

PROGRAMAS DE EMPLEO EN EL PERÚ:
RACIONALIDAD E IMPACTO

PROGRAMAS DE EMPLEO
EN EL PERÚ:
RACIONALIDAD E IMPACTO

JUAN CHACALTANA



Centro de Estudios
para el Desarrollo
y la Participación



consorcio de investigación
económica y social

Programas de empleo en el Perú: racionalidad e impacto

© Juan Chacaltana, 2005

© Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP)
Pershing 790, Magdalena del Mar
Lima, Perú
Teléfono: (51-1) 463-0099
Fax: (51-1) 461-6446

© Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES)
Ántero Aspíllaga 584, El Olivar
Lima 27, Perú
Teléfonos: (51-1) 421-8082, (51-1) 421-7968

Este documento corresponde al n.º 19 de la serie *Diagnóstico y Propuesta* del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

Prohibida la reproducción total o parcial de este libro por cualquier medio sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2005-7300
ISBN: 9972-9856-5-2

Cuidado de Edición: Estrella Guerra y Vanessa Ríos
Diseño de Carátula: Carla Franco
Impreso en el Perú - Printed in Perú en Visual Service SRL

*A Patricia, Mariela y Fabrizio,
mis mayores logros.*

Índice

Prólogo	11
Introducción	21
Capítulo 1: Situación del empleo en el Perú	25
1. Panorama del empleo a mediano y largo plazo	25
2. Las nuevas tendencias	27
2.1. Crecimiento, empleo e ingresos	28
3. Programas de empleo	32
Capítulo 2: Racionalidad e impacto del programa A Trabajar Urbano	35
1. El programa A Trabajar Urbano (ATU)	37
1.1. Contexto en el cual se crea el programa ATU	38
1.2. El diseño del programa ATU	42
1.3. De la teoría a la práctica	47
2. Análisis de <i>performance</i> del programa ATU	53
2.1. Cobertura del programa	53
2.1.1. Cobertura individual	53
2.1.2. Cobertura geográfica	55
2.2. Focalización geográfica y autofocalización	56
2.3. Algunos indicadores de gestión	61
2.4. Costos	63
3. Impacto en los beneficiarios	66
3.1. El ATU en datos	68

3.2. Resultados generales	70
3.2.1. ¿Quiénes son los participantes?	71
3.2.2. ¿Qué hacían los participantes antes de ingresar al programa?	76
3.3. Impacto en los ingresos individuales	78
3.3.1. El emparejamiento (<i>matching</i>)	81
3.3.2. Ganancias de ingresos	83
4. Otros efectos	89
4.1. La utilidad de las obras	89
4.2. Participación social	96
5. Conclusiones y recomendaciones	100
Anexos del capítulo 2	105
Capítulo 3: ¿Qué funciona y qué no funciona en ProJoven?	113
1. Juventud, empleo y capacitación	116
1.1. El problema central	116
1.2. Las estrategias de los jóvenes	116
2. El programa ProJoven: una relectura	120
2.1. ¿Cómo funciona el programa?	120
2.2. La propuesta formativa de ProJoven: teoría y práctica	123
2.2.1. La propuesta de ProJoven	123
2.2.2. La propuesta formativa de ProJoven en la práctica	125
3. El impacto de ProJoven en los beneficiarios	131
3.1. Evaluación del impacto de programas de capacitación: un marco de análisis	132
3.2. Evaluaciones realizadas al programa ProJoven	135
3.3. ¿Qué pasa si todos no participan de la misma forma? Abriendo la <i>caja negra</i>	138
3.4. Más sobre la <i>caja negra</i> : evidencia cualitativa	146
4. Implicancias: del programa a la política	151
Bibliografía	155

Prólogo

DESDE UN INICIO debemos advertir que nuestro enfoque sobre el empleo, y sobre este libro en particular, no será estrictamente el de un intelectual especialista en el tema, sino el de un actor que en los últimos años ha diseñado, aplicado y evaluado políticas públicas.

Como correctamente señala el autor en el primer capítulo del libro, el tema del empleo no solo ha sido extensamente estudiado y debatido, sino que sigue siendo el principal problema para la población peruana; en ello estriba su carácter político y, a la vez, urgente. Si bien los sucesivos gobiernos han intentado atender esta demanda y han debatido mucho sobre el tema, el empleo nunca ha llegado a ocupar la primera prioridad de las políticas económicas y sociales, ni tampoco de la asignación de recursos públicos.

Durante la década del ochenta se apostó por la reactivación de la economía que mediante el gasto público, la expansión monetaria y los subsidios indiscriminados, generaría empleo en forma significativa, como de hecho ocurrió. Pero ese impulso no fue sostenible: la hiperinflación, la escasez de divisas, el corte de los créditos internacionales, el mercado negro y la corrupción llevaron, al finalizar la década, a que el desempleo, el subempleo y la informalidad alcanzasen sus niveles más altos. Si bien se empezaron algunos programas de apoyo y financiamiento al sector informal —como cajas Municipales e Institutos de Desarrollo del Sector Informal (IDESI)— y programas de empleo temporal —como el Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (PAIT)—, estos no tuvieron el peso necesario dentro de las políticas públicas y, ciertamente, el contexto no los ayudó.

Durante la década del noventa, las políticas de empleo fueron vistas como intervencionismo estatal y, por tanto, se anularon; se confió en que la inversión privada y el mercado por sí solos resolverían el problema. Si bien el empleo creció en el período 1992-1997, también es cierto que fue más precario —se redujeron el empleo formal y los ingresos de los trabajadores— para, finalmente, detenerse en forma abrupta a partir del año 1998. Por su parte, las políticas sociales que empezaron a implementarse desde el inicio de la década tuvieron una orientación predominantemente asistencialista, alejadas del tema del empleo y de los ingresos. Este fue el caso de los comedores populares o del vaso de leche, por ejemplo.

El gobierno de Alejandro Toledo se inició en medio de grandes expectativas por parte de la población, no solo en lo que se refiere a la recuperación de la democracia y a la lucha contra la corrupción, sino también en el campo de las oportunidades económicas y, concretamente, en la generación de empleo. Su consigna “Toledo, más trabajo” tuvo cierta responsabilidad en el resultado electoral. Así pues, desde el inicio de su gobierno se percibió una voluntad política de dar una mayor prioridad al tema del trabajo, y un tratamiento integral y adecuado. Habíamos realizado un trabajo muy completo —con la participación de expertos, empresarios y trabajadores, en el ámbito de las regiones— sobre políticas de empleo en el marco del Tercer Foro de Desarrollo y lucha contra la pobreza financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, la Agencia Internacional para el Desarrollo, el Banco Mundial y el Department for International Development, entre otros, cuando fuimos convocados para ser Ministro de Trabajo.

Con este mandato, nuestra tarea central fue cambiar de orientación el Ministerio de Trabajo para que, sin abandonar sus responsabilidades en el campo de las relaciones laborales, se dedicase principalmente a la promoción del empleo. Con este propósito creamos el Viceministerio de Promoción del Empleo, la Dirección General de la Micro y Pequeña empresa (MYPE), transferimos PromPyme (la principal institución estatal de promoción a las MYPE) al ministerio, concentramos los principales programas de apoyo al empleo y a las MYPE (que estaban dispersos en diversos ministerios y dependencias públicas), de tal manera que pusimos el ministerio en un claro papel de liderazgo en la promoción pública del empleo y

de las MYPE. La síntesis y expresión de todas estas transformaciones fue el cambio del nombre del Ministerio de Trabajo por el de Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), con lo que se dejó de lado el impreciso término de “promoción social” (MTPS) con el que remataba anteriormente. De esta manera seguíamos el ejemplo de Brasil, de otros países desarrollados y de la propia OIT, que unen trabajo con empleo (las dos caras de una misma moneda).

Una de las orientaciones principales de las políticas públicas sobre el tema del empleo sería la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa (MYPE) basada, precisamente, en el diagnóstico que teníamos, compartido por muchos, del mercado laboral. Este nos indicaba que el principal problema no era, como en la mayoría de países desarrollados, el desempleo —que alcanza el 7-10% de la Población Económicamente Activa (PEA)—, sino el subempleo —que alcanza el 50-60% de la PEA—, y que el grueso de los subempleados urbanos se encontraban en el autoempleo, la microempresa y la pequeña empresa. Por otro lado, desde el punto de vista de las relaciones laborales, sabíamos que solo el 25% de la PEA tenía derechos laborales y beneficios sociales, y que el grueso de los trabajadores no tenía ninguna protección legal. Por todo ello, era perfectamente lógico que las prioridades desde la perspectiva del empleo se ubicaran claramente en el campo del autoempleo, la microempresa y la pequeña empresa. Para todos los efectos prácticos, asumimos que los autoempleados, con los incentivos correctos, se pasarían natural y espontáneamente a la microempresa, de manera que concentramos nuestro trabajo en la promoción de la micro y pequeña empresa (MYPE).

En el Ministerio dividimos las políticas de empleo en cinco grandes áreas:

- La promoción de la micro y pequeña empresa para mejorar la calidad del empleo (Dirección Nacional MYPE)
- La capacitación de los trabajadores y jóvenes para mejorar, en los primeros, el empleo, la productividad y los ingresos, y facilitar, en los segundos, su inserción en el sector productivo (PROJoven)
- La información sobre el mercado laboral para agilizar la inserción en el mismo (programas Red-CIL y Proempleo) y apoyo a la formalización de empresas (Prodame)

- El apoyo a las nuevas empresas para crear nuevo empleo, principalmente en la población joven (Perú Emprendedor)
- Programas de empleo temporal para despejar el mercado laboral y atender las necesidades de empleo e ingresos en los sectores más pobres (A Trabajar Urbano)

No todos estos programas fueron creados en esta administración, como la Red-CIL, Prodame, Projoven, Fondoempleo; pero sí se fortalecieron significativamente y se crearon algunos nuevos como A Trabajar Urbano y Perú Emprendedor. Sin embargo, lo más importante fue darles una coherencia y una manifiesta prioridad. La coherencia es importante porque en el pasado no hemos tenido ninguna institución líder —nunca me ha gustado la palabra ‘rectora’— en materia de promoción del empleo, y los programas de empleo que existían estaban sueltos y dispersos en diversos organismos públicos con la consiguiente ineficacia e ineficiencia. Por su parte, la prioridad no era solo cuestión de nombres y nuevos programas públicos, el presupuesto del MTPE en julio de 2001, sustentado en los recursos provenientes del tesoro público, era de 30 millones de soles y, para julio de 2003, era de 220 millones, es decir, se multiplicó por siete.

En el equipo éramos muy conscientes de que el gran creador de empleo es el sector privado, y todo lo que se puede hacer desde el MTPE es una pequeña fracción del esfuerzo nacional en este campo. Pero, aun así, se necesita un liderazgo, una intencionalidad, para introducir el tema en el propio sector privado, de manera que las inversiones se orienten preferentemente a las actividades y proyectos con mayor potencial de generación de empleo, así como para promover las articulaciones entre las grandes y pequeñas empresas, y difundir el espíritu empresarial en las escuelas, institutos y universidades, entre muchas otras cosas.

Este es un tipo especial de *intervención* del Estado —pues se trata, más bien, de una no intervención, ya que el objetivo es dejar libre al sector privado para expandir su iniciativa y creatividad— en el que tiene solo un papel promotor, incitador, orientador; y que podríamos calificar de intervenciones de tercer nivel, es decir, el más alejado e indirecto. El segundo nivel de intervención se refiere a la necesaria articulación de los esfuerzos del Estado con los del sector privado para alcanzar la famosa Sociedad

Estratégica Público-Privada (*Public-Private Partnership*). Hay múltiples ocasiones y escenarios donde la inversión y los programas públicos pueden potenciar las inversiones y la producción privada, y viceversa; es solo cuestión de coordinar sobre la base de la confianza y del interés público. Las cadenas productivas, los acuerdos de competitividad y las concesiones son solo algunos ejemplos. El primer nivel de intervención, es decir, el más directo, y del que hemos estado tratando a lo largo de este texto, es el que está compuesto por los programas de promoción estatales de empleo. En este nivel también se requiere del sector privado como socio e intermediario, pero la responsabilidad y el financiamiento recaen en el gobierno.

Dentro de este amplio marco se ubican los dos programas que analiza el libro de Juan Chacaltana: *A Trabajar Urbano* y *ProJoven*.

En el capítulo 1, el autor presenta un panorama general de la situación del empleo en el Perú, en el que expone el excedente laboral de carácter estructural, la relación entre producción y empleo (incluyendo el espinoso tema de la elasticidad empleo-producto), la productividad laboral, así como los principales problemas y las nuevas tendencias. En él deja claramente establecido que ambos programas, *A Trabajar Urbano* y *ProJoven*, no “[...] intentan resolver el problema de empleo en el país, sino que se concentran en poblaciones y problemas específicos”. Explica también las razones que lo llevaron a escoger estos dos programas: un enfoque moderno en el mercado de trabajo, el grado de participación del sector privado y de la población, y la aplicación de técnicas avanzadas de evaluación de impacto.

El texto realiza un análisis del contexto económico, social y laboral en el que se crea el programa *A Trabajar Urbano* y ubica los elementos centrales del diseño del programa, con un juicio positivo sobre ellos. Quisiera añadir algunos datos sobre la singularidad y circunstancias en las que fue creado. Esto es importante porque fue diseñado desde cero por un equipo de peruanos (Pedro Francke, Carlos Barrenechea, Jorge Alfaro y el que escribe) que rompió una práctica muy común en la década del noventa, la de aplicar o adaptar, ideas, programas y recetas traídas del exterior por diversos organismos internacionales. El programa decidió utilizar recursos del sector público para empezar el programa, ya que los organismos internacionales lo vieron con desconfianza y no lo apoyaron económicamente. Como es de

suponer, se revisaron exhaustivamente las experiencias peruanas anteriores (como el PAIT y Cooperación Popular) y las de otros países, como Argentina, Colombia y Chile; pero las ideas centrales fueron peruanas. El diseño final del programa y su aplicación práctica fueron realizados también por un grupo de jóvenes profesionales de primer nivel del Ministerio (Javier Palacios, que fue su primer jefe, Rosa Sandoval, Claudia Barrios, Paola Bustamante, Jorge Arrunátegui, Iván Castillo y el autor del libro, entre otros).

Un tema que en el libro no se explora totalmente es la parte cualitativa de esta experiencia, específicamente la que se refiere al uso extensivo de instituciones promotoras e intermediarias privadas para presentar y ejecutar los proyectos de empleo. Esta medida permitió en la práctica un tipo de relación Estado-población adecuada y moderna, ya que impidió el surgimiento de una relación paternalista y de dependencia que encontramos en otros programas similares en el Perú y en América Latina. En Argentina, por ejemplo, la administración directa por parte del Estado propició que se generasen demasiadas expectativas en la población, que esperaba que el empleo temporal se prolongase indefinidamente. De hecho, muchas de las movilizaciones en Argentina (de los conocidos piqueteros) fueron para pedir que el gobierno renovara los *contratos* con los beneficiarios del empleo temporal. Este tipo de situaciones se pudieron evitar en el Perú, con lo que se logró que A Trabajar (tanto urbano como rural) contribuyese en la construcción de un clima de tranquilidad y paz social en el que estaba empeñado el gobierno, cosa que no se logró en el caso argentino.

En la evaluación misma del programa, destaca una serie de resultados positivos, como por ejemplo el adecuado enfoque geográfico y la orientación pro-pobre inicial (que se fue debilitando en las sucesivas convocatorias), la generación de capital social y el empoderamiento en la población, la participación relevante de las mujeres en el Programa (a pesar de que algunas obras de construcción eran un obstáculo para ello), la satisfacción de la población por las obras que quedaban como apreciados activos de la comunidad, la participación de la sociedad civil (en especial las Mesas de Concertación para la lucha contra la pobreza), el bajo ausentismo de los participantes y los costos operativos razonables (del orden del 22%, aunque podrían acercarse a la propuesta inicial de 15% porque incluye gasto de implementación inicial).

La argumentación central de la evaluación es más bien crítica, al aplicar un modelo teórico ad-hoc basado en la comparación con un grupo de control de personas que no habían participado en el programa. La principal conclusión respecto del impacto en los beneficiarios es que la ganancia media *neta* de los mismos no es muy alta. Se argumenta que los beneficiarios, al no ser abiertamente desempleados, podrían haber obtenido un ingreso algo menor por sus propios medios de no haber existido el programa. Si bien el modelo y las conclusiones son válidas, surge la pregunta de, si otros programas de lucha contra la pobreza, hubieran salido mejor parados con un análisis de la misma naturaleza. Es decir, este juicio relativamente crítico del programa realizado en forma aislada, en momentos en que se discute el conjunto de la estrategia y los programas de lucha contra la pobreza, debería extenderse también a los otros, no solo para tener un juicio equitativo, sino para mejorarlos sustantivamente.

Sin embargo, esta conclusión se ve atenuada significativamente cuando el propio autor propone que el programa se convierta en permanente y que tenga un carácter *contracíclico*, expandiéndose en momentos de recesión y contrayéndose en momentos de crecimiento económico. Valorado desde esta perspectiva, las críticas se pueden interpretar como sugerencias para mejorar y perfeccionar el programa A Trabajar Urbano y prepararlo para encarar los nuevos retos que la sociedad peruana enfrenta.

Por su parte, el programa ProJoven es ciertamente menos polémico, nadie duda de la necesidad de la capacitación, incluso cuando implica una dosis de subsidio a un determinado sector social, como en este caso a los jóvenes de menores ingresos. El autor añade, además, un elemento importante al reconocer, con Denis Sulmont, que no existe un sistema de capacitación laboral juvenil en el Perú y recalca que es absolutamente necesario. Se señala, desde un inicio, como apreciación general, que la mejor capacitación es la proporcionada por las propias empresas, ya que produce los mayores resultados en materia de generación de empleo, y que la proliferación de entidades privadas de capacitación de baja calidad produce muy bajos retornos en el largo plazo.

La cualidad principal de ProJoven es que la formación que imparte es pertinente, es decir, se basa en las demandas reales del sector productivo. Las entidades que realizan la capacitación deben garantizar una práctica/

pasantía (de aproximadamente tres meses) en una empresa, con lo que los jóvenes pueden completar adecuadamente su formación y, en muchos casos, quedarse a trabajar en ellas. La segunda característica positiva, y este es un rasgo común con A Trabajar Urbano, es que tiene un esquema de *segundo piso* y utiliza el mecanismo de los concursos públicos para seleccionar a las entidades de capacitación ganadoras, con lo que se acerca al transparente y democrático mecanismo del mercado. Las fases teórica y práctica (cada una de tres meses) se complementan asegurando niveles de aprendizaje e inserción laboral poco comunes en el contexto peruano y latinoamericano. Las labores de evaluación de las entidades, de selección de las mismas y de seguimiento son realizadas de manera eficiente directamente por el programa.

El objetivo del estudio no es ampliar las múltiples evaluaciones que se han realizado sobre el programa, y que han arrojado resultados muy positivos, sino entrar al proceso educativo de formación y analizar sus características. Este análisis se hace proponiendo un esquema de medición de cambios educacionales y actitudinales. Se empieza desagregando el concepto de competencias que se utiliza para diseñar el contenido de los cursos y las prácticas, y que se pueden agrupar en básicas (hábitos, habilidades y actitudes) y específicas (las que necesitan las empresas sobre la base de su análisis ocupacional).

El análisis de lo que al autor llama “caja negra formativa”, que se basa en el modelo Grubb-Ryan, plantea tres etapas: una adecuada implementación de la propuesta formativa; cambios en el nivel de competencias, habilidades o destrezas; y cambios en las conductas económicas hacia una mayor productividad. Un elemento interesante que sale a la luz es que solo los jóvenes que culminan ambas fases, la teórica y la práctica, tienen retornos a la capacitación. Esto hace que sea muy importante cuidar que todos, o la mayoría, culminen el proceso. La entrevista realizada a los docentes revela que los resultados, en términos de las capacidades adquiridas, tanto en las capacidades matemáticas como en las de comunicación, no son tan altas como se esperaba, lo que brinda información relevante para mejorar ambas áreas. También encuentra que hay una correlación entre el nivel socioeconómico de los jóvenes y la calidad de las entidades de capacitación a las que atienden, reforzando cierta inequidad, que debería corregirse en el futuro.

A pesar de estos problemas, de esperarse en un programa de esta duración y envergadura, el balance continúa siendo ampliamente positivo y, más bien, la gran conclusión del autor propone pasar de la fase de programas (como ProJoven) a la fase de las políticas de capacitación permanentes y de carácter nacional. Evidentemente, manteniendo los logros y avances, y principalmente la estrecha vinculación con las empresas y las necesidades del aparato productivo. Esta última sigue siendo el principal problema de las políticas y experiencias de capacitación (y añadiríamos de la educación en general) y, por tanto, debe ser corregido en el corto plazo. Los esfuerzos para acercar al mundo de las empresas, es decir al mundo productivo, con el sector educación en general y con el sistema de capacitación en particular, tienen que ser intensos y empezar lo antes posible, de lo contrario se profundizarán las brechas de competitividad y equidad de nuestro país.

Al terminar este apartado, el libro propone la creación de un Fondo para el Desarrollo de los Recursos Humanos en las Empresas (FDRH), que se financie con aportes de las empresas, deducibles hasta por un monto equivalente al 1% de sus planillas, como ocurre en otros países. Esto podría movilizar hasta 80 millones de dólares adicionales a los 160 millones de dólares que invierten anualmente las empresas en capacitación. Puede ser discutible, pero es una propuesta concreta que señala la prioridad que debe tener este tema dentro de las políticas nacionales.

Ambos programas han utilizado, a lo largo de su implementación, evaluaciones de impacto, lo que marca una diferencia sustancial con programas similares aplicados en el país, en los que usualmente se realizan evaluaciones cuando concluyen. En ellas se pueden descubrir y precisar problemas y dificultades que se convierten en insumos valiosos para introducir mejoras, tanto en el diseño como en la propia ejecución de los programas. Es importante que estas evaluaciones sean independientes, como fueron los casos de las realizadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otra financiada por el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) para el programa A Trabajar Urbano, puesto que no hay forma de introducir sesgos o favoritismos. Los programas de este tipo deben contemplar, *a priori*, el financiamiento para estas evaluaciones, pues usualmente no se realizan por falta de fondos.

En conclusión, se trata de dos experiencias exitosas analizadas por el autor, de las que hay mucho que aprender y, ciertamente, algunos aspectos que corregir. En esta época de desorientación y pesimismo, sobre todo entre los más jóvenes, este libro representa una reafirmación de lo que somos capaces de hacer y de las múltiples oportunidades que estas experiencias abren.

FERNANDO VILLARÁN

Introducción

LOS PRIMEROS CINCO años del tercer milenio en el Perú han sido de gran expectativa; pero, al mismo tiempo, de enorme desencanto en el plano laboral. Según datos del BCR, la tasa anual promedio de crecimiento del PBI es de 3.50 %, del 2000 al 2004, gracias al dinamismo de las exportaciones y se está recuperando el empleo formal. Sin embargo, esto no parece ser suficiente, pues la pobreza no cede y de hecho el subempleo y la informalidad han crecido en los últimos años. Traducir crecimiento en bienestar es complicado y, actualmente, se discute mucho sobre cómo hacerlo. La estrategia del gobierno ha sido esperar que la economía crezca lo suficiente como para que haya un *chorreo* hacia la población; entre tanto, ha mantenido programas sociales existentes y ha anunciado un nuevo programa de subsidio directo condicionado.

El mercado de trabajo no ha sido un elemento central en la estrategia gubernamental actual de lucha contra la pobreza. Esta es una realidad ciertamente preocupante, ya que en una economía de mercado es el mercado de trabajo el encargado de traducir crecimiento en bienestar y, si el crecimiento no gotea o no *chorrea*, es porque algo pasa en el mercado de trabajo. A esto hay que añadir que la mayoría de los hogares peruanos no tiene más ingresos —cuando los tienen— que aquellos que provienen del mercado laboral.

El mercado de trabajo puede ser un espacio de realización, crecimiento y desarrollo personal para muchos, pero también puede ser un espacio de frustración o insatisfacción para otros, especialmente para quienes no tienen las características demandadas por los sectores más dinámicos o

que explican el crecimiento de la economía. En un contexto en que el crecimiento es insuficiente, problemas como la baja empleabilidad de ciertos grupos así como la existencia de mecanismos de exclusión y discriminación en el empleo generalmente explican por qué solo ciertos segmentos se benefician del crecimiento. En otras palabras, cuando el tipo de crecimiento genera pocas oportunidades, los mecanismos de exclusión —por edad, género, educación, raza, apariencia, procedencia— generan inequidad y descontento. No es una sorpresa, entonces, que, en medio de un periodo de casi cincuenta meses de crecimiento continuo,¹ se haya ido del país más de un millón de peruanos.² Más aún, dos de cada tres jóvenes se iría del país si tuviera la oportunidad.³

Cambiar esta situación requiere medidas tanto en la economía en general como en el mercado de trabajo en particular. No es el propósito de este libro discutir todos estos temas, pero queda claro que la agenda laboral de los próximos años debe discutir si el tipo de crecimiento observado en estos años, a partir de las exportaciones —primarias en su mayor porcentaje—, es suficiente para generar empleo y bienestar para las mayorías. Asimismo, se debe discutir el o los roles del Estado en el funcionamiento del mercado de trabajo, más allá del eterno debate de los costos laborales del sector asalariado formal.

La acción del Estado en los últimos años se ha concentrado fundamentalmente en intervenciones específicas, justamente en el marco del rol promotor que le corresponde en el mercado laboral. Este rol está asociado precisamente a atender situaciones de desventaja de ciertos grupos —a veces mayoritarios— sea como consecuencia de baja empleabilidad (por carencia de educación, formación o experiencia) o como consecuen-

¹ Según datos del BCR (véase su página web), el PBI ha crecido 49 meses consecutivos desde julio de 2001 hasta julio de 2005.

² Según un boletín del INEI (2005), solo en el año 2004, el saldo migratorio de los peruanos ha sido de más de 300 mil personas.

³ Dato obtenido de la encuesta Opinión Data 2005 realizada por Apoyo, publicada el 16 de mayo de 2005. Este dato se confirma con el de la encuesta sobre percepciones (IMASEN 2005), donde se señala que el 75% de los jóvenes responden que, si pudieran hacerlo, se irían del país. Esta cifra sube a 84.4% en los estratos más bajos.

cia de mecanismos de exclusión o discriminación. La estrategia operativa en los últimos años ha tomado la forma de programas focalizados.

Dos de los programas más interesantes, tanto en términos presupuestales como de funcionamiento, son el Programa A Trabajar Urbano (ATU) y el Programa ProJoven. En el presente libro, además de una revisión de la situación y de las tendencias actuales del mercado de trabajo, presentamos un análisis detallado de estas experiencias, su racionalidad y su impacto. Los textos que se presentan en los capítulos 2 y 3, respectivamente, fueron elaborados en diferentes contextos y momentos, pero ambos comparten el hecho de ser documentos analíticos y de evaluación. Por tanto, analizan tanto sus fortalezas como sus límites y, al mismo tiempo, discuten perspectivas para el futuro en cada caso.

El primero de ellos, que se discute en el capítulo 2, presenta un análisis del 1^{er} año del programa ATU creado por este gobierno como medida de urgencia ante los problemas laborales que experimentaba el mercado de trabajo hacia el año 2001. Fue, además —como recuerda Fernando Villarán en el prólogo a este libro—, una promesa de campaña del actual gobierno. Este programa ha mostrado no solo resultados interesantes, sino una forma de trabajo distinta a las que se suelen utilizar en experiencias de este tipo: gran parte de las decisiones del programa —quién participa, qué proyecto específico se apoya— no las realiza un funcionario del programa, sino la propia población a través de un mecanismo de consulta. Aún así, consideramos que mecanismos de este tipo deben ser profundizados para evitar problemas de uso no técnico de estos proyectos.

En el caso del Programa ProJoven, creado en 1996, ocurre algo similar. El esquema de administración funciona a través de concursos y de la focalización, no solo para que los jóvenes más necesitados accedan al programa, sino también para que las entidades de capacitación más idóneas sean las que otorguen esta capacitación. Los resultados en términos de retornos a la capacitación alcanzados por ProJoven prueban que estos programas son socialmente muy útiles y efectivamente son una respuesta a los problemas de ciertos grupos de jóvenes. Este gobierno ha impulsado el crecimiento de este programa a través de un crédito con un organismo internacional.

El balance de estas experiencias, como se explica en los capítulos respectivos, más allá de comentarios al funcionamiento operativo de cada

programa, es positivo; pues muestra formas novedosas en su funcionamiento e impactos positivos en sus beneficiarios, estimados mediante técnicas econométricas y utilizando grupos de control. Sin embargo, su principal limitación, además del permanente cambio de personal, aún dentro de un mismo gobierno, consiste en que se trata de programas, no de políticas. Lo que se requiere para que el papel promotor del Estado realmente constituya una diferencia en el mercado de trabajo, son políticas.

Para ilustrar la diferencia entre programa y política, consideremos el caso de la capacitación. El ProJoven es un buen programa que ha capacitado alrededor de ocho mil jóvenes cada año desde que fue creado. Sin embargo, existen en el Perú alrededor de 800 mil jóvenes pobres que no estudian ni trabajan, cifra que, además, va en aumento. Por otro lado, se sabe que a nivel nacional existe un complejo mercado de capacitación en donde la sociedad —Estado, familias y empresas— gasta muchos recursos anualmente para la formación de mano de obra. Una estimación gruesa llevaría a pensar que se trata de más de 400 millones de dólares al año. La pregunta es por qué esta inversión que realiza la sociedad no tiene mayores retornos y, en particular, por qué muchos trabajadores que se capacitan en ciertas entidades, luego encuentran que esa capacitación no les sirve en el mercado de trabajo. Problemas de información sobre la calidad de las entidades de capacitación, derechos de propiedad incompletos y de pertinencia de los contenidos de la capacitación, han sido identificados por la bibliografía especializada como factores explicativos esenciales. Las políticas de capacitación laboral deberían atender estos problemas; sin embargo, seguimos haciendo programas atractivos porque generan visibilidad política (inauguraciones, prestigio), experiencia, aprendizaje institucional y hasta resuelven los problemas de ciertos grupos de participantes, pero usualmente son poco significativos en lo que se refiere al mercado de trabajo.

En general, creo que es momento de pasar de los programas a las políticas en el mercado de trabajo peruano. Los programas revisados en este libro —y otros también importantes como el servicio público de empleo, por ejemplo—, a través de experiencias piloto, han permitido acumular experiencia e identificar los principales obstáculos en estos campos; esto es una evidencia de que es posible.

Capítulo 1

Situación del empleo en el Perú

COMO SE SABE, en el mercado laboral peruano existen problemas estructurales no resueltos —como la informalidad, el subempleo y los bajos ingresos, entre otros— a los que en los últimos tiempos se le han sumado algunas nuevas tendencias, por demás preocupantes. En el desarrollo de este capítulo realizamos una breve presentación de estas tendencias.

1. PANORAMA DEL EMPLEO A MEDIANO Y LARGO PLAZO

Los problemas de mediano y largo plazo han sido extensamente estudiados en la bibliografía sobre el mercado de trabajo peruano.¹ En cuanto a la oferta laboral, se sabe que esta experimentó un crecimiento importante en las últimas décadas, como consecuencia del incremento de la tasa de crecimiento de la población que se registró entre la década del setenta y del ochenta, así como por el incremento en las tasas de participación laboral, especialmente de las mujeres (MTPE 1997). Este crecimiento de la oferta no pudo ser absorbido por el mercado de trabajo, ya que precisamente durante la década del ochenta la evolución de la demanda laboral fue negativa, lo que se expresó en una tendencia a la baja en la tasa de crecimiento del PBI.² Se generó entonces un excedente laboral de carácter estructural que tardará años y/o tasas de crecimiento importantes para ser reducido.

¹ Véase por ejemplo Nunura y Flores (2001), Saavedra (2003) y Chacaltana (2003).

² Teóricamente, la tasa de crecimiento de la demanda se puede aproximar multiplicando la tasa de crecimiento del PBI y la elasticidad producto-empleo.

Este excedente de mano de obra no generó incrementos en la tasa de desempleo, sino que el mercado de trabajo se ajustó mediante los precios y la calidad de los empleos, es decir, se estancaron los ingresos y las condiciones de trabajo se hicieron cada vez más precarias.

Un segundo aspecto está vinculado a la evolución de la relación entre producción y empleo. El mercado de trabajo se deriva del mercado de bienes y servicios finales, y existen tres conceptos que relacionan estos dos mercados: la productividad marginal (física) del trabajo, el producto por trabajador (producto medio) y la elasticidad producto-empleo. Sobre el valor de la elasticidad producto-empleo se ha estudiado muy poco, pero se suele asumir que su valor se sitúa alrededor de 0.5, es decir, por cada dos puntos porcentuales del crecimiento del PBI se genera un punto porcentual de crecimiento del empleo.³ Más allá del valor de la elasticidad —que por cierto no es constante sino que varía de acuerdo con las circunstancias de la economía— lo que muestran estos ejercicios es que el mercado de trabajo peruano tiene actualmente una baja capacidad de absorción de los frutos del crecimiento económico; se genera empleo, pero fundamentalmente se genera subempleo o empleo de baja calidad.

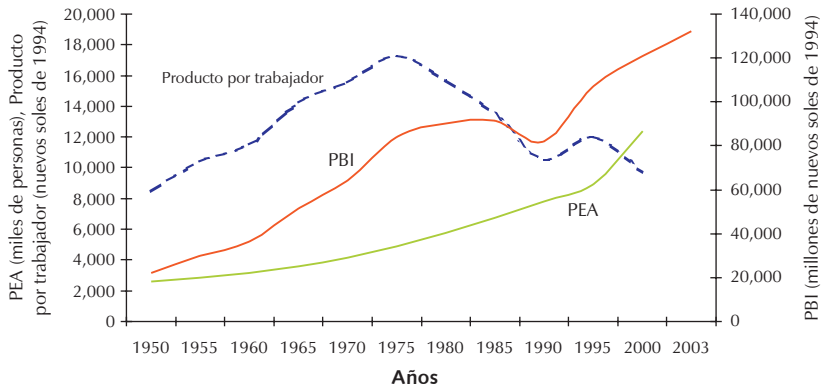
Esto se debe a que los mecanismos de transmisión entre el mercado de bienes y el de trabajo enfrentan diversos problemas desde hace varias décadas.⁴ Dado que el valor de la productividad marginal (física) del trabajo no es directamente observable estadísticamente, solo se pueden realizar análisis sobre el producto por trabajador que, además, se suele usar como proxy de la productividad marginal. Por añadidura, lo que se sabe sobre la evolución del producto por trabajador no es muy halagador. En el gráfico 1.1 se muestra la evolución del PBI, empleo y producto por trabajador en la segunda mitad del siglo XX. Hubo un periodo, de 1950 a 1975, en el que el crecimiento del producto superaba el crecimiento del empleo y, por tanto, el valor del producto por trabajador crecía de manera similar al PBI. Entre fines de los setenta, y durante todos los ochenta, se produjo

³ Estimaciones de la elasticidad producto empleo se pueden encontrar en Rendón y Barreto (1992) y más recientemente en Saavedra y Torero (2000).

⁴ Se puede mostrar que el valor de la elasticidad producto-empleo, en realidad, depende de los valores de la productividad marginal (física) y del producto medio.

una contracción severa en la evolución del producto que ha modificado este panorama: en la actualidad se han separado la evolución de la producción y la del producto por trabajador.

Gráfico 1.1
Evolución quinquenal del PBI, empleo y producto por trabajador (1950-2003)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del BCR (2003) y de Morón y otros (2003).

Este es un tema no estudiado aún pero que seguramente tiene que ver con los efectos de la demografía (crecimiento poblacional y mayor participación laboral), aunque también con procesos de cambio tecnológico que se deben haber producido a lo largo de las dos últimas décadas. En cualquier caso, lo que se puede afirmar es que, luego de las crisis de los ochenta — la “década perdida” según la CEPAL— se ha generado crecimiento y empleo, pero no empleo de calidad y, definitivamente, no se ha generado empleo de buenos ingresos.

2. LAS NUEVAS TENDENCIAS

En este panorama, ya de por sí complejo, durante los últimos años se han confirmado algunas tendencias y han aparecido otras nuevas que complican aun más la situación del mercado de trabajo. Se ha constatado, por ejemplo,

la distancia entre el mundo del empleo y el bienestar, pues en medio de un proceso de recuperación y crecimiento importante, casi un millón de peruanos ha emigrado hacia el exterior en los últimos cuatro años (véase la página web de la DIGEMIN) en busca de mejores oportunidades y el 80% de los jóvenes se iría del país si tuviera la oportunidad.

2.1. Crecimiento, empleo e ingresos

Entre las nuevas tendencias, cuatro destacan de forma muy nítida (véase la tabla 1.1).

En primer lugar, se ha triplicado la rotación laboral como consecuencia de la reducción en la duración de los empleos y el desempleo (Chacaltana 1999). Esta caída en la duración de los empleos está relacionada, por un lado, con cambios en los procesos y planes de producción que son cada vez más inciertos y, por otro, con el fomento expreso de relaciones laborales de plazos cortos, derivado de la reforma laboral de los noventa. Así, en la actualidad, a la población ya no se le pregunta “dónde trabaja” sino “dónde está trabajando”, con lo que se alude a que mucha gente ya ha asimilado gran parte de este cambio. Los trabajadores más jóvenes ya se han acostumbrado a tener un empleo, perderlo y volverlo a encontrar. En cambio, a los trabajadores de edad avanzada —aquellos que vivieron el tiempo de los empleos donde se podían hacer carreras de por vida— les está costando más procesar estos cambios.

En segundo lugar, como lo han señalado algunos estudios, las horas trabajadas por semana se han incrementado notablemente. Según la encuesta especializada de empleo del MTPE, la jornada de trabajo pasó de 40 horas en 1990 a 49 horas en el 2002. De hecho, uno de cada tres trabajadores en el año 2002 trabajó jornadas de más de 60 horas a la semana, cuando la jornada legal es de 8 horas diarias. El aumento en el número de horas es un fenómeno relacionado tanto con factores de oferta como de demanda. En lo que respecta a la oferta, existe una presión demográfica en el sentido de que las cohortes más numerosas en el mercado de trabajo —aquellas entre 25 y 45 años— actualmente se encuentran en el pico de su participación en el mercado laboral y, en consecuencia, de

Tabla 1.1
Lima Metropolitana (1990-2003). Nuevos fenómenos en el mercado laboral

	Tasa de desempleo (%)	Duración del desempleo (semanas)	Duración del empleo (meses)	Horas trabajadas (semanal)	Modalidades contractuales (%)			Tasa de sindicalización (%)	Protección social (%)	
					Permanente	Flexible	Sin Contrato		Pensiones	Salud
1990	8.3	10.2	88.2	40.3	25.2	34.5	39.0	40.4	40.4	
1991	5.9	14.8	89.1	42.4	24.5	33.0	27.3	39.7	39.7	
1992	9.4	15.2	81.4	42.6	41.0	32.6	25.5	35.8	35.8	
1993	9.9	15.1	71.6	42.9	34.8	35.1	18.0	32.9	45.9	
1994	8.8	11.6	76.2	44.3	34.3	34.3	18.6	33.9	45.2	
1995	8.2	23.1	70.2	44.3	30.8	37.5	13.6	33.2	44.5	
1996	7.2	9.3	68.9	43.6	29.1	39.2	7.2	28.1	36.5	
1997	8.6	8.4	61.3	49.7	28.8	27.1	11.5	27.5	39.9	
1998	6.9	4.4	62.1	45.9	30.2	23.8	6.7	29.7	40.5	
1999	9.4	5.1	59.2	43.5	27.4	25.9	4.9	27.3	38.1	
2000	7.8	6.2	67.2	46.0	28.7	24.4	5.1	25.4	35.7	
2001	9.1	5.0	64.9	45.1	29.3	24.2	10.3	26.9	35.5	
2002	9.7	7.4	65.8	49.0	30.6	27.8	7.5	30.1	36.6	
2003	10.3	12.9	69.1	49.3	20.5	33.5	8.3	28.3	34.8	

Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos obrados en MTPE (1991-1995) Encuestas de Niveles de Empleo, Convenio INEI-MTPE (1996-2001) ENAHO III Trim.

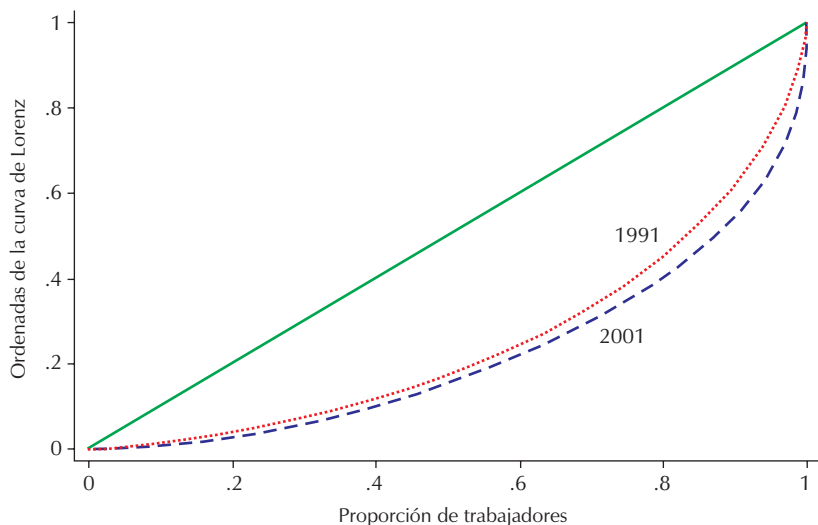
sus horas trabajadas.⁵ Asimismo, existen consideraciones, más de corto plazo, asociadas a la reacción de los individuos ante una caída en los ingresos familiares, lo que empujaría a los miembros de la familia, no solo a participar más, sino a incrementar sus horas de trabajo (Yamada 2004). En lo que respecta a la demanda, como es sabido, la estructura del empleo se ha modificado al incrementarse la participación de sectores en donde se trabajan jornadas largas —como el comercio y los servicios—, y al mismo tiempo el empleo se ha expandido en sectores donde no se cumple la legislación laboral o se paga por pieza —como el de las microempresas—.

En tercer lugar, se han producido modificaciones importantes en la regulación, en su cumplimiento y en la protección a los trabajadores. Luego de la reforma laboral de los noventa, que flexibilizó las normas de contratación y despido, se esperaba que se incrementara el empleo formal y se redujera el empleo “sin contrato”, pero eso no ha ocurrido. Por el contrario, lo único que se ha incrementado es el empleo sin contrato (informal), lo que está asociado a que casi la totalidad del empleo generado luego de la reforma se ha producido en empresas pequeñas, y al deterioro de las instituciones del mercado de trabajo (Chacaltana 2001). La cobertura de los mecanismos de protección social —salud y pensiones— también ha experimentado una evolución negativa.

Finalmente, otra tendencia importante radica en que se han incrementado los niveles de desigualdad salarial, sobre todo, los atribuibles a las diferencias por educación. Esto se observa claramente en el gráfico 1.2, en donde se muestra la evolución de la curva de Lorenz para 1991 y el 2001. La del 2001 está claramente debajo de la de 1991, que para todo fin práctico significa que la distribución de los ingresos se ha alejado más de la distribución equitativa hipotética dada por la recta de 45 grados. Los coeficientes Gini, asociados a cada una de estas curvas son 0.51 y 0.55, respectivamente. La magnitud de este incremento en la desigualdad salarial se puede observar con mayor claridad si analizamos los extremos de la distribución de los ingresos laborales: en Lima Metropolitana, por ejemplo, la ratio de ingresos laborales mensuales (para los trabajadores a

⁵ Las horas trabajadas tienen una forma de U invertida a lo largo del ciclo de vida.

Gráfico 1.2
Lima Metropolitana. Curvas de Lorenz para 1991 y 2001



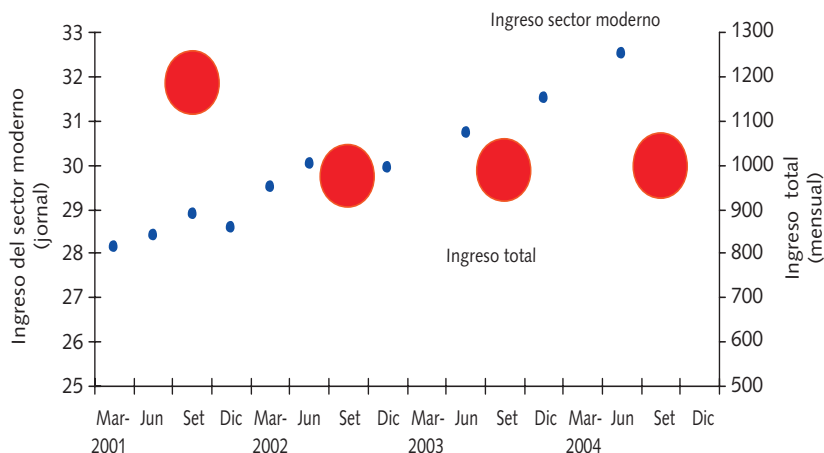
Fuente: Elaboración propia con datos de MTPE (1991) Encuesta de Niveles de Empleo, MTPE-INEI (2001) ENAHO-III Trim.

tiempo completo) entre el decil 1 (más rico) y el 10 (más pobre) pasó de 38 en 1991 a 83 en el año 2001. Las razones para este incremento en la dispersión salarial tienen que ver, fundamentalmente, con el hecho de que las nuevas oportunidades laborales que se abren actualmente son aprovechadas solamente por aquellos trabajadores más educados y calificados, lo cual les ha permitido adaptarse mejor a un mercado de trabajo cambiante. Así lo han demostrado diversos estudios realizados sobre los retornos a la educación (Saavedra y Maruyama 1999).

Estas tendencias no parecen haber cambiado mucho en los últimos 5 años. Si bien es cierto que el empleo formal se ha recuperado luego de la severa caída que experimentó luego de 1997 con un importante dinamismo en algunas zonas fuera de Lima, también es cierto que los ingresos laborales solo han subido para un pequeño porcentaje de la fuerza laboral, que no supera el 20% de los trabajadores (véase el gráfico 1.3). Para el

80% restante, la situación sigue igual, o hasta peor si consideramos los ingresos por hora trabajada, a pesar de las enormes expectativas que se generó en torno al empleo.

Gráfico 1.3
Evolución de los ingresos Laborales



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en INEI-MTPE (2001) ENAHO III Trim., MTPE (2002-2003) Encuesta de Niveles Empleo, MTPE (2001-2004) Encuesta de Sueldos y Salarios.

3. PROGRAMAS DE EMPLEO

Los programas de empleo surgen como una alternativa para corregir ciertas imperfecciones y para apoyar a grupos específicos dentro del mercado laboral. En otras palabras, estos programas no pretenden resolver el problema del empleo en el país —que está asociado, más bien, a la baja productividad de la mano de obra—, sino que se concentran en poblaciones y problemas específicos.

En un país como el Perú, con escasa capacidad de recaudación y de ejecución de programas, la generación de programas de empleo bien pensados y dirigidos no ha sido una constante. Así, se puede señalar que se han generado más programas de ayuda y asistencia social directa, que programas que incidan en el mercado de trabajo. La ventaja de utilizar

Tabla 1.2
Perú. Principales programas de empleo ejecutados
por el Ministerio de Trabajo

Programa	Características	Cobertura
• <i>Programa de capacitación laboral para jóvenes (Pro Joven)</i>	Creado en 1996, este programa combina tres meses de capacitación con experiencia en una empresa (tres meses también). La experiencia en la empresa es pagada por esta.	En diez convocatorias ha capacitado a más de 37 mil jóvenes (entre 1996 y 2004). Opera en once ciudades del país.
• <i>Sistema de Información Laboral (SIL)</i>	Creado en la década de los cincuenta, este sistema intenta unir a la oferta con la demanda laboral. Involucra la gestión de una bolsa de empleo y la asesoría para la búsqueda de empleo para desempleados.	Anualmente recibe pedidos por parte de las empresas de alrededor de 30 mil puestos de trabajo. El 2003 colocó alrededor de 5 mil personas. Opera en veinte ciudades del interior, además de Lima Metropolitana.
• <i>A Trabajar Urbano</i>	Creado en el año 2001, este programa proporciona empleo temporal a personas desempleadas con la condición de que trabajen en la construcción o provisión de bienes públicos menores en localidades pobres. Utiliza el mecanismo de concurso en todas las fases de su diseño.	Desde enero del 2002 ha realizado siete convocatorias, en las cuales ha generado 206 mil empleos de cuatro meses de duración. Esto equivale a casi 69 mil empleos anuales. Opera en 308 distritos urbanos pobres del país (de un total de 372).
• <i>Perú Emprendedor</i>	Creado en 2003, se orienta a apoyar el desarrollo de las MYPE y de las iniciativas empresariales. Tiene varios componentes (Bonopyme, Bonoemprende y Bonopropoli - Mujeres Emprendedoras) en donde se utiliza el mecanismo de bonos. También tiene a Bonogremio y Supérate en donde se utiliza el sistema de cofinanciamiento, refrendado mediante un contrato.	El programa funciona en catorce regiones del Perú: Áncash, Arequipa, Ayacucho Cajamarca, Huánuco, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Moquegua, Piura, Puno, San Martín y Tacna.
• <i>Prodame</i>	Programa orientado a fomentar la constitución legal de las MYPE y asociaciones de MYPE. Incentiva procedimientos simples, reducción de tiempo y costos de formalización permitiendo el acceso de las MYPE a servicios de desarrollo empresarial, sistema de compras del Estado y recursos financieros del sistema formal.	Está en todas las sedes del Ministerio de Trabajo.
• <i>Fondoempleo</i>	Creado en 1998, Fondoempleo es un fondo generado a partir del saldo remanente del sistema de reparto de utilidades de las empresas privadas. Este fondo, mediante sistemas de concurso, financia programas de capacitación (asalariado o no asalariado, con énfasis en este último) en localidades en donde se generaron los recursos del fondo.	A la fecha, Fondoempleo ha realizado 5 concursos en los cuales ha financiado 9 proyectos en el ámbito urbano y rural. Se estima que se han capacitado 36 mil personas.

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos de los programas y la página web del MTPE.

programas de empleo a favor de grupos específicos es que, por lo general, son más sostenibles pues, teóricamente, intentan generar en los beneficiarios algún tipo de reacción “activa” frente al mercado laboral.

Los programas que existen en la actualidad son de diverso tipo. En la tabla 1.2 se incluye una reseña de los principales programas que lleva a cabo actualmente el MTPE. Se cuenta con programas de capacitación, información, empleo temporal y de apoyo a la inserción en empleos independientes, con programas de apoyo a la *emprendedorismo* o con programas de apoyo a la creación de empresas. En general, un elemento común a casi todos estos programas es su tamaño reducido, así como el escaso presupuesto que se les destina, lo que implica que estos programas tengan resultados solo a nivel micro.

Algunos de estos programas se han preocupado notablemente, no solo por los procedimientos de gestión, sino también por evaluar su impacto. Se puede decir que, a pesar de lo pequeños que resultan, han sido evaluados más que otros programas sociales de mayor envergadura. ProJoven, por ejemplo, es el pionero en el Perú en evaluaciones de impacto utilizando métodos casi experimentales. Fondoempleo tiene un sistema doble de seguimiento y evaluación que subcontrata a terceros para promover la transparencia de sus resultados. En el caso de Perú Emprendedor, uno de sus componentes, el Bonopyme, ha sido evaluado también con técnicas modernas (Jaramillo y Parodi 2003). Finalmente, el primer año del programa A Trabajar Urbano también ha sido evaluado en términos de impacto.

En lo que sigue de este documento presentamos los resultados de dos de estas experiencias: el programa A Trabajar Urbano y el programa Pro Joven. Las razones para seleccionar estos casos son básicamente dos. Por un lado, constituyen experiencias novedosas en las que el Estado no interviene directamente en el mercado de trabajo; sino, más bien, deja que el sector privado o la población tomen decisiones importantes con relación a los proyectos. Por otro lado, constituyen experiencias en donde se han podido aplicar las técnicas más avanzadas de evaluación de impacto. Desde este punto de vista, la discusión, análisis y evaluación de estas experiencias pueden ayudar a avanzar en la discusión sobre las soluciones a problemas específicos del mercado de trabajo en el Perú.

Capítulo 2

Racionalidad e impacto del Programa A Trabajar Urbano¹

EN UN CONTEXTO de volatilidad económica y en medio de un proceso recesivo de más de cuatro años de duración, a fines del año 2001, el gobierno lanzó el denominado Programa de Emergencia Social Productivo “A Trabajar Urbano” con el propósito de “proporcionar empleo temporal a personas de bajos recursos afectados por la recesión económica, mediante la realización de obras públicas sencillas, altamente intensivas en mano de obra”.²

¹ Esta investigación fue auspiciada por el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) bajo el título “Impacto del Programa A Trabajar Urbano: ganancia de ingresos y utilidad de las obras”, dentro del marco del sistema de concursos CIES que se realiza con el auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC). Contó también con el apoyo del Programa A Trabajar Urbano y de la Oficina de Coordinación Técnica del Préstamo Programático de Reforma Social III del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. El autor desea agradecer los valiosos comentarios de Miguel Jaramillo, Gustavo Yamada, Pedro Francke y Hugo Ñopo a versiones preliminares de este documento; y la excelente asistencia de Henry Espinoza. Adicionalmente, Juan Manuel García y Brindis Ochoa colaboraron en las estimaciones empíricas.

² El programa A trabajar Urbano, junto con el A Trabajar Rural (PESP Rural) forman el denominado Programa de Emergencia Social Productivo del Gobierno Peruano. El primero es ejecutado por el MTPE en 206 distritos urbanos del país, mientras que el segundo es ejecutado por Foncodes en alrededor de 1300 distritos rurales. Los más de 300 distritos faltantes se ubicaron dentro del ámbito de acción del programa de reconstrucción del Sur.

El programa A Trabajar Urbano (ATU) es básicamente un fondo conformado con recursos estatales que financia proyectos intensivos en mano de obra en zonas urbanas pobres. Sus particularidades más resaltantes consisten en que la elección de las obras que se financian se realizan a través de un concurso de proyectos, en los que la decisión de cuál proyecto elegir se delega a instancias locales y en los que la intensidad de uso de mano de obra es muy elevada: al menos 75% del costo directo del proyecto.

El programa inició sus operaciones en enero de 2002 y en su primer año utilizó 189 millones de soles de su presupuesto.³ Luego de más de un año de operación, es conveniente preguntarse si ha funcionado, es decir, si ha logrado cumplir con los objetivos que se trazó. En el caso del programa ATU, los objetivos explícitos fueron: transferir ingresos a jefes de familia afectados por la recesión económica (es decir, desempleados) y proporcionar activos u obras socialmente útiles a las localidades pobres.⁴

¿Cómo se puede verificar empíricamente el logro de este tipo de objetivos? Existen numerosas técnicas y metodologías para evaluar el impacto de las intervenciones en el mercado de trabajo. Algunas de estas metodologías son sencillas y se sustentan por ejemplo, en la opinión de expertos o de los propios beneficiarios.⁵ Afortunadamente, en tiempos recientes se han desarrollado métodos modernos para establecer y cuantificar el impacto —desde el punto de vista económico de este tipo de programas (Heckman, Lalonde y Smith 1999)—, y se han desarrollado aplicaciones para programas similares en países de la región (Jalan y Ravallion 1999).

³ A abril de 2003.

⁴ Los programas de empleo temporal suelen tener objetivos variados y hasta contradictorios. Algunos de ellos han sido pensados exclusivamente como mecanismos de intervención contracíclico durante recesiones para proporcionar empleo a los desempleados e incentivar la demanda agregada. Otros, menos conocidos, tienen objetivos que van, desde una motivación moral para que los individuos trabajen con el fin de obtener ingresos, pasando por la modificación del mercado laboral de baja calificación, hasta algunos que ven en estos programas una oportunidad formativa (entrenamiento) para gente que de otra manera no tendría esta oportunidad. Véase Bartik (2000).

⁵ Existe un sesgo evidente en estas alternativas.

En esta investigación se intenta verificar si ha habido cambios atribuibles al programa en los dos objetivos centrales mencionados líneas arriba. Para ello, se emplea información proveniente de una encuesta específica realizada a beneficiarios del programa ATU por el INEI a fines del 2002 y se utiliza una técnica de evaluación que compara el desempeño de los beneficiarios con un grupo de control construido de manera cuasiexperimental. Específicamente, se utiliza el *método de empates*, basado en propensiones a participar en el programa (*Propensity Score Matching*), propuesto por Rosembaun y Rubin (1983) y aplicado en Argentina por Jalan y Ravallion (1999). Este método permite simular un estado *contrafactual* para inferir qué hubiera sucedido con los beneficiarios si el programa no se hubiera ejecutado. Sobre la base de este ejercicio se analiza la ganancia de ingresos de los beneficiarios y de la utilidad de las obras, en la medida en que ambas variables forman parte de los objetivos directos del programa.

El documento está organizado en cinco secciones. En la primera sección se describe el programa A Trabajar Urbano, su lógica conceptual, forma de operación y se comentan algunos datos obtenidos de los registros administrativos del programa. En la segunda se analiza la *performance* del programa a través de ciertos indicadores disponibles. La tercera, y central, analiza los resultados de la encuesta a beneficiarios del programa, se les compara con un grupo de control bastante confiable y se obtiene una estimación de la ganancia de ingresos individuales derivada de su aplicación. La cuarta sección presenta una breve estimación de la utilidad de las obras desde el punto de vista económico y se la define como un beneficio adicional a la inversión inicial realizada por el programa. Finalmente, la quinta sección resume las conclusiones alcanzadas, y propone algunas recomendaciones y algunas líneas de investigación futuras con relación a este tipo de intervenciones.

1. EL PROGRAMA A TRABAJAR URBANO (ATU)

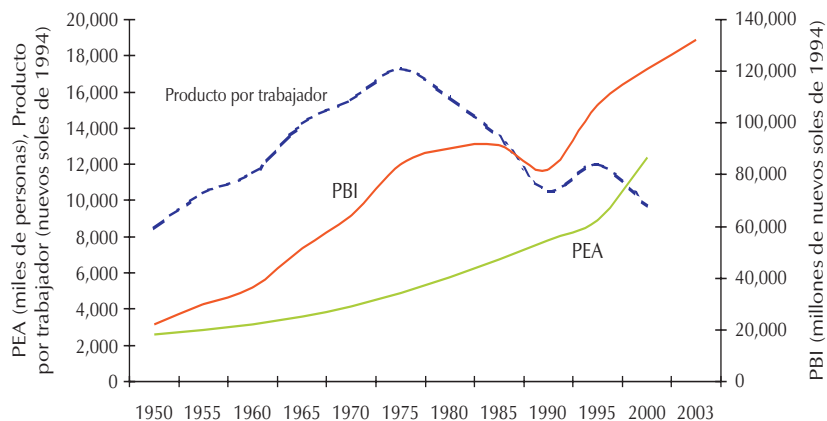
Los programas de empleo son intervenciones de emergencia que han sido utilizados frecuentemente por el mundo en desarrollo en el siglo XX. Aunque existe cierta confusión respecto de qué se entiende por este tipo de

programas,⁶ se puede sostener que son programas que típicamente proporcionan empleo a trabajadores no calificados y semicalificados, con bajos salarios, de duración corta y en proyectos intensivos en mano de obra durante períodos de crisis (Subbarao 2001). ¿Cómo se inscribe el programa ATU en este contexto? Precisamente, en esta sección analizamos las características de este programa y algunos resultados del primer año de su ejecución.

1.1. Contexto en el cual se crea el programa ATU

Entre 1998 y 2001 el Perú experimentó una de las recesiones más prolongadas de los últimos años. En efecto, luego de que en 1998 la economía fue golpeada por choques exógenos como las crisis internacionales y el fenómeno del Niño, el crecimiento de la producción se estancó. Este proceso además se prolongó debido a que, entre 1999 y 2000, se produjeron en el Perú perturbaciones de tipo político que generaron un clima de inestabilidad generalizada (véase el gráfico 2.1).

Gráfico 2.1
Perú. Evolución y variación del PBI



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en el INEI.

⁶ Se suele pensar que son programas en donde el Estado contrata mano de obra no calificada para realizar ciertas actividades (no necesariamente de carácter productivo).

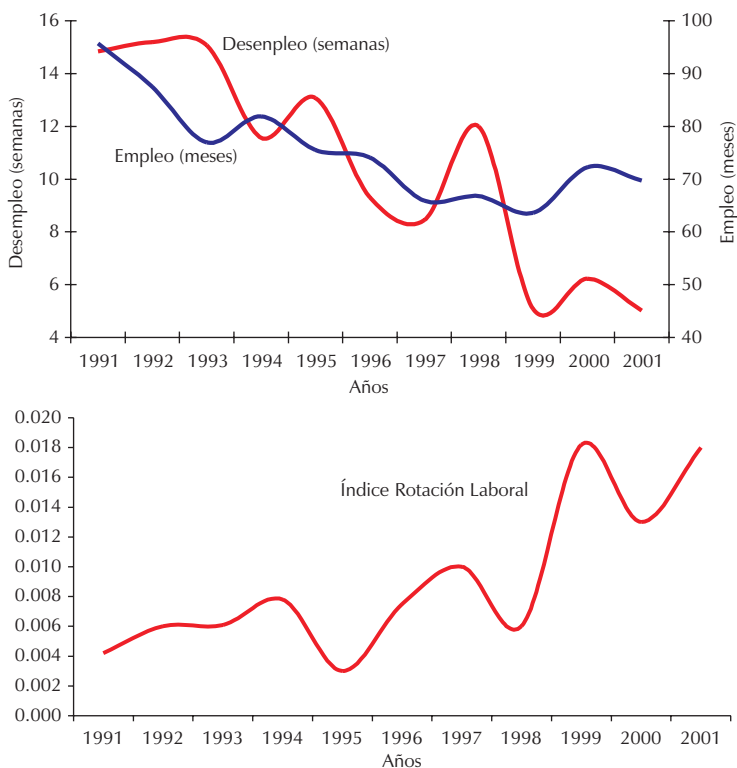
Una de las características de este proceso recesivo es que la economía se hizo más vulnerable, lo que se tradujo a nivel microeconómico en una mayor inestabilidad en el consumo de los hogares; de hecho, la volatilidad económica se expresa en crecimientos y contracciones de la producción de manera abrupta, situación similar a lo que ocurre en varios países de América Latina (CEPAL 2002). A escala individual, esto se tradujo, inevitablemente, en un incremento en el riesgo de desempleo y en extremas tasas de rotación laboral.

Esta situación se ha constatado con datos recientes. La duración media del empleo y desempleo se redujo, lo que determinó que los índices de rotación se triplicaran en la década pasada (véase el gráfico 2.2). La rotación fue bastante alta, al punto que Chacaltana y Sulmont (2004) estiman que un 38% de la población en edad de trabajar cambió de estatus laboral (empleo-desempleo-inactividad) en el lapso de un año y que menos de la mitad de la PEA habitual tuvo empleo doce meses seguidos.

En términos micro, esto significa que el riesgo de quedarse sin empleo en un momento determinado subió. Esto confirma los hallazgos de otros estudios en los que se mostró que cerca del 40% de la PEA habitual cambió de estatus laboral en el lapso de un año y que solo la mitad de esta PEA tuvo empleo doce meses seguidos (Chacaltana 1999). En cualquier caso, al aumentar el riesgo de desempleo se puso en riesgo también el consumo de las familias. De hecho, diversos estudios indican que los niveles de bienestar de las familias peruanas fueron bastante volátiles. Una base de datos panel para el periodo 1998-2001, dada a conocer recientemente por el INEI, en la que se siguieron a más de 1100 familias por el plazo de cuatro años, indica que en ese periodo cerca del 70% de las familias de la muestra fueron pobres al menos en uno de los cuatro años analizados y que solo el 25% lo fueron los cuatro años seguidos. Esto quiere decir que casi un 45% de las familias peruanas transita entre la pobreza y la no pobreza año a año, situación que es definitivamente nueva y que muestra la extrema precariedad de las economías familiares en el país.

Siguiendo esta línea de análisis, diversos autores han señalado que no todas las personas tienen las mismas capacidades y habilidades para sobre llevar eventos adversos (Jorgensen y Van Domelen 1999). En particular, las personas más pobres son más vulnerables y están menos capacitadas

Gráfico 2.2
Duración del empleo y desempleo, e índice de rotación laboral



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en el INEI-MTPE (1991-1995), Encuestas de Hogares; e INEI (1996-2001) Enaho III Trim.

(tienen menos empleabilidad, menos redes de búsqueda de empleo, etcétera) para hacer frente a la eventualidad del desempleo. En este contexto, la población pobre, y que además enfrenta eventos de desempleo, parece estar en una situación muy desventajosa, especialmente en momentos en que la economía reduce las oportunidades económicas para todos.

Lamentablemente, la economía peruana no cuenta con instrumentos institucionalizados de administración de riesgos sociales. Por el contrario,

debido a problemas de financiamiento y al crecimiento de la economía informal, lo que se ha observado en las últimas décadas es un deterioro sistemático de las escasas redes de protección social que existían en el país, tales como la seguridad social en salud y pensiones.⁷

¿Qué debe hacer entonces un individuo y su familia cuando se queda sin empleo y, más aun, qué debe hacer el Estado? Las respuestas individuales a los problemas económicos han sido escasamente estudiadas, pero afortunadamente existe información reciente que permite extraer algunas conclusiones interesantes. La información proveniente de las últimas encuestas nacionales de hogares indica que las personas deben idear mecanismos informales para autoprotegerse ante eventos y riesgos de tipo social. Redes familiares o comunitarias, círculos de amistades o ciertas organizaciones de base pueden servir en este caso como instancias de soporte ante eventos de crisis. En caso de que esto no exista, las respuestas de las familias consisten en ajustar consumo o desacumular ciertos activos, como la educación de los hijos, por ejemplo.

Por el lado del Estado, debe haber mecanismos de protección social frente a estos males sociales. Lamentablemente, en el Perú no existen mecanismos institucionalizados para esto. Lo que existe, más bien, es una débil red de protección social basada fuertemente en transferencias alimentarias —vaso de leche, comedores populares, desayuno escolar— que ha sido muy cuestionadas recientemente debido a que no toda la ayuda destinada a los beneficiarios llega efectivamente a ellos (Alcázar y otros 2003). En otras palabras, no queda claro que esta red de protección social realmente proteja a los que están menos preparados para afrontar *shocks* microeconómicos.

En suma, con un aparato productivo estancado, con mayores riesgos sociales, y de empleo en particular, hacia la segunda mitad del 2001

⁷ En efecto, en mayor o menor grado, los mecanismos de protección social han pasado de un enfoque solidario a uno de financiamiento individual. En cuanto a las pensiones se ha creado incluso un sistema privado. Como consecuencia, la afiliación a las pensiones y la seguridad en salud se redujo de manera sustancial durante los noventa (Chacaltana, García y Gallardo 2004).

parecía que era necesario algún tipo de intervención estatal a favor de los menos hábiles para afrontar el mayor riesgo de desempleo. Por lo menos así lo entendió el gobierno cuando impulsó el programa ATU. Un programa de este tipo ayudaría a personas afectadas por la recesión con un ingreso mínimo, pero al menos suficiente para evitar reducciones en consumo, proporcionaría activos sociales útiles a las comunidades pobres y, además, —si el tamaño del programa lo permitiera— ayudaría a la reactivación de la economía (ATU 2003).

Quizás el mayor problema de este argumento fue que, aun cuando este diagnóstico era muy claro durante la campaña presidencial de 2001, el programa recién se lanzó en el 2002, año en que la economía se empezó a recuperar, lo que se ha mantenido incluso en el 2003. En estas condiciones, el programa mantendría su vigencia siempre que existan grupos de población que se demoren en ser “arrastrados” por el crecimiento, lo que es muy probable, y en la medida en que el programa sea capaz de llegar a ellos y solo a ellos.

1.2. El diseño del programa ATU

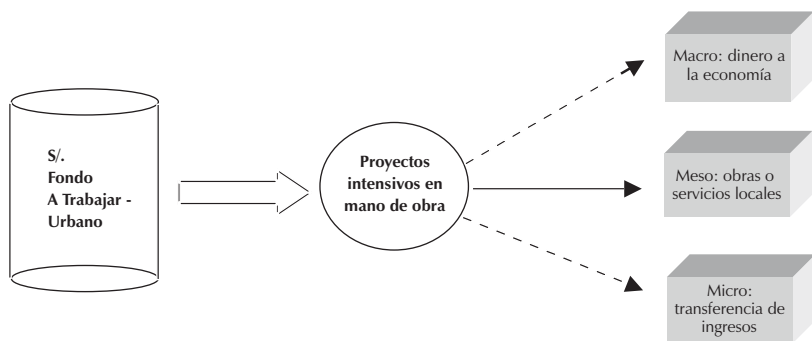
Por lo general, los programas de empleo tienen como objetivo central incrementar los ingresos de las familias pobres durante periodos de crisis. Para ello, proporcionan empleo de manera temporal con el fin de producir obras públicas intensivas en mano de obra.⁸ Desde este punto de vista, hay quienes consideran a los programas de empleo como instrumentos genuinos de protección social para los pobres en un mundo lleno de choques exógenos y riesgos sociales (Subbarao 1997). En otro contexto, este tipo de intervención constituiría una suerte de “seguro de desempleo” para desempleados pobres y de ahí la importancia de que funcione bien.

En el caso del proyecto ATU, los objetivos explícitos se definieron en tres niveles. En primer lugar, a nivel micro, se propuso transferir ingresos

⁸ Un antecedente del ATU es el Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (PAIT) ejecutado entre 1985 y 1987. Un análisis detallado (aunque no de impacto) del PAIT puede ser encontrado en: Billone (1986), y Paredes y Tello (1988).

a personas que se encontraran en situación desventajosa en el mercado de trabajo. En segundo lugar, a escala comunitaria, la idea era transferir obras o servicios locales que fueran útiles desde el punto de vista económico y/o social. Finalmente, a nivel agregado, si el monto del programa lo ameritaba, se esperaba una inyección de dinero a la economía que ayudaría a la recuperación económica (véase el gráfico 2.3). Por las dimensiones limitadas del programa ATU, los objetivos claramente más importantes fueron: la transferencia de ingresos y la construcción de obras socialmente útiles.

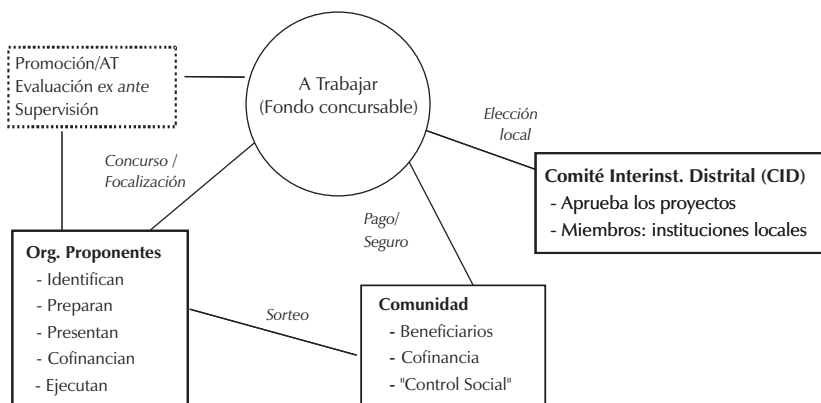
Gráfico 2.3
Objetivos del ATU



Una preocupación central en la etapa del diseño del programa fue tratar de evitar las distorsiones que se habían presentado en otros proyectos de este tipo implementados en el pasado.⁹ En teoría, esto se lograría, focalizando adecuadamente a los desempleados pobres a partir de un esquema de intervención que involucrara mecanismos de autofocalización, y de la identificación de obras útiles socialmente. El esquema de intervención utilizado es el que se muestra en el gráfico 2.4.

⁹ Véase, por ejemplo, Ravallion (1999) y Subbarao (2001).

Gráfico 2.4
Esquema de intervención del ATU



Este esquema de intervención se parece a los esquemas de Fondos Sociales, aunque la característica particular es que en este caso se introduce la modalidad del concurso, es decir, se trata básicamente de un fondo financiado con recursos públicos, que se pone a disposición de “organismos proponentes” quienes identifican, preparan, presentan, cofinancian y llevan a cabo proyectos intensivos en mano de obra en localidades pobres. Estos organismos proponentes son quienes tienen contacto con la comunidad. El programa, además de proporcionar los fondos, se limita a realizar campañas de promoción y asistencia técnica, realizar una evaluación *ex ante* y encargarse de la supervisión de los proyectos. Una característica importante de este esquema es que el programa no selecciona los proyectos que se financiarán, sino que esa tarea se delega a instancias locales de decisión. Básicamente, se trata “comités interinstitucionales distritales” conformados por miembros de la sociedad civil, autoridades del gobierno local y central.¹⁰

¹⁰ En lo básico, este es un mecanismo de focalización basado en la comunidad.

Este diseño del programa se logró a partir de un análisis de experiencias internacionales y se intentó desde el principio que el programa tuviese “seguros” frente a potenciales distorsiones, usuales en este tipo de programas. Los “seguros” de este proyecto serían:¹¹

- *El esquema de fondo concursable para financiar los proyectos intensivos en mano de obra, en los cuales los concursantes serían, de preferencia, organizaciones sociales de base.* Un esquema de concurso se distingue de un esquema de “ventanilla abierta” (como Foncodes, por ejemplo) en la medida que privilegia a ciertos proyectos basados en criterios seleccionados como, por ejemplo, la intensidad de mano de obra.¹² Es útil en circunstancias en las que se cuenta con pocos recursos y cuando existen riesgos en el uso final del programa. Este esquema parecía el más apropiado, además, en un Ministerio de Trabajo que no contaba con la infraestructura para un proyecto de este tipo. No obstante, dado que el ciclo de un proyecto típico para el concurso resultó relativamente prolongado (aproximadamente cuatro meses desde la convocatoria del concurso hasta el inicio de los trabajos), se decidió crear una unidad de “proyectos especiales” que operaría fuera de este concurso, siempre que los proyectos que se financiaran fueran requeridos por una emergencia o situación particular y que tengan el visto bueno de Defensa Civil. Se impuso una restricción presupuestal a estos “proyectos especiales” y, en la práctica, nunca han pasado del 4% del monto total de gastos del programa.¹³
- *Elección descentralizada de proyectos.* El programa no selecciona los proyectos, es más, el concurso no tiene un único jurado sino varios

¹¹ La exposición que aquí se hace es una interpretación del autor sobre el diseño original.

¹² Se definió un mínimo de 75% de intensidad de uso de la mano de obra en los aportes realizados por el programa a los proyectos.

¹³ El componente de proyectos especiales tiene un presupuesto de 5.5 millones de nuevos soles. Al 30 de diciembre de 2003 se han suscrito 90 convenios (proyectos) con un costo total de 11'786,070 nuevos soles, de los cuales 7'085,300 nuevos soles son aportes del programa.

en cada localidad. Este estaría compuesto por miembros de la sociedad civil, del Estado y de los gobiernos locales, agrupados en un Comité Interinstitucional Local (CID). La participación de la sociedad civil y de los gobiernos locales aseguraría, además de transparencia en el proceso de elección de proyectos, que las obras finalmente seleccionadas sean útiles para la comunidad, en la medida en que uno de los requisitos que se impone en la elección de proyectos es que estos estén asociados a algún proceso ya en marcha en la localidad, y que estén considerados en los denominados “planes de desarrollo local”. Además de la utilidad de las obras, se otorgaría el apoyo a aquellos proyectos que muestren mayor cofinanciamiento.

- *Un mecanismo de focalización doble.* En primer lugar, se tuvo en cuenta un esquema de focalización geográfica a nivel distrital en todo el ámbito urbano (unos 300 distritos), en el cual se empleó el mapa de pobreza del MEF (2001). El mapa de pobreza, a su vez, es utilizado para realizar una asignación geográfica de los fondos. En segundo lugar, se estableció un nivel salarial suficientemente alto para atraer a desempleados, pero suficientemente bajo como para desanimar a quienes no se encuentran en esta situación. El nivel salarial se situó en 300 soles mensuales, nivel inferior al salario mínimo vigente que ascendía a 410 soles mensuales en el momento de la intervención.
- *Selección aleatoria de participantes basada en un concurso público en la comunidad o localidad en donde se realiza la obra.* La idea era que el mecanismo de selección de participantes fuese lo más transparente posible. De este modo, de un total de potenciales participantes, un esquema de sorteo termina por definir a los participantes finales y sus posibles reemplazos.
- *Relación programa-participante.* El programa no tendría relación directa con el participante, sino con el organismo que lo propone. La relación del programa con el beneficiario sería a través del esquema de compensación que tendría dos partes. Por un lado, una compensación económica que sería transferida directamente del programa al beneficiario con la finalidad de evitar distorsiones en los pasos intermedios de la transferencia. En términos ideales, esto se haría a través

de una entidad financiera, aunque en la práctica se encontraron algunas dificultades para hacer posible esta idea. Por otro lado, el programa proporcionaría un esquema de protección al participante a través de un seguro contra accidentes de trabajo provisto por las redes de ESSALUD. Todos estos mecanismos —compensación económica directa y seguro de accidentes— debían estar acompañados por un sistema de información de beneficiarios —quién participa, quién cobra, quién está asegurado— que luego sería publicado en la página web del programa o a través de medios impresos en las localidades en donde se ejecuta el programa para proporcionarle la mayor transparencia posible.

- *Un esquema de evaluación y supervisión de proyectos hecho por terceros.* El diseño original consideraba que la evaluación *ex ante* —una suerte de precalificación técnica de los proyectos—, así como la supervisión de las obras, sería encargada a entidades o profesionales especializados e independientes, que operarían fuera del programa con la finalidad de mantener el tamaño del programa en un nivel reducido.
- *Vigilancia social en la elección de proyectos y participantes,* a través de la participación de las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza y de los mismos trabajadores y participantes de las obras del proyecto. La idea era promover la participación de la sociedad civil y el “control social” del destino de las obras y los beneficiarios, lo cual aseguraría que las obras sean socialmente útiles y los beneficiarios sean realmente los que necesiten el programa. Además, esto bajaría los costos de supervisión del programa que pueden llegar a ser elevados.

1.3. De la teoría a la práctica

Este diseño enfrentó algunas complicaciones en su aplicación práctica. Según Lizarzaburu (2002), “[...] la urgencia política de lanzamiento jugó en contra del programa, en la medida que no tuvo tiempo suficiente para preparar al personal técnico y afinar los procesos de diseño, gestión y evaluación necesarios para una iniciativa de esta naturaleza”. Los inconvenientes que surgieron fueron solucionados de manera *ad hoc* por el programa a lo largo de su implementación y es interesante comentarlos,

aunque sea brevemente, porque forman parte de la experiencia operativa de programas de este tipo.¹⁴

- La elección de la compensación económica —300 soles mensuales o 10 soles diarios— fue largamente discutida por el programa. La información disponible para el periodo de inicio del programa indicaba que los salarios urbanos en el primer quintil de la distribución de ingresos eran claramente más bajos que 300 soles y los del segundo quintil solo eran superiores en Lima Metropolitana. Como se observa en la tabla 2.1, los salarios de mercado de Lima Metropolitana son bastante más elevados que aquellos de las otras regiones del país, en particular de la sierra y, más agudamente, de la selva. Es probable que fuera recomendable trabajar con un sistema de salarios diferenciados, pero eso ciertamente introducía complicaciones administrativas y políticas complejas de manejar en la práctica. En consecuencia, el criterio seguido por el programa para establecer el nivel de la compensación económica fue que el programa “A Trabajar Rural” ya estaba pagando ese nivel de compensación y, evidentemente, el ATU no podía pagar menos. Esta decisión puede haber afectado la *performance* del programa de manera sustancial, como veremos mas adelante.¹⁵

Tabla 2.1
Perú. Niveles de ingresos mensuales por región geográfica, 2001

	Lima			Sierra			Selva				
	Met.	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Total
Quintil 1	270	190	190	190	122	60	74	146	34	70	100
Quintil 2	432	320	250	306	250	107	143	250	100	107	186
Quintil 3	600	463	338	430	403	162	235	404	165	165	330
Quintil 4	830	624	424	600	633	243	380	600	215	400	568
Quintil 5	1,299	930	628	882	990	400	700	994	780	780	874
Total	1,003	634	450	611	652	250	425	742	326	396	575

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de ENAHO 2001 – IV Trim.

Nota: Los quintiles han sido elaborados utilizando la variable gasto familiar.

¹⁴ Esta sección se basa en entrevistas con el equipo del programa ATU.

¹⁵ Sobre la marcha se determinó que el salario fuese de 14 nuevos soles por día efectivo de trabajo, pagaderos cada quince días.

- Fue muy complicado lograr convencer al sistema bancario a que participe en el pago de los beneficiarios. Este hecho fue sorprendente para el programa en la medida en que este esquema de pago a través de bancos ha funcionado en otros países de la región en similares circunstancias. Los funcionarios del programa se reunieron varias veces con ejecutivos de bancos importantes del país y la respuesta que obtuvieron fue que el público de este programa no era al que ellos se orientaban (retiran muy rápidamente su dinero). Eso ocurrió a pesar de que el programa estaba dispuesto a pagar una comisión importante por este servicio. Quizás los funcionarios del programa pudieron haber emprendido negociaciones posteriores con el sistema bancario, pero la prisa con la que se debía lanzar el programa impidió este tipo de gestiones. Como consecuencia, en la actualidad se paga a través de empresas de seguridad (Prosegur y Hermes).
- La idea de promover la participación de la sociedad civil es interesante y prometedora, pero también tropezó con algunos inconvenientes operativos. En lo básico, se pensó que las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos locales tendrían, en todos los casos, más claro el panorama de inversiones de cada localidad en la medida en que muchas de estas instancias habían participado en la elaboración de “planes de desarrollo local”. No obstante, en la práctica, lo que se observó era que no en todos los casos esto ocurrió así, y que en muchos casos los denominados “planes de desarrollo local” eran documentos generales o, en ciertos casos, desfasados en el tiempo. A pesar de esta complicación, consideramos que la decisión de delegar la responsabilidad de selección final de los proyectos a instancias descentralizadas ha sido la mejor, pero se debe tomar en cuenta que estas instancias requieren fortalecimiento previo.
- La necesidad de documentación para acreditar la participación o, incluso, para registrar a los participantes en el sistema de seguro contra accidentes fue en algunos casos restrictiva. No solo porque el tipo de población que participa en el programa no siempre cuenta con este tipo de documentación, sino porque la forma en que ha ocurrido esta participación, con rotación o reemplazo de participantes, complicó en algunos casos la ejecución del programa y algunos de sus procedimientos.

- **Cofinanciamiento.** Al respecto, una duda inicial en el programa era si los pobres tendrían la capacidad para cofinanciar proyectos de este tipo. Los hechos han demostrado que eso es viable. El programa ha logrado comprometer un monto de casi 70 millones de soles por parte de los organismos proponentes, 38% de su inversión directa, siendo una parte de esos 70 millones, cofinanciamiento en efectivo; mientras que el resto se ha financiado a través de aportes en herramientas o alquiler de maquinarias necesarias para realizar las obras (véase la tabla 2.2).¹⁶ Sin embargo, reportes del propio programa muestran que no son necesariamente los pobres quienes hacen mayores aportes (ATU 2003). En su mayor parte, el cofinanciamiento proviene de instituciones que ya venían trabajando en esas áreas, tales como las Municipalidades y las Instituciones del Gobierno Central. En estos casos, el ATU sería más bien el que estaría cofinanciando ciertas iniciativas locales, lo cual podría ser una estrategia interesante, especialmente si se trata de financiar proyectos realmente demandados por la población. No obstante, esto dejaría planteada una pregunta sobre la *adicionalidad* de los aportes del ATU.

Tabla 2.2
ATU: porcentaje de cofinanciamiento sobre el costo total del proyecto por tipo de obra

Tipo de Proyecto	%
Defensa ribereña e irrigaciones	12.7%
Saneamiento	34.5%
Obras urbanas y edificaciones	26.5%
Obras viales y puertos artesanales	21.8%
Recolección y eliminación de residuos	33.1%
Áreas verdes y forestación	23.4%

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos obtenidos del Área de Monitoreo y Evaluación "A Trabajar Urbano".

¹⁶ A la fecha de preparación de este informe no había documentación que acredite el porcentaje de cofinanciamiento en efectivo o en especies.

- Instrumentos adicionales de focalización individual. El diseño del proyecto consideraba que un salario bajo permitiría seleccionar a los participantes individuales de manera eficiente. Por esta razón, el desarrollo de instrumentos adicionales de focalización individual fue bastante general. Se preveía que, si había exceso de oferta de interesados, el programa debería promover un sorteo entre los interesados de la localidad. Para llevar a cabo esta idea, el programa decidió delegar esta responsabilidad en el organismo proponente y luego supervisar este proceso.¹⁷ Este sistema tiene la ventaja de ser transparente, pues no es el ATU quien elige a los participantes, pero tiene la desventaja de que el costo del seguimiento es relativamente alto. Según funcionarios del ATU, este modelo —no previsto en el diseño original— aún puede ser mejorado, pues la revisión de la documentación es uno de los temas más complicados. Es probable que un cruce de documentación a través de terceros pudiera mejorar este sistema.
- Evaluación y supervisión de proyectos. El programa reunió a profesionales independientes para la realización de parte de los procesos de evaluación y supervisión de los proyectos. En el proceso de evaluación (previo a la ejecución del proyecto), lo que se tercerizó fue el estudio de factibilidad (si se puede o no hacer el proyecto), puesto que la elegibilidad se determina en las oficinas zonales del programa. En la supervisión (durante la ejecución del proyecto), se contrató a supervisores que supervisaban hasta cinco proyectos cada uno, y su labor terminaba cuando la obra se liquidaba (la remuneración que

¹⁷ El proceso es el siguiente. Primero, los participantes elegidos presentan documentos que sustenten su condición de jefes de hogares con carga familiar (partida de nacimiento de un hijo menor de edad), completan una ficha de situación socioeconómica y presentan una copia de su DNI. Luego el organismo ejecutor confirma la veracidad de los documentos presentados. Seguidamente, el organismo ejecutor lleva la documentación, la constancia de la realización de la asamblea y el padrón de participantes en el proceso a la oficina zonal ATU. Finalmente, esta revisa aleatoriamente un 10% de la documentación de participantes para certificar que se cumplen los requerimientos. Si en caso algo estuviese mal, el organismo proponente tiene cinco días de plazo para corregir la eventualidad. Si todo está en orden, se firma el convenio (entrevistas con personal del ATU).

reciben los supervisores es por obra supervisada, es decir, si la obra demora más de lo previsto no se paga más). La supervisión consiste en verificar que la gente que aparece en planilla sea la que está trabajando y revisar la rendición de cuentas del organismo ejecutor. Esta es una opción muy utilizada en fondos de tipo social, como el Foncodes, por ejemplo. Una alternativa hubiera sido subcontratar algunas instituciones, pero eso se vio limitado por los costos que implicaba. No obstante, no queda claro si la contratación de instituciones hubiera sido mejor que el sistema actual.

- La operación del programa también intentó darle forma al concepto de Vigilancia Social, contemplado en el diseño original. Una discusión principal fue quién debía financiar la vigilancia. Según los funcionarios del ATU, el programa no debería financiar la vigilancia social pues se convertiría en juez y parte de este proceso. Debates similares se registraron con relación a ¿quién vigila? y ¿qué se vigila? Se realizaron entonces contactos con la Mesa de Lucha contra la Pobreza y, luego de diversas discusiones, se delimitaron los temas que eran motivo de vigilancia. Estos estarían concentrados básicamente en el cronograma de actividades, neutralidad política, que la convocatoria sea transparente, que se pague efectivamente y que se pague el seguro, que se cumplan los objetivos de la obra y que se asegure un mínimo de sostenibilidad de la obra.¹⁸ Eso condujo entonces a una pregunta más operativa: ¿cómo se vigila? En principio, se acordó trabajar con mecanismos tradicionales de vigilancia social, llámense denuncias de pobladores y autoridades locales; pero, además, se generarían mecanismos formales de supervisión social a través de la Mesa de Lucha contra la Pobreza. Para hacer este seguimiento se diseñó una “Ficha de Vigilancia Social” la cual contiene los principales aspectos que deben ser evaluados y cuenta con un espacio para comentarios adicionales. Esta metodología aún está en periodo de evaluación y actualmente se está desarrollando una experiencia piloto en Lima Metropolitana.

¹⁸ Entrevista con Iván Castillo, funcionario del ATU.

2. ANÁLISIS DE *PERFORMANCE* DEL PROGRAMA ATU

En esta sección analizamos la *performance* del programa en términos de cobertura, focalización y gestión. Se trata de una mirada a la forma en que el programa se ha implementado y las características que lo definen.

2.1. Cobertura del programa

El programa ATU fue lanzado en enero de 2002. Luego de un año de ejecución se habían puesto en marcha cuatro concursos en los cuales se comprometió el financiamiento para un total de 2,581 proyectos.¹⁹ Según datos del programa, para realizar estos proyectos, se comprometió una inversión directa de 183 millones de soles y se consiguió el compromiso de cofinanciamiento por parte de los organismos proponentes y ejecutores por un monto cercano a los 70 millones de soles (véase la tabla 2.3)

2.1.1. Cobertura individual

En estos cuatro concursos, el monto pagado por el programa por concepto de compensación económica a los participantes —la “planilla” del programa— ha sido de 140 millones de soles.²⁰ Este monto ha servido para generar 112 mil empleos de cuatro meses de duración, o lo que es equivalente, unos 37 mil empleos anuales.

Esta cifra, en principio, es ínfima si se compara con la PEA existente en el país (aproximadamente ocho millones de personas) o a la suma de desempleados y subempleados (un poco más de cuatro millones de personas). Sin embargo, cabe recordar que la población objetivo del programa es más específica y se define como aquellas personas que “[...] tienen y acreditan como mínimo un hijo menor de 18 años de edad, que interviene en la ejecución del proyecto proporcionando mano de obra no calificada,

¹⁹ Número de proyectos con convenios suscritos con ATU e iniciados efectivamente.

²⁰ Datos actualizados hasta agosto de 2003.

Tabla 2.3
Programa ATU. Principales Datos

	Primer Concurso	Segundo Concurso	Tercer Concurso	Cuarto Concurso	Total
Puestos de trabajo (4 meses)	19,292	21,136	34,698	36,739	111,865
Empleos equivalentes anuales	6,431	7,045	11,566	12,246	37,288
Costo Total Proy. (nuevos S/.)	45,047,320	51,204,750	76,145,012	80,462,200	252,859,282
Aporte solicitado al prog.	31,007,318	36,020,912	55,695,855	60,878,304	183,602,389
Cofinanciamiento	14,040,002	15,183,838	20,449,157	19,583,896	69,256,893
Planilla	23,980,027	27,489,071	42,467,976	46,450,206	140,387,280
Intensidad mano de obra (a)	77.3%	76.3%	76.2%	76.3%	76.5%
Intensidad mano de obra (b)	53.2%	53.7%	55.8%	57.7%	55.5%
Proy. seleccionados 1/	434	520	780	879	2,613
Proy. Conv. Suscritos 2/	425	511	778	867	2,581
Proy. ejecución	1	18	69	109	197
Paralizados y no iniciados	23	42	77	95	237
Proyectos terminados	401	451	632	663	2,147
Áreas verdes y forestación	116	118	171	170	575
Obras de defensa ribereña e irrigaciones	20	39	92	106	257
Obras de saneamiento	64	45	40	62	211
Obras urbanas y edificaciones	178	197	274	264	913
Obras viales y puertos artesanales	22	52	55	61	190
Recolección y eliminación de residuos	1	0	0	0	1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del Área de Monitoreo y Evaluación "A Trabajar Urbano". Datos a agosto de 2003. 1/ Proyectos aprobados por el CID. 2/ Proyectos con convenios suscritos con ATU. a/ Con respecto al aporte del programa. b/ Con respecto al costo total del proyecto. Nota: los datos de costos corresponden a los proyectos con convenios suscritos.

y a quien el programa le asigna una compensación económica mensual" (ATU 2002). Según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0) del año 2002, en ese año había unos dos millones de personas que tenían estas características (véase la tabla 2.4).

Cabe indicar, sin embargo, que existen algunas excepciones que se aceptan en el programa, de acuerdo con las que se utiliza una suerte de concepto ampliado de "jefe de hogar". Por ejemplo, se incorporaron situaciones como las de aquellos individuos que incluso, sin tener hijos, tenían que sostener a un hogar debido a responsabilidades con los padres o familiares. Estas situaciones especiales no deberían pasar del 10% del total de beneficiarios en una obra, por lo que estaríamos hablando de una población objetivo potencial de alrededor de 1.3 millones de personas

Tabla 2.4
Perú Urbano. Estimaciones de la población objetivo del ATU

	<i>Condición de Actividad</i>			<i>Condición de Pobreza</i>		<i>Total</i>
	<i>Ocupado</i>	<i>Desempleado</i>	<i>Inactivo</i>	<i>Pobre</i>	<i>No Pobre</i>	
Población en edad de Trabajar	7,664,205	636,749	4,662,112	4,822,386	8,140,681	12,963,067
Jefe Hogar (según ENAHO)	3,099,581	133,089	757,190	1,382,627	2,607,233	3,989,860
Hombres	2,540,427	111,049	418,933	1,093,721	1,976,688	3,070,409
Mujeres	559,154	22,040	338,257	288,906	630,546	919,452
Jefe Hogar con hijos menores	2,054,502	76,149	134,846	1,030,182	1,235,317	2,265,499
Hombres	1,785,667	64,582	68,255	866,856	1,051,648	1,918,504
Mujeres	268,835	11,567	66,592	163,326	183,669	346,995

Fuente: INEI (2002) ENAHO IV – Trim.

jefes de hogar pobres o con responsabilidades familiares.²¹ Los 37 mil empleos anuales equivalentes generados por el ATU representan entonces un 2.7% de su población objetivo, cifra todavía muy reducida.

2.1.2. Cobertura geográfica

En términos de cobertura geográfica, la estrategia del programa fue empezar con aquellos departamentos con zonas urbanas más pobres del país, según el mapa de pobreza de Foncodes.²² En el primer concurso (enero de 2002) se incorporaron cinco departamentos; el segundo concurso (mayo de 2002) involucró a nueve departamentos; el tercer concurso (septiembre-octubre de 2002), a 14 departamentos; y el cuarto concurso (octubre de 2002), a 17 departamentos. De esta manera, en el

²¹ Cabe indicar aquí que los jefes de hogar pobres usualmente no se quedan si trabajar. Por esta razón, la población objetivo estimada aquí es referencial y es un límite máximo. El límite mínimo sería el conjunto de aquellos jefes de hogar pobres que son desempleados, alrededor de 133 mil personas.

²² La pauta fue seguir un criterio de pobreza dada por el índice FGT2 de Foncodes multiplicado por la población de cada departamento.

primer año, el programa intervino en 22 departamentos de los 24 que tiene el país (véase la tabla 2.5).

Tabla 2.5
Proyectos con convenios suscritos por convocatoria y departamento

	Primer concurso	Segundo concurso	Tercer concurso	Cuarto concurso	Total
Lima	239	199	221	211	870
Puno	82	80	88	76	326
Loreto	44	33	37	15	129
Piura	34	44	62	82	222
Junín	26	35	39	55	155
La Libertad		56	75	97	228
Áncash		28	33	42	103
Ucayali		24	18	22	64
Cusco		12	34	17	63
Ica			89		89
Arequipa			30		30
Huánuco			29		29
Moquegua			13		13
Tacna			10		10
Apurímac				22	22
Ayacucho				34	34
Cajamarca				17	17
Huancavelica				16	16
Lambayeque				79	79
Pasco				18	18
San Martín				48	48
Tumbes				16	16
Total	425	511	778	867	2,581

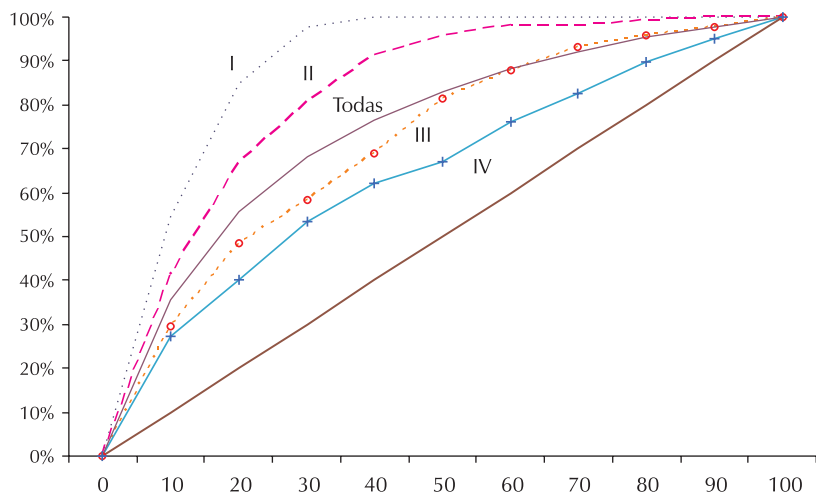
Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Área de Monitoreo y Evaluación "A Trabajar Urbano".

2.2. Focalización geográfica y autofocalización

Para la focalización del programa se utilizaron dos criterios: focalización geográfica y autofocalización. La focalización geográfica es directa. Se tienen 206 distritos que son considerados urbanos, y el problema para el programa es definir cuáles son los prioritarios y, más aun, cuánto del

presupuesto del programa se debe orientar a cada uno de ellos.²³ La información del programa respecto de la asignación geográfica de los fondos indica que existe una gruesa progresividad del gasto. Es decir, se ha gastado proporcionalmente más en aquellos distritos más pobres que en aquellos menos pobres. Esto se puede observar en el gráfico 2.5, en donde se describe la curva de concentración del gasto acumulado del programa en sus primeras cuatro convocatorias.

Gráfico 2.5
Programa ATU. Focalización geográfica por convocatoria



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por la Oficina de Monitoreo y Evaluación del Programa ATU.

Aun cuando este comportamiento indica que el programa tiene un sesgo propobre, es necesario indicar que las convocatorias se han ido haciendo cada vez menos progresivas a lo largo del tiempo. Aun así, se

²³ El indicador que utiliza el programa para focalizar y asignar recursos es el FGT2 ponderado por la población

puede decir que, en el acumulado de las cuatro primeras convocatorias, el programa ha gastado el 55% de su presupuesto en el 20% más pobre y el 75% en el 40% más pobre (véase la tabla 2.6). Dicho de otro modo, la focalización geográfica parece haber sido adecuada en el primer año del programa.

Tabla 2.6
ATU. Proporción de aportes del programa por deciles de
severidad de pobreza por población a escala distrital (%)

	Primer concurso	Segundo concurso	Tercer concurso	Cuarto concurso	Total
Decil 1	54.6	41.4	29.4	27.1	35.4
Decil 2	30.4	25.3	18.9	13.1	20.3
Decil 3	12.8	13.9	9.9	13.4	12.3
Decil 4	2.1	10.6	10.6	8.7	8.5
Decil 5	0.0	4.5	12.8	4.9	6.3
Decil 6	0.0	2.2	6.3	9.1	5.3
Decil 7	0.0	0.0	5.4	6.5	3.7
Decil 8	0.0	1.3	2.7	7.2	3.4
Decil 9	0.0	0.8	2.0	5.2	2.4
Decil 10	0.0	0.0	2.1	4.9	2.3
Total	100	100	100	100	100

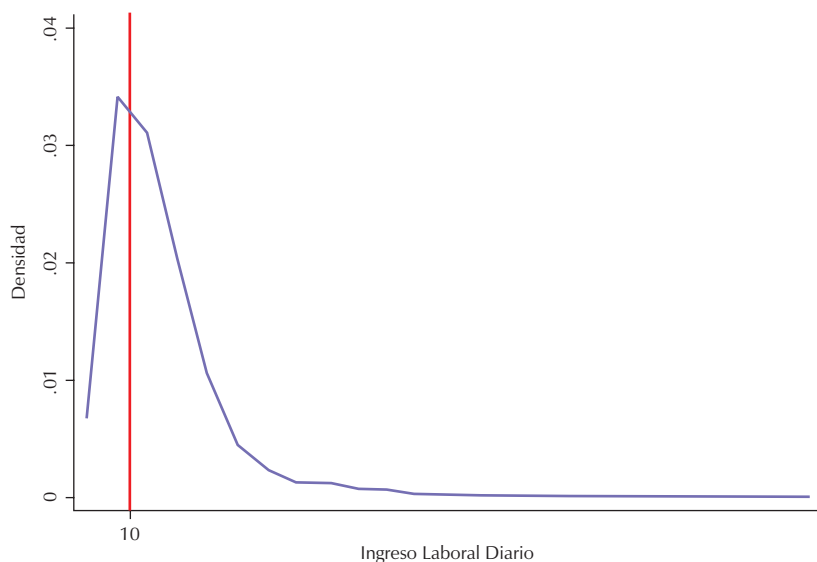
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la Oficina de Monitoreo y Evaluación "A Trabajar Urbano".

El segundo aspecto en este punto se refiere a la autofocalización, que viene dada por los incentivos que genera el salario que es pagado por el programa y su relación, tanto con el salario mínimo y con el salario de mercado prevaleciente en un momento del tiempo. Si este salario fuese muy alto, atraería participantes no deseados, es decir, personas que no están desempleadas o en riesgo por causa de la recesión económica. Si fuera demasiado bajo, sería muy criticado desde el punto de vista social y político. El reto, entonces, era ubicar un salario razonable que permita un cierto incentivo por el trabajo prestado, pero, a la vez, no sea alto como para atraer participantes con un perfil no adecuado. No se desea incentivar a trabajadores que ya tienen un trabajo a cambiar de empleo y tampoco

incentivar un masivo ingreso a la PEA de personas en condición de inactividad. Con la finalidad de establecer en qué medida el salario establecido afecta a la distribución de salarios existentes en el mercado de trabajo en el momento de su lanzamiento, se muestra la distribución kernel de ingresos laborales diarios y se resalta el valor de 10 soles, que sería el salario diario a ser pagado,²⁴ como se puede observar en los gráficos 2.6 y 2.7.

El gráfico 2.6 indica que, en el ámbito nacional urbano, un 30% de la PEA ocupada gana menos de diez soles diarios. En el gráfico 2.7, se desagrega esta información por región geográfica. Como era de esperar, en Lima Metropolitana el porcentaje de la distribución que es afectada por el salario del programa es bastante más baja que en el resto del país. Si

Gráfico 2.6
Perú Urbano. Distribución del ingreso laboral diario, 2001

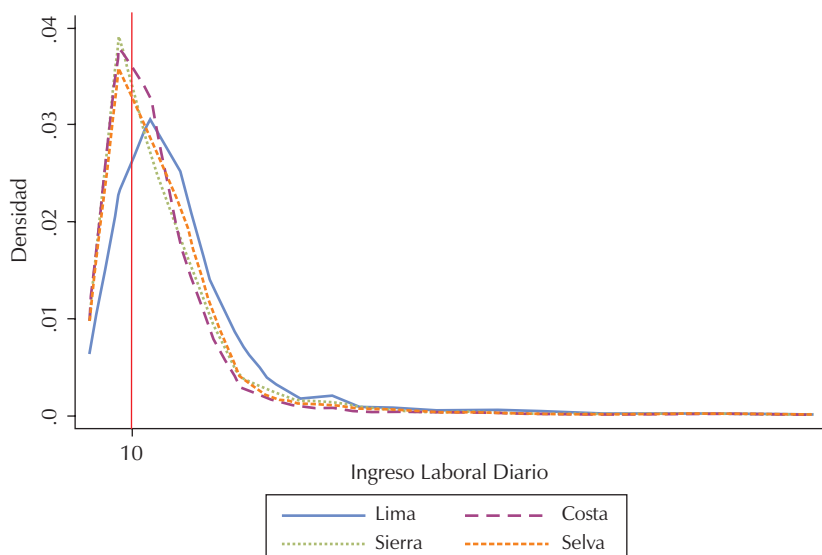


Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del INEI (2001) Enaho – III Trim.

²⁴ Cabe indicar que en términos estrictos el pago diario es de 14 soles por un día de 8 horas. Esta cifra se obtiene de considerar el salario dominical y las horas efectivas trabajadas.

en Lima el porcentaje de personas con salarios menores a diez soles es 21%, en la sierra urbana es 38.2%, en la selva urbana es 38% y en la costa urbana es de 37.5%.

Gráfico 2.7
Perú Urbano. Distribución de ingresos diarios
por región geográfica, 2001



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del INEI (2001) Enaho – III Trimestre.

Esto quiere decir que el salario elegido para el programa no era lo suficientemente bajo como para desincentivar a participar a un gran segmento del mercado de trabajo. Aquí cabe recordar que el diseño del proyecto consideraba instrumentos adicionales de focalización individual pero de forma bastante general. En particular, se preveía que, si había exceso de oferta de interesados, el programa debería promover un sorteo entre los interesados de la localidad. Para hacer visible esta idea, el programa decidió delegar esta responsabilidad al organismo proponente y luego supervisar

este proceso.²⁵ Este sistema tiene la ventaja de ser transparente, pues no es el ATU quien elige a los participantes; sin embargo, tiene la desventaja de que el costo del seguimiento es relativamente alto. Según funcionarios del ATU, este modelo —no previsto en el diseño original— aún puede ser mejorado, pues la revisión de la documentación es uno de los temas más complicados. Es probable que un cruce de documentación a través de terceros pudiera mejorar este sistema.

2.3. Algunos indicadores de gestión

Alguna evidencia sobre la gestión del programa se puede obtener del informe de Lizarzaburu (2002), el cual destaca que en el ATU:

- Se observa un cumplimiento oportuno en las transferencias destinadas al pago de mano de obra no calificada, aunque se encuentran serias dificultades en el cumplimiento de los compromisos de cofinanciamiento por parte de los ejecutores de los proyectos.
- La generación de capital social y empoderamiento de la población beneficiada con los activos construidos es más que significativa en proyectos en los cuales los núcleos ejecutores son organizaciones sociales de base, como por ejemplo clubes de madres y asociaciones de vecinos.
- En términos de género, el programa ha sido una fuente importante de empleo para mujeres; pero su participación en algunos proyectos no ha sido eficiente, pues no estaban capacitadas para realizar trabajos pesados de construcción.
- Se ha constatado, en muchos casos, la satisfacción de las comunidades beneficiadas con los activos generados; pues generalmente estos respondían a necesidades específicas de la población que no estaban siendo satisfechas.

²⁵ Véase en el apartado 3 de este capítulo lo correspondiente al proceso de selección de participantes.

En realidad, es posible establecer indicadores de gestión del programa, por lo menos en dos grandes grupos: gestión de los participantes (recursos humanos) y de los proyectos. En la tabla 2.7, se muestra un conjunto de indicadores de gestión del programa, elaborado a partir de la información disponible para el caso de los participantes.²⁶

Tabla 2.7
Indicadores de *performance* con relación a los participantes

	Lima	Resto	Total
A. Respecto de los participantes			
Participación			
Número de participantes inscritos	51,554	167,183	218,744
Número de participantes seleccionados	47,002	104,655	151,657
Número de semanas trabajadas	11.7	10	10.5
Rotación (participantes / puestos trabajo 4 meses)	1.48	1.72	1.64
Difusión			
% de participantes que conocen el monto de la CE	98.4%	98.2%	98.3%
% de participantes que conocen aspectos que cubre el seguro	85.5%	88.6%	87.5%
% de participantes que identifican al Organismo Ejecutor	29.5%	29.7%	29.6%
Pagos			
% de participantes que cobran de forma extemporánea	2.1%	2.5%	2.3%
Seguro de accidente			
Cobertura	97.3%	97.9%	97.5%
Capacitación			
Teórica	6%	24%	17%
Práctica	20%	27%	24%
Distorsiones			
Ausentismo	5.6%	8.3%	7.4%
Suplantación	0.3%	0.7%	0.5%
Pago de salario incompleto 1/	16.0%	18.5%	17.6%

Fuente: Área de Monitoreo y Evaluación ATU.

1/ El Programa realiza descuentos cuando el participante trabaja un número de horas menor al establecido.

El programa ha administrado una planilla de 151 mil personas quienes han trabajado en un total de 111 mil puestos de trabajo de cuatro meses, de

²⁶ Otros indicadores fueron solicitados pero no se pudieron obtener en los plazos de este estudio.

manera que el índice de rotación —participantes entre puestos de trabajo disponibles— asciende a 1.64. Esto quiere decir que, en cada puesto de trabajo generado por el programa, han participado 1.6 participantes. Para los participantes, la cobertura del seguro de accidentes ha sido casi total y se ha capacitado teóricamente al 17% y, en la práctica, al 24%. Con respecto a distorsiones usualmente presentes en este tipo de programas, los datos del ATU indican que solo un 8% de los participantes presentaron problemas de ausentismo, mientras que los casos de suplantación ascendieron solo a un 0.5%.

Los casos de quejas por no pago de la compensación total han sido casi de 18%. Lo que también se ha observado es que los participantes le dan mayor prioridad a la construcción de activos comunales que al empleo (o ingresos), pues “aportan de su sueldo pequeñas cantidades para completar el monto de cofinanciamiento, o tienen que aportar materiales (por ejemplo, un saco de cemento) para tener derecho a participar en el programa”. Como se verá más adelante, la información recogida en las encuestas de beneficiarios que el programa aplicó a fines de 2002 reveló que el 13% del total de beneficiarios había realizado contribuciones en efectivo a las obras. Este tipo de prácticas afectaría el indicador de intensidad de uso de la mano de obra, que según estimaciones realizadas en el capítulo anterior, ascendería al 56% del costo total del proyecto.

En el caso del manejo de los proyectos, se puede obtener información respecto del proceso de selección y del proceso de supervisión (véase la tabla 2.8). En lo que se refiere al proceso de selección de proyectos, se puede decir que el programa ha logrado administrar un total de 5,724 proyectos presentados, de los cuales el ATU preseleccionó 3,307 (este número pasó la fase de elegibilidad). Es decir, un total de 58% de elegibilidad. Todos estos proyectos elegibles fueron luego enviados a los Comités Interinstitucionales Distritales, los cuales eliminaron alrededor de 694 proyectos, y los proyectos que se aprobaron finalmente fueron 2,613.

2.4. Costos

Finalmente, el otro gran tema es la eficiencia con que el programa cumple sus objetivos. Un programa de empleo temporal, según la bibliografía

Tabla 2.8
Indicadores de *performance* con relación a la
gestión de los proyectos

	Lima	Resto	Total
Gestión de proyectos			
Proyectos presentados	1,808	3,916	5,724
Proyectos preseleccionados por el ATU			
Proyectos elegibles	1,438	2,364	3,802
Proyectos viables	1,071	2,236	3,307
Proyectos aprobados por el CID (proyectos seleccionados)	884	1,729	2,613
Estado de los proyectos al 31/10/2003			
Proyectos con convenios suscritos	881	1,718	2,599
Proyectos que han iniciado su ejecución	874	1,707	2,581
Proyectos en ejecución	15	44	59
Proyectos que han terminado su ejecución (*)	800	1,580	2,380
Proyectos liquidados	637	1,370	2,007
Proyectos resueltos	22	43	65
Proyectos controlados por el Programa (**)	11	6	17
Proyectos paralizados	42	43	85

Fuente: Área de Monitoreo y Evaluación ATU. (Datos a Octubre del 2003) 1/ Incluye los proyectos liquidados 2/ Son proyectos resueltos cuya terminación es realizada por un Organismo Ejecutor diferente al que inició el proyecto.

internacional (Ravallion 1999; Haddad y Adato 2002) exhibe una buena *performance* en la medida en que permite transferir recursos a la población con necesidades de un empleo de este tipo, al menor costo posible.

Para tener una idea de los costos del programa, se puede observar la tabla 2.9, elaborado por el propio programa ATU. Los 189 millones de soles ejecutados por el programa han dado lugar a un desembolso de 110 millones de soles en pago directo a participantes y un gasto de 34 millones de soles como transferencia de organismos ejecutores para otros gastos. Esto quiere decir que el costo operativo del programa (administrativo más costos indirectos) sería del orden de 22%, cifra que se puede considerar razonable entre los programas existentes en el medio, aunque un tanto elevado con relación a la idea inicial de mantener el costo operativo bajo el 15%.

Cuadro 2.9
Ejecución de gastos prog. ATU (enero de 2002 – abril de 2003)

Detalle	Monto	%
Costos Directos	145,372,518	76.6
Pago participantes	110,978,653	58.5
Desembolso organismos ejecutores	34,393,865	18.1
Costos Indirectos	24,332,095	12.8
Gastos pre-inversión	1,779,500	0.9
Avisos públicos	219,314	0.1
Promoción y difusión concursos	835,122	0.4
Materiales	711,523	0.4
Evaluadores externos	2,784,018	1.5
Supervisores externos	4,260,950	2.2
Costos de pago a participantes	4,257,680	2.2
Seguros contra accidentes participantes	7,559,900	4.0
Confección vestuario participantes	1,272,522	0.7
Otros gastos	651,566	0.3
Gastos	20,014,028	10.5
Viáticos y asignaciones	752,083	0.4
Combustibles y lubricantes	17,299	0.0
Alimentos	25,304	0.0
Servicios no personales	8,843,386	4.7
Bienes de consumo	454,308	0.2
Gastos de transporte	247,307	0.1
Contratación emp. de servicios	381,229	0.2
Tarifas servicios públicos	995,764	0.5
Alquiler bienes	595,724	0.3
Impuestos y multas	620	0.0
Equipamiento	2,827,463	1.5
Software	652,957	0.3
Gastos Administrativos PNUD	4,220,584	2.2
Total	189,718,641	100

Gastos efectivamente realizados al 30/04/03

El desembolso a organismos ejecutores incluye también el caso de proyectos especiales.

Fuente: Oficina Nacional ATU.

Por otro lado, el costo de hacer llegar un sol al participante sería entonces de 1.7, es decir, para que el programa pueda poner un sol en el bolsillo del participante, el programa requiere presupuestar otros 70 centavos adicionales que constituyen sus costos operativos. Este monto no es muy elevado con relación a otros programas. Se sabe, por ejemplo, que

otros programas similares tuvieron costos más elevados aún.²⁷ Sin embargo, se puede decir también que existe espacio para que el programa pueda realizar ahorros importantes en términos de operación, con el fin de hacer aún más eficiente su operación.

3. IMPACTO EN LOS BENEFICIARIOS

En esta sección se realiza un análisis de impacto sobre los beneficiarios del programa. En particular, el análisis se centra en el impacto sobre los participantes, es decir, la mano de obra no calificada generada por el programa.²⁸ Para la identificación del efecto o impacto de un proyecto se requiere responder a la pregunta: ¿qué hubiera pasado si el proyecto no hubiera existido?²⁹ Es decir, el problema consiste en identificar los cambios en ciertos indicadores de la población objetivo como resultado exclusivo de la intervención del proyecto.

En años recientes ha aparecido mucha bibliografía sobre evaluación de impacto de programas sociales (Heckman, Lalonde y Smith 1999). Se sabe, por ejemplo, que lo fundamental para evaluar este tipo de programas es realizar ejercicios que permitan establecer *adicionalidad*

²⁷ Ravallion (1999) encontró que el costo de dar un dólar a un beneficiario pobre era de 2.5 dólares tanto en un caso de un país con alto nivel de pobreza (50%) como en uno de pobreza media (20%); mientras que Hadad y Adato (2002) encuentran que en un programa similar en Sudáfrica el costo de dar 1 rand (moneda local) a un beneficiario pobre del proyecto era de 4.31 rands.

²⁸ Cabe indicar que un resultado interesante reportado por el programa es que también ha generado empleo calificado, ya que cerca de 10 mil profesionales y técnicos, entre proyectistas, maestros, evaluadores y supervisores fueron contratados por el programa para facilitar su operación. Es necesario señalar, sin embargo, que no en todos los casos, el pago de este tipo de personal ha estado a cargo del programa, sino que muchas veces han sido los mismos organismos proponentes quienes han estado a cargo de estos costos. Por esta razón, el análisis que se hace en este documento solo se refiere a la mano de obra no calificada.

²⁹ Una pregunta más compleja todavía es ¿qué hubiera sucedido si el proyecto se hubiera ejecutado de manera diferente? Los avances de la bibliografía económica en esta dirección son aún escasos.

(beneficios netos) e identificar temas como causalidad, sustitución y desplazamiento (Dar y Tzannatos 1999).³⁰ Para ello es crucial establecer un estado *contrafactual* (*conterfactual*) con el cual comparar los resultados del programa en los beneficiarios. Para identificar el estado *contrafactual*, se ha hecho muy popular en años recientes el uso de grupos de control, elegidos a través de métodos experimentales o cuasi experimentales. La idea es simple: para cada individuo en el grupo de participantes se trata de identificar un individuo similar (idéntico) de un grupo de control o testigo, de modo que la única diferencia entre ellos sea la participación en el proyecto.³¹ Si eso es posible, entonces, cualquier otra diferencia en variables resultado, especialmente aquellas asociadas a la participación en el programa social en cuestión, puede ser atribuida a esa participación. En los métodos experimentales, la selección del grupo de control es aleatoria, mientras que en la identificación cuasi experimental se asume que la participación de los beneficiarios en el programa puede ser explicada en términos de características observables y, por tanto, se pueden identificar variables de *empate*.

Entre los métodos cuasi experimentales existen también diversas opciones metodológicas para elegir las variables de empate. Una primera se da cuando el número de factores que influye en la participación de los individuos en el programa es pequeño. En esas condiciones se pueden realizar *empates* a controles y beneficiarios a partir de un conjunto redu-

³⁰ Los efectos de sustitución y desplazamiento son raramente estudiados. Consideremos, por ejemplo, el caso de un programa de capacitación de jóvenes. Los jóvenes capacitados pueden conseguir más fácilmente empleo, si el programa funciona bien. Sin embargo, ese joven puede entrar a reemplazar a otro joven que estaba ocupando una posición antes del programa. Por tanto, el programa favoreció a uno pero a costa de otro. El análisis de este tipo de efectos requiere esquemas de equilibrio general.

³¹ La expresión “grupo de control”, propiamente utilizado en evaluaciones experimentales, es utilizado en este documento de manera indistinta con el término “grupo de comparación”. Es tan importante la construcción del grupo de control que las metodologías de evaluación de impacto se diferencian, según el método de selección del grupo de control, entre experimentales —los miembros del grupo de control son elegidos aleatoriamente de un conjunto de potenciales participantes— y cuasi experimentales —se identifican controles, a través de métodos indirectos luego de la selección de los beneficiarios—.

cido de variables. Estas variables permiten establecer *celdas* y, como se entenderá, es necesario que el número de factores que influyen en la participación sea pequeño porque esto reduce el número de celdas que se crearán. Si el número de factores se incrementa, también lo hará el número de celdas y, por lo tanto, el empate se complicará (Dehejia y Wahba 1999). Ante esta situación, en años recientes se ha desarrollado un método alternativo basado en probabilidades de participación (*propensity scores*) en vez de sustentarse en variables específicas. Este tipo de metodología ha sido utilizada intensivamente en los últimos años en el ámbito internacional y, en consecuencia, ha estado en el centro del debate metodológico.³² La idea general es que, si hay un número grande de variables que influye en la participación en el programa, se puede estimar la probabilidad de participación (condicionadas a estas variables) para participantes y controles (con una regresión binaria). De esta manera, se garantiza que el grupo de control tenga un perfil similar al grupo de participantes y se facilita el análisis, ya que el efecto condicionado a las variables será igual al efecto tratamiento condicionado en el *propensity score* (Rosenbaum y Rubin 1983).

3.1. El ATU en datos

Con estas ideas en mente, se trazó una estrategia para la evaluación de impacto del programa A Trabajar Urbano. El programa había empezado de manera muy rápida, de tal forma que no hubo tiempo para establecer una línea de base con la cual comparar los resultados del programa cuando el participante saliera de él.

En ese sentido, siguiendo a Jalan y Ravallion (1999), se decidió hacer una encuesta a beneficiarios de manera simultánea a la realización de una gran encuesta, una de las que ya se vienen haciendo en el Perú de manera

³² Desde la propuesta inicial de Rosenbaum y Rubin (1983) se han desarrollado numerosas aplicaciones económicas por autores diversos, tales como: Heckman, Ichimura y Todd (1997); Dehejia y Wahba (1999); Hotz, Imbens y Mortimer (1999); Heckman, LaLonde y Smith (1999); Sianesi (2001); y Bryson, Dorsett y Purdon (2002).

regular desde hace varios años.³³ La idea básica era que esa gran encuesta permitiría obtener una buena muestra para el grupo de control mediante técnicas cuasiexperimentales de empate. Por esta razón, esta evaluación utiliza dos encuestas idénticas, ambas aplicadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) de manera simultánea, con los mismos cuestionarios, encuestadores y procesamiento. La primera es la Encuesta Nacional de Hogares del cuarto trimestre del 2002 (ENAHO 2002-IV), que se realizó en todo el ámbito nacional, es decir, tanto en el ámbito urbano, como en el rural de los 24 departamentos del país, además de la Provincia Constitucional del Callao. Esta encuesta se efectuó entre los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2002. El tamaño de la muestra de las viviendas particulares en nuestro país es de 18,598, correspondiendo 11,112 al área urbana y 7,486 al área rural. La inferencia estadística es válida hasta el nivel departamental.³⁴ El nivel de confianza de los resultados muestrales es del 95%.³⁵

La segunda es una Encuesta a Participantes del Programa ATU, en la cual se entrevistó a un conjunto significativo de participantes que en el periodo de la encuesta se encontraban laborando en alguno de los proyectos del programa. Básicamente, se trataba de una muestra de los participantes de la segunda convocatoria del programa, que se implementó en nueve departamentos del país —Áncash, Cusco, Junín, La Libertad, Lima, Loreto, Piura, Puno y Ucayali— y la provincia constitucional del Callao.

³³ Desde 1995, y especialmente desde 1996, se inició en el Perú la serie de Encuestas Nacionales de Hogares (ENAHO). Estas encuestas inicialmente se hicieron de manera trimestral, aunque por razones presupuestales, en los últimos años solo se han realizado las de los cuartos trimestres. En cualquier caso, estas encuestas contienen gran cantidad de información y tienen muestras importantes.

³⁴ Los niveles de inferencia de la muestra total son: Nacional, Urbano Nacional, Rural Nacional, 24 departamentos, cada uno como dominio de estudio, Costa Urbana, Costa Rural, Sierra Urbana, Sierra Rural, Selva Urbana, Selva Rural, Área Metropolitana de Lima y Callao.

³⁵ El Marco Muestral de esta ENAHO 2002-IV se basó en la información del Precenso de 1999-2000 y fue probabilística, estratificada, multietápica y de áreas, siendo la selección de la muestra sistemática, proporcional al tamaño en la primera y segunda etapa, y de selección sistemática simple en la tercera etapa.

Esta encuesta se realizó por encargo del Programa ATU, y cuenta con un formato de preguntas idéntico al de las ENAHO 2002-IV. A los beneficiarios, además, se les aplicó un módulo adicional de preguntas sobre las características de su participación en el programa. El marco muestral para esta encuesta se basó en el directorio de proyectos y participantes proporcionado por el programa ATU. La selección de la muestra se realizó identificando primero los proyectos y, luego, seleccionando aleatoriamente a 12 participantes de los padrones de cada proyecto específico. Inicialmente, se seleccionaron 140 proyectos, que involucraban a una muestra de 1680 participantes y sus hogares. Sin embargo, por razones de pérdida de parte de la muestra, se terminó con una muestra de 125 proyectos y 1,500 participantes (INEI 2003).

Cabe indicar que, inicialmente, los informes de campo del INEI señalaron algunos problemas que se presentaron en la recopilación de información como, por ejemplo, que al visitar los proyectos los encuestadores no ubicaron a algunos participantes seleccionados en la muestra, especialmente de Lima.³⁶ Según el programa ATU, esto se debió, principalmente, a que en un principio se trabajó con un padrón de beneficiados registrados en el proyecto que no estaba depurado. Por esta razón, se reemplazó este padrón por uno elaborado a partir de los participantes pagados por el programa, con lo cual el ausentismo se redujo notablemente.

3.2. Resultados generales

Los resultados descriptivos de ambas encuestas proporcionan algunas pistas interesantes para el análisis. En esta sección, realizamos un breve análisis de las características de los participantes de ATU en comparación a la muestra de la ENAHO completa, y luego se muestran los resultados de la ficha específica de los participantes.

³⁶ “De 12 participantes seleccionados al nivel de cada Proyecto, apenas sí se ubicaron a tres o cuatro como máximo”. Véase INEI (2003). Informe de Operación de Campo Encuesta A Trabajar Urbano. Mimeografiado, Lima.

3.2.1. *¿Quiénes son los participantes?*

¿Cuál es el perfil del participante en ATU? Con la finalidad de establecer un perfil, en la tabla 2.10 se muestran los valores medios de diversas variables, tanto para los participantes del programa, como para la muestra total de la ENAHO 2002 IV, con el objetivo de comparar sus tendencias. Cabe indicar que ambas muestras tienen composiciones geográficas (Lima, Resto Urbano) muy parecidas (véase la tabla 2.10).

En primer lugar, acerca de los atributos individuales, destaca que entre los participantes de ATU existe una alta proporción (90%) de jefes de hogar y cónyuges, lo cual se debe a la definición de beneficiario que el programa estableció. La proporción de jefes de hogar es el doble a los existentes en el mercado laboral urbano, aunque entre cónyuges la diferencia es menor. Por otro lado, también existe una elevada proporción de mujeres en Lima, a pesar de que la participación de mujeres es más baja en el resto urbano. Existe una mayor presencia de madres solteras en la muestra de participantes y estas son ligeramente mayores y con un nivel educativo inferior que los de la muestra nacional. En lo que se refiere a las variables familiares, las diferencias más notables se observan en los niveles de ingresos y consumo, así como en las variables asociadas a necesidades básicas insatisfechas. Asimismo, con relación a la vivienda, las variables que difieren más entre la muestra de participantes y la muestra nacional son las características de la vivienda, el hacinamiento y los servicios higiénicos (agua y desagüe), así como el acceso a servicio telefónico. Esta evidencia parece mostrar que, ciertamente, los participantes de ATU presentan claros indicadores de mayor pobreza, por lo menos material, que la muestra nacional urbana.

En el caso de las variables laborales, la muestra de ATU presenta ratios de empleo/población superiores al 90%, especialmente porque muchos de ellos se encontraban trabajando en el programa cuando se realizó la entrevista. Las ratios de empleo/población de la muestra nacional, en cambio, fluctúan alrededor del valor usual de 60%. Una diferencia notable, sin embargo, para aquellos que se encontraban trabajando en ATU, es que estos presentan una mayor proporción de respuestas afirmativas en la pregunta sobre empleo secundario. Entre los participantes de ATU la fracción de

Tabla 2.10
Perfil del participante, ATU frente a muestra ENAHO Urbana

	Muestra ATU			Muestra Nacional Urbano		
	Lima	Resto Urbano	Total	Lima	Resto Urbano	Total
Composición	41.6%	58.4%	100%	46.0%	54.0%	100%
Individuales						
Jefe del hogar	51.5%	71.0%	62.9%	30.0%	31.4%	30.8%
Cónyuge	33.4%	19.5%	25.3%	20.3%	21.4%	20.9%
Mujer	68.4%	36.9%	50.1%	52.8%	51.3%	52.0%
Madre soltera	7.1%	4.4%	5.5%	3.4%	3.4%	3.4%
Edad promedio (años)	37.1	37.2	37.1	37.4	36.2	36.7
Años de educación	7.7	7.5	7.6	9.8	8.7	9.2
Familiares						
Número de miembros	5.0	5.0	5.0	4.4	4.4	4.4
Número de perceptores de ingreso	2.3	2.1	2.2	2.2	2.2	2.2
Ingreso familiar per cápita	272.3	190.7	224.7	846.2	421.8	611.6
Gasto familiar per cápita	233.8	157.0	189.0	615.8	329.3	457.4
Tasa de dependencia	1.4	1.7	1.6	1.3	1.3	1.3
Vivienda inadecuada	23.2%	28.6%	26.3%	9.7%	8.9%	9.3%
Hacinamiento	21.6%	18.8%	20.0%	7.9%	9.5%	8.8%
Sin servicios higiénicos	9.1%	28.4%	20.4%	3.2%	12.1%	8.2%
Niños no asisten escuela (hogares)	2.9%	2.9%	2.9%	0.8%	1.0%	0.9%
Vivienda						
Propietario	66.2%	73.3%	70.3%	76.3%	73.8%	74.9%
Tiene teléfono	15.4%	3.2%	8.3%	44.7%	21.6%	31.9%
Tiene alumbrado eléctrico	94.7%	70.5%	80.6%	98.0%	90.2%	93.7%
Agua	68.4%	59.7%	63.3%	80.7%	75.1%	77.6%
Desagüe	59.6%	32.5%	43.8%	78.6%	61.7%	69.3%
Laborales						
Trabaja actualmente	95.9%	96.8%	96.4%	55.9%	60.5%	58.4%
Actualmente desempleado	1.8%	1.3%	1.5%	7.1%	4.3%	5.6%
Actualmente inactivo	2.3%	1.8%	2.0%	37.0%	35.1%	36.0%
Empleo secundario	24.1%	32.6%	29.1%	3.9%	7.2%	5.7%
Trabajó antes*	3.1%	2.9%	3.0%	27.4%	23.4%	25.2%
Duración desempleo* (semanas)	2.1	5.4	4.1	6.3	5.7	6.1
Comunales						
Participación social	60.5%	50.3%	54.5%	38.0%	45.8%	42.3%
Tiempo transporte a municipio (minutos)	19.3	18.0	18.5	17.1	13.8	15.3
Costo de transporte a municipio	0.8	0.5	0.6	0.7	0.4	0.5
Pobreza**						
Pobre extremo	16.7%	51.4%	39.6%	2.8%	15.2%	9.7%
Pobre no extremo	66.1%	38.0%	47.5%	31.8%	32.8%	32.3%
No pobre	17.2%	10.6%	12.9%	65.3%	52.0%	57.9%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del INEL. Encuesta a participantes ATU; y ENAHO 2002 IV Trim.

* Esa pregunta solo es para desempleados e inactivos.

** Al nivel de individuos.

ocupados que manifestó tener empleo secundario fue de casi de 30% mientras que lo usual es encontrar ese porcentaje debajo del 6%. Por otro lado, aunque solo existe información para los desocupados, tanto en la muestra

ATU como en la ENAHO, la información sobre trabajo anterior es baja entre los participantes de ATU, y la duración del desempleo es menor.

Con relación a las variables de tipo comunal, se puede decir que los participantes de ATU suelen participar más en organizaciones que el promedio de la ENAHO: 54.5% frente a 42.3%. Las variables relacionadas a distancia (en minutos) no parecen ser tan determinantes: aunque la distancia hacia el punto central del distrito parece ser mayor —lo que expresa su residencia marginal urbana— el costo del transporte hacia ese mismo punto no parece ser mucho mayor.

En términos de pobreza, la información precedente ha mostrado que los participantes de ATU tienen un *stock* de activos, capital humano y social, menor al promedio. Luego, sería importante observar si hay diferencias en cuanto a riesgos sociales.

Afortunadamente, desde hace dos años, el INEI viene midiendo la presencia de *shocks* en las familias y, en esta oportunidad, se pudo desagregar esta información entre la muestra ATU y la muestra total. Los resultados de este ejercicio se muestran en la tabla 2.11. Se observa que las familias que declaran *shocks* a lo largo del último año en la muestra ENAHO

Tabla 2.11
¿Su familia tuvo algún *shock* en los últimos 12 meses?

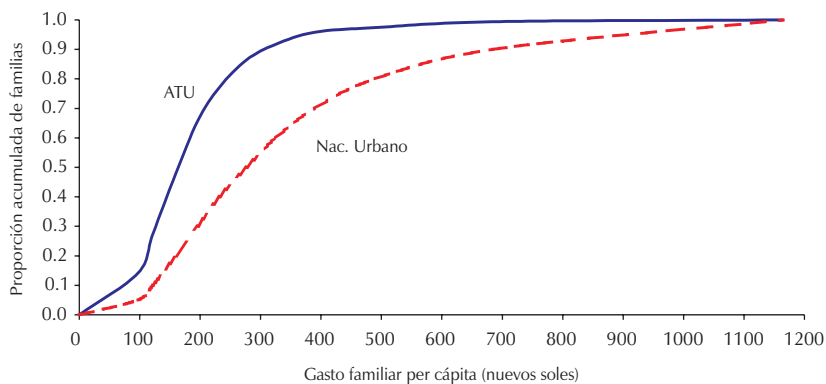
	Muestra ATU			Muestra Nacional Urbano		
	Lima	Resto Urbano	Total	Lima	Resto Urbano	Total
Sí	43.0%	22.5%	29.4%	24.3%	21.2%	22.6%
Pérdida empleo	22.6%	6.9%	12.2%	11.8%	6.5%	8.9%
Quiebra negocio familiar	2.6%	1.1%	1.6%	1.1%	2.2%	1.7%
Muerte perceptor ingresos	3.0%	0.9%	1.6%	1.2%	1.0%	1.1%
Accidente miembro hogar	10.3%	4.7%	6.6%	4.9%	5.4%	5.2%
Abandono jefe hogar	5.5%	2.2%	3.3%	0.9%	0.9%	0.9%
Incendio	0.8%	0.2%	0.4%	0.2%	0.1%	0.1%
Delito	4.6%	3.7%	4.0%	3.0%	3.8%	3.4%
Desastres naturales	1.0%	3.8%	2.9%	0.1%	1.6%	0.9%
Otro	3.2%	0.8%	1.6%	1.0%	1.1%	1.1%
No	57.0%	77.5%	70.6%	75.7%	78.8%	77.4%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en INEI. Encuesta a participantes ATU; y ENAHO 2002 IV Trim.

son del orden del 22%, cifra inferior al 29% que se observa entre las familias ATU. En otras palabras, los participantes de ATU presentan mayores riesgos sociales que el promedio. Una de las razones para esta mayor presencia de riesgos en la muestra ATU es que, entre ellos, la pérdida de empleo como *shock* adverso es mayor. A pesar de ello, las diferencias entre la muestra ATU y el promedio no son muy grandes. En realidad, lo que se podría decir acerca de su magnitud es que ciertos hogares —especialmente los más pobres— están menos preparados para enfrentar riesgos de tipo social.³⁷

Finalmente, con respecto a la posición de las familias ATU en la distribución del ingreso de los hogares del país, un primer ejercicio se realiza en el gráfico 2.8. En él se muestran las distribuciones de gasto per cápita de la muestra ENAHO y la muestra ATU.

Gráfico 2.8
Distribución acumulada del ingreso familiar per cápita



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en INEI. Encuesta participantes ATU y ENAHO 2002 – IV Trimestre.

³⁷ Véase Subbarao (2001).

Claramente, la curva de concentración de la muestra ATU se encuentra a la izquierda de la muestra total; esto indica que son básicamente más pobres que el promedio. La pregunta es ¿cuánto? Esto se intenta responder en la tabla 2.12. En ella, tomando como eje la distribución de gasto per cápita de los hogares de la ENAHO 2002 IV, se han elaborado distribuciones comparables en la muestra ENAHO, tanto para hogares como para individuos. Se encuentra que el 48% de participantes de ATU muestra niveles de gasto per cápita en los dos primeros deciles (definidos como en la ENAHO 2002) cifra que sube al 75% si se considera a los cuatro primeros deciles. Estos porcentajes son ligeramente mayores en el caso de la distribución de gastos personales.

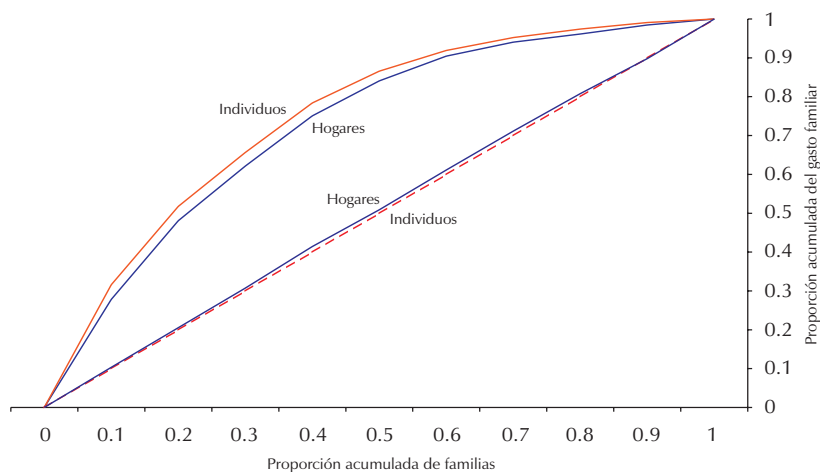
Tabla 2.12
Distribución del gasto familiar per cápita,
ATU frente a ENAHO (porcentaje)

	Muestra ATU		Muestra Nacional Urbana	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas
5% más pobre	13.4	16.1	5.0	5.2
Siguiente 5%	14.4	15.5	5.0	5.2
Decil 2	20.2	20.1	10.0	10.2
Decil 3	14.1	13.9	10.0	10.2
Decil 4	12.9	12.7	10.0	10.7
Decil 5	9.0	8.2	10.0	9.5
Decil 6	6.4	5.3	10.0	10.2
Decil 7	3.6	3.3	10.0	10
Decil 8	2.1	2.2	10.0	9.7
Decil 9	2.3	1.7	10.0	9.0
Decil 10	1.5	0.9	10.0	10.2
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en INEI. Encuesta a participantes ATU y ENAHO 2002 IV Trimestre.

Una forma más directa de observar estos mismos resultados es a través del gráfico 2.9, en donde se muestra que la focalización de ATU privilegia a los pobres, ya que esta progresividad es mayor si se consideran los gastos familiares per cápita.

Gráfico 2.9
Curvas de concentración, gasto per cápita ATU frente a ENAHO



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en INEI. Encuesta participantes ATU y ENAHO 2002 – IV Trimestre.

3.2.2. ¿Qué hacían los participantes antes de ingresar al programa?

Resulta interesante analizar qué hacían los participantes antes de ingresar al programa.³⁸ Esta información, aunque no fue recogida en la encuesta hecha a los beneficiarios que recogió el INEI, sí está disponible a través de un estudio específico que realizó ATU en una muestra de sus beneficiarios.

En particular, interesa conocer cuál era la condición laboral de los participantes antes de ingresar al programa (véase la tabla 2.13). Los datos de esta encuesta indican que el 67% de los participantes trabajaba, especialmente, como trabajador independiente. Entre los hombres, las actividades

³⁸ Cabe señalar que la información presentada arriba sobre los controles, indica cuál sería la condición de los participantes en el momento actual, si no hubieran participado en el programa.

Tabla 2.13
Características laborales de los participantes antes de ingresar al ATU (porcentaje)

	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Total	100	100	100	100	100	100
Trabajaba						
Sí / ¿En qué?	73.5	61.4	67.1	82.1	87.3	84.8
Trabajadores independientes				7.66	6.01	6.91
Venta ambulatoria	8.6	17.4	13.3			
Trabajo en albañilería	15.7	0.3	7.6	8.8	8.3	8.5
Trabajo en chacra	11.3	4.9	7.9	2.9	3.1	3.0
Lavado de ropa	0.2	21.3	11.4	60.3	63.0	61.8
Cargador / estilbador	2.7	0.2	1.4	9.0	6.4	7.6
Jardinería	0.4	0.5	0.4	0.0	0.2	0.1
Otros	18.1	7.5	12.5	10.1	11.2	10.7
Trabajadores dependientes						
Servicio doméstico	0.4	5.2	2.9			
Prácticas pagadas	0.2	0.0	0.1			
Albañilería	3.5	0.2	1.7	9.0	11.6	10.3
Otros	13.5	4.9	9.0	4.6	13.0	9.0
No / ¿Qué hacía?				1.1	0.2	0.6
Cultivar la chacra	5.1	1.1	3.0	69.3	55.0	61.8
Cuidar el hogar	0.5	29.0	15.6	0.2	2.0	1.1
Problemas de salud	2.9	1.6	2.2	0.0	0.2	0.1
Estudios	1.3	0.3	0.8	9.3	12.4	10.9
Otros	4.8	2.3	3.4	3.1	1.0	2.0
No buscó trabajo	11.5	3.3	7.1	2.4	2.0	2.2
Por los hijos/hogar				0.2	2.1	1.2
¿Por qué no encontraba trabajo antes de ATU?						
Por la edad				9.0		
Falta de experiencia				4.6		
Estaba estudiando				1.1		
No hay trabajo				69.3		
Discriminación de género				0.2		
Discriminación racial				0.0		
Otros				9.3		
No buscó trabajo				3.1		
Estaba trabajando				2.4		
Por los hijos/hogar				0.2		

Fuente: Área de Monitoreo y Evaluación ATU. Encuesta a participantes.

más frecuentes fueron los trabajos de albañilería o los trabajos en la chacra, esto último con especial importancia fuera de Lima. Entre las mujeres, las actividades predominantes fueron la venta ambulante o el lavado de ropa.

Entre el casi 33% de participantes entrevistados que declaró no haber estado trabajando antes de ingresar a ATU, la mayor parte (62%) eran mujeres y la mayoría de ellas se dedicaba al cuidado del hogar, es decir, no formaban parte de la PEA. Solo un 7.1% se declaraba como desempleado, siendo esta cifra 11.5% entre los hombres y 3.3% entre las mujeres.

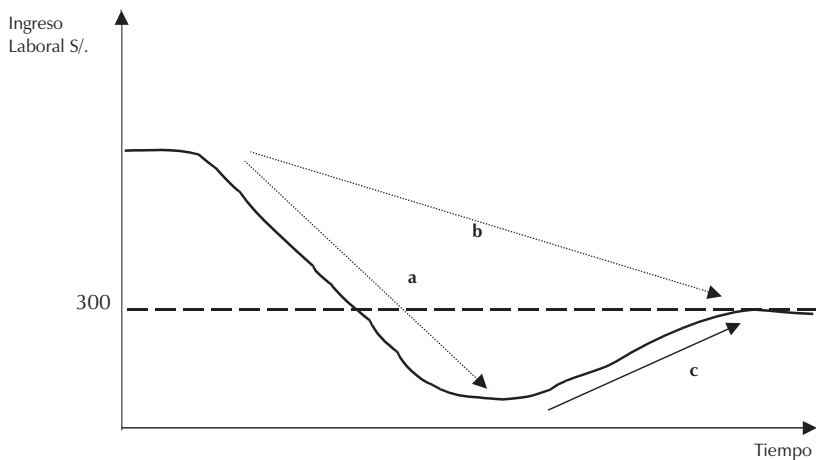
A pesar de que la mayoría de estos participantes había declarado que estaba trabajando antes de ingresar al programa, el tipo de trabajo que tenía era precario. Por esta razón, no sorprende que casi el 85% de ellos declarara que había estado buscando (otro) trabajo una semana antes de ingresar al programa, sin importar si estuviera trabajando, fuera desempleado o inactivo. Las formas de buscar trabajo son las ya reportadas en otros estudios, a través de redes personales (Chacaltana y Sulmont 2004), y la causa percibida por ellos para no encontrar un trabajo era principalmente que no había. Aunque el dato es incompleto, el número de semanas que en promedio los participantes habían estado buscando empleo (trabajando o no) antes de ingresar al programa era de 6.9 semanas.

3.3. Impacto en los ingresos individuales

Los programas de empleo, por definición, requieren que los individuos trabajen para obtener un ingreso. Típicamente, estos programas tienen por finalidad elevar los ingresos de aquellas personas afectadas por la crisis. En ese sentido, para establecer el impacto de este tipo de programas, es necesario estimar la ganancia de ingresos (*income gain*) que se derivan de la participación en el programa.

Es usual pensar que esta ganancia o *plus* de ingresos es igual al salario que estos programas pagan (en el programa ATU sería igual a 300 soles mensuales). Sin embargo, eso no es correcto, pues asume que en ausencia del programa, los beneficiarios no hubieran hecho nada, lo cual es poco creíble. Para comprender más claramente este punto consideremos el gráfico 2.10.

Gráfico 2.10
La identificación de efectos individuales del programa ATU



Fuente: Elaboración propia

En teoría, el programa de empleo tiende a compensar una situación de pérdida que ya ha ocurrido. Es decir, una persona que ha tenido empleo, lo pierde y ve que sus ingresos se reducen de manera abrupta hasta niveles mínimos. El programa de empleo, entonces, actúa como una suerte de seguro frente al desempleo abierto para quienes están dispuestos a trabajar a cambio de un salario relativamente bajo —en este caso de 300 soles mensuales—. Aquí la pregunta relevante para fines de una evaluación de impacto es: ¿qué se debe comparar contra qué? Es decir: ¿se debe comparar los 300 soles del programa contra el ingreso que el individuo tenía antes de perder su empleo y que es al que probablemente regresará una vez que la situación de emergencia en el mercado haya pasado? ¿Se debe comparar contra la situación de ingresos mínimos con la que quedó el individuo luego de haber perdido sus ingresos?

Si el programa no se hubiera dado, es poco probable que los individuos se hubieran quedado sin hacer nada, por tanto, no es posible asumir que la transferencia sea igual a 300 soles. Es necesario estimar el *plus* de

ingresos con relación a los ingresos en ausencia del programa. Desde este punto de vista, Jalan y Ravallion (1999) definen la ganancia de ingresos como la diferencia en el ingreso familiar en dos situaciones distintas: con el programa y sin el programa. En este caso, la *data con el programa* es observable directamente a través de encuestas a beneficiarios. La información del estado *sin el programa*, en cambio, no es observable directamente.

En términos más formales, esta discusión se puede expresar del siguiente modo. Lo primero es definir una variable objetivo (Y) que, a través de alguna forma funcional $g(\cdot)$, pueda ser relacionada con un sistema de variables explicativas Z de la siguiente manera:

$$Y = g(Z) + v$$

En este caso v es el error, cuya media es cero; $g(\cdot)$ es una función no estocástica; y el sistema de variables Z tiene componentes individuales, familiares y comunales.

En términos de un programa de empleo, la variable objetivo central es la transferencia de ingresos a los individuos/familias en términos netos (ganancia de ingresos). Dado que, en cada periodo de tiempo un individuo puede estar en el programa ($D = 1$) o no, ($D = 0$) Jalan y Ravallion (1999) definen la ganancia en ingresos para el individuo i como:

$$\Delta_i = Y_{1i} - Y_{0i}$$

Donde Y_{1i} representa el ingreso del individuo i expuesto al programa, mientras que Y_{0i} representa el ingreso del individuo i si no ha estado expuesto al programa. El problema central de la evaluación consiste en que es imposible observar al mismo individuo en ambas circunstancias al mismo tiempo. Dado que Y_{1i} es observable directamente para los participantes, el problema central es estimar lo que hubiera ocurrido si el programa no hubiera existido, es decir, $E(Y_0 | D=1)$, al que se le denomina *estado contrafactual*.

Existen diversas soluciones para estimar el estado contrafactual $E(Y_0 | D=1)$. Una de las más conocidas es encontrar, para cada uno de los participantes, individuos de control suficientemente parecidos como para

asegurar que puedan proporcionar información verdadera sobre su estado contrafactual. Es decir, $E(Y_0 | D=1)$ puede aproximarse con $E(Y_0 | D=0, X)$. Donde X es un vector que contiene un conjunto de variables que influye en la participación del individuo en el programa.³⁹

Como lo hemos señalado, una de las formas de emparejar es a través del *propensity score matching*. La idea es que, en vez de emparejar sobre X (lo que plantea un problema de dimensionalidad), se podría emparejar sobre $P(X)$, lo que simplifica el ejercicio. Así, el ejercicio de empate requeriría la estimación de:

$$E(Y_0 | D=0, P(X))$$

Esta metodología requiere bastante información y solo funciona si las variables de influencia para determinar la participación y tratamiento son observables (Heckman y otros 1999). Una forma de asegurar esto es obtener al grupo de control de una base de datos amplia, como la que existe en las ENAHO que se realizan en el país desde hace ya varios años.

3.3.1. El emparejamiento (matching)

En términos prácticos, para realizar este ejercicio, lo primero que se hizo fue establecer el *match* entre beneficiarios y controles. Para ello, primero se definió quiénes podrían ser potenciales controles de acuerdo con el diseño de ATU. Se decidió que solo serían considerados como controles a aquellos individuos residentes en los departamentos en los cuales el programa tenía influencia y que en las encuestas de hogares fueran catalogados como jefes de hogar o cónyuges, y que tuvieran entre 17 y 75 años. Estos son los rangos de edad existentes en ATU.

Otra decisión importante fue trabajar solo con aquellos participantes que estuvieran trabajando actualmente en el programa y que tuvieran

³⁹ La historia laboral reciente resulta importante para predecir la participación en este tipo de programas, y también variables que predicen búsqueda de empleo y variables demográficas. Heckman, Lalonde y Smith (1999); y Dehejia y Wahba (2002).

ingresos mayores a 220 soles en su actividad principal (es decir, eliminando a quienes no habrían trabajado un mes completo en días efectivos en ATU). Las observaciones aberrantes (por ejemplo, ingresos mayores a 1000) se eliminaron también. Esto determinó que la muestra final con la que se trabajó fuera alrededor del 85% de la muestra inicial de beneficiarios.

Para poder identificar los controles de cada beneficiario, se estimó un modelo *logit* para establecer la probabilidad de participar en el programa (véanse la tabla A2.1 y los demás anexos). Esta probabilidad se asumió como función de diversas características del individuo, de su hogar y del medio en el que se desenvuelve, como se puede apreciar en la ecuación siguiente:

$$\Pr (D = 1) = P (X) = F (\beta^p X_i^p + \beta^h X_i^h + \beta^a X_i^a)$$

Aquí, X_i^p es un vector de características individuales; X_i^h es un vector de las características del hogar; y X_i^a es un vector que caracteriza los choques exógenos sufridos por el individuo y algunos rasgos de capital social.

Los resultados de la regresión *logit* se muestran en la tabla A2.1 del anexo; estos son los esperados. Básicamente, se confirma que quienes tienen más propensión a participar en el programa son jefes de hogar, casados, con educación primaria y relativamente jóvenes; tienen indicadores de necesidades básicas insatisfechas en el hogar y viven en hogares que cuentan con poco o nulo equipamiento.

A partir de esta regresión se calculó la propensión a participar (*propensity score*) en el programa. Para la *match* final, adicionalmente a esta variable, se consideró además otras, para evitar posibles sesgos. Así, finalmente se seleccionó como controles a aquellos que tuvieran una propensión a participar similar y que, además, tuvieran el mismo sexo y residieran en el mismo departamento de los participantes.⁴⁰

Cabe indicar que se ensayaron tres criterios de emparejamiento:

- Vecino más cercano (*nearest neighbour matching*), es decir, un control seleccionado sobre la base del valor más cercano del *propensity score*.

⁴⁰ Lo cual permite emparejar individuos que tienen una importancia similar en la selección muestral.

- Cinco vecinos más cercanos (*nearest five neighbour matching*), es decir, un control ficticio, generado con la información de los 5 vecinos más cercanos a cada participante.⁴¹
- Emparejamiento basado en la densidad *kernel* (*kernel density matching*), es decir, un control ficticio, generado a partir de la consideración de todos los controles ponderados según su cercanía al valor del *propensity score* de cada participante.⁴²

Basándose en consideraciones de dispersión y tamaño de muestra que comentaremos más adelante, se decidió trabajar con el método de cinco vecinos más cercanos, en la medida en que disminuye el sesgo de trabajar con solo un control y es más conveniente que el emparejamiento en el que se utiliza el método *kernel*, porque la muestra de controles potenciales es muy grande. Como se puede observar en el gráfico 2.11, el emparejamiento resultante es similar en términos de propensiones a participar. El *propensity score* medio para los participantes es 26.4% y para los beneficiarios es 25.9%. Un test de medias simple entre ambos indicadores señala que ambos son estadísticamente iguales.

3.3.2. Ganancias de ingresos

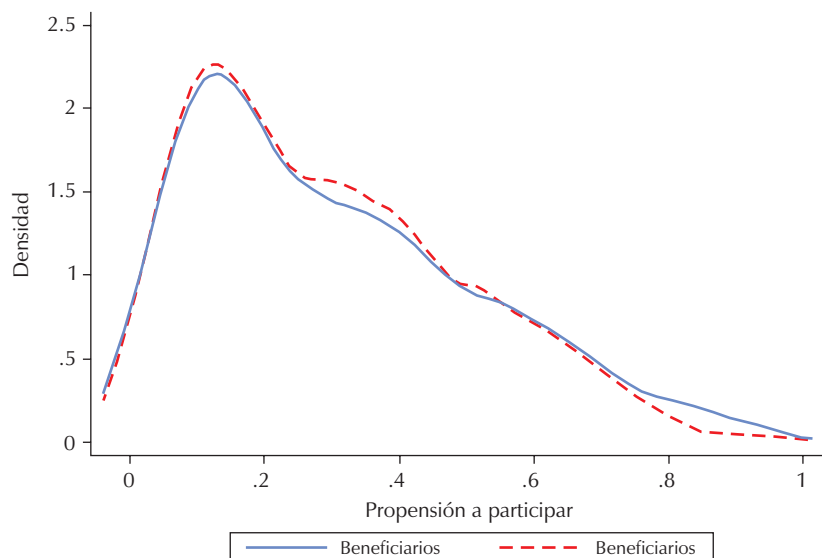
La ganancia de ingresos neta (NIG) se calculó como la diferencia promedio entre el ingreso laboral del participante debido al programa y el ingreso laboral en la actividad principal del control. Tomando en cuenta el trabajo de Jalan y Ravallion (1999), también se consideró el siguiente criterio de estimación:

$$NIG = \begin{cases} W_i - Y_i^C & \text{si } W_i - Y_i^C \geq 0 \\ 0 & \text{de otro modo} \end{cases}$$

⁴¹ Más adelante explicamos porque se eligieron Cinco vecinos más cercanos.

⁴² Las ponderaciones en los dos primeros casos serían respectivamente uno, y un quinto para los controles emparejados, y en el tercer caso los pesos *kernel* basados en la distribución según las distancias.

Gráfico 2.11
Propensión a participar en el programa



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en la Encuesta a participantes de ATU.

donde W_i es el ingreso que recibe el participante en el programa, e Y_i^C representa el ingreso contrafactual. Los resultados de la estimación de la ganancia de ingresos (*income gain*) se muestran en la tabla 2.14, para los tres métodos descritos anteriormente. En la estimación que considera todos los efectos, en el estimador “vecino más cercano”, la ganancia neta de ingresos es 86 soles, mientras que en el caso de los Cinco vecinos más cercanos es de 73 soles y en el caso de la distribución *kernel* es de 90 soles.⁴³

⁴³ Adicionalmente, se llevó a cabo un análisis *bootstrapping* para calcular los errores de los estimadores de impacto obtenidos en cada caso, replicando el *matching* y los efectos en 1000 remuestros por departamento y sexo (véase la tabla A2.5 de los anexos). Aquí descubrimos que el error del método del vecino más cercano es mayor que en el caso de los Cinco vecinos más cercanos, mientras que el caso *kernel* es más bien el opuesto, pues al tomar a todos los controles en cada control ficticio, reduce al mínimo la varianza y subestima la ganancia de ingresos (*income gain*).

Tabla 2.14
Estimaciones de ganancia de ingresos, utilizando diferentes métodos

Deciles	Estimador vecino más cercano	Estimador cinco vecinos más cercanos	Estimador densidad de kernel	Grupos específicos	Estimador cinco vecinos más cercanos	Error estándar
Total	86.3 312.2	72.6 191.8	90.1 107.7	Según Sexo Hombres Mujeres	35.4 109.1	204.8 170.5
Decil 1	84.5 274.5	93.1 166.1	99.7 135.6	Según Condición de Pobreza Extremo	96.8	164.2
Decil 2	63.2 353.2	44.6 228.3	81.8 110.1	No Extremo Ubicación	59.1	204.4
Decil 3	105.0 337.2	69.6 177.2	86.0 80.9	Lima Resto Urbano	68.3 74.8	192.9 191.3
Decil 4	118.8 241.3	76.3 176.0	93.7 75.1	Capacitación 1/ No capacitación	76.1 71.0	190.0 192.7
Decil 5	70.9 349.1	78.2 222.5	83.5 68.3	Aportes 2/ No aportes	47.6 95.2	207.1 174.0
Decil 6 - 10	115.3 176.4	118.3 68.2	80.2 20.2			

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en la encuesta a participantes de ATU.

1/ Recibió capacitación durante participación en el programa

2/ Realizó aportes adicionales a su participación en el programa.

Considerando el estimador de cinco vecinos más cercanos, se puede decir entonces que la ganancia media es de 73 soles, lo cual representa casi el 25% del salario que el programa ATU ofrece. Es decir, los participantes en el programa podrían haber ganado por su cuenta, en promedio, unos 227 soles si el programa no hubiera existido y el aporte del programa son esos 73 soles adicionales.

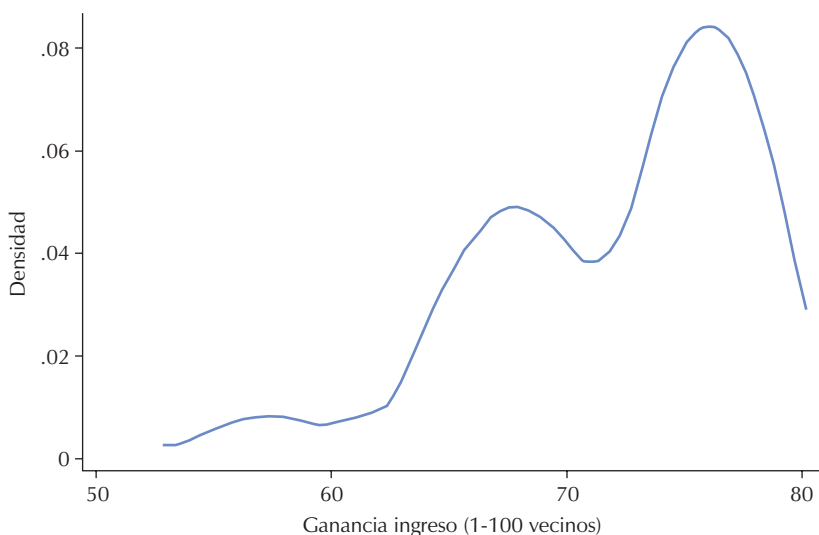
Otra pregunta interesante es indagar si estos efectos cambian de acuerdo con ciertas características de los participantes. Según Jalan y Ravallion (1999), los diferenciales en las ganancias de ingresos indicarían que existen pérdidas de ingresos debido a la baja participación en el programa, especialmente de aquellos sectores que tienen mayores ganancias.

Lo que se observa en la tabla 2.14, es que las mujeres tienen una mayor ganancia de ingresos que los hombres, casi el triple. Según la interpretación de Jalan y Ravallion (1999), esto se debería a que las mujeres tendrían baja participación en el programa. En ATU, sin embargo, eso no parece ser el caso. Como se recordará, las mujeres representan el 50% de los participantes del programa y las provincias representan el 42%, cifra cercana al 46% de la muestra nacional. En ese sentido, difícilmente estos diferenciales de ganancias de ingreso se podrían deber a una baja participación en el programa. A nuestro juicio, estos diferenciales surgen, más bien, de las escasas oportunidades que existen en provincias y que enfrentan las mujeres en el mercado laboral, en ausencia del programa. Desde ese punto de vista, el programa habría operado como un mecanismo de discriminación positiva a favor de estos grupos. Probablemente, en futuras acciones de esta clase, habría que concentrarse en este tipo de grupos demográficos con el fin de asegurar mayores ganancias de ingreso hacia la población.

El estimador de vecinos más cercanos, sin embargo, puede presentar una elevada variabilidad. De hecho, Frölich (2004) y Smith y Todd (2004) muestran que el estimador de vecinos más cercanos es muy sensible dependiendo del modelo que se use para estimar la propensión a participar y la muestra que se tome como grupo de control. En ese sentido, es necesario establecer cuál es el número de vecinos adecuado para la estimación. Una forma para determinar qué tan sensible es este indicador es realizando re muestreos permanentes. Con la técnica del *bootstrapping* se procedió

a hacer mil repeticiones de cada estimador para entre uno y cien vecinos, es decir, 100 mil repeticiones. La distribución de los estimadores para este caso se muestra en el gráfico 2.12. Se observa que el estimador más frecuente está alrededor de 78 soles, ligeramente sobre el promedio obtenido sobre la base de Cinco vecinos.⁴⁴

Gráfico 2.12
Distribución de estimadores de ganancias de ingreso
(income gain) usando un estimador de vecino más cercano
 (frecuencia de ganancias de ingresos)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Encuesta Beneficiarios Programa ATU.

⁴⁴ Según algunos autores, una alternativa a los estimadores de “vecinos más cercanos” son los estimadores kernel que suelen ser más estables. El problema en este caso es elegir el parámetro denominado “ancho de banda” (*bandwidth*) que expresa la distancia requerida de diferencia entre las propensiones a participar del beneficiario y sus posibles controles. Los programas de estimación usuales eligen uno de manera arbitraria, siendo en Stata 0.06. La elección de un *bandwidth* óptimo ha sido propuesta por Black y Galdo (2005) a través de un método que minimiza el error medio al cuadrado integrado (*mean integrated squared error*).

Cabe indicar que, en el programa argentino “Trabajar”, se encontró que la ganancia de ingresos con este mismo método era de 50% del salario pagado.⁴⁵ Sin embargo, es necesario precisar que, en esa estimación, Jalan y Ravallion (1999) solo consideraron efectos positivos para su estimación, es decir, la restringieron solo a los casos en los que el efecto del programa había sido positivo y, en los casos que el resultado fue negativo, imputaron un valor nulo. Se atribuye estos casos a errores de focalización. Para fines de comparación, una estimación similar se presenta en la tabla A2.4 del anexo. En este caso, como en el de donde se toman todos los efectos, es necesario determinar también el número de vecinos apropiado. Esto se realiza en el gráfico A2.1 del anexo y se concluye que el estimador comparable con el estudio realizado en Argentina es 120 soles, es decir, 40% del salario pagado.

Conviene preguntarse, entonces, si se deben considerar todos los efectos o solo aquellos en donde el programa ha tenido efectos positivos, como en Argentina. A esto habría que añadir que en el caso peruano se ha observado que el ingreso, o la ganancia de ingreso, no es lo único a lo que aspiran las personas que participan en el programa. Por ejemplo, entrevistas cualitativas indicaron que muchos de ellos participaban en el programa, aun sabiendo que podrían ganar algo más fuera de él, por la estabilidad de ingresos en el tiempo que este programa les daba. En otras palabras, en términos diarios o incluso mensuales, algunos participantes del programa podrían ganar más en otros *cachuelos* pero lo que no tenían en esos otros casos era un flujo de dinero fijo durante algunas semanas.⁴⁶ En un país en donde la rotación laboral parece haber llegado a niveles extremos, es esperable que cierta estabilidad, por lo menos de corto plazo en el ingreso, sea muy valorada por la población. Al respecto, el promedio de duración en el programa de un participante ha sido de 11 semanas, es decir, casi tres meses, aunque un 10% de ellos ha llegado a superar los seis meses.

⁴⁵ Jalan y Ravallion (1999).

⁴⁶ En otras actividades informales, algunos trabajadores indicaron que podría llegar a ganar hasta 15 soles diarios pero no siempre se logra lo mismo todos los días. El ATU les daba una seguridad de ingreso durante su permanencia en el programa.

En otros casos, las motivaciones salían del terreno monetario y pasaban por el tema de la utilidad de las obras, el que comentaremos en la siguiente sección. En general, siempre pueden existir otros elementos que condicionen la participación y la expectativa de ingreso del participante en un programa de empleo. Así pues, para fines de interpretación, podríamos decir que los 73 soles que resultan de tomar todos los efectos pueden ser considerados como un límite inferior de lo que el programa ha transferido a sus beneficiarios, en tanto que los 120 soles que resultan de considerar solo los efectos positivos son un límite superior. En suma, la transferencia de ingresos o ganancia de ingresos debe estar alrededor de 27% a 40% del salario pagado por el programa, según se considere o no los efectos negativos producto de los errores de focalización.

4. OTROS EFECTOS

A pesar de que los programas de empleo temporal tienen por finalidad principal proporcionar ingreso temporal a aquellas personas que lo necesitan, los resultados del programa ATU no solo se limitan a la transferencia de ingresos. También se han hecho obras o proyectos que, según el programa, han generado otros procesos más de tipo social. En esta sección realizamos un breve análisis de estos beneficios adicionales sobre la base de la información disponible a la fecha.

4.1. La utilidad de las obras

Un tema de gran interés para el programa ha sido la construcción de obras *socialmente útiles* para la comunidad. ¿Qué tipos de obras se han financiado? Según la tabla 2.15, de los 2,581 proyectos,⁴⁷ en las cuatro primeras convocatorias, 1098 fueron obras urbanas y edificaciones, dentro de las cuales las obras más importantes son: veredas, escalinatas, rehabilitación de parques, aulas y centros educativos. Por otro lado, 687 proyectos fueron de

⁴⁷ Se refiere a proyectos suscritos y que iniciaron efectivamente sus operaciones.

áreas verdes y forestación, 306 obras de defensa ribereña, 256 obras de saneamiento y 233 obras viales (véase la tabla 2.15).

Tabla 2.15
Tipos de proyectos realizados en ATU
(proyectos con convenios suscritos)

	Áreas verdes y forestación	Obras de defensa ribereña e irrigaciones	Obras de saneamiento	Obras urbanas y edificaciones	Obras viales y puertos artesanales	Total
Total de Proyectos	687	306	256	1098	233	2581
Convocatoria I	119	20	71	190	25	425
Convocatoria II	139	42	50	223	57	511
Convocatoria III	211	112	57	324	74	778
Convocatoria IV	218	132	79	361	77	867
Número mensual de participantes directos (Miles de S./)	31.889	16.911	10.453	43.064	9.548	111.865
Pago de mano de obra no calificada (MONC)(a)	40.253	19.340	13.048	54.787	12.958	140.387
Monto destinado a otros gastos (b)	12.669	5.252	4.010	17.277	4.007	43.215
Aporte del programa (a+b)	52.922	24.593	17.059	72.064	16.966	183.602
Costo total del proyecto (a+b+cofinanciamiento)	71.074	29.398	27.732	101.592	23.063	252.859

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en el Área de Evaluación y Monitoreo ATU.

Esta distribución de proyectos también se refleja en la distribución del empleo generado por el programa, en el que las obras urbanas y edificaciones son las que han generado la mayor parte del empleo temporal: más de 43 mil puestos de trabajo temporales. De igual forma, los datos de financiamiento se concentran en este tipo de obras.

En términos agregados, estas inversiones parecen ser poco significativas. Sin embargo, para algunas localidades específicas, las obras realizadas pueden haber sido importantes, especialmente si estas obras fueron realmente útiles. La pregunta es entonces, ¿cómo se establece la utilidad de las obras realizadas? Cabe recordar que el diseño del programa confió la selección final de las obras a los propios beneficiarios a través de los

Comités Interinstitucionales Descentralizados (CID), con la esperanza de que tuviesen un mejor conocimiento de las necesidades de cada localidad. ¿Lo habrán logrado?

Lamentablemente, en contraste con el importante desarrollo de las metodologías para establecer el impacto de programas sobre beneficiarios individuales, existe poco desarrollo de metodologías para establecer el impacto de obras de infraestructura u ornato sobre localidades. De hecho, según Hadad y Adato (2002), no existe, en la literatura sobre programas de empleo, una medida directa de los beneficios adicionales generados por los programas de empleo.⁴⁸ En rigor, las alternativas metodológicas disponibles son muy simples o muy complejas. Las aproximaciones más simples tratan de establecer el grado de aceptación que estas obras han tenido en la localidad o comunidad en donde se desarrolló, es decir, son estudios que se basan en la percepción de las comunidades beneficiarias. Los estudios más complejos tratan de establecer análisis beneficio-costos con metodologías complejas usualmente utilizadas en proyectos de infraestructura más grandes como carreteras, represas, etcétera. El costo de hacer este tipo de análisis en proyectos pequeños, como los de ATU, sería muy alto.

En ese sentido, queda planteada la pregunta de cómo establecer la utilidad de obras pequeñas como las financiadas por ATU. Podemos empezar por lo elemental, es decir, por preguntas de opinión.⁴⁹ Una primera pieza de información ha sido dada a conocer recientemente por un informe de ATU (2003) en donde se presenta información sobre la utilidad de estas obras según sus propios participantes —es decir, aquellos que hicieron las obras, no necesariamente los beneficiarios de las obras (esto se muestra en la tabla 2.16)—. Los participantes, según lo esperado, indican

⁴⁸ Se podría argumentar, no sin falta de razón, que cualquier efecto que las obras estén produciendo de manera adicional, si son útiles, se debería reflejar en los ingresos de los individuos que residen en las zonas en donde fueron ejecutadas. Sin embargo, es probable que por la baja magnitud de la inversión y por el escaso tiempo transcurrido estos efectos aún no puedan ser observados a nivel individual.

⁴⁹ De hecho, en otro tipo de programas que también han ejecutado obras de tipo público menor, como el caso de Foncodes, por ejemplo, se ha utilizado la opinión de los beneficiarios como elemento central de la utilidad de las obras recibidas.

que estas obras son necesarias o muy necesarias, especialmente porque en las localidades en donde se han ejecutado hacía falta ornato, vías de acceso o lugares para deporte o esparcimiento. Más aun, según estos participantes estas obras favorecen el desarrollo local y el desarrollo de negocios, especialmente de bodegas y tiendas.

Tabla 2.16
Utilidad de las obras, según los participantes

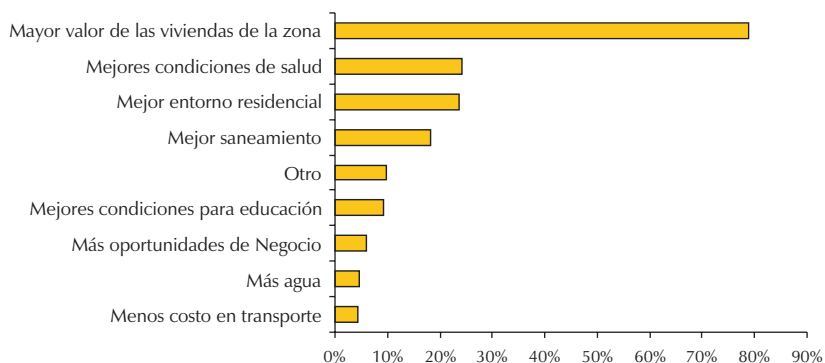
	%		%
Necesidad de las obras		¿Si favorece el desarrollo local? (o.m)	98
Muy necesario	57	Incrementa actividad comercial	23
Necesario	43	Incrementa seguridad de localidad	22
Poco necesario	0	Mejora ornato localidad	62
Nada necesario	0	Mejora salud y educación	26
		Orienta jóvenes deporte	7
¿Qué necesidad atiende? (opciones múltiples)		Favorece producción agrícola	33
Falta de redes de agua y desagüe	8		
Falta de lugares para deporte/esparcimiento	25	¿Si favorece el desarrollo de negocios? (o.m)	77
Falta de vías de acceso	33	Bodegas y tiendas	58
Falta de organización entre vecinos	19	Restaurantes, bares y cafetines	25
Falta de ornato de la zona	39	Kioscos y tiendas comerciales	20
Falta de seguridad	15	Puestos ambulantes	29
Otros	9	Mercados y ferias	2

Fuente: ATU (2003).

Estos datos son consistentes con los resultados de la encuesta hecha a los beneficiarios que aplicó el INEI, donde el 78% de los entrevistados señaló que, en su opinión, el programa mejorará el valor de sus viviendas. Asimismo, un 24% de los entrevistados indicó que el programa genera mejores condiciones de salud; un 23%, un mejor entorno residencial; y cerca del 20%, mejor saneamiento (véase el gráfico 2.13).

Sin embargo, es claro que la opinión de los participantes en el programa puede estar sesgada y no necesariamente reflejar la utilidad real de la obra. En ese sentido, es necesario emplear otros enfoques para analizar cuán útil han sido estas obras. Una alternativa —viable para proyectos pequeños y que ha sido utilizada en programas de empleo temporal— consiste en desarrollar una suerte de análisis beneficio-costos muy simple,

Gráfico 2.13
Beneficios del ATU, según los participantes



Fuente: INEI. Encuesta Participantes ATU.

basado en información proxy sobre los beneficiarios y controles. Esta idea ha sido empleada por Ravallion (1999) y Haddad y Adato (2002), y consiste en identificar la magnitud de los beneficios adicionales que traen estos programas de empleo —en adición a la transferencia de dinero propiamente dicha—. A estos beneficios se les denomina “beneficios diferentes a transferencia” (Π). Lo interesante del caso es que se puede mostrar que la magnitud de Π se puede expresar como:

$$\Pi = \alpha W + [W - \lambda (W - W^* P^*)]$$

donde:

W es la planilla del programa de empleo.

W^* es la planilla de los trabajadores del programa si no estuvieran en él.

P^* es la probabilidad de que los trabajadores consiguieran un empleo, en ausencia del programa.

α es el retorno a la inversión del programa, básicamente W .

λ es el valor social de las ganancias de ingresos de los trabajadores participantes del programa, de fondos extraídos a individuos con mayores ingresos (a través de impuestos por ejemplo).

Es evidente que esta expresión contiene un análisis grueso de análisis beneficio-costos, donde αW es el beneficio para la sociedad de lo producido con W , y $[W - \lambda (W - W^* P^*)]$ es el costo para la sociedad de tal inversión.

Lo interesante es que el tipo de información requerida para la estimación de este indicador es bastante general. Para el caso de ATU, de las variables necesarias para su estimación, se cuenta con información directa para:

- W : que es igual a la suma de ingresos obtenidos por los beneficiarios por su participación en el programa en el periodo de referencia de la encuesta
- W^* : que es igual al ingreso obtenido por los controles, identificados a través del método de empates utilizados
- P^* : que es igual a la proporción de ocupados entre los controles identificados para los beneficiarios

Otros estudios han tenido que estimar estos datos, pero en el caso de ATU se cuenta con información directa de ellos. No obstante, aún quedan dos parámetros sin conocer: α y λ . Para el caso de λ , Hadad y Adato (2002) proponen la siguiente expresión:

$$\lambda = [Y_m / Y_w]^\varepsilon$$

donde Y_m es el ingreso medio de aquellos de los cuales se obtienen los ingresos, Y_w es el ingreso medio de los trabajadores en el programa de empleo y ε es un peso que se le da a las diferencias entre Y_m y Y_w .⁵⁰ Operativamente, para el caso de ATU peruano, Y_m será aproximado por el ingreso medio de los trabajadores de los tres primeros quintiles de la distribución de ingresos (los más pobres), mientras que Y_w es el ingreso medio de los dos últimos quintiles. Asimismo, para simplificar, se asume igual a 1. Por su parte, el estimado de λ es igual a 3.55. Así pues, dado ese

⁵⁰ Nótese que si $\varepsilon = 1$, la transferencia a los trabajadores es valorada por la sociedad en directa proporción a Y_m/Y_w

nivel de inequidad en salarios, los costos son menos *castigados*, es decir, se valora más la transferencia de recursos a los más necesitados cuando existe mayor desigualdad.

Para el caso de α , la idea es determinar cuánto valora la sociedad (local) cada tipo de obra realizada por ATU, una suerte de retorno social de la inversión en estos proyectos. Su estimación rigurosa demandaría que se hicieran análisis específicos a nivel de cada proyecto en particular. Lamentablemente, esta alternativa excede los límites de este estudio, razón por la cual, siguiendo la recomendación de Haddad y Adato (2002), en esta investigación se procedió a utilizar información indirecta. La opción utilizada en Haddad y Adato (2002) es tomar como referencia las tasas de retorno de proyectos de este tipo, utilizados por el Banco Mundial⁵¹ y que fluctúan entre 0 y 20%. En este texto se toman valores de diversos estudios que han hecho evaluaciones específicas sobre proyectos similares a los de ATU. Esto se muestra en la tabla 2.17. Los valores de α fluctúan entre 7% para obras viales según Escobal y Ponce (2002), hasta 30% en obras de saneamiento, según Bosch y otros (2001).

Tabla 2.17
Valores de α según diversos estudios

Tipo de Proyecto	Valor de α	Fuente
Obras de defensa ribereña e irrigaciones	22%	CEPES - FAO (1997)
Obras de saneamiento	30%	Bosch, Hommann, Rubio, Sadoff y Travers (2001); Rawlings, Sherburne-Benz y Van Domelen (2001)
Obras urbanas y edificaciones	21%	Canning y Bennathan (2000)
Obras viales y puertos artesanales	7%	Escobal y Ponce (2002)
Áreas verdes y forestación	12%	Haltia y Keipi (1997)

Fuente: Elaboración propia.

Con este tipo de información se procedió a estimar el valor de π , esto es, de los beneficios adicionales a la transferencia. Los resultados de este ejercicio se muestran en la tabla 2.18 y, para simplificar la exposición los

⁵¹ Banco Mundial (1994).

datos de inversión en mano de obra, han sido normalizados a 100. Si el programa ha gastado en mano de obra como 100, los controles por su cuenta han generado como 67. Parte de la explicación se debe a que los controles tienen una elevada probabilidad de estar ocupados en ausencia del programa, que fluctúa entre 70% y 80% en provincias. El valor del estimado es de 3.55 y expresa la relación entre el ingreso medio de los tres primeros quintiles de la distribución de los ingresos frente al promedio de los dos quintiles más pobres. Aquí también se ha añadido el valor de α para el valor que la sociedad según el tipo de obras y el resultado es un estimado de la utilidad de las obras para la comunidad. Si el programa gastó como 100 en salarios, los beneficios de las obras son como 54. De hecho, se puede decir que la utilidad de las obras para la comunidad añade un 54% adicional a las transferencias salariales que el programa ha realizado. Una clave para entender la alta valoración respecto de las obras y de sus efectos la da Lizarzaburu (2003), quien encuentra que “[...] para la mayor parte de los dirigentes de las organizaciones sociales de base, el programa ATU ha significado una oportunidad para la ejecución de obras que formaban parte del imaginario comunal no satisfecho y que habían sido infructuosamente gestionadas ante diferentes instituciones”.

Cabe indicar que esta metodología —bastante sencilla— tiene claras limitaciones. Una de las más notables es la asignación exógena de indicadores de rentabilidad social de la obra a partir de preguntas de opinión. Lo ideal hubiera sido establecer criterios de rentabilidad sobre la base de estudios específicos para cada tipo de obra; pero, lamentablemente, no se contaba con información de este tipo para los proyectos cuando se elaboró este documento.⁵² Por esta razón, consideramos que los resultados aquí presentados deben ser tomados solo como indicativos y, evidentemente, perfectibles.

4.2. Participación Social

Otro resultado usual en este tipo de intervenciones es el impulso que se imprime a los procesos sociales, especialmente, en lo que se refiere a la

⁵² Este tipo de estudios no ha sido elaborados hasta la fecha por el programa.

Tabla 2.18
Utilidad de las obras generadas por ATU
en proporción a la inversión inicial

	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4	Tipo 5	Total
Gasto en mano de obra no calificada (W)	14.30	11.08	39.91	9.00	25.68	100.00
Salarios que hubiesen obtenido en ausencia de ATU (W^*)	8.71	7.16	28.34	6.71	16.34	67.26
Probabilidad de tener empleo en ausencia de ATU (P^*)	0.84	0.78	0.77	0.80	0.72	0.77
Lambda (λ)	3.55	3.55	3.55	3.55	3.55	3.55
Alfa (α)	0.22	0.30	0.21	0.07	0.12	0.18
Utilidad de las obras (beneficios adicionales - π)	9.73	7.78	22.98	7.17	6.19	53.88
Ratio (π/W)	0.55	0.60	0.65	0.68	0.25	0.54

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de la tabla 2.18 y datos del programa.

Tipo 1: Obras de defensa ribereña e irrigaciones, Tipo 2: Obras de saneamiento, Tipo 3: Obras urbanas y edificaciones, Tipo 4: Obras viales y puertos artesanales, Tipo 5: Áreas verdes y forestación.

participación y a la organización social. En un mundo en el que casi no existen mecanismos institucionalizados para hacer frente a diversos choques exógenos, es importante la generación de activos sociales en sectores de bajos ingresos, en particular, procesos como la participación y la organización social. De hecho, según Lizarzaburu (2003), ATU ha generado procesos importantes en lo que se refiere a movilización y empoderamiento de las organizaciones participantes, desarrollo de capacidades entre las dirigencias locales para enfrentar exitosamente las complejidades que implican un concurso de proyectos (búsqueda de alianzas, apoyo técnico, gestión de proyectos, etcétera) y adaptación creciente a procesos modernos de trabajo grupal organizados que se orientan al logro de un objetivo.

¿Existe algún tipo de evidencia cuantitativa que respalde estas aseveraciones? De hecho, la encuesta realizada por ATU intentó medir la *participación* y organización social de los *participantes* a través de una lista corta

de preguntas relacionadas a su intervención en el programa.⁵³ Entre las preguntas realizadas, se insertaron algunas orientadas a establecer cómo había sido la participación del individuo en el programa. La tabla 2.19 muestra los resultados más importantes de estas variables. Lo primero que se observa es que, en la muestra de participantes, un 90.2% de ellos se encontraba laborando precisamente en ATU en el momento de la entrevista. Hubo un 10.1% de personas que indicaron haber participado más de una vez en el programa (varios proyectos) y un 32% de la muestra indicó haber recibido capacitación para realizar las labores que demanda su participación en ATU.

Tabla 2.19
Participación en ATU

	Lima	Resto Urbano	Total
Participación en ATU (%)	100	100	100
Participa actualmente	91.4	89.2	90.2
Participó más de una vez	11.4	9.2	10.1
Recibió capacitación	29.8	33.7	32.1
Participó en la preparación del proyecto (%)	23.9	36.1	31.0
Reuniones	17.6	29.4	24.5
Preparación de proyecto	4.2	4.6	4.4
Aporte de cuotas para presentación	2.0	7.3	5.1
Actividades de captación de fondos	3.1	4.4	3.9
Otro	0.5	0.5	0.5
Hizo aportes adicionales	32.7	42.6	38.5
Dinero para cofinanciamiento	4.9	14.5	10.5
Materiales y otros – para cofinanciamiento	4.4	6.2	5.4
Actividades para recaudar cofinanciamiento	2.4	2.1	2.2
Préstamo de herramientas	23.9	27.5	26.0
Otros	2.1	1.8	1.9

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en INEI. Encuesta a participantes ATU.

En segundo lugar, un 31% de los entrevistados manifestó haber participado en actividades preparatorias del proyecto (antes de ser presentado a ATU); entre ellos, la modalidad más frecuente fue la asistencia a reuniones.

⁵³ Por razones presupuestales, esta lista fue bastante corta.

Un 5.1% hizo aportes para la presentación del expediente, cifra que asciende a 7.3% fuera de Lima.

Al respecto, un 38.5% de los entrevistados dijo que, una vez aprobado el proyecto, había colaborado con algún otro tipo de aporte. Un 10.5% dijo haber contribuido con dinero para la ejecución de la obra, cifra que asciende al 14.5% fuera de Lima. Estas colaboraciones usualmente se dan porque los organizadores de los proyectos les solicitan colaborar para terminar las obras. Esta cifra, cierta o no, aunque no es muy elevada, va en contra del objetivo del programa de transferir recursos a la población que los necesita en el corto plazo.

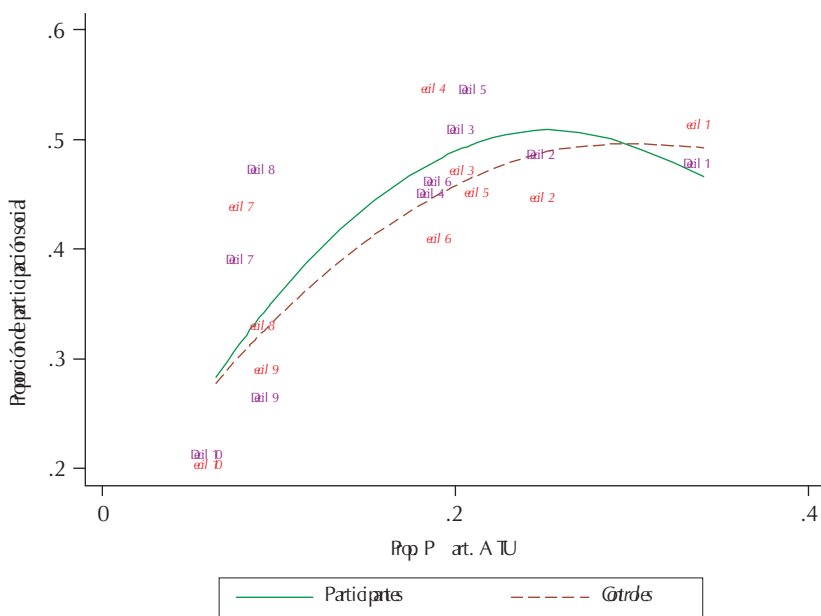
La pregunta es si esta participación de los beneficiarios en el programa generará o no otros procesos participativos. Una forma de responder a este interrogante es correlacionando algún indicador de participación en el programa con indicadores más amplios de participación y membresía en organizaciones locales en general. Esto se realiza en el gráfico 2.14.

Este gráfico tiene en realidad diversos mensajes. En primer lugar, se confirma el hecho de que los deciles más pobres tienen más propensión a participar en ATU. Segundo, la propensión a participar en la comunidad es baja en el decil 1, aumenta en los deciles intermedios y luego se reduce en los deciles más ricos.⁵⁴ Tercero, existe una relación positiva entre ambos indicadores, aunque decreciente en el decil más pobre. ¿Qué significa esto? Con las salvedades que un análisis sencillo como el que aquí presentamos tiene, esto implica que ejercicios participativos como ATU pueden impulsar el capital social en ciertos grupos, pero no necesariamente en los más necesitados.

Lamentablemente, por construcción, con la información aquí mostrada no se puede establecer algún tipo de relación causal en cuanto a participación social. Por ello, consideramos que los efectos sobre la participación y organización social de los beneficiarios solo podrán ser medidos efectivamente a través de estudios longitudinales más amplios sobre el comportamiento de los beneficiarios una vez que egresaron del programa.

⁵⁴ La propensión marginal a participar en capital social es el valor predicho de una regresión *logit* de participación en capital social, mientras que la propensión a participar en ATU es el llamado *propensity score*.

Gráfico 2.14
Relación entre participación en el programa
y participación social en general



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en INEI. Encuesta a participantes ATU; y ENAHO 2002 IV Trimestre

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este documento se ha analizado el programa ATU, en particular, intentando describir su racionalidad y evaluar su impacto desde el punto de vista económico. Se trata de un programa que contiene algunas innovaciones importantes en términos de gestión de programas públicos en el país. Opera mediante concursos para asegurar su transparencia, delega las decisiones principales a la comunidad y entidades de la sociedad civil, y promueve mecanismos de vigilancia social. Dado que hay dinero de por

medio, estas prácticas son desde cualquier punto de vista saludables y susceptibles de ser imitadas por otros programas

En cuanto al desempeño del programa, destacan claramente dos aspectos. Por un lado, se ha encontrado que el programa focaliza adecuadamente en términos geográficos, y hasta en términos individuales, a las familias pobres; pero no ha podido mostrar una buena *performance* en la identificación de los trabajadores desempleados. En un país en donde la tasa de desempleo no es alta y la informalidad es amplia, es muy complicado focalizar desempleados pobres, y esta experiencia lo ha confirmado. Por otro lado, se ha encontrado que los costos operativos del programa bordean el 20% de su realización total y, probablemente, podría ganar en eficiencia si redujese esos márgenes, aunque ciertamente en este costo se está incluyendo la inversión fija inicial, lo que eleva los costos de cualquier programa. En el futuro, habría que monitorear este indicador a fin de establecer si es necesario tomar acciones para simplificar los procesos operativos del programa.

El centro del estudio ha sido la evaluación del impacto del programa y se concentró la atención en sus objetivos principales: la transferencia de ingresos a trabajadores afectados por la recesión y la construcción de pequeñas obras públicas socialmente útiles para la sociedad. Para el primer caso se ha implementado una metodología de evaluación cuasiexperimental, en la que el ingreso de los participantes en el programa es comparado con el de un grupo de control, el cual actúa como una pseudo línea de base. Este procedimiento fue necesario en la medida en que los programas de empleo, como ATU, suelen empezar de manera apresurada y no construyen líneas de base. En cualquier caso, utilizando esta metodología y comparando con el grupo de control, se encuentra que los participantes en ATU no se quedan sin hacer nada si no participan del programa: de hecho, en el mejor de los casos, pueden generar unos 227 soles por su cuenta y, en el peor, 180 soles. Así, la ganancia de ingresos neta derivada del programa fluctúa entre el 25% y el 40% de la transferencia nominal que asciende a 300 soles mensuales.

¿Qué puede explicar esta *performance*? Por un lado, es probable que el objetivo de identificar jefes de hogar desempleados completamente durante todo el periodo que requiere el programa sea un objetivo muy

complejo. En un mercado laboral como el peruano, en donde hay una elevada informalidad y no hay mecanismos institucionalizados frente al desempleo, los jefes de hogar, por lo general, no se quedan mucho tiempo sin trabajar y, como se ha visto en este trabajo, la probabilidad de estar ocupado, aunque sea en actividades de bajísima productividad, es elevada. ¿Significa eso que este programa no ha funcionado? Esta es una pregunta en realidad normativa. Es claro que los jefes de hogar sin trabajo son un grupo meta razonable para programas de empleo. Probablemente, en el futuro, el programa deba afinar aún más su criterio de focalización entre los jefes de hogar para poder mejorar su *performance*.

Una segunda alternativa es que muchos de los participantes hayan ingresado al programa no solo con el interés en el ingreso estipulado. En el transcurso de la investigación, hemos podido identificar algunos objetivos adicionales. Por ejemplo, muchos participantes declararon valorar, no solo el ingreso recibido, sino la relativa estabilidad de un sueldo aunque sea por un periodo corto. Para poblaciones en donde el *cachuelo* es el medio de vida usual, y en donde hay días donde se gana y otros días no, este objetivo puede haber atraído a muchas personas a participar. Otro ejemplo es el caso de varios participante que ingresaron al programa no exclusivamente con el fin de obtener el ingreso ofrecido, sino por el interés en que la obra se realice.

En el caso de la utilidad de las obras, se procedió a construir un índice de utilidad de obras menores sobre la base de la misma información elaborada para la parte anterior. A partir de esta información y de supuestos razonables sobre retornos de inversiones de este tipo, se encuentra que los beneficios adicionales para la comunidad de las obras representan un 54% adicional de la inversión inicial realizada por el programa en pago de mano de obra. Esta cifra es ligeramente inferior al multiplicador de obras de construcción civil que estima efectos indirectos de 1 a 2, pero no es despreciable en la medida en que no todas las obras han involucrado construcción efectiva de activos, sino que también ha habido proyectos de otro tipo (forestación, por ejemplo). En el medio urbano, especialmente en ciudades intermedias, existen muchas obras pequeñas que no se realizan por falta de fondos, y un programa de esta naturaleza ha podido llenar, parcialmente claro está, este vacío.

Finalmente, en el documento se realizó un breve análisis del tema de la participación social que podría ser un importante subproducto del programa, en vista de los procesos que ha utilizado. Aunque existen ciertos indicios de una relación positiva en esta dirección, la evidencia disponible no es concluyente y solo un estudio longitudinal permitirá tener más elementos de juicio al respecto.

Las implicancias de estos hallazgos son de dos tipos. Por un lado, existen consecuencias directas para el futuro del programa. Como en otros casos parecidos, los programas de empleo solo funcionan bien, o tienen sentido, cuando focalizan el desempleo. La pregunta es si eso es posible en un país con alta informalidad y bajo desempleo como el Perú. Era esperable que los jefes de hogar no se quedaran sin trabajar mucho tiempo. En ese sentido, ¿se puede esperar una mejor *performance*, por parte del programa? Consideramos que ATU debe reflexionar a partir de estos hallazgos sobre sus énfasis y objetivos, especialmente en un contexto en el que la recesión ya pasó. Una idea viable es que el programa de empleo temporal sea permanente, pero ampliándose o reduciéndose de acuerdo con el ciclo económico en el que se encuentre la economía. Es decir, este tipo de programas debería ser amplio en ciclos bajos y reducirse en ciclos de crecimiento relativamente altos. Para esto, el programa deberá transformar algunos de sus procedimientos operacionales, tercerizando, por ejemplo, varios de sus procesos, ya que eso le daría la flexibilidad necesaria para ajustarse a los ciclos.

La otra implicancia tiene que ver con la agenda de protección social para el país. En teoría, los programas de empleo operan en recesión como medida de ayuda a aquellos afectados por el ciclo económico. Sin embargo, no es el único programa que tiene esta característica. Se puede mencionar, por ejemplo, el caso de los programas alimentarios que también deberían ser una medida de alivio a la pobreza para algunos segmentos de la población. La pregunta es entonces, a la luz de los resultados observados: ¿qué es más conveniente en términos de costo-efectividad? ¿Hay que olvidarnos de los programas de empleo y privilegiar medidas de asistencia alimentaria? No necesariamente. Existe suficiente evidencia de que algunos programas funcionan mejor que otros de acuerdo con diversas circunstancias. La definición precisa de estas interrogantes deberá formar

parte de la agenda de debate público y de las futuras investigaciones. Es decir, se necesita empezar a investigar crecientemente el impacto de los programas, pero no solo en relación a si funcionan o no, sino intentando responder la pregunta de si funcionan mejor que otros. Esto debido a que es necesario revisar permanente los programas como instrumentos para lograr metas de reducción de la pobreza. De lo contrario, seguiremos creando más y más programas, a veces transfiriendo recursos de unos a otros o en otros casos simplemente gastando más.

ANEXOS DEL CAPÍTULO 2

Tabla A2.1
Regresión Logit para estimar probabilidad
de participación en el ATU

	Coef.	Err. Std.	z	P> z
Departamentos				
Áncash	1.3160	0.1965	6.70	0.00
Callao	1.2510	0.3064	4.08	0.00
Cuzco	0.0307	0.3076	0.10	0.92
Junín	0.5132	0.2448	2.10	0.04
La Libertad	1.4856	0.2106	7.05	0.00
Lima	1.6552	0.1728	9.58	0.00
Loreto	0.2425	0.2121	1.14	0.25
Puno	2.1173	0.1976	10.72	0.00
Ucayali	1.0967	0.2014	5.45	0.00
Características del individuo				
Edad	-0.0353	0.0227	-1.55	0.12
Edad 2	0.0000	0.0003	-0.14	0.89
Mujer	-0.1031	0.1084	-0.95	0.34
Soltero	-0.5459	0.2465	-2.22	0.03
Jefe de hogar	0.5548	0.1165	4.76	0.00
Nivel educativo primaria o menos	-0.1137	0.0981	-1.16	0.25
Ausente del hogar más de 30 días	-0.2836	0.4830	-0.59	0.56
Afiliado sistema de pensiones	-1.1657	0.3024	-3.85	0.00
Características de la vivienda				
Ln ingreso familiar resto	-0.4098	0.0470	-8.73	0.00
Vivienda Inadecuada	0.3733	0.1181	3.16	0.00
Hacinamiento	-0.0934	0.0991	-0.94	0.35
Vivienda sin servicios higiénicos	0.2586	0.1104	2.34	0.02
Hogares niños no asisten escuela	-0.0216	0.2354	-0.09	0.93
Hogares con alta dependencia económica	-0.3747	0.2516	-1.49	0.14
Reciben ayuda alimentaria	0.4466	0.1098	4.07	0.00
Teléfono	-0.2919	0.2007	-1.45	0.15
Cocina a gas	-0.5743	0.0992	-5.79	0.00
Alumbrado eléctrico en el hogar	-0.5405	0.1197	-4.52	0.00
Vivienda propia	-0.2470	0.0991	-2.49	0.01
Material exterior vivienda ladrillo/cemento	-0.3469	0.1119	-3.10	0.00
Piso interior vivienda tierra	0.4000	0.1061	3.77	0.00
Capital social				
Participa grupo o partido político	-0.4089	0.2995	-1.37	0.17
Participa club cultural	-1.4705	0.7326	-2.01	0.05
Participa asociación vecinal	0.9052	0.2224	4.07	0.00
Participa rondas campesinas	1.9626	0.5115	3.84	0.00

	Coef.	Err. Std.	z	P> z
Participa sindicatos	-1.2035	0.4334	-2.78	0.01
Participa Apafa	1.0213	0.2298	4.44	0.00
Participa vaso de leche	-0.3307	0.1144	-2.89	0.00
Participa comedor popular	0.8087	0.1512	5.35	0.00
Choques adversos				
Percepción nivel bienestar hogar empeoró	-0.7564	0.1268	-5.97	0.00
Percepción nivel bienestar localidad empeoró	-0.2588	0.1416	-1.83	0.07
Perdió empleo jefe hogar	0.0290	0.1437	0.20	0.84
Muerte miembro hogar	1.0149	0.3671	2.76	0.01
Abandono jefe hogar	1.1936	0.2784	4.29	0.00
Incendio viv/neg/prop	2.2735	0.6501	3.50	0.00
Robo asalto, etc.	0.2174	0.2177	1.00	0.32
Otra crisis	0.8615	0.3694	2.33	0.02
Confianza en instituciones				
Confianza Municipalidad	0.2082	0.1080	1.93	0.05
Confianza Partidos Políticos	0.2473	0.0939	2.63	0.01
Confianza CTAR	0.1476	0.0960	1.54	0.12
Confianza Reniec	-0.2166	0.1249	-1.73	0.08
Confianza Congreso	0.2063	0.0958	2.15	0.03
Confianza Foncodes	0.3083	0.1039	2.97	0.00
Constante	0.3380	0.5814	0.58	0.56
Num. obs = 7718	Prob > chi2 = 0.0000 Pseudo R2 = 0.2277			
Wald chi2(52) = 952.02	Log likelihood = -2155.8133			

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la encuesta a participantes de ATU.

Tabla A2.2

Test de sesgo de selección de variables no observables (con estimación vecino más cercano – uno a uno). Regresión mínimos cuadrados ordinarios, variable dependiente: Ln Ingreso Laboral

. test resid=0

(1) resid = 0.0

F(1, 1789) = 0.31

Prob > F = 0.5765

No se puede rechazar la hipótesis, entonces no hay sesgo de selección por variables no observables

	Coef.	Std. Err.	t	P> t
Participación	81.6409	12.0973	6.75	0.00
Residuo	1.4413	2.5805	0.56	0.58
Vivienda inadecuada	-11.4205	10.5155	-1.09	0.28
Hacinamiento	5.0140	13.3212	0.38	0.71
Vivienda sin servicios higiénicos	-12.8493	11.6766	-1.10	0.27
Hogares niños no asisten escuela	-8.0322	22.3115	-0.36	0.72
Hogares con alta dependencia económica	-10.3281	27.0992	-0.38	0.70
Reciben ayuda alimentaria	1.3984	10.9192	0.13	0.90
Edad	9.5137	2.3502	4.05	0.00
Edad 2	-0.1303	0.0270	-4.83	0.00
Mujer	-11.2463	12.7030	-0.89	0.38
Soltero	-24.2855	22.2673	-1.09	0.28
Jefe de hogar	65.1622	12.2265	5.33	0.00
Nivel educativo primaria o menos	-6.6109	11.1643	-0.59	0.55
Ausente del hogar más de 30 días	-31.3076	40.8840	-0.77	0.44
Afiliado sistema de pensiones	33.5819	68.3047	0.49	0.62
Participa club deportivo	80.5252	57.2598	1.41	0.16
Participa grupo o partido político	-100.7641	39.3205	-2.56	0.01
Participa club cultural	-8.4639	16.4914	-0.51	0.61
Participa asociación vecinal	-39.1880	22.9826	-1.71	0.09
Participa sindicatos	15.3667	52.2094	0.29	0.77
Pobre extremo	1.9436	11.1250	0.17	0.86
Constante	2.7699	44.6011	0.06	0.95
Núm. obs. = 1812	Prob > F = 0.0000	Root MSE = 218.32		
F(22, 1789) = 16.72	R-2 = 0.0714			

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la encuesta a participantes de ATU.

Tabla A2.3
Distribución de participantes en deciles
según distintas estimaciones

Grupos	Estimador vecino más cercano	Estimador Cinco vecinos más cercanos	Estimador densidad de kernel
Total	100%	100%	100%
Decil 1	33.9%	32.9%	32.9%
Decil 2	26.2%	25.7%	25.7%
Decil 3	21.2%	21.7%	21.7%
Decil 4	11.0%	11.6%	11.6%
Decil 5	7.2%	7.5%	7.5%
Decil 6 - 10	0.6%	0.6%	0.6%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la encuesta a participantes de ATU.

Tabla A2.4
Ganancias ingreso laboral por distintas categoría
y distintos estimadores

Grupos	Todos los efectos			Efectos Positivos (a)		
	Estimador vecino más cercano	Estimador Cinco vecinos más cercanos	Estimador densidad de kernel	Estimador vecino más cercano	Estimador Cinco vecinos más cercanos	Estimador densidad de kernel
Total	86.25 (312.20)	72.62 (191.77)	90.07 (107.73)	170.24 (125.40)	120.42 (98.55)	106.28 (73.26)
Según Sexo						
Hombres	42.38 (370.54)	35.44 (204.84)	50.06 (119.89)	157.71 (128.85)	96.08 (94.03)	78.64 (73.67)
Mujeres	130.13 (232.39)	109.09 (170.54)	129.34 (76.15)	182.76 (120.70)	144.30 (97.14)	133.39 (61.90)
Según Condición de Pobreza						
Extremo	77.41 (277.75)	96.84 (164.18)	102.11 (137.17)	153.73 (123.85)	133.27 (93.83)	129.54 (82.11)
No Extremo	91.46 (330.96)	59.14 (204.43)	83.37 (86.58)	179.97 (125.40)	113.27 (100.46)	93.34 (64.37)
Ubicación						
Lima	84.58 (336.98)	68.26 (192.92)	87.05 (82.16)	175.31 (126.70)	120.14 (100.56)	94.87 (60.73)
Resto Urbano	87.07 (299.67)	74.78 (191.33)	91.58 (118.47)	167.76 (124.79)	120.56 (97.63)	111.96 (78.19)
Capacitación 1/	95.14 (306.12)	76.08 (190.04)	92.87 (99.61)	173.17 (124.27)	120.11 (93.74)	106.06 (73.41)
No capacitación	82.20 (315.10)	71.01 (192.72)	88.77 (111.36)	168.90 (125.99)	120.56 (100.79)	106.38 (73.25)
Aportes 2/	70.02 (352.51)	47.62 (207.06)	76.23 (104.62)	164.40 (123.38)	108.51 (94.58)	94.28 (69.18)
No aportes	99.85 (273.54)	95.23 (173.96)	102.60 (109.09)	175.13 (126.98)	131.19 (100.92)	117.13 (75.20)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la encuesta a participantes de ATU.

1/ Si recibió capacitación durante su participación en el programa.

2/ Realizó aportes adicionales a su participación en el programa

(a) Reemplaza los casos con efectos negativos por cero.

Errores estándar en paréntesis.

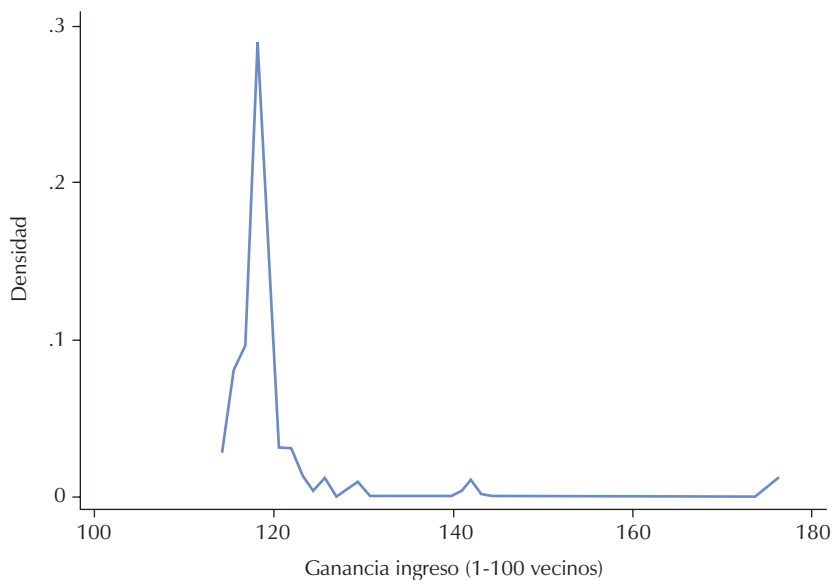
Tabla A2.5
**Estimación de efectos en ingreso laboral mediante técnica
 de remuestreo - Bootstrapping (1000 repeticiones)**

Grupos	Estimador vec. más cercano			Est. Cinco vec. más cercanos			Estimador densidad de kernel		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Total	36.56 (26.26)	125.69 (20.47)	81.35 (16.43)	37.24 (19.04)	112.28 (17.81)	75.65 (13.49)	53.17 (12.60)	129.13 (11.36)	91.36 (8.87)
Decil 1	45.80 (38.83)	155.55 (22.95)	93.38 (24.36)	50.44 (29.59)	154.85 (17.87)	96.27 (18.47)	54.11 (25.54)	164.73 (12.51)	102.52 (15.13)
Decil 2	1.75 (50.36)	101.49 (46.69)	49.36 (35.09)	16.49 (36.27)	80.57 (35.29)	47.25 (25.98)	49.59 (17.82)	121.62 (17.66)	84.47 (12.96)
Decil 3	50.92 (52.61)	117.64 (45.19)	88.63 (33.35)	50.42 (34.74)	94.13 (34.24)	74.49 (24.37)	65.57 (15.57)	103.37 (18.53)	85.74 (13.17)
Decil 4	65.43 (49.11)	127.59 (49.58)	99.55 (36.57)	51.75 (35.03)	101.92 (38.37)	80.12 (26.96)	52.37 (18.24)	124.81 (16.70)	94.16 (13.53)
Decil 5	68.15 (116.08)	98.60 (63.69)	88.56 (55.91)	-12.72 (82.01)	131.01 (36.58)	76.67 (38.85)	26.28 (21.55)	116.34 (18.78)	83.00 (15.18)
Decil 6-10	273.05 (41.24)	125.44 (119.27)	155.20 (99.77)	161.51 (112.91)	129.41 (82.85)	139.48 (79.94)	99.14 (34.77)	74.74 (54.05)	80.99 (42.49)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la encuesta a participantes de ATU.

* Los números entre paréntesis representan los errores estándar.

Gráfico A2.1
**Densidad estimadores de ganancia de ingreso de 1 a 100
 vecino más cercano (solo efectos positivos)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la encuesta a participantes de ATU.

Capítulo 3

¿Qué funciona y qué no funciona en ProJoven?¹

LA NECESIDAD DE una política nacional de capacitación laboral para jóvenes es un tema sobre el que existe cada vez más consenso. No solo se reconoce que la educación básica no prepara a los jóvenes para los retos que exige el mundo del trabajo, sino que se ha podido constatar que, en el Perú, no existe un sistema de capacitación laboral de jóvenes propiamente dicho (Chacaltana y Sulmont 2004). Así pues, la necesidad de políticas de capacitación laboral no solo es elevada, sino que es creciente, especialmente entre los sectores más pobres de la población. Desafortunadamente, la oferta actual de capacitación laboral es heterogénea, dispersa y de baja calidad (Saavedra y Chacaltana 2001). Existen cuatro tipos de proveedores con niveles de formación disímiles entre sí:

- La educación secundaria, en su variante técnica
- La red de entidades de capacitación, básicamente los Centros de Educación Ocupacional (CEO) y los Institutos de Educación Superior (IES)
- Los cuatro servicios nacionales de capacitación: el Servicio Nacional de Adiestramiento Industrial (SENATI), el Servicio Nacional de Normalización, Capacitación e Investigación para la Industria de la Construcción (SENCICO), el Centro de Formación en Turismo

¹ Este capítulo se basa en un estudio desarrollado por encargo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), elaborado por el autor con la colaboración de Gabriela Guerrero, Óscar Pain y Henry Espinoza.

(CENFOTUR) y el Instituto Nacional de Investigación y Capacitación de Telecomunicaciones (INICTEL)

- La capacitación provista por las empresas

Recientes hallazgos indican que existe un desfase entre oferta y demanda de capacitación. Mientras la capacitación proporcionada por las empresas es la que produce mejores resultados en términos de empleabilidad para los jóvenes, en la práctica este tipo de capacitación es más bien escasa. Lo que abunda en cambio es la capacitación en entidades que producen muy bajos retornos en el largo plazo (Saavedra y Chacaltana 2001). En estas entidades, las modalidades de capacitación no suelen preparar para el mundo del trabajo y, por el contrario, operan en función a las preferencias de los jóvenes o a lo que los profesores saben enseñar.

Teniendo este contexto como marco, se crea a mediados de la década del noventa —al igual que en otros países de América Latina— el Programa de Capacitación Laboral Juvenil ProJoven con una propuesta diferente en la que el énfasis está puesto en la pertinencia de la formación, es decir, que se estructure a partir de las demandas reales del sector productivo. Ante ello, la propuesta contempla un periodo lectivo de tres meses y otro similar de práctica en una empresa. La peculiaridad del ProJoven peruano, a diferencia de otras experiencias en la región, es que la práctica o pasantía es pagada por la empresa. Otra de las particularidades del programa es que se preocupa por la calidad de los insumos educativos (materiales, equipo, infraestructura), con la expectativa de que eso redunde en una mayor calidad del proceso formativo.

Esta estrategia ha sido considerada por diversos estudios como innovadora y las evaluaciones de impacto realizadas indican que ha sido exitosa.² Mediciones recientes han revelado retornos a la capacitación positivos en términos de ingresos laborales, así como otros resultados también

² El ProJoven es una de las pocas experiencias de formación que, desde sus inicios, ha tratado de evaluar los resultados de sus acciones con técnicas modernas de evaluación basadas en la existencia de un grupo de control. Se le considera pionero en este tipo de estudios en el Perú.

interesantes en términos de inserción laboral y de reducción de sesgos por género en el mercado de trabajo (Ñopo, Saavedra y Robles 2002).

Debido a que los resultados obtenidos siempre han sido positivos, hasta la fecha no se ha visto la necesidad de analizar el proceso de formación en ProJoven. En efecto, a pesar de que se trata de un programa de capacitación, el proceso de formación del programa siempre ha sido considerado una suerte de *caja negra* que, se asume, debe producir los resultados esperados.

Sin embargo, luego de casi ocho años de funcionamiento y, en vista de un nuevo lanzamiento hacia los próximos años, vale la pena preguntarse: ¿en qué consiste este proceso de formación?, ¿es esta propuesta la que está produciendo los resultados que se observan?, ¿qué funciona y que no funciona en ProJoven, desde el punto de vista de la educación?

El objetivo de este capítulo es, precisamente, analizar los procesos que ocurren al interior de esta *caja negra* y, específicamente, analizar los procesos de formación y actitudinales que allí se dan.³ Sobre la base de este análisis se realiza una propuesta para un esquema de medición de cambios educacionales y actitudinales, de manera complementaria a la medición que actualmente hace el programa en el terreno laboral. Vale la pena indicar que, aun cuando no estaba programado, se realizó un análisis de implementación del proceso formativo de ProJoven. Se ha podido constatar que, en lo que se refiere a la parte formativa, el programa no se implementa en la práctica como se indica en los documentos oficiales correspondientes;⁴ pues, aunque se indica que el programa promueve la formación por competencias, en la práctica esto no ocurre necesariamente así. No solo no existe una norma de competencia común, sino que la operatividad del programa asociada al proceso formativo —evaluación de propuestas y supervisión de cursos— se sustenta más en un sistema de indicadores de calidad de los insumos educativos, que en el currículo propiamente dicho. Esta constatación ha motivado una revisión retrospectiva de

³ Cabe indicar que la parte actitudinal se analiza en la medida en que es un componente de la competencia, no de manera aislada.

⁴ Véase ProJoven. Guía para el Diseño de Cursos, por ejemplo.

cómo se diseñó e implementó este componente, elemento esencial para establecer cualquier sistema de medición.

1. JUVENTUD, EMPLEO Y CAPACITACION⁵

El tema del empleo de los jóvenes es importante no solo por su dimensión —dado que involucra a una tercera parte del mercado laboral—, sino, particularmente, porque es en este segmento demográfico que se pueden apreciar las condiciones más desfavorables de empleo existentes en el país. Los jóvenes, a veces con la intención de ganar experiencia y conocimientos laborales, aceptan condiciones de trabajo que no se observan en otros segmentos de mayor edad. En esta sección analizamos brevemente algunos rasgos característicos de las condiciones laborales de los jóvenes actuales.

1.1. El problema central

El problema principal en el mercado laboral de los jóvenes —al igual que en el mercado laboral general— es de cantidades (véase la tabla 3.1). Nunca antes ha habido tantos jóvenes para tan pocos empleos en el país. La gran cantidad de jóvenes en el mercado de trabajo determina que cada año existan más personas (jóvenes) que se incorporan al mercado de trabajo de las que se retiran de él (adultos). Esto implica que, desde el punto de vista demográfico, la PEA solo puede crecer.

1.2. Las estrategias de los jóvenes

Cuando en un mercado determinado hay más oferta que demanda —esto es, cuando hay más vendedores que compradores—, se suelen desarrollar ciertas estrategias.⁶ Una primera estrategia, que ha cobrado vigencia en

⁵ Esta sección se basa principalmente en Chacaltana (2005a).

⁶ Es necesario que precisar que el mercado de trabajo es ante todo un mercado y, por tanto, se pueden aplicar técnicas económicas para su análisis. Sin embargo, se distingue de un mercado común (de bienes o servicios) debido a una característica única: se trata de un

Tabla 3.1
Perú. Población según rangos de edad

	1972	1981	1993	2003
Total (millones)	14.0	17.8	23.0	27.1
Niños	6.1	7.4	8.5	9.0
Jóvenes	3.6	4.9	6.6	7.6
15 a 19	1.5	1.9	2.5	2.7
20 a 24	1.2	1.6	2.2	2.6
25 a 29	1.0	1.4	1.9	2.3
Adultos	3.7	4.8	6.9	9.1
Adultos mayores	0.5	0.6	0.9	1.4
% Niños/Total	44%	42%	37%	33%
% Jóvenes/Total	26%	28%	29%	28%
% Adultos/Total	27%	27%	30%	34%
% Adultos mayores/Total	3%	4%	4%	5%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en los censos nacionales de 1972, 1981 y 1993, y ENAHO 2003.

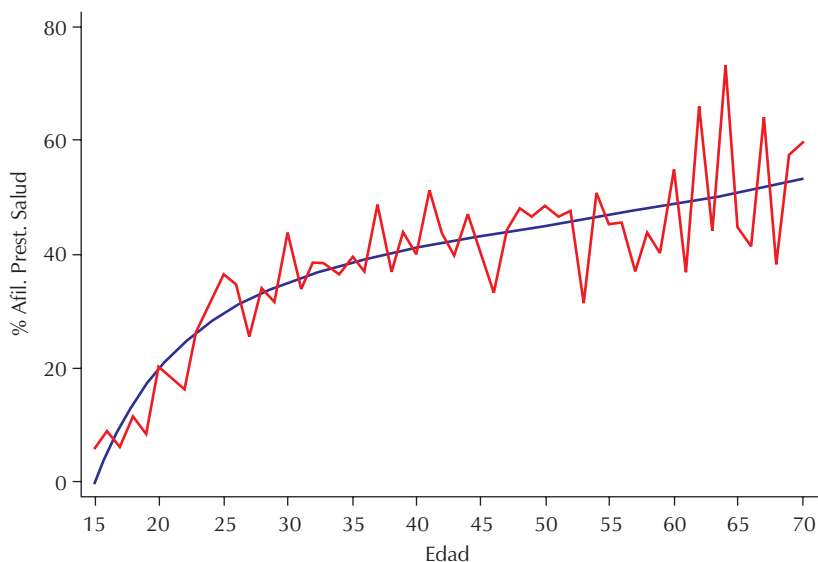
tiempos recientes, es la de la búsqueda de otros mercados donde haya más compradores. En el caso de la mano de obra, esta estrategia toma la forma de la emigración. Entre los años 1993 y 2003, un número creciente de personas, especialmente jóvenes y en edades intermedias, se ha ido del país. En el 2004, fueron más de 300 mil personas (INEI 2005), es decir, casi mil personas dejaron el país diariamente. Esto no es sino un mecanismo de ajuste frente a la situación interna del mercado de trabajo peruano.

Una segunda estrategia es el “remate”. En el mercado de trabajo, frente a la escasez de puestos de trabajo, esta estrategia toma la forma de *subempleo*, que no es otra cosa que aceptar salarios y condiciones de trabajo bajos y precarios. Los jóvenes utilizan frecuentemente esta estrategia. Por ello, en

servicio cuyo propietario debe ser quien presta el servicio, es decir, no se puede separar al propietario del prestador del servicio. Esto hace que el análisis económico deba ser utilizado con cautela. Por ejemplo, una implicancia de esta característica es que el mecanismo de los precios no “limpia” todos los incentivos en este mercado y que las condiciones bajo las cuales se presta el servicio (condiciones de trabajo) adquieren notable importancia

el 2003 un 50% del total de asalariados privados empleados en el país eran jóvenes, aun cuando por su *peso* demográfico en la PEA debería ser menos del 30%.⁷ Los empresarios contratan jóvenes porque son flexibles en las condiciones de trabajo y porque se adaptan más rápido a los cambios tecnológicos y empresariales. Además, los jóvenes de hoy cuentan con más educación que sus padres. Desde el punto de vista de un comprador, esto equivale a tener un mejor servicio a un precio menor. Desde el punto de vista del vendedor —el trabajador—, esto equivale a dar más por menos y menos en este caso significa no solo menores salarios, sino también condiciones de trabajo desfavorables. En el gráfico 3.1 se muestra, por ejemplo, que la afiliación a la seguridad en salud sube a medida que avanza la edad y que en los tramos de edad que involucran a los jóvenes esta tasa es baja.

Gráfico 3.1
Lima Metropolitana 2002
Tasa de afiliación a la seguridad en salud por edades simples



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en el MTPE (2002). Encuesta de Niveles de Empleo.

⁷ Una implicancia de este dato es que se debería promover más el *emprendedorismo* entre los jóvenes.

Una tercera estrategia es la diferenciación. En el caso de un bien o servicio cualquiera, esta estrategia implica añadirle valor agregado a la producción, para lo cual es necesario implementar algún tipo de transformación. En el caso del mercado de trabajo, las únicas formas de añadirle valor a la mano de obra son mediante la acumulación de formación y la experiencia laboral. En el Perú no existe un sistema de acreditación de experiencia laboral —que sería importante construir—. En el caso de la formación, esta tiene dos componentes: la educación básica y la capacitación para el trabajo. El componente principal es la educación básica, que se ha expandido notablemente en las últimas décadas. Lamentablemente, esta expansión ha acentuado algunos problemas esenciales. Los jóvenes que salen de la educación básica saben leer, pero no entienden lo que leen y no sabe aplicar en la práctica operaciones matemáticas simples.⁸ Desde el punto de vista laboral, esto les genera una desventaja para aprender haciendo y aprender leyendo, habilidades esenciales en un mundo tan competitivo como el actual. Por esta razón, existe un considerable mercado de capacitación para el trabajo al que acceden muchos jóvenes, especialmente aquellos que no tienen los recursos ni el tiempo que demanda la formación superior. Este mercado de capacitación está compuesto por entidades diversas que lamentablemente reproducen las carencias del sistema escolar básico, principalmente, por la dispersión en calidad observada. Así pues, las únicas estrategias que podrían añadir valor agregado a la mano de obra presentan problemas estructurales que deben ser resueltos.

⁸ Los resultados de la última Evaluación Nacional del Ministerio de Educación realizada en el 2001 (UMC 2003) en las áreas de comunicación integral y lógico-matemática son contundentes. Para el área de comunicación integral, más del 60% de los alumnos no alcanza el nivel básico de comprensión de textos verbales y reflexión sobre la lengua, cifra que se eleva naturalmente en el caso de colegios de gestión solo estatal. En el caso lógico-matemático, los resultados son más alarmantes: el 80% de los alumnos de cuarto de secundaria no alcanza el nivel básico de desempeño en sistemas numéricos y sus funciones, geometría y en organización y gestión de datos. Por tanto, como este mismo informe señala, “[...] dados estos resultados no sería de extrañar [...] que los alumnos que egresan de centros educativos públicos tuvieran menores probabilidades de acceder a una formación superior de calidad o de insertarse en el mercado laboral” UMC (2003: 4).

2. EL PROGRAMA PROJOVEN: UNA RELECTURA

El programa ProJoven nace precisamente como una iniciativa del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, con el fin de “[...] facilitar el acceso de jóvenes de escasos recursos al mercado formal, brindándoles capacitación y experiencia laboral que respondan a los requerimientos del sector productivo”.⁹ No es un programa que pretenda resolver todos los programas del mercado de capacitación, sino solo el del acceso de jóvenes pobres. Su metodología de trabajo es innovadora, pues contrariamente a los usuales programas de reforma de la oferta de formación, se sustenta en un subsidio a la demanda de capacitación de jóvenes pobres.¹⁰

2.1. ¿Cómo funciona el programa?

ProJoven desarrolla un esquema de segundo piso, pues no interviene directamente en el mercado de capacitación. Por el contrario, es un fondo que financia capacitaciones de jóvenes pobres a través de entidades que operan en el mercado de capacitación de manera regular. Para cumplir con este propósito, ProJoven opera como un mecanismo de encuentro de oferta y demanda de capacitación. El funcionamiento operativo del programa puede ser descrito con la ayuda del gráfico 3.2.

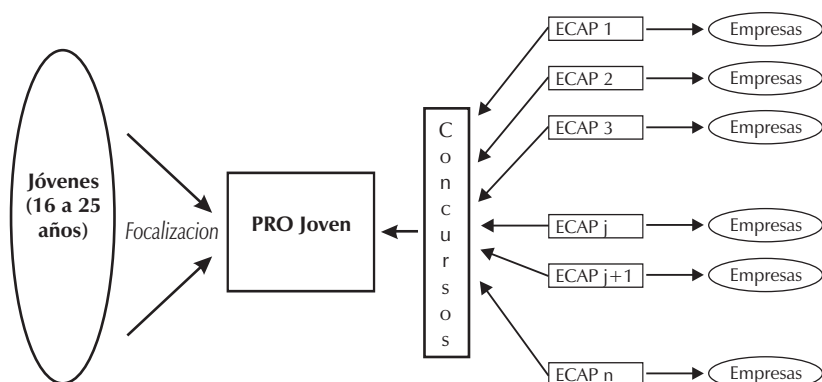
En cuanto a la demanda, el programa realiza una focalización general entre jóvenes que se interesan por él, para lo que utiliza una *ficha de focalización*. Esta ficha mide variables que intentan predecir la condición socioeconómica del joven. Si proporciona un puntaje adecuado, el joven es acreditado como

⁹ Página Web de ProJoven.

¹⁰ Cabe indicar que este programa sigue la experiencia de otros programas similares existentes en Latinoamérica. Ejemplos notables son el *Proyecto Joven* (Argentina), *Chile Joven* (Chile), *Colombia Joven* y *Jóvenes en Acción* (Colombia), *Pro Joven* (Guatemala), *Programa Nacional de Capacitación e Inserción Laboral de Jóvenes* (República Dominicana), *ProJoven* (Uruguay) y el *Programa de Capacitación para Jóvenes* (Venezuela). Varios de estos programas fueron aplicados a mediados de 1990, algunos funcionan hasta la actualidad como Chile Joven y otros finalizaron en estos tres últimos años, como es el caso de Proyecto Joven de Argentina.

potencial participante de ProJoven. Luego, los jóvenes acreditados que primero se registren tienen más oportunidades de conseguir los cursos de su interés, hasta que se agote la oferta de cursos de la convocatoria.¹¹

Gráfico 3.2
Esquema general de funcionamiento de ProJoven



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la oferta, el procedimiento es más complejo. Se parte de un Registro de Entidades de Capacitación (RECAP) que consiste en una verificación de calidad mínima aceptable, según los estándares del programa, para poder participar en él. La idea es que solo entidades de capacitación (ECAP) de una calidad suficiente puedan participar del programa. A partir de ese RECAP, se organiza un *concurso público* entre las entidades de capacitación registradas. Estas ECAP presentan propuestas de formación que se adecuan a unas bases, debidamente estructuradas por el programa. Estas bases, entre otras cosas, intentan asegurar la calidad de

¹¹ En caso de no ser asignado a algún curso el joven puede escoger curso por segunda o tercera vez o reservar su cupo para la convocatoria subsiguiente

la ECAP, sus equipos y los cursos que brindará. La evaluación *ex ante* de las propuestas es realizada por un equipo de especialistas especialmente contratados para ese fin.

Un aspecto importante estriba en que, para asegurar la pertinencia de los cursos que se brindan —es decir, que sean demandados en el mercado laboral—, ProJoven exige que las ECAP muestren una relación o vinculación clara con las empresas de su entorno.¹² Esto se consigue gracias a que las ECAP se comprometen a conseguir una práctica pagada para cada joven capacitado en una empresa de su localidad.¹³

El *match* entre jóvenes y entidades de capacitación, así definidas, se da a nivel de curso-práctica, que corresponde al espacio de aprendizaje que propone ProJoven. Se trata de una unidad compuesta por una fase teórica o técnica de tres meses (300 horas aproximadamente) y una fase práctica de otros tres meses.¹⁴ Esto conforma una propuesta en la que la experiencia tiene un papel crucial y se espera que el resultado educativo sea consecuencia del paquete completo. Para asegurarse que la fase práctica también sea formativa, ProJoven exige, además, que la empresa asigne un tutor al joven durante este periodo.

Una vez establecido el *match* entre joven y ECAP, a través del curso-práctica, ProJoven inicia actividades de supervisión y evaluación *ex post*. Por el lado de la supervisión, se trata de que las ECAP cumplan con los elementos que determinaron que su oferta sea seleccionada en el momento del concurso. Por el lado de la evaluación *ex post* o de impacto, se realizan encuestas periódicas a beneficiarios y a un grupo de control determinado, con el propósito de verificar el desempeño laboral posterior del programa.

¹² A partir de la onceava convocatoria, las cartas de intención solo deberán presentarlas las ECAP que salgan elegidas.

¹³ Esta es una diferencia en relación con programas similares en Chile o Argentina, por ejemplo, en donde la práctica en las empresas es pagada por el programa.

¹⁴ En este documento se utilizan indistintamente la denominación fase técnica o teórica. En realidad, la fase teórica no es estrictamente teórica, sino más bien técnica pues, en muchos casos, desde la tercera semana, los jóvenes ya están trabajando con herramientas y equipos.

2.2. La propuesta formativa de ProJoven: teoría y práctica

El contenido de la capacitación es lo que produce resultados en los programas de capacitación. Por esta razón, conviene revisar la propuesta de ProJoven, tanto en sus lineamientos conceptuales, como en su operatividad práctica.

2.2.1. La propuesta de ProJoven¹⁵

En lo fundamental, ProJoven es un Programa de Capacitación Laboral. Por tanto, tiene o utiliza una propuesta formativa. Esta propuesta se caracteriza por platearse los siguientes puntos:

- Promueve que los cursos sean programados por competencias, lo que parece ser el método más conveniente para educar laboralmente.
- La formación es para ocupaciones de semicalificación. Esto implica que debe tener una fase teórica —no menor de 120 horas ni mayor de 300 horas reloj— y una fase práctica de similar periodo. En la fase práctica, debe haber un tutor. En términos sencillos, la fase práctica no es ya un trabajo, sino una parte del proceso formativo y, por ello, debe haber un tutor que garantice el proceso de enseñanza-aprendizaje.
- Es una intervención de segundo piso, es decir, el programa no interviene directamente en el mercado de formación, sino que, más bien, opera a través de la red de instituciones ya existentes en él.
- Se exige que la formación sea demandada por las empresas. En términos prácticos, esto se traduce en un requisito de que las ECAP incluyan en sus propuestas encuestas realizadas a empresas de la localidad.¹⁶ La idea es que las empresas puedan definir un perfil de la posición que desean cubrir en el mercado de trabajo.

Para implementar esta propuesta, ProJoven proporciona a las ECAP una Guía para el Diseño de Cursos, que define lineamientos para que

¹⁵ *ProJoven. Guía para el Diseño de Cursos. y ProJoven, Guía Contratación de Cursos de Capacitación* <<http://www.mtpe.gob.pe/ProJoven/intro.htm>>.

¹⁶ Esto se detalla más adelante.

las ECAP diseñen cursos basados en competencias. En esta Guía se indica que los cursos que financia ProJoven deben contener dos aspectos fundamentales:

- *Competencias básicas para el trabajo (CBT).*¹⁷ Desde la primera convocatoria, el programa definió diez CBT que se clasifican en:
 - Hábitos: puntualidad, cumplimiento de plazos y tareas, limpieza y pulcritud en la presentación
 - Habilidades: expresión oral, lectura comprensiva de textos cortos y capacidad para desenvolverse en entrevistas para solicitar empleo
 - Actitudes o capacidades complejas: trabajo en equipo, compromiso de máxima calidad en su trabajo, autoimagen positiva y actitud que promueva una relación interpersonal equitativa entre hombres y mujeres

- *Competencias específicas.* La idea es que los cursos deben ser intensivos, eminentemente prácticos y orientados a ocupaciones para las que se requiera calificación específica o semicalificación. Las competencias específicas deberían, por tanto, estar en concordancia con lo que realmente necesita el mercado y las empresas. Para la identificación de las competencias específicas, ProJoven sugiere una suerte de análisis ocupacional. En efecto, solicita que las ECAP elaboren un perfil del puesto de trabajo, para lo que se les brinda unos formatos de encuestas que deben ser aplicadas a empresarios. La idea es que estas encuestas se

¹⁷ ProJoven define las Competencias Básicas para el Trabajo (CBT) que los jóvenes deben adquirir, como “[...] saberes instrumentales, conceptuales [...] y actitudes que permitan un posterior desempeño polivalente en el mercado laboral” (ProJoven 2003: 52). Este concepto para las CBT está fundamentado en el marco de las competencias como “[...] macro habilidades que integran tres tipos de saberes o aprendizajes: conceptual, procedimental y actitudinal” (ProJoven 2003: 53). Las CBT son necesarias porque “[...] el mercado laboral hace que el trabajador moderno no pueda limitar su formación profesional a aspectos técnicos específicos de su especialidad” (ProJoven 2003: 51). Por tanto, se requiere de una gran adaptabilidad que se consigue con una educación de base, es decir, de competencias generales que las desarrollen.

apliquen de manera individual, no grupal, y es la ECAP quien debe consolidar la información y elaborar el perfil demandado.

Una vez que las ECAP presentan sus propuestas, ProJoven contrata a un conjunto de evaluadores de cursos, quienes hacen una valoración detallada del currículo que las ECAP han presentado. A partir de este análisis, los evaluadores asignan un puntaje a cada una de las propuestas que luego será utilizado en el algoritmo que el programa emplea para seleccionar las propuestas ganadoras. Finalmente, una vez que una ECAP ha ganado un curso, ProJoven hace un contrato con ella y se inicia, así, el proceso de supervisión que está a cargo de una unidad especializada al interior de ProJoven.

2.2.2. La propuesta formativa de ProJoven, en la práctica

El diseño

Siendo ProJoven un programa de *segundo piso* que financia formación de jóvenes pobres a través de las ECAP, su propuesta formativa es principalmente rectora. Consiste en orientar a las ECAP para que elaboren sus cursos de forma que puedan ser financiados y luego supervisar que eso se esté cumpliendo.

La idea básica de este diseño es tratar de motivar a las ECAP a que programen sus cursos por competencias. Las competencias que interesan al programa son las competencias básicas y específicas, mencionadas anteriormente. Las CBT fueron elaboradas rápidamente, según la entrevista a los fundadores del programa,¹⁸ sobre la base de una lista más amplia que habían obtenido del informe SCANS y del Proyecto Joven Argentino.

En la tabla 3.2 se hace un análisis detallado de estas CBT, tomando para ello la propia definición del programa como una macrohabilidad que incluye saberes conceptuales, procedimentales y actitudinales.

¹⁸ Los entrevistados fueron el señor Mario Arróspide, ex coordinador del Programa y ex Viceministro de Promoción Social, y el señor Javier Rodríguez, especialista en formación por competencias en el momento del diseño de ProJoven.

Más allá de los problemas de clasificación, las CBT seleccionadas por ProJoven presentan algunos inconvenientes desde el punto de vista de la medición que es necesario mencionar.¹⁹ En el caso de los hábitos, por ejemplo, se eligieron en realidad partes de una competencia denominada por el informe SCANS como “administración eficiente del tiempo”. En el caso de las habilidades, se incluyó la capacidad para desenvolverse en una entrevista de trabajo, la cual no es una competencia propiamente dicha. Finalmente, en el caso de las actitudes, algunas de las CBT de ProJoven son en realidad partes de competencias genéricas.²⁰

Cabe indicar, además, que tal como están planteadas estas CBT, no involucran indicadores de logro que permitan identificar los conceptos, procedimientos y actitudes de cada una de ellas. En este contexto es difícil establecer un mecanismo orientado a medir sus logros. Este es un tema que no queda claro en el diseño del programa. ProJoven, no sabemos si explícita o implícitamente, decidió no evaluar a los jóvenes. La Guía para el Diseño de Cursos no exige la inclusión de indicadores de logro, y los currículos de cursos revisados tampoco indican una práctica adecuada de evaluación de los jóvenes. No se establece si el joven logró los objetivos o competencias que se suponía debía alcanzar. Hemos consultado este punto con funcionarios del programa y con quienes estuvieron en el momento de su diseño y para ninguno quedaba claro cómo se llegó a esa decisión. Una hipótesis es que el programa no podría evaluar los logros de los cursos si el objetivo principal era que se ubicaran en una empresa. Sin embargo, esta es una característica que debe ser corregida en fases posteriores del programa.

¹⁹ De acuerdo con la bibliografía internacional y con las concepciones que se manejan en otros países de la región con programas similares, se entiende por competencias básicas aquellas relacionadas con habilidades académicas obtenidas en la educación formal, como son las matemáticas, la escritura y la lectura.

²⁰ Algunas de estas competencias básicas como las habilidades de comunicación o la capacidad de solucionar problemas, son habilidades muy complejas, y requieren largos periodos de instrucción y en muchos casos, nuevos métodos de enseñanza. No pueden ser enseñadas en programas de capacitación a corto plazo, especialmente en individuos cuya educación formal es limitada y que no poseen competencias académicas básicas (Grubb y Ryan 1999).

Tabla 3.2
ProJoven: competencias básicas para el trabajo

Competencias Básicas para el Trabajo	Definición de ProJoven	Comentario
1. Hábitos <i>Puntualidad</i> <i>Cumplimiento de plazos y tareas</i> <i>Limpieza y pulcritud en la presentación</i>	No se define. Se indica que “[...] es fácil comprender la importancia que tienen en el mundo del trabajo”. Por eso no se comentan más las razones de su selección.	Ninguno de esos tres hábitos es por sí mismo una competencia. Los dos primeros son parte de la competencia definida como: administración eficiente de recursos, entre ellos, el tiempo (SCANS 1992).
2. Habilidades <i>Expresión oral</i> <i>Lectura comprensiva de textos cortos</i> <i>Capacidad para desenvolverse en entrevistas para solicitar empleo</i>	No se define. Solo se indica que “[...] las habilidades comunicacionales son cada vez más importantes para todo tipo de trabajo”. Lectura comprensiva de textos sencillos, propios de situaciones de trabajo (instrumentos, manuales, órdenes de trabajo). No se define.	Es una competencia genérica. Se define como: expresa ideas y hechos oralmente de forma clara y comprensible. Esta sí es una competencia básica. Se define como: entiende y usa información escrita que puede ser presentada en una variedad de formatos como textos, tablas, listas, diagramas, etc. Ser capaz de desenvolverse adecuadamente en una entrevista de trabajo es consecuencia de haber desarrollado la competencia de expresión oral.
3. Actitudes <i>Trabajo en equipo</i> <i>Compromiso de máxima calidad con el trabajo</i> <i>Autoimagen positiva</i> <i>Actitud que promueva una relación interpersonal equitativa entre hombres y mujeres</i>	Habilidad para sostener una activa comunicación, y organizar las tareas y distribuir las cargas de trabajo Sobrepasar lo solicitado en cuanto a la calidad de sus productos. Tener una actitud favorable hacia uno mismo basada en el desarrollo de un sentimiento de seguridad, identidad y capacidad personal. No se define	Es una competencia genérica. Se define como: trabaja de forma cooperativa con otros para lograr metas a través de compartir e integrar ideas, conocimientos, habilidades, información, apoyo mutuo y responsabilidad. Es una consecuencia de haber desarrollado otras competencias genéricas como: organización y planeamiento del trabajo para lograr un desempeño eficiente. La autoimagen no es actitud ni competencia. Es parte de una competencia interpersonal que supone trabajar adecuadamente con otros aceptando y respetando las diferencias personales y culturales.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida en ProJoven.

En el caso de las competencias específicas, ProJoven sugiere una suerte de análisis ocupacional a las ECAP. Es decir, se le pide a todas las ECAP que piensen ofrecer un curso que primero realicen entrevistas a empresas de su comunidad para identificar el perfil del trabajador y las funciones principales que este debe cumplir, de tal manera que la capacitación responda a esas necesidades. Este análisis ocupacional, sin embargo, presenta también inconvenientes prácticos. No solo se realiza sin un mecanismo uniforme en todos los casos, sino que no intervienen todos los actores recomendados por la bibliografía internacional para el análisis ocupacional —empresarios, docentes y trabajadores del sector—. Más importante aún, es que este requerimiento parte del supuesto de que es posible realizar un Análisis Ocupacional Participativo (AOP) en cada ECAP, lo cual no es necesariamente cierto dada la heterogeneidad de situaciones que existe en el mercado de capacitación peruano. Esto ha generado en la práctica una dispersión enorme en la programación de los cursos, con lo que se ha creado una realidad que resulta sumamente compleja de evaluar o supervisar.²¹

Además, se pueden generar problemas relacionados a la viabilidad de la formación. Al cimentarse solo en la consulta realizada a empresarios acerca del perfil del trabajador, puede diseñarse un currículo irreal. Por ejemplo, si se quiere diseñar un curso de carpintería, y se entrevista al dueño de un taller, este probablemente dirá que necesita un joven que sea capaz de armar muebles: sillas, mesas, cómodas, etcétera. Esto plantea una meta imposible de alcanzar para la ECAP, pues en tres meses, tiempo establecido para la fase técnica, es imposible que el joven sea competente en el armado de muebles. Sin embargo, como los cursos deben responder a las consultas realizadas a las empresas, con frecuencia se encuentra el armar un mueble como una de las competencias específicas que los cursos de carpintería deben desarrollar.

²¹ Cabe indicar que, en otros programas similares como el caso Argentino (que se utilizó como referencia), el Programa es el que les proporciona a las ICAP el diseño de los cursos, con la competencia identificada, el número de horas que se debe dictar y hasta el sistema de evaluación.

Por otro lado, si cada ECAP debe hacer su propia consulta a las empresas de su localidad, es de esperar que no necesariamente compartan el mismo perfil del trabajador. La consecuencia de esto es que existen en ProJoven ofertas de cursos que se llaman igual pero que no enseñan lo mismo (cada uno responde al perfil que consiguió) o lo contrario, cursos que tienen diferentes nombres, pero que desarrollan los mismos contenidos. Debido a que en ProJoven no existe un proceso para identificar las competencias, tampoco existe un proceso para normalizarlas y convertirlas en pautas que tengan un referente válido común que sirva para decidir si una persona es competente o no. Esta puede ser una de las razones por las que, dentro de la concepción del programa, no está presente la evaluación de competencias.

De lo anterior se desprende que la noción de competencia que subyace al programa se acerca más a la noción de “competencia empresarial”, cuyos procedimientos de entrenamiento y evaluación se basan en la eficiencia y eficacia de un trabajador en un puesto de trabajo específico identificado por el mismo proveedor de capacitación, que a la noción de competencia laboral. Esto trae como consecuencia una oferta dispersa que puede conllevar resultados contraproducentes en el aspecto del aprendizaje de los jóvenes.

Otro efecto de este proceso tiene mayores repercusiones sobre la *empleabilidad* de los jóvenes y consiste en la tensión entre lo que demanda el mercado para sus necesidades y lo que demandan los jóvenes para su *empleabilidad*. La idea básica de las consultas a empresas es que se puedan identificar necesidades reales. Sin embargo, esto a veces se puede llevar al extremo de identificar cursos demasiado específicos y eso puede atentar contra el interés del programa de generar *empleabilidad* en el joven. Un ejemplo real ocurrido en el SENATI puede ilustrar este punto. Según el SENATI, para cubrir el puesto de *operador de máquinas de confección de prendas en tejido de punto* se tendría que dictar los siguientes cursos: operador de máquina de costura recta para tejido de punto, operador de máquina remalladora para tejido de punto y operador de máquina recubridora/collareta para tejido de punto. Lo anterior indica que, para ser competente como operador de máquinas de confección de prendas en tejido de punto, es necesario ser competente en el uso de los tres tipos de

máquina mencionados anteriormente. Sin embargo, resulta imposible enseñar esos tres cursos en tan solo tres meses. Por lo tanto, la mayoría de los cursos ofrecidos se limitan a enseñar uno de estos tres aspectos, pero al hacerse esto, según los coordinadores de los cursos de SENATI, se atenta contra la *empleabilidad* de los jóvenes. Esto pone en riesgo también la posibilidad de que esta ECAP pueda cumplir con su obligación de colocar al joven en una empresa al final de la fase técnica. Por ello, tienen que entrenar a los jóvenes en el uso de los tres tipos de máquina, sino su posibilidad de conseguir empleo se ve limitada. Obviamente, los docentes de la ECAP reconocen que enseñar bien esas tres cosas en solo tres meses es prácticamente imposible. La solución que algunas ECAP han encontrado a este problema es enseñar a usar los tres tipos de máquinas durante los primeros dos meses y medio de la capacitación, y las últimas dos semanas hacer que el joven tenga una práctica intensiva en el uso de alguna de esas máquinas, según la empresa en la que realizará la práctica.

Todos estos inconvenientes no son corregidos por el programa tal como viene funcionando en la práctica. Por ejemplo, la evaluación *ex ante* de las propuestas, que debiera ser una instancia de análisis de los currículos, se concentra más bien en el análisis de calidad de insumos educativos (materiales, equipos, infraestructura) que del currículo propiamente dicho. Entrevistas realizadas a evaluadores de los cursos revelan que ellos recibieron una capacitación para realizar su trabajo, pero que esta se concentró en explicarles las bases del programa y no en explicarles la propuesta pedagógica. Los evaluadores también manifestaron, que de cada diez cursos que evalúan, solo uno es aprobado sin ninguna observación. Los nueve restantes reciben observaciones y se les da un tiempo a las ECAP para que hagan las correcciones necesarias. Sin embargo, estos nueve cursos no vuelven a manos de los evaluadores para ver si se subsanaron las observaciones. Son revisados solamente por las personas del Área de Evaluación de ProJoven, quienes deciden si se acepta la oferta o no. Es pertinente señalar además que en dicha área no trabaja ningún especialista en pedagogía.

Las dificultades para la propuesta formativa tampoco son corregidas en el proceso de supervisión de los cursos. De hecho, el énfasis en la supervisión está puesto en verificar que las entidades capacitadoras cuenten con instalaciones adecuadas para recibir a los alumnos, cumplan con brin-

dar a los participantes la maquinaria y materiales que prometieron cuando hicieron la oferta, y logren colocar a todos los alumnos del curso en alguna empresa durante la fase práctica del curso. Es decir, el énfasis de la supervisión está puesto en verificar que estén presentes los insumos necesarios para el proceso educativo, pero sin prestar atención al proceso mismo de enseñanza-aprendizaje. El responsable del Área de Supervisión de ProJoven, reconoce que una de las mayores debilidades del programa, y por lo tanto una tarea pendiente, es implementar un sistema que permita evaluar la calidad de las ECAP en términos educativos, y no solo en términos de insumos.

Queda claro, pues, que el componente formativo de ProJoven, está bastante lejos de funcionar de manera óptima. Es cierto que el programa le da especial importancia a que la calidad de los insumos sea la más adecuada. Sin embargo, esto no asegura que los cursos, *per se*, produzcan los resultados adecuados.

Esto ha generado algunos inconvenientes prácticos. En una visita a la ciudad de Trujillo, por ejemplo, una ECAP de calidad relativamente alta para la zona, señaló lo siguiente: “En realidad, nosotros no queríamos participar en ProJoven, pero al final el Coordinador nos convenció [...]. El problema ahora es que cuando salimos a colocar a los jóvenes en las empresas, estas piensan que nosotros capacitamos como las demás [...]. Nosotros estamos ‘vendiendo’ a ProJoven, pero otras ECAP de menor calidad también [...] el problema es que no todos forman en lo mismo [...] y por eso las empresas no saben qué esperar de los jóvenes de ProJoven [...]. Todos deberíamos formar por igual y eso mejoraría la imagen del programa”.

3. EL IMPACTO DE PROJOVEN EN LOS BENEFICIARIOS

Como se ha mencionado repetidamente ya, ProJoven es quizás el programa público que ha sido más evaluado en el Perú. En esta sección, realizamos un recuento de los principales resultados encontrados y presentamos algunas ampliaciones relevantes para el análisis de los procesos generados por el programa en sus beneficiarios.

3.1. Evaluación de impacto de programas de capacitación: un marco de análisis

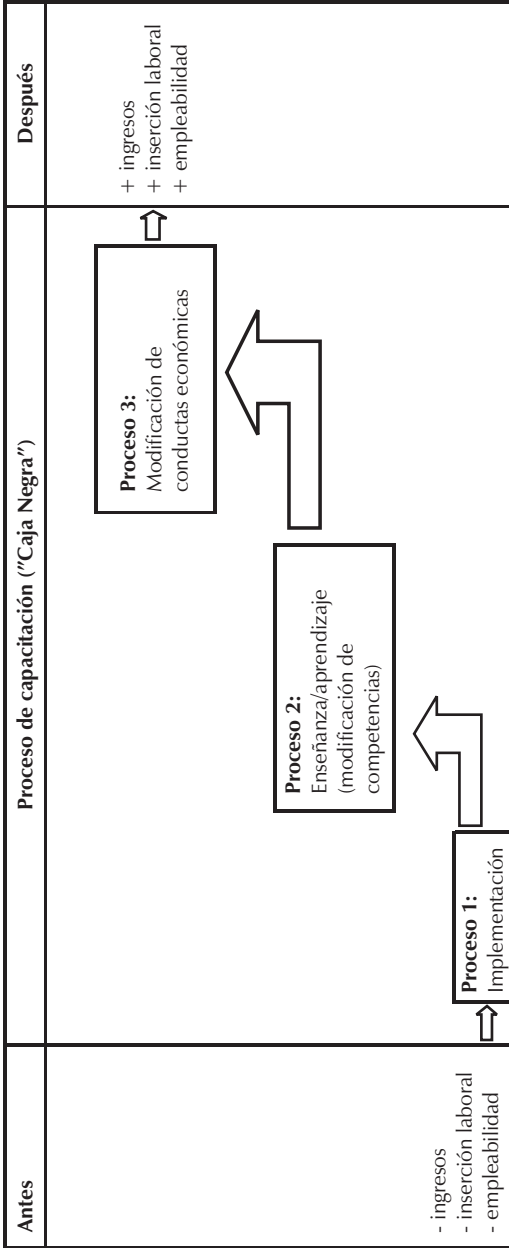
¿En qué consiste la evaluación de un programa de capacitación? Para responder esta pregunta desde una perspectiva amplia, es necesario entender, en primer lugar, el proceso de capacitación. Con la ayuda del gráfico 3.3, se puede sostener que una persona típica que participa en este tipo de programas ingresa a él debido a problemas de baja *empleabilidad* y, por tanto, de bajos ingresos. Luego de pasar por la experiencia de capacitación, se espera que los participantes eleven su productividad, inserción laboral e ingresos.

La forma más difundida de evaluación de los programas de capacitación consiste en una comparación del estado de los beneficiarios, antes y después del programa, utilizando a veces grupos testigos como control. Esto es lo que se ha venido aplicando normalmente en los estudios de impacto realizados en ProJoven. Se ha comparado la situación antes del programa y después del mismo, y se ha encontrado que, efectivamente, ha habido mejoras en ingresos y en inserción laboral de los beneficiarios del programa, por lo menos, de manera comparativa con lo que ocurre con un grupo de control.

Lo que no ha sido analizado hasta el momento es el proceso de capacitación, es decir, los procesos que caracterizan la intervención misma del proyecto. A esto algunos la han llamado la *caja negra* del proceso de capacitación, en vista de que usualmente no se la analiza y simplemente se asume que debe tener resultados positivos, dado que la comparación entre el antes y el después da resultados provechosos.

¿Qué hay dentro de la *caja negra*? Según Grubb y Ryan (1999), existen tres procesos bien definidos que deben producir resultados secuenciales. La primera etapa es una *adecuada implementación de la propuesta formativa* y señala que el primer paso para que un programa sea exitoso es que se aplique tal como se pensó o planificó, de tal modo que sea consistente con su diseño original. Existen diversos programas que no se llevan a cabo de la forma en que fueron diseñados y, en ese caso, poco se puede esperar de resultados respecto del proceso formativo.

Gráfico 3.3
Esquema para Evaluar un Programa de Capacitación Laboral



Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida en Grubb y Ryan (1999).

Si el programa se implementa adecuadamente, en una segunda etapa se deben observar cambios o *incrementos a escala de las competencias, habilidades o destrezas* de los individuos que participan en él. Las competencias incluidas en el programa pueden ser variadas, considerando entre ellas las académicas (lenguaje y matemáticas), las habilidades interpersonales como trabajo en equipo, buena relación con los supervisores, trabajadores y clientes, etcétera, y otras competencias que resultan necesarias para un buen desempeño laboral como la capacidad para solucionar problemas y las habilidades de comunicación oral y escrita. La pregunta final en este sentido, que de algún modo va dando pautas para el diseño de la evaluación, sería qué aprendizaje tiene lugar y si este está relacionado con la *empleabilidad*.

Finalmente, si se observan modificaciones en competencias, habilidades o destrezas, el tercer proceso se refiere a los cambios en las *conductas económicas* de los trabajadores, pues se vuelven más rápidos, más efectivos, más intensos y capaces de trabajar con menor pérdida de tiempo, esto es, en una sola palabra: más productivos. En general, el efecto de un programa sobre la conducta relacionada al trabajo asume que el trabajo requiere esas competencias que han sido desarrolladas por el programa. Al momento de evaluar un programa, es importante que el puesto de trabajo en el que se haya colocado el trabajador esté relacionado al área de capacitación, pues es importante que los beneficios de la capacitación sean visibles solo en las ocupaciones en que dichas competencias son necesarias, y no en otras.

Vale la pena señalar que cada una de estas etapas es necesaria pero no suficiente. Todas deben darse para que se pueda observar un cambio en variables de impacto. Si una falla, todas fallan. Si todos estos procesos ocurren, entonces son esperables los cambios usualmente medidos en salarios, ingresos, inserción laboral en los individuos o en la productividad y ganancia en el caso de las empresas. Esto último es particularmente cierto para ocupaciones de mando medio, donde la experiencia de un programa de capacitación, no solo aumenta la productividad del individuo que ha sido capacitado, sino que también se produce un cambio positivo en la productividad de su superior.

3.2. Evaluaciones realizadas al programa ProJoven

Desde su diseño, ProJoven consideró un componente de evaluación de impacto que ha ido perfeccionando a lo largo de los años. En el Perú, este programa ha sido el primero en utilizar técnicas modernas de evaluación, para lo que se ha recurrido a los grupos de control, y ha tenido una constante preocupación por mejorar la medición de su impacto en cada periodo. En las diez convocatorias que ha realizado ProJoven hasta la fecha, ha ido expandiendo no solo su radio de cobertura, sino también ampliando los ejercicios de evaluación de impacto. Esto se puede observar en la tabla 3.3.

Tabla 3.3
Intervención de ProJoven por convocatorias

	1996 I	1997 II	1998 III IV		1999 V VI		2000 VII	2001 VIII	2002 IX	2003 X
Lima	☑	☑	✓	☑	✓	☑	✓	☑	✓	
Arequipa			✓	☑	✓	☑	✓	☑	✓	✓
Trujillo				☑	✓	☑	✓	☑	✓	✓
Chiclayo					✓	☑	✓	☑	✓	✓
Cuzco						☑	✓	✓	✓	
Piura						✓	✓	✓	✓	
Huancayo							✓	☑	✓	✓
Chimbote								✓	✓	
Iquitos									✓	✓

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en las Encuestas de Evaluación de Impacto de ProJoven.

✓ : Intervención del programa.

☑ : Medición de impacto.

Desde la primera convocatoria en 1996, el programa ha ido acumulando información sobre el impacto de su intervención, conformada por una línea de base y tres líneas de salida o comparación: una después de 6 meses de salir del programa, otra a los 12 meses y otra a los 18 meses. El programa publica regularmente los resultados de estos estudios. Los más

difundidos se pueden encontrar en su página web, y se resumen en la tabla 3.4. Se trata de comparaciones de indicadores promedio de ingresos y, en todos los casos, se observa un crecimiento de los ingresos de los beneficiarios superior al observado en los del grupo de control.

Tabla 3.4
ProJoven: evolución de los ingresos de los participantes de Lima

<i>Convocatoria</i>	<i>Controles</i>		<i>Beneficiarios</i>	
	<i>LB</i>	<i>18 meses</i>	<i>LB</i>	<i>18 meses</i>
1	100	136	100	209
2	100	157	100	237
4	100	143	100	184
6	100	133	100	198

Fuente: ProJoven (página web).

Este tipo de análisis directo ha sido complementado también con análisis más complejos, utilizando técnicas econométricas.²² Los resultados más conocidos de este programa se refieren a los de la primera convocatoria. En efecto, en un estudio pionero, Galdo (1998) encuentra que a los doce meses de haber salido del Programa, los jóvenes egresados mejoraron efectivamente sus condiciones laborales a través de mejores ingresos y más empleo asalariado que un grupo de control similar. Con respecto a los ingresos laborales, dicho estudio encuentra que el programa ProJoven genera retornos elevados. En esta misma dirección, recientemente se han realizado otros estudios que encuentran resultados también positivos, aunque los retornos estimados parecen ser menores. En la tabla 3.5 se muestran los resultados encontrados en las diferentes evaluaciones realizadas al programa.

²² Véase, por ejemplo, Galdo (1998); Ñopo, Robles y Saavedra (2002); Chacaltana y Sulmont (2004); y Burga (2002).

Tabla 3.5
Estimaciones sobre retornos a la capacitación de ProJoven

Estudio	Convocatoria	A los 6 meses	A los 12 meses	A los 18 meses
1. Galdo (1998)	Primera	60%		
2. Ñopo, Saavedra y Robles (2002)	Sexta	13%		
3. Chacaltana y Sulmont (2004)	Segunda	45%	n.s.	40%
	Cuarta	38%	54%	51%
4. Burga (2002)	Segunda		100%	
5. Este estudio*	Sexta	12%	n.s.	13%

Fuente: Elaboración propia.

* Utiliza el *match* realizado por el propio ProJoven.

Como se puede observar, en los estudios realizados, un interés específico ha sido tratar de obtener estimados de retornos a la capacitación. Estos siempre han resultado ser positivos. Las magnitudes varían, pero en función de diferencias en las metodologías empleadas, la forma de empare entre beneficiarios y controles, y principalmente por los diferentes momentos en que han sido tomados los datos. Por ejemplo, en la sexta convocatoria, los retornos son bajos pero hay que mencionar que en ella se realizó un cambio en el método de empare y, además, en ese año la recesión fue aguda.²³

Algunas ampliaciones recientes son de interés. En Chacaltana y Sulmont (2004) se realiza una estimación de estos retornos en el tiempo, es decir, en las tres mediciones que ha realizado el programa. Los resultados indican que, en la segunda y cuarta convocatoria, los resultados alcanzados en la primera medición se mantienen, aunque de manera decreciente en el tiempo. La misma metodología, aplicada a la encuesta de la sexta convocatoria, indica que el impacto del programa se desvanece en la segunda y tercera medición. Por otro lado, en Ñopo, Saavedra y Robles (2002), por ejemplo, se estiman efectos en inserción laboral y se encuentra que entre

²³ El cambio consistió básicamente en incrementar la relación de controles por beneficiario. Esta pasó de 1:1.1 en anteriores evaluaciones a 1:3 en la sexta convocatoria. Es decir, actualmente se realizan tres controles por cada beneficiario.

los que no estaban ocupados antes del programa, la probabilidad de estar ocupado luego del programa se eleva. Este mismo estudio muestra también resultados en términos de reducción de segregación ocupacional por género en el grupo de beneficiarios, en comparación a la segregación que hubiese existido en ese mismo grupo de no haber pasado por ProJoven.

3.3. ¿Qué pasa si no todos participan de la misma forma?

Abriendo la caja negra

Los estudios realizados por el programa han estado interesados en conocer si el programa funciona o no. Por tanto, en todas las estimaciones mencionadas, el programa se representa mediante una variable dicotómica ingresada en una ecuación, usualmente de ingresos o empleo. Se trata, pues, de una suerte de “todo o nada”. Si se está en el programa, se ha asumido, por definición, que se obtienen todos los beneficios del programa y que todos los participantes pasan por la misma experiencia. Lamentablemente, esto parece no ser así en la realidad.

La experiencia de los beneficiarios del ProJoven es de hecho bastante heterogénea. Algunos indicadores disponibles en los registros administrativos del programa permiten poner en evidencia esta heterogeneidad. Por ejemplo, aunque se sabía que no todos los jóvenes terminan efectivamente toda la experiencia de ProJoven, recientemente se ha conocido la magnitud de este fenómeno (véase la tabla 3.6). Según la información dada a conocer por Burga (2002), en las ocho primeras convocatorias del ProJoven, 24,288 jóvenes ingresaron al programa, pero de ellos, solo 13,355 (54%) terminó la experiencia completa. Hay quienes ni siquiera terminaron la fase técnica, pero son menos. La mayor parte de los jóvenes que no termina toda la experiencia o no empieza las prácticas, o las empieza pero no las termina. Esta diferencia, naturalmente, tiene que afectar los resultados del programa en los jóvenes beneficiarios.

Otro ejemplo se refiere a la calidad de la formación que reciben los jóvenes, que no siempre es la misma. Un indicador de esto es, por ejemplo, la calidad de la ECAP en la que el joven recibe el curso. Existe definitivamente dispersión de calidad entre las ECAP participantes en el programa y, según el gráfico 3.4, lo que se observa es que existe una ligera concentra-

Tabla 3.6
Descripción de alumnos por fase completada en Projoven

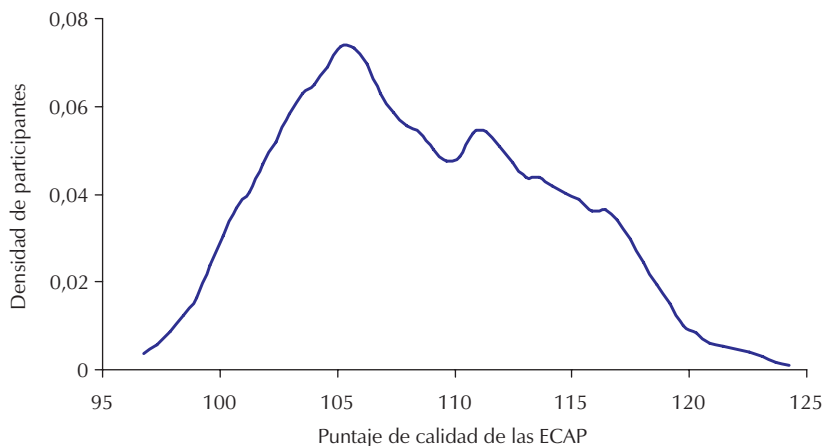
	Convocatorias								Total
	1 1996	2 1997	3 1998	4 1998	5 1999	6 2000	7 2001	8 2001	
Formación Técnica	1,505	1,807	2,243	2,671	3,075	3,651	4,179	5,157	24,288
Alumnos egresados	1,450	1,729	2,146	2,527	2,945	3,481	4,052	5,010	23,340
Alumnos que abandonaron el curso	55	78	97	114	130	170	127	147	918
Formación práctico-laboral	1,450	1,729	2,146	2,527	2,945	3,481	4,052	5,010	23,340
Alumnos con prácticas	1,201	1,443	1,762	2,056	2,267	2,768	3,106	3,880	18,483
Prácticas concluidas	861	909	1,247	1,385	1,593	1,968	2,295	3,097	13,355
Prácticas menores a tres meses	340	534	515	671	674	760	811	783	5,088
Inserción laboral autónoma	25	28	40	50	77	95	102	220	637
Prácticas pendientes	155	145	230	275	382	409	485	590	2,671
Salida del programa antes de las prácticas	69	113	114	166	219	249	224	320	1,474

Fuente: Actualización de Burga (2003).

ción de jóvenes en las ECAP de menor calidad relativa. Si el acceso a las ECAP de menor calidad se refleja en menores resultados laborales futuros, es una pregunta que tiene que ser respondida de manera empírica. A esto habría que añadir que la calidad de la experiencia en ProJoven no solo se refleja en la calidad de la ECAP sino también en la calidad de los cursos que esta brinda. Más aún, también es posible que la forma en que se lleve a cabo la pasantía, determine diferentes retornos a la capacitación. La empresa en la que se realiza la pasantía, la existencia o no de tutor y la calidad de este episodio del programa, son factores que pueden establecer diferencias en los resultados finales. Lamentablemente, actualmente no existe información de este tipo como para corroborar estas hipótesis.

Toda esta discusión conduce pues a una conclusión nada trivial: algunos jóvenes obtienen mayores retornos de su participación en ProJoven que otros, por las características que ha tenido esa participación. Los resultados encontrados por los estudios realizados hasta la fecha, muestran un indicador promedio de los retornos a la capacitación. Es necesario, por tanto, hacer un esfuerzo por desagregar los efectos hasta ahora encontrados.

Gráfico 3.4
Distribución de jóvenes de acuerdo con el puntaje de calidad de la ECAP (sexta convocatoria)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en ProJoven.

Con este fin, y de manera claramente exploratoria para los fines del presente estudio, decidimos combinar información administrativa del programa con las bases de datos de evaluación de impacto de la sexta convocatoria. Esto permite explorar, en el marco de las evaluaciones realizadas hasta la fecha, la incidencia de las diferencias en la experiencia del programa sobre los resultados laborales más importantes observados, por ejemplo, la estimación de los “premios” a la capacitación.

Dada la magnitud de la proporción de jóvenes que no termina la experiencia completa del programa, decidimos tratar de evaluar qué tan diferentes son los resultados como consecuencia de este fenómeno. La idea central es no solo tratar al programa como una variable dummy, sino modelarla de manera que diferencie a aquellos que terminan solo la fase técnica de aquellos que terminan toda la experiencia. Afortunadamente es posible incorporar una variable que modele este efecto diferenciado en los beneficiarios. En una ecuación de ingresos estándar, similar a las que se han estimado hasta la fecha, se incluye no una variable dummy simple, sino un conjunto de variables dummies acumulativas (*spline function*): la primera de ellas es la base y se computa para el grupo de control, la segunda es definida cuando el joven solo culmina la fase práctica y la tercera es definida cuando el participante culmina todo el programa. Evidentemente no se pueden incluir las tres variables en la regresión de modo que solo se procedió a incluir la variable 2 y 3. Los resultados se muestran en la tabla 3.7.

Los coeficientes de interés son los que describen al programa. Así, la variable “fase teórica” indica que el joven solo culminó dicha fase, mientras que la variable “fase práctica”, indica que el joven concluyó hasta la fase práctica. Como se puede observar, solo el coeficiente de Fase práctica es significativo. Es decir, el mensaje básico de este cuadro es que —controlando por variables usuales en las ecuaciones de ingresos— solo los jóvenes que culminan todo el proceso de ProJoven tienen retornos a la capacitación. Aquellos jóvenes que de algún modo interrumpen el proceso, no tienen ningún tipo de retorno. Esto significa que el programa ProJoven está diseñado de tal forma que solo produce resultados significativos cuando se completan exitosamente las dos fases del programa. Este es un resultado

importante.²⁴ ¿Significa esto que el componente formativo no tiene ningún efecto? Esto no se puede responder solo con esta información. Sin embargo, lo que sí queda claro es que la escasa preocupación del programa por el tema formativo puede incidir en este tipo de resultados.

Otro resultado interesante es que los impactos son más fuertes en la primera medición y luego tienden a disminuir o, incluso, a desaparecer en posteriores mediciones. Una posible razón para ello es que el programa está formando en aspectos demasiados específicos, que perderían utilidad cuando los jóvenes cambian de posición en el mercado laboral. Para comprobar esta hipótesis este mismo ejercicio deberá ser repetido y, más aún, se deberá contar con resultados de pruebas de la parte formativa del programa.

Estos programas se enfocan en poblaciones de escasos recursos entre 15 y 25 años de edad y mantienen una estructura curricular en dos fases: una primera fase lectiva o de capacitación y una segunda fase práctica o de pasantías en empresas. La mayoría de estos programas han sido evaluados en varias ocasiones. Un estudio de Jacinto y Gallart (1998), realiza un análisis panorámico de estas evaluaciones, sus alcances y limitaciones.²⁵ Según estas autoras, las evaluaciones realizadas tienen las siguientes características:

- La evaluación de impacto en todos los casos ha sido externa, pues el objetivo era básicamente la medición de la rentabilidad económica y la inserción laboral de los egresados. En este tipo de evaluaciones, la educación es vista como una inversión que debe producir retornos,

²⁴ Cabe indicar que, desde el punto de vista estadístico, ciertamente las encuestas a beneficiarios realizadas por ProJoven no han sido elaboradas tomando en consideración el aspecto de los *partial treatment* (tratamiento no completo). Sin embargo, el resultado de esta regresión es robusto en la medida en que solo un 56% de la muestra final tuvo *full treatment* y el 44% restante tuvo *partial treatment*. Esto reproduce, a grandes rasgos, las características del universo según la tabla 3.6.

²⁵ Estas autoras consideraron en su análisis a todos los programas tipo ProJoven, pero centraron su atención en Chile Joven, Proyecto Joven (Argentina) y ProJoven (Uruguay) por ser los que tenían mayor cantidad de información disponible.

Tabla 3.7
Efectos de diferente participación en el programa
(sexta convocatoria)

	Primera Medición		Segunda Medición		Tercera Medición	
	Coef.	Err. Est.	Coef.	Err. Est.	Coef.	Err. Est.
Variables de características individuales y educación						
Edad	(*) 0.0396	0.0166	(*) 0.0487	0.0175	(*) 0.0419	0.0168
Hombre	(*) 0.1558	0.0437	(*) 0.2381	0.0460	(*) 0.2260	0.0464
Hijo	(*) -0.1262	0.0507	(*) 0.1340	0.0501	0.0593	0.0480
Lima	(*) 0.2740	0.0453	(*) 0.2124	0.0470	(*) 0.1603	0.0462
Siguió curso	0,0554	0.0553	0.0298	0.0632	(**) 0.0885	0.0658
Variables de características laborales						
Experiencia potencial	0.0040	0.0157	(*) -0.0333	0.0158	-0.0220	0.0155
Trabajó antes	-0.4095	0.3068	(dropped)		0.1582	0.4419
Log Ingreso en LB	(*) -0.8450	0.0305	(*) -0.9206	0.0318	(*) -0.8910	0.0311
Microempresa	(*) -0.1819	0.0451	(*) -0.2468	0.0473	(*) -0.1491	0.0473
Seguro Accidentes	(**) 0.0770	0.0598	(*) 0.1905	0.0664	(*) 0.2528	0.0700
Variables del Programa						
Fase Teórica	-0.0351	0.0576	0.0073	0.0610	0.0510	0.0580
Fase Práctica	(*) 0.1818	0.0604	-0.0266	0.0640	0.0290	0.0626
Constante	(*) -0.6211	0.2921	(*) -0.7393	0.3158	(*) -0.6893	0.3091
	Num obs = 890		Num obs = 910		Num obs = 875	
	F(12, 877) = 79.40		F(11, 898) = 86.52		F(12, 862) = 79.40	
	Prob > F = 0.0000		Prob > F = 0.0000		Prob > F = 0.0000	
	R-2 = 0.5207		R-2 = 0.5145		R-2 = 0.5250	
	Adj R-2 = 0.5141		Adj R-2 = 0.5086		Adj R-2 = 0.5184	
	Root MSE = .60573		Root MSE = .64221		Root MSE = .62007	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información administrativa del programa y de las bases de datos de evaluación de impacto de la 6^{ta}. convocatoria del programa.

* Significativo al 5%.

es decir, ser económicamente rentable tanto para los individuos como para el país. Usualmente se deja de lado la evaluación de la calidad de la entidad capacitadora y del proceso de enseñanza-aprendizaje que está teniendo lugar.

- En todos los casos, el énfasis de las evaluaciones ha estado en la efectividad del programa, ya que se buscaba establecer la relación entre el programa y sus resultados. Sin embargo, este tipo de evaluación podría ser tardía y no muy útil para mejorar los programas aún en funcionamiento. Por ello, en algunos casos se han establecido evaluaciones intermedias.
- La evaluación de proceso o seguimiento de estos programas se ha centrado, fundamentalmente, en la gestión de las entidades de capacitación, poniendo el acento en la presencia de recursos, tanto materiales como económicos. Algo similar ocurre con el proceso de supervisión, el cual ha estado centrado en dos aspectos: administrativo y técnico-pedagógico. La supervisión administrativa incluye el control de aspectos como cobro de manutención, materiales, etcétera. La supervisión técnico-pedagógica se ha concentrado en verificar la correspondencia de los contenidos impartidos con la oferta del curso y de la capacitación recibida con el contenido del puesto de trabajo en la pasantía.

En otras palabras, aun cuando los programas de este tipo le han asignado suficiente importancia al tema de la evaluación, aparentemente no se han preocupado demasiado por el proceso formativo, aunque esto parezca una contradicción con lo que los propios programas manifiestan como su eje central: la capacitación. Este también parece ser el caso de ProJoven. Por ejemplo, cuando se realiza el proceso de evaluaciones de las ofertas de cursos, no se toma en cuenta la adecuación entre los contenidos y objetivos de aprendizaje, la duración del curso, la articulación teoría-práctica y los conocimientos básicos y específicos. El interés más bien se centra exclusivamente en la calidad de los insumos educativos, como lo hemos mencionado anteriormente.

En general, no se ha prestado suficiente atención al proceso formativo y actitudinal. En el caso de la formación, se ha asumido normalmente que su mejoramiento eleva la productividad del joven y, por tanto, se ha argumentado que un adecuado indicador es el grado y la calidad de la inserción laboral. Sin embargo, este indicador solo es un referente indirecto de la calidad de los aprendizajes logrados, sobre todo en el tipo de población que

los programas atienden. La forma adecuada de responder a esta interrogante es una evaluación de competencias (Jacinto y Gallart 1998: 75). Sin embargo, estas competencias raramente son evaluadas (Grubb y Ryan 1999); las pocas veces que se han realizado evaluaciones de este tipo, generalmente se han utilizado tests estandarizados de habilidades académicas como instrumento de medición. Este enfoque es claramente limitado.²⁶

Para el aspecto actitudinal, se han realizado mediciones en el terreno psicosocial. Esto generalmente se ha realizado mediante técnicas de medición de la autopercepción del beneficiario sobre su confianza en la búsqueda de empleo o en las estrategias con las que busca trabajo. Al respecto, un ejemplo interesante es el Proyecto Joven (Argentina), que en 1998 realizó una evaluación del impacto del programa en los jóvenes a través de la aplicación de encuestas en las que preguntaban a los participantes acerca de la utilidad del programa y los cambios que percibían en sí mismos luego de su participación en él.²⁷ Una limitación de este tipo de evaluación es que se asume que las respuestas a estas preguntas reflejan efectivamente cambios en la autoestima y motivación de los beneficiarios. Sin embargo, eso no necesariamente es así dado que sobre la base de la información descriptiva no es posible establecer las posibles relaciones del tema actitudinal con las variables de inserción laboral.

²⁶ En primer lugar, los tests estandarizados suelen medir habilidades básicas de lectura, escritura y matemática, y no habilidades de orden superior como solución de problemas, o la aplicación de habilidades cognitivas a situaciones complejas y ambiguas. En segundo lugar, los tests académicos convencionales ignoran el hecho de que la mayoría de programas de capacitación laboral generalmente incorporan una gran variedad de competencias que son críticas para el trabajo (lo que ProJoven llama competencias básicas para el trabajo). Por ello, la aproximación predominante para medir este tipo de habilidades, especialmente en los Estados Unidos, ha sido la denominada “evaluación auténtica”, que incluye la evaluación por parte del instructor de proyectos y carpetas con trabajos elaborados por los alumnos (Grubb y Ryan 1999).

²⁷ Algunos aspectos específicos que se mencionaron en la encuesta fueron los siguientes: “Me hizo pensar que es importante capacitarse”, “Tengo más confianza en mi capacidad”, “Me siento más seguro de mí mismo”, “Me hizo ser más responsable”, “Ahora tengo conocimientos y experiencia”, “Mejoró mi relación con la gente”, “Me dio ganas de volver a la escuela/estudiar”, “Me hizo mal porque no conseguí trabajo” (*Proyecto Joven 1998*).

3.4. Mas sobre la *caja negra*: evidencia cualitativa

A la evidencia cuantitativa existente sobre ProJoven, es importante añadir evidencia cualitativa sobre el proceso formativo. Esto se realiza en este documento en dos etapas. En primer lugar, es importante analizar cómo llegan los jóvenes a ProJoven desde el punto de vista formativo y en segundo lugar, cómo ocurre el *match* joven-curso.

Para responder estas preguntas se procedió a realizar entrevistas a un grupo de 103 docentes de la décima convocatoria del programa ProJoven en Trujillo, Arequipa y Huancayo. En estas entrevistas se les preguntó, en primer lugar, sobre su percepción del nivel académico de los jóvenes, pero no a partir de sus conocimientos generales, sino de cinco áreas básicas de la educación relacionadas con las competencias básicas para el trabajo²⁸ (véase la tabla 3.8).

Para cada una de las capacidades, el docente debió establecer una escala del 1 al 10, que toma el valor de 1 cuando el alumno no domina la capacidad que debería tener al terminar la secundaria y 10 si es que domina completamente la capacidad. En el gráfico 3.5a se muestran los resultados en las áreas matemática y verbal. En el gráfico 3.5a se presentan las medianas para las seis capacidades matemáticas para cada departamento de la presente convocatoria. En todos los casos, podemos apreciar que la opinión de los docentes manifiesta que los jóvenes llegan al programa con un dominio muy bajo de esta área. Las diferencias entre departamentos pueden deberse, como ya hemos mencionado, a la diferencia en las percepciones de los profesores, sobre qué es lo que deberían saber acabando la secundaria. En el gráfico 3.5b, se muestran las medianas de los resultados en las áreas de lectura, escritura, lenguaje y comprensión oral. Básicamente, esto indica que los docentes ubican a todos los jóvenes con un nivel de desarrollo que no alcanza un dominio intermedio. Si

²⁸ Al ser una encuesta de opinión, existen varios límites en el análisis, ya que cada docente tendrá su propia escala de cuál es lo máximo y lo mínimo que podrían haber alcanzado los jóvenes al culminar la secundaria. Sin embargo, los resultados apoyan lo presentado en la evaluación nacional por parte del Ministerio de Educación y Promoción del Empleo.

Tabla 3.8
Capacidades por áreas de conocimiento

Áreas	Capacidades
Matemática <i>El joven entiende, interpreta y manipula información numérica. Resuelve problemas seleccionando un método como la aritmética, el razonamiento, la medida o el álgebra.</i>	Noción de número y cálculo Geometría, medición y noción espacial Estadística y análisis de datos Álgebra Resolución de problemas matemáticos Uso de herramientas matemáticas como calculadora, lápiz y papel, reglas, escuadras, etcétera
Lectura	Entiende y usa información escrita que puede ser presentada en una variedad de formatos como textos, tablas, listas, figuras y diagramas.
Escritura	Expresa ideas e información escrita de manera clara, adecuada y organizada. Usa adecuadamente las reglas del castellano: puntuación, gramática, oración, estructura de párrafo. Puede escribir con el fin de comunicar con un propósito específico.
Lenguaje oral	Expresa ideas y hechos oralmente de forma clara y comprensible.
Comprensión oral	Presta atención al recibir comunicaciones verbales y logra interpretar correctamente, tanto el contexto, como el contenido del mensaje, los tonos, gestos, etcétera.

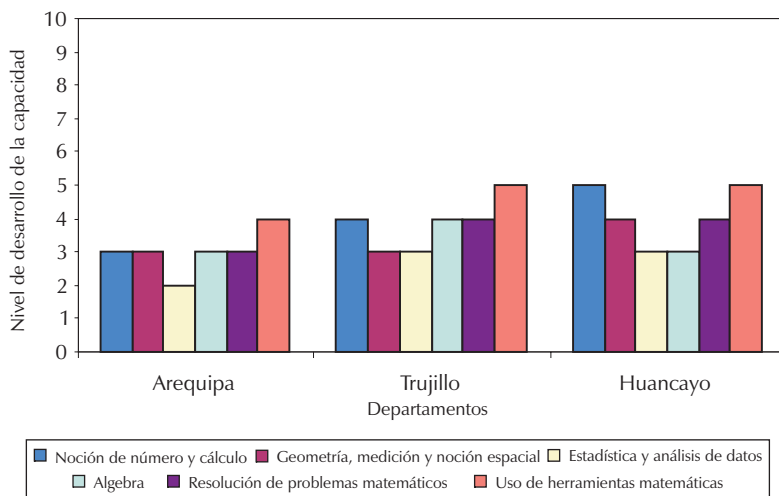
Fuente: Elaboración Propia.

consideramos que la lectura, la escritura y, en general, la capacidad de comunicarse son indispensables en el mundo laboral, estos jóvenes están en clara desventaja.

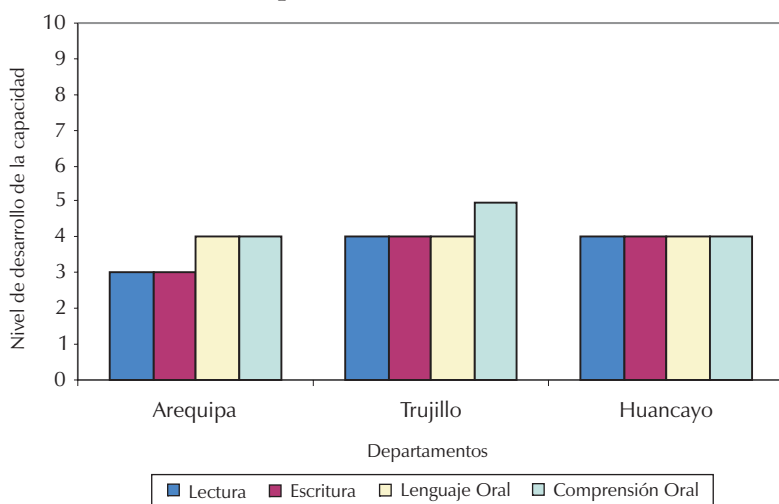
Un tema interesante es que aun cuando estos resultados muestran una debilidad en ambas capacidades, si se les compara con los niveles obtenidos por la medición del Ministerio de Educación (2001), resulta que esta apreciación no es tan mala. Esto es indicativo del nivel o calidad de los docentes que trabajan en estas ECAP.

Otro resultado importante es que esta apreciación difiere según el tipo de ECAP que participa en ProJoven. Un análisis simple de correspondencia entre el nivel en que llegan los jóvenes a ProJoven y el tipo de ECAP que participa en el programa, indica que las ECAP de menor calidad

Gráfico 3.5
a. Capacidades Matemáticas



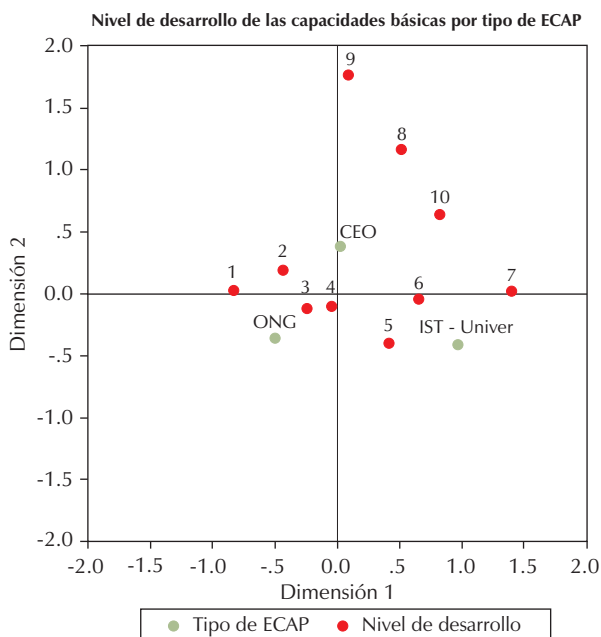
b- Capacidades de comunicación



Fuente: Elaboración Propia.

media (ONG) también reciben a los jóvenes con los menores niveles de desarrollo (véase el gráfico 3.6). Esto indica que existe una *selección* de jóvenes con menores capacidades iniciales y ECAP de menor calidad.²⁹ Es decir, el programa estaría reproduciendo las inequidades en acceso al mercado de la capacitación. A nuestro juicio, esta *selección* ocurre porque el *match* entre joven y ECAP privilegia el criterio geográfico: “a los jóvenes de tal lugar, les corresponde la ECAP más cercana”.

Gráfico 3.6
Análisis de correspondencia entre nivel de capacidad del joven y tipo de ECAP



Fuente: Elaboración Propia.

²⁹ Es probable que existan otras causas de este problema. El tema de la pobreza (muy asociado al geográfico) o de las variables no observables (como una mayor sensibilidad social o una mayor disposición de las ONG a trabajar con jóvenes más pobres) puede ser también el de las variables explicativas.

Este es un aspecto que el programa debe tomar en cuenta. En teoría, el programa debería reducir las inequidades en el acceso, pero parece estar reproduciéndolas. Una solución viable es estandarizar más la calidad de las ECAP, aunque este es un tema que se ha analizado en otros estudios.

En cualquier caso, este resultado corrobora datos obtenidos en entrevistas en profundidad realizadas en las mismas ciudades. Algunas ECAP de mejor calidad relativa no tenían interés en el perfil del joven de ProJoven por sus características socioeconómicas o porque se les vinculaba a otras ECAP de menor calidad. Incluso se ha identificado que algunas ECAP toman la prueba de entrada para seleccionar con qué alumnos se quedan. Aunque este proceso es perfectamente entendible porque no todos siempre pueden participar, puede generar algún tipo de sesgo: como es lógico, los jóvenes intentarán ir no solo a los cursos más interesantes o comunes, sino también a los cursos ofrecidos por instituciones de más prestigio. Esto podría explicar, el porqué los centros superiores tienen los alumnos con mejor nivel académico inicial y los CEO y ONG con los de peor nivel académico.

Otra lección tiene que ver con la implementación del concepto de competencia. Este concepto, en rigor, es incuestionable como mecanismo para mejorar la formación técnica. Su implementación en la práctica, sin embargo, es un tema complejo. ProJoven estableció a través de manuales e instrucciones que las entidades de capacitación programen los cursos a partir del enfoque por competencias, distinguiendo entre competencias básicas y específicas. Un análisis *in situ*, llevado a cabo en las propias clases de un grupo de cursos financiados por ProJoven, reveló que esto ha sido interpretado y realizado de diversas formas por las ECAP, aun en entidades que tienen estándares de formación altos. Como consecuencia, cursos con nombre similar tenían contenidos diferentes, cuando precisamente lo que busca el concepto de competencia, a través de la generación de estándares de competencia, por ejemplo, es que un curso específico sea homogéneo en términos de los que se ofrece a los jóvenes. Este es ciertamente uno de los temas más importantes de la agenda de trabajo en esta dirección para el futuro, pues el enfoque de competencias se está implementando no solo en ProJoven, sino en varias otras instancias del sistema formativo peruano.

4. IMPLICANCIAS: DEL PROGRAMA A LA POLÍTICA

Luego de casi una década de ejecución del programa ProJoven, algunas lecciones se han podido obtener. Una primera lección de este y otros estudios realizados, es que la *capacitación en la empresa es la que produce los mejores retornos*. Diversos estudios han mostrado que la capacitación produce resultados importantes solo cuando la empresa está involucrada (Saavedra y Chacaltana 2001). Lo que este estudio ha añadido es prácticamente una confirmación: en el caso de ProJoven, solo aquellos jóvenes que terminaron las dos fases —la teoría y la práctica— tuvieron retornos positivos. Cuando la capacitación se interrumpió de algún modo, lo cual ocurre principalmente luego de la fase práctica, la capacitación no tiene resultados significativos. Esto no es sorpresa. La capacitación debe ser pertinente para poder ser útil. Lo que estos datos indican es que esta pertinencia se asegura solo cuando la empresa se involucra de algún modo. Por esta razón, lo que estos datos muestran contundentemente es que cualquier estrategia de capacitación que se promueva a escala nacional debe ubicar a las empresas en un lugar protagónico.

Una segunda lección que parece importante es que *un programa parece ser insuficiente* para resolver los problemas del mercado de capacitación. Esto tiene que ver no solo con cuestiones de dimensión, sino también de orientación de la capacitación. En el caso de ProJoven — el cual es uno de los programas mejor estructurados en el Perú, a pesar de los problemas mencionados en este documento—, la meta más ambiciosa es capacitar 50 mil jóvenes en un plazo de tres años (poco más de 16 mil por año) aun cuando se sabe que actualmente en el país existen casi un millón y medio de jóvenes que teóricamente no estudian ni trabajan. Más aún, el ProJoven está diseñado solo para jóvenes de bajos recursos y como parte de una estrategia de capacitación de apoyo al primer empleo. Las tendencias actuales en materia de capacitación apuntan a que debe ser continua a lo largo de toda la vida, pues las estrategias de diferenciación solo tienen sentido cuando estas se sostienen en el tiempo. Así pues, ProJoven, como programa, puede tener éxitos individuales y hasta grupales. Sin embargo, siempre será insuficiente para dinamizar y reformar el mercado de capacitación.

Se necesita, por tanto, pasar de los programas a las políticas.³⁰ No existe actualmente una política de capacitación, pues normalmente es más atractivo desde el punto de vista político generar un programa —con público objetivo definido— que elaborar una política que es por definición más transversal.³¹ Sin embargo, poca duda cabe de que los programas han llegado al límite de lo que pueden aportar.

Una política de capacitación requiere enfrentar los principales problemas que prevalecen en el mercado de capacitación. Estudios recientes, como el elaborado por Chacaltana (2005b) han encontrado que los problemas principales son tres:

- Derechos de propiedad incompletos. La naturaleza de las inversiones en capacitación laboral hacen difícil que quien invierte se pueda apropiar completamente de los retornos a esa inversión. Así, el empresario no invierte lo suficiente en capacitación de sus trabajadores debido a que estos pueden dejar la empresa y la inversión se perdería. Por otro lado, los trabajadores tampoco desean invertir en su propia capacitación ya que, si lo hacen, no necesariamente recibirán un incremento en sus remuneraciones aun cuando incrementen su productividad y, en consecuencia, no se beneficiarían de estas inversiones y tampoco podrían evitar que se beneficien sus empleadores.
- Asimetrías de información. El bien (en realidad, el servicio) transado en el mercado de capacitación se denomina *bien experiencia*, en el sentido de que su calidad solo se conoce tiempo después de haberlo consumido. Por esta razón no se sabe de manera *ex ante* el retorno que producirán las inversiones en capacitación y esto generará inversiones poco óptimas en este mercado.

³⁰ ProJoven no es el único programa exitoso de capacitación en el Perú. Existen otras iniciativas también interesantes como el programa Caplab de la cooperación Suiza, el mecanismo concursable de Fondoempleo, algunas iniciativas de Fe y Alegría, etcétera.

³¹ En Perú no existe un Sistema Nacional de Capacitación Laboral. Lo que existe es un conjunto desarticulado de proveedores de servicios de capacitación que, junto con la necesidad de abundantes jóvenes peruanos que salen cada año del sistema escolar, configura un mercado de capacitación disperso, heterogéneo, excluyente y de baja calidad (Saavedra y Chacaltana 2001; Chacaltana y Sulmont 2004).

- Contenido sin estándares. El mercado de capacitación, como el de la educación, adolece de un problema de contenidos debido a la ausencia de estándares para la formación. Como es usual en estos casos, es el docente el que establece la medida de lo que se enseña y, por tanto, la calidad de la formación no está garantizada. Un sistema de capacitación que satisficiera los estándares requeridos recurriría a otro tipo de planificación del contenido, principalmente a través de la programación por competencias, por ejemplo.

El gobierno ha venido trabajando desde hace varios años en el tercero de estos problemas a través de programas de fortalecimiento de la oferta de capacitación y, principalmente, promoviendo el enfoque de programación por competencias laborales y los intentos de construcción de un sistema de capacitación, hasta el momento inexistente.³² Los dos primeros problemas, sin embargo, nunca han sido atendidos y son problemas por el lado de la demanda del mercado de capacitación. La elaboración de una política de capacitación debe atender estos problemas.

³² Cabe indicar que algunas iniciativas ya se han dado en esta dirección. Por ejemplo, el Ministerio de Educación desarrolló entre 1994 y 1995 el Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones (RVM 0085-2003 ED) elaborado con apoyo del Proyecto AECI – MED. Estos esfuerzos luego fueron retomados por el programa MECEP - BID en su componente Educación para el Trabajo, año 1997-1999. Por otro lado, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo tiene el propósito de iniciar un proceso gradual de implementación de un Sistema Nacional de Competencia Laboral. Con este objetivo, está promoviendo la creación de un Consejo Directivo de Normalización y Certificación Laboral y de su respectivo Comité Técnico, con el fin de hacer operativa una experiencia piloto en el sector confecciones. Este Sistema Nacional de Competencia Laboral, tendría por finalidad identificar las competencias que deben reunir los recursos humanos del sector y que son requeridas por las empresas, permitiendo la mejora de la calidad de los productos y la competitividad de las mismas, a través de una mayor eficiencia en los desempeños de los trabajadores. De igual manera, busca reconocer formalmente las competencias adquiridas por los trabajadores y orientarlos a la capacitación permanente, incidiendo en mejores condiciones de empleabilidad y de calidad de vida. En ese sentido, el Sistema Nacional tiene tres componentes: Normalización, Evaluación y Certificación de Competencias, y Formación y Capacitación. Debido a esto es que para hacer el diagnóstico del sector está utilizando tanto el análisis funcional (usualmente vinculado al componente de evaluación y certificación) como el análisis ocupacional (usualmente vinculado al componente formativo).

Un esquema orientado a resolver ambos problemas —que ha sido ensayado en otros países— es la construcción de un Fondo para el Desarrollo de los Recursos Humanos en las Empresas (FDRH). Este fondo funciona mediante un mecanismo que interioriza el problema de derechos de propiedad y, al mismo tiempo, actúa como un mecanismo que adelanta información a los interesados en capacitación. Básicamente, cuando las soluciones individuales no funcionan (nadie capacita porque otro se puede beneficiar de esta inversión) se requiere que un tercero proporcione la capacitación para todos mediante algún tipo de esquema contributivo o deductivo. Este es el esquema, por ejemplo, que existe en el caso del SENATI, en donde se opera mediante un sistema contributivo, pero solo para el sector industrial. Las experiencias más conocidas —Chile y Malasia— han optado más bien por un esquema deductivo. Así, en estos casos el gobierno autoriza a las empresas a deducir hasta por un monto equivalente al 1% de sus planillas, sus inversiones en formación. Por otro lado, para asegurar que estas inversiones sean reales y no ficticias, esta autorización solo se hace efectiva cuando la instrucción ha ocurrido en entidades de capacitación previamente calificadas por el Estado como de buena calidad. Se trata de un registro de entidades de calidad razonable, muy similar al RECAP de ProJoven, pero más amplio porque se incorporan todo tipo de entidades de capacitación. Este registro resuelve el otro problema del mercado de capacitación —el de asimetría de información— porque adelanta información a los consumidores, en este caso las empresas que van a adiestrar a sus trabajadores.

La construcción de esta política requiere, al mismo tiempo, la creación de una *institucionalidad* para definir y administrar los incentivos. Una suerte de Organismo Público Descentralizado que puede ser establecido a partir de la experiencia de ProJoven y de otros programas de capacitación exitosos en el país. Una estimación gruesa de los efectos de una política de este tipo indica que con un mecanismo deductivo del 1%, se puede movilizar hasta 80 millones de dólares anuales adicionales a la inversión actual en capacitación por parte de las empresas (160 millones), lo que sería una inyección económica que sí podría dinamizar y resolver en plazos avisorables los problemas que encontramos en este mercado.

Bibliografía

- A TRABAJAR URBANO (ATU) - Oficina Nacional
2002 *Bases para del concurso de proyectos*. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- A TRABAJAR URBANO (ATU) - Área de Monitoreo y Evaluación
2003 *Resultados de la encuesta a participantes del II, III y IV. Concurso de proyectos programa A Trabajar Urbano*. Lima: ATU-MTPE:
- ALCÁZAR, Lorena, José Roberto LÓPEZ CÁLIZ y Eric WACHTENHEIM
2003 *Las pérdidas en el camino. Fugas en el gasto público: transferencias municipales, vaso de leche y sector educación*. Lima: Instituto Apoyo.
- BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ (BCRP)
2003 *Memoria Anual 2002*. Lima: BCRP
- BANCO MUNDIAL
1994 “Infrastructure for development”. En *World Development Report 1994*. Oxford: Oxford University Press.
- BARTIK, Timothy
2000 *Jobs for the Poor: Can Labor Demand Policies Help?* Nueva York: Russell Sage Foundation y The Upjohn Institute.
- BILLONE, Jorge
1986 *El PAIT: Funcionalidad y Metodologías*. Lima: Oficina Nacional de Cooperación Popular (COOPOP). Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (PAIT).

BLACK, Dan y José Carlos GALDO

2005 “Bandwidth Selection and the Estimation of Treatment Effects with Non-Experimental Data”. Ponencia presentada en el *CEA 39th Annual Meetings*, llevado a cabo del 27 al 29 de mayo del 2005. Hamilton: McMaster University Texto mimeografiado.

BOSCH, Christophe, Kirsten HOMMANN, Claudia SADOFF y Lee TRAVERS

2001 *Water, Sanitation and Poverty*. Notas técnicas. Washington: Banco Mundial.

BRYSON, Alex, Richard DORSETT y Susan PURDON

2002 “The Use of Propensity Score Matching in the Evaluation of Active Labour Market Policies”. Documento de trabajo n.º 4. Londres: Policy Studies Institute y National Centre for Social Research.

BURGA, Cybel

2002 “Reevaluando Projovent mediante Propensity Score Matching”. Lima: Consorcio de Investigación Económica (CIES). Texto mimeografiado.

CANNING, David y Esra BENNATHAN

2000 “The Social Rate of Return on Infrastructure Investments”. En el proyecto de investigación *Infrastructure and Growth: A Multicountry Panel Study* (RPO 680-89). Washington: Banco Mundial.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL)

2002 *Panorama social de América Latina 2001-2002*. Santiago de Chile: CEPAL.

CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES (CEPES), ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO)

1997 *Rentabilidad agricultura e inversiones de riego en la costa del Perú*. Capítulo IV: Impacto obras de mejora sistemas de riego. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

CHACALTANA, Juan

- 1999a *El mercado de trabajo peruano: situación actual y opciones para los próximos años*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP).
- 1999b “Los costos Laborales en el Perú”. En Víctor Tokman y Daniel Martínez. *Inseguridad laboral y competitividad: modalidades de contratación*. Lima: Organización Internacional del Trabajo, pp 205-284.
- 2001a “Políticas de protección de ingresos para los desempleados”. Lima: Universidad del Pacífico, Banco Interamericano de Desarrollo. Texto mimeografiado.
- 2001b *Políticas públicas y empleo en las pequeñas y microempresas en el Perú*. Lima: Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- 2005a *Empleo para jóvenes en el Perú*. Lima: CEDEP, CEPAL. (En prensa).
- 2005b “Capacitación laboral proporcionada por las empresas: el caso peruano”. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP). Texto mimeografiado.

CHACALTANA, Juan, Norberto GARCÍA y José GALLARDO

- 2004 *Los obstáculos a la expansión del sistema de pensiones en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), Red de Políticas de Empleo.

CHACALTANA, Juan y Dennis SULMONT

- 2004 *Políticas activas en el mercado laboral peruano: el potencial de la capacitación y los servicios de empleo*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), Red de Políticas de Empleo.

CENTRO INTERAMERICANO DE INVESTIGACIÓN Y DOCUMENTACIÓN SOBRE FORMACIÓN PROFESIONAL (CINTERFOR) – ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

- 2003 *Las 40 Preguntas más frecuentes sobre competencia laboral*.
<http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/xxxx/esp/>

DAR, Amir y Zafiris TZANNATOS

- 1999 *Active Labor Markets Programs: A Review of the Evidence from Evaluations*. Washington: Banco Mundial.

DEHEJIA, Rajeev y Sadek WAHBA

- 1999 “Causal Effects in Non-experimental Studies: Re-Evaluating the Evaluations of Training Programs”. *Journal of the American Statistical Association*, vol. 94, n.º 448, pp. 1053-1062.
- 2002 “Propensity Score-Matching Methods For Nonexperimental Causal Studies”. *The Review of Economics and Statistics*, vol. 84, n.º 1, pp. 151-161.

ESCOBAL, Javier y Carmen PONCE

- 2002 “Una primera evaluación del impacto de los caminos rurales”. *Revista Economía y Sociedad*, n.º 47, pp. 15-20. Lima: CIES.

GALDO, José Carlos

- 1998 “La evaluación de proyectos de inversión social: impacto del programa de capacitación laboral juvenil PROJoven”. *Boletín de economía laboral*, n.º 9. MTPS.

GRUBB, Norton y Paul RYAN

- 1999 *The Roles of Evaluation for Vocational Education and Training. Plain Talk on the Field of Dreams*. Ginebra: International Labor Office.

FRÓLICH, Markus

- 2004 “Finite Sample Properties of Propensity-Score Matching and Weighting Estimators”. *The Review of Economics and Statistics*, n.º 86, vol. 1, pp. 77-90.

HADDAD, Lawrence y Michelle ADATO

- 2002 “Maximizing Benefit Transfer to the Poor: Evidence from South African Employment Programmes”. *International Labour Review*, vol. 140, n.º 3, pp. 203-223. International Labour Organization.

HALTIA, Olli y Kari KEIPI

- 1997 “Financing Forest Investments in Latin America: The Issue of Incentives”. Documento de trabajo ENV-113. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

- HECKMAN, James, Hidehiko ICHIMURA y Petra TODD
 1997 “Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating Job Training Program”. *Review of Economic Studies*, n.º 64, pp. 605-654.
- HECKMAN, James, Robert LALONDE y Jeffrey SMITH
 1999 “The Economics and Econometrics of Active Labour Market Programs”. En Orley Ashenfelter y David Card (eds.). *The Handbook of Labor Economics*. Amsterdam: ELSEVIER Science Publishers B.V., vol. III.
- HOTZ, Joseph, Guido IMBENS y Julie MORTIMER
 1999 “Predicting the Efficacy of Future Training Programs using Past Experiences”. Documento de trabajo técnico T0238. Cambridge: National Bureau of Economic Research (NBER).
- IMASEN
 2005 Encuesta sobre percepciones. Lima Metropolitana, marzo.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)
 2001 “Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO IV Trimestre 2001”. Lima: INEI.
 2003 “Informe de operación de campo encuesta A Trabajar Urbano”. Lima: INEI. Texto mimeografiado.
 2005 “Evolución del movimiento migratorio peruano. Diciembre 2004”. Boletín técnico, n.º 2, febrero.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI) - MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO (MTPE)
 1996 “Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO III Trimestre 1996”. Lima: Convenio INEI-MTPE.
 1997 “Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO III Trimestre 1997”. Lima: Convenio INEI-MTPE.
 1998 “Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO III Trimestre 1998”. Lima: Convenio INEI-MTPE.
 1999 “Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO III Trimestre 1999”. Lima: Convenio INEI-MTPE.

2000 “Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO III Trimestre 2000”.
Lima: Convenio INEI-MTPE.

2001 “Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO III Trimestre 2001”.
Lima: Convenio INEI-MTPE.

IRIGOIN, María y Fernando VARGAS

2002 *Competencia laboral: manual de conceptos, métodos y aplicaciones en el sector salud*. Montevideo: Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (Cinterfor) – Organización Panamericana de la Salud (OPS).
http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/man_ops/

JACINTO, Claudia y María Antonia GALLART

1998 *La evaluación de programas de capacitación de jóvenes desfavorecidos: una ilustración con programas para jóvenes desempleados del Cono Sur*. París: Instituto Nacional de Planeamiento de la Educación
<<http://www.unesco.org/iiep>>.

JALAN, Jyotsna y Martin RAVALLION

1999 “Income Gains to the Poor from Workfare: Estimates for Argentina’s Trabajar Program”. Documento de trabajo n.º 2149. Washington: Banco Mundial.

JARAMILLO, Miguel y Sandro PARODI

2003 *Jóvenes emprendedores: evaluación de programas de promoción*. Lima: Instituto Apoyo.

JORGENSEN, Steen y Julie VAN DOMELEN

1999 “Helping the Poor Manage Risk Better: The Role of Social Funds”. Washington: Banco Mundial.

LIZARZABURU, Pedro

2002 *Implementación del programa A Trabajar Urbano: apreciación del proyecto PER/01/033*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

2003 *Apreciación del proyecto PER/01/033 implementación del programa A Trabajar Urbano. Primer año de ejecución.* Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Texto mimeografiado.

McDONALD, Rod y otros

1995 *Nuevas perspectivas sobre la evaluación.* París: Unesco.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF)

2001 *Mapa de Pobreza y Asignación de Recursos.* Lima: MEF.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO (MTPE)

1990 “Encuesta de Niveles de Empleo de Lima Metropolitana 1990”.
Lima: MTPE.

1991 “Encuesta de Niveles de Empleo de Lima Metropolitana 1991”.
Lima: MTPE.

1992 “Encuesta de Niveles de Empleo de Lima Metropolitana 1992”.
Lima: MTPE.

1993 “Encuesta de Niveles de Empleo de Lima Metropolitana 1993”.
Lima: MTPE.

1994 “Encuesta de Niveles de Empleo de Lima Metropolitana 1994”.
Lima: MTPE.

1995 “Encuesta de Niveles de Empleo de Lima Metropolitana 1995”.
Lima: MTPE.

1997 “La mujer en el mercado laboral peruano: capacitación y participación laboral”. *Boletín de Economía Laboral*, año 5, n.º 19.

2002 “Encuesta de Niveles de Empleo de Lima Metropolitana 2002”.
Lima: MTPE.

MORÓN, Eduardo, Eliana CARRANZA y Jorge FERNÁNDEZ-BACA

2003 *Peru: Markets, Government and the Sources of Growth.* Lima: Departamento de Economía de la Universidad del Pacífico.

NUNURA, Juan y Edgard FLORES

2001 *El empleo en el Perú: 1990-2000.* Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Consejo Nacional del Trabajo.

ÑOPO, Hugo, Jaime SAAVEDRA y Miguel ROBLES

2002 “Una medición del impacto del programa de capacitación laboral juvenil PROjoven”. Documento de trabajo n.º 36. Lima: GRADE.

PAREDES, Peri y Griselda TELLO

1988 *Pobreza Urbana y Trabajo Femenino*. Lima: ADEC-ATC.

PROYECTO JOVEN

1998 *Pliego de bases y condiciones. Contratación de cursos de capacitación laboral*. Lima: PROJoven-MTPE.

1999 *Pliego de bases y condiciones. Contratación de cursos de capacitación laboral*. Argentina.

RAVALLION, Martin

1999 “Appraising Workfare Programs”. *The World Bank Research Observer*, n.º14, vol. 1, pp. 31-48.

RAWLINGS, Laura, Lynne SHERBURNE-BENZ y Julie VAN DOMELEN

2001 *Letting Communities Take the Lead A Cross-Country Evaluation of Social Fund Performance*. Washington: Banco Mundial.

RENDÓN, Silvio y Rafael BARRETO

1992 *La demanda laboral en la manufactura peruana*. Lima: Acción para el Desarrollo Comunal (ADEC), Asociación de Trabajadores del Campo (ATC), Pontificia Universidad Católica del Perú - Departamento de Economía.

ROSENBAUM, Paul, y Donald RUBIN

1983 “The Central Rol of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects”. *Biométrie*, n.º 70, vol. 1, pp. 41-55.

SAAVEDRA, Jaime y Máximo TORERO

2000 *Labor Market Reforms and their Impact on Formal Labor Demand and Job Market Turnover: The Case of Peru*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

SAAVEDRA, Jaime

- 2003 “Labor Markets during the 1990’s”. En Pedro Pabo Kucznski y John Williamson. *After the Washington Consensus, Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

SAAVEDRA, Jaime y Juan CHACALTANA

- 2001 *Exclusión y oportunidad: jóvenes urbanos y su inserción en el mercado de trabajo y en el mercado de capacitación*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

SAAVEDRA, Jaime y Eduardo MARUYAMA

- 1999 “Los retornos a la educación y a la experiencia en el Perú 1985-1997”. En Richard Webb y Moisés Ventocilla. *Pobreza y economía social: análisis de una encuesta (ENNIV-1997)*. Lima: Instituto Cuánto.

SECRETARY’S COMMISSION ON ACHIEVING NECESSARY SKILLS (SCANS)

- 1991 *What Work Requires of Schools. A SCANS Report for America 2000*. Washington, DC: Department of Labour, The Secretary’s Commission on Achieving Necessary Skills (SCANS).
- 1992 *Learning a Living. Blue Print for High Performance*. Washington, DC: Department of Labour, The Secretary’s Commission on Achieving Necessary Skills (SCANS)

SIANESI, Barbara

- 2001 “Implementing Propensity Score Matching Estimators with Stata”. Ponencia presentada en el VII encuentro del *Stata Users Group*, llavado a cabo en mayo de 2001. Londres.

SMITH, Jeffrey y Petra TODD

- 2005 “A Rejoinder”. *Journal of Econometrics*, vol. 125, nn.º 1-2, pp. 365-375.

SUBBARAO, Kalanidhi

- 1997 “Public Works as an Anti-Poverty Program: An Overview of Cross-Country Experience”. *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 79, n.º 2, pp. 678-683.

2001 “Systemic Shocks and Social Protection: Role and Effectiveness of Public Works Programs”. Documento de trabajo. Washington: Banco Mundial, Desarrollo Humano de la Región Africana.

YAMADA, Gustavo

2004 “Economía laboral en el Perú: Avances recientes y agenda pendiente”. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP). Texto mimeografiado.

Páginas web consultadas

Banco Central de Reserva del Perú

<www.bcrp.gob.pe>

Consejo de Normalización y Certificación de la Competencia Laboral (CONOCER)

1997 En línea: <<http://www.conocer.org.mx/>>.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo <<http://www.mintra.gob.pe/>>.

Proyecto Certificación de Competencias Laborales y de Calidad de la Capacitación. En línea: <<http://www.competencialaboral.cl/proyecto.cfm>>.

ProJoven. *BASES Contratación de Cursos de Capacitación.*

<<http://www.mtpe.gob.pe/projovent/intro.htm>>.

ProJoven, *GUÍA Contratación de Cursos de Capacitación.*

<<http://www.mtpe.gob.pe/projovent/intro.htm>>.

ProJoven. *FORMULARIO I y II Contratación de Cursos de Capacitación.*

<<http://www.mtpe.gob.pe/projovent/intro.htm>>.

