

Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales - UCPS

Ministerio de Economía y Finanzas - MEF

Banco Interamericano de Desarrollo

Apoyo para la Implementación de un Sistema de Gestión para Resultados
basados en el Presupuesto del Sector Público – Cooperación Técnica No
Reembolsable No. ATN/OC-112020-PE

Componente II “Medición Seguimiento y Evaluación del PpR”

Subejecutor: Dirección General de Presupuesto Público

Evaluación de Impacto del Programa Construyendo Perú

Firma Consultora: Macroconsult S.A.

Contrato No. F-001-0-11202

Informe Final

Lima, 20 de agosto de 2012

El presente documento constituye el informe final de la consultoría “Evaluación de Impacto del Programa Construyendo Perú” elaborado por la empresa Macroconsult S.A. para el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Interamericano de Desarrollo. Este informe ya incorpora los comentarios recibidos al cuarto informe. El equipo de consultores involucrados en el estudio estuvo compuesto por:

Elmer Cuba Bustinza	Jefe del Proyecto
Cecilia Garavito Masalías	Especialista en Economía Laboral
Alvaro Monge Zegarra	Especialista en Evaluación de Impacto
Oswaldo Sierra Sumari	Coordinador de Campo
Ruben Ocampo Corrales	Asistente de Investigación
Claudia Ávila	Asistente de Investigación
Ricardo Sanchez	Asistente de Investigación
Sandra Flores	Asistente de Investigación

Contenido

RESUMEN EJECUTIVO	4
1. INTRODUCCIÓN	9
2. REVISIÓN DE LA LITERATURA	10
2.1 Marco Teórico de los Programas de Empleo Temporal	10
2.2 Programas de empleo temporal en América Latina	13
2.3 Descripción del Programa Construyendo Perú	16
2.4 ¿Qué dicen las evaluaciones de impacto?	23
3. METODOLOGÍA	26
3.1 Modelo de impacto individual	26
3.2 Estudio de percepciones	33
3.3 Análisis costo-beneficio	34
4. BASE DE DATOS UTILIZADA	36
4.1 Encuesta ad-hoc	36
4.2 Información cualitativa	41
5. ANÁLISIS DE RESULTADOS	43
5.1 Modelo de impacto individual	47
5.2 Estudio de percepciones	62
5.3 Análisis costo-beneficio	80
6. CONCLUSIONES	89
7. REFERENCIAS	96
8. ANEXOS	101
Anexo No. 1: Diseño muestral	101
Anexo No. 2: Informe de Campo	101
Anexo No. 3: Instrumentos de Campo Cuantitativo	101
Anexo No. 4: Informe de la Prueba Piloto	101
Anexo No. 5: Manual de los Encuestadores	101
Anexo No. 6: Reporte de Incidencias de la Operación de Campo	101
Anexo No. 7: Descripción de Variables	101
Anexo No. 8: Guía de entrevistas cualitativas	101
Anexo No. 9: Fichas de entrevistas	101
Anexo No. 10: Definición de variables en los modelos	101
Anexo No. 11: Propensity Score Matching	101
Anexo No. 12: Estimaciones Econométricas	101
Anexo No. 13: Pruebas de endogeneidad	101
Anexo No. 14: Pruebas de estabilidad de regresores	101

RESUMEN EJECUTIVO

Los programas sociales de empleo temporal: marco conceptual

Los programas de empleo temporal surgen como parte de las políticas activas en el sector laboral. Estas políticas buscan proteger los ingresos de los trabajadores cuyos empleos son destruidos por crisis económicas, es decir los empleos de aquellos que son más vulnerables a perder su puesto de trabajo en las fases recesivas del ciclo económico. En algunos casos, estos programas están diseñados también para enfrentar emergencias causadas por desastres naturales o intensos periodos de violencia (guerras internas o externas). En todos estos casos, los programas han establecido un conjunto de objetivos orientados a la generación de empleo temporal para los segmentos más deprimidos de la población, proveyéndoles de fuentes temporales para la generación de ingresos de modo que eviten contraer severamente su consumo. Se entiende que la estructura básica de un programa de empleo temporal contempla tres dimensiones básicas: empleo (y remuneración), infraestructura social y capacitación; las cuales si bien generan beneficios distintos al participante, son a su vez interdependientes entre sí. El éxito del programa dependerá, en gran medida, del nivel articulación y complementariedad que se logre entre estas tres dimensiones.

El caso Peruano: el Programa Construyendo Perú

En el Perú, el programa de empleo temporal que actualmente posee el gobierno es Construyendo Perú, surgido de su antecesor, el programa A Trabajar Urbano y que ahora ha tomado el nombre de Trabaja Perú. De acuerdo al Marco Lógico del programa vigente para los años 2010 – 2015 la finalidad de Construyendo Perú es contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población desempleada en situación de pobreza y pobreza extrema. El propósito del mismo es el incremento en los niveles de empleabilidad e ingreso de los participantes; y sus componentes son: generación de empleo temporal, desarrollo de capacidades para la empleabilidad (referido a la capacitación general y específica) y desarrollo de capacidades institucionales (en la formulación y ejecución de proyectos de infraestructura). Para ello, las tres clases de productos que se contemplan en el programa son: el empleo, la capacitación y la infraestructura. Como estrategia de focalización se consideran parámetros geográficos (zonas pobres), demográficos (poblaciones con carga familiar y baja empleabilidad) y autofocalización (estableciendo un salario por debajo de la remuneración mínima vital).

¿Qué dicen las evaluaciones de impacto de estos programas?

En el caso peruano el único antecedente de evaluación de impacto similares es Chacaltana (2003) quien encuentra un efecto positivo del programa de corto plazo entre S/. 73 y S/. 90 mensuales. Es decir, los participantes obtienen una ganancia neta entre 25% y 30% del salario ofrecido por el programa (S/. 300 mensuales en el año en que se hizo la evaluación) o lo que es lo mismo, el programa ha logrado expandir los ingresos de los participantes en casi 40% frente a lo que hubieran recibido si es que no participaban en él. Desagregando

estos efectos, el autor menciona además que los impactos no son homogéneos entre los participantes, siendo mayores para las mujeres, para los pobres extremos y para los habitantes de provincias. Respecto al efecto diferenciado de la capacitación laboral, el autor encuentra que aquellos que recibieron algún tipo de capacitación muestran un efecto en ingresos mayor que los que no. La evidencia internacional encuentra efectos parecidos. Es decir, en el corto plazo los efectos de estos programas pueden ser importantes y tienden a concentrarse sobre todo en los segmentos más vulnerables. Sin embargo, de acuerdo a la revisión de Betcherman y otros (2004), los efectos de mediano plazo son menos claros.

Aproximaciones metodológicas usadas: impacto, percepciones y costo-beneficio

Los objetivos de la evaluación de impacto del programa Construyendo Perú se entienden a partir de la obtención de resultados a nivel del impacto individual, un estudio de las percepciones (participantes, autoridades locales y funcionarios del programa) y el análisis de costo – beneficio. Cada uno de estos resultados corresponde a estudios particulares con metodologías diseñadas especialmente en cada caso. En el primer caso, se usan técnicas de emparejamiento estándares en la literatura de evaluación de impacto y utilizadas anteriormente por Jalan y Ravallion (1999), Chacaltana (2003) y Galasso y Ravallion (2004) en contextos similares y modelos de regresión como los propuestos en Wooldridge (2002) y Khandker y otros (2010). Estos modelos se resuelven para el corto plazo (salario durante la participación) como mediano plazo (ingresos, empleabilidad, formalidad y percepción de bienestar, luego de dos años de haber participado). En el segundo caso, se aplicó una encuesta que investiga la valoración que los beneficiarios y autoridades locales tienen sobre el programa y componentes así como la percepción de impacto que revelan. En el tercer caso, se análisis del presupuesto y se aplican los indicadores de costo-beneficio de Little y Mirrlees (1974) y Ravallion (1999), aplicados por Haddad y Adato (2002) y Chacaltana (2003) en contextos similares.

Se combinaron diversas fuentes de información y bases de datos

Las bases de datos utilizadas para el estudio de evaluación de impacto del programa Construyendo Perú fueron diseñadas con el objetivo de obtener la información necesaria para realizar una medición objetiva del impacto que el programa ha tenido sobre sus beneficiarios. Para ello, se han combinado tres fuentes de información: información cuantitativa primaria obtenida a partir de la aplicación de una encuesta diseñada ad-hoc para beneficiarios y autoridades locales; información cualitativa de fuente primaria que se obtuvo a partir de entrevistas hechas a informantes calificados (funcionarios del programa tanto de la Oficina Central como de las Oficinas Zonales y expertos independientes); y uso de información secundaria (Encuesta Nacional de Hogares 2007 - 2010 y Censo de Población y Vivienda 2007) para la construcción del grupo de control y otras variables usadas en los modelos econométricos.

Resultados: Los impactos son significativos en el corto plazo

El estudio del impacto del programa a corto plazo permitió obtener cuatro conclusiones. Primero, se registra un impacto positivo del programa Construyendo Perú en los salarios de corto plazo de los participantes, es decir se comprueba que ha sido un mecanismo de compensación salarial efectivo. El impacto mediano (considerando todas las especificaciones usadas) van desde S/. 85 mensuales hasta los S/. 128 mensuales. Es decir, entre 25% y 38% del salario mensual de una jornada completa ofrecido por Construyendo Perú en el periodo 2007-2010. Segundo, existe un impacto diferenciado entre distintos grupos poblacionales; en particular, los impactos tienden a ser superiores entre las mujeres y los beneficiarios de provincia. Tercero, los resultados sugieren que no existe una diferencia sistemática entre los ingresos de corto plazo de los beneficiarios capacitados y los de los que no recibieron capacitación. Cuarto, no existe evidencia concluyente respecto a que el impacto de corto plazo del programa haya sido mayor durante las épocas recesivas del ciclo económico.

Resultados: Los impactos son más modestos en el mediano plazo

Los impactos de mediano plazo del programa Construyendo Perú son bastante más modestos que sus impactos de corto plazo. Al respecto, no se registra un efecto observable a nivel de ingresos laborales o en la probabilidad de estar empleado. Asociado con ello, tampoco los hogares que participaron sienten que sus ingresos hayan mejorado lo suficiente como para procurarles una vida mejor. Sin embargo, sí hay otros efectos que vale la pena mencionar: se registran impactos positivos en la formalidad de empleo, sobre todo en el grupo de beneficiarios que recibieron capacitación. Este resultado puede constituirse como la principal externalidad que estaría generando este componente del programa. Asimismo, el hallazgo podría estar redundando en una mejora en la percepción de estabilidad de los ingresos familiares, aunque no se descarta que este último efecto también esté asociado con cierta dependencia generada hacia el programa o el comportamiento estratégico de los participantes.

Resultados: Estudio de percepciones revela que el programa sí es valorado

La percepción de los beneficiarios respecto a los impactos que ha tenido el programa en empleabilidad, ingresos y mejora de la calidad de vida es modesta. Sin embargo, la gran mayoría de los participantes sí considera al programa como útil o muy útil. Del mismo modo, a nivel de componentes, a pesar de ciertos problemas de calidad que pueden exhibir, los beneficiarios sí reconocen la utilidad o relevancia de las capacitaciones y las obras realizadas en el marco del programa. La misma situación ocurre con los procesos operativos investigados. Todo ello permite concluir que a pesar de que los impactos del programa en el mediano plazo son modestos, este sí es un programa valorado por sus usuarios. Asimismo, se revela que la principal externalidad del programa ha sido motivar la participación ciudadana.

Resultados: El programa ha exhibido un patrón pro-cíclico

El análisis costo-beneficio del programa revela que por cada S/. 1 invertido se generan S/. 5 soles de beneficios siendo S/. 2 beneficios directos de corto plazo y S/. 3 indirectos (producto de las obras de infraestructura o la valoración por equidad de la sociedad). Sin embargo, más que este resultado puntual, a nivel del análisis presupuestal lo que más ha llamado la atención es el marcado patrón pro-cíclico del Programa Construyendo Perú, el cual registra niveles mínimos en su presupuesto en el periodo de menor desempeño económico: 2009. Este comportamiento rompe toda la lógica de estrategia de compensación de corto plazo del programa ante reducciones abruptas de la demanda de trabajo lo que ciertamente ha limitado su impacto en el periodo donde debió maximizarlos. La reducción presupuestaria además afectó más que proporcionalmente al componente no administrativo y dentro del mismo aquel orientado a financiar la obras de infraestructura. Este patrón presupuestal se constituye como un riesgo importante sobre la efectividad del programa.

Perspectivas: continuidad del programa

La evaluación revela que los efectos de corto plazo del programa no se sostienen en el mediano plazo. Por ello, en términos de la sostenibilidad de los efectos producidos puede afirmarse que sin el programa sus efectos tienden a desaparecer. Por ello, para justificar la continuidad de una estrategia como Construyendo Perú, las preguntas relevantes a responder son: si es que el problema que dio origen al programa sigue vigente y si es que el programa es una estrategia adecuada para resolverlo. Al respecto, si entendemos la motivación de un programa de empleo temporal como la necesidad de una estrategia para resolver las reducciones temporales en la demanda de trabajo protegiendo los ingresos de los menos favorecidos; la respuesta a ambas preguntas es afirmativa. Las economías nacionales y locales están continuamente expuestas a shocks de oferta y demanda que pueden alterar el ritmo de crecimiento y creación de puestos de trabajo. Por ello, contar con una estrategia que ayude a los trabajadores menos favorecidos durante un periodo de recesión a preservar sus niveles de ingreso en el corto plazo sigue siendo un objetivo vigente. Asimismo, por los resultados presentados en esta evaluación, el programa tiene potencial como estrategia de compensación de ingresos en el corto plazo.

Recomendaciones de política

Primero, es necesario definir adecuadamente el público objetivo del programa sobre la base de un problema a solucionar. Un programa de empleo temporal no puede solucionar la pobreza estructural o el problema del subempleo. Segundo, si se va a mantener el objetivo de atender a la población vulnerable a caer en el desempleo o en la pobreza ante crisis económicas, sería necesario implementar mecanismos que impriman un patrón contra-cíclico al programa: expandirse en una recesión y contraerse en una expansión. Tercero, existe espacio para aumentar el subsidio por trabajo, pero esta debe mantenerse por debajo del salario mínimo vital. Asimismo, debe explorarse la posibilidad de subsidios diferenciados a nivel regional. Cuarto, es adecuada la decisión de Trabaja Perú de eliminar

las capacitaciones. Existen mayores posibilidades de aprovechar los beneficios de este componente a través de la articulación de esta estrategia con otros programas (Vamos Perú y Jóvenes a la Obra). Sin embargo, esta articulación debe ser efectiva y no solo declarativa. Quinto, respecto a las obras locales realizadas se deberían buscar un balance más adecuado entre servicios e infraestructura, pero sin descuidar el objetivo de generación de empleo temporal. Sexto, una manera de potenciar los efectos del programa es poner mayor énfasis en aquellos grupos con mayores dificultades de insertarse en el mercado de trabajo, lo cual llevaría a modificar o ser más estrictos en los criterios de focalización.

1. INTRODUCCIÓN

Los programas sociales de empleo temporal son estrategias empleadas por los gobiernos para atender a los segmentos de la población que enfrentan situaciones de pobreza y desempleo, proveyéndoles de fuentes temporales para la generación de ingresos que les impida contraer severamente su consumo. Típicamente estos programas han sido implementados tras la existencia de severos eventos recesivos; esa es, por lo menos, la experiencia internacional observada en países como Argentina, México, Colombia, Chile o Uruguay. En todos estos casos, los programas han establecido un conjunto de objetivos orientados a la generación de empleo para los segmentos más deprimidos de la población, o aún para segmentos afectados por eventos de violencia como ocurre con Colombia con el programa “Manos la Obra, Vías para la Paz”, valiéndose en la mayoría de los casos de la implementación de proyectos para la provisión de infraestructura. En el Perú, el programa de empleo temporal que actualmente posee el gobierno es Construyendo Perú, surgido de su antecesor, el programa A Trabajar Urbano y que ahora ha tomado el nombre de Trabaja Perú¹.

La efectividad de la estrategia seguida por Construyendo Perú debe ser materia de evaluación formal a partir de técnicas empíricas. Es decir, es necesario tratar de averiguar en qué medida el programa ha alcanzado los objetivos finales que se ha propuesto, y en cuánto han contribuido los productos que para ello se han desarrollado, tomando en cuenta la opinión de las personas que, directa o indirectamente, se encuentran vinculadas. Para ello, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Interamericano de Desarrollo han encargado a Macroconsult S.A. el desarrollo de la Consultoría “Evaluación de Impacto del Programa Construyendo Perú”. Este documento constituye el tercer entregable de dicha consultoría, la cual se ha elaborado en el marco del contrato No. F-001-0-11202, sus dos adendas (No. F-001-1-11202 y No. F-001-2-11202), los entregables previos (Plan de Trabajo, Informe Metodológico, Informe de Campo) así como los acuerdos entre los equipos técnicos de Macroconsult S.A. y la Unidad de Calidad de Gasto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

El objetivo general de la consultoría es analizar los impactos que logra el programa Construyendo Perú, entendidos como los beneficios para los participantes que se derivan directamente de los componentes entregados por el Programa. De este modo, el estudio plantea como objetivos específicos: (i) estimar modelos de evaluación que mida los impactos de corto plazo (salarios) y mediano plazo (empleo, ingresos y percepciones) sobre los beneficiarios atribuibles al Programa Construyendo Perú; (ii) desarrollar, procesar y

¹ En adelante, para referirnos al programa usaremos como nombre genérico Construyendo Perú.

analizar una encuesta de percepciones sobre beneficiarios y autoridades locales que permita describir si el Programa Construyendo Perú logró impactos distritales, alcanzó los resultados intermedios esperados, entregó los productos/servicio que planificó y generó externalidades positivas o negativas; (iii) evaluar la capacidad del Programa para administrar adecuadamente sus recursos presupuestarios y analizar su costo – efectividad del mismo; (iv) analizar globalmente los resultados anteriores de modo que puedan identificarse conclusiones precisas respecto a los logros, debilidades e insuficiencias del Programa Construyendo Perú y realizar recomendaciones que permitan mejorar su desempeño. Para ello, se ha planteado un conjunto de alternativas metodológicas que implican la aplicación de encuestas a beneficiarios y autoridades locales, entrevistas a profundidad a funcionarios del programa y expertos, análisis de información secundaria (estadística y documentaria) y estimación de modelos econométricos.

El documento está estructurado de la siguiente forma. En la segunda sección se presenta una breve revisión de la literatura. Al respecto, se discute el marco teórico de los programas de empleo temporal, se presenta un breve resumen de los principales programas de empleo temporal en América Latina, se describe de modo genérico el programa Construyendo Perú y se hace un balance de las principales evaluaciones de impacto de este tipo de programas. En la tercera sección se presenta la metodología. Al respecto, interesa mostrar las tres estrategias de análisis utilizadas en la evaluación: los modelos de impacto individual (corto y mediano plazo), el estudio de percepciones (beneficiarios y autoridades) y el análisis costo – beneficio. En la cuarta sección se presentan los detalles de las bases de datos utilizadas en el estudio. En la quinta sección se presentan los resultados, los cuales están organizados en términos de las tres estrategias analíticas descritas. Finalmente, en la sexta sección, se presentan las conclusiones a través de la interpretación integral de los resultados del estudio. Dicho análisis se presenta organizado en tres sub-secciones: resumen de hallazgos, perspectivas del programa y recomendaciones de política.

2. REVISIÓN DE LA LITERATURA

2.1 Marco Teórico de los Programas de Empleo Temporal

Los programas de empleo temporal surgen como parte de las políticas activas en el sector laboral. Estas políticas buscan proteger los ingresos de los trabajadores cuyos empleos son destruidos por crisis económicas, es decir los empleos de aquellos que son más vulnerables a perder su puesto de trabajo en las fases recesivas del ciclo económico. En algunos casos, estos programas están diseñados también para enfrentar emergencias causadas por desastres naturales o intensos periodos de violencia (guerras internas o externas). En todos estos casos, los programas han establecido un conjunto de objetivos orientados a la generación de

empleo temporal para los segmentos más deprimidos de la población, proveyéndoles de fuentes temporales para la generación de ingresos de modo que eviten contraer severamente su consumo.

De acuerdo con la experiencia de América Latina, este tipo de programas normalmente implican una remuneración por trabajo no calificado, usualmente empleado en la construcción, mantenimiento o refacción de obras de interés social para la comunidad y que proveen cursos o talleres de capacitación durante el tiempo en que el beneficiario permanece empleado en la obra. Dado este diseño, se entiende que la estructura básica de un programa de empleo temporal contempla tres dimensiones básicas: empleo (y remuneración), infraestructura social y capacitación; las cuales si bien generan beneficios distintos al participante, son a su vez interdependientes entre sí. El éxito del programa dependerá, en gran medida, del nivel articulación y complementariedad que se logre entre estas tres dimensiones.

En primer lugar, el empleo temporal ofrece una remuneración básica durante un corto periodo de tiempo, siendo este el mecanismo por el cual se busca aliviar la vulnerabilidad económica del beneficiario de modo transitorio². En segundo lugar, la infraestructura social genera un beneficio tangible para la población de la zona³. Sin embargo, dado que son obras intensivas en mano de obra no calificada, los activos creados no necesariamente tendrán un gran valor de retorno⁴ por lo que de acuerdo con Ravallion (1998) y Subbarao (2003) se intuye la existencia de un trade – off entre el valor de los activos creados y el empleo generado. En tercer lugar, la capacitación para el trabajo intenta recuperar o incrementar las calificaciones del beneficiario como una manera de mejorar la probabilidad de que los beneficiarios se reinserten en la fuerza laboral una vez terminado el programa. Justamente, este es el mecanismo que intenta dotar de sostenibilidad al programa como mecanismo de compensación social. No obstante, si bien de acuerdo con Velásquez (2005), la capacitación es una parte importante de este tipo de políticas, este elemento es el que menos se ha desarrollado en la mayoría de experiencias en la región por lo que persiste dependencia de programas de capacitación específicos. Además, en contextos como el peruano donde el autoempleo es el principal mecanismo de inserción laboral, la

² Si bien se puede presumir un efecto a nivel de hogar generado por el subsidio, la literatura ha identificado cierta heterogeneidad de género asociada al receptor. Así, de acuerdo a Subbarao (2003) los efectos del subsidio no se reducen a la reducción de la vulnerabilidad de las familias pobres al estabilizarse su consumo, sino además se identifican efectos en el empoderamiento de las mujeres al disponer de ingresos propios y los beneficios que esto implica para el hogar. En el caso del Perú, Riesco y Albuquerque (2007) encuentran que mientras el ingreso de los varones alivia la percepción de estrechez económica, el de las mujeres asegura estabilidad en el consumo familiar.

³ Chacaltana (2001) ha encontrado que en el caso de los programas sociales en el Perú, solamente aquellos que tienen como uno de sus productos una obra de infraestructura son efectivos para mejorar el nivel de vida de la población.

⁴ Salvo en el caso del sector rural, donde los canales de regadío y carreteras tienen un mayor valor relativo y aumentan sustancialmente el bienestar de los pobladores.

capacitación y el entrenamiento recibido deberá alinearse con esta realidad para ser valorado y para que tenga efectos sustantivos en la sostenibilidad.

La población objetivo de los programas de empleo temporal son normalmente trabajadores desempleados, con carga familiar y en situación de pobreza o pobreza extrema. Es decir, aquellos trabajadores con mayores restricciones de liquidez para afrontar los periodos de paro y que el mismo podría significar una contracción severa de su consumo. El ámbito geográfico puede ser urbano o rural, y en ese sentido el diseño del programa aplicado debe adecuarse a la estructura del empleo en cada zona. En el caso del Perú, los programas de empleo temporal han sido predominantemente urbanos, si bien existe cierta experiencia de intervenciones en el sector rural. De este modo, un elemento crucial en el diseño es la identificación de beneficiarios para lo cual existen diversos métodos de focalización. La experiencia en América Latina indica dos que son cruciales: geográfica (uso de mapas de pobreza para identificar concentraciones de población pobre a nivel de algún agregado geográfico) y auto focalización (remuneraciones bajo el nivel del salario medio o mínimo de la zona).

Así, la participación de los pobres se asegura, primero, focalizando el programa en zonas donde estos habitan de manera mayoritaria y luego utilizando una estructura de incentivos que únicamente los motive a ellos a postular al puesto de trabajo ofrecido. De este modo, quienes participarán en los programas de empleo temporal son aquellos para quienes los beneficios netos son positivos, lo cual implica que el salario recibido sea mayor que su costo de oportunidad o salario de reserva. Sin embargo, debe reconocerse que pueden existir efectos no deseados en este esquema de incentivos. La literatura señala, tanto para el caso de los países desarrollados (Bergemann y otros, 2011 y Villatoro, 2005) como para los países en desarrollo (Galassa y Ravallion, 2003 y Jalan y Ravallion, 1999), la existencia de un incentivo pernicioso por parte de los beneficiarios a permanecer desempleados por un periodo prolongado para participar o seguir participando en el programa.

Sobre este tema, Bergemann y otros (2011) señalan que la duración del desempleo puede aumentar si los individuos esperan beneficios considerables de su participación (salario, entrenamiento, red de contactos), que compensen un periodo de salarios por debajo del promedio de su localidad. En el extremo, éste es el efecto neto que el trabajador desempleado evalúa ante la posibilidad de entrar y salir de un programa de empleo temporal. De acuerdo con Villatoro (2005), este efecto no sería tan importante en los países en desarrollo, dado que las transferencias de dinero por trabajo son muy bajas. Además, en dichos países, los beneficios de las capacitaciones u otros asociados serían modestos. No obstante, en un contexto como el peruano donde el autoempleo o empleo independiente tiene importancia entre los segmentos más pobres como fuente de ingreso; la relativa inestabilidad de estos ingresos genera una valoración extra a los programas de empleo temporal. Es decir, un aspecto que tendería a ser valorado por los hogares es la relativa estabilidad de los ingresos del programa a pesar que el monto percibido sea mas bajo que el

promedio. Además, si esto es cierto, y considerando una estrategia de diversificación de recursos de la familia, es obvio suponer que el hogar querrá que al menos uno de sus miembros participe en el programa (con un salario seguro, pero más bajo) mientras que los otros se auto empleen (con salarios más altos, pero menos estables). El estudio de Jaramillo y otros (2009) encuentra evidencia en este aspecto para el caso peruano.

2.2 Programas de empleo temporal en América Latina

Existe una larga tradición de programas de empleo temporal en América Latina. En esta sección se comentan las experiencias más emblemáticas de la región destacando sus objetivos y aspectos más destacables de su operación. De este modo, se revisan las experiencias de Argentina (Programa Trabajar y Programa Jefes y Jefas), Chile (Programa de Inversión en el Comunidad), Colombia (Programa Empleos en Acción y Manos a la Obra) y México (Programa de Empleo Temporal).

a) Argentina: Programa Trabajar y Programa Jefes y Jefas

El Programa Trabajar fue instituido por el Gobierno Argentino, con el apoyo técnico y financiero del Banco Mundial en 1996 reemplazando al “Programa Intensivo de Trabajo” creado tres años antes (Ronconi, 2002). A la fecha, este programa ha tenido tres versiones, los llamados Trabajar I, II y III. Si bien inicialmente el presupuesto del programa era centralizado, a partir de Trabaja II, se asigna a los gobiernos provinciales, los cuales tienen libertad para decidir cómo emplear los fondos.

El Programa Trabajar tiene como objetivos proveer empleo temporal a salarios bajos y construir infraestructura socialmente útil en las zonas donde vive la población pobre. Los proyectos por ser ejecutados son propuestos por organizaciones locales gubernamentales y no gubernamentales, pero estas deben comprometerse a cubrir los costos no laborales del proyecto (Jalan y Ravallion, 1999). Asimismo, estos proyectos se asignan de acuerdo a su grado de focalización en zonas de vulnerabilidad y los beneficios de la comunidad. En la primera versión del programa la población objetivo eran los jefes y jefas de hogar de mediana edad, desocupados y en situación de pobreza. La restricción de edad se relaja en la segunda versión del programa (es suficiente tener 16 años). Además, se establece que los trabajadores no deben estar recibiendo beneficios de desempleo o participando en otros programas de empleo o de entrenamiento. El salario establecido fue de 200 pesos mensuales en la segunda versión del programa (Jalan y Ravallion, 1999) y de 160 pesos en la tercera versión (Ronconi, 2002 y Subbarao, 2003) durante un periodo máximo de 6 meses. El requisito de trabajo se estableció entre 30 y 40 horas semanales (Jalan y Ravallion, 1999).

El Programa Jefes y Jefas fue establecido en el año 2002 con un préstamo del Banco Mundial y un fondo equivalente provisto por el Estado (Galasso y Ravallion, 2003) en reemplazo del programa Trabaja. Comparte características muy similares a su antecesor. Por ejemplo, su objetivo es proveer ingresos a cambio de trabajo, a jefes y jefas de hogar que perdieron sus empleos durante la crisis. Los trabajadores desempleados elegibles eran jefes o jefas de hogar, con carga familiar – hijos menores de 18 años o incapacitados – y que estuvieran dispuestos a trabajar a ese salario. Sin embargo, la principal diferencia es que amplió la población objetivo al quitar el requisito de pobreza para acceder a él. Es decir, el único instrumento de focalización fue el salario, el cual se fijó en 150 pesos, la mitad del ingreso promedio del mercado. De este modo, los previsibles problemas de presupuesto y filtraciones que conllevó esta estrategia determinó que el programa establezca posteriormente una contrapartida de 20 horas en trabajo comunitario, en entrenamiento, o en el sector privado con un salario subsidiado y por seis meses. Asimismo, se implementa la condicionalidad de asistencia a la escuela y servicios de salud primaria a los menores de edad (CEPAL, 2006).

b) Chile: Programa de Inversión en la Comunidad⁵

El Programa Inversión en la Comunidad es un programa destinado a realizar obras en el ámbito local que reúnan como característica mínima el uso intensivo de mano de obra y que presenten un claro beneficio comunitario. Este programa se ejecuta preferentemente en las regiones o comunas que presenten tasas de desocupación superiores al promedio del desempleo nacional. Este programa es uno de los cinco programas que están a cargo de ProEmpleo (Subsecretaría del Trabajo de Chile) dentro de la línea programas de emergencia que a su vez es una estrategia que se inicia en el año 2001 como respuesta al estancamiento en la reducción de la pobreza a finales de los noventa (Bravo y otros, 2004 y Larrañaga y otros, 2009).

La finalidad del programa es la generación de empleos temporales de emergencia, y en su implementación persigue los siguientes objetivos: amortiguar los elevados índices de desempleo en zonas determinadas, financiamiento de obras o acciones en el ámbito local, mediante proyectos intensivos en mano de obra contratada para este efecto y que presenten un claro beneficio comunitario, generar puestos de trabajo de carácter temporal preferentemente en regiones o comunas en que la situación de cesantía es igual o superior al promedio nacional y en los cuales, los trabajadores/as reciban una remuneración digna y que su vinculación contractual, se haga a través de las normas del Código del Trabajo.

Los beneficiarios del programa son personas desempleadas, entre 18 y 65 años, que viven preferentemente en regiones o comunas que presenten tasas de desocupación superiores al promedio del desempleo nacional, que están debidamente identificados en la ficha de

⁵http://www.subtrab.trabajo.gob.cl/?page_id=107

protección social y que presenten inscripción vigente en la respectiva Oficina Municipal de información laboral. No podrán acceder a este programa, quienes perciban ingresos por concepto de una o más pensiones cuyos montos sean superiores al 50% del ingreso mínimo mensual

c) Colombia: Programa Empleos en Acción y Manos a la Obra

Este programa fue creado por el Gobierno Colombiano entre el 2000 y el 2004 como parte de La Red de Apoyo Social (RAS), una red de apoyo temporal creada para paliar los efectos de la crisis económica (Villatoro, 2004). El objetivo del programa fue complementar el ingreso de la población perteneciente al 20% más pobre de las áreas urbanas de Colombia⁶ y la creación de infraestructura social básica. Para ello, se financiaron proyectos de obras públicas intensivas en mano de obra en las localidades más pobres del país (pertenecientes al 40% más pobre del país). La población objetivo son trabajadores desempleados que pertenezcan a los niveles 1 y 2 del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) y que no estén incluidos en programas de capacitación. Las condiciones de participación fueron el trabajo de media jornada en los proyectos financiados.

El Programa de Empleo en Colombia es “Manos a la Obra”, que se ejecutó en el mismo periodo de tiempo está dirigido sobre todo a la creación de empleos de emergencia y es parte de la Red de Apoyo Social del Plan Colombia (Pardo, 2003). Tiene dos líneas de acción: Proyectos de Gestión Comunitaria (zonas urbanas) y Vías para la Paz (zonas rurales). El formato es similar al anterior ya que tiene como objetivo a la población desempleada pobre y brinda empleo temporal para la construcción de obras de infraestructura social por medio de proyectos intensivos en mano de obra no calificada. Sin embargo, este es un programa focalizado en las zonas víctima de la violencia interna y el tipo de obras de infraestructura desarrolladas fue primordialmente vías de comunicación (CEPAL, 2006).

d) México: Programa de Empleo Temporal

El Programa de Empleo Temporal (PET) se inicia en 1995 con el objetivo de proveer ingresos a la población pobre a través de trabajos comunitarios intensivos en mano de obra no calificada (Samaniego, 2002). Asimismo, a partir del año 2002 de acuerdo a este mismo autor se añaden como objetivos el arraigo de la población en pobreza extrema a sus lugares de origen, la generación de empleos temporales y permanentes, el mejoramiento de la cultura ambiental y el desarrollo de infraestructura social. De este modo, CEPAL (2006), el objetivo del programa es la resolución de problemas estructurales que limitan el empleo en zonas rurales marginadas y la atención de desastres. Este programa está a cargo de las

⁶<http://www.dnp.gov.co/Programas/Sinergia/EvaluacionesEstrat%C3%A9gicas/EvaluacionesdeImpacto/ProgramaEmpleoenAcci%C3%B3n.aspx>

Secretarías de Desarrollo Social, de Comunicaciones y Transportes, de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Trabajo y Previsión Social.

El programa está orientado a la población pobre del sector rural, como productores rurales y jornaleros con o sin tierra que enfrentan los efectos de una baja en la demanda de mano de obra (80% de los recursos) o han sido afectados por emergencias (20% de los recursos)⁷. Asimismo el programa establece una incorporación equitativa de mujeres y hombres. Son elegibles para participar en el programa los hombres y las mujeres de 16 años a más que viven en las zonas donde el programa actúa (pobres extremos), siendo prioritarias las zonas incluidas en programas de desarrollo de microrregiones. Las obras de infraestructura financiadas son la reparación o recuperación de obras públicas y patrimonio, proyectos de infraestructura social y productiva y formación de capital familiar (viviendas). Los participantes reciben un apoyo económico por participar en los proyectos, el cual es equivalente al 90% del salario mínimo diario de la zona (Pardo, 2003). Asimismo, hay un máximo de 88 jornales por beneficiario (4 meses) y solamente se capacita a los beneficiarios si la naturaleza de la obra lo requiere.

2.3 Descripción del Programa Construyendo Perú⁸

En el Perú, el programa de empleo temporal que actualmente posee el gobierno es Construyendo Perú, anteriormente llamado A Trabajar Urbano y que ahora pasará a llamarse Trabaja Perú. Sin embargo, este no es el primero de este tipo de programas. Los programas de empleo temporal en el Perú se inician en el primer gobierno de Alan García, con el Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (PAIT) y el Programa Ocupacional de Emergencia (PROEM). Ambos programas creados en 1986.

El PAIT tenía como población objetivo a los pobres urbanos, ofreciendo puestos de trabajo temporales a cambio del salario mínimo vital. Las tareas realizadas eran variadas, desde la construcción de piscinas, hasta limpiar las playas antes de que se inicie la temporada veraniega. Se esperaba que los jefes de familia pobres tomaran estos puestos de trabajo, pero en los hechos, de acuerdo con Parodi (2007), fueron las mujeres (no necesariamente jefas de hogar) y sus hijos quienes más participaron en el programa. Si bien la remuneración fue importante para los hogares pobres, la inestabilidad y politización del programa impidieron que fuera realmente efectivo. Mientras tanto, el PROEM tenía como objetivo permitir a las empresas contratar trabajadores a un ingreso menor al salario mínimo vital y sin derecho a estabilidad laboral, en un contexto donde la contratación de

⁷http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Empleo_Temporal_PET

⁸ Gran parte de esta sección ha sido una adaptación del estudio de evaluación de diseño realizada por Jaramillo y otros (2009) por encargo del Ministerio de Economía y Finanzas. Asimismo, se recomienda revisar el estudio de Lizarzaburu (2007) quien analiza el diseño de A Trabajar Urbano.

trabajadores temporales estaba muy restringida por la legislación laboral peruana (Garavito, 1997). Así, las empresas del sector privado podían contratar trabajadores por un plazo entre tres meses y dos años. Este programa se prolongó hasta enero de 1990.

Como antecedente más reciente, el Programa de Emergencia Social “A Trabajar Urbano” (ATU) fue creado durante el gobierno de Alejandro Toledo, mediante Decreto de Urgencia 130 – 2001. Su finalidad fue la de proveer empleo temporal a los trabajadores desempleados miembros de familias en situación de pobreza y pobreza extrema cuya situación había sido motivada por la recesión económica que experimentó el Perú en el período 1998-2001⁹. Su ejecución estaba a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y operaba en 206 distritos urbanos del país. Sus características operativas son muy similares a las que actualmente presenta el programa Construyendo Perú. Por ejemplo, la existencia de un fondo al que se accedía por medio de un concurso de proyectos diseñados por la propia población, con supervisión del programa en los aspectos técnicos y donde el 75% del costo directo del proyecto debía dedicarse a las remuneraciones de la mano de obra. Asimismo, las obras a realizarse eran propuestas por instancias locales, ya sea de gobierno o de la sociedad civil. La focalización del programa se hacía a través de tres mecanismos geográfico (mediante el Mapa de Pobreza del Ministerio de Economía y Finanzas para el año 2001), demográfico (restringiendo los beneficiarios de manera prioritaria a aquellos padres de familias desempleados con carga familiar) y auto focalización (ofreciendo una remuneración menor al salario mínimo¹⁰). El programa realizó siete convocatorias generando 206 mil empleos temporales de cuatro meses de duración cada uno en 206 distritos urbanos pobres del país. Los objetivos explícitos del programa, de acuerdo con Chacaltana (2003) fueron transferir ingresos a Jefes y Jefas de familia desempleados, construir obras socialmente útiles en las localidades pobres e inyectar dinero en la economía.

El componente rural de este programa fue implementado casi paralelamente (también en el año 2001) y se llamó A Trabajar Rural (ATR). Este programa tenía un diseño muy parecido a su contraparte urbana. Por ejemplo, su objetivo era dar empleo temporal por aproximadamente seis meses a mujeres y hombres jefes de hogar con carga familiar y mayores de 18 años. Asimismo, financiaba proyectos de interés para la comunidad canalizados a través de las municipalidades distritales. De acuerdo con Chacaltana (2003) el programa ATR fue ejecutado por Foncodes en 1,300 distritos rurales. Sin embargo, a partir del año 2004, este programa pasa a formar parte de las líneas de inversión de FONCODES con el nombre Proyecto de Emergencia Social Productiva Area Rural (PESP Rural).

⁹ Decreto de Urgencia N° 130-2001

¹⁰ La remuneración se fijó en 300 nuevos soles, inferior al salario mínimo de ese momento (410 nuevos soles).

El programa Construyendo Perú fue creado en el año 2007 (Ley 209035) por el gobierno de Alan García y ha funcionado con ese nombre hasta el año 2011 en que se reestructuró, cambiando su denominación a Trabaja Perú (D.S. 012 – 2011 - Tr)¹¹. El programa se enmarca dentro de los programas de empleo temporal para la atención de individuos en condición de desempleo y expuestos a pobreza. Como se mencionó, Construyendo Perú tiene por principal antecedente al Programa de Emergencia Social Productivo A Trabajar Urbano. Los principales cambios introducidos por el nuevo programa fueron la ligera modificación en el propósito del programa, ya que ahora se buscaba atender los problemas relacionados a los limitados niveles de ingreso en la población pobre y pobre extrema generados por su bajo nivel de empleabilidad, baja autoestima y la insuficiente oferta de empleo público y privado (ya no se asociaba a un periodo recesivo explícitamente). Asimismo, el programa intentó orientarse a resolver más que el problema de falta de empleo, el problema de empleo inadecuado¹². Con este interés, el programa incorporó un componente de capacitación para los beneficiarios que los ayudara a desarrollar calificaciones para enfrentar más efectivamente su inserción en el mercado laboral. Por otro lado, la modificación de la denominación se debió a que se amplió el ámbito de intervención para atender ahora a zonas rurales, reemplazando con ello al programa A Trabajar Rural, que había sido absorbido por las estrategias de inversión rural de FONCODES. Sin embargo, este aspecto es luego modificado en el Marco Lógico 2010-2015 donde explícitamente se indica que el ámbito prioritario del programa era el urbano.

Operativamente, el programa mantiene, a grandes rasgos, el diseño de intervención inicial al constituirse en un fondo encargado de financiar y supervisar proyectos de inversión de corta duración que empleen de manera temporal a la mano de obra no calificada de una localidad pobre. En su mayoría, estos proyectos están orientados a la generación de infraestructura social y productiva intensiva en mano de obra no calificada pero con valor de retorno para la comunidad. Estos proyectos son propuestos y ejecutados por actores locales representados a través de instituciones de la sociedad civil organizada (ONGs, asociaciones, pobladores organizados, etc.), instancias locales del gobierno (municipalidades, gobiernos regionales) u otros (iglesia, colegios profesionales).

Así, de acuerdo al Marco Lógico del programa vigente para los años 2010 – 2015 la finalidad de Construyendo Perú es contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la

¹¹ El nuevo programa ha agregado como población objetivo a los trabajadores subempleados – sin precisar a qué subempleo se refiere – y la dimensión de sostenibilidad y calidad al empleo. Sin embargo, su creación es muy reciente y escapa al periodo de esta evaluación.

¹² Sin embargo, dada la poca precisión de este concepto, incluso si es que se toma como referencia el concepto de subempleo (ver Verdera, 1996), Construyendo Perú ha seguido atendiendo a los trabajadores desempleados ignorando en este aspecto su propio marco lógico. En este sentido, Jaramillo y otros (2009) sugieren adecuar el marco lógico a la real ejecución del Programa y darle un carácter contra-cíclico, manteniendo con un tamaño mínimo para situaciones especiales durante el auge y establecer gatillos como el crecimiento de la tasa de desempleo para su expansión.

población desempleada en situación de pobreza y pobreza extrema. El propósito del mismo es el incremento en los niveles de empleabilidad e ingreso de los participantes; y sus componentes son: generación de empleo temporal, desarrollo de capacidades para la empleabilidad (referido a la capacitación general y específica) y desarrollo de capacidades institucionales (en la formulación y ejecución de proyectos de infraestructura). Para ello, las tres clases de productos que se contemplan en el programa son: el empleo, la capacitación y la infraestructura.

El primer producto, el empleo, es un trabajo no calificado con duración de 4 meses en los proyectos regulares y un jornal de S/. 16 diarios por 22 días laborables. Es decir, S/. 350 nuevos soles al mes (al año 2010 el salario mínimo vigente fue de S/. 600 mensuales). De acuerdo con Jaramillo y otros (2009), los costos unitarios de la generación de empleo temporal para el periodo 2006 – 2008 fue de S/. 2,231 en promedio, siendo los gastos administrativos alrededor del 18% del mismo. El segundo producto, la capacitación, se ofrece de dos formas: la capacitación general, que se centra en el desarrollo de habilidades sociales, de autoestima, emprendimiento y vigilancia social de proyectos; y la capacitación específica, que está orientada más bien al desarrollo de competencias y habilidades técnicas de valor en el mercado laboral. El tercer producto, la infraestructura, se clasifican en cuatro modalidades:

- Concurso de proyectos. Pueden ser regulares (orientados a obras de infraestructura y servicios intensivos en mano de obra no calificada) y de servicios (exclusivos en el uso de mano de obra no calificada, como mantenimiento de bienes públicos). Estos son los más comunes en el programa.
- Proyectos especiales. Orientados a atender áreas declaradas en emergencia o urgencia por el sistema Nacional de Defensa Civil. Estos pueden ser Proyectos Especiales de Urgencia (destinados principalmente a la construcción de obras de prevención de poblaciones en riesgo) o Proyectos Especiales de Intervención Inmediata (destinados a atender con inmediatez zonas afectadas por desastres, siniestros o declaradas en emergencia).
- Intervención Rural. Realizados en áreas rurales y tomando en cuenta el ciclo económico y climatológico de la zona de intervención.
- Proyectos de Contingencia. Destinados a aquellos proyectos de alto impacto económico y social, en bienes públicos y privados, que no pueden ser financiados por las tres modalidades de proyectos anteriores.

Esquemmatizando en extremo, de acuerdo a este marco lógico se puede identificar que Construyendo Perú descansa sobre las tres dimensiones comentadas previamente: la generación de empleo temporal para los trabajadores desempleados de bajos ingresos, el

desarrollo de capacidades que permitan mejorar la empleabilidad y por consiguiente la inserción laboral de esta población y la generación de obras de infraestructura social, económica y productiva que mejore el nivel de vida de las poblaciones. De este modo, en el corto plazo el programa continúa adoptando la forma de un mecanismo de protección social que provee ingresos temporales a los individuos para hacer frente a eventos de reducción del consumo. Mientras tanto, en el mediano plazo, permite acumular activos de capital humano (a nivel individual) y físico (a nivel de la comunidad) que ayude a los segmentos más vulnerables de la sociedad a mejorar su desempeño en el mercado laboral y calidad de vida. Visto de este modo, existe una complementariedad (a nivel teórico) entre un objetivo de corto plazo de resolver las restricciones de liquidez de corto plazo de la población pobre y resolver de manera sostenible su situación de vulnerabilidad a partir de la ampliación de sus capacidades y mejora de la oferta de bienes públicos activos físicos de valor social.

Sin embargo, el problema de este planteamiento es que asume una relativa importancia del componente de capacitación en la operación del programa. Como reporta Jaramillo y otros (2009) ello no es necesariamente cierto tomando en cuenta que Construyendo Perú a penas invierte 2% de su presupuesto en capacitaciones, lo que hace dudar de la real sinergia entre las estrategia de corto y mediano plazo. Del mismo modo, un problema de este planteamiento incluso asumiendo que todos los componentes funciona de manera correcta es que implícitamente estaría asumiendo que la resolución del problema de pobreza urbana en el caso peruano pasa por solucionar una situación de desempleo. Este supuesto, de acuerdo con Figueroa (2008 y 2009), no sería del todo adecuado al no tomarse en cuenta los mecanismos de reproducción de la pobreza: bajos niveles de capital físico, humano y social inicial que determina empleos (o mejor dicho autoempleos) poco remunerados y que hacen menos rentable cualquier inversión posterior de capacitación para el trabajo. Asimismo, como mencionan Jaramillo y otros (2009) un problema con este planteamiento, es que se está empleando un programa de empleo temporal (corto plazo) para resolver problemas estructurales (largo plazo). Esta crítica es también mencionada por Chacaltana (2005) quien enfatiza que mientras no se pase de los programas (como esfuerzos individuales) a las políticas (como esfuerzos integrales), el vínculo de mediano plazo entre ambos no será efectivo y los problemas de pobreza y falta de desarrollo persistirán.

Los aspectos cruciales de gestión del programa son su estructura organizativa, sus mecanismos de focalización, los sistemas de transferencia de recursos y los procesos de supervisión y monitoreo. Respecto al primer aspecto, Construyendo Perú cuenta con una estructura organizacional simple (según Jaramillo y otros, 2009) que se adecua a la dinámica del programa y facilita una relación fluida entre la sede de Lima, las oficinas zonales y los participantes. Asimismo, la baja rotación laboral del personal permanente y eventual facilita el proceso de aprendizaje. Sin embargo, el problema que destacan los autores es el nivel de coordinación y articulación que existe entre este programa y otras

intervenciones que se realizan en las localidades lo que está generando duplicidad de funciones que podrían reducir el impacto medio de cada intervención.

Respecto al segundo aspecto, Construyendo Perú cuenta con un mecanismo de asignación de beneficios que busca que el programa llegue a los individuos desempleados y pobres a través de un sistema de focalización basado en tres niveles¹³:

- Focalización geográfica. Bajo este primer filtro, el programa selecciona distritos cuya población urbana supere los 2500 habitantes y que estén integrados dentro de la estrategia nacional CRECER y CRECER URBANO. Luego, entre todos estos se toma en cuenta los niveles de pobreza de los distritos a partir del índice de desarrollo humano y el índice de severidad de la pobreza –FGT2. Estos tres índices son promediados asignando la misma ponderación a cada uno y partir de ello se establece un ranking de los distritos que serán seleccionados. Finalmente, el presupuesto es asignado entre los distritos seleccionados según los tipos de proyectos priorizados. Para esto existen montos máximos previstos por cada tipo de proyecto.
- Autofocalización. Parte del esquema de focalización consiste en el establecimiento de un salario lo suficientemente bajo para que sólo los individuos con un salario de reserva igual o menor se autoseleccionen como parte del programa. Puntualmente, se remunera con S/.16 al día a los beneficiarios, haciendo un máximo de S/.352 mensual por 22 días de trabajo, el cual es equivalente a alrededor del 50% del salario mínimo vital actual (S/. 675). Así, se espera que sólo las personas pobres y desempleadas tengan un salario de reserva inferior a este monto.
- Focalización individual. Las instituciones ejecutoras seleccionan a los beneficiarios entre todos quienes están dispuestos a trabajar por el salario ofrecido. Para ello, evalúa la información del individuo de modo que cumpla con las características del beneficiario: padre o madre mayor de 18 años que acredite la existencia de un hijo menor de 18 años, hasta un 25% de jóvenes que sin ser padres acrediten que asumen la responsabilidad por sus familias, hasta un 5% de personas con discapacidad y otros desempleados si es que no se cubren las plazas. Esta selección se hace mediante acto público.

Sobre este tema, Jaramillo y otros (2009) comentan que la focalización ha sido efectiva basándose en un nivel de correlación de 0.9 entre la población objetivo y los beneficiarios. Sin embargo, cuando se excluye a Lima, los niveles son menores, lo que sugiere espacios

¹³ Sobre este punto Jaramillo y otros (2009) mencionan que la correlación entre la población objetivo y los beneficiarios es alta mientras se incluya a Lima. Dado que se reduce al excluir a Lima los autores sugieren una asignación de recursos en dos etapas. Primero entre Lima y el Resto del país, y luego al interior del segundo grupo.

para mejorar la asignación de recursos al interior del país. De acuerdo con los autores esta revisión vendría más por la focalización individual ya que consideran que existe un importante riesgo de filtración de beneficiarios que no son jefes de hogar. En el caso del salario ofrecido el estudio concluye que es adecuado aunque estaría generando efectos no previstos en términos de diversificación de las fuentes de ingreso del hogar: normalmente la madre participa en el programa (a un salario más bajo pero seguro) y el padre trabaja en otras opciones (mejor remuneradas, pero menos seguras).

Respecto al tercer aspecto, los sistemas de transferencia de recursos del programa están basados en mecanismos de transparentes. Así, la modalidad de presentación de los proyectos es a través de concurso público en el que las Oficinas Zonales del programa se encargan de seleccionarlos en base a criterios técnicos y de uso intensivo de mano de obra no calificada, y otros que varían según el tipo de proyecto. Luego, los proyectos seleccionados son priorizados por los comités interinstitucionales locales tomando en consideración su contribución al desarrollo local y el impacto en el bienestar de la población objetivo. Sólo en última instancia, antes de la firma de los convenios, especialistas del programa revisan la viabilidad técnica y financiera de los proyecto y autorizan su ejecución. Esto permite asignar mayor poder de decisión a los actores locales sobre los proyectos necesarios y la identificación de los beneficiarios, y se contribuye a mejorar las labores de focalización del programa e impedir que éste se vea mermado severamente por interferencias políticas o de intereses particulares.

Del mismo modo, las transferencias regulares que realiza el programa a los ejecutores son precedidas por visitas de supervisión. Lamentablemente, como apuntan Jaramillo y otros (2009), el presupuesto para estas labores es limitado, por las visitas no son frecuentes ni la supervisión muy profunda. De hecho, los autores mencionan que para poder cubrir una mayor cantidad de obras, los supervisores revisan más que nada aspectos administrativos que técnicos. Del mismo modo, un aspecto que dificulta la operación del programa es la lentitud con la que se transfieren los recursos de las contrapartidas (normalmente municipios) hacia los ejecutores ya que al tener procedimientos administrativos más lentos y menos eficientes tienden a descalzar el flujo de recursos en el programa. Esto obliga a que los ejecutores hayan tenido que recurrir en muchos casos a créditos lo que implica un costo financiero no deseado.

Respecto al cuarto aspecto, el sistema de seguimiento que utiliza Construyendo Perú se basa en tres fuentes principales: reportes periódicos, visitas regulares de campo y reuniones de coordinación. Sobre este tema Jaramillo y otros (2009) mencionan que si bien se hace monitoreo respecto a la ejecución de presupuesto, empleos generados y perfiles de obras aprobadas, no se dispone de un procedimiento formal de evaluación.

En cuanto resultados concretos, desde su creación en el año 2007, Construyendo Perú cubre las 25 regiones del Perú y en el período 2006-2010 se habría invertido un total de S/.757

millones, atendiendo a casi 225 mil beneficiarios en 1,116 distritos en todo el Perú a través de la financiación de 13,446 proyectos de diverso tipo. Los departamentos con el mayor número de proyectos ejecutados fueron Lima, La Libertad, Piura y Puno. El periodo de mejor desempeño fue 2006 – 2008 cuando, todas las metas del programa se sobre cumplieron: empleos temporales (115% de cumplimiento), participantes que reciben capacitación general (179%) y participantes con capacitación específica (138%). Estas cifras positivas sin embargo han debido corregirse a la baja hacia el año 2009 cuando se redujo el presupuesto del programa. Por ejemplo, los primeros 9 meses de ese año solo se habían generado 40% de los empleos programados.

2.4 ¿Qué dicen las evaluaciones de impacto?

La evaluación de impacto de los programas de empleo temporal es muy limitada en el caso peruano. El único antecedente, son los estudios realizados por Chacaltana (2003 y 2005) quien utiliza una metodología de emparejamiento probabilístico para evaluar el impacto generado por el programa en términos de los ingresos de corto plazo. Así, el autor estima el diferencial de ingresos entre participantes y no participantes a partir de tres estimadores de corte transversal: vecino más cercano, 5 vecinos más cercanos y densidad de kernel. En su aplicación, el autor demuestra que el emparejamiento no se encuentra sesgado por heterogeneidad no observada.

Considerando distintas estimaciones, en el estudio se concluye que el efecto del programa en los ingresos de la población varía entre S/. 73 y S/. 90 mensuales. Es decir, los participantes obtienen una ganancia neta entre 25% y 30% del salario ofrecido por el programa (S/. 300 mensuales en el año en que se hizo la evaluación) o lo que es lo mismo, el programa ha logrado expandir los ingresos de los participantes en casi 40% frente a lo que hubieran recibido si es que no participaban en él. Desagregando estos efectos, el autor menciona además que los impactos no son homogéneos entre los participantes, siendo mayores para las mujeres (S/. 109) que para los hombres (S/. 35); para los pobres extremos (S/. 97) que no extremos (S/. 59) y para los habitantes de provincias (S/. 75) frente a los de Lima (S/. 68). Finalmente, respecto al efecto diferenciado de la capacitación laboral, el autor encuentra que aquellos que recibieron algún tipo de capacitación muestran un efecto en ingresos de S/. 76 mientras que los que no, obtuvieron un efecto de S/. 71.

Otros beneficios calculados se refieren a la utilidad de las obras financiadas. Al respecto, se reporta que un 57% de los entrevistados manifestó que estas fueron muy necesarias, siendo las principales necesidades que atienden el ornato de las localidades (39%) y la falta de vías de acceso (33%). Del mismo modo, el 98% de los entrevistados manifestó que las obras desarrolladas en el marco de A Trabajar Urbano sí favorecieron al desarrollo local y el 77%

que favorece al desarrollo de negocios. Asimismo, hace un análisis similar al de Ravallion (1998) para calcular el costo efectividad de este componente de intervención hallando que estas añaden un 54% de valor adicional a las transferencias. Finalmente, el estudio muestra evidencia respecto a externalidades positivas relacionadas a aumentos en la participación social. En ese sentido, se halla que si bien el 31% de los beneficiarios efectivamente participó en actividades asociadas a la preparación del proyecto, la evidencia que ello haya motivado la participación social en otras actividades es bastante débil. El documento reconoce que es un resultado plausible, pero que la evidencia no permite ser concluyente.

A nivel internacional (América Latina) la evidencia es más extensa. Así, uno de los documentos más emblemáticos de evaluaciones de impacto de programas de empleo temporal es el de Jalan y Ravallion (1999) desarrollado para evaluar el programa Trabajar argentino. La metodología empleada es también un emparejamiento probabilístico usando de nuevo estimadores de corte transversal del vecino más cercano, 5 vecinos más cercanos y densidad de kernel.

Los efectos estimados por el autor varían entre 157 pesos y 100 pesos. Es decir, considerando el salario ofrecido por el programa (200 pesos al momento de la evaluación), la ganancia neta de los participantes significó entre 75% y 50% del salario original o lo que es lo mismo, el programa habría logrado expandir los ingresos de los participantes en casi 180% frente a lo que hubieran recibido si es que no participaban en él. De este modo, considerando la similitud de las metodologías empleadas por Chacaltana (2003 y 2005) y Jalan y Ravallion (1999), es posible intuir que el impacto del programa A Trabajar Urbano peruano fue menor que programa Trabajar argentino. Sin embargo, es importante mencionar que los efectos reportados por Jalan y Ravallion (1999) sobreestiman los efectos al censurar en cero las diferencias negativas de la ganancia neta (diferencia de ingresos entre participantes y no participantes). Hechas las correcciones, Chacaltana (2003) muestra impactos entre S/. 106 y S/. 170; es decir, entre 35% y 56%; los cuales si bien continúan por debajo del programa argentino la brecha es ciertamente menor. Desagregando los efectos reportados, los autores muestran evidencia de un efecto mayor entre los participantes más pobres y los más jóvenes, aunque no se evidencia una diferencia estadísticamente significativa entre hombres y mujeres.

Otro estudio emblemático es el de Galasso y Ravallion (2003) que evalúa el programa Jefes y Jefas argentino. Los autores nuevamente utilizan una metodología de emparejamiento probabilístico, pero esta vez computan únicamente el estimador del vecino más cercano. Además, a diferencia de los intentos anteriores, dada la disponibilidad de información, los autores estiman un indicador en dobles diferencias. Con estos resultados los autores encuentran que el programa fue efectivo en evitar una caída mayor de los ingresos de los participantes. Sin embargo, los autores apuntan que al estimar la significancia de los efectos, los resultados por doble diferencias resultan sumamente imprecisos revelando

incluso efectos nulos para ciertos experimentos realizados. Esto lleva a los autores a concluir que los efectos individuales por diferencias de corte transversal son los resultados base por ser analizados. De este modo hallan que el efecto compensación del programa sería de 50 pesos, lo que significó un 30% del salario mensual ofrecido por el programa (150 pesos), un impacto similar al generado por Construyendo Perú.

Un cuarto estudio que realiza una evaluación formal de los impactos de un programa de empleo temporal es el desarrollado por DNP (2004) que evalúa el programa Empleo en Acción de Colombia. En este estudio, los autores utilizan un emparejamiento probabilístico para seleccionar las observaciones de tratamiento y control y luego estima los efectos de doble diferencias mediante estimadores de variables instrumentales. Los principales impactos de corto plazo encontrados en la evaluación son un aumento en 8.6 horas en las horas trabajadas en la semana, un incremento en 40 mil pesos mensuales en los ingresos laborales (75% del salario mínimo legal). Asimismo, se encuentra evidencia que los efectos son heterogéneos entre el tipo de participantes. Así, las mujeres y los más jóvenes exhibirían efectos mayores del programa. Del mismo modo, los efectos en municipios prioritarios son mayores que los no prioritarios (respecto a la operación del programa). Finalmente se calculan otros efectos como la oferta laboral de otros miembros de la familia, el consumo, ahorro neto, transferencias, condiciones de salud, condiciones de educación y trabajo infantil; siendo el único significativo el de consumo con un impacto positivo de 9%.

Otras evaluaciones revisadas¹⁴ arrojan resultados similares. Es decir, impactos positivos en los ingresos familiares en el corto plazo de los participantes. Esto se reflejó en disminuciones en la probabilidad de ser pobre entre los participantes. Por ejemplo, Samaniego (2002) y Villatoro (2005) reportan que el 60% de los participantes del PET mexicano superó la línea de pobreza extrema con un efecto además pequeño pero significativo en los ingresos de largo plazo. En el caso chileno, las evaluaciones revisadas dan cuenta de los resultados de la estrategia Proempleo, que incluye el componente de empleo temporal, pero no se refiere exclusivamente a él. Al respecto, se encuentran resultados interesantes. Por ejemplo, Pardo (2003) señala efectos pequeños en empleo e ingreso y sin diferencias por género, aunque sí se evidencian mayores impactos en áreas rurales que urbanas. Sin embargo, Bravo y otros (2004) reportan que los programas de empleo directo tuvo un efecto incremental en la probabilidad de estar empleado en 11 y 38 puntos porcentuales (dependiendo de la cohorte analizada) y de 8.4% en la probabilidad futura de estar empleado, similar resultado (aunque no se reportan los valores) se indica que ocurre a nivel de ingresos. Asimismo, otros efectos estimados por los autores son el impacto positivo en la formalidad (entre 12 y 15 puntos porcentuales), tanto en el año de participación como posteriormente.

¹⁴En estos casos no se ha tenido acceso a los estudios, sino únicamente a los reportes de resultados.

Finalmente, es interesante comentar las conclusiones a las que llega Betcherman y otros (2004) que hacen un meta-análisis de evaluaciones de impacto de políticas de empleo activas en países en desarrollo. Respecto a los programas de empleo temporal, los autores señalan que si bien los programas son efectivos en el corto plazo tanto en empleo como en ingresos, sus efectos de largo plazo no son claros. Así, señalan que la efectividad de largo plazo de estos programas se ve condicionada por el posible estigma que podría generar haber participado en estos programas lo que dificulta la inserción laboral inmediata y por la articulación que logren estos programas con otras estrategias de desarrollo. La evidencia de evaluaciones de corto plazo señala en efecto que cuando son adecuadamente focalizados estos programas pueden generar impactos importantes en resolver las restricciones de liquidez transitorias de los participantes. Caso contrario ocurre con sus efectos de mediano plazo, los cuales son mayoritariamente nulos o incluso negativos en términos de ingresos o en la probabilidad de encontrar empleo post-programa. Sin embargo, vale la pena mencionar que esta generalización se hace sobre una muestra de estudios en países desarrollados y en transición dada la escasez de este tipo de aproximaciones en países pobres o en vías de desarrollo.

3. METODOLOGÍA

De acuerdo con la introducción del estudio, los objetivos de la evaluación de impacto del programa Construyendo Perú se entienden a partir de la obtención de resultados a nivel del impacto individual, un estudio de las percepciones (participantes, autoridades locales y funcionarios del programa) y el análisis de costo – beneficio. Cada uno de estos resultados corresponde a estudios particulares con metodologías diseñadas especialmente en cada caso. En esta sección se describe estas metodologías entendiendo que las posibilidades analíticas que ofrecen resultan complementarias para poder entender los efectos generados por el Programa Construyendo Perú.

3.1 Modelo de impacto individual

El objetivo de este estudio es obtener resultados de impacto al nivel de los individuos participantes (beneficiarios) del Programa Construyendo Perú en las variables de finalidad del programa (empleo e ingresos) así como la percepción subjetiva de bienestar de los hogares. Asimismo, se busca calcular la heterogeneidad en los efectos del programa al menos para los siguientes grupos de beneficiarios: sin capacitación y con capacitación¹⁵; hombres y mujeres; lima y provincias. Para el ejercicio, se considera un tiempo de

¹⁵ Para efectos de este estudio se ha definido sin capacitación a todos los beneficiarios que no recibieron ningún tipo de capacitación o esta fue general y con capacitación a aquellos que recibieron capacitación específica.

implementación del programa de 4 años (2007 al 2010) y se restringe a las áreas urbanas del país.

En la estimación se resuelven modelos formales de evaluación de impacto, los cuales buscan determinar si un programa o proyecto ha producido los efectos deseados en las personas, hogares e instituciones hacia los cuales estaba dirigido. Sin embargo, para encontrar estos efectos no es suficiente con comparar a los beneficiarios en sus estados anterior y posterior la participación en el programa, debido a que las diferencias observadas pueden explicarse por causas diferentes a la ejecución del proyecto. Por ello, un enfoque metodológico robusto busca recrear el estado de los individuos que participaron en el programa en un escenario de no participación, valiéndose de un grupo de control que sea “similar” al grupo de beneficiarios en todos los aspectos, con excepción a su estado de participación. De este modo se evita que existan diferencias sistemáticas entre ambos grupos que puedan sesgar los resultados.

Existen diversas técnicas de evaluación de impacto. Es posible distinguir dos grandes enfoques: experimentales y cuasi-experimentales. Los diseños experimentales resultan útiles cuando la asignación del tratamiento es perfectamente aleatoria. De este modo, se pueden construir grupos de beneficiarios y controles que sólo se diferencian en su estado de participación y que, estadísticamente, se parezcan en todo lo demás. Así, el impacto del programa se obtiene simplemente comparando los resultados promedios entre los beneficiarios y los controles. Esta es ciertamente la metodología más confiable y robusta existente en la actualidad. El problema es que su implementación sólo es posible en algunos contextos. En cambio, cuando la asignación del programa no es aleatoria, como en el caso de Construyendo Perú, es necesario adoptar un diseño cuasi-experimental. En este caso, la sola comparación de los resultados promedios de los beneficiarios y controles arrojaría estimados sesgados por lo que se debe utilizar técnicas econométricas que controlen la influencia de las diferencias en características observables y no observables.

Para controlar por factores observables se usan técnicas de emparejamiento estándares en la literatura de evaluación de impacto y utilizadas anteriormente por Jalan y Ravallion (1999), Chacaltana (2003) y Galasso y Ravallion (2004) en contextos similares y modelos de regresión como los propuestos en Wooldridge (2002) y Khandker y otros (2010). Por otro lado, la influencia de factores no observables debe testearse. En esta aplicación se sospecha que los no observables provienen de algún proceso de autoselección de individuos para participar en el programa (motivación, estigma, comportamiento estratégico). Para validarlo, se usa el test de Sargan-Wu-Hausman sugerido por Jalan y Ravallion (1999) y los test de R-bounds y MH-bounds sugeridos en Rosembaun (2002) y Becker y Caliendo (2007). Como se muestra en el Anexo No. 13, en la mayoría de modelos estimados, dado el

emparejamiento, no se puede aceptar la presencia de no observables en la muestra utilizada para las estimaciones, por lo que los resultados, aunque de manera diferenciada, no serían susceptibles a este problema o el mismo sería menor. Sin embargo, es importante reconocer que los procedimientos específicos para asegurar control por no observables como son las técnicas de estimación de dobles diferencias (Panel Data) o variables instrumentales (ver Greene, 2003 o Cameron y Trivedi, 2005) no se han implementado. Al respecto, la principal razón fue las limitaciones de información con las que se ha desarrollado el estudio: inexistencia de línea de base y debilidad de instrumentos¹⁶.

Se plantean dos modelos de evaluación. El primero, estima el impacto de **corto plazo** del programa donde el indicador por evaluar son los ingresos generados por el empleo temporal ofrecido a los beneficiarios (salario). De acuerdo con Chacaltana (2003) este indicador se construye a partir del concepto de ganancia neta, el cual se estima a partir de la diferencia entre el salario promedio diario obtenido por los participantes del programa (w_i^o) y los ingresos laborales diarios de los controles en su actividad principal (w_i^c). Esta segunda variable sería una aproximación del costo de oportunidad de los beneficiarios; es decir, el ingreso que hubiera percibido si es que no hubieran participado en Construyendo Perú. Se reportan resultados para dos posibles aproximaciones sobre el valor w_i^o . El primero, es la medición de ingresos percibidos por los beneficiarios registrados en la encuesta. Esta es una variable retrospectiva que pregunta acerca del ingreso que percibió el participante durante su participación. El problema con esta variable es que puede estar sujeta a errores de medición dada su naturaleza retrospectiva. La segunda, es la imputación de los valores conocidos de salario diario entregado por el programa S/. 14 en el 2007 y S/. 16 en el resto de años. El problema con esta segunda aproximación es que su escasa variabilidad transversal tendrá consecuencias econométricas. En todo caso, ambas aproximaciones son reportadas como pruebas de robustez una de otra.

Como ya se comentó, el cálculo simple de $\Delta w = w_i^o - w_i^c$ como estimador de impacto podría presentar sesgos toda vez que no existe plena seguridad que los beneficiarios y controles sean comparables entre sí. Por ello, se plantea estimar $\Delta w_{psm} = E[w_i^o | \Phi(x_i\hat{S})] - E[w_i^c | \Phi(x_i\hat{S})]$ que implica un proceso de emparejamiento probabilístico, donde se estima la ecuación $P(D_i = 1) = \Phi(x_i S + e_i)$ que es un modelo probit para la variable dicotómica D_i (que toma el valor de 1 si es que la observación

¹⁶ En el Anexo No. 13 se presentan los test F que justifican la debilidad de los instrumentos utilizados.

corresponde a un beneficiario y 0 si es que corresponde a un control¹⁷) sobre un conjunto de regresores x_i definidos como características a nivel de individuos, hogares y distritos¹⁸. En esta ecuación Φ es la función normal acumulada, β son los parámetros por estimar y e_i son los errores de estimación con las propiedades estándar para este tipo de aplicaciones.

Lo que va a proveer el modelo es un puntaje o “score” acerca de la probabilidad que el individuo sea seleccionado para el programa¹⁹. Dicha variable, se define de modo genérico como $\Phi(x_i\hat{\beta}) \in [1,0]$ y existirá una distribución de scores para el grupo objetivo y para el grupo de control. La intersección en un rango razonable entre ambas distribuciones permitirá la construcción de un soporte común o submuestra de individuos (participantes y no participantes) comparables entre sí. Justamente, este soporte común corresponde a la muestra final (de beneficiarios y controles efectivos) sobre el que se desarrollará la evaluación. Para ello, se proponen dos indicadores complementarios: vecino más cercano (donde se compara cada beneficiario con el control que tenga el score más parecido) y radial (donde se compara cada beneficiario con aquellos controles con scores a una distancia máxima de +/- 0.01 pp.). Para implementar estimaciones por subgrupos poblacionales basta con restringir la muestra para el grupo de interés.

Un método de estimación de impactos alternativo y más flexible desde el punto de vista econométrico es utilizar modelos de regresión. Así, se exploran dos tipos de especificaciones. La primera, es similar a las formas reducidas discutidas en Khandker y otros (2010) donde se estima $w_i = \alpha + \beta_1 D_i + \beta_2 x_i + u_i$ por Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) o Mínimos Cuadrados Generalizados (MCG) si es que se sospecha de heterocedasticidad en los errores²⁰. En este caso, el parámetro por estimar es $\beta_1 = \Delta w_{ols}^1$ (como resultado de impacto promedio) y el resto de variables se definen de un modo análogo al caso anterior con w_i que representa los salarios de beneficiarios y controles; α y β_2 son los parámetros por estimar y u_i el error de estimación con las propiedades estándar. Para implementar estimaciones por subgrupos poblacionales como se ha sugerido bastará con interactuar la variable que identifica participación, por ejemplo, usando $w_i = \alpha + \beta_1 D_i + \beta_2 D_i * d + \beta_3 x_i + u_i$, donde d es por ejemplo es una variable que

¹⁷ En toda la discusión se utiliza de modo genérico la definición de D_i que representa la participación en el programa. Sin embargo, para reconocer los impactos que provienen de tratamientos diferenciados como los eventos “con capacitación” y “sin capacitación” la variable cambia reconociendo a estos tipos especiales de beneficiarios.

¹⁸ En el Anexo No. 10 se presenta la definición de las variables utilizadas en el análisis econométrico.

¹⁹ En el Anexo No. 11 se presentan todos los resultados del proceso de emparejamiento usando Propensity Score Matching (PSM).

²⁰ Esta regresión se corre para el soporte común calculado del modelo PSM anterior.

identifica a los hombres. En ese caso, el impacto promedio del programa será $\Delta w_{ols} = u_{1D} + u_{1D}(\bar{d})$, el impacto diferenciado en hombres $\Delta w_{ols}^{d=1} = u_{1D} + u_{1D}$ y el impacto de las mujeres $\Delta w_{ols}^{d=0} = u_{1D}$. Esta estimación se realiza para dos submuestras para homogeneizar al grupo de tratados y no tratados: el soporte común y los vecinos más cercanos, ambas obtenidas del proceso de emparejamiento anterior.

La segunda, es similar a la propuesta por Wooldridge (2002) quien usa la regresión $E(w_i / x_i, D_i) = \tau + \beta_D D_i + \dots_1 x_i + \dots_2 [x_i - E(x)] D_i + e_i$, la cual también puede ser calculada mediante MCG. En este caso, el parámetro por estimar es $\beta_D = \Delta w_{ols}$ que será el resultado de impacto promedio en los tratados cuando $E(x)$ es el promedio de este subgrupo poblacional. El resto de variables se definen de un modo análogo al caso anterior con \dots_1 y \dots_2 son los parámetros por estimar y e_i el error de estimación con las propiedad estándar. Asimismo, el cálculo de impactos diferenciados para subgrupos poblacionales puede calcularse directamente simulando sobre la ecuación de control y tomando en cuenta que la definición de impacto en este caso en su forma más general es $E(w_i^o / x_i) - E(w_i^c / x_i) = \beta_D + \dots_2 [x_i - E(x)]$. De este modo, se pueden estimar impactos para diferentes realizaciones de x_i . Del mismo modo, la estimación se realiza para dos submuestras para homogeneizar al grupo de tratados y no tratados: el soporte común y los vecinos más cercanos, ambas obtenidas del proceso de emparejamiento anterior²¹.

Finalmente, un modo de combinar el ajuste por regresión y por la probabilidad de participación es el propuesto por Hirano e Imbens (2001) quienes proponen ponderar las regresiones anteriores. El sistema de ponderaciones utilizado es 1 para los tratados y $\Phi/1-\Phi$ para los controles en el caso de calcular efectos medios de intervención sobre tratados. De este modo, estimando las ecuaciones anteriores por Mínimos Cuadrados Ponderados (MCP) y resolviendo los estimadores de impacto anteriores es posible encontrar las expresiones Δw_{comb} asociadas. Este ajuste se implementa para cada regresión estimada (versión Khandker y otros, 2010 y Wooldridge, 2002) generándose un nuevo set resultados.

²¹ El soporte común permite tener más muestra en las estimaciones lo que aumenta la eficiencia estadística, pero implica un nivel de comparabilidad menor entre objetivos y controles que el que ofrece el vecino más cercano. Además, como se muestra en el Anexo 13 las pruebas de Wu tienden a resultados diferentes para cada submuestra respecto a la presencia de no observables, por lo que es preferible considerar resultados de cada una de ellas.

El segundo modelo que se plantea estima el impacto de **mediano plazo** del programa, para lo cual se seleccionan cinco variables de interés²²: los ingresos laborales (monetarios y no monetarios) en la actividad primaria²³, las horas trabajadas, la probabilidad de estar empleado, la probabilidad de estar empleado en el sector formal y la percepción del nivel de vida del hogar. Se considera que estas variables de impacto están representadas por la variable genérica y_i . De este modo, lo que se intenta estimar es la trayectoria diferenciada en y_i entre beneficiarios y controles luego de que los primeros han concluido hace dos años su participación en el programa, siendo los segundos una muestra de trabajadores que nunca participaron en él. Así, lo que se utiliza es información post – intervención del grupo de objetivos (año 2012) y controles (año 2010) y se procede con modelos de regresión como los explicados anteriormente. En términos concretos lo que se estiman son las versiones Δy_{ols} y Δy_{comb} de las regresiones ya explicadas²⁴.

Sin embargo, una consideración especial de este modelo es que como se intuye la información de y_i^o e y_i^c están medidas en momento diferentes por lo que los estimadores Δy_{ols} y Δy_{comb} presentan un sesgo por diferencias temporales. En concreto, los valores para los beneficiarios son 2 años más actuales que para controles, lo que en un contexto de crecimiento económico podría sesgar al alza los resultados. No hay una forma evidente de incorporar los sesgos temporales al modelo; menos aún en la ausencia de datos de panel. Por ello, lo que se propone es estimar Δy bajo las diferentes metodologías explicadas y luego hacer un ajuste analítico de los datos. El tamaño del ajuste será para variables continuas $\Delta y^* = \Delta y - a y_i^c$, donde Δy es el impacto original, Δy^* es el impacto corregido y a es la tasa de crecimiento de la variable y_i calculada para los controles. Mientras tanto, para variables discretas el

²² Las variables: ingresos laborales, horas trabajadas y empleo se definen de acuerdo al INEI en el marco de la Encuesta Nacional de Hogares. Mientras tanto, se define como empleo formal aquellos empleadores y trabajadores independientes cuyo negocio se encuentra registrado como persona jurídica y aquellos dependientes con cualquier tipo de contrato. La percepción del nivel de vida del hogar se recoge a partir de preguntas subjetivas de pobreza: ¿con los ingresos de su hogar usted estima usted que viven muy bien, bien mal, muy mal?, ¿los ingresos de su hogar son muy inestables, más o menos estables, estables?, ¿de acuerdo a su condición económica usted considera que su hogar es muy pobre, pobre, más o menos pobre, no pobre?

²³ Conceptualmente esta variable no se diferencia de los salarios utilizados en el modelo de corto plazo bajo el entendido que la actividad principal de los beneficiarios durante su participación en el programa era el trabajo realizado en el programa. La diferencia es operativa ya que en el caso del modelo de corto plazo se utiliza el salario percibido durante la participación en el programa y en el caso del modelo de mediano plazo el salario posterior a la participación. En ambos casos, se comparara con controles que no han participado.

²⁴ Debido a la caída en el tamaño de muestra no se quiere forzar un modelo de PSM con escasa representatividad estadística. Sin embargo, el cálculo de las regresiones utiliza un modelo de PSM subyacente para calcular los ponderadores a la Hirano e Imbens (2001) y para restringir la regresión de Khandker y otros (2010) al soporte común. Asimismo, las variables dicotómicas se estimaron usando modelos de probabilidad lineal basados en su aplicabilidad en la media de la estimación y para descansar en supuestos distributivos más laxos lo cual puede ser pertinente dadas las pocas observaciones usadas en la estimación. Además, hace más transparente y facilita el cálculo de los estimadores de impacto expuestos.

ajuste será $\Delta y^* = \Delta y - b$, donde b es el incremento promedio en puntos porcentuales de la proporción y_i calculada para los controles²⁵.

Para estimar ambos modelos, el grupo de tratamiento se obtiene de una encuesta ad-hoc a beneficiarios desarrollada en zonas urbanas (1,210 observaciones), mientras que el grupo de control se obtiene de la Encuesta Nacional de Hogares de los años 2007 al 2010, previamente filtrada para zonas urbanas e individuos no participantes del Programa Construyendo Perú (alrededor de 56,000 observaciones cada año)²⁶. Sin embargo, estas fuentes de información presentan limitaciones importantes que deben considerarse al momento de estimar el impacto. A diferencia de Jalan y Ravallion (1999) y Chacaltana (2003), las muestras de individuos participantes y controles no corresponden a la misma fecha de aplicación de la encuesta. Las muestras de controles corresponden a las ENAHO de los años 2007 al 2010 y la muestra de beneficiarios corresponde a una encuesta tomada en marzo de 2012. Por ello, la selección de las variables de emparejamiento tuvo que realizarse con más cuidado utilizando aquellas en el momento pre-intervención (características distritales²⁷) y post-intervención pero que sean invariantes en el tiempo o predecibles (a través información retrospectiva recogida)²⁸. Esto hace que, en general, las funciones de control en esta aplicación sean más austeras que en la literatura revisada.

Por ello, previo al trabajo econométrico se realizaron algunas restricciones muestrales para aumentar el nivel de comparabilidad entre los grupos de tratamiento y control. Así, se seleccionan participantes y no participantes que vivan en los distritos intervenidos por el programa. Además, aquellos que sean jefes de hogar o cónyuges pobres entre 18 y 70 años de edad (al momento de participar en el programa), dado que este es el grupo donde se

²⁵ Además, cuando la variable y_i hace referencia a ingresos monetarios estos han sido expresados en soles de marzo de 2012 tanto para objetivos como controles.

²⁶ El proceso de identificación de beneficiarios en la Encuesta Nacional de Hogares fue realizado por el INEI sobre la base de los padrones del Programa Construyendo Perú.

²⁷ Se utilizaron variables como el logaritmo del ingreso mensual per-cápita distrital, la tasa de pobreza, el índice IDH, la altitud de la ciudad, el % de viviendas sin telefonía, % de pobladores sin agua, % de viviendas sin electricidad, % viviendas sin desagüe, % viviendas con piso de tierra, % hogares con radio y televisión, % de población en edad escolar que no asiste a un centro educativo, % población en edad escolar que tiene atraso educativo, tasa de analfabetismo, % de personas con lengua nativa, tasa de desnutrición, esperanza de vida, % de población sin seguro, tasa de desempleo, tasa de mortalidad infantil, % de personas que laboran en empresas de menos de 10 trabajadores, % de personas que reportan no tener partida de nacimiento, % personas que no profesa religión católica. Estas variables se construyeron a partir del Censo de Población y Vivienda del año 2007, del Mapa de Desnutrición del INEI y de las bases de datos del PNUD.

²⁸ Se incluyen variables como edad, sexo, número de miembros, años de educación, estado civil, lengua materna, número de habitaciones per cápita de la vivienda, condiciones físicas de la vivienda (piso, pared, techo), acceso a servicios (agua, desagüe, electricidad, telefonía). En el Anexo No. 14 se presenta un breve análisis sobre la estabilidad de algunas de estas variables.

concentran los beneficiarios de Construyendo Perú²⁹. Luego, se eliminaron a los beneficiarios que hayan participado menos de un mes en el programa y observaciones que registren valores extremos en sus variables de ingreso³⁰. La muestra final sobre la que se trabaja considerando estas restricciones y valores faltantes particulares de las variables utilizadas corresponde a 975 objetivos y 6,588 controles (en el caso del modelo de corto plazo³¹) y 998 objetivos y 1,277 controles (en el caso del modelo de largo plazo³²).

3.2 Estudio de percepciones

El estudio de percepciones no mide los efectos o impactos del programa, sino indaga sobre la si los efectos (de existir) fueron percibidos (o no) por los beneficiarios y en qué medida. Asimismo, provee información acerca de la valoración que tienen los beneficiarios respecto del programa profundizando el análisis incluso a nivel de productos y resultados intermedios³³. De este modo, se evalúa la percepción general de los beneficiarios, autoridades locales, funcionarios públicos y expertos independientes respecto al funcionamiento global del programa. Para ello, se ha utilizado una doble estrategia. La primera, cuantitativa, se basó en la aplicación de un cuestionario a beneficiarios y autoridades locales con preguntas referidas a la operación general del programa. La segunda, cualitativa, se basó en aplicar entrevistas a profundidad a funcionarios relacionados con el programa y expertos independientes con conocimientos particulares sobre el mismo.

En el caso de la estrategia cuantitativa, las preguntas incluidas inciden en las siguientes áreas de análisis:

- Sobre el impacto individual: Se investiga la percepción de los individuos respecto a los impactos que ha generado el Programa en el nivel de empleabilidad, ingresos y calidad vida.

²⁹De acuerdo con la focalización demográfica del programa (Jaramillo y otros, 2009). Si bien pueden existir problemas en la progresividad del programa, con la información disponible de ingresos familiares se verificó que los participantes de Construyendo Perú se ubican en los dos primeros quintiles de la distribución de ingresos de la ENAHO urbana.

³⁰En el modelo de corto plazo se eliminó a aquellos tratados que registren salarios de más del doble o menos de la mitad del salario de Construyendo Perú y a aquellos controles con salarios con valores de más de 5 desviaciones estándar respecto a la media. En el caso del modelo de largo plazo, se eliminaron todas las observaciones con más de 5 desviaciones estándar respecto a la media.

³¹En este caso los emparejamientos y estimaciones se hacen uno por año, por lo que específicamente los modelos se resuelven con casi 244 observaciones de tratamiento y 1,647 observaciones de control en promedio por cuatro años.

³²En este caso, el tamaño de las observaciones de control se reduce porque únicamente se utiliza la información de la ENAHO del año 2010.

³³Ver marco lógico del Programa en www.construyendoperu.gob.pe y Jaramillo y otros (2009)

- Sobre los componentes: Se investigan las percepciones relativas a los tres componentes del Programa (compensación económica, capacitaciones, infraestructura local). Se incluye en el análisis las percepciones sobre la pertinencia, resultados y calidad de cada componente y la forma en que operaron.
- Sobre la operación del programa: Se analiza de forma general los aspectos operativos del programa. Es decir, la forma en que este fue gestionado, la articulación entre los gestores centrales y operadores locales, la transparencia en la operación, los costos asociados a la operación (incluidos los asumidos por los beneficiarios), la focalización del programa y los sistemas de monitoreo y vigilancia adoptados.
- Sobre externalidades: Se analizan los efectos del programa en el nivel de participación social de la población en los procesos de formulación presupuestal o inversiones y de modo general en la toma de decisiones de su distrito. Asimismo, si es que se detectan impactos resaltantes en las capacidades de formulación y gestión de proyectos de inversión.
- Perspectivas y recomendaciones de política. Se consolidan las opiniones de las autoridades centrales y los expertos independientes en un contexto de cambios en el Programa.

El resultado del estudio es la tabulación y análisis del cuestionario utilizando la encuesta ad-hoc de beneficiarios, la encuesta a autoridades locales y las entrevistas a profundidad. En el primer caso, se cuenta con 1,210 observaciones y en el segundo caso 60 observaciones. En el tercer caso, se entrevistaron a 6 funcionarios de la oficina central del programa, 7 jefes zonales y 3 expertos independientes.

3.3 Análisis costo-beneficio

Para desarrollar el análisis costo beneficio del programa se siguen los enfoques desarrollados por Little y Mirrlees (1974) y Ravallion (1999), aplicados por Haddad y Adato (2002) y Chacaltana (2003) en contextos similares. El objetivo de la metodología es estimar un indicador como

$$\frac{B}{G} = \frac{NW + \Pi}{G}$$

donde B/G es el indicador de costo efectividad; es decir el ratio entre los beneficios totales (B) y gastos totales (G). Asimismo, los beneficios se componen de dos fuentes. Primero, los ingresos netos generados entre los beneficiarios del programa (NW) y los beneficios indirectos diferentes a la transferencia (IB). Para el cálculo de los primeros se utiliza la siguiente fórmula³⁴

$$NW = W - PW *$$

donde P es la probabilidad de encontrar empleo en ausencia del programa, W es el salario que se obtiene en Construyendo Perú y $W *$ es el salario que obtiene el trabajador fuera del programa. Estos datos se obtienen de la encuesta ad-hoc y de las ENAHO. Por ejemplo, la probabilidad de encontrar empleo y el salario fuera del programa y nos lo da la tasa de empleo y el promedio salarial actual de los controles emparejados. Mientras tanto, el salario del programa son los S/. 16 diarios que este programa entrega. Por otro lado el segundo término se determina con la siguiente fórmula:

$$\Pi = aW - [W - b(W - PW*)]$$

donde todas las variables se calculan y se definen como antes y se introducen dos nuevos conceptos: a , que es el retorno a la inversión del programa y b , que es el valor social de las ganancias de ingresos de los trabajadores participantes del programa de fondos extraídos a individuos con mayores ingresos.

Finalmente, los gastos del programa (G) se obtienen de la información administrativa del mismo para lo cual se utiliza el promedio anual del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) entre los años 2007 y 2010 que se obtiene del Sistema Integrado de Administración Financiera del MEF³⁵. Asimismo, para profundizar el análisis y el entendimiento presupuestal del programa se construyeron los siguientes ratios:

- La proporción de los gastos administrativos y no administrativos sobre el gasto total del presupuesto.
- Los gastos totales, gastos totales administrativos y gastos totales no administrativos medios por beneficiario

³⁴ Se debe tomar nota que en esta fórmula difiere de Ravallion (1999) ya que se ha supuesto que la probabilidad de encontrar empleo durante la participación en el programa es cero. De acuerdo con el autor, este es un supuesto razonable si es que el programa impide la búsqueda de empleo durante la participación.

³⁵ www.mef.gob.pe

Esta información también será obtenida del Sistema Integrado de Administración Financiera del MEF, complementada con información secundaria que se obtuvo de la Administración Central del Programa Construyendo Perú y las entrevistas a funcionarios.

4. BASE DE DATOS UTILIZADA

Las bases de datos utilizadas para el estudio de evaluación de impacto del programa Construyendo Perú fueron diseñadas con el objetivo de obtener la información necesaria para realizar una medición objetiva del impacto que el programa ha tenido sobre sus beneficiarios. Para ello, se han combinado tres fuentes de información: información cuantitativa primaria obtenida a partir de la aplicación de una encuesta diseñada ad-hoc para beneficiarios y autoridades locales; información cualitativa de fuente primaria que se obtuvo a partir de entrevistas hechas a informantes calificados (funcionarios del programa tanto de la Oficina Central como de las Oficinas Zonales y expertos independientes); y uso de información secundaria (Encuesta Nacional de Hogares 2007 - 2010 y Censo de Población y Vivienda 2007) para la construcción del grupo de control y otras variables usadas en los modelos econométricos.

4.1 Encuesta ad-hoc

En la investigación se aplicó una encuesta sistematizada con preguntas abiertas y cerradas con el objetivo de recoger los indicadores necesarios para llevar adelante la evaluación. Dicha encuesta se aplicó sobre una muestra de beneficiarios del programa Construyendo Perú. La muestra fue elegida por muestreo aleatorio considerando un diseño probabilístico por conglomerados, estratificada y multi-etápica (el diseño muestral puede revisarse en el Anexo No. 1). Asimismo, se definieron niveles de inferencia para el total urbano y por tipo de capacitación recibida: sin capacitación (que incluye a los no capacitados y a los que recibieron capacitación general, en adelante grupo 1) y con capacitación (que incluye a los que recibieron capacitación específica, en adelante grupo 2). Los totales poblacionales considerados en la investigación se muestran en el Cuadro No. 1 y en el Gráfico No. 1

De este modo, se identificó una población total de 693,197 beneficiarios, de los cuales 665,496 (96%) pertenecen al grupo 1 y 27,701 (4%) al grupo 2. Asimismo, debe notarse cuatro hechos de importancia. Primero, a nivel de la población objetivo total, la cantidad de beneficiarios ha ido disminuyendo a lo largo de los cuatro años, siendo el número total en el año 2010 casi 30% menor al de la población del año 2007. Este proceso ya había sido descrito por Jaramillo y otros (2009) a raíz de los recortes presupuestarios experimentados por el programa. Segundo, el grupo de capacitados se encuentra concentrado en los años

2007 y 2008, es casi inexistente en el año 2009 y no existe en el año 2010. Incluso, de acuerdo a la D.S. No. 004-2012-TR, este componente pareciera haberse eliminado a partir del año 2012. Tercero, se identifica que existe múltiple participación en el programa. Es decir, población que ha participado más de una vez. De acuerdo al padrón de beneficiarios al menos 33% de la población beneficiaria se registra como beneficiaria en más de un año. Asimismo, Chacaltana (2003) reportó que 11% de la población de A Trabajar Urbano habría participado en más de una oportunidad, y Jaramillo y otros (2009) daban cuenta que entre 11% y 15% de la población excedía el tiempo de permanencia máximo. De acuerdo a la encuesta aplicada por este estudio, estas cifras serían de 54% en el primer caso y 28% en el segundo. Cuarto, se reporta participación en todos los departamentos y esta es mayoritaria en la capital (alrededor del 15%).

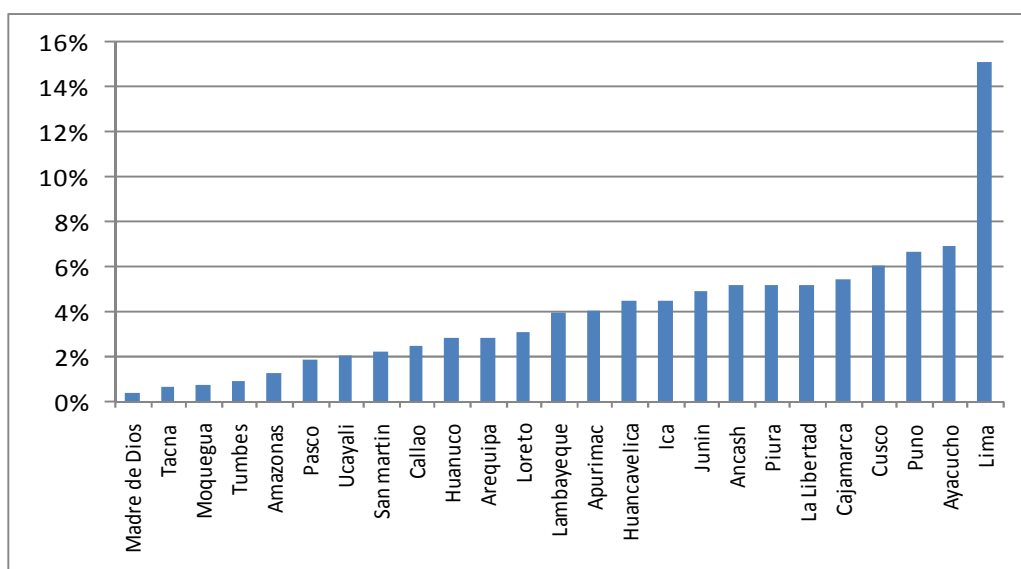
Cuadro No. 1: Totales poblacionales por año y tipo de productos

	2007	2008	2009	2010	TOTAL	%
Sin Capacitación	170,524	116,036	86,887	33,120	406,567	59%
Solo General	30,571	29,128	77,046	122,184	258,929	37%
Solo Especifica	6,182	4,753	2	0	10,937	2%
General y Especifica	8,427	8,246	91	0	16,764	2%
TOTAL	215,704	158,163	164,026	155,304	693,197	100%
%	31%	23%	24%	22%	100%	

Fuente: Padrón de Beneficiarios Construyendo Perú 2007 – 2010.

Elaboración: Macroconsult S.A.

Gráfico No. 1: Totales poblacionales por año y tipo de productos



Fuente: Padrón de Beneficiarios Construyendo Perú 2007 – 2010.

Elaboración: Macroconsult S.A.

Con estas consideraciones en mente se determinó un tamaño de muestra de 1,210 observaciones: 805 beneficiarios sin capacitación (grupo 1) y 405 beneficiarios con capacitación (grupo 2). El error muestral³⁶ resultante de estos tamaños de muestra fueron de 3.8% para el grupo 1, 5.4% para el grupo 2 y 3.1% para la muestra total, por lo que se garantiza la representatividad requerida. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que la estrategia de selección muestral sobre-muestrea el grupo 2, por lo que las estimaciones deberán corregirse usando factores de expansión. Estos se calculan como la inversa de la proporción entre el tamaño muestral y la población total para ambos grupos. Sin embargo, es importante aclarar que las correcciones por factores de ponderación se han aplicado únicamente a las estimaciones del estudio de percepciones que tabula la muestra de los beneficiarios. En el caso de los modelos de impacto individual no se han considerado regresiones ajustadas por estos factores de expansión ya que en las estimaciones se incluyen controles que no provienen de un ejercicio de muestreo común, por lo que el vector de expansión global (que incluya a objetivos y controles) no puede construirse de manera evidente. Por ello, se ha optado por una posición conservadora y se han estimado regresiones sin factores de expansión.

Por otro lado, una consideración importante respecto a la base de datos de beneficiarios fueron los problemas de recolección de información experimentados³⁷. Al respecto, los problemas con los padrones (información de direcciones desactualizadas) invalidaron esta información como guía de selección y reemplazos. De este modo, la estrategia de campo se desvió de la selección aleatoria realizada y gran parte de los reemplazos tuvieron que realizarse en campo. Sin embargo, para mitigar las consecuencias prácticas de este hecho, se decidió establecer cuotas en la selección muestral, de modo que a pesar de que la selección no se realizó de manera aleatoria este replique razonablemente la población. Las cuotas establecidas fueron por departamento y año de participación como se muestra en el Cuadro No. 2.

³⁶ Para el cálculo de los errores muestrales se utilizó la formula $e = \sqrt{(Z^2)(p)(1-p)(deff)/n_0}$ donde $n_0 = (n)(N)/(n-N)$. En esta aplicación se utilizaron los siguientes parámetros: N es el tamaño de la población (de acuerdo con el Cuadro No.1), Z es el valor crítico obtenido de la tabla normal para el nivel de significancia (en este caso 1.96 para 95%), p es la proporción a estimar (en este caso se han considerado una dispersión máxima=0.5), $deff$ es el efecto diseño o ajuste por aplicación de muestras complejas (se toma un valor de 1.2).

³⁷ En el Anexo No. 2 se presenta el informe de campo del levantamiento de información.

Cuadro No. 2: Distribución de la muestra por cuotas

Año	Total	G1	G2
2007	510	242	268
Lima Metrop.	83	45	38
Resto Urbano	427	197	230
2008	307	175	132
Lima Metrop.	71	29	42
Resto Urbano	236	146	90
2009	197	197	0
Lima Metrop.	23	23	0
Resto Urbano	174	174	0
2010	186	186	0
Lima Metrop.	33	33	0
Resto Urbano	153	153	0
Total	1,200	800	400
Lima Metrop.	210	130	80
Resto Urbano	990	670	320

Elaboración: Macroconsult S.A.

Cuadro No. 3: Distribución de la muestra y el universo por años

	Muestra	%	Padrón	%
2007	497	41.1	215,704	31.1
2008	330	27.3	158,163	22.8
2009	180	14.9	164,026	23.7
2010	203	16.8	155,304	22.4
Total	1,210		693,197	

Fuente: Padrón de Beneficiarios Construyendo Perú 2007 – 2010 y Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Elaboración: Macroconsult S.A.

A continuación lo que se presenta un pequeño análisis de los balances muestrales que permiten inferir que la estrategia de muestreo por cuotas replica adecuadamente la población por estudiar. En el Cuadro No. 3 se muestra la distribución general de los beneficiarios del programa Construyendo Perú desde el año 2007 hasta el año 2010. Las primeras dos columnas presentan la distribución de individuos contenidos en la base de datos *ad-hoc* por año. Las últimas dos columnas presenta la distribución del universo poblacional por año. Las distribuciones porcentuales no coinciden, salvo en el hecho de que, tanto para la muestra como para el universo, la mayor cantidad de beneficiarios se concentra en el año 2007. Este resultado se explica, como se comentó, porque en el diseño de la muestra se desbalanceó la proporción de beneficiarios sin capacitación (grupo 1) y la

proporción de beneficiarios con capacitación (grupo 2). Por este motivo, más informativo es el Cuadro No. 4 que hace el mismo ejercicio, pero para cada subgrupo. Se observa que corrigiendo por el tipo de capacitación, las proporciones anuales replican mejor el universo.

Cuadro No. 4: Distribución de la muestra y el universo por años y tipo de capacitación

Sin capacitación	Muestra	%	Padrón	%
2007	237	29.5	201,095	30.2
2008	184	22.9	145,164	21.8
2009	180	22.4	163,933	24.6
2010	203	25.2	155,304	23.3
Total	804		665,496	
Con capacitación	Muestra	%	Padrón	%
2007	260	64.0	14,609	52.7
2008	146	36.0	12,999	46.9
2009	0	0.0	93	0.3
2010	0	0.0	0	0.0
Total	406		27,701	

Fuente: Padrón de Beneficiarios Construyendo Perú 2007 – 2010 y Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Elaboración: Macroconsult S.A.

En el Cuadro No. 5 se muestran otros niveles de estratificación importantes como es la distribución geográfica. Así, tanto en la muestra como en el padrón de beneficiarios, Lima Metropolitana concentra alrededor del 20% de los beneficiarios y el resto urbano alrededor del 80%. Del mismo modo, respecto al género de los participantes de Construyendo Perú se verifica que son en su mayoría mujeres, aunque en este caso la brecha favorable al género femenino es mayor en el caso de la muestra que en padrón. En la muestra, estas representan casi el 78% y en el caso del padrón casi el 61%. Finalmente, la edad promedio de los participantes de en ambos casos es muy cercana a los 40 años de edad.

Cuadro No. 5: Otras características importantes de la muestra y el universo

	Muestra	%	Padrón	%
Lima Metropolitana	250	20.7	121,211	17.5
Resto Urbano	960	79.3	571,986	82.5
Beneficiarios Hombres	271	22.4	273,142	39.4
Beneficiarios Mujeres	939	77.6	420,055	60.6
Edad promedio de los beneficiarios	39.6		38.3	

Fuente: Padrón de Beneficiarios Construyendo Perú 2007 – 2010 y Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Elaboración: Macroconsult S.A.

De este modo, la información anterior sugiere que a pesar que la muestra no pudo alinearse con el diseño aleatorio (por los problemas de desactualización que presentó el padrón), la solución del equipo consultor implementada en campo (realizar un muestreo por cuotas) parece haber sido efectivo en replicar las principales características del universo. Esta propiedad permite que la información cuantitativa Ad-hoc todavía sea válida para el trabajo estadístico siguiente aunque la inferencia y extrapolación a la población deberá hacerse con las reservas del caso. El instrumento implementado fue muy similar a la ENAHO y recogió información sobre las siguientes características³⁸: características de la vivienda y el hogar, características de los miembros del hogar, equipamiento del hogar, programas sociales de ayuda alimentaria, participación ciudadana, educación, empleo e ingreso, percepción del hogar, y participación en el Programa Construyendo Perú

4.2 Información cualitativa

Para complementar la información cuantitativa de los beneficiarios se implementaron dos instrumentos adicionales de análisis. Primero, se tomó una encuesta de percepciones sobre el funcionamiento del programa Construyendo Perú a 60 autoridades locales en los 58 distritos visitados. Es decir, se aplicó un cuestionario por distrito excepto en el caso de Tambopata que se entrevistaron a tres funcionarios en la misma visita. El objetivo de esta encuesta fue recoger las impresiones acerca del funcionamiento del programa y la relevancia que han tenido las obras en el desarrollo de la localidad. En el Cuadro No. 6 se presentan los balances muestrales.

Respecto a la ubicación geográfica debido a que esta encuesta responde a los mismos criterios de estratificación que la encuesta a beneficiarios, la distribución entre Lima Metropolitana (25%) y Resto Urbano (75%) es similar al caso anterior. Por otro lado, en cuanto al género de los entrevistados se observa un predominio de los hombres (83.3%) frente a las mujeres (16.7%), lo cual es un resultado esperado. Respecto al cargo desempeñado, el trabajo de campo se diseñó para capturar preferentemente a gerentes o subgerentes de línea. Al respecto, la muestra se concentra de modo razonable en este tipo de funcionarios (80% si se consideran ambas categorías). Los reemplazos por funcionarios de menor nivel únicamente ocurrieron en el 20% de los casos. Finalmente, un aspecto importante a tomar en cuenta para interpretar los resultados es que casi el 60% de las autoridades entrevistadas iniciaron funciones en el año 2011. Este es un resultado esperado debido a que en ese año asumieron los nuevos alcaldes distritales y provinciales y por consiguiente los equipos técnicos que los acompañaron. A pesar de ello, existe casi un 40% de funcionarios que iniciaron funciones antes de ese año.

³⁸Los detalles del levantamiento de información así como instrumentos pueden revisarse en el primer y segundo entregable de esta consultoría.

Cuadro No. 6: Balance muestral de la encuesta a autoridades locales

	Muestra	%
Ubicación geográfica		
Lima Metropolitana	15	25.0
Resto Urbano	45	75.0
Género		
Hombres	50	83.3
Mujeres	10	16.7
Cargo Desempeñado		
Gerentes o Directores	22	36.7
Jefes o Subgerentes	26	43.3
Funcionarios	8	13.3
Otros	4	6.7
Año inicio de funciones		
2011	35	58.3
2000 - 2010	16	26.7
Antes de 2000	7	11.7
No indica	2	3.3

Fuente: Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Elaboración: Macroconsult S.A.

Segundo, se recogieron entrevistas a profundidad a informantes calificados. Estos informantes se definieron como funcionarios públicos relacionados con el programa y expertos independientes. De modo general, el objetivo de las entrevistas fue recoger las impresiones de los informantes respecto al diseño del programa, la operación y gestión del mismo y las recomendaciones de política y perspectivas a futuro de programas de trabajo temporal en el país. En los Cuadro No. 7 y 8 se listan a las personas entrevistadas.

Cuadro No. 7: Informantes calificados entrevistados (funcionarios)

Entrevistado	Profesión	Cargo que ocupa	Trabaja en el cargo desde el año
Alejandro Díaz	Ingeniero	Especialista de la Unidad de Planeación y Presupuesto	2007
Zeida Aguilar	Economista	Jefe de la Unidad Monitoreo	2011
Cecilia Salcedo	Economista	Especialista en el área de Monitoreo	2004

Luis Toribio	Ingeniero	Jefe de Unidad de Evaluación de Proyectos	2002
Luis Oshiro	Ingeniero	Especialista de la Unidad de Selección de Proyectos	2002
Edgar Quispe	Economista	Viceministro de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral	2011
Mariano Quispe	Abogado	Jefe zonal Puno	2009
Viviana Saavedra	Ingeniera	Asistente Técnica en oficina zonal Piura	2002
Sergio Braucin	Ingeniero	Jefe zonal Piura	2011
Jose Luis Castillo	Economista	Jefe zonal La Libertad	2011
Luis Warton	Arquitecto	Jefe zonal Apurímac	2001
Susy Gallegos	Ingeniera	Jefe zonal Lima Sur	2011
Hilario López	Ingeniero	Jefe zonal Lima Este	2011

Elaboración: Macroconsult S.A.

Cuadro No. 8: Informantes calificados entrevistados (expertos)

Entrevistado	Profesión	Cargo que ocupa	Comentarios
Miguel Jaramillo	Economista	Investigador Principal en Grade	Realizó estudio de Presupuesto Evaluado de "Construyendo Perú"
Juan Chacaltana	Economista	Coordinador Programa Conjunto de Empleo-OIT	Realizó estudio de Evaluación de Impacto de "A Trabajar Urbano"
José Rodríguez	Economista	Profesor Principal de Economía en la PUCP	Realiza estudios relacionados a Economía Laboral

Elaboración: Macroconsult S.A.

5. ANÁLISIS DE RESULTADOS

Antes de presentar los resultados es útil repasar algunas condiciones socioeconómicas estándar entre los dos grupos poblacionales por ser analizados: grupo objetivo (obtenido de la encuesta Ad-hoc a beneficiarios tomada en el año 2012) y grupo de control (obtenido de la Encuesta Nacional de Hogares de los años 2007-2010). Para esta comparación (antes de

realizado el emparejamiento) se comparan los promedios de toda la muestra de beneficiarios con la Población Económicamente Activa (PEA) urbana de acuerdo con la definición de la ENAHO, pero excluyendo a aquellas observaciones identificadas como participantes del programa Construyendo Perú.

En el Cuadro No. 9 se presentan los resultados. Como puede observarse, los beneficiarios del programa son ligeramente mayores al resto de la población económicamente activa de zonas urbanas. Mientras que los primeros reportan una edad de casi 44 años, los segundos apenas bordean los 40 años de edad. Asimismo, como ya se mostró los participantes del programa son fundamentalmente mujeres (casi el 80%) mientras que la PEA urbana se encuentra balanceada entre ambos géneros. Además se registra un porcentaje de jefes de hogar (47%) superior al de la muestra urbana (30% en promedio) aunque la proporción de los mismos que son casados son bastante comparables entre ambas muestras (ambos se ubican alrededor del 30%). Del mismo modo, los hogares de los beneficiarios están ligeramente más poblados (4.4 vs. 4.0 miembros), lo cual podría estar relacionado con la carga familiar exigida por el programa para participar.

Cuadro No. 9: Características socio-demográficas de beneficiarios vs. PEA urbana

	Encuesta de beneficiarios Construyendo Perú	PEA Urbana 2010	PEA Urbana 2009	PEA Urbana 2008	PEA Urbana 2007
Características demográficas					
Edad promedio	43.5	39.0	38.4	38.1	37.9
Porcentaje de varones	21.8	48.0	48.2	47.8	48.0
% jefes de hogar	46.9	30.1	30.1	30.6	31.4
% personas casadas	29.1	29.9	30.1	30.1	30.9
Número de miembros del hogar	4.4	3.9	4.0	4.0	4.1
% lengua nativa	27.8	12.1	12.1	11.9	12.3
Educación					
% no completó secundaria	65.9	39.5	39.7	40.1	40.9
% secundaria completa	26.8	27.6	27.3	28.1	27.8
% superior a secundaria	7.4	32.9	33.0	31.8	31.3
Años de educación	8.3	10.0	10.0	9.9	9.9

Nota: Los datos para los beneficiarios pueden diferir de los anteriormente presentados debido a que esta tabla ya pondera por la participación relativa de cada tipo de participantes (con capacitación y sin capacitación).

Fuente: ENAHO 2007-2010 y Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Elaboración: Macroconsult S.A.

Respecto a la condición étnica de los participantes se observa que la muestra de beneficiarios está más sesgada a indígenas y considerando que esta información se circunscribe a distritos urbanos, posiblemente también esté sesgada migrantes. En términos

concretos, se registra que los beneficiarios cuya lengua materna es nativa son cercanos al 30% mientras que para el promedio urbano se registra alrededor del 12%. Estos resultados (junto con los de la composición por género) están revelando cierto sesgo de la muestra hacia grupos con costos de oportunidad bajos, lo cual es un resultado esperado dado el tipo de focalización individual utilizado. Esta conclusión se fortalece con los resultados registrados en términos educativos: la muestra de beneficiarios reporta en promedio una menor capacitación. Por ejemplo, respecto a los años de educación alcanzados los beneficiarios reportan casi dos años menos y términos de niveles es claro que la mayoría no ha completado su educación formal. En concreto se observa que los beneficiarios sin secundaria completa alcanza casi el 66% mientras que ese valor bordea el 40% para el resto de la PEA urbana. Del mismo modo, se observan diferencias claras respecto a niveles de capacitación post-secundarios. En el caso de los beneficiarios, los alcanzaron este tipo de educación cae por debajo del 10% mientras que la PEA urbana bordea el 30%.

Cuadro No. 10: Condiciones de la vivienda de beneficiarios vs. PEA urbana

	Encuesta de beneficiarios Construyendo Perú	PEA Urbana 2010	PEA Urbana 2009	PEA Urbana 2008	PEA Urbana 2007
Material de la vivienda					
Número promedio de habitaciones en la vivienda	2.7	3.7	3.7	3.6	3.6
% con piso adecuado	54.3	84.2	83.5	82.2	80.6
% con techo adecuado	37.3	60.2	60.0	59.0	58.4
% con paredes adecuadas	44.3	69.6	68.6	67.8	67.0
Acceso a servicios					
% con adecuado acceso agua	86.6	87.9	86.6	85.2	84.7
% con adecuado acceso desagüe	73.6	84.0	82.6	80.9	78.9
% con electricidad	95.9	98.2	97.7	97.1	95.9
% con teléfono fijo o celular	65.6	88.5	86.8	82.6	72.8

Nota: Piso adecuado significa los siguientes materiales: parquet o madera pulida, laminas asfálticas, losetas, madera o cemento; Techo adecuado significa los siguientes materiales: concreto armado madera o tejas; Paredes adecuadas significa los siguientes materiales: ladrillo o bloque de cemento, piedra o sillar

Fuente: ENAHO 2007-2010 y Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Elaboración: Macroconsult S.A.

Estas condiciones de educación estarían revelando también que los niveles de vulnerabilidad medios que experimentan los beneficiarios son en promedio mayores que los registrados por la muestra urbana de la ENAHO, lo cual es razonable considerando los criterios de focalización del programa. Estos patrones también se observan cuando se comparan las características asociadas a las condiciones de vida de ambos grupos (Cuadro No. 10). Así, se registra que en promedio los beneficiarios viven en casa más pequeñas, lo

cual unido con la mayor cantidad de miembros promedio estaría revelando condiciones de habitabilidad menos adecuadas. Del mismo modo, se observa que a nivel de materiales de la vivienda tanto en pisos, techos y paredes los beneficiarios viven en promedio en hogares con materiales menos adecuados. Finalmente, respecto al acceso a servicios, no se observan diferencias claras respecto al acceso de agua (en ambos casos se registran niveles alrededor de 86%) o electricidad (en ambos casos se observan niveles que superan el 95%); sin embargo, sí existen diferencias respecto al acceso a desagüe (casi 10 puntos porcentuales de diferencia en contra de los beneficiarios) y acceso a servicios de telecomunicaciones (más de 20 puntos de diferencia).

Claramente, estas diferencias persistentes han influido en las variables de resultado del programa (ingreso, empleo y consideraciones subjetivas de bienestar). En el Cuadro No. 11 se presentan las variables que se medirán en el modelo de impacto individual de mediano plazo. Así, se observa que las condiciones de mayor vulnerabilidad registradas por los beneficiarios del programa se reflejan también en ingresos mensuales promedio casi 50% por debajo del resto de la PEA urbana, aunque la cantidad de horas trabajadas es bastante similar entre ambos grupos. Asimismo, la tasa de desempleo alcanzada en este grupo es casi tres veces superior y aquellos que trabajan lo hacen en mayor medida en empleos informales. Finalmente, respecto a las consideraciones subjetivas de bienestar, es evidente que los beneficiarios consideran en una menor proporción que con sus ingresos logran vivir bien o muy bien. Sin embargo, es interesante notar que a pesar de ello, el 67% considera sus ingresos estables, lo cual es ligeramente superior al resto de la muestra urbana.

Cuadro No. 11: Variables de resultados, beneficiarios vs. PEA urbana

	Encuesta de beneficiarios Construyendo Perú	PEA Urbana 2010	PEA Urbana 2009	PEA Urbana 2008	PEA Urbana 2007
Ingreso Laboral Promedio (S/. mensuales)	259	579	495	467	483
Horas trabajadas a la semana	40	42	42	43	43
% Desempleo	31.9	7.7	8.3	8.7	9.8
% Sector Formal	16.1	29.4	30.0	29.0	28.0
%vive bien	55.9	69.2	66.3	59.7	60.5
% ingresos estables	66.5	59.0	63.0	61.0	56.0

Nota: Ingreso y horas corresponden a la actividad primaria, sector informal identifica a los que trabajan sin contrato (caso de los dependientes), que su empresa no se encuentra registrada como persona jurídica (caso de los independientes y empleadores) y que son trabajadores familiares no remunerados.

Fuente: ENAHO 2007-2010 y Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Elaboración: Macroconsult S.A.

Sin embargo, las diferencias entre beneficiarios y la PEA urbana no pueden asumirse como los impactos del programa Construyendo Perú. Las diferencias sistemáticas entre las características de uno y otro grupo generan la necesidad por hacer los procedimientos de emparejamiento comentados en la sección anterior. En la siguiente sección se presentan los resultados de este análisis.

5.1 Modelo de impacto individual

En esta sección se desarrolla el modelo de impacto individual que investiga los efectos del programa tanto en el corto como mediano plazo. En el caso del modelo de corto plazo se ha elegido como variable de impacto el ingreso neto, de acuerdo con la definición utilizada por Chacaltana (2003) y bajo dos formas de cálculo: autoreporte (que es la información retrospectiva recogida de la encuesta) e imputada (donde se le asigna a cada observación el valor del salario entregado por Construyendo Perú). En el caso del modelo de largo plazo, se han investigado variables como ingresos laborales, empleo (horas trabajadas, probabilidad de estar empleado, probabilidad de encontrar empleo en el sector formal) y percepción de bienestar (si los hogares consideran que viven bien con sus ingresos y si consideran que estos son estables).

a) Modelo de corto plazo

En el Cuadro No. 12 se presentan los resultados calculados usando el estimador PSM radial (con un radio de 0.01) y vecino más cercano (sin reemplazo). De acuerdo con los resultados, en el periodo 2007-2010, sí se registra un efecto positivo del programa aunque el valor puntual varía de acuerdo con la especificación utilizada. Como se observa, en general los impactos tienden a ser más altos cuando se considera el salario imputado o cuando se usa la metodología de vecino más cercano frente al emparejamiento radial. En todo caso, concretamente, la participación en Construyendo Perú permitió a los participantes aumentar sus ingresos diarios en S/. 1.5 (en el peor de los casos) hasta S/. 7.7 (en el mejor de ellos). Estos resultados significan en términos mensuales (considerando 22 días de trabajo efectivo y la mediana de los impactos reportados por esta primera aproximación) cerca de S/. 100 mensuales de beneficio neto (de su costo de oportunidad) que el programa ha procurado a sus beneficiarios. Este valor como proporción del salario ofrecido por el programa (S/. 339 mensuales) es cercano al 30%. Es decir, por su cuenta los beneficiarios hubieran podido conseguir cerca de S/. 239 mensuales (consto de oportunidad) y los restantes S/. 100 mensuales son sus beneficios netos o lo que es lo mismo, durante su participación, los beneficiarios gracias al programa vieron incrementados sus salarios en casi 42%.

Cuadro No. 12: Impacto de Corto Plazo, modelo PSM

Radial (Radio= 0.01)	Salario diario (autoreporte)					Salario diario (imputado)				
	2007	2008	2009	2010	2007-2010	2007	2008	2009	2010	2007-2010
Efecto medio	2.22*** (0.338)	1.99*** (0.395)	0.36 (0.529)	-0.28 (0.557)	1.52*** (0.215)	4.23*** (0.301)	5.65*** (0.348)	3.61*** (0.430)	2.95*** (0.480)	4.33*** (0.188)
Mujeres	6.69*** (0.307)	6.30*** (0.367)	6.27*** (0.558)	5.88*** (0.536)	6.39*** (0.202)	8.95*** (0.268)	10.10*** (0.313)	9.60*** (0.424)	9.18*** (0.438)	9.38*** (0.171)
Hombres	-5.47*** (0.696)	-6.76*** (0.791)	-8.16*** (0.993)	-10.28*** (1.242)	-6.69*** (0.442)	-4.44*** (0.484)	-3.57*** (0.573)	-5.46*** (0.781)	-6.73*** (0.978)	-4.55*** (0.318)
Resto Urbano	3.13*** (0.396)	2.80*** (0.453)	1.40** (0.617)	1.31** (0.616)	2.52*** (0.248)	4.92*** (0.350)	6.37*** (0.402)	4.24*** (0.495)	4.35*** (0.526)	5.12*** (0.216)
Lima	0.07* (0.651)	0.19 (0.852)	-4.01*** (1.152)	-3.70*** (1.251)	-0.90* (0.449)	2.76*** (0.599)	4.08*** (0.734)	0.95 (1.133)	0.13 (1.092)	2.54*** (0.403)
Con capacitación	2.22*** (0.368)	0.80** (0.445)	-	-	1.75*** (0.287)	4.09*** (0.309)	4.15*** (0.336)	-	-	4.11*** (0.235)
Sin capacitación	0.81** (0.381)	0.43 (0.433)	-	-	0.65*** (0.286)	3.03*** (0.305)	4.35*** (0.357)	-	-	3.58*** (0.219)
vecino más cercano	Salario diario (autoreporte)					Salario diario (imputado)				
	2007	2008	2009	2010	2007-2010	2007	2008	2009	2010	2007-2010
Efecto medio	5.87*** (0.732)	3.63*** (0.918)	5.63*** (1.110)	3.13** (1.439)	4.80*** (0.488)	7.90*** (0.716)	7.32*** (0.900)	8.99*** (1.073)	6.38*** (1.412)	7.65*** (0.478)
Mujeres	6.99*** (0.631)	6.03*** (0.749)	7.84*** (1.002)	6.51*** (1.121)	6.76*** (0.411)	9.28*** (0.614)	9.85*** (0.725)	11.19*** (0.942)	9.75*** (1.081)	9.75*** (0.397)
Hombres	-0.83 (2.208)	-6.20** (2.828)	-0.83* (4.196)	-7.33 (5.678)	-2.92* (1.556)	0.31 (2.163)	-2.98 (2.781)	2.55 (4.170)	-3.98 (5.628)	-0.64 (1.532)
Resto Urbano	6.22*** (0.822)	4.23*** (1.066)	5.19*** (1.504)	5.43*** (1.069)	5.43*** (0.530)	8.04*** (0.802)	7.81*** (1.046)	8.24*** (1.467)	8.50*** (1.023)	8.08*** (0.517)
Lima	2.82** (1.241)	5.36*** (1.702)	3.45 (3.187)	0.77 (2.842)	3.32*** (0.931)	5.57*** (1.217)	9.38*** (1.656)	8.29*** (3.181)	4.64* (2.779)	6.85*** (0.913)
Con capacitación	5.80*** (0.844)	3.73*** (1.237)	-	-	5.11*** (0.697)	7.69*** (0.820)	7.05*** (1.202)	-	-	7.48*** (0.678)
Sin capacitación	3.26*** (1.051)	2.81** (1.195)	-	-	3.07*** (0.790)	5.46*** (1.026)	6.79*** (1.172)	-	-	6.02*** (0.772)

Nota: Errores estándar entre paréntesis, significancia: * 10%, ** 5%, *** 1%. Para el periodo 2007-2010 los resultados son el promedio ponderado. Los resultados anuales se presentan solo de modo referencial. Los resultados se calculan sobre la base de la estimación PSM que se presenta en el Anexo No. 11. Los promedios para los impactos con capacitación y sin capacitación solo consideran los años 2007 y 2008.

Fuente: ENAHO 2007-2010 y Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Estimación y elaboración: Macroconsult S.A.

Al respecto, es importante comentar cuestiones sobre el valor del impacto. Primero, en términos porcentuales es un resultado similar encontrado por Chacaltana (2003) quien como se comentó encuentra impactos entre 25% y 30% del salario ofrecido en el año 2002 para el programa A Trabajar Urbano. Sin embargo, concluir respecto a la efectividad relativa de ambos programas únicamente con este dato puede ser arriesgado tomando en cuenta que son dos momentos en el tiempo y dos programas, si bien similares, diferentes respecto a su marco lógico. Segundo, respecto al único año en recesión de la muestra (2009), no es claro que los impactos hayan sido significativamente mayores. Lo que se observa es que en los emparejamientos radiales los impactos en ese año serían menores a los de los años previos, pero de acuerdo con el vecino más cercano, serían similares o ligeramente mayores en promedio. Por tal motivo, no se puede concluir de manera categórica que el programa haya maximizado sus impactos en periodos de recesión o cuando la demanda por trabajo mostró recortes significativos. De acuerdo con Jaramillo y otros (2009) este resultado podría explicarse por las reducciones presupuestarias experimentadas lo que pareciera haber impedido el logro de metas operativas a partir del 2009. Asimismo, como se verá más adelante a partir del 2009 el programa tiene dos

cambios importantes: las capacitaciones prácticamente desaparecen y a nivel de obras locales, ganan relevancia los servicios en desmedro de la infraestructura.

A nivel de subgrupos poblacionales, bajo las cuatro especificaciones mostradas se registran dos patrones interesantes. Primero, los impactos del programa estarían concentrados entre las mujeres y en el resto urbano. En el primer caso, el valor mediano sería de S/. 177 mensuales y en el segundo S/. 116 mensuales. Este patrón ya había sido identificado por Jalan y Ravallion (1999) y Chacaltana (2003), explicado por este último por las bajas oportunidades laborales de estos grupos poblacionales. En efecto, en un contexto de crecimiento económico, un programa diseñado para compensar pérdidas de ingreso en periodos de recesión pierde sentido excepto en aquellos grupos con menores posibilidades de aprovechar el dinamismo de la economía. Estos grupos, con bajo costo de oportunidad, serían las mujeres fundamentalmente en provincias. Para otros grupos (hombres en la capital), el costo de oportunidad sería alto pudiéndose generar impactos negativos tal como se reportan. Sin embargo, ¿por qué ocurriría algo así? En alguna medida, Chacaltana (2003) y Jaramillo y otros (2009) ensayan una explicación. Tomando en cuenta la realidad laboral del país, donde prima el auto empleo y el ingreso eventual, la existencia de un salario seguro, pero más bajo puede ser valorado por los beneficiarios. En todo caso, la respuesta de política pública debería ser si es que como sociedad el Estado puede tolerar esta reducción media de los impactos o más bien priorizar el programa ahí donde se maximizan los impactos: mujeres fuera de Lima. Segundo, respecto a la capacitación recibida, los impactos registrados por los participantes con capacitación son mayores a los que no recibieron capacitación. Este es un resultado similar al encontrado por Chacaltana (2003).

En los Cuadros No. 13a y 13b se presentan los resultados del modelo de regresión utilizando la especificación de Khandker y otros (2010). El Cuadro No. 13a se refiere a las regresiones considerando la muestra de beneficiarios y controles que pertenecen al soporte común y el Cuadro No. 13b se restringe la muestra a únicamente aquellos que son vecinos más cercanos. Asimismo, en el panel superior de ambos cuadros se presentan los resultados sin ponderar (a la Hirano e Imbens, 2001) y en el panel inferior los resultados ponderados. Se notan algunas regularidades a lo largo de este nuevo set de resultados que vale la pena destacar. Primero, se confirma nuevamente bajo las nuevas especificaciones y metodologías de estimación, que el programa Construyendo Perú en promedio ha generado impactos positivos en el corto plazo para los beneficiarios. En este caso, los valores puntuales del salario neto varían entre S/. 1.41 diarios (en el peor de los casos) hasta S/. 6.36 diarios (en el mejor), siendo menores los estimados con los salarios autoreportados, restringidos al soporte común y sin ponderar. Considerando todos los resultados estimados bajo esta nueva metodología de evaluación, el valor mediano de impactos es de S/. 3.84, lo que da un salario neto mensual estimado de S/. 84.5, casi un 25% del salario ofrecido por el

programa. Este impacto se ubica ligeramente por debajo de lo calculado con la metodología anterior y revela que el programa transfirió ingresos superiores en casi 33% al costo de oportunidad de los beneficiarios.

Cuadro No. 13a: Impacto de Corto Plazo, Khandker y otros (2010), restringido al soporte común

Sin ponderar	Salario diario (autoreporte)					Salario diario (imputado)				
	2007	2008	2009	2010	2007-2010	2007	2008	2009	2010	2007-2010
Efecto medio	1.98*** (0.380)	0.89* (0.502)	1.25* (0.727)	0.84 (0.699)	1.41*** (0.260)	3.79*** (0.334)	4.45*** (0.457)	4.64*** (0.709)	4.29*** (0.652)	4.16*** (0.237)
Mujeres	6.25*** (0.405)	5.97*** (0.498)	6.51*** (0.727)	5.72*** (0.663)	6.12*** (0.265)	8.42*** (0.378)	9.78*** (0.465)	9.97*** (0.684)	9.02v (0.596)	9.08*** (0.246)
Hombres	-4.22*** (0.676)	-6.25*** (0.848)	-5.72*** (1.244)	-6.38*** (1.403)	-5.23*** (0.462)	-2.94*** (0.559)	-3.04*** (0.745)	-2.42** (1.232)	-2.72* (1.329)	-2.87*** (0.408)
Resto Urbano	2.85*** (0.442)	1.81*** (0.523)	3.06*** (0.815)	1.96*** (0.757)	2.47*** (0.290)	4.38*** (0.396)	5.22*** (0.492)	5.96*** (0.792)	5.19*** (0.702)	4.95*** (0.268)
Lima	-0.11 (0.660)	-1.16 (0.892)	-3.93*** (1.304)	-1.75 (1.294)	-1.08*** (0.464)	2.36*** (0.599)	2.74*** (0.778)	0.87 (1.271)	2.20** (1.188)	2.29*** (0.419)
Con capacitación	2.07*** (0.496)	0.85 (0.648)	- -	- -	1.67*** (0.395)	3.70*** (0.408)	3.83*** (0.567)	- -	- -	3.74*** (0.331)
Sin capacitación	1.61*** (0.481)	0.28 (0.626)	- -	- -	1.05*** (0.383)	3.60*** (0.428)	4.32*** (0.567)	- -	- -	3.91*** (0.344)
Ponderado	Salario diario (autoreporte)					Salario diario (imputado)				
	2007	2008	2009	2010	2007-2010	2007	2008	2009	2010	2007-2010
Efecto medio	1.97*** (0.400)	0.87 (0.549)	1.94*** (0.656)	1.04* (0.587)	1.52*** (0.262)	3.80*** (0.361)	4.47*** (0.512)	5.50*** (0.624)	4.58*** (0.526)	4.33*** (0.241)
Mujeres	5.73*** (0.496)	5.27*** (0.595)	5.64*** (0.805)	5.84*** (0.541)	5.62*** (0.300)	7.86*** (0.467)	9.12v (0.572)	9.34*** (0.778)	9.16*** (0.477)	8.61*** (0.284)
Hombres	-3.50*** (0.710)	-5.31*** (0.940)	-2.98*** (1.127)	-6.07*** (1.197)	-4.16*** (0.474)	-2.10*** (0.618)	-2.07** (0.858)	0.41 (1.050)	-2.19** (1.091)	-1.69*** (0.424)
Resto Urbano	3.05*** (0.453)	1.55** (0.606)	2.94*** (0.752)	2.04*** (0.633)	2.49*** (0.293)	4.58*** (0.415)	4.99*** (0.585)	6.05*** (0.718)	5.39*** (0.575)	5.03*** (0.274)
Lima	-0.63 (0.735)	-0.65 (0.803)	-0.94 (1.126)	-1.29 (1.094)	-0.77* (0.453)	1.93*** (0.692)	3.30*** (0.688)	3.92*** (1.079)	2.71*** (0.961)	2.67*** (0.413)
Con capacitación	2.25*** (0.432)	1.06* (0.584)	- -	- -	1.86*** (0.348)	3.86*** (0.355)	4.04*** (0.484)	- -	- -	3.92*** (0.286)
Sin capacitación	1.50*** (0.434)	0.34 (0.562)	- -	- -	1.01*** (0.345)	3.51*** (0.363)	4.24*** (0.479)	- -	- -	3.82*** (0.291)

Nota: Errores estándar robustos entre paréntesis, significancia: * 10%, ** 5%, *** 1%. Para el periodo 2007-2010 los resultados son el promedio ponderado. Los resultados anuales se presentan solo de modo referencial. Los resultados se calculan sobre la base de las regresiones presentadas en Anexo No. 12. Los promedios para los impactos con capacitación y sin capacitación únicamente consideran los años 2007 y 2008.

Fuente: ENAHO 2007-2010 y Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Estimación y elaboración: Macroconsult S.A.

Segundo, en todas las especificaciones se observan la heterogeneidad de impactos a nivel de subgrupos poblacionales comentada previamente. Es decir, el impacto positivo de corto plazo del programa pareciera haberse concentrado en mujeres (S/. 165 mensuales) y en los mercados laborales de provincia (S/. 103 mensuales). Sin embargo, las diferencias a favor de los beneficiarios que fueron capacitados dejan de ser claras. Al menos en 5 de las 8 especificaciones usadas se registra que o son iguales o incluso menores los impactos para aquellos beneficiarios que participaron en los cursos de capacitación. La mayoría de estos resultados ocurren cuando se restringe la muestra al vecino más cercano. Del mismo modo, los impactos significativamente mayores en el año de recesión 2009 solo se pueden

verificar en 3 de las 8 especificaciones, por lo que los argumentos anteriores siguen siendo válidos.

Cuadro No. 13b: Impacto de Corto Plazo, Khandker y otros (2010), restringido al vecino más cercano

Sin ponderar	Salario diario (autoreporte)					Salario diario (imputado)				
	2007	2008	2009	2010	2007-2010	2007	2008	2009	2010	2007-2010
Efecto medio	3.40*** (0.705)	0.97 (1.086)	0.75 (1.782)	2.17* (1.306)	2.20*** (0.530)	5.19*** (0.692)	4.54*** (1.043)	4.46** (1.742)	5.14*** (1.181)	4.91*** (0.510)
Mujeres	6.65*** (0.633)	5.84*** (0.833)	5.76*** (1.683)	6.92*** (1.098)	6.37*** (0.455)	8.69*** (0.611)	9.68*** (0.799)	9.41*** (1.625)	9.90*** (1.109)	9.25*** (0.442)
Hombres	-1.32 (1.369)	-5.90*** (2.235)	-5.9 (3.296)	-4.85* (2.611)	-3.66*** (1.068)	0.12 (1.350)	-2.68 (2.146)	-2.11 (3.264)	-1.91 (2.470)	-1.21 (1.043)
Resto Urbano	3.70*** (0.780)	1.49 (1.147)	3.06** (1.445)	2.70* (1.446)	2.88*** (0.549)	5.17*** (0.764)	4.91*** (1.114)	6.38*** (1.410)	4.96*** (1.291)	5.24*** (0.527)
Lima	2.68** (1.261)	-0.21 (1.626)	-5.85 (5.321)	0.94 (2.553)	0.65 (1.006)	5.26*** (1.239)	3.72** (1.543)	-1.04 (5.256)	5.54** (2.161)	4.19*** (0.961)
Con capacitación	1.11 (1.229)	0.9 (1.449)	-	-	1.04 (0.952)	2.63** (1.197)	3.79*** (1.324)	-	-	3.01*** (0.913)
Sin capacitación	3.14*** (0.966)	0.59 (1.267)	-	-	2.06*** (0.773)	5.30*** (0.921)	4.51*** (1.238)	-	-	4.97*** (0.746)
Ponderado	Salario diario (autoreporte)					Salario diario (imputado)				
	2007	2008	2009	2010	2007-2010	2007	2008	2009	2010	2007-2010
Efecto medio	4.83*** (0.675)	1.7 (1.728)	3.21** (1.515)	3.23*** (1.236)	3.52*** (0.616)	6.74*** (0.672)	5.42*** (1.725)	7.65*** (1.447)	5.79*** (1.204)	6.36*** (0.610)
Mujeres	7.18*** (0.561)	4.64*** (1.260)	7.64*** (0.947)	6.29*** (1.167)	6.42*** (0.475)	9.24*** (0.542)	8.62v (1.226)	12.14*** (0.915)	9.60*** (1.133)	9.51*** (0.461)
Hombres	1.41 (1.422)	-2.44 (4.252)	-2.68 (2.900)	-1.29 (2.303)	-0.58 (1.455)	3.1 (1.423)	0.92 (4.262)	1.68 (2.693)	0.15 (2.486)	1.99 (1.449)
Resto Urbano	5.60*** (0.673)	2.28 (1.863)	4.56*** (1.312)	4.38v (1.314)	4.40*** (0.628)	7.13*** (0.660)	5.83*** (1.861)	8.71*** (1.187)	5.83*** (1.308)	6.82*** (0.619)
Lima	2.98v (1.340)	0.4 (2.091)	-0.66 (3.730)	0.55 (2.367)	1.45 (1.014)	5.81*** (1.353)	4.50** (2.078)	4.61 (3.751)	5.68** (2.274)	5.27*** (1.010)
Con capacitación	0.54** (1.640)	2.27 (2.085)	-	-	1.11 (1.297)	2.06** (1.612)	5.14*** (2.017)	-	-	3.08*** (1.268)
Sin capacitación	2.93** (1.195)	1.39 (2.018)	-	-	2.28** (1.096)	5.39*** (1.107)	5.14*** (1.985)	-	-	5.28*** (1.053)

Nota: Errores estándar robustos entre paréntesis, significancia: * 10%, ** 5%, *** 1%. Para el periodo 2007-2010 los resultados son el promedio ponderado. Los resultados anuales se presentan solo de modo referencial. Los resultados se calculan sobre la base de las regresiones presentadas en Anexo No. 12. Los promedios para los impactos con capacitación y sin capacitación únicamente consideran los años 2007 y 2008.

Fuente: ENAHO 2007-2010 y Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Estimación y elaboración: Macroconsult S.A.

En los Cuadros No. 14a y 14b se presentan los resultados del modelo de regresión utilizando la especificación de Wooldridge (2002). Al igual que en el caso anterior, el Cuadro No. 14a muestra los resultados cuando la estimación se restringe al soporte común, mientras que el Cuadro No. 14b muestra los resultados para aquellos beneficiarios previamente emparejados como vecinos más cercanos. Asimismo, en el panel superior de ambos cuadros se presentan los resultados sin ponderar (a la Hirano e Imbens, 2001) y en el panel inferior los resultados ponderados. De este modo, se observa nuevamente que bajo cualquiera de las especificaciones, este nuevo modelo también señala que el programa Construyendo Perú ha generado impactos positivos en el corto plazo. La variabilidad de los resultados puntuales es incluso menor en este caso que en las estimaciones anteriores con salarios netos diarios que van desde los S/. 3.7 hasta los S/. 7.9. Al respecto, si bien las

estimaciones que utilizan el salario auto-reportado y se restringen al soporte común son las que muestran los impactos más pequeños, ya no es cierto que lo mismo ocurra cuando se utiliza la ponderación a la Hirano e Imbens (2001). Usando la mediana de los impactos estimados y expresándolo en términos mensuales, se computa un salario neto de S/. 128 mensuales; es decir, por encima de las estimaciones realizadas previamente. Esto significa que el impacto del programa en el corto plazo es cercano al 38% del salario ofrecido o lo que es lo mismo, que la transferencia fue superior en 61% al costo de oportunidad de los beneficiarios.

Cuadro No. 14a: Impacto de Corto Plazo, Wooldridge (2002), restringido al soporte común

Sin ponderar	Salario diario (autoreporte)					Salario diario (imputado)				
	2007	2008	2009	2010	2007-2010	2007	2008	2009	2010	2007-2010
Efecto medio	4.10*** (0.401)	3.416*** (0.471)	4.43*** (0.660)	4.77*** (0.564)	4.07*** (0.251)	6.12*** (0.384)	7.09*** (0.452)	7.79*** (0.647)	8.01*** (0.531)	6.91*** (0.240)
Mujeres	5.99*** (0.459)	5.63*** (0.511)	6.97*** (0.748)	6.36*** (0.599)	6.09*** (0.279)	8.20*** (0.446)	9.39*** (0.489)	10.43*** (0.726)	9.53*** (0.560)	9.03*** (0.269)
Hombres	-2.84*** (0.770)	-4.78*** (0.875)	-3.52*** (1.107)	-7.46*** (1.327)	-3.91*** (0.486)	-1.47** (0.655)	-1.43** (0.762)	-0.48 (1.014)	-3.72*** (1.202)	-1.51*** (0.422)
Resto Urbano	4.64*** (0.673)	2.64** (1.068)	4.51*** (1.133)	4.94*** (1.490)	4.16*** (0.496)	6.63*** (0.618)	6.78*** (1.029)	7.14*** (1.079)	8.04*** (1.188)	6.97*** (0.451)
Lima	2.24 (1.674)	5.68** (2.538)	4.01 (3.541)	4.18 (4.861)	3.76*** (1.357)	4.40*** (1.509)	8.00*** (2.379)	10.86*** (3.200)	7.88** (3.333)	6.70*** (1.155)
Con capacitación	4.30*** (0.420)	3.35*** (0.521)	- -	- -	3.98*** (0.330)	6.19*** (0.391)	6.67*** (0.485)	- -	- -	6.35*** (0.307)
Sin capacitación	3.77*** (0.440)	3.30*** (0.507)	- -	- -	3.57*** (0.332)	5.96*** (0.414)	7.28*** (0.486)	- -	- -	6.52*** (0.315)
Ponderado	Salario diario (autoreporte)					Salario diario (imputado)				
	2007	2008	2009	2010	2007-2010	2007	2008	2009	2010	2007-2010
Efecto medio	3.70*** (0.417)	3.11*** (0.549)	3.59*** (0.699)	4.72*** (0.491)	3.69*** (0.265)	5.71*** (0.398)	6.75*** (0.531)	6.97*** (0.688)	7.89*** (0.439)	6.50*** (0.253)
Mujeres	5.23*** (0.511)	5.06*** (0.525)	5.09*** (0.792)	6.02*** (0.539)	5.31*** (0.295)	7.40*** (0.495)	8.78*** (0.503)	8.58*** (0.773)	9.13*** (0.485)	8.22*** (0.284)
Hombres	-1.90** (0.850)	-4.12*** (1.276)	-1.09 (1.253)	-5.27*** (1.277)	-2.67*** (0.583)	-0.5 (0.751)	-0.8 (1.200)	1.93* (1.158)	-1.62 (1.161)	-0.29 (0.531)
Resto Urbano	3.59*** (0.722)	1.63 (1.025)	3.90*** (1.298)	5.07*** (1.264)	3.37*** (0.496)	5.62*** (0.670)	5.66*** (0.985)	6.57*** (1.262)	8.00*** (0.985)	6.15*** (0.457)
Lima	4.08** (1.856)	7.47*** (2.245)	2.1 (3.707)	3.53 (4.413)	4.80*** (1.323)	6.00*** (1.708)	9.93*** (2.070)	8.87*** (3.424)	7.54*** (2.924)	7.72*** (1.134)
Con capacitación	4.12*** (0.430)	3.01*** (0.535)	- -	- -	3.75*** (0.338)	6.00*** (0.400)	6.34*** (0.498)	- -	- -	6.11*** (0.314)
Sin capacitación	3.90*** (0.472)	2.91*** (0.559)	- -	- -	3.48*** (0.360)	6.07*** (0.446)	6.89*** (0.548)	- -	- -	6.41*** (0.346)

Nota: Errores estándar robustos entre paréntesis, significancia: * 10%, ** 5%, *** 1%. Para el periodo 2007-2010 los resultados son el promedio ponderado. Los resultados anuales se presentan solo de modo referencial. Los resultados se calculan sobre la base de las regresiones presentadas en Anexo No. 12. Los promedios para los impactos con capacitación y sin capacitación únicamente consideran los años 2007 y 2008.

Fuente: ENAHO 2007-2010 y Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Estimación y elaboración: Macroconsult S.A.

Del mismo modo, al igual que lo encontrado previamente los impactos parecerían concentrarse en las mujeres. En todas las especificaciones se encuentra que los impactos registrados para este subgrupo son mayores. El valor mediano del impacto revela un salario neto estimado de S/. 158 mensuales. Sin embargo, las diferencias a favor de los trabajadores de provincias son menos claras ya que bajo esta metodología en 6 de 8

especificaciones no se registra un impacto superior fuera de Lima. Lo mismo ocurre cuando se hace la comparación entre beneficiarios que participaron en capacitaciones con los que no lo hicieron: sólo en 1 de las 8 especificaciones se comprueba que el impacto de los primeros es mayor. Del mismo modo, los impactos significativamente mayores en el año de recesión 2009 solo se pueden verificar en 1 de las 8 especificaciones, por lo que los argumentos anteriores siguen siendo válidos.

Cuadro No. 14b: Impacto de Corto Plazo, Wooldridge (2002), restringido al vecino más cercano

Sin ponderar	Salario diario (autoreporte)					Salario diario (imputado)				
	2007	2008	2009	2010	2007-2010	2007	2008	2009	2010	2007-2010
Efecto medio	4.72*** (0.653)	3.08*** (1.006)	4.97*** (1.601)	6.14*** (1.284)	4.54*** (0.493)	6.74*** (0.641)	6.69*** (0.991)	8.35*** (1.585)	9.29*** (1.258)	7.35*** (0.485)
Mujeres	5.72*** (0.744)	4.90*** (1.018)	7.14*** (2.421)	7.38*** (1.328)	5.98*** (0.572)	7.92*** (0.731)	8.61*** (0.999)	10.64*** (2.401)	10.47*** (1.297)	8.90*** (0.562)
Hombres	1.05 (1.611)	-3.68 (2.575)	-1.82 (4.563)	-3.34 (3.062)	-1.14 (1.308)	2.42 (1.563)	-0.46 (2.531)	1.19 (4.514)	0.26 (3.002)	1.22 (1.283)
Resto Urbano	5.43*** (1.050)	-0.32 (1.977)	4.08 (3.681)	4.91* (2.678)	3.69*** (0.967)	7.54*** (1.018)	3.70* (1.946)	6.76* (3.630)	7.83*** (2.554)	6.49*** (0.943)
Lima	2.26 (3.232)	13.00*** (4.666)	9.17 (13.575)	10.38 (7.918)	7.47*** (2.743)	3.99 (3.157)	15.41*** (4.543)	15.88 (13.319)	14.34** (7.017)	10.28*** (2.630)
Con capacitación	2.90*** (1.070)	0.87 (1.346)	-	-	2.23*** (0.843)	4.75*** (1.049)	4.31*** (1.319)	-	-	4.60*** (0.827)
Sin capacitación	4.41*** (1.249)	1.85 (1.953)	-	-	3.33*** (1.095)	6.59*** (1.234)	5.82*** (1.936)	-	-	6.26*** (1.084)
Ponderado	Salario diario (autoreporte)					Salario diario (imputado)				
	2007	2008	2009	2010	2007-2010	2007	2008	2009	2010	2007-2010
Efecto medio	5.72*** (0.604)	3.95*** (1.250)	4.46*** (1.203)	6.03*** (1.397)	5.13*** (0.507)	7.76*** (0.590)	7.53*** (1.234)	8.00*** (1.173)	9.02*** (1.346)	7.93*** (0.496)
Mujeres	6.62*** (0.630)	4.60*** (1.064)	6.63*** (1.795)	6.97*** (1.487)	6.15*** (0.524)	8.80*** (0.609)	8.27*** (1.038)	10.37*** (1.755)	9.91*** (1.428)	9.06*** (0.508)
Hombres	2.44 (1.520)	1.56 (5.117)	-2.31 (3.366)	-1.18 (3.129)	1.09 (1.710)	3.94*** (1.470)	4.76 (5.110)	0.59 (3.271)	2.2 (3.035)	3.47** (1.693)
Resto Urbano	6.46*** (0.937)	1.19 (2.293)	3.77 (2.354)	4.91* (2.724)	4.47*** (0.905)	8.67*** (0.904)	4.97*** (2.262)	6.58*** (2.223)	7.39*** (2.641)	7.22*** (0.880)
Lima	3.22 (2.983)	12.03*** (4.579)	7.77 (8.436)	9.88 (9.092)	7.38*** (2.535)	4.66** (2.922)	14.99*** (4.480)	14.72** (7.826)	14.63* (8.432)	10.37*** (2.425)
Con capacitación	2.84 (1.107)	-0.2 (1.736)	-	-	1.84* (0.938)	4.73*** (1.088)	3.48** (1.701)	-	-	4.32*** (0.920)
Sin capacitación	5.17*** (1.391)	2.04** (2.132)	-	-	3.85*** (1.206)	7.25*** (1.359)	5.92*** (2.108)	-	-	6.96*** (1.186)

Nota: Errores estándar robustos entre paréntesis, significancia: * 10%, ** 5%, *** 1%. Para el periodo 2007-2010 los resultados son el promedio ponderado. Los resultados anuales se presentan solo de modo referencial. Los resultados se calculan sobre la base de las regresiones presentadas en Anexo No. 12. Los promedios para los impactos con capacitación y sin capacitación únicamente consideran los años 2007 y 2008.

Fuente: ENAHO 2007-2010 y Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Estimación y elaboración: Macroconsult S.A.

En resumen, los resultados de corto plazo arrojan cuatro conclusiones. Primero, sí se registra un impacto positivo del programa Construyendo Perú en los salarios de corto plazo de los participantes, es decir se comprueba que ha sido un mecanismo de compensación salarial efectivo. Asimismo, el valor total del impacto no ha sido igual a la totalidad del salario ofrecido (S/.15.4 diarios en promedio durante los cuatro años de análisis), sino menor una vez que se corrige por el costo de oportunidad de los participantes. Asimismo, se comprueba que el valor puntual del efecto es sensible al método de estimación elegido,

resultado similar al encontrado por Jalan y Ravallion (1999) y Galasso y Ravallion (2003). Los resultados son siempre menores cuando se usa la definición del salario autoreportado y cuando se consideran regresiones sin ponderar. Respecto al resto de especificaciones las diferencias dependen del método de estimación. Dada esta variabilidad, se ha reportado el impacto mediano, que considerando todas las metodologías van desde S/. 85 mensuales hasta los S/. 128 mensuales³⁹. Es decir, entre 25% y 38% del salario mensual de una jornada completa ofrecido por Construyendo Perú en el periodo 2007-2010.

Segundo, los impactos no son homogéneos a nivel de subgrupos poblacionales. De acuerdo con los resultados presentados, estos tienden a concentrarse entre aquellos participantes con menor costo de oportunidad. En esta aplicación estos grupos están representados por las mujeres y por los habitantes de las zonas urbanas diferentes a Lima, siendo más concluyentes los resultados en el caso de las primeras. Las menores oportunidades laborales para las mujeres y el menor dinamismo de los mercados de trabajo fuera de Lima justificarían en cierta medida la existencia de programas de compensación salarial. En el caso de las mujeres, el impacto estimado (usando la mediana de los resultados) va desde S/. 158 mensuales hasta S/. 178 mensuales; es decir entre 47% y 52% del salario del programa. En el caso de las provincias, los impactos van de S/. 103 mensuales hasta S/. 116 mensuales (usando los modelos de regresión con resultados robustos); es decir entre 30% y 34% del salario transferido. Además, lo que es interesante observar es que para algunas especificaciones para participantes en Lima y sobre todo para los hombres, se reportan efectos negativos. Este resultado puede explicarse tomando en cuenta las observaciones hechas por Chacaltana (2003) y por Jaramillo y otros (1999) quienes en referencia al mercado de trabajo peruano (caracterizado por el autoempleo y el empleo eventual) observan que es totalmente factible que ciertos participantes dejen de lado oportunidades de trabajo más rentables, pero menos seguras. De acuerdo a las cifras presentadas en este estudio, en un contexto de crecimiento económico donde la rentabilidad media de estas oportunidades eventuales ha aumentado, es natural esperar impactos negativos puntuales en ciertos subgrupos poblacionales.

Tercero, respecto al tipo de beneficio, no se puede concluir de manera categórica que los impactos hayan sido mayores para los capacitados que los no capacitados. Únicamente bajo la metodología PSM haciendo los emparejamientos del vecino más cercano y radial se puede ser concluyente respecto a un sesgo a favor de los capacitados. En las otras metodologías (Khandker y otros, 2010; y Wooldridge, 2002) esta hipótesis no se verifica de manera contundente (únicamente en 3 de 8 especificaciones en el primer caso y en 2 de 8

³⁹ El impacto mínimo estimado es de S/. 31 (9% del salario transferido) y el máximo S/. 174 (51% del salario transferido). En base a este resultado es que se construyen posteriormente los rangos de simulación para el modelo de costo beneficio: entre 10% y 50%.

en el segundo). Por esta razón es preferible considerar que las diferencias entre los tipos de beneficiarios como poco claras. Esto tiene sentido en el caso de los impactos de corto plazo que mide los diferenciales de ingreso durante la participación y no la capacidad de insertarse en el mercado de trabajo post-participación. En dicho contexto, la única explicación para diferencias sistemáticas entre ambos grupos serían posibles diferencias en el costo de oportunidad entre ambos grupos, situación que más bien haría referencia a diferencias en características pre-participación que motiven a aquellos participantes con menores posibilidades de éxito en el mercado de trabajo a auto-seleccionarse para las capacitaciones. Este es posiblemente el resultado que encuentra Chacaltana (2003), pero en este estudio es difícil ser concluyente al respecto.

Cuarto, el programa no ha logrado maximizar su impacto en el periodo de recesión. Sólo en 5 de 20 estimaciones realizadas se logra verificar esta hipótesis. Sin embargo, debido a que la muestra utilizada tiene limitada inferencia a nivel anual, es preferible considerar esta conclusión como referencial. En todo caso, lo interesante de este hallazgo es que está en línea con los comentarios de Jaramillo y otros (2009). Es decir, la existencia de problemas operativos y presupuestales habrían condicionado los impactos positivos del programa (incluso en el corto plazo) en el año 2009. Como se analiza en la sección 5.3 (análisis costo-beneficio) se puede comprobar que en este periodo, los recursos del programa se redujeron casi a la mitad siendo la reducción más importante en los recursos destinados para prestaciones. De este modo, el programa estaría delineando un comportamiento procíclico que va en contra de su propia naturaleza, situación que debería corregirse.

b) Modelo de mediano plazo

En el Cuadro No. 15 se muestran los resultados calculados para los ingresos laborales mensuales. Como se observa, no solo el impacto medio no es significativamente diferente de cero, sino que además los cálculos puntuales tienden a ser bastante imprecisos. A nivel de subgrupos poblacionales tampoco se registran impactos en el mediano plazo salvo en el caso de las mujeres en la regresión por el método de Wooldridge (2002) restringida al soporte común y sin utilizar los ponderadores de Hirano e Imbens (2001). No obstante, difícilmente se puede argumentar que estos resultados son robustos. Asimismo, llama la atención el impacto negativo en el caso de los hombres (en 6 de 8 regresiones) y Lima (3 de 8 regresiones), lo cual puede parecer contra intuitivo aunque no es un resultado extraño en la literatura.

De acuerdo con el meta-análisis realizado por Betcherman y otros (2004), son recurrentes los impactos negativos de este tipo de programas. Los autores atribuyen este hallazgo a

cierto efecto “mala señal al mercado”. De acuerdo a los autores, participar en programas públicos de empleo temporal puede poner a los beneficiarios en una situación de desventaja para encontrar empleo luego de su participación al revelar poca productividad frente a otros aspirantes. Es posible, además, que estos efectos sean particularmente importantes para aquellos grupos de individuos que enfrentan una mayor competencia laboral (caso de los hombres y limeños) y en contextos cuando el mercado de trabajo es más dinámico (expansión). Estos resultados, por lo menos en el caso de hombres, sí revelan cierta robustez al cambio de especificación y deberían tomarse en cuenta. En el caso de los participantes de Lima, en cambio, pareciera que el efecto encontrado no sería robusto. Finalmente, se observa que no existe una trayectoria diferenciada de impactos entre aquellos participantes que recibieron capacitación y los que no. En ambos casos el impacto es nulo. Esto podría estar ocurriendo por la escasa cobertura de este tipo de beneficios o por problemas de calidad en la misma, como han reportado ciertos entrevistados lo que podría haber condicionado su capacidad para generar efectos diferenciados en el mediano plazo.

Cuadro No. 15: Impacto de Mediano Plazo, Ingresos mensuales

	Khandker y otros (2010)				Wooldridge (2002)			
	Vecino más cercano		Soporte Común		Vecino más cercano		Soporte Común	
	Sin Ponderar	Ponderado	Sin Ponderar	Ponderado	Sin Ponderar	Ponderado	Sin Ponderar	Ponderado
Efecto medio	-52.240 (46.24989)	-64.306 (58.4732)	-4.9956 (31.89487)	-32.785 (40.87453)	-31.577 (49.3977)	-68.167 (53.60915)	32.838 (33.34544)	-26.287 (38.22835)
Mujeres	-5.6424 (45.96367)	-45.337 (57.13633)	52.148 (32.01397)	-11720 (41.61183)	8.1287 (50.31872)	-32.472 (52.27126)	88.458*** (34.42908)	18.956 (39.23517)
Hombres	-131.84** (62.26811)	-89.370 (75.59551)	-105.41** (45.26329)	-84.888 (52.1894)	-137.56** (69.21896)	-158.82* (84.16802)	-133.96*** (50.94441)	-153.43*** (57.75404)
Resto Urbano	-27.514 (48.11531)	-44.721 (58.71303)	25.455 (33.36067)	-8.6809 (41.97216)	-83943 (75.04467)	-44.380 (79.60734)	76.472 (47.87151)	5.2665 (54.30489)
Lima	-117.81** (57.74024)	-115.97 (76.17624)	-86.047** (41.63334)	-96.668* (51.05515)	-136.58 (148.7721)	-148.59 (143.5577)	-117.77 (103.419)	-134.18 (110.3596)
Con Capacitación	-72.688 (52.55133)	-121.29 (80.37203)	-19.712 (37.40129)	-39.846 (49.12719)	-46.119 (52.96654)	-103.35 (75.60777)	14.529 (36.64577)	-50.315 (46.15663)
Sin Capacitación	-45.303 (47.3644)	-58.426 (59.02207)	2.5044 (33.89227)	13.357 (41.58303)	-23.390 (50.31631)	-38.494 (51.71681)	43.001 (34.40952)	-81438 (38.21629)

Nota: Errores estándar robustos entre paréntesis, significancia: * 10%, ** 5%, *** 1%. Los resultados se calculan sobre la base de las regresiones presentadas en Anexo No. 12.

Fuente: ENAHO 2007-2010 y Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Estimación y elaboración: Macroconsult S.A.

En el Cuadro No. 16 se presentan los resultados en la probabilidad de encontrar empleo de acuerdo a la definición de PEA ocupada utilizada por el INEI. Al respecto, lo que se observa es que no existen diferencias significativas entre los participantes y no participantes del programa Construyendo Perú en su habilidad de encontrar empleo luego del programa. Estos resultados se aplican tanto para el efecto promedio como para el efecto a nivel de subgrupos poblacionales. Lo anterior debe llamar la atención toda vez que muestra las limitaciones de Construyendo Perú para promover la empleabilidad de los participantes. Este resultado es particularmente interesante ya que justamente el estudio cualitativo a nivel percepciones tiende a confirmar la escasa capacidad del programa para los que participantes

mejoren su capacidad de encontrar empleo en el mediano plazo. Los resultados se confirman usando estimaciones Probit o aquellas menos dependientes de supuestos distributivos (MCO).

Cuadro No. 16: Impacto de Mediano Plazo, probabilidad de estar empleado

MCO	Khandker y otros (2010)				Wooldridge (2002)			
	Vecino más cercano		Soporte Común		Vecino más cercano		Soporte Común	
	Sin Ponderar	Ponderado	Sin Ponderar	Ponderado	Sin Ponderar	Ponderado	Sin Ponderar	Ponderado
Efecto medio	-.05459 (0.0551938)	-.09014 (0.0859747)	-.00020 (0.0396273)	-0.04912 (0.0740167)	-0.03694 (0.0576362)	-0.05220 (0.068882)	.00470 (0.041934)	-.02150 (0.0585461)
Mujeres	-.07196 (0.0570738)	-.14262 (0.0869128)	-.01289 (0.042091)	-.08330 (0.0749927)	-0.03925 (0.0588993)	-.05537 (0.0683516)	.01622 (0.0436771)	-.01311 (0.0595368)
Hombres	-.02031 (0.064071)	.01344 (0.0981725)	.02485 (0.0448494)	.01835 (0.0811597)	-0.02811 (0.0764977)	-.04009 (0.0934817)	-.03929 (0.0550153)	-.05358 (0.0749365)
Resto Urbano	-.06392 (0.05543)	-.10528 (0.0799388)	-.00482 (0.040582)	-.05872 (0.0743275)	-.03033 (0.0858172)	.02906 (0.1067171)	.02427 (0.0593392)	.02577 (0.0845919)
Lima	-.02936 (0.074534)	-.04920 (0.1235735)	.01229 (0.0525071)	-.02313 (0.0888192)	-.06029 (0.2005601)	-.33958 (0.2402543)	-.06448 (0.143816)	-.18867 (0.2043797)
Con Capacitación	-.05150 (0.0616181)	-.09526 (0.1009577)	.00467 (0.0453457)	.02508 (0.0798712)	-.04413 (0.0619742)	-.06947 (0.0940138)	-.00937 (0.0464739)	.02241 (0.0657736)
Sin Capacitación	-.04092 (0.0557558)	-.05866 (0.0742107)	.00540 (0.0411061)	.00224 (0.0634008)	-.03277 (0.0590708)	-.03631 (0.0662325)	.01228 (0.04338)	.01292 (0.0600935)
Probit	Khandker y otros (2010)				Wooldridge (2002)			
	Vecino más cercano		Soporte Común		Vecino más cercano		Soporte Común	
	Sin Ponderar	Ponderado	Sin Ponderar	Ponderado	Sin Ponderar	Ponderado	Sin Ponderar	Ponderado
Efecto medio	-0.06993 (0.0594566)	-0.13056 (0.0968217)	0.00010 (0.0429697)	-0.05954 (0.0852967)	-0.02993 (0.0625548)	-0.06506 (0.0802342)	0.03595 (0.0425622)	0.01718 (0.0676488)
Con Capacitación	-0.07221 (0.0667504)	-0.11279 (0.0973342)	-0.00343 (0.0460677)	0.01363 (0.0793424)	0.00307 (0.0609985)	-0.03602 (0.0890791)	0.06363 (0.0417316)	0.09664 (0.0621902)
Sin Capacitación	-0.05568 (0.0607955)	-0.07631 (0.0783494)	0.00917 (0.042897)	0.00767 (0.0676996)	-0.02193 (0.0635883)	-0.04277 (0.075385)	0.04389 (0.0421648)	0.05047 (0.0627445)

Nota: Errores estándar robustos entre paréntesis, significancia: * 10%, ** 5%, *** 1%. Los resultados se calculan sobre la base de las regresiones presentadas en Anexo No. 12.

Fuente: ENAHO 2007-2010 y Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Estimación y elaboración: Macroconsult S.A.

Para explorar con más detalle este resultado, en el Cuadro No. 17 se hace un análisis similar, pero esta vez calculando el impacto sobre la cantidad de horas trabajadas en la actividad principal, de modo que se puedan identificar cambios marginales (o más pequeños) en la oferta de trabajo de los beneficiarios. Al respecto, se verifica que en 4 de las 8 regresiones existen impactos medios positivos y significativos. El aumento registrado sería del orden de las seis horas semanales; es decir, casi un día de trabajo adicional. Los efectos a nivel de subgrupos poblacionales no son claros, aunque en líneas generales sugieren que el aumento se concentra en las mujeres y los participantes fuera de Lima que, como ya se había comentado, son aquellos grupos con mayores dificultades para insertarse al mercado de trabajo. Del mismo modo, hay cierta evidencia que los impactos son mayores para aquellos individuos que recibieron capacitación. Sin embargo, es importante advertir que estos efectos deben tomarse con cuidado ya que, en general, la significancia de los resultados es baja (10% en la mayoría de los casos) por lo que no se puede ser del todo concluyente. En el mejor de los casos, lo que se puede argumentar es que a pesar que la

probabilidad de estar empleado no ha aumentado gracias al programa si existiría evidencia débil que la cantidad de horas trabajadas han tendido a mejorar.

Cuadro No. 17: Impacto de Mediano Plazo, horas trabajadas

	Khandker y otros (2010)				Wooldridge (2002)			
	Vecino más cercano		Soporte Común		Vecino más cercano		Soporte Común	
	Sin Ponderar	Ponderado	Sin Ponderar	Ponderado	Sin Ponderar	Ponderado	Sin Ponderar	Ponderado
Efecto medio	4.3867 (3.466412)	7.2763* (3.910166)	3.65035 (2.626904)	5.6629* (3.262957)	6.1657* (3.676006)	6.1160 (4.016156)	5.1575* (2.843478)	5.0860 (3.199496)
Mujeres	4.6384 (3.633331)	6.4701 (4.009168)	4.6458* (2.766533)	5.9103* (3.416581)	6.4802* (3.844586)	5.6254 (4.151484)	5.9707** (2.843478)	5.5480* (3.346566)
Hombres	3.8000 (3.922643)	8.7777* (4.711674)	1.5957 (2.910878)	5.0847 (3.612298)	4.7082 (4.540652)	7.7351 (5.228718)	1.7946 (3.3252)	3.0651 (4.09828)
Resto Urbano	5.3500 (3.459991)	8.1434 ** (3.885265)	5.2626** (2.657873)	7.0676** (3.298303)	5.8399 (5.006)	9.1291 (5.679031)	5.0965 (3.666132)	6.7417 (4.172194)
Lima	1.7758 (4.45143)	4.9256 (5.442626)	-7.1613 (3.277834)	1.8580 (4.07706)	7.3020 (12.55757)	-4.5636 (14.28398)	5.3491 (8.868705)	-7.9319 (10.22041)
Con Capacitación	6.4571* (3.778357)	4.6293 (4.788957)	4.1545 (2.914338)	4.2502 (3.668276)	7.9288** (3.923476)	4.8786 (4.65435)	6.3866** (2.955948)	5.4794 (3.56338)
Sin Capacitación	3.4082 (3.535818)	5.8870 (3.907093)	2.9270 (2.673844)	4.0053 (3.331153)	4.8764 (3.810627)	6.0861 (4.041551)	3.8921 (2.799332)	4.0582 (3.280023)

Nota: Errores estándar robustos entre paréntesis, significancia: * 10%, ** 5%, *** 1%. Los resultados se calculan sobre la base de las regresiones presentadas en Anexo No. 12.

Fuente: ENAHO 2007-2010 y Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Estimación y elaboración: Macroconsult S.A.

Cuadro No. 18: Impacto de Mediano Plazo, empleo formal

MCO	Khandker y otros (2010)				Wooldridge (2002)			
	Vecino más cercano		Soporte Común		Vecino más cercano		Soporte Común	
	Sin Ponderar	Ponderado	Sin Ponderar	Ponderado	Sin Ponderar	Ponderado	Sin Ponderar	Ponderado
Efecto medio	.04354 (0.0576766)	.12611*** (0.0416229)	.08952*** (0.0324382)	.12154*** (0.029061)	.00744 (0.0537658)	.07466* (0.0383575)	.09488*** (0.032747)	.09951*** (0.0249325)
Mujeres	.04565 (0.0570954)	.12600*** (0.0430897)	.09806*** (0.0334472)	.12276*** (0.0304974)	.00482 (0.0555091)	.06776* (0.0411289)	.09270*** (0.0345635)	.09214*** (0.0275256)
Hombres	.03939 (0.0741915)	.12634** (0.0610122)	.07265 (0.0450741)	.11913*** (0.0429904)	.01748 (0.0742651)	.10100 (0.0638634)	.10318** (0.0499028)	.12768*** (0.0456705)
Resto Urbano	.05710 (0.0577087)	.12440*** (0.0414436)	0.11371*** (0.0326402)	.13083*** (0.0295476)	-.09117 (.076477)	-.01890 (0.0580013)	.02840 (0.0493054)	.01867 (0.0427931)
Lima	.00687 (0.0773502)	.13076** (0.0658823)	.02407 (0.0494434)	.09640** (0.0473709)	.35616** (0.1724585)	.40551*** (0.1553753)	.32997** (0.1311058)	.38543*** (0.1227497)
Con Capacitación	.06625 (0.0637199)	.11677** (0.0551111)	.11920 *** (0.0418582)	.13149*** (0.0384337)	.01835 (0.0599491)	.08703* (0.0477605)	.09646** (0.0401347)	.11609*** (0.0328876)
Sin Capacitación	.02030 (0.0572292)	.10583** (0.0490929)	.06874** (0.0340662)	.09624*** (0.033897)	-.00015 (0.0554471)	.05919 (0.0396229)	.08070** (0.0339396)	.08898*** (0.0262911)
Probit	Khandker y otros (2010)				Wooldridge (2002)			
	Vecino más cercano		Soporte Común		Vecino más cercano		Soporte Común	
	Sin Ponderar	Ponderado	Sin Ponderar	Ponderado	Sin Ponderar	Ponderado	Sin Ponderar	Ponderado
Efecto medio	0.05105 (0.0520433)	0.10389** (0.0418182)	0.10767** (0.0483127)	0.12793*** (0.0417022)	0.04169 (0.6554324)	0.05490 (0.1296775)	0.0674 (0.0437682)	0.07767** (0.0316546)
Con Capacitación	0.0800 (0.0651833)	0.14358*** (0.0532173)	0.14475** (0.0604411)	0.16964*** (0.0519817)	0.00707 (0.578198)	0.04233 (0.2087115)	0.00298 (0.0429155)	0.03937 (0.0359768)
Sin Capacitación	0.01421 (0.0414161)	0.05871* (0.0312183)	0.08304* (0.0484744)	0.08971** (0.0378214)	-0.00160 (0.4553328)	0.01264 (0.0170888)	-0.00033 (0.033386)	0.01583 (0.0221793)

Nota: Errores estándar robustos entre paréntesis, significancia: * 10%, ** 5%, *** 1%. Los resultados se calculan sobre la base de las regresiones presentadas en Anexo No. 12.

Fuente: ENAHO 2007-2010 y Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Estimación y elaboración: Macroconsult S.A.

En el Cuadro No. 18 se presentan resultados respecto a la probabilidad de encontrar empleo en el sector formal. Nuevamente, se han estimado dos versiones: un MCO y un modelo Probit. Al respecto, es interesante notar que sí se registran efectos positivos y significativos al menos en 10 de las 16 regresiones presentadas. Asimismo, aunque el valor puntual del impacto es muy variante de acuerdo a la especificación utilizada, la significancia de este resultado (al 1% y 5% en la mayoría de los casos), permite ser más concluyente. El valor puntual del efecto (usando la mediana de los valores significativos) es de alrededor del 10 puntos porcentuales. Es decir, en promedio, un beneficiario registra una probabilidad de 10 puntos superior a un no beneficiario para encontrar trabajo en el sector formal. Los resultados pareciera que no se diferencian de manera clara entre subgrupos poblacionales (género o lugar de residencia), aunque sí por tipo de capacitación. En este caso, usando nuevamente la mediana de los efectos significativos, se observa que aquellos participantes que recibieron capacitación registran un efecto sobre la probabilidad de estar empleados en el sector formal de 12 puntos porcentuales, frente a los 9 puntos de aquellos que no recibieron dicha capacitación.

En los Cuadros No. 19a y 19b se presentan los resultados para las variables de autopercepción de las familias. En el Cuadro 19a, se muestra la variable “vive bien” que estima la proporción de individuos que consideran que con sus ingresos actuales viven bien o muy bien. En el Cuadro 19b se registras la variable “estabilidad de ingresos” que estima la proporción de individuos que consideran que sus ingresos son estables o más o menos estables. Nuevamente, por tratarse de una variable dicotómica se han estimado dos versiones: un MCO y un modelo Probit. Los resultados muestran que en el primer caso no existen diferencias significativas entre los individuos que participaron y no participaron en el programa. De este modo, se puede concluir que el programa no ha generado un impacto importante en la percepción subjetiva del bienestar de los hogares, lo cual puede deberse a los resultados anteriores: si no existe un impacto contundente del programa en términos de mejorar los ingresos de los trabajadores o su empleabilidad, mucho menos tendrá efectos en mejorar su condición general de vida.

Por contraste, en el caso de la estabilidad de ingresos sí se percibe un efecto significativo y positivo tanto para las estimaciones mediante MCO como para aquellas Probit. Usando el valor mediano de los impactos calculados, se puede concluir que el programa habría generado un aumento en la percepción de estabilidad de ingresos en casi 17 puntos porcentuales. Además, vale la pena anotar ciertas diferencias a nivel de subgrupos poblacionales. Respecto al lugar de residencia, el impacto sería mayor entre los participantes de provincias frente a los de Lima, lo que estaría alineado con la concentración de impactos a nivel de subgrupos más vulnerables. Sin embargo, respecto al género, este no es el caso en la comparación hombre vs. mujer donde se observa que los

impactos se concentran en el primero. Este puede ser considerado un resultado extraño a la luz del resto de evidencia presentada en este estudio. Respecto al tipo de capacitación, por el contrario, sí se verifica que aquellos participantes que recibieron capacitación presentan un impacto mayor en la mayoría de los casos, lo que estaría en línea con el resultado de formalidad mostrado previamente.

Cuadro No. 19a: Impacto de Mediano Plazo, variables subjetivas: “vive bien”

MCO	Khandker y otros (2010)				Wooldridge (2002)			
	Vecino más cercano		Soporte Común		Vecino más cercano		Soporte Común	
	Sin Ponderar	Ponderado	Sin Ponderar	Ponderado	Sin Ponderar	Ponderado	Sin Ponderar	Ponderado
Efecto medio	-.03462 (0.0696386)	-.04101 (0.0739743)	.05344 (0.0490446)	.00691 (0.0585143)	-.03599 (0.0659131)	-.07262 (0.0664352)	.02764 (0.0496577)	-.01654 (0.0569634)
Mujeres	-.07560 (0.0695508)	-.05303 (0.0729782)	.01087 (0.0504344)	-.00728 (0.060328)	-.07861 (0.0676073)	-.09126 (0.0675687)	-.00196 (0.051743)	-.02237 (0.059222)
Hombres	.04627 (0.0863469)	-.01727 (0.0948859)	.13747** (0.0594827)	.03493 (0.0702024)	.12688 (0.0941068)	-.00140 (0.1047411)	.14076** (0.0684977)	.00571 (0.0806153)
Resto Urbano	-.06265 (0.0713157)	-.06713 (0.0761244)	.04036 (0.0505993)	-.02051 (0.0606845)	.04569 (0.0942703)	-.00190 (0.0963344)	.07265 (0.0677967)	.03592 (0.0768725)
Lima	.04119 (0.0856703)	.02965 (0.09291)	.08884 (0.061121)	.08109 (0.0708909)	-.32483 (0.214527)	-.32269 (0.2202887)	-.13152 (0.159495)	-.20209 (0.1786177)
Con Capacitación	-.02295 (0.0716277)	-.01093 (0.0869557)	.07616 (0.0546502)	.07107 (0.0672798)	-.01960 (0.0707434)	-.05203 (0.0719302)	.03739 (0.054405)	.00951 (0.0633342)
Sin Capacitación	-.02416 (0.071551)	-.04167 (0.0764663)	.08487* (0.0508487)	.03268 (0.0658182)	-.04426 (0.0675931)	-.08091 (0.0705842)	.02079 (0.0507562)	-.01212 (0.0592082)
Probit	Khandker y otros (2010)				Wooldridge (2002)			
	Vecino más cercano		Soporte Común		Vecino más cercano		Soporte Común	
	Sin Ponderar	Ponderado	Sin Ponderar	Ponderado	Sin Ponderar	Ponderado	Sin Ponderar	Ponderado
Efecto medio	-0.05923 (0.0766523)	-0.05290 (0.0890031)	0.04814 (0.0511842)	0.00974 (0.0696627)	-0.03395 (0.0734629)	-0.07222 (0.083879)	0.03258 (0.0519144)	-0.00017 (0.0668461)
Con Capacitación	-0.04911 (0.0759793)	-0.04618 (0.0953445)	0.03146 (0.0549337)	0.02699 (0.0723411)	-0.03642 (0.0775813)	-0.07756 (0.0863988)	0.02604 (0.0578661)	0.00390 (0.0707583)
Sin Capacitación	-0.04968 (0.0782268)	-0.07506 (0.0864961)	0.05123 (0.0523227)	-0.00122 (0.0725602)	-0.01271 (0.0747392)	-0.06188 (0.0835969)	0.05007 (0.0528165)	0.02468 (0.066818)

Nota: Errores estándar robustos entre paréntesis, significancia: * 10%, ** 5%, *** 1%. Los resultados se calculan sobre la base de las regresiones presentadas en Anexo No. 12.

Fuente: ENAHO 2007-2010 y Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Estimación y elaboración: Macroconsult S.A.

Se pueden ensayar varias explicaciones respecto al hallazgo de una mejor percepción respecto a la estabilidad de los ingresos familiares. Primero, si es que se asume que hay ciertos efectos del programa en el mediano plazo en la calidad de empleo de algunos de los miembros del hogar, es factible que la familia como un todo perciba mayor estabilidad en sus ingresos, a pesar que estos no necesariamente sean mayores. Segundo, es posible que participación en el programa sea una decisión estratégica de diversificación de ingresos por parte de los beneficiarios. Como reportan Jaramillo y otros (2009) ciertos miembros participan a pesar que el ingreso es bajo, para compensar los ingresos más altos, pero menos estables de otros miembros. Asimismo, según Chacaltana (2003) este proceso podría estar ocurriendo a nivel de ingresos personales. Es decir, el beneficiario mantiene su actividad principal (eventual) y minimiza riesgos ampliando su portafolio de ingresos con una opción (estable) adicional. Si esto es cierto, entonces la existencia del programa actúa

como un seguro ante la variabilidad de ingresos en un mercado de trabajo caracterizado por el empleo eventual. Lo anterior será cierto toda vez que se registre recurrencia en la participación; es decir, que los beneficiarios reciban en apoyo de Construyendo Perú en más de una oportunidad. De acuerdo con la información recogida este podría ser el caso ya que el 30% de beneficiarios encuestados registró más de 16 semanas de participación en el mismo. Considerando que el tiempo de duración del empleo temporal es de 4 meses, al menos esta proporción de individuos sería la que muestra múltiples participaciones. Asimismo, de acuerdo al padrón de beneficiarios cerca del 35% de los beneficiarios participó en más de un año, lo que nuevamente significa que al menos esta proporción de individuos participó más de una vez. Esta recurrencia en la participación podría estar generando problemas de dependencia hacia el programa y el efecto en estabilidad de ingresos hallada podría ser reflejo de ello.

Cuadro No. 19b: Impacto de Mediano Plazo, variables subjetivas: “ingresos estables”

MCO	Khandker y otros (2010)				Wooldridge (2002)			
	Vecino más cercano		Soporte Común		Vecino más cercano		Soporte Común	
	Sin Ponderar	Ponderado	Sin Ponderar	Ponderado	Sin Ponderar	Ponderado	Sin Ponderar	Ponderado
Efecto medio	.15910** (0.0697645)	.15010** (0.0723214)	.16893*** (0.0474519)	.16215*** (0.0578007)	.16819** (0.0712326)	.15591** (0.0743475)	.16077*** (0.0484674)	.16160*** (0.0575654)
Mujeres	.13017 * (0.0701)	.09461 (0.0710208)	.15975*** (0.0489675)	.12899** (0.0595889)	.13509* (0.073323)	.12044 (0.0758232)	.14943*** (0.0507836)	.13869** (0.0593142)
Hombres	.21621** (0.0870086)	.25964*** (0.0973247)	.18704*** (0.0581259)	.22760*** (0.0713863)	.29466*** (0.0959549)	.29149*** (0.1055189)	.20413*** (0.067354)	.24916*** (0.0809139)
Resto Urbano	.18930*** (0.0712684)	.21670*** (0.073821)	.18173*** (0.0490454)	.19543*** (0.0589252)	.28804*** (0.0970787)	.20828** (0.0996548)	.22658*** (0.0665083)	.15925** (0.076816)
Lima	.07740 (0.0859833)	-.03006 (0.0926561)	.13428** (0.0597996)	.07211 (0.0732218)	-.25565 (0.2134414)	-.02927 (0.2192159)	-.07196 (0.154119)	.16993 (0.1716306)
Con Capacitación	.19407*** (0.073862)	.15602* (0.0833099)	.15800*** (0.0530315)	.14138** (0.063327)	.19064** (0.07549)	.11833 (0.0862661)	.15947*** (0.0528615)	.12866** (0.0601874)
Sin Capacitación	.15377** (0.0723279)	.12865* (0.0772065)	.16253*** (0.0494088)	.12272* (0.064632)	.15603** (0.073081)	.13798* (0.0796146)	.14740*** (0.0499577)	.12415** (0.0633122)
Probit	Khandker y otros (2010)				Wooldridge (2002)			
	Vecino más cercano		Soporte Común		Vecino más cercano		Soporte Común	
	Sin Ponderar	Ponderado	Sin Ponderar	Ponderado	Sin Ponderar	Ponderado	Sin Ponderar	Ponderado
Efecto medio	0.17254** (0.0731766)	0.18996** (0.0861277)	0.17765*** (0.0468833)	0.18817*** (0.0638801)	0.19772*** (0.0728967)	0.23037*** (0.0815388)	0.18086*** (0.0477709)	0.21421*** (0.0610679)
Con Capacitación	0.19219*** (0.0696565)	0.19624** (0.0904736)	0.16127*** (0.0494396)	0.15968** (0.0675091)	0.22855*** (0.0699946)	0.20620** (0.0906683)	0.19579*** (0.0496402)	0.19379*** (0.0649397)
Sin Capacitación	0.17058** (0.0731554)	0.17097** (0.0842335)	0.17131*** (0.0475164)	0.14325** (0.0667986)	0.19330*** (0.0725797)	0.1882** (0.0848116)	0.17377*** (0.0481943)	0.16213** (0.0663662)

Nota: Errores estándar robustos entre paréntesis, significancia: * 10%, ** 5%, *** 1%. Los resultados se calculan sobre la base de las regresiones presentadas en Anexo No. 12.

Fuente: ENAHO 2007-2010 y Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Estimación y elaboración: Macroconsult S.A.

En resumen, los impactos de mediano plazo del programa Construyendo Perú son más modestos que sus impactos de corto plazo. Al respecto, no se registra un efecto observable a nivel de ingresos laborales o en la probabilidad de estar empleado. Asociado con ello, tampoco los hogares que participaron sienten que sus ingresos hayan mejorado lo suficiente como para procurarles una vida mejor. Sin embargo, sí hay otros efectos que vale la pena

mentonar: se registran impactos positivos en la formalidad de empleo y a nivel de subgrupos poblacionales el efecto es mayor para el grupo de beneficiarios que recibieron capacitación, lo cual puede constituirse como la principal externalidad que estaría generando este componente del programa. Este hallazgo podría estar redundando en una mejora en la percepción de estabilidad de los ingresos familiares, aunque no se descarta que este último efecto también este asociado con el comportamiento estratégico de los participantes.

5.2 Estudio de percepciones

En esta sección se analizan las percepciones de los beneficiarios, autoridades locales y funcionarios respecto del funcionamiento del programa Construyendo Perú durante el periodo 2007-2010. Las fuentes de información utilizadas fueron los módulos de percepciones a beneficiarios, autoridades locales y la información codificada en las fichas de entrevista que tuvieron como público objetivo a los funcionarios del programa. Con las distintas fuentes de información (cuantitativa y cualitativa), se obtiene un análisis de percepciones completo en la que interactúan los distintos actores involucrados con el programa. El estudio contiene cuatro partes. Primero, se analiza la percepción sobre los impactos del programa: empleabilidad, ingreso, calidad de vida y utilidad general del programa. Segundo, se analizan las opiniones respecto al funcionamiento de los componentes principales del programa: remuneraciones, capacitaciones e infraestructura. Tercero, se presenta un análisis de la operación del programa, con énfasis en el nivel de difusión, claridad y transparencia del programa. Finalmente, se presentan las externalidades y el nivel de involucramiento generado por el programa Construyendo Perú.

a) Percepciones sobre los impactos del programa

Como parte del diseño del programa Construyendo Perú, se planteó como un fin proporcionar empleo temporal a las personas desempleadas por medio del trabajo en obras y/o servicios intensivos en manos de obra. Bajo ese esquema, es propicio analizar las percepciones generadas respecto de si se consiguió o no empleo luego de que los beneficiarios participaron con el programa y si le atribuyen al programa este empleo. Asimismo, se requiere evaluar si estos resultados son coherentes con la calidad del empleo conseguido y la duración promedio de este empleo.

Respecto de si los beneficiarios lograron conseguir un empleo luego de participar en el programa, de acuerdo con el Cuadro No. 20, lo que se obtuvo fue que alrededor de la mitad de los mismos (46%) reportó que sí lo consiguieron. Si se desagrega por capacitación, se encuentra que aquellos participantes que recibieron capacitación son los que con mayor frecuencia responden haber conseguido un empleo: alrededor del 52% frente al 56% de los no capacitados. Esto podría sugerir, que el haber recibido capacitación si pudo influir en un

mayor acceso a conseguir empleo en contraste a los que no recibieron capacitación. Al analizar por subgrupos poblacionales se observa que son los hombres (60%) en provincias (48%) los que presentan una mayor frecuencia positiva a esta pregunta. Este resultado podría estar sugiriendo cierta concentración de impactos en estos participantes aunque es importante notar que la calidad promedio del empleo registrada es ciertamente menor, por lo menos en el caso de provincias. Asimismo, debe tomarse en cuenta que estos resultados pueden o no atribuirse al Programa, como se analiza más adelante.

Cuadro No. 20: ¿Consiguió empleo luego de participar en el Programa?, % total

	Si	No	Total	Calidad	Tiempo
Según Capacitación					
No recibió	45.5	54.5	100	7.4	2.9
Recibió	52.3	47.7	100	7.8	3.6
Total	45.8	54.2	100	7.5	3.1
Según área					
Resto	47.6	52.4	100	7.4	3.1
Lima	37.8	62.2	100	8.1	2.0
Total	45.8	54.2	100	7.5	3.1
Según Género					
Hombres	59.8	40.2	100	7.8	2.2
Mujeres	41.9	58.1	100	7.3	3.2
Total	45.8	54.2	100	7.5	3.1

Nota: Calidad indica la nota promedio asignada al puesto de trabajo conseguida en una escala del 1 al 10 con 10 como mejor calidad y 1 peor calidad. Tiempo indica el numero de meses que tardó el beneficiario en conseguir empleo luego de participación en el programa.

Fuente: Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Elaboración: Macroconsult S.A.

Respecto al tiempo que demoraron los participantes en conseguir empleo, se observa que el promedio fue de 3 meses cifra similar a la reportada por la escasa literatura sobre duración del desempleo promedio en el Perú (ver Chacaltana, 2000 y Diaz y Maruyama, 2000) que reportan cifras para fines de la década de los noventa. Esta duración del desempleo parece ser mayor en el caso de los que recibieron capacitación (3.6 meses), posiblemente por una estrategia de búsqueda más selectiva y menor en el caso de los hombres y limeños (alrededor de 2 meses) posiblemente por estar frente a mercados laborales más dinámicos.

En el Cuadro No. 21 se presenta el tipo de empleo conseguido por los beneficiarios y se observa que mayoritariamente este ha sido de naturaleza dependiente, sobre todo, en el grupo que recibió capacitaciones. En este segmento, el 70% de los beneficiarios consiguió trabajo en el sector asalariado. La información de este cuadro es útil por dos razones. Primero, porque de acuerdo a la evidencia presentada al inicio de este capítulo mostró que estos trabajos a pesar de ser en su mayoría del tipo dependientes, son de baja calidad si por

el nivel de informalidad media que presenta el grupo (alrededor del 70%). Segundo, los beneficiarios no necesariamente están asociados mayoritariamente a nuevos emprendimientos, lo cual puede generar dificultades en un mercado laboral con mayores oportunidades en este segmento. Por tal motivo, no se puede argumentar categóricamente que la calidad del empleo haya sido buena y en todo caso las percepciones podrían estar respondiendo a expectativas bajas.

Cuadro No. 21: Tipo de empleo conseguido, % total

	Independiente	Empleado / Obrero	Otros	Total
Según Capacitación				
No recibió	34.2	57.7	8.2	100
Recibió	23.6	70.3	6.1	100
Total	33.7	58.2	8.1	100
Según área				
Resto	32.2	59.6	8.2	100
Lima	41.9	50.8	7.3	100
Total	33.7	58.2	8.1	100
Según Género				
Hombres	31.1	65.8	3.0	100
Mujeres	34.7	55.2	10.1	100
Total	33.7	58.2	8.1	100

Fuente: Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Elaboración: Macroconsult S.A.

De este modo, lo único que se puede afirmar es que luego de su participación en el programa, los beneficiarios en su mayoría habrían conseguido empleo y lo habrían hecho en un tiempo relativamente corto. Además esta experiencia laboral les habría durado, en promedio, cerca de un año y medio lo que para casi el 60% de la población entrevistada significó una duración del empleo mayor al de otras experiencias laborales. Sin embargo, como se comentó, estos resultados positivos pueden no necesariamente atribuirse a Construyendo Perú ya que múltiples factores asociados al contexto (crecimiento económico, por ejemplo) podrían haber influido. Por ello, sobre la muestra de beneficiarios que logró conseguir empleo se preguntó si es que el programa influyó en el resultado. En el Cuadro No. 22 se presentan los resultados.

De este modo, se observa que solo el 60% considera que el programa los ayudó a conseguir empleo. Este resultado es más notorio en el caso de los beneficiarios con capacitación (77%), hombres (63%) y aquellos que habitan fuera de Lima (61%). Al respecto, un resultado interesante es que en Lima pareciera que la mayoría de entrevistados no atribuye el impacto en empleo al Construyendo Perú. Respecto a las razones por las que el programa

podría haber colaborado en conseguir empleo, la principal razón son los conocimientos adquiridos (48%) y la red de contactos (30%). Este es un resultado (ordinal) consistente en todos los subgrupos poblacionales a excepción de Lima, donde la principal razón citada son las redes de contactos (61%) y entre los hombres, quienes citan como segunda razón de importancia la experiencia en construcción. Un resultado interesante adicional es que tanto la población que recibió capacitación como la que no reconoce de manera significativa (y en frecuencias bastante parecidas) la importancia de las capacitaciones. Este resultado revela la valoración que tienen los beneficiarios a los conocimientos adquiridos cualquiera que estos sean, incluso la capacitación general recibida por aquellos sin capacitación.

Cuadro No. 22: ¿El Programa colaboró en el resultado?, razones, % total

	Tipo de Capacitación		Área		Género		Total
	No recibió	Recibió	Resto	Lima	Hombre	Mujer	
No ayudó	41.8	23.1	38.9	52.2	37.5	42.3	41.0
Sí ayudó	58.2	76.9	61.1	47.8	62.5	57.7	59.0
<i>Conocimientos adquiridos</i>	<i>47.4</i>	<i>46.6</i>	<i>50.9</i>	<i>21.3</i>	<i>47.2</i>	<i>47.5</i>	<i>47.5</i>
<i>Experiencia en construcción</i>	<i>20.1</i>	<i>23.3</i>	<i>21.3</i>	<i>13.8</i>	<i>31.0</i>	<i>15.8</i>	<i>20.3</i>
<i>Red de contactos</i>	<i>30.1</i>	<i>28.9</i>	<i>25.5</i>	<i>61.3</i>	<i>17.1</i>	<i>35.5</i>	<i>30.0</i>
<i>Otros</i>	<i>2.4</i>	<i>1.2</i>	<i>2.1</i>	<i>3.6</i>	<i>4.5</i>	<i>1.4</i>	<i>2.2</i>
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Elaboración: Macroconsult S.A.

Luego del empleo, un resultado que el programa buscaba impactar es el ingreso de los participantes. Al respecto, en el Cuadro No. 23 se presenta la frecuencia de aquellos beneficiarios que consideran que sus ingresos han aumentado gracias a su participación en Construyendo Perú. Los resultados indican que aproximadamente el 50% considera que estos efectos han ocurrido. Las frecuencias son marginalmente mayores entre los capacitados frente a los no capacitados y muy similares entre hombres y mujeres. La diferencia notoria ocurre entre Lima y resto urbano, sobre todo porque en el primer caso nuevamente predomina la opinión que el programa no contribuyó al aumento de los ingresos laborales. Asimismo, se indagó sobre la influencia del programa en mejorar la calidad de vida del hogar. Al respecto, la mayoría de los beneficiarios (54%) no necesariamente reconocen este efecto en el programa. Este resultado es consistente a lo largo de todos subgrupos poblacionales analizados y con mayor incidencia de respuestas negativas en el caso de los beneficiarios de Lima, como se muestra en el Cuadro No. 24.

Cuadro No. 23: ¿Los ingresos laborales aumentaron gracias al programa?, % total

	Si	No	Total
Según Capacitación			
No Recibió	51.6	48.4	100
Recibió	55.3	44.7	100
Total	51.8	48.2	100
Según Área			
Resto	55.7	44.3	100
Lima	34.3	65.7	100
Total	51.8	48.2	100
Según Género			
Hombres	51.9	48.1	100
Mujeres	51.7	48.3	100
Total	51.8	48.2	100

Fuente: Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Elaboración: Macroconsult S.A.

Cuadro No. 24: ¿Su nivel de vida ha mejorado gracias al programa?, % total

	Si	No	Total
Según Capacitación			
No Recibió	45.8	54.2	100
Recibió	50.1	49.9	100
Total	45.9	54.1	100
Según Área			
Resto	49.2	50.8	100
Lima	31.6	68.4	100
Total	45.9	54.1	100
Según Género			
Hombres	47.1	52.9	100
Mujeres	45.6	54.4	100
Total	45.9	54.1	100

Fuente: Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Elaboración: Macroconsult S.A.

Finalmente, se indagó sobre el grado de utilidad percibido por los beneficiarios respecto al programa (cuadro No. 25). Al respecto, los resultados muestran que cerca de un 86% del total de los beneficiarios califican al programa como “muy útil” o “útil”, y con una nota promedio de 7.8 en una escala del 1 al 10. Según la capacitación recibida, aquellos que recibieron capacitación por parte de Construyendo Perú, reconocen con mayor frecuencia

su utilidad (90%) y los que menos lo reconocen son los beneficiarios de Lima (80%). Según género, las cifras son bastante similares y aproximadas al promedio de la muestra.

Cuadro No. 25: ¿Cómo califica su experiencia general en el programa?, % total

	Según capacitación		Según Área		Según Género		TOTAL
	No recibió	Recibió	Resto	Lima	Hombres	Mujeres	
Muy útil	19.3	21.5	17.9	25.7	16.6	20.1	19.4
Útil	66.3	69.4	69.3	53.7	67.4	66.1	66.4
Poco útil	14.1	8.6	12.3	20.6	15.4	13.4	13.8
Inútil	0.4	0.5	0.5	0.1	0.6	0.3	0.4
Total	100	100	100	100	100	100	100
Nota promedio	7.8	8.0	8.0	7.3	7.8	7.8	7.8

Fuente: Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Elaboración: Macroconsult S.A.

Los resultados son consistentes con los resultados del modelo de impacto presentado en la sección anterior. Así, si el principal canal por el que actúa el programa para generar impactos de mediano plazo es reforzar la empleabilidad de los beneficiarios, la débil influencia que ha tenido el Construyendo Perú en este aspecto (de acuerdo a la percepción de los participantes) justifica impactos de mediano plazo bajos. De acuerdo con los resultados presentados en esta sección, sólo el 46% de los beneficiarios ha conseguido empleo luego de participar en el programa y de este total únicamente el 59% reconoce que el Programa ha influido en ese resultado. Es decir, ajustando las cifras, la mejora en empleabilidad atribuible al programa únicamente se concentra en el 27% de los beneficiarios. Sin embargo, sí es posible identificar subgrupos poblacionales que se podrían haber beneficiado más que proporcionalmente: aquellos que recibieron capacitación, aquellos que habitan fuera de Lima y los hombres. Estos resultados diferenciados, sin embargo, no se puede identificar en el modelo formal de evaluación.

Los resultados respecto a la percepción de ingresos y mejora en el nivel de vida son similares: en ambos casos, solo alrededor de la mitad de beneficiarios atribuye impactos en la mejora a Construyendo Perú. Sin embargo, a pesar de que la percepción de mejora es débil, es importante anotar que mayoritariamente los beneficiarios catalogan como “útil” o “muy útil” al programa. Es posible que en esta aparente contradicción esté explicada por las diferencias entre impactos de mediano y corto plazo. Mientras que los primeros son bajos y justificarían la poca relevancia que tuvo para los beneficiarios el programa en mejorar su empleabilidad, ingresos y nivel de vida; los segundos son elevados y pueden justificar que a pesar de los débiles resultados finales, los beneficiarios valoran el programa como estrategia de compensación de ingresos de corto plazo. Del mismo modo, si es que los comportamientos estratégicos de los participantes descritos en Chacaltana (2003) y Jaramillo y otros (2009) son ciertos, entonces es natural concluir que los beneficiarios

reconocen que ellos o algún miembro de su familia pueden fácilmente retornar al programa. Es decir, puede valorarse la existencia del programa como un seguro para diversificar ingresos o compensar restricciones de liquidez en el corto plazo.

b) Percepciones sobre los componentes del programa

Los componentes del programa analizados son las compensaciones monetarias, las capacitaciones y la infraestructura social generada. Respecto al primer componente (Cuadro No. 26), se observa que alrededor del 80% de los beneficiarios consideran que la remuneración recibida no ha sido la adecuada. Estos resultados se explican debido a que la compensación del programa fue establecida intencionalmente por debajo del salario mínimo. En efecto, Construyendo Perú pagó un monto mensual cercano a los S/. 350 lo que significa un monto que representa el 65% del promedio del salario mínimo vital vigente durante el periodo 2007 - 2010 (S/. 540). Al respecto, el incremento promedio propuesto por los beneficiarios es de casi 27% (S/. 443), lo que pareciera no estar fuera de los parámetros del programa considerando los reajustes del salario mínimo y tomando en cuenta que de acuerdo a la experiencia internacional el salario de este tipo de programas debe situarse por debajo del 75% del salario mínimo vital. En concreto, el aumento solicitado sería casi el 60% del salario mínimo vital vigente (S/. 750). Además, es interesante notar que el monto propuesto como adecuado es altamente comparable con el ingreso promedio de la PEA urbana.

Cuadro No. 26: Sobre la remuneración percibida en el Programa

	La remuneración recibida ¿fue la adecuada? (% del total)			Cuánto hubiera querido recibir (S/.)	Nota sobre puntualidad de pagos
	Si	No	Total		
Según Capacitación					
No recibió	18.7	81.3	100	442	6.9
Recibió	14.1	85.9	100	468	6.9
Total	18.5	81.5	100	443	6.9
Según área					
Resto	15.4	84.6	100	428	6.9
Lima	32.1	67.9	100	532	6.8
Total	18.5	81.5	100	443	6.9
Según Genero					
Hombres	14.8	85.2	100	493	6.7
Mujeres	19.5	80.5	100	429	7.0
Total	18.5	81.5	100	443	6.9

Fuente: Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Elaboración: Macroconsult S.A.

Estos resultados se replican en casi todos los subgrupos poblacionales analizados, aunque llama la atención que en Lima una menor proporción de personas están en desacuerdo con el salario (68%). Sin embargo, de acuerdo a lo que la lógica indica, es en este ámbito donde las necesidades por un incremento son mayores, lo que se justifica por mayores costos de oportunidad y costo de vida. Esta misma situación (costo de oportunidad) es la que estaría explicando las mayores remuneraciones solicitadas por hombres (S/. 493) frente a las mujeres (S/. 429). Sin embargo, a pesar de esta disconformidad respecto al monto los beneficiarios sí estarían evaluando adecuadamente la puntualidad con la que se realizaron los pagos. Este criterio recibe una nota de 7/10 y como es de esperar, no existen casi discrepancias entre los subgrupos toda vez que el pago es un proceso común

Cuadro No. 27: Temática de los cursos de capacitación (2007-2009)

	Número de beneficiarios	%
Artesanías y manualidades	4,869	18.0%
Confecciones textiles y calzado	4,431	16.4%
Cocina, repostería y panadería	4,358	16.1%
Producción agropecuaria	3,973	14.7%
Procesamiento de alimentos	2,550	9.4%
Construcción y acabados	2,254	8.3%
Cosmetología	1,421	5.2%
Servicios para el hogar (eléc., gasf., carp., cerraj.)	1,415	5.2%
Serigrafía	501	1.9%
Primeros auxilios	423	1.6%
Elaboración de productos de limpieza	210	0.8%
Constitución de microempresas	197	0.7%
Mecánica automotriz	182	0.7%
Reciclaje	127	0.5%
Computación	93	0.3%
Hotelería y turismo	64	0.2%

Fuente: Padrón de Beneficiarios Construyendo Perú 2007 – 2009

Elaboración: Macroconsult S.A.

Respecto al segundo componente (capacitaciones), en el Cuadro No. 27 se muestra el tipo cursos que se brindaron entre los años 2007 y 2009. Por lo menos a nivel de la temática sí se observa que están orientados a brindar capacidades laborales. Al respecto, los tres principales cursos que se han brindado estuvieron relacionados con artesanías y manualidades; confecciones y textiles; y cocina, repostería y panadería. Entre los tres, lograron atender a la mitad de los beneficiarios sobre los que se pudo obtener información; es decir casi 14,000 participantes.

De acuerdo con la opinión de los beneficiarios, estas capacitaciones consistieron mayoritariamente de talleres prácticos (59%), sobre todo en Lima (casi 90%) y en segundo lugar talleres demostrativos (41%). Este es un buen resultado debido a que permite indagar que las actividades de capacitación han sido intensivas y no se han limitado a charlas o clases teóricas, sino que han redundando en metodologías de “aprender haciendo” con mejores perspectivas de resultados positivos. Sin embargo, un hecho que llama la atención es que los beneficiarios indican que la duración total de las capacitaciones recibidas ha sido de poco más de una semana, cuando de acuerdo a Jaramillo y otros (2009), los manuales del programa indican que estas deben durar entre 45 y 75 días. Al respecto, incluso considerando errores de medición de esta variables, la brecha es muy pronunciada como para intuir que existen deficiencias en este procedimiento (ver Cuadro No. 28).

Cuadro No. 28: Tipo de capacitación y duración de las capacitaciones

	Resto	Lima	Total
¿En qué consistió? (opción múltiple)			
Charlas informativas	39.9	38.3	39.5
Talleres demostrativos	41.2	40.4	41.0
Talleres prácticos	50.2	88.3	59.0
Días de duración			
Promedio	7.9	6.8	7.6

Fuente: Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Elaboración: Macroconsult S.A.

Respecto a las condiciones iniciales de participación en las capacitaciones estas parece que fueron óptimas. Por ejemplo, la única restricción impuesta programa fue tener DNI (más del 95% de los encuestados así lo revela). Otros requisitos como saber leer o tener experiencia previa casi no fueron mencionados por los entrevistados. Del mismo modo, los niveles de accesibilidad se consideraron adecuados ya que el 96% de la muestra reveló no haber tenido mayores dificultades para acceder a sus respectivos centros de capacitación. Sin embargo, no ocurre lo mismo con los procedimientos formales llevados a cabo durante la participación. En el Cuadro No. 29 se han incluido dos procedimientos críticos del proceso de capacitación del programa: la aplicación de cuestionarios (al inicio) y la entrega de certificados (al final). Asimismo, se pregunta si es que los planes de capacitación fueron puestos en conocimiento de los participantes y si se tomaron que verifiquen si las competencias fueron adquiridas por estos. Los resultados no son auspiciosos.

Respecto a los dos procesos críticos se observa que la mayoría de los participantes en las capacitaciones (casi 70%) revela no haber respondido ningún cuestionario antes de iniciar la capacitación. Este es un resultado preocupante toda vez que estos cuestionarios son el instrumento utilizado por el programa para identificar los intereses ocupacionales y diseñar

los procedimientos formativos. Es posible que sin estos cuestionarios, los planes formativos hayan sido elaborados sin considerar las necesidades de formación de los beneficiarios y la demanda laboral de la zona. Sobre este último punto, algunos Jefes Zonales entrevistados revelaron que muchas veces las capacitaciones no miraban el contexto en que estas se aplicaron. Este problema es ciertamente más grave fuera de Lima (72%) que en la capital (63%).

Cuadro No. 29: Procedimientos llevados a cabo en las capacitaciones

	Si	No	Total
Cuestionario antes de iniciar capacitación			
Resto	28.3	71.7	100
Lima	37.2	62.8	100
Total	30.4	69.6	100
Examen luego de concluida la capacitación			
Resto	43.4	56.6	100
Lima	47.9	52.1	100
Total	44.4	55.6	100
Plan de capacitación			
Resto	16.4	83.6	100
Lima	23.4	76.6	100
Total	18.0	82.0	100
Recibió certificado			
Resto	36.0	64.0	100
Lima	72.3	27.7	100
Total	44.4	55.6	100

Fuente: Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Elaboración: Macroconsult S.A.

Asimismo, respecto a la certificación se observa que en el resto urbano el 64% de los participantes no le fue entregado un certificado. Este es nuevamente un resultado preocupante toda vez que este documento es una de las principales herramientas de señalización al mercado con las que cuentan los participantes para reforzar su posicionamiento en el mercado laboral. La situación es claramente menos dramática en Lima donde apenas el 28% no ha sido certificado por lo que los problemas logísticos deben haber influido en el resultado experimentado fuera de la capital. Respecto a los exámenes al final de la capacitación, poco más de la mitad reporta que estos no se tomaron, por lo que es posible intuir que el programa parece no haber implementado de manera sistemática una forma de verificar la adquisición de competencias de sus participantes. Del mismo modo, las cifras revelan que fue muy raro que durante la capacitación se pusiera en conocimiento de los participantes los planes, lo que podría estar revelando un proceso poco ordenado.

Estos resultados estarían revelando que si bien la forma de enseñanza ha sido la adecuada, se observan ciertas desviaciones en procedimientos críticos y tiempo de capacitación, lo cual puede haber influido negativamente en la calidad de estas capacitaciones. Sin embargo, a pesar de esta observación, tal como revela el Cuadro No. 30 y 31 tanto los beneficiarios como las autoridades locales tienen una opinión favorable acerca de estas capacitaciones. Por ejemplo, casi el 93% de los participantes revela que estas fueron muy útiles o útiles y en el caso de las autoridades poco más del 70% revela que estas se respondieron a las necesidades de la localidad. Este resultado posiblemente esté influido por expectativas relativamente bajas o dadas las limitaciones en términos de capacitación de la mano de obra, cualquier proceso que refuerce habilidades laborales tiende a ser valorado por los beneficiarios. Si esto es cierto, es absolutamente entendible porque existe una mayor proporción de beneficiarios con evaluaciones positivas fuera de Lima.

Cuadro No. 30: Evaluación sobre el grado de utilidad de las capacitaciones, % total

	Resto	Lima	Total
Muy útil	19.0	36.2	23.0
Útil	76.1	52.1	70.5
Poco útil	4.5	10.6	5.9
Inútil	0.3	1.1	0.5
Total	100	100	100

Fuente: Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Elaboración: Macroconsult S.A.

Cuadro No. 31: Evaluación si las capacitaciones respondieron a las necesidades de la localidad, % total

	Si	No	Total
Resto	70.5	29.5	100
Lima	73.3	26.7	100
Total	71.2	28.8	100

Fuente: Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Elaboración: Macroconsult S.A.

En esta línea es que se encuentra la información que provee en Cuadro No. 32, donde se observa que todos los componentes de la capacitación (docentes, modo de enseñanza, materiales de trabajo y locales) son adecuadamente evaluados por los beneficiarios. Las categorías muy buena o buena concentran más del 70% de las respuestas en todos los casos, siendo las evaluaciones más positivas en el caso de Lima. No obstante, un hallazgo interesante es que analizando en detalle esta información las opiniones positivas son menos frecuentes en el caso de materiales y locales que en el caso de docentes y modo de enseñanza. Incluso, en las primeras dos categorías, se observan se observan frecuencias

positivas en las categorías mala y muy mala. De este modo, el espacio de mejora respecto a las condiciones de capacitación estaría concentrado en la infraestructura física utilizada así como los materiales. Esta conclusión además se apoya en evidencia anecdótica recogida durante el trabajo de campo.

Cuadro No. 32: Evaluación de los diferentes componentes de la capacitación, % total

Rubro	Muy buena	Buena	Regular	Mala	Muy mala	Total
Docentes						
Resto	15.8	70.0	14.2	0.0	0.0	100
Lima	23.4	71.3	5.3	0.0	0.0	100
Total	17.6	70.3	12.1	0.0	0.0	100
Modo de enseñanza						
Resto	11.0	73.2	15.8	0.0	0.0	100
Lima	21.3	71.3	7.4	0.0	0.0	100
Total	13.4	72.8	13.9	0.0	0.0	100
Materiales de trabajo						
Resto	7.7	66.8	23.2	1.6	0.6	100
Lima	18.1	67.0	10.6	3.2	1.1	100
Total	10.1	66.8	20.3	2.0	0.7	100
Local y ambientes						
Resto	7.4	67.4	23.9	1.3	0.0	100
Lima	18.1	63.8	7.4	8.5	2.1	100
Total	9.9	66.6	20.0	3.0	0.5	100

Fuente: Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Elaboración: Macroconsult S.A.

Cuadro No. 33: Principales obras mencionadas por beneficiarios y autoridades locales

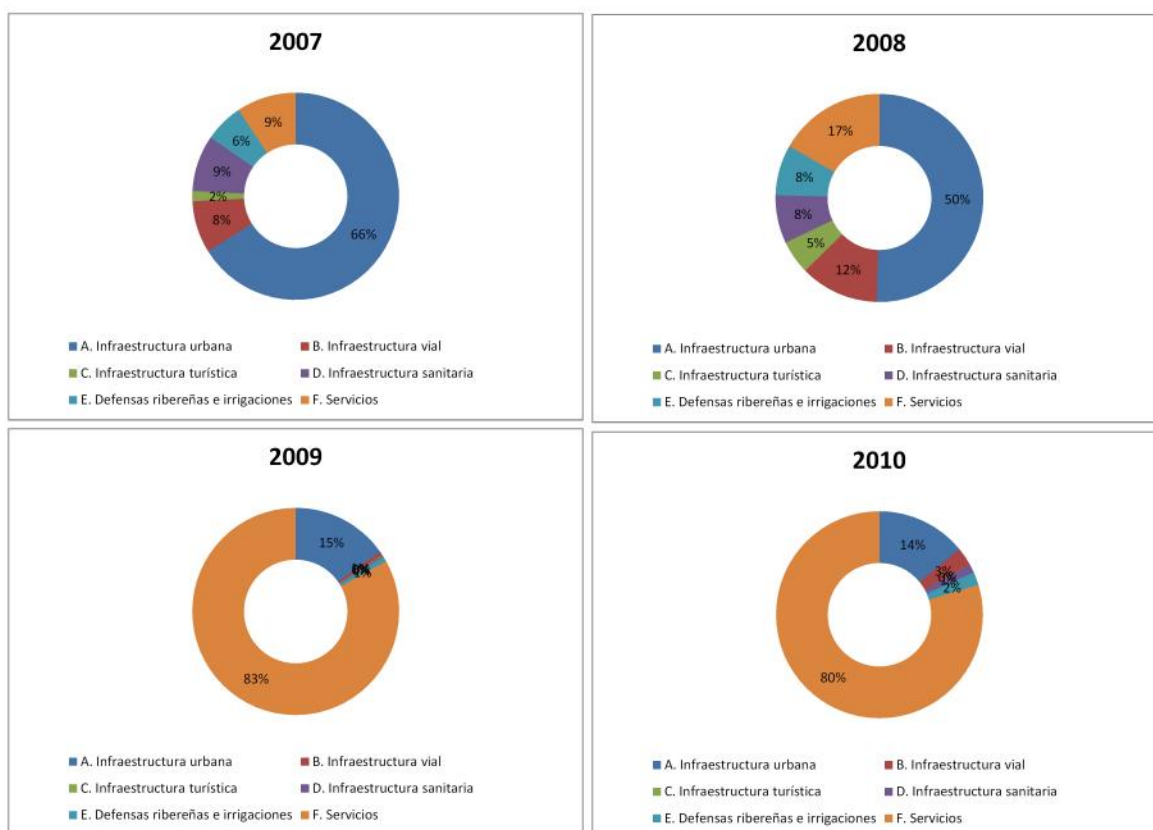
Beneficiarios	Autoridades locales
Pistas y/o veredas	Pistas y/o veredas
Parques y/o jardines	Parques y/o jardines
Muros de contención	Muros de contención
Sistema de desagüe o alcantarillado	Sistema de desagüe o alcantarillado
Escuelas de primaria	Campos deportivos

Fuente: Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Elaboración: Macroconsult S.A.

Respecto al tercer componente (construcción de infraestructura), se investigó cuales eran las obras que con mayor frecuencia mencionaron los entrevistados (beneficiarios y autoridades) que se realizaron en las zonas. Los resultados se presentan en el Cuadro No. 33 donde se han colocado las 5 obras más recurrentes. De este modo, hay coincidencia en mencionar pistas y veredas, parques y jardines, muros de contención y sistemas de alcantarillado como las principales obras además de escuelas primarias y campos deportivos. A excepción de sistemas de alcantarillado y escuelas primarias, el resto de obras mencionadas son de bajo retorno social en el largo plazo, por lo que es de esperar que impacto medio en la dinámica económica de las localidades sea bajo. Este es claramente el resultado de haber priorizado (de acuerdo con los lineamientos del programa) obras con elevado componente de mano de obra no calificada.

Gráfico No. 2: Incidencia de obras financiadas por Construyendo Perú, por años



Fuente: Programa Construyendo Perú
Elaboración: Macroconsult S.A.

Sin embargo, a lo largo de los cuatro años analizados la incidencia del tipo de obras no fue el mismo. Como se muestra en el Gráfico No. 2, mientras que en el periodo 2007-2008 se financiaron fundamentalmente obras de infraestructura urbana (con aparente mayor retorno económico), para los años 2009-2010, los proyectos fueron mayoritariamente de servicios

(con menor retorno). Esto tiene lógica, toda vez que dada las reducciones presupuestarias de ese periodo (ver sección 5.3) justificarían financiar proyectos de menor costo.

Al analizar el tipo de proyecto en los que se desarrollaron los beneficiarios (ver Cuadro No. 34), se observa que la mayoría de ellos estuvieron dedicados a labores de mantenimiento (63%). Respecto, a las obras de construcción si bien el 54% de los beneficiarios declara haberse dedicado a este tipo de labores, es interesante notar que estos son fundamentalmente los participantes fuera de Lima (60%) ya que en Lima la incidencia de este tipo labores apenas alcanza el 30%. La situación inversa ocurre a nivel de rehabilitación de obras. Un detalle adicional sobre diferencias en el tipo de proyectos de acuerdo al área de residencia lo revelan las entrevistas a profundidad. De acuerdo con los informantes, mientras más alejadas las localidades por atender el costo de los materiales era mayor y por lo tanto se desarrollaron obras de menor envergadura. Por ejemplo, se priorizó servicios (limpieza, pintado) antes que construcción, los cuales eran menos intensivos en mano de obra no calificada.

Cuadro No. 34: Tipo de labores desarrolladas por los beneficiarios (% , respuesta múltiple)

	Resto	Lima	Total
Mantenimiento	61.6	69.7	63.1
Construcción	59.5	29.5	54.0
Rehabilitación	8.4	29.0	12.2

Fuente: Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Elaboración: Macroconsult S.A.

Por último, al analizar la percepción de los beneficiarios y autoridades locales sobre si las obras de infraestructura promovidas por el programa tuvieron un impacto en el desarrollo económico, se observa que la percepción de éstos es alta, brindando una nota promedio de 7.9 por parte de los beneficiarios; y de 7.2 por parte de las autoridades locales. Además, cerca del 80% de ambos grupos encuestados perciben que ha habido una mejora en la economía local atribuible a dichas obras (ver Cuadro No. 35). Sin embargo, estos resultados deben analizarse con cuidado. Objetivamente, es posible intuir que las obras promovidas por el programa tengan un bajo impacto en dinamizar la economía local; sin embargo, al ser obras intensivas en mano de obra que además promovió un subsidio monetario a los participantes, es posible que la economía se haya visto dinamizada (en el corto) plazo por este factor. Es decir, las obras pueden tener un retorno bajo, pero en el corto plazo pueden dinamizar el gasto en una localidad producto de las contraprestación económica. Es posible

que la evaluación subjetiva este considerando este aspecto, que como ya se vio en la sección anterior, es justamente donde se concentran los impactos.

Cuadro No. 35: Percepción de los beneficiarios y autoridades sobre las obras de infraestructura

Rubro	Área	Beneficiarios	Autoridades locales
Nota a la calidad de obras	Resto	8.2	6.9
	Lima	8.2	8.7
	Total	8.2	7.4
Nota al impacto en el desarrollo económico	Resto	8.0	7.1
	Lima	7.5	7.7
	Total	7.9	7.2
Percibe una mejora en la economía (% del total)	Resto	83.6	88.6
	Lima	75.8	80.0
	Total	82.2	86.4

Fuente: Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Elaboración: Macroconsult S.A.

En resumen, respecto a los componentes se pueden observar percepciones diferenciadas en cada uno de ellos. Primero, respecto al subsidio económico, este en su mayoría es considerado insuficiente por lo que se propone un reajuste promedio al alza de casi 30%. De acuerdo con los parámetros internacionales se calcula que sí habría espacio para este incremento. Segundo, respecto a las capacitaciones, la temática de las mismas parece adecuada y efectivamente alineada con el objetivo de mejorar la empleabilidad de los participantes. Sin embargo, ciertas desviaciones respecto a procedimientos clave (por ejemplo tiempo de dictado, toma de pruebas, certificación) que no se han cumplido cabalmente sugieren que la calidad de las mismas puede no haber sido la óptima. A pesar de este hallazgo, es interesante notar que los participantes perciben que las capacitaciones han sido útiles, lo cual posiblemente este asociado con bajas expectativas (altas necesidades). Tercero, respecto a la infraestructura social, como es de esperar las obras realizadas son en general de bajo impacto en la dinámica económica de la localidad. Esto ocurre ciertamente por el criterio de focalización en obras de alto componente en mano de obra no calificada. Sin embargo, de acuerdo a las percepciones de los participantes y autoridades locales, las mismas sí han tenido efectos en la dinamización de la economía. Esta aparente contradicción puede explicarse en el efecto dinamizador de corto plazo que ha tenido el subsidio asociado a la obra, el cual de acuerdo al modelo de evaluación de corto plazo sí ha sido importante.

c) Percepciones sobre aspectos operativos del programa

En esta sección se analizan los aspectos asociados a difusión y claridad en el proceso de participación en el programa por parte de beneficiarios y autoridades. En general, como se observa en las cifras presentadas hay una evaluación positiva en ambos aspectos. Sin embargo, estos resultados podrían estar sesgados al alza en la medida que los cálculos se han hecho sobre una muestra de participantes, claramente aquellos individuos que podrían tener una visión más optimista respecto a estos aspectos. Hubiese sido interesante conocer la opinión de no participantes, aunque no se contó con esta información al momento de hacer la investigación.

En el Cuadro 36 se presenta la percepción sobre la difusión del programa tanto a nivel de beneficiarios como de autoridades locales. Al respecto, se observa que tanto en Lima (82%) como en el resto urbano (73%) los beneficiarios consideran que el programa fue adecuadamente difundido. Además, estas cifras son más altas que las reportadas por las autoridades locales. Al respecto, es interesante notar que en Lima, la percepción de una difusión adecuada por parte de las autoridades bastante baja (33%). Esta discrepancia entre beneficiarios y autoridades puede atribuirse a cierto nivel de desconocimiento puntual por parte de estas autoridades, que como se comentó podrían haber iniciado labores recién en el 2011.

Cuadro No. 36: Percepción sobre el nivel de difusión del Programa

	Área	Beneficiarios			Autoridades Locales		
		Si	No	Total	Si	No	Total
El programa fue adecuadamente difundido (% del total)	Resto	73.2	26.8	100	65.9	34.1	100
	Lima	82.1	17.9	100	33.3	66.7	100
	Total	74.9	25.1	100	57.6	42.4	100
Nota al Grado de Difusión (escala del 1 al 10)	Resto	7.3			6.3		
	Lima	7.4			5.3		
	Total	7.3			6.0		

Fuente: Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Elaboración: Macroconsult S.A.

En el Cuadro No. 37 se presentan los resultados respecto a la claridad en las condiciones de participación. Nuevamente, tanto beneficiarios como autoridades revelan que las condiciones fueron claras. En el primer caso, cerca del 90% respondió favorablemente (sin mayores diferencias por área de residencia y en el segundo caso alrededor del 71% (con una ligera ventaja en el caso del resto urbano). Sin embargo, respecto al acompañamiento de funcionarios del programa (Cuadro No. 38) al parecer este fue bajo, por lo menos es lo que revelan las cifras sobre el contacto que tuvieron los beneficiarios con los representantes locales del programa. Tanto en Lima como en el resto urbano solo alrededor del 50% de los beneficiarios tuvieron un contacto con estos funcionarios, con una ligera ventaja en el caso de Lima. Un aspecto que podría estar asociado a este resultado es la reciente rotación

laboral experimentada en el programa y las constantes mudanzas de los locales utilizados como oficinas zonales. De acuerdo con las entrevistas, este proceso se ha agravado en el último año, lo que podría estar condicionando el grado de acompañamiento que el programa provee a sus participantes.

Cuadro No. 37: Percepción sobre la claridad en las condiciones de participación

Rubro	Área	Beneficiarios			Autoridades Locales		
		Si	No	Total	Si	No	Total
Las condiciones para participar en el programa fueron claras	Resto	89.1	10.9	100	72.7	27.3	100
	Lima	94.2	5.8	100	66.7	33.3	100
	Total	90.1	9.9	100	71.2	28.8	100
Nota a la claridad de las condiciones (escala del 1 al 10)	Resto	7.9			6.6		
	Lima	7.7			6.6		
	Total	7.8			6.6		

Fuente: Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Elaboración: Macroconsult S.A.

Cuadro No. 38: Contacto con funcionarios de la oficina zonal, % total

	Área		Total
	Resto del país	Lima	
Si	49.7	53.4	49.9
No	50.3	46.6	50.1
Total	100	100	100

Fuente: Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Elaboración: Macroconsult S.A.

d) Externalidades del programa

De acuerdo con los análisis anteriores de Jaramillo y otros (2009) y Chacaltana (2003), las externalidades del programa se concentran fundamentalmente en la capacidad que este tenga para motivar una mayor participación social. En concreto, se espera que los espacios de participación ciudadana que Construyendo Perú promueve sean aprovechados y ello motive un mayor involucramiento de la comunidad en el proceso de toma de decisiones. La evidencia analizada muestra que efectivamente los espacios promovidos por el programa han sido aprovechados. Esto se puede observar en el Cuadro No. 39 donde se preguntó a los beneficiarios quien fue la principal entidad que los convocó. Si bien como es de esperar, el mayor reconocimiento es para Construyendo Perú, es notable que el segundo lugar lo ocupen las categorías “Pobladores Organizados” y “Comunidad”. En total, casi el 22% de los beneficiarios reconocen a estas como organizaciones convocantes.

Cuadro No. 39: Organizaciones que convocaron a los participantes, respuesta múltiple

	Frecuencia
Construyendo Perú	71.5
Pobladores Organizados	14.6
Comunidad	7.0
Municipalidad	4.4
Otros	3.1
No sabe	3.3

Fuente: Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Elaboración: Macroconsult S.A.

Un aspecto adicional importante de Construyendo Perú, es que mientras el programa, además de proporcionar los fondos, se limita a realizar campañas de promoción y asistencia técnica, a realizar una evaluación *ex ante* y encargarse de la supervisión de los proyectos, mas no se involucra. Por lo cual la decisión final de selección de proyectos que se llevaran a cabo queda en manos de instancias locales de decisión, a los cuales se les conoce como “comités interinstitucionales distritales”, que están conformados por miembros de la sociedad civil, autoridades del gobierno local y central.

Cuadro No. 40: Participación de la población en la toma de decisiones, % autoridades

Rubro	Área	Si	No	Total
La población participa en la toma de decisiones de su distrito (%)	Resto	86.4	13.6	100
	Lima	80.0	20.0	100
	Total	84.7	15.3	100
Nota al grado de participación	Resto	7.0		
	Lima	7.5		
	Total	7.1		
El nivel de participación ha mejorado (%)	Resto	61.4	38.6	100
	Lima	46.7	53.3	100
	Total	57.6	42.4	100

Fuente: Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Elaboración: Macroconsult S.A.

Bajo este esquema es posible intuir que las externalidades en este aspecto hayan sido positivas. Al respecto, en el Cuadro No. 40 se muestra que las autoridades locales mayoritariamente (alrededor del 85%) respondieron que la población participa en el proceso de toma de decisiones. Además, casi el 60% considera que el nivel de participación ha mejorado gracias al programa. Estos resultados positivos además son confirmados por las entrevistas a funcionarios del programa, quienes además reconocen cierta relevancia de

un actor adicional llamado “proyectista”, que son profesionales que elaboran los proyectos y reúnen a la comunidad para presentar la iniciativa. De algún modo estos actores estaban funcionando como nexos entre la comunidad y el programa.

Cuadro No. 41: Participación de la población en la formulación de proyectos, % autoridades

Rubro	Área	Si	No	Total
La población participa en la formulación de proyectos (%)	Resto	86.4	13.6	100
	Lima	86.7	13.3	100
	Total	86.4	13.6	100
Nota al Grado de participación	Resto	6.7		
	Lima	7.4		
	Total	6.9		
El nivel de participación ha mejorado (%)	Resto	70.5	29.5	100
	Lima	80.0	20.0	100
	Total	72.9	27.1	100

Fuente: Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú.

Elaboración: Macroconsult S.A.

Finalmente, lo que se puede observar en el Cuadro No. 41, es que las autoridades locales revelan en su mayoría que la población ha participado en la formulación de proyectos, ya que en promedio un 86.4% responde que sí participan. Asimismo, mayoritariamente las autoridades reconocen que el nivel de participación en la formulación de proyectos ha mejorado (casi 73%). En ninguno de los dos casos se observan diferencias importantes entre lo que ocurre en Lima y el resto urbano.

5.3 Análisis costo-beneficio

El objetivo de esta sección es analizar la información presupuestal del Programa Construyendo Perú y estimar los indicadores de costo-beneficio del programa de acuerdo a la metodología de Little y Mirrlees (1974) y Ravallion (1999). De este modo, se pretende dar una visión general sobre la forma en que el programa ha administrado sus recursos durante el periodo de evaluación: 2007 - 2010. La información utilizada para este análisis es fundamentalmente la registrada en el Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas y otra información administrativa producida por el programa.

a) Análisis de la información presupuestal

En el Cuadro No. 42 se presenta el presupuesto del programa durante el periodo de evaluación. De este modo, lo que se observa es que en promedio en los cuatro años el presupuesto ha sido de S/. 166 millones. Sin embargo, este promedio no ha sido regular a lo largo del tiempo. Por el contrario, lo que se observa es hasta tres momentos: entre 2007 y

2008, cuando el presupuesto fue alrededor de los S/. 200 millones; en el 2009, cuando el monto total se reduce la mitad (alrededor de S/. 100 millones); y en el 2010 que se registra una leve recuperación hasta casi S/. 155 millones. En todos los casos los niveles de ejecución de este monto han sido los óptimos con ratios muy cercanos al 100% en cada uno de los momentos descritos.

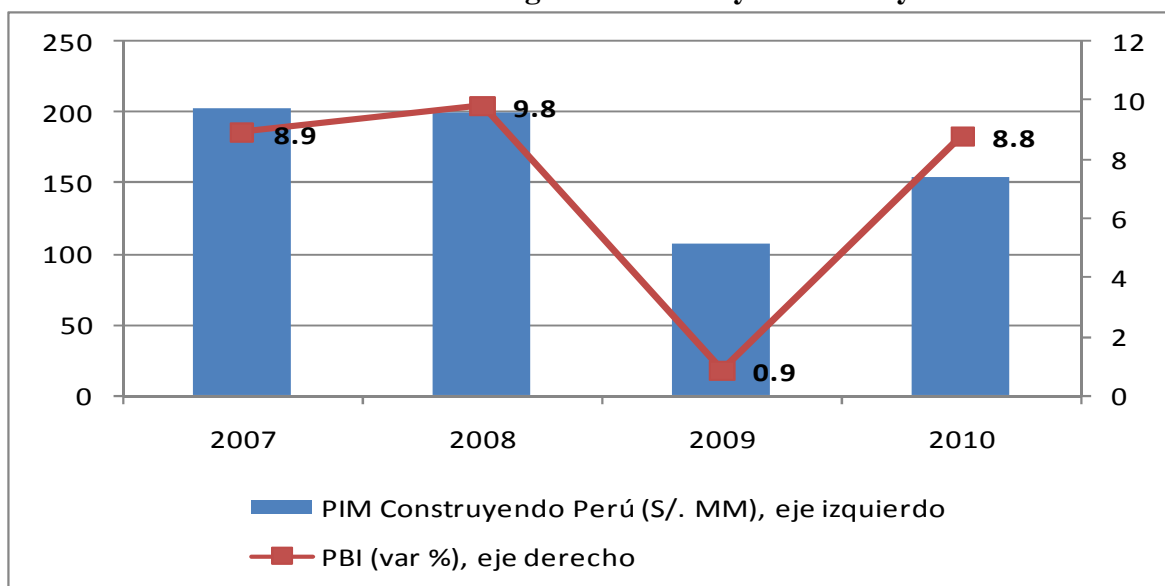
Cuadro No. 42: Presupuesto Total y Ejecutado del Programa Construyendo Perú, por años y en nuevos soles

	Presupuesto Institucional Modificado (PIM)	Presupuesto Ejecutado Devengado (PED)	%PED/PIM
2007	202,264,000	198,838,088	98%
2008	200,264,000	193,726,874	97%
2009	107,385,432	104,147,782	97%
2010	154,798,691	150,699,271	97%

Fuente: MEF (Portal de Transparencia Económica)

Elaboración: Macroconsult S.A.

Gráfico No. 3: PIM del Programa Construyendo Perú y PBI real



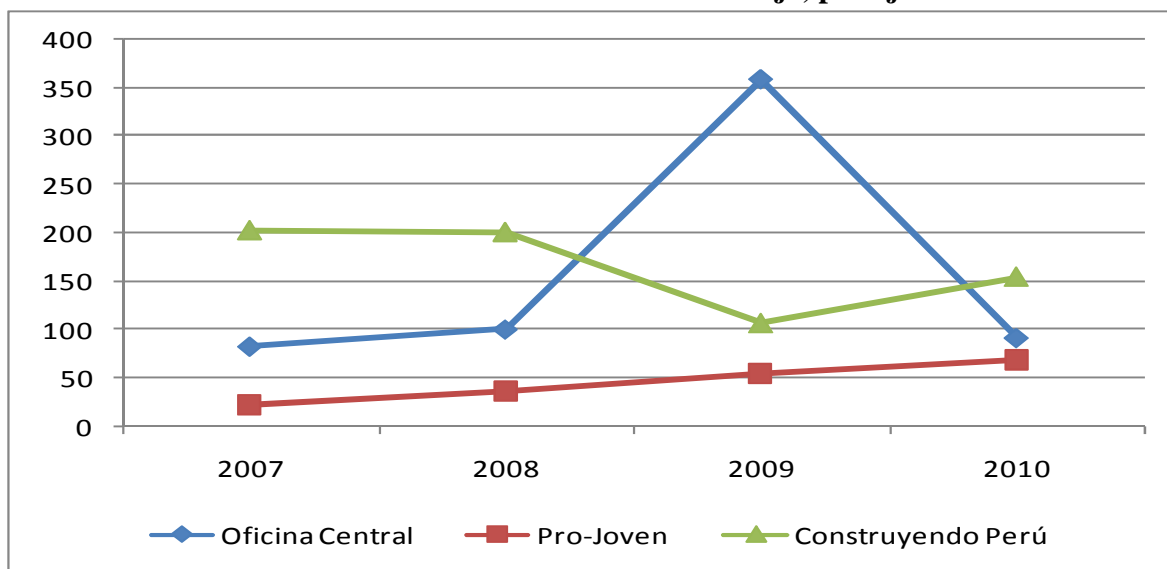
Fuente: MEF (Portal de Transparencia Económica) y BCRP.

Elaboración: Macroconsult S.A.

El comportamiento irregular del presupuesto tendría lógica si respondiera a un patrón contra-cíclico, que sería lo óptimo dada la naturaleza de estrategia de compensación que persigue el programa (tal como describen Jaramillo y otros, 2009). Sin embargo, lo que se verifica en el Gráfico No. 3, es que este comportamiento más bien responde a un patrón pro-cíclico. Es decir, cuando la economía crecía a tasas entre 9% y 10% y por lo tanto el dinamismo de creación de empleo era mayor el Programa ejecutó un presupuesto casi 50%

por encima del que ejecutó cuando la economía creció apenas 1%. Sin duda, las mayores presiones fiscales experimentadas el año 2009 y la reorientación de recursos determinaron este comportamiento, el cual rompe con la lógica de un programa de emergencia laboral. Esta observación se refuerza con la evidencia del año 2010: cuando la economía recupera y vuelve a crecer a tasas cercanas al 9%, el presupuesto también lo hace.

Gráfico No. 4: PIM del Ministerio de Trabajo, por ejecutora



Fuente: MEF (Portal de Transparencia Económica)

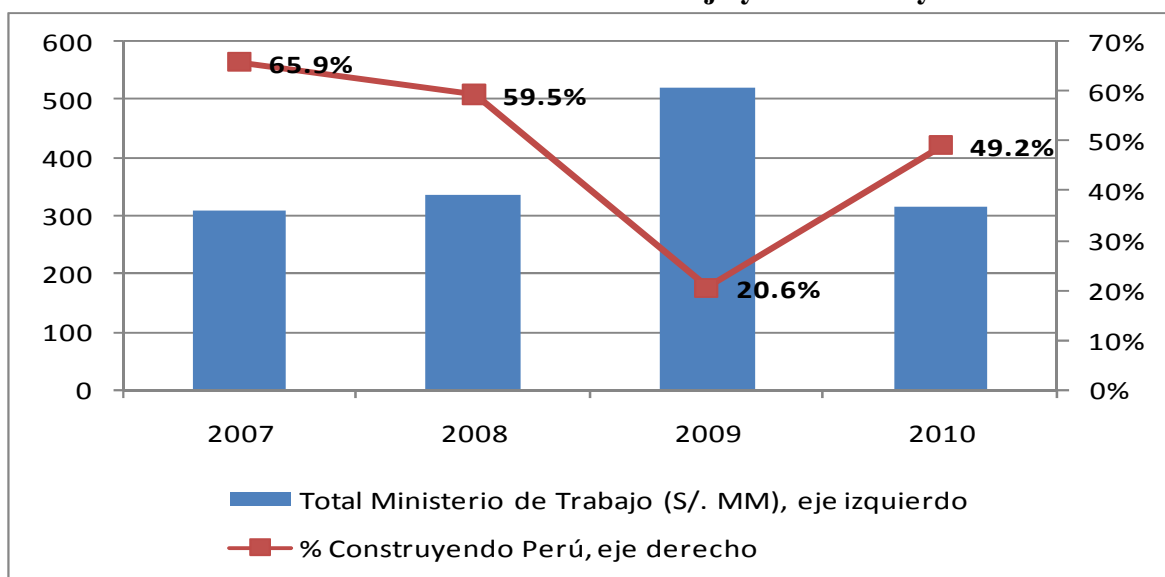
Elaboración: Macroconsult S.A.

Lo interesante de este comportamiento pro-cíclico del programa es que pareciera que únicamente afectó a esta ejecutora ya que el presupuesto del Ministerio de Trabajo en ese mismo periodo fue incluso casi 60% superior al promedio de los años precedentes. Así, como se muestra en el Gráfico No. 4, lo que parece que ocurrió fue una recomposición del presupuesto que favoreció a la Oficina Central en desmedro de Construyendo Perú. El monto de Pro-Joven no fue afectado. Con esta información, se puede entender la información del Gráfico No. 5 que muestra como la importancia del Programa toca valores mínimos cuando el monto de transferido al pliego de trabajo toca sus máximos. Lo normal hubiera sido que Construyendo Perú, como programa contra-cíclico de emergencia laboral se hubiera beneficiado de dicha recomposición.

Respecto a las fuentes de financiamiento, estas han sido fundamentalmente recursos ordinarios. Durante el periodo 2007-2008 esta fuente explicó el 100%, aunque a partir de 2009 y 2010, se observa como aparecen recursos directamente recaudados para complementar parte del presupuesto. Según las entrevistas realizadas estos montos corresponderían a recursos de las municipalidades orientados a financiar parte de la implementación del programa. Sin embargo, en ningún caso esta nueva fuente supera el 3% del PIM total del Programa. Por otro lado, respecto a los usos de los recursos, de acuerdo

con el Cuadro No. 43 se han identificado dos principalmente: gastos administrativos (que corresponde a la gestión del programa) y los gastos no administrativos (que corresponden a las prestaciones por subvenciones económicas, sociales, transferencias a ejecutoras y los costos por administración directa).

Gráfico No. 5: PIM del Ministerio de Trabajo y % Construyendo Perú



Fuente: MEF (Portal de Transparencia Económica)
Elaboración: Macroconsult S.A.

Cuadro No. 43: PIM del Programa Construyendo Perú, por tipos de gasto y en nuevos soles

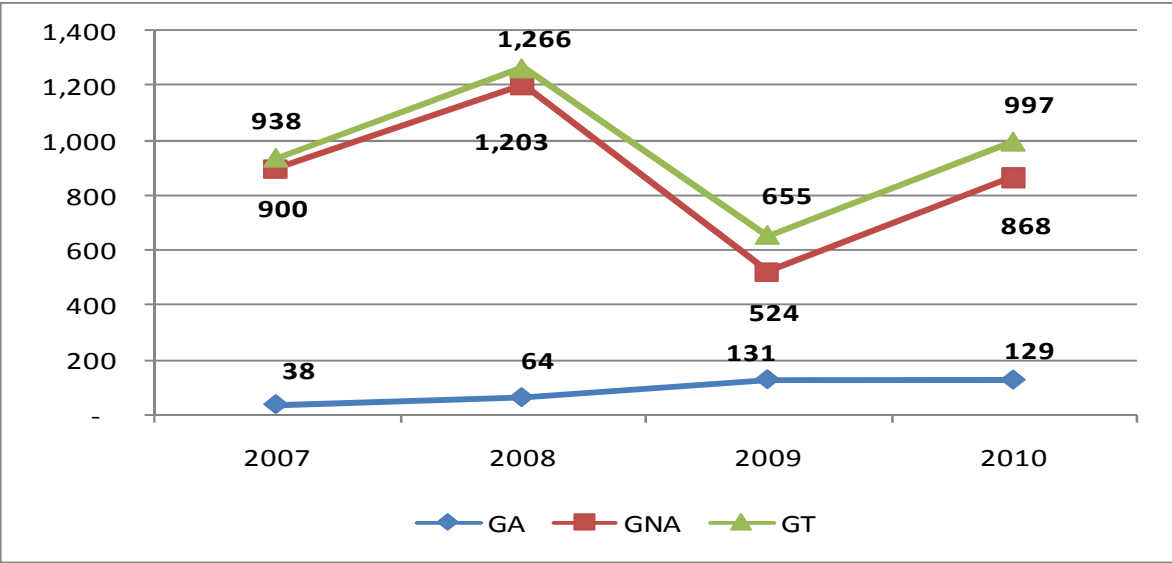
	Gastos Administrativos (GA)	Gastos No Administrativos (GNA)	PIM Construyendo Perú (GT)	GA / GT	GNA / GT
2007	8,149,895	194,114,105	202,264,000	4%	96%
2008	10,070,050	190,193,950	200,264,000	5%	95%
2009	21,420,139	85,965,293	107,385,432	20%	80%
2010	20,021,232	134,777,459	154,798,691	13%	87%

Fuente: MEF (Portal de Transparencia Económica)
Elaboración: Macroconsult S.A.

Se observa que el principal componente corresponde a los gastos no administrativos que en promedio representó el 90% del total del PIM del Programa. Es decir, los gastos administrativos fueron en promedio el 10% del mismo. Sin embargo, es importante notar también los diferentes periodos del Programa. Así, si bien entre 2007 y 2008 los gastos administrativos apenas representaron entre el 4% y 5%, lo cual es muy buen ratio para este tipo de programas; en el año 2009 este gasto representó casi el 20%, situación que se corrige parcialmente en el 2010 cuando los gastos administrativos retroceden hasta un 13%.

Lo interesante es que el incremento de la importancia de estos gastos no solo ocurre por la natural inflexibilidad de los mismos ante recortes presupuestarios, sino que además porque en términos absolutos estos se incrementaron en casi el doble si se compara el 2008 con el 2009. Es decir, el recorte presupuestario de 2009 no solo afectó al programa, sino que afectó más que proporcionalmente al componente no administrativo. En efecto, mientras que el presupuesto total se redujo 46%, el gasto no administrativo lo hizo 55%. Por otro lado, es útil notar que el mayor monto de gastos administrativos se ha sostenido en el 2010, por lo que es de esperar que se esté revelando una nueva escala de operación del programa con mayor incidencia de gastos operativos que en años precedentes.

Gráfico No. 6: PIM del Programa Construyendo Perú, por tipo de gasto en nuevos soles por beneficiario



Fuente: MEF (Portal de Transparencia Económica) y Padrón de Beneficiarios de Construyendo Perú
Elaboración: Macroconsult S.A.

En el Gráfico No. 6 se expresan estas mismas cifras pero en términos per cápita, o mejor dicho, por beneficiario, de modo que se pueda aproximar el costo de atención individual que reporta el programa. De este modo, el costo anual promedio de atención por participante en el programa durante los cuatro años de análisis ha sido S/. 964, siendo como es lógico la mayor parte del mismo explicada por el componente no administrativo (S/. 874) que el administrativo (S/. 361). Sin embargo, es interesante observar las tendencias registradas. Entre 2007 y 2008 el costo por participantes aumenta y la explicación se basa fundamentalmente en la caída en el número de beneficiarios cercana al 30% entre ambos periodos ya que el PIM se mantuvo prácticamente constante. Sin embargo, a partir de ese año, es interesante notar como la volatilidad del presupuesto se traslada al costo per cápita. Es decir, a pesar de los cambios presupuestales, la cantidad de beneficiarios se ha mantenido prácticamente estable o por lo menos ha sido menos volátil que el presupuesto del programa. Por lo tanto no es de sorprender los comentarios recogidos en las entrevistas

a la Oficina Central que la calidad media del beneficio ha sido menor en los dos últimos años que en los primeros dos. De hecho, de acuerdo a la evidencia mostrada en la sección 5.2, se observa cómo a partir de 2009 a nivel de obras son “servicios” lo que mayoritariamente financia el programa, ciertamente a un costo menor. Paralelamente, lo que se observa es que el gasto administrativo per-cápita sí muestra una tendencia creciente.

Dentro de los gastos no administrativos, dos tipos de usos que vale la pena individualizar son el aporte a la Mano de Obra No Calificada (MONC) y las transferencias a organismos ejecutores (ver Cuadro No. 44). Al respecto, se observa que ambos tipos de gastos fueron susceptibles a los ajustes presupuestales experimentados, aunque es evidente que el ajuste fue más que proporcional en el caso de transferencias a organismos. Dado que este rubro es el orientado a cofinanciar obras, la observación hecha previamente respecto al sesgo hacia servicios en el tipo de obras financiadas desde el 2009 claramente ha influido este rubro de gasto. Mientras tanto, el rubro de subvenciones sociales a excepción del año 2009, se han mantenido prácticamente constantes. Del mismo modo, una tendencia final que vale la pena observar es el cambio entre el tipo de organismo executor financiado: entre el 2007 y 2008, el presupuesto se dirigió mayoritariamente al sector privada y entre 2009 y 2010 al sector público.

Cuadro No. 44: PIM No Administrativo del Programa Construyendo Perú, en nuevos

Rubro	2007	2008	2009	2010
Subvenciones Sociales	93,555,160	105,804,593	40,111,517	101,581,485
Transferencias a Organismos Ejecutores	75,180,403	49,979,973	19,219,286	31,321,181
<i>Sector Privado 1/</i>	55,939,462	35,194,173	0	65,767
<i>Sector Público 2/</i>	19,240,941	14,785,800	19,219,286	31,255,414
Resto*	25,378,542	34,409,384	26,634,490	1,874,793
TOTAL NO ADMINISTRATIVO	194,114,105	190,193,950	85,965,293	134,777,459

1/ Instituciones privadas, comunidades campesinas y Organizaciones Sociales.

2/ Municipios, Gobiernos Regionales y Otras instituciones del sector público

(*) Se identificó una discrepancia entre la información del Portal de Transparencia del MEF y la información enviada por el Programa respecto a la clasificación entre gastos administrativos y no administrativos. Como la fuente principal de análisis de esta sección ha sido el MEF en este cuadro hemos reconocido un resto para cuadrar las cifras total.

Fuente: MEF (Portal de Transparencia Económica) y Construyendo Perú

Elaboración: Macroconsult S.A.

Finalmente, en el Cuadro No. 45 se presenta la distribución presupuestal según departamentos. Lo primero que hay que observar es que el programa tiene presencia en los 24 departamentos del país, siendo su presupuesto mayoritariamente gastado fuera de Lima. Mientras que en la capital se ha gastado alrededor del 26% en el resto de departamentos el gasto alcanzó el 76%. Esta distribución se ha mantenido prácticamente constante a lo largo de los cuatro años de análisis. En promedio, el departamento que explica una mayor proporción del gasto ha sido Ayacucho (6.3%); sin embargo, este no es el departamento que

ha encabezado la lista de transferencias todo los años. Por el contrario, solo en el 2009 con una participación de casi 9% este fue el departamento que más se benefició. El resto años, la lista fue encabezada por Puno (8.5% en el 2007 y 7.2% en el 2008) y por Cusco (5.6% en el 2010).

Cuadro No. 45: PIM del Programa Construyendo Perú, según departamentos y en nuevos soles

Departamento	2007		2008		2009		2010	
	PIM	%	PIM	%	PIM	%	PIM	%
Amazonas	2,371,491	1.2	3,885,778	1.9	1,403,167	1.3	1,997,109	1.3
Ancash	5,494,693	2.7	6,714,453	3.4	7,363,648	6.9	6,882,780	4.4
Apurímac	8,299,777	4.1	9,208,189	4.6	3,145,327	2.9	5,253,003	3.4
Arequipa	5,815,062	2.9	5,293,234	2.6	2,382,241	2.2	7,135,757	4.6
Ayacucho	13,056,979	6.5	10,771,431	5.4	9,525,408	8.9	6,639,963	4.3
Cajamarca	5,545,492	2.7	6,937,105	3.5	8,715,672	8.1	3,452,433	2.2
Cusco	8,125,232	4.0	6,704,365	3.3	6,671,903	6.2	8,615,859	5.6
Huancavelica	6,897,743	3.4	6,160,927	3.1	4,945,044	4.6	5,890,143	3.8
Huánuco	4,557,435	2.3	6,563,433	3.3	3,513,163	3.3	4,595,482	3.0
Ica	7,685,567	3.8	3,782,777	1.9	1,782,520	1.7	6,125,579	4.0
Junín	10,708,254	5.3	7,882,771	3.9	7,090,304	6.6	6,463,371	4.2
La libertad	11,500,001	5.7	10,838,098	5.4	4,656,645	4.3	9,215,415	6.0
Lambayeque	7,395,852	3.7	8,338,285	4.2	2,775,236	2.6	6,705,324	4.3
Lima	55,936,976	27.7	49,110,681	24.5	27,828,815	25.9	42,097,408	27.2
Loreto	4,760,944	2.4	9,992,489	5.0	2,795,474	2.6	4,073,848	2.6
Madre de Dios	608,241	0.3	1,130,555	0.6	299,968	0.3	611,551	0.4
Moquegua	2,425,474	1.2	1,960,428	1.0	651,476	0.6	1,818,970	1.2
Pasco	2,673,184	1.3	3,674,511	1.8	1,816,929	1.7	3,147,840	2.0
Piura	9,117,585	4.5	10,932,883	5.5	3,569,887	3.3	6,690,723	4.3
Puno	17,236,885	8.5	14,460,385	7.2	3,246,834	3.0	8,231,823	5.3
San Martin	5,018,356	2.5	6,911,747	3.5	705,155	0.7	3,404,879	2.2
Tacna	968,511	0.5	1,230,100	0.6	759,099	0.7	1,677,299	1.1
Tumbes	1,444,291	0.7	1,461,344	0.7	511,400	0.5	2,020,937	1.3
Ucayali	4,619,975	2.3	6,318,031	3.2	1,230,117	1.1	2,051,195	1.3
Total	202,264,000	100	200,264,000	100	107,385,432	100	154,798,691	100

Fuente: MEF (Portal de Transparencia Económica)

Elaboración: Macroconsult S.A.

En resumen, lo que llama la atención del análisis del presupuesto es la volatilidad del mismo a lo largo del periodo de análisis (2007-2010). Si bien el promedio del presupuesto se ubicó alrededor de los S/. 166 millones y los niveles de ejecución todos los años superaron el 95%, se identifica un patrón pro-cíclico a nivel de las asignaciones

presupuestales con una marcada caída en el año de la recesión (2009). Esto como se comentó en Jaramillo y otros (2009) afectó el logro de las metas operativas del programa y como se ha mostrado en secciones anteriores limitó los impactos de corto plazo del programa. Lo interesante es que a nivel de las diferentes ejecutoras del Ministerio de Trabajo, la única que tuvo este comportamiento fue Construyendo Perú. La reducción presupuestaria no se concentró particularmente en ningún departamento, pero si se evidencia que afectó más que proporcionalmente al componente de gasto no administrativo: financiamiento de la Mano de Obra No Calificada (MONC) y obras. Al respecto, el efecto fue mayor en el segundo que en el primer caso, lo que justifica el cambio en la cartera de obras en los dos últimos de análisis: más servicios y menos infraestructura.

b) Cálculo del costo-beneficio

Como se ha mencionado, para el cálculo del costo-beneficio del programa se ha seguido las metodologías de Little y Mirrlees (1974) y Ravallion (1999) explicadas en la sección 3.3, previamente utilizadas por Chacaltana (2003). Sin embargo, dada la susceptibilidad de esta metodología a los supuestos utilizados, es útil mencionarlos para dotar de contexto a los cálculos realizados:

- W : es el salario que se obtiene en Construyendo Perú, para ello se ha utilizado el promedio de los cuatro años calculado en S/. 339 mensuales por beneficiario.
- P : es la probabilidad de encontrar empleo en ausencia del programa, lo que se calcula como la tasa de empleo de los controles emparejados (77%)
- W^* : es el salario que obtiene el trabajador fuera del programa, lo que se calcula como una proporción del salario obtenido en el programa sobre la base de los cálculos del modelo de impacto de corto plazo. De acuerdo a la variabilidad resultados, se presentan diferentes escenarios entre 10% y 50%.
- a : es el retorno social de la inversión del programa que debería incluir el retorno de las obras ejecutadas. Se ha utilizado la mitad de la tasa interna de retorno social del SNIP en términos reales (5%). El sustento es que por el tipo de obras financiadas por este programa, es de suponer que tenga un retorno menor.
- b : es el valor social de las ganancias de ingresos de los trabajadores participantes del programa de fondos extraídos a individuos con mayores ingresos. Esto se ha calculado de la misma forma que Chacaltana (2003) como el ratio de los ingresos de los trabajadores de los dos últimos quintiles sobre los ingresos de los trabajadores de los tres primeros quintiles. El valor utilizado es el promedio simple entre los cuatro años (3.57).

- G: Es el gasto total del programa que se calcula como el promedio del PIM de los cuatro años analizados en términos mensuales por beneficiario (S/. 80)⁴⁰.

Cuadro No. 46: Análisis Costo – Beneficio del Programa

	0.1	0.2	0.3	0.4	0.5
W	339	339	339	339	339
P	77%	77%	77%	77%	77%
W*	305	271	237	203	169
a	5%	5%	5%	5%	5%
b	3.57	3.57	3.57	3.57	3.57
phi	49	143	236	329	422
NW	104	130	156	182	208
G	80	80	80	80	80
NW/G	1.30	1.63	1.95	2.28	2.61
phi/G	0.62	1.78	2.95	4.12	5.28
B/C	1.92	3.41	4.90	6.40	7.89
% phi	32%	52%	60%	64%	67%

Fuente: ENAHO 2007-2010, Encuesta Ad-hoc del Programa Construyendo Perú, MEF (Portal de Transparencia Económica), Construyendo Perú y SNIP
Estimación y elaboración: Macroconsult S.A.

Los resultados se presentan en Cuadro No. 46. Como es de esperar, el costo-beneficio del programa varía de acuerdo a la variabilidad de resultados de impacto obtenidos. Por ello, para facilitar la exposición el análisis se centra en el valor mediano de todas las estimaciones. Es decir, que el programa Construyendo Perú genera un impacto cercano al 30% del salario ofrecido⁴¹. En el cuadro, este set de resultados se ha sombreado. De este modo, lo que se observa es que por cada sol invertido por el programa, se generan beneficios equivalentes a S/. 5. De este total, aquellos que corresponden a la prestación social son casi S/. 2 y cerca de S/. 3 corresponden a beneficios adicionales producidas por las obras de infraestructura y por la valoración que tiene la sociedad de los efectos distributivos que genera el programa. Es decir, bajo la metodología utilizada el primer valor (S/. 2) corresponde a los beneficios directos del programa los cuales son exclusivamente efectos de corto plazo y el segundo valor (S/. 3) a sus beneficios indirectos (de corto o mediano plazo), los cuales como se muestra explican el 60% del total de beneficios. En todo caso, para fines de toma de decisiones, quizás lo más recomendable sería utilizar los

⁴⁰ Es importante mencionar que este gasto puede estar subestimado en la medida que no se ha conseguido información de los montos co-financiados por beneficiarios.

⁴¹ Los impactos de mediano plazo en ingreso al ser nulos en promedio no se consideran en el cálculo.

valores de costo-beneficio menos susceptibles a supuestos, que en este caso corresponde a los beneficios directos del programa. Es decir, casi S/. 2 por sol invertido.

6. CONCLUSIONES

Resumen de Hallazgos

Los hallazgos encontrados permiten esbozar una serie de conclusiones sobre el impacto del Programa Construyendo Perú. De este modo, se identifican cinco de ellas de particular importancia. Primero, se registra un impacto positivo del programa en el ingreso de corto plazo de los participantes. De acuerdo a las diferentes estimaciones realizadas, las medianas de los impactos sería entre S/. 85 mensuales hasta los S/. 128 mensuales. Es decir, entre 25% y 38% del salario mensual de una jornada completa ofrecido por Construyendo Perú en el periodo 2007-2010. Estos resultados son similares a los encontrados por Chacaltana (2002) en el caso del programa antecesor: A trabajar Urbano. Asimismo, se encuentra evidencia que los impactos tenderían a concentrarse entre las mujeres y los trabajadores del resto urbano (fuera de Lima), lo que se puede entender considerando el menor costo de oportunidad de estas poblaciones. Sin embargo, no existe suficiente evidencia de impactos diferenciados por tipo de beneficio: capacitados y no capacitados, lo que puede atribuirse a que por su naturaleza, los efectos de este componente deberían observarse recién en el mediano plazo. Finalmente, un dato relevante es que los impactos generados por el programa durante la recesión del año 2009 no fueron necesariamente mayores, lo que pudo haber respondido al carácter pro-cíclico que revela el presupuesto de Construyendo Perú que alcanzó niveles mínimos ese año.

Segundo, los impactos de mediano plazo del programa son débiles. No se verifican diferencias sistemáticas entre participantes y no participantes respecto al ingreso, la probabilidad de encontrar trabajo luego de participar en Construyendo Perú o la percepción de un nivel de vida mejor. Como comentara Jaramillo y otros (2009), independientemente de los objetivos que busque, en la práctica el modelo operativo del programa está orientado a generar ingresos en el corto plazo como estrategia de compensación temporal y no impactos en mediano plazo. Por ello, es razonable pensar que mientras los resultados de corto plazo son positivos, los de mediano sean más modestos o incluso inexistentes. No obstante a pesar de este resultado general, sí se puede verificar ciertos impactos en mejorar la calidad del empleo entre aquellos ya empleados. Al respecto, se encontró que luego de su participación en el programa los participantes muestran tasas de formalidad mayores que los no participantes. Este es un resultado que se registra sobre todo en aquellos participantes que fueron capacitados, lo cual puede constituirse en el principal efecto de este componente del programa. Asociado a lo anterior, es posible que la mayor formalidad

alcanzada haya influido en la mayor percepción de estabilidad de los ingresos familiares entre los que participaron en Construyendo Perú a pesar que los ingresos no mejoraron, aunque otras interpretaciones son igualmente plausibles. Por ejemplo, los beneficiarios directamente pueden haber asumido el programa como una estrategia de estabilización de ingresos familiares. La participación repetida y la evidencia de otras evaluaciones respecto la diversificación del ingreso familiar a partir del subsidio de Construyendo Perú sustentan esta hipótesis y generan la duda si es que el programa podría estar generando cierto patrón de dependencia al mismo. Este hecho deberá ser investigado con mayor detenimiento en el futuro con metodologías especialmente diseñadas para ese fin.

Tercero, a nivel de impactos percibidos por los participantes, estos son ciertamente débiles. A nivel de empleabilidad solo el 30% de los beneficiarios le atribuyen cierta relevancia al programa y alrededor del 50% en el caso de la posibilidad de mejorar sus ingresos o su nivel de vida. Sin embargo, a pesar de ello, la evaluación general del programa hecha por los beneficiarios arroja resultados bastante positivos: los participantes en su mayoría lo consideran entre útil y muy útil. Esto permite concluir que a pesar de sus debilidades para generar cambios permanentes, es un programa valorado por los participantes del mismo, posiblemente por su relevancia como mecanismo de compensación de corto plazo o como “seguro” y estrategia de diversificación de ingresos por parte de los beneficiarios del programa. Esto último, nuevamente, podría estar revelando un cierto patrón de dependencia hacia Construyendo Perú.

Cuarto, sobre los componentes del programa la percepción de los beneficiarios es diferenciada. Por un lado, estos perciben la necesidad de reajustar el subsidio en al menos un 30%, lo cual podría tener cierta lógica dados los aumentos en la remuneración mínima vital y los estándares internacionales sobre este tipo de subsidios (75% de dicho monto). Por otro lado, existe una percepción positiva respecto a la utilidad y calidad de las capacitaciones y obras ejecutadas en el marco del programa. Sin embargo, en el primer caso, a pesar de percepción positiva se ha verificado ciertas desviaciones respecto a procedimientos básicos de la capacitación (pruebas de entrada, certificaciones, duración de la capacitación) que podrían ser indicios objetivos de problemas en la calidad de este componente. En el segundo caso, como es de esperar, las obras ejecutadas son de bajo impacto en la dinámica económica local por lo que los beneficiarios pueden estar valorando más el hecho de trabajar en las obras y el efecto económico que los mayores ingresos genera que la obra en sí misma. Finalmente, se puede destacar como principal externalidad la influencia en la participación ciudadana que estaría generando.

Quinto, el análisis costo-beneficio del programa revela que por cada S/. 1 invertido se generan S/. 5 soles de beneficios siendo S/. 2 beneficios directos de corto plazo y S/. 3

indirectos (producto de las obras de infraestructura o la valoración por equidad de la sociedad). Sin embargo, más que este resultado puntual, a nivel del análisis presupuestal lo que más ha llamado la atención es el marcado patrón pro-cíclico del Programa Construyendo Perú, el cual registra niveles mínimos en su presupuesto en el periodo de menor desempeño económico: 2009. Este comportamiento rompe toda la lógica de estrategia de compensación de corto plazo del programa ante reducciones abruptas de la demanda de trabajo lo que ciertamente ha limitado su impacto en el periodo donde debió maximizarlos. La reducción presupuestaria además afectó más que proporcionalmente al componente no administrativo y dentro del mismo aquel orientado a financiar la obras de infraestructura. Este patrón presupuestal se constituye como un riesgo importante sobre la efectividad del programa.

Perspectivas del Programa

La evaluación revela que los efectos de corto plazo del programa no se sostienen en el mediano plazo. Por ello, en términos de la sostenibilidad de los efectos producidos puede afirmarse que sin el programa sus efectos tienden a desaparecer. Por ello, para justificar la continuidad de una estrategia como Construyendo Perú, las preguntas relevantes a responder son: si es que el problema que dio origen al programa sigue vigente y si es que el programa es una estrategia adecuada para resolverlo. Al respecto, si entendemos la motivación de un programa de empleo temporal como la necesidad de una estrategia para resolver las reducciones temporales en la demanda de trabajo protegiendo los ingresos de los menos favorecidos; la respuesta a ambas preguntas es afirmativa. Las economías nacionales y locales están continuamente expuestas a shocks de oferta y demanda que pueden alterar el ritmo de crecimiento y creación de puestos de trabajo. Por ello, contar con una estrategia que ayude a los trabajadores menos favorecidos durante un periodo de recesión a preservar sus niveles de ingreso en el corto plazo sigue siendo un objetivo vigente. Asimismo, por los resultados presentados en esta evaluación, el programa tiene potencial como estrategia de compensación de ingresos en el corto plazo. Sin embargo, tomando este marco conceptual: programa de generación de empleo temporal y estrategia de compensación de ingresos en el corto plazo; es prioritario que para asegurar su continuidad en condiciones óptimas se incorporen mecanismos que permitan una operación contra-cíclica. Esta recomendación no es nueva ya que Chacaltana (2003) y Jaramillo y otros (2009) ya rescataban la necesidad de implementar “gatillos” que expandan el programa en épocas de crisis y lo reduzcan en épocas de expansión.

Asimismo, se debe ser modesto con los objetivos del programa y reconocer que estos ocurren en el corto plazo. Los cambios introducidos como parte del Programa Trabaja Perú al pretender atender a la población subempleada romperían con este esquema. Ciertamente

el problema del subempleo es grave y necesita una atención urgente. Sin embargo, no es un problema de corto plazo que pueda resolverse con mecanismos de corto plazo. Por el contrario es un problema de insuficientes ingresos (subempleo invisible o por ingresos) o ineficiencia en el uso de mano de obra (subempleo visible o por horas) que requieren estrategias de intervención más orientadas a la generación de capital humano en el mediano y largo plazo. Similar reflexión genera la propuesta de ampliar la zona de intervención a las áreas rurales. Si se reconoce que la realidad laboral de las zonas urbanas y rurales es diferente, es mejor que las estrategias que atiendan sus problemas también lo sean. Además, si el principal problema de las zonas rurales es la pobreza y no el desempleo, un programa basado en empleos temporales y no en obras (que aumenten el stock de capital y activos de los productores rurales, por ejemplo) o productividad se presume como menos efectivo.

Otros cambios planteados que merecen un comentario son la eliminación de las capacitaciones y el aumento del subsidio monetario al nivel de la remuneración mínima vital. Respecto a lo primero, esto es simplemente formalizar lo que ya ocurría en la práctica: el presupuesto del componente de capacitaciones nunca superó el 2% del presupuesto y más aún desde el año 2009, prácticamente había desaparecido. Este proceso se intuía que podría pasar toda vez que bajo el esquema actual del programa el componente prioritario del mismo es el empleo temporal y no las capacitaciones, las cuales pueden obtenerse a partir de convenios de articulación con otros programas con componentes específicos en estas áreas y de este modo aprovechas las externalidades positivas que les puedan generar a los beneficiarios. Un esquema operativo que mantenga o potencie las capacitaciones corre el riesgo de incurrir en superposiciones con otros programas especializados y desviar recursos. Respecto a lo segundo, si bien se reconoce que existe espacio para un reajuste al alza del subsidio económico, llegar a un nivel similar al salario mínimo puede tener consecuencias graves sobre la focalización del programa. En concreto, un salario igual al mínimo podría atraer al programa a los empleados generando distorsiones en el mercado de trabajo. Esta situación se hace más aguda en el caso peruano donde el salario medio a nivel nacional y más aún en provincias se ubica por debajo del salario mínimo vital, por lo que los incentivos perniciosos podrían ser aún más graves.

Finalmente, el nuevo esquema operativo del programa Trabaja Perú plantea que las obras por ser realizadas sean aprobadas por el SNIP. Sin duda, esta es una medida orientada a mejorar la calidad de estos proyectos y que ayudará en tener una composición más balanceada entre infraestructura (de mayor retorno) y servicios (de menor retorno). Como hemos comentado previamente, actualmente los proyectos de servicio explican el 80% del presupuesto en obras; lo cual creemos que ha sido la respuesta a las reducciones presupuestales y no a criterios técnicos que definan la composición más conveniente. Por

ello, medidas que ayuden a incrementar la calidad de las obras, pero sin perder el objetivo central de generación de empleo no calificado las consideramos en la dirección correcta.

Este último punto es crucial sobre las definiciones futuras del programa. Como analizan Ravallion (1998) y Subbuarao (2003) se intuye la existencia de un trade – off entre el valor de los activos creados y el empleo generado, por lo que una decisión importante a tomar es si el nuevo programa Trabaja Perú desea centrarse en la calidad de la obra o en la generación de empleo temporal. Bajo el primer esquema, el principal objetivo del programa es dotar de infraestructura social de calidad a las comunidades y como subproducto o externalidad positiva, la generación de empleo. Si se optara por este camino, muchos de los lineamientos operativos deberían cambiar. Por ejemplo, la composición entre capital y mano de obra debe ser diferente (en contra de esta última). Asimismo, la mano de obra necesaria probablemente requiera niveles de calificación mayor, por lo que un salario debajo del mínimo no sería lo más recomendable para atraerla. Del mismo modo, la focalización geográfica del programa debería hacerse en distritos no con mayor desempleo sino con mayores necesidades de infraestructura social. Caso contrario es lo que ocurre bajo el segundo esquema (actual) donde el objetivo principal es la generación de empleo y el subproducto o externalidad positiva son las obras. En ese caso, financiar obras con un componente de mano de obra no calificada elevado, mantener salarios por debajo de mínimo, implementar mecanismos contra-cíclicos y focalizar de acuerdo empleabilidad serían los elementos a respetar.

Recomendaciones de Política

Considerando el marco general de resultados presentados así como el análisis de perspectivas de la sección anterior, se han identificado una serie de áreas de mejora que se presentan como recomendaciones de política por implementar. Primero, es necesario definir adecuadamente el público objetivo del programa sobre la base de un problema a solucionar. Un programa de empleo temporal no puede solucionar la pobreza estructural o el problema del subempleo. Si lo que se desea es resolver el problema de la pobreza y asegurar un empleo productivo y digno a los trabajadores peruanos, en el marco del concepto de Trabajo Decente de la Organización Internacional del Trabajo, las medidas a tomar son distintas. Por ejemplo, habría que pensar en mejorar la calidad de los activos económicos, sociales y culturales de los habitantes, a la par que su acceso a los bienes públicos provistos por el gobierno y la acumulación de capital humano y productivo. Ciertamente, estos componentes no posee y no debe poseer un programa como Construyendo Perú, para lo cual existen otras estrategias en el Estado. En la misma línea, dado que el problema del empleo es distinto en el sector urbano y en el sector rural, habría que mantener los programas separados. Una evaluación del programa en el sector rural permitiría completar

el cuadro presentado en esta evaluación.

Segundo, si se va a mantener el objetivo de atender a la población vulnerable a caer en el desempleo o en la pobreza ante crisis económicas, sería necesario implementar mecanismos que impriman un patrón contra-cíclico al programa: expandirse en una recesión y contraerse en una expansión. Al respecto, se debe tomar en consideración cuatro aspectos. Primero, durante la fase expansiva del ciclo no es prudente que el programa desaparezca toda vez que los shocks económicos pueden aparecer súbitamente. En tal contexto, el programa debe considerar una estructura organizacional mínima, pero muy flexible para reaccionar rápidamente. Segundo, los mecanismos que garantizan el patrón contra cíclico deben reconocer la existencia de shocks comunes y idiosincráticos, lo que en otras palabras significa que el programa debe ser lo suficientemente flexible para reaccionar no solo a recesiones nacionales sino también locales. Segundo, dada la naturaleza del mercado laboral peruano caracterizado por la informalidad y el autoempleo, es lógico suponer que la tasa de desempleo abierto no variará mucho respecto al ciclo. Por ello, sería un error si es que se establece esta variable como aquella que gatille la ampliación o reducción del programa. Por el contrario, lo que se propone es estudiar cuál es esa variable que reacciona mejor al ciclo, por ejemplo, los ingresos laborales per-cápita o la duración del empleo. Cuarto, es necesario garantizar los mecanismos institucionales que permitan un manejo del presupuesto del programa independientemente de las necesidades coyunturales del Ministerio de Trabajo.

Tercero, la transferencia monetaria a cambio del trabajo temporal debe ser reajustada de acuerdo a la variación del costo de vida. Sin embargo, ésta no debe ser igual al monto del salario mínimo, ya que esto afectaría la naturaleza de focalización del programa. En este estudio se ha explorado una reajuste del 30% de su valor actual en promedio, lo cual mantendría el nivel del subsidio todavía dentro de los parámetros sugeridos por la literatura internacional. Por otro lado, como medida de mediano de plazo debería evaluarse la posibilidad de reemplazar el salario único por salarios diferenciados geográficamente. Dado que los mercados laborales urbanos difieren entre regiones, es claro que una métrica común para determinar el subsidio monetario puede llevar a efectos no deseados en la estructura de incentivos.

Cuarto, respecto a la capacitación, se ha demostrado que esta puede tener un efecto interesante en la probabilidad de obtener un empleo formal. Sin embargo, creemos que es necesario evaluar si esta capacitación tiene que darse necesariamente en el marco de un programa de empleo temporal que históricamente ha significado a penas el 2% del presupuesto total y prácticamente ha desaparecido desde 2009. En este contexto, lo más razonable sería articular el programa de empleo temporal con programas de capacitación como sugiere el diseño de Trabaja Perú, pero sin descuidar este rubro, dados los resultados mostrados y la valoración de la capacitación por parte de los beneficiarios del programa.

Por ello, resulta prioritario definir los mecanismos de articulación que existirán entre Trabaja Perú con Vamos Perú y Jóvenes a la Obra, que serían los programas encargados de asumir estas funciones.

Quinto, respecto a las obras locales realizadas se deberían buscar un balance más adecuado entre servicios e infraestructura. Mientras que las primeras ciertamente maximizan el uso de mano de obra no calificada y son menos costosas, las segundas permiten un mayor retorno social. Dada la actual distribución en la que el 80% son servicios es claro que es posible pensar en una composición más balanceada que favorezca la infraestructura sin limitar necesariamente los objetivos de generación de empleo temporal. La implementación del requisito que las obras sean aprobadas en el marco del SNIP es una medida que va en la dirección correcta para mejorar la calidad de las mismas y lograr un balance más adecuado. Sin embargo, se debe ser cuidadoso en la implementación de este requisito ya que, como se ha analizado previamente, puede existir una relación inversa entre uso intensivo de mano de obra no calificada y retorno social. En el extremo, darle un mayor énfasis a la obra que al empleo puede tener consecuencias en el objetivo de generación de empleo temporal que es objetivo central del programa bajo el marco conceptual actual y que creemos que debe mantenerse. Resolver los problemas de infraestructura social, es un objetivo loable, para lo cual deberán plantearse programas específicos diferentes al que se ha analizado en este estudio.

Sexto, una manera de potenciar los efectos del programa es poner mayor énfasis en aquellos grupos con mayores dificultades de insertarse en el mercado de trabajo. De acuerdo con este estudio esto ocurre con las mujeres y con los trabajadores de provincias. Ciertamente, esto ya ocurre en la realidad tomando en consideración que el 60% de participantes son mujeres y casi el 80% vive fuera de Lima. Sin embargo, establecer mecanismos formales que ofrezcan cuotas a estos u otros grupos con problemas de inserción laboral (como indígenas, discapacitados, jóvenes, entre otros) maximizaría los resultados. Del mismo modo, se deben implementar mecanismos formales que limiten la participación continua, es decir más de una vez al año. Si bien esta recomendación podría limitar algunos de los impactos registrados conlleva a reducir el riesgo de un posible patrón de dependencia por parte de los beneficiarios, la formación de grupos de interés alrededor del programa y aumenta la probabilidad de participación de no atendido o lo que es lo mismo que este no se vea desplazado por alguien que ya recibió el beneficio.

7. REFERENCIAS

- Aedo, Cristian (2005), “Evaluación de Impacto”. Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, CEPAL – Series Manuales N° 47.
- Baker, Judy (2000), “Evaluación del impacto de los proyectos de Desarrollo en la pobreza. Manual para profesionales”, Directivas de Desarrollo - Banco Mundial.
- Becker, S. y M. Caliendo (2007), “mhbounds – Sensitivity Analysis for Average Treatment Effects” IZA Discussion Paper Series No. 2542, Institute for the Study of Labor.
- Bergemann, A., Caliendo, M. van den Berg, G. y K. Zimmermann (2011), “The Threat Effect of Participation in Active Labor Market Programs on Job Search Behavior of Migrants in Germany”. IZA Discussion Paper No 5485, February.
- Betcherman, G., Olivas, K. y A. Dar (2004), “Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries”, Social Protection Discussion Working Papers No 0402, The World Bank.
- Beuermann, D., Mckelvey, C., Sotelo, C. (2012) “The effects of Mobile Phone Infrastructure: Evidence from Rural Peru”, Working Paper Series No 2012-012, Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).
- Bravo, D., Contreras, C. y P. Medrano (2004), “Informe Final Evaluación de Impacto: Programas de Empleo con Apoyo Fiscal”, Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Caliendo, M. y S. Kopeinig (2008), “Some practical guides for the implementation of Propensity Score Matching”, Journal of Economic Surveys, Vol. 22, N° 1, pp. 31-72
- CEPAL (2006), La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. Comisión Económica Para América Latina y el Caribe.
- Chacaltana, Juan (2005), “Programas de Empleo en el Perú: Racionalidad e Impacto”, Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social – Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.
- Chacaltana, Juan (2003), “Impacto del Programa A Trabajar Urbano: Ganancias de ingreso y utilidad de las obras”, Informe Final. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social – centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.
- Chacaltana, Juan (2001), “Más allá de la Focalización. Riesgos de la lucha contra la pobreza en el Perú”, Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

Datt, Gaurav y Martin Ravallion (1994), “Transfer Benefits from Public – Works Employment: Evidence for Rural India”, *The Economic Journal*, Vol. 104, No 427, November.

Díaz, Juan José y Maruyama, Eduardo (2000), “La dinámica del desempleo urbano en el Perú: Tiempo de búsqueda y rotación laboral”. GRADE y CIES.

DNP (2004), “Programa Empleo en Acción: Condiciones iniciales de los beneficiarios e impactos de corto plazo”. Departamento Nacional de Planeación – Colombia, Evaluación de Políticas Públicas No. 2

Dufflo, Esther (2002) “Empirical Methods Handouts”, MIT (14.771) and Harvard (2390b)

Figuerola, Adolfo (2009), “El Problema del Empleo en una Sociedad Sigma” En E. González y J. Iguíñiz (editores), *Desarrollo Económico y Bienestar. Homenaje a Máximo Vega-Centeno*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Figuerola, Adolfo (2008), “Education, Labour Markets and Inequality in Peru”, *CRISE Working Paper* 48, January.

Galasso, Emanuela y Martin Ravallion (2003), “Social Protection in a Crisis: Argentina’s Plan Jefes y Jefas”, *World Bank Policy Research Working paper* No 3165. November.

Galasso, E., Ravallion, M. y Salvia, A. (2001), “Assisting the transition from Workfare to Work: Argentina’s proempleo Experiment”. *Development Research Group*, World Bank.

Garavito, Cecilia (2011), “Desigualdad en los Ingresos: Género y Lengua Materna”. En J. Iguíñiz y J. León (editores), *Desigualdad Distributiva en el Perú: Dimensiones*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Garavito, Cecilia (1997), “Empleo, Salarios Reales y Producto: 1970 – 1995”, *Documento de Trabajo* No 140. Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Greene, William H. (2003), “*Econometric Analysis*”, 5th ed. Upper Saddle River: Prentice Hall

Haddad, L. y Adato, M. (2002), “Maximizing benefit transfer to the poor: Evidence from Southafrican employment programs” *International Labour Review*, Vol. 140 No 3.

Heckman, J. (1979), “Sample selection bias as a specification error” *Econometrica*, vol. 47, No. 1, pp. 153-161.

Hirano, Keisuke e Imbens, Guido (2001), “Estimation of causal effects using Propensity Score Weighting: An application to Data on Right Heart Catheterization” *Heart Services & Outcomes Research methodology* 2: 259 - 278.

Imbens, G. y T. Lemieux (2008), “Regression discontinuity design: A guide to practice”. *Journal of Econometrics* N° 142, 615-635.

INEI (2009), “Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2009. El enfoque de la pobreza monetaria”. Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales del Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI.

Jalan, Jyostna y Martin Ravallion (1999), “Income Gains to the Poor from Workfare. Estimates for Argentina’s Trabajar Program”, Policy Research Working Paper No 2149, The World Bank.

Jaramillo, M., Banante, J. y T. Sanz (2009), “Informe Final – Construyendo Perú”, Lima: Ministerio de Economía y Finanzas – Banco Mundial.

Khandker, Shahidur; Koolwal, Gayatri and Samad, Hussain, (2010) “Handbook on impact evaluation. Quantitative methods and practices”. Washington DC: World Bank.

Larrañaga, O., Contreras, D. y J. Ruiz Tagle (2009), “Evaluación de Impacto de Chile Solidario para la Primera Cohorte de Participantes”. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Landa, Fernando y Lizárraga, Susana (2007), “Evaluación de Impacto del PLANE III: Un programa que permitió adquirir experiencia laboral a los obreros”, *Revista Análisis Económico UDAPE*, Vol. 22, pp. 109 – 142.

Lee, M. (2005), “Micro-econometrics for policy, program, and treatment effects” Oxford University Press.

Little, I.M.D.; Mirrlees, J.A. (1974) “Project appraisal and planning for developing countries” New York, NY, Basic Books.

Lizarzaburu, P. (2007), “Apreciación Final del Programa A Trabajar Urbano”. Informe Final de Consultoría presentado al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Oficina de Estadística del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2011), “Anuario Estadístico 2010”, Lima: Ministerio de trabajo y Promoción del Empleo.

Pardo, Marcia (2003), “Reseña de Programas Sociales para la Superación de la Pobreza en América Latina”. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos No 20. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.

Parodi, Carlos (2007), “Perú 1960 – 2000. Políticas Económicas y Sociales en Entornos Cambiantes”. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico.

Programa de Capacitación laboral Juvenil PROJoven (2004) “Evaluación de Impacto de la Octava Convocatoria”. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Ravallion, Martin (1998), “Appraising Workfare Programs”. World Bank Policy Research Paper No 1955. August.

Riesco, Gustavo y Diana Alburqueque (2007), “Impactos de la Estructura Familiar en Hogares con Niños y Adolescentes en Perú: Indicadores de Ingreso y Percepción de Estrechez Económica”. Versión Preliminar. Informe Final Consorcio de Investigación Económica y Social /Universidad de Piura.

Ronconí, Lucas (2002), “El programa Trabajar”. Documento de Trabajo No 63, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional - Fundación Gobierno y Sociedad.

Rosenbaum P. (2002), “Observational Studies”, 2nd edition. New York Springer.

Sandoval, C. (2002), “Investigación Cualitativa”. Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), Bogotá, Colombia.

Samaniego, Norma (2002), “Las Políticas de Mercado de Trabajo en México y su Evaluación”. Serie Macroeconomía del Desarrollo No 18. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.

Subbarao, Kalanidhi (2003), “Perturbaciones Sistémicas y Protección Social: Función y Eficacia de los Programas Públicos de Empleo”. Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social, No 0302, El Banco Mundial.

Velásquez, Mario (2005), “La protección frente al desempleo en América Latina”. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina

Verdera, Francisco (1996), “Propuestas de redefinición de la medición del subempleo y el desempleo y de nuevos indicadores sobre la situación ocupacional en Lima”. Documento de Trabajo No 22. Lima, Organización Internacional del Trabajo.

Villatoro, Pablo (2005), “Los Programas de Protección Social Asistencial en América Latina y sus Impactos en las Familias. Algunas reflexiones”. En CEPAL, Políticas hacia las Familias, Protección e Inclusión Sociales, Santiago de Chile.

Villatoro, Pablo (2004), “Programas de Reducción de la Pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias”. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social, CEPAL.

Wooldridge, J. (2002), *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge, MA: MIT Press,

Páginas web:

Programa Construyendo Perú: www.construyendoperu.gob.pe

Ministerio de Economía y Finanzas: www.mef.gob.pe

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social: www.mimdes.gob.pe

Foncodes: www.foncodes.gob.pe

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo: www.mintra.gob.pe

Programa Nacional de Empleo Juvenil Jóvenes a la Obra: www.projovent.gob.pe

Departamento Nacional de Planeación de Colombia: www.dnp.gov.co

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina: www.trabajo.gov.ar

Secretaría de Desarrollo Social de México: www.sedesol.gob.mx

Subsecretaría de Trabajo de Chile: www.subtrab.trabajo.gob.cl

Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios – Colombia: www.sisben.gov.co

8. ANEXOS

Anexo No. 1: Diseño muestral

Anexo No. 2: Informe de Campo

Anexo No. 3: Instrumentos de Campo Cuantitativo

Anexo No. 4: Informe de la Prueba Piloto

Anexo No. 5: Manual de los Encuestadores

Anexo No. 6: Reporte de Incidencias de la Operación de Campo

Anexo No. 7: Descripción de Variables

Anexo No. 8: Guía de entrevistas cualitativas

Anexo No. 9: Fichas de entrevistas

Anexo No. 10: Definición de variables en los modelos

Anexo No. 11: Propensity Score Matching

Anexo No. 12: Estimaciones Econométricas

Anexo No. 13: Pruebas de endogeneidad

Anexo No. 14: Pruebas de estabilidad de regresores