa a las labores de supervisión son restringidos y, en tal sentido, resulta complicado realizar visitas dos veces por semana a todas las obras (especialmente a las que se encuentran muy alejadas de la provincia donde se ubica la OZ). Un riesgo aquí es que, para lograr supervisar más obras, cada visita dure menos y se concentre básicamente en aspectos administrativos y sociales, dejando de lado un poco la supervisión “técnica”, de control de calidad, que es la que más contribuye a asegurar la perdurabilidad de las obras.

Uno de los riesgos de no poder supervisar todas las obras con la frecuencia deseada es que los OE puedan incumplir algunos de los compromisos establecidos anteponiendo sus intereses

institucionales a los del Programa. En tal sentido, uno de los principales mecanismos para minimizar este riesgo (en caso no se pueda incrementar el presupuesto asignado a la supervisión) es que el Programa disponga de facultades para castigar con severidad las prácticas indebidas de los OE, en caso éstas se presentasen. No obstante, a la fecha el Programa no tiene esta capacidad sancionadora y lo más que puede hacer en estos casos es informarle oralmente al OE que no puede participar en la próxima convocatoria (aunque sabiendo que legalmente sí podría hacerlo) o restarle algunos puntos durante el proceso de evaluación de expedientes en la siguiente convocatoria.

Un aspecto relevante al analizar la eficiencia del proceso de supervisión para cualquier programa social es el porcentaje de tiempo que pasan los supervisores haciendo “trabajo administrativo” (básicamente llenado de formatos) en detrimento del “trabajo de campo”. En tal sentido, de acuerdo a las entrevistas sostenidas con los responsables de supervisión de las diferentes OZ visitadas, el Programa empezó con solamente 3 o 4 formatos de supervisión muy simples, pero luego (hacia la quinta o sexta convocatoria) se “burocratizó” el proceso duplicándose el número de formatos que había que llenar; sin embargo, a partir del 2008 nuevamente se tiende a simplificar el “trabajo administrativo” de la supervisión, lo cual es un aspecto a resaltar.

#### Oportunidad de los desembolsos a los OE

Un tema que por su importancia, amerita tratarse en un acápite aparte es la oportunidad de la transferencia de recursos a los OE, tanto por parte del Programa como de los organismos cofinanciantes.

En cuanto a la transferencia por parte del Programa, éstas se producen pero no siempre con la celeridad necesaria para que la obra pueda llevarse a cabo sin demoras. De acuerdo al Responsable de la Oficina de Administración y Finanzas del Programa, cuando los desembolsos son menores a 10 UIT la ley les permite hacerlo utilizando como sustento únicamente Resoluciones Directorales; sin embargo, cuando sobrepasan este límite, todo desembolso debe estar respaldada por Resoluciones Ministeriales, las cuales demoran mucho más tiempo; e inclusive en el 2009 en el caso de los desembolsos a las instituciones públicas, al Programa se le exige como sustento Decretos Supremos.

Si el Programa tiene estas restricciones para transferir los recursos con mayor celeridad, es necesario negociar con quien corresponda la simplificación de los procedimientos y, en caso que dichas negociaciones no prosperen, iniciar dichos procedimientos con mayor antelación para que el dinero pueda llegar a tiempo a los OE.

En relación a la transferencia de recursos por parte de los organismos cofinanciantes, los retrasos son (de acuerdo a lo manifestado por los OE entrevistados) mayores y traen consecuencias más serias porque por lo general estos organismos asumen el costo de las maquinarias y equipos, sin las cuales es muy complicado llevar a cabo una obra. Por lo general, estos organismos son los gobiernos regionales y/o locales (de hecho, en algunos distritos son los únicos que han cofinanciado proyectos) cuyos procedimientos administrativos son más lentos y no calzan con los tiempos que requiere el Programa para llevar a cabo las obras. De acuerdo a los procedimientos, en estos casos el Programa “observa” la obra<sup>20</sup> e inclusive tiene la facultad de paralizarla, y ante ello a veces los OE tienen que gestionar créditos de otras fuentes (bancos por ejemplo), lo cual genera un costo financiero no previsto, e inclusive en algunos

---

<sup>20</sup> Según el Reglamento del Programa, durante la primera visita el OE debe acreditar ante el supervisor que tiene ya el cofinanciamiento para cubrir los primeros 2 meses (es decir, el 50% de la obra), mientras que durante el segundo mes de ejecución de la obra debe mostrar que tiene el 50% restante.



pocos casos han sido los propios participantes quienes tienen que llevar provisionalmente sus herramientas y/o equipos de seguridad.

Uno de los aspectos en los que coincidieron varios de los OE que fueron visitados durante el trabajo de campo fue que las condiciones climáticas adversas pueden originar retrasos considerables en la ejecución de obras, específicamente las lluvias en obras como muros de contención o pavimentación. Es importante que el Programa tenga en cuenta esto al momento de definir en qué mes del año lanza una convocatoria (por ejemplo en las zonas de selva de la región Huánuco los OE planteaban que las obras no se lleven a cabo durante los meses de noviembre y diciembre, porque las lluvias son más frecuentes en dicha época).

Vale la pena destacar que además del financiamiento del Programa y del organismo cofinanciante, la población también suele contribuir aunque en una proporción menor (en las obras visitadas durante el trabajo de campo, dicha contribución osciló alrededor del 5% del costo total de la obra) básicamente para cubrir los costos en los que se incurrió durante la elaboración del perfil (pago al proyectista, alquiler de materiales y/o maquinaria). Esto, sin duda, contribuye a generar un mayor compromiso y apropiación de la comunidad con la obra, así como un mayor nivel de exigencia para que la obra se lleve a cabo de acuerdo a lo previsto.

Los organismos que ejecutan las obras en el marco del Programa son básicamente Comités de Gestión y/o de Obra (en la OZ Huánuco por ejemplo, el 27% de las obras han sido ejecutadas por dichos Comités), aunque también hay otros tipos de OE como municipalidades distritales o provinciales (en la OZ Huánuco entre ambas han ejecutado el 26% del total de obras) y en menor medida empresas constructoras o contratistas, centros de investigación, institutos, universidades, ONG, asociaciones, centros poblados, etc.

Un Comité de Gestión por lo general está integrado por un presidente (y representante legal), secretario, fiscal y vocal. El Comité suele elaborar la parte documentaria de un proyecto, apoyándose en un profesional ingeniero para los aspectos técnicos, levantamiento topográfico, etc. Y también es el Comité quien suele encargarse de seleccionar al maestro de obra responsable de la obra que se ejecuta.

La ventaja de ser Comité de Gestión es que el Programa no les exige que estén inscritos en Registros Públicos sino que basta con una Resolución de Alcaldía que acredite que el Comité se ha creado. En cambio, a las organizaciones sociales de base (comedores populares, vaso de leche, clubes de madres, comisión de regantes) sí se les exige su partida de inscripción en Registros y dicho trámite implica un costo (en tiempo y en dinero)

### Liquidación de obra

La supervisión de un proyecto culmina con el proceso de liquidación, mediante el cual el supervisor verifica que el OE ha culminado la obra y la transfiere a otra institución<sup>21</sup> para su operación y mantenimiento (liquidación técnica) y además revisa el sustento de los gastos en los que se incurrió para llevar a cabo la obra (liquidación financiera). Producto de este proceso de liquidación se genera un Acta de Terminación.

Un tema a relevar aquí es que la liquidación solamente se puede iniciar cuando la obra ha terminado (excepto en los casos en los que se resuelva el contrato antes, y entonces la liquidación ocurre evidentemente sin que la obra haya culminado); entonces, los retrasos en la ejecución de la obra (producto principalmente del retraso en la transferencia de recursos a la

---

<sup>21</sup> Por lo general, es la municipalidad.

OE, por parte del Programa y sobretodo del organismo cofinanciante) demora la liquidación, lo que representa un costo para el supervisor que demora más en cobrar la última “armada”<sup>22</sup>, y también para el Programa ya que el proceso de supervisión se alarga y puede llegar a juntarse con el inicio de la supervisión de la siguiente convocatoria.

El otro tema tiene que ver con la liquidación financiera es que en el caso de aquello que transfirió el Programa el sustento de gastos para el rubro MONC se basa en la información proveniente de las planillas que tiene sistematizada la Oficina de Administración, mientras que para los materiales se utilizan boletas y/o facturas. En cambio, para lo que transfirió el organismo cofinanciante únicamente basta la Declaración Jurada, lo cual podría ser un desincentivo a que se declare lo que realmente se ha transferido, dado que el Programa no tiene ningún rol fiscalizados y ni siquiera una relación contractual con el organismo cofinanciante; sin embargo, aligera significativamente el proceso de liquidación ya que no se necesitan más documentos de sustento.

### **Contenido 34**

El pago de la MONC (que, como se mostró en el Contenido 32, en la actualidad representa entre el 70% y 80% del monto total que aporta el Programa) se realiza vía depósito en una cuenta de ahorro del participante en el Banco de la Nación (BN). De acuerdo a las entrevistas sostenidas con personal de la sede central, de las OZ y con los mismos participantes, el Programa siempre cumple con efectuar los pagos de manera oportuna. Si bien aún existen algunos errores (por ejemplo pagarle al participante por días que no trabajó o viceversa), estos son mínimos y con tendencia a reducirlos aún más.

A partir de la información de la planilla de cada obra que le proporcionan las OZ, la Oficina de Administración del Programa hace los trámites correspondiente con el Banco de la Nación, de tal manera que entre los días 5 al 8 del mes se les está depositando a los participantes el monto correspondiente al número de días laborados en el mes anterior. Cabe resaltar que esto representa un avance en relación a lo que sucedía en los primeros años del Programa (cuando era A Trabajar Urbano), cuando los pagos se hacían hacia la quincena del mes.

El pago a los participantes es de S/. 16 diarios, lo que equivale a S/. 336 mensuales (se asumen 21 días laborales al mes). Como se mencionó al analizar la focalización del Programa, este salario diario es el principal mecanismo de autoselección en el Programa. Al respecto, durante el trabajo se constató algunos hechos significativos:

- El costo de oportunidad de los participantes (es decir, el salario que pueden recibir los participantes si no laboran en las obras del Programa) varía según las zonas donde opera el Programa. Por ejemplo, en el distrito de San Rafael (de la provincia y región Huánuco) la gente que se dedica como MONC a la chacra recibe un jornal diario de S/. 12, mientras que por la misma labor en el distrito de Aucayacu (provincia de Leoncio Prado y región Huánuco) el jornal diario es S/. 15 (más tres comidas) o S/. 20 (sin comidas), llegando inclusive hasta S/. 22 en épocas de cosecha.
- Otro factor que influye en el salario es el sector en el cual el poblador labora como MONC. Por ejemplo, en el sector minero el jornal diario suele ser superior a los S/. 20

---

<sup>22</sup> El supervisor cobra su sueldo en tres “armadas”: luego de la visita inicial, a la mitad de la ejecución de la obra, y luego de la liquidación de la misma.

y en construcción de carreteras, la MONC recibe entre S/. 25 y S/. 35 diarios. El riesgo de un trabajo también influye en el salario percibido. Así, el salario de la MONC que trabajan en zonas con marcada presencia del narcotráfico como el Alto Huallaga por ejemplo o como el VRAE es superior al de aquéllos que hacen el mismo trabajo pero en zonas menos convulsionadas.

- De acuerdo a lo manifestado por los representantes de los OE que fueron entrevistados, en la mayoría de obras se tiene que lidiar con una deserción (moderada ciertamente) de algunos participantes que iniciaron la obra, por motivos de salud, familiares y principalmente porque consiguieron otros trabajos donde les pagaban más<sup>23</sup>. Sin embargo, no hubo mayor problema para conseguir suplentes, lo cual se explica básicamente por la eficiente labor de promoción que se hizo previo al inicio de la obra.
- Uno de los aspectos que más valoran los participantes del Programa es que saben que van a recibir un ingreso seguro durante 4 meses, a diferencia de otros “cachuelos” en los que seguramente podrían ganar un jornal diario mayor pero durante apenas algunos días. La ventaja de estos “cachuelos” es que reciben el pago cada día, mientras que trabajando en el Programa lo hacen una vez al mes.
- Precisamente lo anterior lleva a la siguiente lógica de distribución del trabajo familiar en las zonas de intervención del Programa: uno de los jefes de hogar (usualmente la madre) labora en el Programa donde percibe un ingreso modesto pero seguro durante un tiempo relativamente largo, mientras que el otro (usualmente el padre) “saca para el diario” trabajando en cachuelos de una o dos semanas. De esta manera, los ingresos de ambos se complementan puesto que cubren distintos objetivos (uno cubrir los gastos del día a día, y el otro cubrir los gastos fijos mensuales de mantenimiento de casa, alquiler, e inclusive para invertir en mejoramiento de vivienda).

### 3.2.1.4 Funciones y actividades de seguimiento que realiza la Unidad Responsable

#### **Contenido 35**

El Programa realiza un monitoreo del cumplimiento de las metas asociadas a los indicadores de propósito, resultados y acciones del Marco Lógico, para lo cual utiliza tres fuentes principales: reportes periódicos, visitas de campo a las OZ, reuniones de equipo.

En relación a los reportes periódicos, la información de base para generarlos la proporciona cada OZ a las diferentes oficinas y/o direcciones de la sede central (Administración y Finanzas, Promoción Social y Capacitación, Proyectos), quienes a su vez la remiten a la Unidad de Monitoreo y Evaluación (UME) que se encarga de validar y consolidar dicha información. De acuerdo a la UME no se han encontrado muchos problemas de inconsistencia, con excepción de algunos casos (aproximadamente 3% según la misma fuente) en los que el DNI de los participantes se digita de manera incorrecta.

---

<sup>23</sup> Por lo general, quienes desertaban eran los participantes nuevos, en cambio, los que ya habían trabajado antes en el Programa suelen quedarse hasta el final.

El reporte periódico más utilizado es el Reporte de Información Gerencial (RIGE) que muestra de manera el valor de los indicadores principales del Programa<sup>24</sup> en los años anteriores y el acumulado durante el año en ejecución. El RIGE se emite mensualmente, puede ser desagregado a nivel de OZ y de distrito, y es utilizado por la Alta Dirección para tomar decisiones sobre, por ejemplo, el tipo de proyectos que debe promover (regulares o de servicios), los parámetros de las convocatorias que lanza, etc. Otro tipo de reportes tienen que ver más con el cumplimiento de los requisitos de transparencia que tiene todo programa social, o de los pedidos de información del gobierno, ministerios, la estrategia nacional CRECER, entre otros.

En cuanto a las visitas de monitoreo que realizan a las OZ, por un lado están las que realizan las diferentes direcciones (Promoción Social y Proyectos) ligadas al seguimiento a los avances en las obras, a los participantes, etc; y además, las que realizan la UME, que complementan los reportes periódicos y permite recoger información más cualitativa sobre la marcha del Programa, como por ejemplo, razones que explican el no cumplimiento de ciertas metas, aplicación de estrategias (para la identificación de bolsones de pobreza por ejemplo), prácticas eficientes e innovadores en los distintos procesos del Programa, temas logísticos y de clima organizacional, identificación de episodios de exclusión y/o discriminación de participantes, entre otros.

En términos generales, el número de visitas de monitoreo que reciben las OZ por parte de las diferentes direcciones y/o unidades de la sede central son entre 3 y 4, aunque en años anteriores este número era mayor porque había mayor presupuesto para llevar a cabo las visitas.

Y respecto a las reuniones de equipo, éstas se dan en tres niveles: al interior de cada dirección, unidad u oficina, con una periodicidad semanal para discutir y/o resolver situaciones que se presentan en el trabajo operativo; entre direcciones, unidades u oficinas para evaluar la marcha del Programa y programar actividades futuras en las que tengan participación más de un área; y finalmente, las reuniones con las OZ, que son cada vez menos frecuentes básicamente por razones presupuestales, lo que ha generado un mayor uso de la comunicación vía teléfono y/o correo entre Lima y dichas OZ. En este punto, vale la pena discutir la idoneidad de promover reuniones semestrales o anuales a nivel de macro regiones (Norte, Centro, Sur, Oriente), lo cual puede resultar una alternativa más eficiente (menores costos) y más eficaz (mayor participación de cada OZ, mayor posibilidad de compartir experiencias exitosas, dificultades y soluciones) que llevar a cabo una reunión en Lima con todas las OZ.

En relación a la evaluación de las OZ, no existe aún un procedimiento formal, con criterios definidos y con un mecanismo de incentivos que promueva una sana competencia entre las OZ. Sin embargo, hay coincidencia entre la sede central y las OZ visitadas, de que existen indicadores claves que son revisados para medir como viene operando una OZ, como por ejemplo el nivel de ejecución del gasto, el número de empleos temporales generados, el número de perfiles de proyectos generados, entre otros.

Sería conveniente que se institucionalice un proceso de evaluación no solamente a las OZ sino también a las diferentes oficinas y direcciones de la sede central, lo que implica definir criterios objetivos que deben ser conocidos desde un principio por aquellos que van a ser evaluados, y que puedan permitir al finalizar un período determinado establecer una especie de *ranking* de performance producto del cual se pueda premiar (vía reconocimiento oficial, mejora en los

---

<sup>24</sup> Empleos temporales generados, personas insertadas laboralmente, participantes que reciben compensación económica, participantes que recibieron capacitación general, participantes que recibieron capacitación específica, número de proyectos ejecutados, número de distritos beneficiados, monto de inversión ejecutada.

equipos y/o maquinarias) aquellas OZ o direcciones que lo hayan hecho mejor, y reconvenir y apoyar a quienes tuvieron más dificultades.

### 3.2.2. Eficacia del PEV

#### Contenido 36

La cuantificación de estos indicadores se presento en la Tabla N° 13 donde se comparan las metas con su respectiva ejecución para cada actividad y para cada año, desde el 2006 al 2011. Un cuadro resumido sobre del desempeño anual en el 2006 y 2007 se incluyen en esta sección. Es importante notar que en el 2006 de las 14 actividades listadas, ocho carecían de datos. Cuatro no los tenían para el 2007. Esto se debía principalmente a que el Programa no incluía la actividad o tal vez no se había establecido el indicador.

Para las **Actividades de Nivel de Resultado 1** se observa que para el 2006 ninguno de los ocho indicadores aparecían con metas y para el 2007 solo mostraban datos los primeros cinco indicadores. Cada uno de estos cinco indicadores había superado la meta anual establecida. El siguiente cuadro muestra los porcentajes alcanzados. Se destacan especialmente el buen desempeño que hubo en la ejecución de las metas del número de talleres organizados y también del número de participantes en la capacitación general.

**Tabla 52: Porcentaje ejecutado por metas del Resultado 1, 2006 - 2007**

<b>Actividades Nivel Resultados 1</b>			
<b>Ejecución</b>		<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>N° de talleres de capacitación general realizados</b>			
% Ejec. de la Meta		ND	227%
<b>N° de participantes que inician capacitación general.</b>			
% Ejec. de la Meta		ND	173%
<b>% participantes satisfechos con la calidad del taller de capacitación general.</b>			
Meta		ND	60%
Actual Ejecutado		ND	70%
<b>N° cursos de capacitación específica desarrollados</b>			
% Ejec. de la Meta		ND	132%
<b>N° participantes capacitados por curso desarrollado</b>			
% Ejec. de la Meta		ND	117%
<b>Porcentaje de participantes satisfechos con la calidad del curso</b>			
% Ejec. de la Meta		ND	ND
<b>Numero de Convenios / acuerdos / cartas de intención firmados</b>			
% Ejec. de la Meta Meta		ND	ND
<b>Porcentje de Experiencias Difundidas</b>			
% Ejec. de la Meta Actual Ejecutado		ND	ND

Para las **Actividades Nivel Resultado 2, el desempeño fue más variado.** En el 2006, que es el primer año del Programa, el indicador del número de proyectos ejecutados superó la meta en 3% pero en el 2007 solo logró el 79%. De la misma manera, los participantes que recibieron compensación económica superaron la meta en 29 %; sin embargo en el 2007 se logró el 45% de lo proyectado. Otro indicador que se destaca es el Porcentaje de Proyectos viables presentados por organismos con Asistencia Técnica del Programa que establece una meta de 60% para ambos años, pero se logra un 80%, es decir un logro superior al 30%.

**Tabla 53: Porcentaje ejecutado por metas del Resultado 2, 2006 - 2007**

<b>Actividades Resultado 2</b>			
<b>Ejecucion</b>		<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Numero de Proyectos ejecutados</b>			
% Ejec. de la Meta		103%	79%
<b>Numero Personas que reciben retribución económica por servicios prestados a los proyectos</b>			
% Ejec. de la Meta		139%	45%
<b>Nº de Reuniones de Promoción y Asistencia Técnica</b>			
% Ejec. de la Meta		24%	14%
<b>Nº de asistencias técnicas realizadas.</b>			
% Ejec. de la Meta		96%	100%
<b>Porcentaje de Proyectos viables presentados por organismos con Asistencia Técnica del Programa.</b>			
% Ejec. de la Meta		137%	132%
<b>Nº de Convenios suscritos con organismos proponentes</b>			
% Ejec. de la Meta		92%	100%

Fuente: Metas y Ejecución proveído por la Unidad de Monitoreo y Evaluación (UME)  
Elaboración Propia

### **Contenido 37**

En el componente de capacitación no se aplicaron metas para el año 2006, solo se aplicaron para el componente de obras de Infraestructura. El programa superó las metas de participantes certificados en capacitación general en 16 % y las metas de capacitación específica en 41%.

En lo que se refiere al indicador de “distritos con por lo menos un proyecto financiado” el programa logró superar muy ligeramente las metas en el 2006 y 2007. Los cuadros siguientes presentan comparaciones sobre la ejecución y avance porcentual en estos años.

**Tabla 54: Comparación de ejecución y avance porcentual 2006 - 2007****R-1 Desarrollado de Capacidades para Acceder a Empleo****1R-1 Participantes Certificados en Capacitación General**

<b>Ejecución</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Meta	No aplica	31,900
Actual Ejecutado	No aplica	36,988
% Ejecucion de la Meta	No Aplica	116%

**1R-2 Participantes Acreditados en Capacitación Específica**

<b>Ejecución</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Meta	No aplica	10,000
Actual Ejecutado	No aplica	14,087
% Ejecucion de la Meta	No Aplica	141%

**R 2. La infraestructura Económica-productiva y Social ha Mejorado****Tabla 2R-1: Distritos con por lo menos un proyecto financiado**

<b>Ejecucion</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Meta	446	174
Meta Reprogramada	440	600
Actual Ejecutado	446	620
% Ejecucion de la Meta	101%	103%

Fuente: UME y elaboración consultor

Cifras en rojo elaboradas por el consultor

**Contenido 38**

A nivel de Propósito en lo que se refiere a las metas de empleos temporales el Programa supero sus metas en el 2006 en 12% y en el 2007 en 37%. Sin embargo, la meta de participantes que recibieron compensación económica estuvo 42% por debajo de lo esperado en el 2006 pero fue muy superada en el año siguiente (53% por encima de la meta). No se estableció meta para la inserción laboral en el 2006 puesto que era un tiempo demasiado corto para esperar resultados en este primer año. En el año siguiente, 2007, se reporto un cumplimiento de la meta 30% por encima de lo previsto.

**Tabla 55: Ejecución de metas del componente de propósitos**

<b>Empleos Temporales Generados</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Meta	65,544	70,801
Ejecución Actual	73,355	97,049
% Avance	111.9%	137.1%
<b>Participantes que reciben una compensación económica</b>		
Meta	162,009	140,000
Ejecución Actual	93,857	214,339
% Avance	57.9%	153.1%
<b>Personas Insertadas Laboralmente</b>		
Meta	na	1000
Ejecucion Actual	na	1,303
% Avance		130.3%

### 3.2.3. Ejecución presupuestaria

#### Contenido 39

El Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) del Programa ha sido muy similar entre los años 2004 – 2007 (alrededor de S/. 150 millones anuales), se incrementó casi 30% para el 2008, y se redujo ostensiblemente para el 2009. De hecho, el PIA en este último año fue apenas la tercera parte del PIA del año anterior y también está muy distante de los aproximadamente S/. 243 millones que se requeriría para cumplir las metas de generación de empleo temporal y participantes capacitados, previstas para el 2009 en el Marco Lógico del Programa.

Como también se puede apreciar en el siguiente cuadro, el Programa muestra un elevado nivel de ejecución de presupuesto, con ratios que oscilan alrededor del 100% del PIA para los años 2004, 2005 y 2008, y muy por encima del 100% en los años 2007 (debido, entre otras razones, a los recursos asignados a la reconstrucción de las zonas afectadas por el terremoto de Agosto) y 2008.

**Tabla 56: Presupuesto Inicial de Apertura y Presupuesto Ejecutado, 2004 – 2009 (en millones de soles)**

	<b>Presupuesto Inicial de Apertura (PIA)</b>	<b>Presupuesto Ejecutado (PE)</b>	<b>% PE / PIA</b>
<b>2004</b>	141.6	142.1	100%
<b>2005</b>	151.1	155.9	103%
<b>2006</b>	155.7	186.7	120%
<b>2007</b>	154.3	201.2	130%
<b>2008</b>	200.3	193.9	97%
<b>2009</b>	70.0		

Las cantidades de los años 2004, 2005 y 2006 se refieren al Programa A Trabajar Urbano; y las del 2008 y 2009 a Construyendo Perú. El 2007 es el año en que se produce el cambio de nombre por lo que las cantidades involucran a los dos Programas.

El Presupuesto Ejecutado (PE) puede desagregarse según diferentes criterios, algunos de los cuales se revisan a continuación:



Según componentes

De acuerdo al Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), durante los años 2006, 2007 y 2008 entre el 90% y 95% de lo ejecutado corresponde al componente “Programa ATU o CP”, y solamente entre el 5% y 10% al componente “gestión”. El componente “capacitación” recién aparece de manera explícita en el 2009 (S/. 0.8 millones de los 70 del PIA), aunque ello no quiere decir que en años anteriores no se haya brindado capacitación sino que los recursos destinados a ello estaban incluidos en el componente “apoyo a empleo temporal”<sup>25</sup>

**Tabla 57: Presupuesto Ejecutado según componentes, 2006 – 2008 (en millones de soles)**

	Total ejecutado	Ejecutado Componente Programa A Trabajar Urbano o Construyendo Perú	Ejecutado Componente Gestión (G)	% Ejecutado Componente Programa / Total ejecutado
<b>2006</b>	186.7	169.1	17.6	90.5%
<b>2007</b>	201.2	193.3	7.9	96.1%
<b>2008</b>	193.9	184.1	9.8	94.9%

- Todo lo ejecutado dentro del componente “Programa ATU o CP” tiene como finalidad el apoyo a la generación de empleo temporal. Dicha ejecución se puede llevar a cabo bajo diferentes modalidades, predominando claramente (sobre todo en el 2008) la de aplicaciones directas. Y cuando ocurren transferencias a instituciones (que son los organismos ejecutores) se hacen básicamente a organizaciones sociales<sup>26</sup> y en menor medida a las municipalidades.

**Tabla 58: Ejecución del presupuesto asociado a la finalidad de apoyo a la generación de empleo temporal según modalidades, 2007 - 2008 (en millones de soles)**

	Total ejecutado	Ejecutado según modalidad aplicación directa	Ejecutado según modalidad transferencia a organizaciones sociales	Ejecutado según modalidad transferencia a municipalidades	% Ejecutado según modalidad de aplicación directa
<b>2007</b>	193.3	118.2	55.8	18.5	61.2%
<b>2008</b>	184.1	135.1	34.4	14.1	73.4%

En relación a las partidas específicas de gasto de dicha finalidad (apoyo a la generación de empleo temporal), más del 80% corresponde a “subvenciones” (es decir, pago a participantes), siendo “servicios no personales” la única otra partida a la que se destinan una importante cantidad de recursos.

<sup>25</sup> De todas maneras, los recursos asignados a la capacitación son muy poco significativos en relación al total ejecutado por el Programa. Más adelante, se tratará con mayor detalle este punto.

<sup>26</sup> Dentro de las organizaciones sociales también se incluyen a las instituciones privadas y a las comunidades campesinas.

**Tabla 59: Ejecución del presupuesto asociado a la finalidad de apoyo a la generación de empleo temporal según específicas de gasto, 2007 - 2008 (en millones de soles)**

	Total ejecutado	Ejecutado en específica “subvenciones económicas o sociales”	Ejecutado en específica “servicios no personales”	Ejecutado en otras específicas	% Ejecutado en específica “subvenciones económicas o sociales”
<b>2007</b>	193.3	168.5	15.1	9.7	87.2%
<b>2008</b>	184.1	150.9	19.9	13.3	82.0%

- En tanto, lo ejecutado dentro del componente “gestión” se destina básicamente a las finalidades “administración general” (representa el 54% de lo ejecutado en el componente “gestión” durante el período 2006 – 2008) y supervisión de proyectos (22% del total), y en menor medida a la asistencia técnica y evaluación de proyectos (10%), gestión institucional (9%), y promoción y seguimiento a participantes (5%).

Al desagregar según modalidades, en los años 2007 y 2008 toda la ejecución del componente “gestión” se llevó a cabo bajo la modalidad de aplicaciones directas. Y al hacerlo según partidas específicas de gasto, aproximadamente las dos terceras partes de lo ejecutado en dicho componente corresponde a “servicios no personales”.

#### Según Regiones

El presupuesto ejecutado por el Programa durante el período 2006 – 2008, neto del componente de gestión ha sido aproximadamente S/. 546.5 millones. Al desagregar este resultado de acuerdo a las Regiones donde han intervenido, se observa que casi S/. 150 millones se han invertido en Lima – Callao (cifra que representa el 27% del total nacional). Otras regiones en las que se invirtió una importante cantidad de recursos han sido Puno, La Libertad y Ayacucho (entre estas tres concentran el 19% del total nacional) y en menor medida Piura, Junín, Apurímac y Lambayeque (entre las cuatro concentran el 18% del total).

En cambio, las regiones donde se ha invertido menos han sido Madre de Dios, Tacna, Tumbes, Moquegua, Pasco y Amazonas (entre las seis regiones suman apenas el 6% del total ejecutado a nivel nacional). La explicación de ello no es un reducido nivel de ejecución en dichas regiones (solamente 2 de las 7 muestran un nivel de ejecución inferior al 100% durante el período 2006 - 2008) sino la distribución inicial de recursos por parte del Programa (que se traduce en un PIA inferior al de otras regiones).

**Tabla 60: Ejecución del presupuesto asociado a la finalidad de apoyo a la generación de empleo temporal según regiones, 2006 - 2008 (en soles)**

<b>Región</b>	<b>Presupuesto ejecutado (PE) 2006 - 2008</b>	<b>% PE 2006 - 2008 respecto al total nacional</b>	<b>% PE 2006 - 2008 respecto al PIA 2006 - 2008</b>
Amazonas	9,874,905	1.8%	64%
Ancash	16,853,783	3.1%	118%
Apurímac	22,904,256	4.2%	140%
Arequipa	14,877,840	2.7%	142%
Ayacucho	30,613,538	5.6%	208%
Cajamarca	17,845,769	3.3%	107%
Cusco	18,212,325	3.3%	138%
Huancavelica	18,036,772	3.3%	96%
Huánuco	15,321,811	2.8%	64%
Ica	15,510,568	2.8%	155%
Junín	24,465,388	4.5%	143%
La Libertad	30,830,465	5.6%	106%
Lambayeque	22,491,017	4.1%	87%
Lima - Callao	149,895,632	27.4%	167%
Loreto	17,843,717	3.3%	107%
Madre de Dios	1,924,644	0.4%	89%
Moquegua	5,824,280	1.1%	201%
Pasco	9,201,286	1.7%	118%
Piura	25,922,195	4.7%	80%
Puno	40,413,198	7.4%	118%
San Martín	17,040,191	3.1%	91%
Tacna	2,727,107	0.5%	132%
Tumbes	4,579,351	0.8%	137%
Ucayali	13,278,241	2.4%	148%
<b>Total</b>	<b>546,488,279</b>	<b>100.0%</b>	<b>123%</b>

El nivel de ejecución de la mayoría de regiones (17 de las 24) ha estado por encima del 100% durante el período 2006 – 2008. Sin embargo, vale la pena observar cómo ha estado dicho nivel cada año para encontrar alguna especie de “patrón de comportamiento”. Así, se observa que Ayacucho, Moquegua, Pasco y Ucayali son las regiones en las que en todos los años el nivel de ejecución excede considerablemente el PIA, y lo contrario ocurre con Amazonas y Lambayeque. Valdría la pena analizar las razones que explican estos resultados y aplicar los correctivos que se estimen convenientes.

**Tabla 61: Porcentaje de ejecución del presupuesto asociado a la finalidad de apoyo a la generación de empleo temporal en relación al PIA, según regiones, 2006 - 2008**

<b>Región</b>	<b>% Ejecución Presupuesto 2006 respecto al PIA 2006</b>	<b>% Ejecución Presupuesto 2007 respecto al PIA 2007</b>	<b>% Ejecución Presupuesto 2008 respecto al PIA 2008</b>
Amazonas	Entre 90% y 110%	Menos de 90%	Menos de 90%
Ancash	Entre 90% y 110%	Entre 110% y 150%	Entre 110% y 150%
Apurímac	Más de 200%	Más de 200%	Menos de 90%
Arequipa	Menos de 90%	Entre 150% y 200%	Más de 200%
Ayacucho	Más de 200%	Más de 200%	Entre 150% y 200%
Cajamarca	Entre 90% y 110%	Entre 110% y 150%	Entre 90% y 110%
Cusco	Entre 110% y 150%	Más de 200%	Entre 90% y 110%
Huancavelica	Entre 150% y 200%	Más de 200%	Menos de 90%
Huánuco	Entre 110% y 150%	Menos de 90%	Menos de 90%
Ica	Entre 90% y 110%	Más de 200%	Entre 110% y 150%
Junín	Entre 90% y 110%	Entre 150% y 200%	Entre 150% y 200%
La Libertad	Entre 90% y 110%	Entre 110% y 150%	Entre 90% y 110%
Lambayeque	Menos de 90%	Entre 90% y 110%	Menos de 90%
Lima	Entre 110% y 150%	Entre 90% y 110%	Entre 110% y 150%
Loreto	Entre 90% y 110%	Entre 110% y 150%	Entre 90% y 110%
Madre de Dios	Menos de 90%	Menos de 90%	Entre 110% y 150%
Moquegua	Entre 110% y 150%	Más de 200%	Más de 200%
Pasco	Entre 110% y 150%	Entre 110% y 150%	Entre 110% y 150%
Piura	Menos de 90%	Entre 110% y 150%	Menos de 90%
Puno	Entre 90% y 110%	Más de 200%	Menos de 90%
San Martín	Menos de 90%	Menos de 90%	Entre 110% y 150%
Tacna	Menos de 90%	Entre 110% y 150%	Entre 150% y 200%
Tumbes	Más de 200%	Menos de 90%	Entre 110% y 150%
Ucayali	Más de 200%	Entre 150% y 200%	Entre 110% y 150%

Según fuentes de financiamiento

Durante el período 2004 -2008 el 100% de lo ejecutado proviene de recursos ordinarios (RO), aunque en el 2009, la drástica reducción del PIA obligó a buscar nuevas fuentes de tal manera que a Mayo del presente año S/. 4 millones de los 76 que constituían el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) correspondían a recursos directamente recaudados (RDR).

**3.2.4 Eficiencia del PEV****Contenido 40**Indicadores de propósito

De acuerdo al Marco Lógico del Programa 2006 - 2011, los tres indicadores de propósito son: (a) número de empleos temporales generados, b) número de participantes que reciben una compensación económica, y (c) número de personas insertadas laboralmente. Como se puede

apreciar en el siguiente cuadro, durante el trienio 2006 – 2008 se ha cumplido con creces la meta prevista en los dos primeros indicadores, no ocurriendo lo mismo para el último indicador.

En cambio, este año el número de empleos temporales generados durante los tres primeros trimestres no alcanza siquiera el 40% de la meta prevista, lo cual se explica indudablemente por el recorte presupuestario que sufrió el Programa para el 2009. Un resultado a destacar es que el promedio de participantes por empleo temporal durante el período 2006 – 2008 fue 1.96, mientras que en el transcurso del 2009 es casi el doble (3.5), lo que estaría reflejando una mayor rotación de los trabajadores, esto es, permanecen menos días trabajando en las obras y son reemplazados por otros.

**Tabla 62: Evolución de los indicadores de propósito, 2006 - 2009**

Tipo de indicador	Definición de indicador	Meta prevista 2006 – 2008	Resultado 2006 - 2008	% Cumplimiento de la meta prevista 2006 – 2008	Meta prevista a 2009	Resultado 2009 (Ene – Set)	% Cumplimiento de la meta prevista 2009
Propósito	# empleos temporales generados	212,451	245,054	115%	95,850	37,431	39%
Propósito	# participantes que reciben compensación económica	435,194	459,756	106%	188,269	131,152	70%
Propósito	# personas insertadas laboralmente	3,750	1,303	35%	2,750	0	0%

Tomando en cuenta el monto invertido en la finalidad “apoyo a la generación de empleo temporal”, se tiene que durante el período 2006 – 2008 el costo de generar un empleo temporal ha sido, en promedio, S/. 2,231, aunque dicha cantidad varía cada año.

**Tabla 63: Evolución del costo unitario de generar un empleo temporal, 2006 - 2008**

	2006	2007	2008	2006 – 2008
Empleos temporales generados	73,555	97,049	74,450	245,054
Inversión (en millones de S/.)	169.1	193.3	184.1	546.5
Costo unitario por empleo temporal generado	S/. 2,316	S/. 1,992	S/. 2,473	S/. 2,231

El costo unitario más alto en el 2008 se explica básicamente por dos motivos: (a) el incremento en el salario diario que recibe la MONC (de S/. 14 a S/. 16), lo que eleva el costo total de un proyecto; y (b) la mayor proporción de proyectos regulares, que son más caros que los proyectos de servicios, en detrimento precisamente de estos últimos que pasaron de tener una participación de 18% sobre el total de proyectos en el período 2006 – 2007 a únicamente 11% durante el 2008.

**Tabla 64: Evolución del costo unitario de generar un empleo temporal 2006 – 2008, según modalidad de proyecto**

	2006 - 2007			2008		
	% de proyectos respecto al total	# empleos generados por proyecto	Costo Unitario Empleo Temporal (S/.)	% de proyectos respecto al total	# empleos generados por proyecto	Costo Unitario Empleo Temporal (S/.)
Proyectos Regulares	65%	30	2,422	75%	32	2,495
Proyectos de Servicios	18%	42	2,087	11%	17	2,536
PEII	15%	22	2,456	6%	20	1,903
PEU	2%	30	2,380	6%	23	2,676
Proyectos de Contingencia	1%	25	2,414	1%	46	2,861

Tomando en cuenta el segundo motivo y considerando además que este año se han llevado a cabo más proyectos de servicios que regulares (por la restricción presupuestaria), se esperaría que el costo unitario de generación de empleo temporal se reduzca en el 2009.

Sin embargo, un fenómeno que se observa es que el número de empleos que, en promedio, genera un proyecto se ha reducido notablemente en lo que va del presente año en relación a períodos anteriores, factor que limita la posibilidad que tiene el Programa de generar economías de escala (es decir, de distribuir los costos fijos de un proyecto entre un mayor número de beneficiarios) y, por lo tanto, de reducir el costo unitario de generar un empleo temporal.

**Tabla 65: Evolución del costo unitario de generar un empleo temporal, 2006 – Setiembre 2009**

	2006	2007	2008	2009 (Ene – Set)
Empleos temporales generados	73,555	97,049	74,450	37,431
Proyectos ejecutados	3,059	2,978	2,497	1,909
Empleos temporales generados por proyecto	24	32.6	29.8	19.6

#### Indicadores de resultados

De acuerdo al Marco Lógico del Programa 2006 - 2011, los tres indicadores de resultados son: (a) número de participantes certificados en Capacitación General, b) número de participantes certificados en Capacitación Específica, y c) Número de distritos beneficiados y con proyectos financiados. Los dos primeros corresponden al primer resultado (“la población en situación de pobreza y pobreza extrema ha desarrollado capacidades para acceder a empleo”) y como se puede apreciar, durante el período 2006 – 2008 los resultados alcanzados superan largamente la meta prevista<sup>27</sup>. En cambio, para el 2009 nuevamente la reducción presupuestaria conspiró contra un menor nivel de cumplimiento; de hecho en los tres primeros trimestres no se registró capacitación específica alguna.

<sup>27</sup> Cabe mencionar que, en estricto, este nivel de cumplimiento debería ser un poco menor ya que no todos los participantes que recibieron capacitación (general o específica) han sido certificados.

En relación al tercer indicador corresponde al segundo resultado (“la infraestructura económica productiva y social ha mejorado con participación de la población a nivel local”) y la meta prevista era atender a 845 distritos distintos durante los primeros tres años y a 52 nuevos durante el 2009. Lamentablemente, no se dispone información sobre lo ejecutado<sup>28</sup>, por lo que no es posible mostrar algún porcentaje de cumplimiento.

**Tabla 66: Evolución de los indicadores de resultados, 2006 - Setiembre 2009**

<b>Tipo de indicador</b>	<b>Definición de indicador</b>	<b>Meta prevista 2006 – 2008</b>	<b>Resultado 2006 – 2008</b>	<b>% Cumplimiento de la meta prevista 2006 – 2008</b>	<b>Meta prevista 2009</b>	<b>Resultado 2009 (Ene – Set)</b>	<b>% Cumplimiento de la meta prevista 2009</b>
Resultado 1	# participantes certificados en capacitación general	53,925	96,327	179%	65,355	47,227	72%
Resultado 1	# participantes certificados en capacitación específica	19,500	26,981	138%	13,500	0	0%
Resultado 2	# distritos beneficiados	845	nd	nd	52	Nd	Nd

El año 2008 recibieron capacitación general 53,390 participantes, habiéndose invertido S/, 997,391 en ello, de los cuales el 80% corresponde a pago a capacitadores, 3% a impresiones de material didáctico (rotafolios y dípticos) y 17% a gastos administrativos<sup>29</sup>. La cifra invertida en capacitación general en el 2008 representa apenas el 0.5% del total ejecutado por el Programa en dicho año; mientras que el costo unitario de dicha capacitación ha sido S/. 17. Este reducido costo unitario (en relación por ejemplo al de los servicios de capacitación específica y sobretodo el de generación de empleo temporal) contribuiría a explicar el elevado nivel de cumplimiento de la meta prevista.

Este tipo de capacitación procura inculcar la importancia de las competencias básicas para el trabajo, está dirigida a todos los participantes del Programa, y está estructurado en 3 módulos: autoestima y desarrollo personal (que incluye temas de vigilancia, estilo de vida saludable, plan de vida, género), visión emprendedora (ahorro, ideas de negocio, competencias para empleabilidad), y habilidades sociales (toma de decisiones, comunicación, resolución de conflictos, liderazgo, trabajo en equipo)<sup>30</sup>. De acuerdo a las entrevistas realizadas con el personal de la OZ y con ex – participantes del Programa, los temas que generaron más expectativa y donde hubo mayor participación activa fueron los de estilo de vida saludable, autoestima e ideas de negocio.

En cuanto a la capacitación específica, el año 2008 recibieron este servicio 12,901 participantes, habiéndose invertido S/, 2'602,447 en ello, de los cuales el 75% corresponde a pago a entes

<sup>28</sup> Se tiene sí que los proyectos durante el período 2006 – 2008 se ejecutaron en 1,653 distritos, pero en dicha cantidad hay muchos que se repiten, es decir, que han albergado más de un proyecto., por lo que no cabe realizar la comparación con la meta prevista.

<sup>29</sup> Que representa el costo indirecto del servicio, y que es determinado por prorrato de los gastos administrativos totales con los servicios de generación de empleo temporal y de capacitación específica.

<sup>30</sup> En el caso de los proyectos de servicios también se brindan los 3 módulos para al ser los proyectos de menor duración, no se logran trabajar todos los temas que incluye cada módulo.

formativos, 9% pago a capacitadores y 16% a gastos administrativos<sup>31</sup>. La cifra invertida en capacitación general en el 2008 representa aproximadamente el 1.5% del total ejecutado por el Programa en dicho año; mientras que el costo unitario de dicha capacitación ha sido S/. 202.

La capacitación específica dura 60 horas, suele estar a cargo de instituciones formativas (tipo SENATI por ejemplo) con las que el Programa firma un convenio, aunque a veces las llevan a cabo agentes formativos como docentes de universidades o inclusive los mismos profesionales que brindaron la capacitación general. Quiénes reciben este servicio son aproximadamente la cuarta parte de los que reciben la capacitación general: en la sede central de Lima se determina, para cada convocatoria, el número de vacantes para cada región; luego, cada OZ reparte este número en forma equivalente entre el total de proyectos que se ejecutan; y finalmente, la OE escoge los participantes de “su” proyecto que van a recibir el servicio, en base a quienes muestran mayor interés, tienen disponibilidad de tiempo (luego de trabajar en la obra) y de afrontar el gasto en pasajes que va a implicar seguir el curso.

El tipo de cursos de capacitación que se van a brindar varía en cada región y son sugeridos por cada OZ a la sede central, lo cual es un aspecto positivo por el mayor nivel de conocimiento que, en teoría, deberían tener acerca de la demanda real del sector productivo. En Huánuco por ejemplo, algunos de los cursos de capacitación que se han brindado desde la creación del Programa son mecánica automotriz, confección de polos, faldas y buzos, cocina, bijoutería, manualidades, instalaciones eléctricas, elaboración de productos lácteos, técnicas de producción en biohuertos, crianza de cuyes.

Precisamente, en el distrito de Aucayacu (provincia de Leoncio Prado, en Huánuco) se conversó con el agente formativo que brindó este último curso en la última convocatoria del 2008, quien refirió que el curso lo empezaron 35 participantes (de diferentes proyectos del distrito) y culminaron 28 (es decir, el 80%), que la mayoría no tenían experiencia previa o sí pero en crianza de otros animales, que una vez finalizada la capacitación varios de los egresados le seguían haciendo consultas, y que algunos de ellos ya pusieron su negocio, que continúan vigente hasta la fecha. De hecho, se pudo corroborar esto último visitando algunos de los egresados del curso que en la actualidad se dedican a la crianza y venta de este animal.

Sin duda que no todos los cursos de capacitación específica que ha brindado el Programa han tenido un éxito similar y, de acuerdo a las entrevistas realizadas a personal de Lima y de las OZ, uno de los factores críticos de éxito es el nivel de calidad del aliado estratégico (instituciones y/o agentes formativos) que brindó la capacitación; otro muy importante es los criterios que utiliza la OZ para decidir qué curso sugerir a la sede central, es decir, que se decida tomando en cuenta la demanda de las empresas por determinado tipo de ocupaciones y no únicamente lo que quieren los participantes (computación, cosmetología, por ejemplo).

Un tema para discutir es si vale la pena seguir invirtiendo (es cierto que, respecto al total invertido por el Programa, no es una cantidad muy relevante) en capacitación específica, tomando en cuenta que existen otros Programas en los que la capacitación es un servicio central como por ejemplo PROJOVEN o REVALORA, con el consiguiente riesgo de duplicación de esfuerzos y recursos entre los programas sociales del país.

Una de las razones que, de acuerdo a las entrevistas sostenidas, justifica que el Programa siga brindando este servicio es que el público objetivo es distinto al de los otros dos que se han

---

<sup>31</sup> Que representa el costo indirecto del servicio, y que es determinado por prorratio de los gastos administrativos totales con los servicios de generación de empleo temporal y de capacitación general.



mentado (menores de 25 años en PROJOVEN o personas cesadas hace más de un año en determinados sectores en REVALORA). Si se acepta esta razón para justificar que el Programa siga brindando capacitación específica, cabe preguntarse si para reforzar el efecto en la empleabilidad de los participantes sería conveniente complementar este servicio con algún tipo de mecanismos de acompañamiento post capacitación, dirigido solamente a quienes hayan destacado más en el curso, en temas de generación de mercado, acceso a fuentes de financiamiento, entre otros.

#### Logros del Programa según Regiones

Además de Lima – Callao, las regiones donde se han generado un mayor número de empleos temporales han sido Puno, Ayacucho, Piura y La Libertad. Al tomar en cuenta el número de participantes que recibieron capacitación habría que añadir a estas regiones, las de Junín, Cajamarca y Ancash. En cambio, las regiones donde se han generado un menor número de empleos temporales (y que también registran un menor número de participantes capacitados) son Madre de Dios, Tacna, Tumbes, Pasco, Amazonas y Moquegua.

**Tabla 67: Logros del Programa, según Regiones, 2006 – Agosto 2009**

<b>Región</b>	<b>Empleos temporales generados</b>		<b>Participantes capacitación general</b>		<b>Participantes capacitación específica</b>	
Amazonas	4,676	1.7%	2,281	1.6%	298	1.1%
Ancash	11,205	4.0%	8,544	6.2%	1,446	5.4%
Apurímac	9,651	3.4%	6,957	5.0%	1,224	4.5%
Arequipa	7,583	2.7%	3,714	2.7%	661	2.4%
Ayacucho	16,036	5.7%	6,461	4.7%	2,777	10.3%
Cajamarca	13,364	4.8%	5,155	3.7%	1,469	5.4%
Cusco	11,592	4.1%	5,171	3.7%	669	2.5%
Huancavelica	8,427	3.0%	3,488	2.5%	679	2.5%
Huánuco	7,765	2.8%	4,889	3.5%	736	2.7%
Ica	8,133	2.9%	1,814	1.3%	468	1.7%
Junín	13,476	4.8%	6,011	4.3%	1,743	6.5%
La Libertad	14,579	5.2%	7,816	5.6%	1,629	6.0%
Lambayeque	10,872	3.9%	6,545	4.7%	1,369	5.1%
Lima y callao	75,223	26.8%	32,342	23.3%	6,275	23.3%
Loreto	8,129	2.9%	6,394	4.6%	667	2.5%
Madre de dios	802	0.3%	385	0.3%	131	0.5%
Moquegua	2,645	0.9%	627	0.5%	263	1.0%
Pasco	5,238	1.9%	1,477	1.1%	275	1.0%
Piura	14,482	5.2%	9,314	6.7%	1,212	4.5%
Puno	19,299	6.9%	10,166	7.3%	1,050	3.9%
San Martín	8,001	2.8%	4,113	3.0%	918	3.4%
Tacna	1,557	0.6%	1,202	0.9%	199	0.7%
Tumbes	2,298	0.8%	1,005	0.7%	127	0.5%
Ucayali	5,870	2.1%	2,732	2.0%	696	2.6%
<b>Total</b>	<b>280,903</b>	<b>100%</b>	<b>138,603</b>	<b>100%</b>	<b>26,981</b>	<b>100%</b>

Como era de esperar el monto de la inversión ejecutada en una determinada región tiene una relación directa muy estrecha con la cantidad de empleos temporales generado (el coeficiente de correlación entre ambas variables es prácticamente 1).

También se puede observar que un mayor número de participantes por proyecto está asociado a un menor costo unitario de la generación de empleo temporal (el coeficiente de correlación de ambas variables es -0.243). Así, destaca el caso de Cajamarca, cuyo promedio de participantes por proyecto es uno de los más altos a nivel nacional (más de 100) y tiene el menor costo unitario de generación de empleo (menos de S/. 1,900). De todos modos, existen otras variables que afectan el costo unitario tal como los costos de mano de obra calificada, materiales, maquinaria y otros conceptos, que son asumidos principalmente por el organismo cofinanciante.

**Tabla 68: Costo unitario de generación de empleo temporal y otros indicadores, según Regiones, 2006 – Agosto 2009**

<b>Región</b>	<b>Costo unitario generación empleo temporal (en S/.)</b>	<b>Empleos temporales generados</b>	<b>Inversión (en S/.)</b>	<b>Número de proyectos</b>	<b>Número de participantes</b>	<b>Promedio de participantes por proyecto</b>
Cajamarca	1,859	13,364	24,842,744	345	34,606	100.3
Piura	1,957	14,482	28,343,864	607	31,373	51.7
Pasco	1,982	5,238	10,382,205	198	11,066	55.9
Cusco	1,988	11,592	23,049,228	390	31,464	80.7
Ancash	2,028	11,205	22,727,529	293	30,147	102.9
Ica	2,059	8,133	16,746,590	428	26,448	61.8
Tumbes	2,116	2,298	4,862,328	110	5,525	50.2
Tacna	2,118	1,557	3,297,912	61	3,152	51.7
Arequipa	2,123	7,583	16,095,125	327	15,503	47.4
Junín	2,125	13,476	28,630,834	554	30,285	54.7
San Martín	2,204	8,001	17,631,423	301	16,570	55.0
Puno	2,210	19,299	42,645,875	599	41,552	69.4
Ayacucho	2,264	16,036	36,310,908	548	43,910	80.1
Lambayeque	2,269	10,872	24,668,631	529	24,342	46.0
La Libertad	2,285	14,579	33,309,278	581	29,438	50.7
Huánuco	2,295	7,765	17,821,693	275	16,336	59.4
Amazonas	2,321	4,676	10,853,404	153	8,658	56.6
Loreto	2,387	8,129	19,401,128	396	18,458	46.6
Moquegua	2,405	2,645	6,362,264	128	4,493	35.1
Huancavelica	2,416	8,427	20,356,114	355	21,737	61.2
Ucayali	2,449	5,870	14,375,696	173	14,216	82.2
Madre de Dios	2,618	802	2,099,623	29	2,116	73.0
Apurímac	2,621	9,651	25,290,681	418	24,715	59.1

1/ No se incluye la región Lima – Callao ni el total porque en ambos casos la información obtenida incluye los gastos administrativos del Programa, lo que no permite su comparación con el resto de regiones.

Coeficiente de correlación entre “inversión” y “empleos temporales generados”	0.985
Coeficiente de correlación entre “promedio de participantes por proyecto” y “costo unitario”	-0.243

*Justificación de la continuidad***Contenido 41 – Gastos de administración.**

La distribución del costo unitario de generación de empleo temporal según rubros muestra que los gastos administrativos representan aproximadamente 18% del total. Como se puede observar este porcentaje es prácticamente el mismo cuando se desagrega según modalidad de intervención<sup>32</sup>, y se ha incrementado ligeramente en relación al promedio de los dos años anteriores.

**Tabla 69: Distribución del costo unitario de generación de empleo temporal según rubros y modalidad de intervención, 2008**

<b>Modalidad de intervención</b>	<b>Costo unitario empleo temporal (en S/.)</b>	<b>% en MONC</b>	<b>% en “otros”</b>	<b>% en personal externo1/</b>	<b>% en gastos administrativos</b>
Regulares	2,495	54%	26%	2%	18%
Servicios	2,536	53%	28%	2%	17%
Contingencia	2,861	47%	33%	2%	18%
PEII	1,903	71%	5%	8%	16%
PEU	2,676	50%	30%	2%	18%

1/ Evaluadores, promotores, supervisores

**Tabla 70: Distribución del costo unitario de generación de empleo temporal según rubros y modalidad de intervención, 2006 - 2007**

<b>Modalidad de intervención</b>	<b>Costo unitario empleo temporal (en S/.)</b>	<b>% en MONC</b>	<b>% en “otros”</b>	<b>% en personal externo1/</b>	<b>% en gastos administrativos</b>
Regulares	2,422	49%	34%	4%	13%
Servicios	2,087	56%	28%	1%	15%
Contingencia	2,414	49%	33%	4%	14%
PEII	2,455	48%	32%	6%	14%
PEU	2,380	49%	34%	3%	14%

1/ Evaluadores, promotores, supervisores

Y en cuanto al costo unitario de capacitación general y específica, el porcentaje que representa los gastos administrativos es 17% y 16% respectivamente

<sup>32</sup> En términos generales, la distribución del costo unitario de generar un empleo temporal según rubros es muy semejante entre todas las modalidades, con excepción de los PEII que tienen una participación mucho más alta de la MONC.

Tabla 71: Distribución del costo unitario de capacitación según rubros y tipo, 2008

<b>Tipo de capacitación</b>	<b>Costo unitario de capacitación (en S/.)</b>	<b>% en costos directos</b>	<b>% en personal externo</b>
General	16.79	83%1/	17%
Específica	201.73	84%2/	16%

1/ Pago a capacitadores, impresión de materiales didácticos

2/ Pago a entes formativos, pago a capacitadores

#### 4. CONCLUSIONES

El presente informe reúne los resultados de la primera y segunda etapa de evaluación de la consultoría. Se detalla en este documento el análisis de cada uno de los contenidos de las preguntas planteadas para la evaluación en el primer informe. Así, los temas evaluados se estructuran en dos grandes áreas: diseño y ejecución del PEV. Se evalúan, por tanto, temas planteados en torno a la justificación del Programa, focalización, coherencia del marco lógico, estructura organizacional, asignación de recursos, ejecución presupuestal, entre otros. La tarea de los consultores para esta segunda etapa del trabajo consistió principalmente en revisar la documentación general proporcionada por el Programa, organizarla, revisar evaluaciones previas, explorar datos administrativos y de encuestas de hogares sobre los beneficiarios del Programa, desarrollar entrevistas con funcionarios de CP, tanto en las oficinas en Lima como en las oficinas zonales, y desarrollar un trabajo de campo en 5 oficinas zonales.

La estructura del documento es como sigue. Las primeras secciones del documento definen y describen la estructura del Marco Lógico del PEV, sus componentes, productos, actividades e indicadores, y metas para los años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010. Luego de estudiar la estructura, planes y objetivos del PEV, las preguntas específicas relacionadas a la evaluación se volcaron en la Matriz de Evaluación (sección 2), ya presentada en el informe anterior. Siguiendo al planteamiento de las principales cuestiones a evaluar, se procedió a realizar el análisis detallado de cada uno de los componentes de la Matriz de Evaluación. Este análisis se desarrolló en base a datos administrativos y de encuestas de hogares, entrevistas e impresiones del trabajo de campo.

Los principales hallazgos del análisis se resumen en los siguientes puntos:

##### **Diseño y estructura lógica del Programa**

1. El principal problema a abordar por el Programa, de acuerdo al marco lógico vigente, es el empleo inadecuado. Este es un problema real y sin duda importante: resolver el problema del empleo inadecuado o asegurar empleo adecuado para los peruanos equivale a resolver el problema de la pobreza y gran parte del problema del desarrollo. Sin embargo, este es un problema estructural y la herramienta principal que utiliza el Programa (empleo temporal) no parece ayudar a combatir este tipo de problema. No obstante, el Programa sí podría tener un importante efecto en proveer empleo a personas en situación de pobreza y pobreza extrema que sufren shocks de desempleo y/o cuyos costos de inserción en el mercado laboral son muy altos, como, por ejemplo, madres jefas de hogar. En este sentido, el Programa sí podría estar contribuyendo a combatir la pobreza de los hogares, incluso en el escenario no previsto por el diseño de proveer un segundo ingreso ya que el esposo ya tiene un empleo. Por otro lado, el foco en el problema del desempleo requiere darle un carácter contracíclico al programa, que ahora no tiene.

2. Existe una brecha entre la definición del problema a nivel del marco lógico y la definición de la población potencial y objetivo. Esto está asociado a la redefinición del programa y elaboración de su marco lógico en el año 2007, que cambió el problema foco del programa, pero no sus instrumentos de intervención. En la práctica, este cambio no ha tenido más implicancia que la expansión de la intervención al área rural, hasta 20% de su presupuesto. La definición de la población objetivo y potencial sigue los mismos criterios: desempleo, pobreza y responsabilidad financiera en el hogar. En la práctica, entonces, el programa ignora el marco lógico y continúa enfocado en aliviar el problema de desempleo entre los pobres.
3. El Programa considera diferentes indicadores para validar la tipificación de la población objetivo, lo que es consistente con las recomendaciones internacionales que sugieren utilizar diferentes métodos para asegurar una buena focalización. En esta dirección, se siguen tres procedimientos: focalización geográfica, autofocalización y verificación del nivel socio-económico.
4. La estructura actual del marco lógico (ML), aunque mantiene cierta lógica vertical, no es lo suficientemente adecuada para presentar el encadenamiento de objetivos en una forma completa y comprensiva. El ML no presenta un nivel de Finalidad y no incluye definiciones de Productos, que usualmente son parte de la metodología, lo cual limita su comprensión al no manifestar con claridad la relación causa efecto que debe existir entre dichos niveles.
5. La expresión del Propósito como programa multipropósito que incluye el empleo temporal, la capacitación y la inserción laboral, no ofrece claridad sobre la real finalidad del Programa.
6. Los componentes de ejecución de obras de infraestructura y capacitación general son importantes y adecuados para el propósito de empleo temporal y empleabilidad futura de los participantes. Un resultado importante que debe considerarse en el Marco lógico es el Fortalecimiento institucional que se están logrando con las intervenciones del programa a nivel local. Estas deben explicitarse en el ML como uno de los Resultados del programa, con sus propios indicadores.
7. Las Actividades indicadas en el ML para lograr los componentes de resultados son, en su mayoría, imprescindibles y adecuadas; sin embargo, en algunos casos no son suficientes para expresar una relación causal entre ellas y los componentes de resultados (o Productos que el ML debería incluir pero no lo hace), como, por ejemplo, es el caso de la capacitación específica. Aunque con los indicadores se define mejor lo que persiguen las actividades, estos también deben ser revisados con miras a reformular su definición y/o buscar nuevos que se adecuen mejor a las actividades.
8. En general, el Programa recoge información adecuada y oportuna para reportar el avance del Programa de acuerdo a los indicadores establecidos en el Marco Lógico. El indicador que presenta mas dificultad en la colección de los datos es el de Inserción Laboral.
9. A nivel de Propósito, el avance porcentual logrado hasta Setiembre del 2009, respecto a la meta acumulada hasta completar el 2009, estaba dentro del marco de lo esperado. En

dos de los tres indicadores: el porcentaje del número empleos temporales logrado era del 92% y el de participantes que recibió compensación económica era de 95%. El porcentaje para el tercer indicador de inserción laboral fue más bajo, alcanzó el 68%. Esto sugiere que el Programa está en buen camino para lograr las metas establecidas en el ML para el año 2011.

### **Estructura organizacional**

1. Construyendo Perú opera con una estructura organizacional simple que se adecua correctamente a la dinámica del Programa, permite tener contacto permanente tanto con organismos proponentes, ejecutores y cofinanciantes como con los participantes, y facilita la relación fluida entre la sede central en Lima y las diferentes oficinas zonales (OZ).
2. La rotación del personal permanente es baja, lo que permite aprovechar su *know how* en actividades de promoción, evaluación, supervisión y /o capacitación, y además refuerza la identificación y el compromiso de los trabajadores con el Programa. En cuanto al personal eventual (promotores, evaluadores, supervisores, capacitadores) se observa que, en términos generales, no varían mucho en cada convocatoria, lo que minimiza el costo de aprendizaje que debería asumir el Programa si fueran profesionales que no han trabajado antes en el Programa.
3. Construyendo Perú opera en diferentes regiones junto con otros programas como FONCODES, JUNTOS, PRONAA, PRONAMA, Vaso de Leche. En algunas regiones la relación entre todos ellos suele ser protocolar, en otras más fluida debido a la intervención de autoridades municipales como ente articulador, pero en términos generales es necesario una mayor coordinación para evitar duplicidad de funciones y ahorrar costos. Asimismo, Construyendo Perú suele ser menos conocido entre la población respecto a FONCODES o JUNTOS, debido a la falta de presupuesto para realizar labores de propaganda y difusión.

### **Focalización**

1. En general, se observa una alta correspondencia entre la población objetivo y los beneficiarios del programa. Así, la correlación entre estas dos variables es de 0.9. Sin embargo, cuando se excluye Lima esta correlación se reduce fuertemente, lo que sugiere que existe considerable espacio para mejorar la distribución entre regiones fuera de Lima.
2. El salario que ofrece CP es adecuado para el nivel de salario mínimo nacional. Análisis de los niveles de salario de la mano de obra no calificada en las regiones los jefes de hogar no calificados, indican que el salario fijado por el programa podría ser alto en algunas zonas rurales. Sin embargo, si consideramos el número de días efectivamente trabajados por los beneficiarios de CP, el ingreso mensual se reduce a 250 soles. La necesidad de revisar el salario ofrecido, entonces, no parece estar avalada por la evidencia.
3. Un potencial problema es, más bien, la posible filtración de individuos que no son jefes de hogar. La alta participación de mujeres, así como datos de las características de individuos que se autoreportan como beneficiarios de ATU en el año 2006 abonan a favor de esta sospecha. La misma evidencia se encuentra al analizar que la correlación

con los beneficiarios aumenta cuando se consideran criterios cada vez más laxos, que admiten a jefes de familia o personas con carga familiar en lugar de jefes de hogares. La evidencia que se tiene a este respecto, sin embargo, es insuficiente como para dimensionar la magnitud de este problema, por lo que éste es un tema que el Programa debería investigar en mayor profundidad.

### **Criterios de asignación de recursos.**

1. Construyendo Perú planifica el presupuesto que requiere para un determinado año en base a las metas previstas en el Marco Lógico 2006 – 2011 respecto al número de empleos temporales, y al costo unitario de generación del mismo. Es por ello, que el reducido presupuesto asignado por el MEF para este año complicó mucho las posibilidades de cumplir con las metas previstas para el 2009; además, que esto suceda en un año de menos expansión económica para el país pone en discusión si el Programa debería o no tener un carácter contra cíclico considerando sus objetivos y los aspectos centrales de su diseño.
2. Una vez conocido cuál es el Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) el Programa asigna recursos entre sus diferentes modalidades de intervención. Los proyectos de servicios contribuirían más al objetivo de generar empleo temporal, mientras que los regulares al de mejorar la infraestructura económica productiva. En el 2009 el Programa ha privilegiado más los proyectos de servicios, pero básicamente por un tema asociado al menor presupuesto recibido: al ser proyectos más baratos y más intensivos en mano de obra se pueden lograr las metas de empleos temporales generados con menos recursos.
3. Es muy positivo que la distribución de los recursos según regiones que realiza el Programa está basado en criterios técnicos y objetivos; además, se utilizan fuentes oficiales (MEF, INEI, PNUD, INDECI) para obtener la información acerca de las variables que conforman el Factor de Asignación Distrital (FAD) y dicha información se actualiza de acuerdo a los nuevos censos. No obstante, las variables que conforman el FAD (población urbana y pobreza) tienen la misma ponderación lo que contribuye a explicar que a regiones menos pobres pero con mucha mayor población urbana como Lima se le asigna una cantidad de recursos muy superior al que reciben otras con mayor pobreza pero menos pobladas.
4. Hasta el 2008, el pago que el Programa realizaba por concepto de Mano de Obra No Calificada (MONC) debía ser, al menos, 60% del total que financia. Sin embargo, en el 2009 dicho porcentaje se ha elevado a 70% – 80% de acuerdo al tipo de organismo ejecutor. Un efecto positivo de este cambio es que el costo unitario de la generación de un empleo temporal disminuye, y se pueden atender a más beneficiarios a pesar de las restricciones presupuestarias.
5. No obstante, también significa que los organismos ejecutores (OE) y cofinanciantes tienen que asumir un costo cada vez más alto. En la práctica, esto viene generando un desincentivo entre los organismos a presentar y financiar proyectos, y también podría ocurrir que ofrezcan una menor calidad en los materiales y equipamiento con la consiguiente reducción de la calidad y perdurabilidad de las obra. O también, y esto sí sería un efecto positivo, podría incentivar a los organismos proponentes y/o ejecutores a buscar nuevas fuentes de financiamiento y a ser más eficientes en la estructura de costos de la obra.



### **Transferencia de recursos.**

1. Las transferencias que el Programa realiza a los organismos ejecutores (OE) para la compra de materiales son precedidas por visitas de supervisión que realiza el Programa. Como suele suceder en la mayoría de programas sociales, el presupuesto que asigna el Programa a las labores de supervisión es restringido y resulta complicado realizar visitas dos veces por semana a las obras que se encuentran más alejadas. Un riesgo aquí es que, para lograr supervisar más obras, cada visita se concentre en aspectos administrativos y sociales, y no tanto en la supervisión “técnica”, de control de calidad, que es la que más contribuye a asegurar la perdurabilidad de las obras.
2. Una de las principales dificultades para la normal ejecución de las obras es el retraso en la transferencia de recursos por parte de los organismos cofinanciantes (que son imprescindibles para cubrir el costo de las maquinarias y equipos). Por lo general, estos organismos son los gobiernos locales cuyos procedimientos administrativos son más lentos y no calzan con los tiempos que requiere el Programa para llevar a cabo las obras. Ante ello, a veces los OE tienen que gestionar créditos de otras fuentes lo cual genera un costo financiero no previsto, e inclusive en algunos pocos casos han sido los propios participantes quienes tienen que llevar provisionalmente sus herramientas y/o equipos de seguridad.
3. La población también suele contribuir, aunque en una proporción menor, para cubrir los costos en los que se incurrió durante la elaboración del perfil (pago al proyectista, alquiler de materiales y/o maquinaria). Esto contribuye a generar un mayor compromiso y apropiación de la comunidad con la obra, así como un mayor nivel de exigencia para que la obra se lleve a cabo de acuerdo a lo previsto.
4. La transferencia de recursos a los beneficiarios directos (es decir, el pago de la MONC) se realiza sin ningún problema, de forma ágil y oportuna. El salario de S/. 16 diarios es el principal mecanismo de autoselección del Programa y, en tal sentido, cabe resaltar que si bien el costo de oportunidad de los participantes varía según las zonas donde opera el Programa y el sector de actividad, suele ser mayor a los S/. 16. De todos modos, uno de los aspectos que más valoran los participantes del Programa es que saben que van a recibir un ingreso seguro durante 4 meses, a diferencia de otros “cachuelos” en los que pueden ganar un jornal diario mayor pero durante apenas algunos días.
5. Precisamente lo anterior lleva a la siguiente lógica de distribución del trabajo familiar, que se repite con cierta frecuencia en las zonas de intervención del Programa: uno de los jefes de hogar (usualmente la madre) labora en el Programa donde percibe un ingreso relativamente modesto pero seguro durante un tiempo relativamente largo, mientras que el otro (usualmente el padre) “saca para el diario” trabajando en cachuelos de una o dos semanas. De esta manera, los ingresos cubren distintos objetivos (uno cubrir los gastos del día a día, y el otro cubrir los gastos fijos mensuales de mantenimiento de casa, alquiler, e inclusive para invertir en mejoramiento de vivienda).

### **Sistema de seguimiento.**

1. El sistema de seguimiento del Programa utiliza tres fuentes principales: reportes periódicos, visitas de campo a las OZ, reuniones de equipo. El reporte periódico más utilizado es el Reporte de Información Gerencial (RIGE) en cuya construcción intervienen las OZ y las diferentes áreas de la Sede Central; mientras que las visitas de

monitoreo a las OZ incluyen las que realizan las diferentes direcciones ligadas al seguimiento a los avances en las obras, a los participantes, y además, las que realiza la UME, que complementan los reportes periódicos y permite recoger información más cualitativa sobre la marcha del Programa

2. A la fecha los indicadores claves que son revisados para medir como viene operando una OZ son básicamente el nivel de ejecución del gasto, el número de empleos temporales generados y el número de perfiles de proyectos generados. Sin embargo, el Programa no dispone aún de un procedimiento formal de evaluación de las OZ, con criterios definidos y con un mecanismo de incentivos que promueva una sana competencia entre las OZ.

### **Ejecución presupuestaria**

1. El nivel de ejecución del Programa es bastante alto, con ratios que oscilan alrededor del 100% del PIA para los años 2004, 2005 y 2008, y muy por encima del 100% en los años 2006 y 2007. Este elevado nivel de ejecución se ha dado en la mayoría de las regiones donde interviene la OZ: de hecho, en 17 de las 24 ha estado por encima del 100% del PIA durante el período 2006 – 2008. Sin embargo, existen algunas regiones como Amazonas y Lambayeque en los que el porcentaje de ejecución siempre ha estado por debajo del PIA, por lo que valdría la pena analizar las razones que explican estos resultados y aplicar los correctivos que se estimen convenientes.
2. Los gastos administrativos representan aproximadamente el 18% del costo unitario de generación de empleo temporal y además dicho porcentaje es prácticamente el mismo cuando se desagrega según modalidad de intervención. Cuando se toma en cuenta el costo unitario de capacitación general y específica, el porcentaje que representa los gastos administrativos es 17% y 16% respectivamente.

### **Análisis de eficiencia**

1. Durante el período 2006 – 2008 se ha cumplido con creces la meta para los indicadores de propósito: número de empleos temporales generados (115% en relación a lo previsto en el Marco Lógico) y número de participantes que reciben compensación económica (106%). En cambio, la meta prevista para el 2009 no se alcanzaría (durante los 9 primeros meses solamente se alcanzó el 40% del número de empleos temporales que se tenía previsto generar en el 2009) lo cual se explica indudablemente por el recorte presupuestario para este año.
2. El costo de generación de un empleo temporal durante el período 2006 – 2008 ha sido, en promedio, S/. 2,231, aunque dicha cantidad varía cada año. El costo unitario más alto en el 2008 se explica básicamente por dos motivos: el incremento en el salario diario que recibe la MONC (de S/. 14 a S/. 16) y la mayor proporción de proyectos regulares, que son más caros que los proyectos de servicios, en detrimento precisamente de estos últimos que pasaron de tener una participación de 18% sobre el total de proyectos en el 2007 a únicamente 11% durante el 2008.

3. Además de Lima – Callao, las regiones donde se han generado un mayor número de empleos temporales han sido Puno, Ayacucho, Piura y La Libertad; lo contrario, ocurre con Madre de Dios, Tacna, Tumbes, Pasco, Amazonas y Moquegua. Mientras que la cantidad de empleos temporales generados en las regiones está fuertemente relacionada con la inversión ejecutada (el coeficiente de correlación entre ambas variables es prácticamente 1), el costo unitario de generación de empleo temporal está asociado más bien al número de participantes por proyecto (el coeficiente de correlación de ambas variables es -0.24).
4. Durante el período 2006 – 2008 se ha cumplido con creces la meta para los indicadores de resultado: número de participantes que reciben capacitación general (179% en relación a lo previsto en el Marco Lógico) y número de participantes que reciben capacitación específica (138%). En cambio, para el 2009 nuevamente la reducción presupuestaria limita el cumplimiento de la meta: de hecho en los 9 primeros meses no se registró capacitación específica alguna.
5. En el 2008, la cifra invertida en capacitación general y específica representaron apenas el 0.5% y 1.5% del total ejecutado por el Programa. Estas cifras revelan que se trata de un componente claramente secundario para el Programa, lo que plantea la pregunta si vale la pena seguir invirtiendo en capacitación específica, tomando en cuenta que existen otros Programas en los que la capacitación es un servicio central como por ejemplo PROJOVEN o REVALORA, con el consiguiente riesgo de duplicación de esfuerzos y recursos.
6. El tipo de cursos de capacitación específica varía en cada región y son sugeridos por cada OZ a la sede central, lo cual es un aspecto positivo por el mayor nivel de conocimiento que, en teoría, deberían tener acerca de la demanda real del sector productivo. No obstante, no todos los cursos de capacitación específica que ha brindado el Programa han tenido un éxito similar y se puede ensayar un par de explicaciones: el nivel de calidad del aliado estratégico (instituciones y/o agentes formativos) que brinda la capacitación es variable; y los criterios que utilizaron las OZ para decidir qué curso sugerir a la sede central tampoco fueron los mismos (en algunos casos se consideró la demanda de las empresas por determinado tipo de ocupaciones pero en otros únicamente lo que quieren los participantes).

## 5. RECOMENDACIONES

### Diseño y estructura lógica del Programa

1. Hacer una revisión del marco lógico del Programa, de manera que refleje su orientación práctica al problema del desempleo. Dicho proceso debería también confirmar la orientación urbana del programa. Así mismo, consistente con su foco en el desempleo, el programa debería incorporar mecanismos que hagan su intervención efectivamente contracíclica. Tal mecanismo debería considerar un tamaño mínimo del programa para períodos de crecimiento económico, en los que también pueden darse episodios de desempleo en ámbitos locales ó regionales, y ciertos gatillos (crecimiento

en la tasa de desempleo, por ejemplo) que permitan expandir sus operaciones rápidamente en periodos de recesión.

2. Considerar cambios en la estructura del Marco lógico de manera que en versiones futuras se incluya el Nivel de Finalidad y Nivel de Productos. Se recomienda que el Nivel de Propósito sea remplazado por el de Resultados ya que de esta manera se conceptualiza mejor lo que se espera del programa en los diferentes “propósitos” que contempla su diseño actual.
3. Incorporar dentro el nivel de Resultados esperados uno que refleje la “Capacidad Institucional Fortalecida” en las aéreas o zonas que cubre el Programa
4. Revisar los Indicadores adecuándolos apropiadamente a cada nivel de objetivo, es decir a cada una de las Actividades, Productos, Resultados y la Finalidad. Reformular sus definiciones en los casos que se requiera y agregar, en base a la experiencia los que fueran más adecuados para medir lo que se intenta.
5. Considerar encuestas simples cuando se trate de Indicadores que requieran medir opiniones o niveles de satisfacción
6. Capacitar al personal clave de las OZs en los conceptos del ML y los indicadores. En lo posible involucrarlos para obtener sugerencias.

### **Estructura organizacional**

1. Tomando en cuenta que más del 50% del personal permanente que labora en Lima son de Administración y Finanzas, valdría la pena revisar cuáles son los procedimientos administrativos que demandan más tiempo y recursos e intentar simplificarlos, tomando en cuenta además la importancia que realmente tienen en la consecución de los resultados del Programa.
2. Mientras que el pago de las remuneraciones al personal permanente siempre se hace a tiempo, no siempre ocurre lo mismo con el personal eventual, lo que se explica seguramente por los diferentes regímenes laborales en que se encuentran. Entonces, el Programa debería hacerse un esfuerzo para mejorar la oportunidad de pago de los consultores.
3. Como suele suceder en la mayoría de programas sociales, se puede observar que casi todas las decisiones relevantes se toman en Lima. En tal sentido, debería evaluarse la conveniencia de darle mayor participación a las OZ no solo como ejecutoras de intervenciones sino también desde la planificación, tomando en cuenta además que esta mayor participación redundaría positivamente en el autoestima, las capacidades y el compromiso de los trabajadores de las OZ.

### **Focalización**

1. Definir claramente a la población objetivo y los criterios para identificarla. En todo caso, durante periodos de crisis debería implementarse una definición más estrcita que se enfoque exclusivamente en los jefes de familia.

2. Dado el peso que tiene Lima en el total de la población objetivo y la baja correlación que se observa entre población objetivo y beneficiarios una vez que se excluye Lima, se sugiere ensayar un algoritmo alternativo de asignación de recursos que considere dos etapas. En una primera etapa distribuye entre Lima y el resto del Perú y en una segunda entre las diferentes regiones fuera de Lima.
3. Investigar la potencial filtración de beneficiarios que no cumplen con las características de la población objetivo (por ejemplo, individuos que contribuyen un segundo ingreso al hogar).

### **Criterios de asignación de recursos.**

1. La decisión de qué tipo de proyectos impulsar más (proyectos de servicios o regulares) debe tomarse en base al presupuesto, al objetivo del Programa al que se quiere dar prioridad, pero también a otros factores como que las obras de los proyectos regulares son más visibles y, por lo tanto, contribuyen más a la difusión del Programa; que los proyectos de servicios son más sencillos de supervisar; y que estos últimos proyectos suelen concientizar a la población sobre la necesidad de mantener limpio y saludable el ambiente en el que viven (lo cual puede considerarse como una externalidad positiva).
2. Se sugiere discutir si las ponderaciones de las variables que conforman el FAD deben seguir siendo las mismas y/o si existen otras variables que podrían incorporarse en el FAD, de tal manera que se priorice más a las zonas con mayor nivel de pobreza. Para este ejercicio, es importante tomar en cuenta la opinión de las diferentes OZ, quienes tienen una visión muy cercana de la realidad de sus zonas de intervención.

### **Transferencia de recursos**

1. Uno de los riesgos de no poder supervisar todas las obras con la frecuencia deseada es que los OE puedan incumplir algunos de los compromisos establecidos anteponiendo sus intereses institucionales a los del Programa. En tal sentido, uno de los principales mecanismos para minimizar este riesgo es que el Programa disponga de facultades para castigar con severidad las prácticas indebidas de los OE, en caso éstas se presenten.
2. Uno de los aspectos en los que coincidieron varios de los OE que fueron visitados durante el trabajo de campo fue que las condiciones climáticas adversas pueden originar retrasos considerables en la ejecución de obras, específicamente las lluvias en obras como muros de contención o pavimentación. Es importante que el Programa tenga en cuenta esto al momento de definir en qué mes del año lanza una convocatoria.

### **Sistema de seguimiento**

1. Las reuniones de equipo se dan básicamente al interior de cada dirección, unidad u oficina, o entre las mismas, mientras que son cada menos frecuentes las reuniones entre las OZ, por razones presupuestales. En este punto, vale la pena discutir la idoneidad de promover reuniones semestrales o anuales a nivel de macro regiones, lo cual puede resultar una alternativa más eficiente (menores costos) y más eficaz (mayor posibilidad

de compartir experiencias exitosas, dificultades y soluciones) que llevar a cabo una reunión en Lima con todas las OZ.

2. Sería conveniente que se institucionalice un proceso de evaluación no solamente a las OZ sino también a las diferentes oficinas y direcciones de la sede central, lo que implica definir criterios objetivos y difundirlos, y que puedan permitir al finalizar un período determinado establecer una especie de *ránking* de performance producto del cual se pueda premiar de alguna manera aquellas OZ o direcciones que lo hicieron mejor, y apoyar a quienes tuvieron más dificultades.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

Chacaltana, Juan (2003). *Impacto del Programa “A Trabajar Urbano”*. Lima: CEDEP

Del Ninno, Subbarao, Milazzo (2009). How to Make Public Works Work: A Review of the Experiences. The World Bank. SP Discussion Paper 0906.

Ñopo, Hugo; Robles, Miguel; Saavedra, Jaime (2002). “*Una medición del impacto del Programa de Capacitación Laboral Juvenil ProJoven*”. Lima : GRADE.

Rossi, Peter; Lipsey, Mark; Freeman, Howard (2004). *Evaluation. A systematic approach. California: Sage Publications.*

## **7. ANEXOS**

### **7.1 INFORME DE RESULTADOS DEL TRABAJO DE CAMPO**

#### **1. Oficinas Zonales visitadas**

- 1.1. Oficina Nacional
  - 1.1.1. Dirección Nacional
  - 1.1.2. Dirección de Proyectos
  - 1.1.3. Planificación y Presupuest
  - 1.1.4. Monitoreo y Evaluación
  - 1.1.5. Administración y Finanzas
- 1.2. Oficinas en el Perú
  - 1.2.1. Oficina Zonal de Ancash
  - 1.2.2. Oficina Zonal de Huánuco
  - 1.2.3. Oficina Zonal de San Martín
  - 1.2.4. Oficina Zonal de La Libertad

#### **2. Entrevistas con Personal**

- a) 6 Promotores
- b) 3 Capacitadores
- c) 1 maestro de obra
- d) 4 representantes de Municipalidades (que fungieron tanto como organismo ejecutor como cofinanciante)
- e) 8 representantes de comités de gestión (que fueron organismos ejecutores)
- f) Beneficiarios del Programa de 5 obras
- g) Personal permanente en oficinas zonales

#### **3. Metodología**

Las visitas de campo estuvieron acompañadas por personal del Proyecto. Se visitaron 5 obras en: Huaycán - Lima, Chimbote, Trujillo, Tarapoto, Moyabamba, Rioja y Huánuco. La principal herramienta para el recojo de información fue el desarrollo de entrevistas a los diferentes encargados de las obras. Para ello, se contó con una guía para campo elaborada previamente (adjunta en el anexo 7.1.1). Los temas sobre los que se basó la entrevista fueron principalmente:

- i. Distribución de recursos
- ii. Ejecución del Programa
- iii. Focalización
- iv. Selección de proyectos
- v. Capacitación
- vi. Supervisiones
- vii. Pagos
- viii. Organización y coordinación



#### **4. Impresiones generales del trabajo de campo**

Algunas opiniones recogidas en el trabajo de campo:

##### **Distribución de recursos**

- Mucho centralismo en Lima, en caja chica, suspensión de proyectos, asignación de recursos entre distritos, etc
- Bajas remuneraciones al personal de la OZ, en comparación con otros Programas, lo mismo con los viáticos
- En la actualidad, hay un desánimo entre los organismos proponentes porque ha aumentado el % de cofinanciamiento.
- Algunos distritos han recibido muchos proyectos (Amarilis, Huánuco) y otros más pobres, no.

##### **Ejecución del Programa**

- Las obras sí mejoran la calidad de vida de los pobladores: escalera para fortalecer vínculo entre pueblos y ahorrar tiempo; muros de contención para evitar desbordes y huaycos; puente carrozable; desagüe pluvial; muro perimetral del cementerio por temas de salubridad; centros educativos
- Las quejas de participantes es básicamente porque en la obra les dicen que ya no los necesitan
- Cambios en últimos años: hasta la convocatoria 3 pocos formatos, solamente 3 o 4; entre la 5 y 9 convocatoria aumentaron mucho los formatos; y a partir del 2008 nuevamente se tiende a simplificar
- Otro tema es que los trámites administrativos para desembolsar a las OE son más lentos que con ATU, a veces se entrega el desembolso 1 o 2 meses después del inicio. Quizás porque antes PNUD administraba y era más ágil
- Fichas que aplican las diseñan Lima, piden opinión de jefes de área de supervisión de OZ, algunas las aceptan y otras no para hacer la versión final
- Ante faltas graves de las OE, CP no tiene facultad sancionadora. Ejemplos de faltas graves que se guarden lo que les transfiere CP por rubro “otros”; calidad de materiales por debajo de lo ofrecido. Se les dice que “no pueden participar en un año” pero no hay nada escrito, si quisieran podrían participar.
- Los participantes cuando termina la obra, entran a trabajar en otras cosas, buscan empleo, no pasan a inactividad, inclusive algunos siguen con sus cachuelos cuando están en CP
- Más mujeres que hombres (80% - 20%) porque es más fácil que el hombre consiga cachuelos que le den para el diario, en CP pagan recién el 8 del mes siguiente.
- Predominan las de 30 para arriba, con hijos, también hay jóvenes e inclusive ancianos, estos muestran mayor interés

##### **Focalización**

- Se verificó, tal como muestran las estadísticas en base a los datos administrativos del Programa, que los beneficiarios del Programa eran en su mayoría mujeres. De estas, se calcula que un 50% aproximadamente podría ser jefe de hogar. Sin embargo, cuando se indagó por el pasado laboral de dichas beneficiarias, muchas de ellas manifestaron haber trabajado antes en su propio hogar o haber recurrido a trabajos temporales en sectores como servicios, comercio, etc. Esto sugeriría que el Programa podría estar considerando

entre sus beneficiarios a individuos inactivos en lugar de desempleados o a individuos que transitan tanto entre el empleo y desempleo, como entre la actividad e inactividad. De cualquier modo, no existen indicios suficientes para afirmar que la mayoría de ellas estaría considerada dentro de la categoría de “desempleado abierto” permanentemente.

- Dado que la comunidad visitada (Huaycán) ha sido beneficiaria previamente de *A Trabajar Urbano*, desde el gobierno de Toledo, muchos de los beneficiarios manifestaron participar en el Programa desde “hace muchos años”. Ello sugeriría que podrían no estar cumpliéndose los plazos que un empleo del tipo “temporal” permite. Sin embargo, se requiere revisar las estadísticas nacionales de duración en el Programa para verificar esta premisa.
- Asimismo, hay distritos con marcada presencia del narcotráfico y se sugiere hacer un proyecto especial en el Alto Huallaga, pagar 20 soles y no 16 por ejemplo, como se hace en el VRAE
- La selección de participantes, implica inscripción, presentar documentación, sorteo y los que no salen como sorteados no reciben nada a cambio, a lo mucho quedan como retenes; pueden no salir sorteado varias concursos y al revés, sorteado en todos
- A veces los hijos sustituyen a las madres que dicen están enfermas, a veces se infiltran menores de edad; la supervisión no se da abasto para registrar todos estos casos

### Participación de la comunidad

Una recomendación constante para este tipo de Programas de empleo temporal es el involucramiento de la comunidad. Se sostiene que la participación de la población mejoraría tanto la pertinencia de las obras financiadas, como el empoderamiento de la población local y la focalización de los beneficiarios.

Así pues, mediante el trabajo de campo se pudo constatar un fuerte peso político de las comunidades en el desarrollo del Proyecto. Las comunidades están organizadas en su interior y entre ellas, mediante una mesa directiva. Esta fuerte organización y cohesión política genera diversos efectos positivos, tales como:

- i. El aumento de ingresos en la familia, ya sea mediante una fuente primaria o secundaria de ingresos, constituye un mecanismo de empoderamiento directo de las mujeres. La mujer adquiere así independencia económica y mayores libertades individuales. En ese sentido, contribuye a reducir la subordinación femenina y la violencia familiar.
- ii. En el caso de las mujeres inactivas, el aumento de sus ingresos y las consecuencias positivas que ello conlleva, fomentan su futura inserción laboral. Las mujeres aprenden, gracias al Programa, a controlar su situación familiar (descubren cómo cuidar a sus hijos mientras no están en casa) y fortalecen otras capacidades personales. Al observar los cambios positivos en su economía familiar y comprobar la posibilidad de trabajar como una opción factible, las mujeres procederán, luego de finalizar el Programa, a buscar otras opciones de trabajo para mantener su situación económica.
- iii. CP fomentó también, a través de un convenio con el Banco de la Nación, la posesión de tarjetas de crédito a través de las cuales se cobraría el pago por el trabajo temporal. Para este fin, es necesario que todas las mujeres que se inscriban posean antes su Documento de Identidad. Esto es de particular relevancia, sobre todo en las zonas rurales remotas debido a que gran parte de la población no posee aún su DNI. En ese sentido, a través de un canal indirecto, el Programa estaría contribuyendo también al fortalecimiento de la ciudadanía de la población beneficiaria.

- iv. El uso de dichas tarjetas de crédito promueve además el ahorro entre las mujeres beneficiarias. De institucionalizarse esta práctica, las mujeres podrían también contar con un seguro ante eventualidades de emergencia o shocks económicos.

Sin embargo, el dominio político de la organización crea también ciertas normas institucionales propias. Se encontró, por ejemplo, en diferentes casos, que la comunidad se organiza de manera que promueva un acceso equitativo al empleo por todos sus miembros y en lapsos de tiempo estándar. Se fomenta así una rotación igualitaria de los miembros de la comunidad. Esta afirmación no puede ser concluyente debido a la escasez de casos analizados. Se requeriría además, para fortalecer esta hipótesis, conocer la opinión de beneficiarios que no participan del Programa.

- El involucramiento de la comunidad es evidente también debido a que, tal como lo manifiestan los beneficiarios, existe cierta norma institucional que promueve la equidad en el acceso de los beneficiarios al Programa. Es decir, la comunidad se organiza de manera que promueva un acceso equitativo al empleo por todos sus miembros y en lapsos de tiempo estándar. Se fomenta así una rotación igualitaria de los miembros de la comunidad. Sin embargo, para fortalecer esta hipótesis sería necesario conversar también con algunos miembros de la comunidad que no son beneficiarios del Programa y conocer su opinión al respecto.
- En los Comités, los de más peso son el gobernador y alcaldes, a veces inclusive “amarran obras”: no hay plata para cofinanciar proyecto X pero sí para financiar proyecto Y

### **Selección de proyectos**

- El tipo de obras realizadas son por lo general del tipo de infraestructura o servicios, como escaleras, veredas, agua. El problema es que no son muy intensivas en mano de obra (45%), es decir, el principal objetivo de CP; lo bueno es que las obras quedan y son tangibles, es decir, segundo objetivo; además se pueden “inaugurar” (réditos políticos). En cambio, las de servicios, como limpieza, barrido, pintado, son más intensivas en mano de obra pero no quedan para la población y no se puede inaugurar. Sin embargo, una externalidad positiva es que concientiza a la población de que tiene que mantener limpio y saludable el ambiente. CP está orientado cada vez más los proyectos a servicios. Se debe buscar equilibrio entre los dos indicadores
- CP atiende muy poco a los ámbitos rurales porque hay limitaciones presupuestales, costo de traslado es mayor, no hay camionetas, la política de gastos es muy estricta.
- A diferencia de otras convocatorias, más estricto el Programa:
- Ya no vale un subproyecto dentro de 1
- Tienen que presentar 7 proyectos para que ganen 4 (el ratio 1.7, 200 mil y 340 mil) pero las municipalidad no tienen para pagar por elaborar perfiles y menos para cofinanciar
- Organizaciones privadas ya no les apetece participar porque no ganan nada, por eso hay cada vez más nuevas y OSB
- CP da máximo 130,000 por proyecto (límite a nivel nacional)
- El % de lo que entrega CP destinado a MONC se ha elevado hasta 70% en OSB, 75% privadas y 80% municipalidades, por lo que en estos últimos es cada vez menos lo que

queda para “otros” (el MONC se calcula primero en base a los 16 soles y a los días por mes, y da 35,280 y eso debe ser el 70,75,80% de lo que entrega el CP)

- En “otros” se incluye lo que antes era gasto administrativo como pago a evaluadores, técnicos, supervisores
- Antes, CP daba más que cofinanciantes, ahora es al revés, 50 mil CP y 80 mil cofinanciantes. Estos dan para mano de obra calificada, materiales
- Priorización: CID conformado por la municipalidad, la iglesia, gobernación, jefe zonal (sin voto) y veedores. Se evalúa el proyecto a nivel de perfil. Aquí se quita puntaje a las proponentes que tiene obras pendientes o algunas fallas en procesos anteriores, y se premia a los nuevos (alto porcentaje de nuevos)

### **Capacitación**

- Capacitación: el público objetivo son quintiles 1 y 2, mujeres, jóvenes, que tienen problemas para capacitarse / capacitación general a todos y se cambia de mentalidad a los beneficiarios / específica para los que quieran y están dispuestos a invertir pasajes, tiempo, costo de oportunidad / hay casos exitosos de beneficiarios que se dedican a eso, pero otro no: la diferencia es el nivel del aliado estratégico que brindó la capacitación y que en algunos casos no hay demanda local (cada OZ decid). Al principio algunas OZ sugerían cursos de acuerdo a la demanda de los beneficiarios (cosmetología por ejemplo) y no a la demanda laboral, ha ido mejorando eso como parte del aprendizaje.
- Se sugiere que la capacitación específica se complementa con mecanismos de acompañamiento post capacitación, que permita conseguir mercado, y financiar (vía fondos rotatorios por ejemplo) a un 30% o 40% de beneficiarios. Hay experiencias puntuales en Puno por ejemplo, pero no está institucionalizado
- Sugieren abocarse a capacitación específica, porque es más importante en términos de empleabilidad (meta del Programa)
- Existen promotores (seguimiento a los participantes, no se cruza con supervisión que es a obras) y capacitadores (para capacitación general), a veces son los mismos. “Somos un equipo, todos hacemos de todo”
- Las OE determinan que requieren 50 participantes (mínimo es 35) y cómo se escogen?
- Capacitación a OE sobre selección y supervisión, ya que OE son los que seleccionan
- Difusión de la convocatoria en iglesia, mercados, usando papelotes
- Inscripción a cargo del OE, quien pide copia del DNI y si es padre de familia partida nacimiento del hijo menor de 18 años, si es joven que muestre que tiene carga familiar o que tiene NBI
- CP verifica (a veces) que el participante está en SISFOH (aunque este sistema funciona solo en 2 distritos de la provincia de Huánuco por ejemplo)
- Se acuerda un día y se va al distrito, de la lista de participantes inscritos, se selecciona a los que tienen toda la documentación, se prioriza a los que están en la reunión (en un CP dijeron que a los más pobres, no hay criterios rígidos), se les explica sobre el programa otra vez, se sortea y se firma acta entre OE, CP y participantes, y a los que no, algunos se les dice que son suplentes

### **Supervisiones**

- No existe una línea de base propiamente dicha, pero sí existen datos iniciales en zonas de intervención, empleo por ejemplo, y capacitación el valor inicial es 0.
- CP es popular a nivel de cordones de pobreza, entre los que más lo necesitan, otro no conocen mucho de CP entre otras cosas porque no hay presupuesto para hacer difusión ni propaganda
- Problemas en supervisión (son comunes en todas las OE)
- En cofinanciamiento. Durante la etapa de evaluación de proyectos, el compromiso de los OSB se avalan en GORE, gobiernos locales (a veces ellos mismos ofrecen poner las herramientas o materiales menores) pero al final no siempre cumplen y a veces los mismos participantes deben llevar sus herramientas o equipos de seguridad
- En cofinanciamiento. El dinero o los recursos llegan a destiempo (a veces las OE tienen que gestionar créditos para cubrir ello lo que genera un costo financiero)
- A veces también CP aporta a destiempo
- En evaluación (a veces “dejar pasar” en evaluación dificulta la labor de supervisión), el problema es que no hay últimamente muchos organismos proponentes:
- Las privadas (10% más o menos ahora) ganan cada vez menos y entonces no ven sentido entrar en un programa social donde no van a ganar. Antes había más ONG y privadas porque se podía ganar más
- También les desanima que el % de cofinanciamiento es cada vez más grande. Pero ojo que tanto en la evaluación como en la supervisión no hay mecanismos que permitan garantizar contundentemente el monto cofinanciado, basta una DJ, no boletas, no facturas, “hay que creerle”
- Primero: visita antes del inicio, conformidad de inicio, verifican si expediente se ajusta a lo que ven en el terreno, valida e informa a Lima. Ahí Lima acepta y recién en ese momento se da bonificación a quienes elaboraron el proyecto
- Segundo: visitas regulares, 2 veces por semana, se genera un Informe Regular, donde ven la cantidad de participantes, la calidad de materiales, herramientas. Si algo está mal, el CTE notifica al organismo ejecutor, le da plazo de 3 a 5 días para regularizar, si no cumple OZ notifica y le da plazo de 3 a 5 días, y si no cumple, programa puede paralizar la obra y resolver contrato. Es una supervisión de aspectos técnicos (puede ordenar demoler algo que está mal construido), administrativo (verificar aporte de cofinanciantes) y social (explicarles expediente técnico, darles charlas de seguridad, verificar identidad del participante)
- Observaciones comunes: cuaderno de obras no está al día, fichas de asistencia de participantes tampoco.

### **Pagos**

- Transparencia – Reportes al gobierno, al estrategia nacional crecer (de acuerdo a matriz de impacto que tiene el Sistema Integrado de Asuntos Sociales – SIAS), VRAE, PCM, ministerios, etc

### **Organización y coordinación**

- También hay visitas periódicas a OZ, complementario a trabajo de gabinete, para monitorear in situ las razones de no cumplimiento. Estas visitas son:
  - De Dirección Proyectos y/o Dirección Social: ligadas a propias actividades técnicas, ver avance de obras, seguimiento a participantes
  - De MyE: logros de indicadores, procesos de bolsones, relaciones con personal, como aplican estrategias, temas logísticos. Implica entrevista a personal, participantes y OE, para ver también temas de exclusión, discriminación
  - Viajes de MyE: 1 o más personas / 3 días por viaje / 2 veces al año en el 2009 a cada OZ, antes eran 3 o 4 pero bajó por el presupuesto. Otras áreas también viajan 2 al
  - Competencia interna entre OZ – Performance entre ellos. Aún no, pero en el 2009 han impulsado desde CP el monitoreo, las capacidades, el compromiso, bajo nuevo marco lógico. Asimismo, el agrupamiento en macro regiones (más eficiente que traerlos todos a Lima), para Transparencia – Reportes al gobierno, al estrategia nacional crecer (de acuerdo a matriz de impacto que tiene el Sistema Integrado de Asuntos Sociales – SIAS), VRAE, PCM, ministerios, etc. “Por pares”, difusión de prácticas exitosas

### **Anexo 7.1.1**

#### **A. Guía de Entrevista para Trabajo de Campo**

##### **Distribución de recursos**

1. Distribución de recursos del PPE según distritos, ¿interviene de alguna manera la OZ en el proceso de planificación, a través de la provisión de información por ejemplo o de alguna otra manera?

##### **Ejecución del Programa**

2. Percepciones sobre las diferentes modalidades de intervención del Programa, ¿cuál es la que más se adecúa a la región?
3. Tipo de obras ejecutadas en el marco del Programa, ¿son las que realmente necesita la localidad?, ¿recomendaciones?
4. Percepción de la población en relación a la intervención del Programa, ¿de qué manera está involucrada la comunidad en la elaboración de proyectos, monitoreo de los mismos?

##### **Focalización**

5. Criterios y mecanismos para la focalización individual. ¿Cómo operan en la práctica?, ¿llega realmente al grupo objetivo?, ¿el pago a beneficiarios es un factor de autoselección?
6. ¿Limitaciones principales para llevar a cabo una adecuada focalización?, ¿recomendaciones?
7. Características de los participantes y de sus hogares: estrategias de obtención de ingresos, relaciones con mercado laboral y de productos, ¿Cuál es el perfil de los participantes en el programa? ¿Son parte de la PEA primaria (jefes de hogar) ó secundaria (otros miembros del hogar)? ¿Tienen una adhesión permanente al mercado laboral o participan ocasionalmente? ¿Transitan entre el empleo y el desempleo o entre la actividad y la inactividad? ¿Buscarían empleo de no existir el programa?

##### **Selección de proyectos**

8. Criterios y mecanismos para seleccionar proyectos. ¿Cómo operan en la práctica?, ¿cómo son los convenios que firman con las instituciones?, ¿todos incluyen componentes de capacitación general y específica?
9. ¿Es la asistencia técnica brindada suficiente?
10. ¿Limitaciones principales que tienen los organismos proponentes para formular proyectos?, ¿recomendaciones?

## **Capacitación**

11. La capacitación general y específica. ¿Cómo opera en la práctica?, ¿cómo definen quienes reciben la capacitación y quién no?, ¿Reciben compensación económica los participantes en la capacitación (talleres)?, ¿qué porcentaje de los capacitados no son contratados para la ejecución de obras?
12. ¿Limitaciones para llevar a cabo dicha capacitación (selección de capacitadores, selección de temas, selección de participantes, capacitación propiamente dicha)?, ¿recomendaciones?

## **Supervisiones**

13. Las supervisiones ¿Cómo opera en la práctica?, ¿qué aspectos monitorean?
14. ¿Limitaciones para llevar a cabo la supervisión? ¿recomendaciones?

## **Pagos**

15. Procedimientos administrativos que utiliza el Programa para la transferencia de recursos al organismo ejecutor, ¿qué dificultades existen?, ¿recomendaciones?
16. Pago, por parte de los organismos ejecutores, de mano de obra no calificada, calificada y otros rubros. ¿Dificultades?, ¿recomendaciones?

## **Organización y coordinación**

17. Personal que labora en la OZ, tanto permanentes como temporales, ¿están bien delimitadas sus funciones?, ¿limitaciones para el ejercicio de sus funciones? ¿relación entre personal permanente y consultores externos contratados?
18. Planificación interna, ¿Usan el Marco Lógico? ¿A qué indicadores le dan más importancia? Mantienen cronograma de actividades? Le dan seguimiento?, Qu los estimula para la evaluación de su desempeño? Diferencian niveles de objetivos? Actividades, Productos, Resultados? Que piensan de los indicadores del Marco Lógico? Son útiles? Son confiables? Son prácticos? Son difíciles de obtener? Considera que hay otros mejores? Son suficientes? Que sugeriría como mejores indicadores?
19. Coordinación con Lima, ¿de qué formas concretas interactúan con Lima?, ¿reciben retroalimentación de la información mensual que envían a Lima?, ¿reciben asistencia técnica de Lima?, ¿limitaciones?, ¿recomendaciones?
20. Sistema informático, ¿qué bases de datos manejan?, ¿qué tipos de reportes generan y con qué periodicidad?, ¿De los informes que envían las OZ, cuánto tiempo transcurre para recibir retroalimentación? Es este tiempo razonable? ¿limitaciones?, ¿recomendaciones?
21. Relación con otras instituciones de la localidad



**B. Temas a levantar según tipo de actores a entrevistar**

Temas – Actores	Jefe OZ	Personal permanente OZ	Consultores externos OZ	Representantes de organismos ejecutores	Beneficiarios del Programa	Otras instituciones
1	X	X				
2	X	X	X	X		
3	X	X	X			X
4	X	X	X			X
5	X	X				
6	X	X				
7	X	X		X		
8	X	X				
9	X	X		X		
10	X	X		X		
11	X	X	X	X	X	
12	X	X	X	X	X	
13	X	X	X	X		
14	X	X	X	X		
15	X	X		X		
16	X	X		X	X	
17	X	X	X			
18	X	X				
19	X	X				
20	X	X				
21	X	X				X

**C. Número de entrevistas estimadas por Región**

Tomando en cuenta que la visita en cada Región toma 3 a 4 días, se espera realizar las siguientes actividades:

- Entrevista con el Jefe de la OZ (1)
- Entrevistas con personal permanente de la OZ (5)
- Entrevistas con consultores externos de la OZ (2)
- Visitas a proyectos que estén en ejecución (4 a 5, de preferencia incluir más de una modalidad de intervención) que incluye entrevistas:
  - Con representantes del organismo ejecutor: 2 por proyecto, total 8 a 10
  - Con beneficiarios del Programa: 4 por proyecto, total 16 a 20
- Entrevistas con otras instituciones (2 a 3)

**Temas importantes para la evaluación**

- (a) ¿El Programa es realmente contra cíclico?: comparar los momentos de las convocatorias con los indicadores macroeconómicos (evolución del PBI, inversiones), de no ser contra cíclico, ¿qué mecanismos requeriría para que sí lo sea?
- (b) ¿Qué tipo de obras están haciendo? ¿Contribuyen realmente a mejorar la infraestructura económica – productiva y social de la localidad? Se puede comparar

con las obras de inversiones que se hace a nivel de gobiernos locales (por ejemplo, vía presupuesto participativo)

- (c) ¿Cuál es el perfil de los participantes en el programa? ¿Son parte de la PEA primaria (jefes de hogar) ó secundaria (otros miembros del hogar)? ¿Tienen una adhesión permanente al mercado laboral o participan ocasionalmente? ¿Transitan entre el empleo y el desempleo o entre la actividad y la inactividad? ¿Buscarían empleo de no existir el programa?, ¿El monto del pago a los participantes es realmente un factor de autoselección?
- (d) ¿Contribuye el Programa realmente a mejorar los indicadores laborales de las localidades? comparar con los indicadores macroeconómicos (desempleo, subempleo), ¿Cuál es la importancia de los ingresos derivados del programa en el presupuesto familiar?
- (e) ¿La incorporación de las zonas rurales al ámbito de ejecución del Programa ha implicado cambios en los procedimientos?, ¿qué consideraciones especiales se han tenido en cuenta?, ¿qué resultados se han obtenido?
- (f) ¿El componente “capacitación” se está trabajando de manera adecuada o solamente es “por cumplir” y distrae recursos y esfuerzos del verdadero objetivo de un Programa como éste?

## 7.2 Ejemplo Ilustrativo de Niveles de Objetivos de Finalidad, Resultados, Productos y Actividades Bajo una Estructura Modificada del Marco Lógico

<b>FINALIDAD</b>	<b>Notas</b>
<b>La población en situación de pobreza y pobreza extrema accede a empleo temporal y mejora sus opciones para su inserción laboral.</b>	
<b>RESULTADOS</b>	
<b>1. Capacidades desarrolladas en la a población objetivo para acceder empleo.</b>	
<b>2. Infraestructura económica-productiva y social mejorada</b>	
<b>3. Capacidad Institucional reforzada para planificar, manejar y ejecutar proyectos a nivel local</b>	

<b>Productos-Capacidades Desarrolladas</b>	<b>Notas</b>
1.1 Acuerdos locales con organismos competentes para implementar la capacitación –Nivel nacional y Zonal	
1.2 Plan de Capacitación aprobado	
1.3 Cursos generales y específicos para capacitar a la MONC realizados	
1.4 Experiencias Exitosas Difundidas	
<b>Productos-Infraestructura Mejorada</b>	
2.1 Organización Zonal/Local establecida y funcionado para promover el desarrollo y la ejecución de proyectos locales	
2.2 Estrategia de Promoción de Intervenciones definida y adoptada	

2.3 Plan de Asistencia técnica para el desarrollo de proyectos implementada	
2.4 Proyectos seleccionados y convenios firmados	
2.5 Proyectos aprobados financiados	
2.6 Sistema ME establecido para dar seguimiento a la ejecución de las obras de infraestructura	
<b>Productos-Capacidad Institucional Reforzada</b>	
3.1 Capacidad mejorada de recursos humanos para planificar y manejar proyectos en las OZ	
3.2 Sistemas de ME promovidos por el programa adoptados por gobiernos locales	
3.3 Surgimiento de nuevas iniciativas de proyectos generadoras de empleo a nivel local	

## Actividades para los Productos de Capacitación

<b>Actividades Producto 1.1</b> Acuerdos locales con organismos competentes para implementar la capacitación –Nivel nacional y Zonal	<b>Notas</b>
1.1.1 Identificación de las organizaciones o entidades cooperantes	
1.1.2 Subscripción de acuerdos con entidades que apoyen la intermediación laboral / empleabilidad	
1.1.3 Desarrollo de Talleres de capacitación	
<b>Actividades Producto 1.2</b> Mecanismos establecidos para promover, registrar y seleccionar participantes en los programas de capacitación	
1.2.1 Anuncios y Publicidad para convocatoria de candidatos	
1.2.2 Registro y Selección Candidatos	
1.2.3 Monitoreo de calificaciones y certificaciones	
<b>1 Actividades Producto 1.3</b> Desarrollo de Cursos generales y específicos para capacitar a la MONC	
1.3.1 Currículums Cursos Generales	
1.3.2 Currículos Cursos Específicos	
1.3.3 Plan de Ejecución de Talleres	

<b>Actividades 1.4 Experiencias Exitosas Difundidas</b>	
1.4.1 Selección de Experiencias Exitosas	
1.4.2 Documentación y Edición para presentaciones a los medios de difusión	
1.4.2 Publicación en Medios de difusión	

## Actividades para los Productos de la Infraestructura

<b>Actividades Producto 2.1 Organización Zonal/Local establecida y funcionado para promover el desarrollo y la ejecución de proyectos locales</b>	<b>Notas</b>
2.1.1 Capacitación a las OZ sobre la aplicación del Manual de Operaciones del Programa en el desarrollo de los proyectos	
2.1.2 Plan Zonal / local para la ejecución de proyectos	
2.1.3 Preparación del Plan Operativo Anual	
2.1.4 Establecer sistema de ME (seguimiento) para la ejecución de obras de infraestructura	
2.1.5 Reuniones periódicas de coordinación sobre el avance en la ejecución con organismos y autoridades locales	

<b>Actividades Producto 2.2 Estrategia de promoción de intervenciones definida y aprobadas con OZ</b>	
2.2.1 Talleres de ejercicios usando FODA	
2.2.2 Documento de Estrategia OZ	

<b>Actividades Producto 2.3 Plan de Asistencia técnica para el desarrollo de proyectos</b>	
2.2.1 Talleres con organismos ejecutores sobre el desarrollo de proyectos	
2.2.2 Reuniones puntuales para asistencia específica	

2.2.3 Talleres para capacitar capacitadores	
---	--

<b>Actividades Producto 2.4</b> Proyectos seleccionados y convenios firmados	<b>Notas</b>
2.4.1 Convocatorias de Propuestas	
2.4.2 Organización Comités de Evaluación y Selección	
2.4. 3 Firma de Convenios para ejecución de proyectos	

<b>Actividades Producto 2.5</b> Proyectos aprobados financiados	
2.5.1 Identificación de las fuentes y montos requeridos de financiamiento	
2.5.2 Promoción y negociaciones con Co-financiadore	
2.5. 3 Subscripción de acuerdos de financiamiento	

<b>Actividades Producto 2.6</b> Sistema ME establecido para dar seguimiento a la ejecución de las obras de infraestructura	
2.2.1 Constitución del equipo(s) para el ME de las obras	
2.2.2 Capacitación sobre el sistema de informes a los organismos o entidades ejecutoras	
2.2. 3 Evacuación de informes periódicos sobre avance de acuerdo a los indicadores pre-establecidos	
2.2.4 Consolidación de informes y retroalimentación sobre los avances	

**Actividades para los Productos de la Capacidad Institucional Reforzada**

<b>Actividades Producto 3 .1</b> Capacidad mejorada de recursos humanos para planificar y manejar proyectos en las OZ	<b>Notas</b>
3.1.1 Capacitación comités distritales y su personal de apoyo	
3.1.2 Capacitación para ME	

<b>Actividades Producto 3 .2</b> Sistemas de ME del Programa adoptados por gobiernos locales	
3.2.1 Desarrollo de sistemas ME para las OZ	
3.2.2 Proveer capacitación sistemas ME	
3.2.2 Implementación local de sistemas ME	

<b>Actividades Producto 3 .3</b> Surgimiento de nuevas iniciativas de proyectos generadoras de empleo a nivel local	
3.3.1 Promoción para alentar iniciativas de proyectos locales	
3.3.3 Asistencia Implementación Iniciativas locales (privadas o comunitarias)	

Fuente: Elaboración propia de Jorge Baanante- miembro del Panel consultor

## 7.3 Distribución de la población objetivo según diferentes definiciones y los beneficiarios de CP

## A Nivel Nacional

			Definición conceptual de Población Objetivo -JH	Jefes de hogar			Jefes de familia			Jefes de familia y personas con carga familiar			Personas con carga familiar	
	Beneficiarios CP	%		%	Jefes de hogar pobres y desempleados - abiertos y ocultos-	%	Jefes de familia pobres y desempleados - abiertos-	%	Jefes de familia pobres y desempleados - abiertos y ocultos-	%	Personas con carga familiar pobres y desempleados - abiertos-	%	Personas con carga familiar pobres y desempleados - abiertos y ocultos-	%
Amazonas	4971	1.54	256	0.37	1059	0.78	493	0.32	2050	0.70	810	0.32	5224	0.94
Ancash	8595	2.67	2152	3.10	3617	2.67	5756	3.73	10117	3.46	7800	3.11	22266	4.02
Apurímac	10725	3.33	321	0.46	717	0.53	1314	0.85	2590	0.89	1737	0.69	4364	0.79
Arequipa	8009	2.48	4120	5.94	7708	5.69	7921	5.13	13208	4.52	11762	4.68	24405	4.41
Ayacucho	18912	5.87	658	0.95	3037	2.24	2701	1.75	8115	2.78	3723	1.48	14302	2.58
Cajamarca	10575	3.28	771	1.11	2717	2.01	4320	2.80	8575	2.93	7539	3.00	18339	3.31
Callao	12205	3.79	5751	8.29	8389	6.20	11274	7.31	13912	4.76	14660	5.84	21791	3.93
Cusco	11159	3.46	3071	4.43	4624	3.42	5793	3.76	7347	2.51	11180	4.45	16048	2.90
Huancavelica	9262	2.87	174	0.25	616	0.45	485	0.31	2385	0.82	1004	0.40	6714	1.21
Huánuco	7564	2.35	1478	2.13	3388	2.50	3173	2.06	7944	2.72	4489	1.79	17149	3.10
Ica	19770	6.13	1020	1.47	3221	2.38	2567	1.66	6397	2.19	5210	2.07	15044	2.72
Junín	12841	3.98	2653	3.82	5089	3.76	6732	4.36	10507	3.59	7388	2.94	20337	3.67
La Libertad	15845	4.92	1220	1.76	11417	8.43	5863	3.80	23103	7.90	10724	4.27	39508	7.13
Lambayeque	11871	3.68	5026	7.25	10128	7.48	8179	5.30	16192	5.54	10483	4.17	30840	5.57
Lima	85816	26.62	25698	37.04	39870	29.45	47712	30.93	86081	29.44	92763	36.94	149165	26.93
Loreto	8104	2.51	1354	1.95	3954	2.92	7233	4.69	17217	5.89	8494	3.38	25728	4.64
Madre de Dios	1021	0.32	247	0.36	325	0.24	315	0.20	554	0.19	472	0.19	807	0.15
Moquegua	2930	0.91	1450	2.09	1971	1.46	2110	1.37	2762	0.94	4115	1.64	5461	0.99
Pasco	4061	1.26	2107	3.04	2648	1.96	4773	3.09	5710	1.95	7051	2.81	9973	1.80
Piura	16543	5.13	2752	3.97	6825	5.04	12220	7.92	21031	7.19	20614	8.21	57475	10.38
Puno	19083	5.92	2642	3.81	5161	3.81	4652	3.02	8828	3.02	5381	2.14	14977	2.70
San Martín	10160	3.15	1100	1.59	2934	2.17	2668	1.73	6874	2.35	4252	1.69	16406	2.96
Tacna	1070	0.33	1086	1.57	1332	0.98	1553	1.01	2150	0.74	2455	0.98	3415	0.62
Tumbes	3385	1.05	312	0.45	584	0.43	683	0.44	1024	0.35	1059	0.42	2292	0.41
Ucayali	7900	2.45	1953	2.82	4068	3.00	3775	2.45	7733	2.64	5940	2.37	11946	2.16
<b>Total</b>	<b>322,377</b>	<b>100.00</b>	<b>69,371</b>	<b>100.00</b>	<b>135,397</b>	<b>100.00</b>	<b>154,265</b>	<b>100</b>	<b>292,408</b>	<b>100</b>	<b>251,105</b>	<b>100</b>	<b>553,977</b>	<b>100</b>
Correlación con beneficiarios			0.925	0.925	0.936	0.936	0.931	0.931	0.943	0.943	0.947	0.947	0.930	0.930



EVALUACIÓN INDEPENDIENTE PROGRAMA CONSTRUYENDO PERÚ – INFORME FINAL

**A Nivel Nacional, sin Lima**

			Jefes de hogar				Jefes de familia				Jefes de familia con carga familiar			
			Definición conepitual de Población Objetivo -JH	%	Jefes de hogar pobres y desempleados - abiertos y ocultos-	%	Jefes de familia pobres y desempleados - abiertos-	%	Jefes de familia pobres y desempleados - abiertos y ocultos-	%	Jefes de familia pobres y desempleados - abiertos-	%	Jefes de familia pobres y desempleados - abiertos y ocultos-	%
Beneficiarios CP	%													
Amazonas	4971	2.10	256	0.59	1059	1.11	493	0.46	2050	0.99	810	0.51	5224	1.29
Ancash	8595	3.63	2152	4.93	3617	3.79	5756	5.40	10117	4.90	7800	4.93	22266	5.50
Apurímac	10725	4.53	321	0.73	717	0.75	1314	1.23	2590	1.26	1737	1.10	4364	1.08
Arequipa	8009	3.39	4120	9.43	7708	8.07	7921	7.43	13208	6.40	11762	7.43	24405	6.03
Ayacucho	18912	7.99	658	1.51	3037	3.18	2701	2.54	8115	3.93	3723	2.35	14302	3.53
Cajamarca	10575	4.47	771	1.76	2717	2.84	4320	4.05	8575	4.16	7539	4.76	18339	4.53
Callao	12205	5.16	5751	13.17	8389	8.78	11274	10.58	13912	6.74	14660	9.26	21791	5.38
Cusco	11159	4.72	3071	7.03	4624	4.84	5793	5.44	7347	3.56	11180	7.06	16048	3.96
Huancavelica	9262	3.92	174	0.40	616	0.64	485	0.45	2385	1.16	1004	0.63	6714	1.66
Huánuco	7564	3.20	1478	3.38	3388	3.55	3173	2.98	7944	3.85	4489	2.83	17149	4.24
Ica	19770	8.36	1020	2.34	3221	3.37	2567	2.41	6397	3.10	5210	3.29	15044	3.72
Junín	12841	5.43	2653	6.08	5089	5.33	6732	6.32	10507	5.09	7388	4.67	20337	5.02
La Libertad	15845	6.70	1220	2.79	11417	11.95	5863	5.50	23103	11.20	10724	6.77	39508	9.76
Lambayeque	11871	5.02	5026	11.51	10128	10.60	8179	7.68	16192	7.85	10483	6.62	30840	7.62
Loreto	8104	3.43	1354	3.10	3954	4.14	7233	6.79	17217	8.34	8494	5.36	25728	6.36
Madre de Dios	1021	0.43	247	0.56	325	0.34	315	0.30	554	0.27	472	0.30	807	0.20
Moquegua	2930	1.24	1450	3.32	1971	2.06	2110	1.98	2762	1.34	4115	2.60	5461	1.35
Pasco	4061	1.72	2107	4.82	2648	2.77	4773	4.48	5710	2.77	7051	4.45	9973	2.46
Piura	16543	6.99	2752	6.30	6825	7.14	12220	11.47	21031	10.19	20614	13.02	57475	14.20
Puno	19083	8.07	2642	6.05	5161	5.40	4652	4.37	8828	4.28	5381	3.40	14977	3.70
San Martín	10160	4.29	1100	2.52	2934	3.07	2668	2.50	6874	3.33	4252	2.69	16406	4.05
Tacna	1070	0.45	1086	2.49	1332	1.39	1553	1.46	2150	1.04	2455	1.55	3415	0.84
Tumbes	3385	1.43	312	0.71	584	0.61	683	0.64	1024	0.50	1059	0.67	2292	0.57
Ucayali	7900	3.34	1953	4.47	4068	4.26	3775	3.54	7733	3.75	5940	3.75	11946	2.95
Total	236,561	100.00	43,674	100.00	95,527	100.00	106553	100	206327	100	158342	100	404812	100
Correlación con beneficiarios			0.241	0.241	0.750	0.750	0.796	0.796	0.847	0.847	0.841	0.841	0.883	0.883