



**UNIVERSIDAD CESAR VALLEJO**  
**ESCUELA DE POSTGRADO**

**TESIS**

PROGRAMA SOCIAL DE EMPLEO TEMPORAL TRABAJA PERÚ Y  
LA CALIDAD DE VIDA EN LOS POBLADORES DEL DISTRITO DE  
PICSI, PROVINCIA DE CHICLAYO, REGIÓN LAMBAYEQUE, 2014 –  
2015.

**PARA OBTENER EL GRADO DE MAGISTER**  
**EN GESTIÓN PÚBLICA**

**AUTOR**

BR. DANIEL SAMILLAN RODRIGUEZ

**ASESORA**

DRA. CARMEN GRACIELA ARBULU PEREZ VARGAS

CHICLAYO – PERÚ

2017

## Dedicatoria

*A mis queridos padres Don Isidro Samillán Neciosup y en especial a mi madre Doña Zoila Rodríguez Gonzales, quienes con mucho esfuerzo, paciencia y perseverancia me apoyan incondicionalmente en mi continuo desarrollo como profesional y como persona.*

## **Agradecimiento**

*Este trabajo de investigación que pongo a disposición es el fruto del apoyo y del trabajo en equipo, por parte de profesores, colaboradores y compañeros a quienes expreso mi más profundo agradecimiento y de una manera muy especial a mi asesor profesora Carmen Graciela Arbulu Perez Vargas por haberme orientado en la realización de este importante tema.*

## Presentación

Señores miembros del jurado; ante todo con el debido respeto me presento y expongo la investigación titulada: “PROGRAMA SOCIAL DE EMPLEO TEMPORAL *TRABAJA PERÚ* Y LA CALIDAD DE VIDA EN LOS POBLADORES DEL DISTRITO DE PICSI, PROVINCIA DE CHICLAYO, REGIÓN LAMBAYEQUE, 2014 – 2015”; la cual es un estudio descriptivo; que tiene por finalidad evaluar a los beneficiarios del programa. Los Programas Sociales en el Perú; tienen ya una presencia de más de 50 años; sin embargo, hasta el momento los programas sociales sólo han servido al desarrollo del gobierno de turno.

La realización de este trabajo tiene por objetivo evaluar el impacto del programa, sin embargo, observando los resultados estos responden a que existe una amplia voluntad de servir, es decir, el programa “Trabaja Perú”; brinda trabajos temporales con la finalidad de mejorar la estructura familiar. Señores miembros del jurado estoy apto a las sugerencias a que estimen conveniente; ya que estas acciones ayudan a mejorar la estructura de la investigación.

El autor.

## Índice

|  |     |
|--|-----|
| Dedicatoria  | 2   |
| Agradecimiento   | 3   |
| Presentación   | 4   |
| Índice   | 5   |
| Resumen  | 8   |
| Abstrac  | 9   |
| Introducción   | 10  |
| <br>   |     |
| CAPITULO I: PROBLEMA DE LA INVESTIGACION                                     | 12  |
| 1.1 Problema de la Investigación   | 12  |
| 1.1.1 Planteamiento del Problema.  | 12  |
| 1.1.2 Formulación del problema.  | 18  |
| 1.1.3 Justificación.   | 19  |
| 1.1.4 Antecedentes.  | 20  |
| 1.1.5 Objetivos.   | 26  |
| 1.2 Marco Teórico  | 27  |
| 1.2.0 Enfoque epistemológico   | 27  |
| 1.2.1 Pobreza, crecimiento y programas sociales.                             | 33  |
| 1.2.2 La política social en el Perú.   | 37  |
| 1.2.3 Criterios para una tipología de los Programas Sociales.                | 48  |
| 1.2.4 Análisis de los Programas Sociales.                                    | 59  |
| 1.2.5 Programa para la Generación de Empleo Social Inclusivo – Trabaja Perú. | 76  |
| 1.3 Marco Conceptual   | 78  |
| <br>   |     |
| CAPITULO II: MARCO METODOLOGÍCO  | 81  |
| 2.1 Hipótesis.   | 81  |
| 2.2 Variables.   | 81  |
| 2.2.1 Definición conceptual.   | 81  |
| 2.2.2 Operacionalización de las variables.                                   | 82  |
| 2.3 Metodología.   | 84  |
| 2.3.1 Tipo de estudio.   | 84  |
| 2.3.2 Diseño de estudio.   | 84  |
| 2.4 Población, muestra y muestreo  | 84  |
| 2.5 Método de investigación.   | 85  |
| 2.6 Técnicas y procedimientos de recolección de datos.                       | 86  |
| 2.7 Métodos de análisis de datos   | 88  |
| <br>   |     |
| CAPITULO III: RESULTADOS   | 89  |
| 3.1 Descripción de los resultados.   | 89  |
| 3.2 Discusión de los resultados.   | 100 |

|   |     |
|---|-----|
| CAPITULO VI. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS | 103 |
| Conclusiones                            | 103 |
| Sugerencias                             | 105 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS              | 106 |
| ANEXOS                                  | 110 |

## INDICE DE FIGURAS

- Figura 1: Tipo de programa social según tipo de vida
- Figura 2: Algoritmo para Análisis de los Programas Sociales
- Figura 3: Condición del beneficiario
- Figura 4: Capacitación en desarrollo Personal y Social
- Figura 5: Capacitación a las jefas de familia
- Figura 6: Utilidad de las obras utilizadas por el programa
- Figura 7: Principal motivo para participar en el programa
- Figura 8: Está de acuerdo con el tipo de trabajo que realizan las mujeres
- Figura 9: Ingreso Promedio diario
- Figura 10: El programa lo ayudo a conservar el empleo actual
- Figura 11: El programa lo ayudo a conseguir un empleo nuevo
- Figura 12: El programa le ayudo a iniciar un negocio.
- Figura 13: Edad de los beneficiarios.

## INDICE DE TABLAS

- Tabla 1: *Características Básicas Según Tipo De Programa Social*
- Tabla 2: *Tipo de Programa Según Principios de Gestión*
- Tabla 3: *Operacionalización de las Variables*

## Resumen

El presente trabajo de investigación tiene por finalidad evaluar el impacto de un programa social, en los beneficiarios directos del programa. Los beneficiarios directos han sido escogidos en los proyectos debido a la pobreza, o pobreza extrema en la que se encuentran. Este programa Trabaja Perú; se desarrolla a nivel nacional y el objetivo es proporcionar un empleo temporal con la finalidad de mejorar los ingresos económicos de quienes participan en él. El mayor porcentaje de participantes son mujeres (las llamadas mujeres jefas de hogar). El objetivo de contratar mano de obra no calificada con la intencionalidad de ayudar en la manutención de la familia. De acuerdo a la evaluación realizada por participantes muestran un alto grado de conformidad con el desarrollo del programa, pues se sienten útiles y les han ayudado a capacitarse, algunos después de haber participado en el programa, han podido conseguir empleo con mejores remuneraciones. Sí mismo los proyectos que se desarrollan bajo este programa también son cofinanciados por los gobiernos regionales y locales (municipalidades). En la región Lambayeque sólo han sido cuatro los proyectos desarrollados durante el 2014, en los distritos de Picsi e Inkahuasi.

**Palabras Claves:** Programa Social; Empleo temporal; calidad de vida; e impacto.

## **Abstrac**

This research aims to evaluate the impact of a social program, direct beneficiaries of the program. The direct beneficiaries are chosen in the draft because of poverty or extreme poverty in which they find themselves. This program works Peru; It is developed at national level and aims to provide temporary employment in order to increase the incomes of those engaged in it. The highest percentage of participants are women (so-called female heads of household). The goal of hiring unskilled labor with the intention of assisting in the maintenance of the family work. According to the assessment made by participants show a high degree of compliance with program development because they feel useful and helped train them, some after participating in the program have been able to get a job with better pay. Himself the projects developed under this program are also financed by regional and local governments (municipalities). In the Lambayeque region, it has only been four projects developed during 2014, in the districts of Pisci and Inkawasi.

**Keywords:** Social Program; Temporary employment; quality of life; and impact.

## Introducción

Dentro de los principales problemas, que encontramos en nuestro país uno de ellos es la pobreza. Cabe señalar que, Bonilla y Guerrero (2014), “en el año 1991, aproximadamente el 57% de la población era pobre y el 27% extremadamente pobre” (p.10). Según “las cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) al 2011, la pobreza afectó al 27,8% de peruanos mientras que la pobreza extrema alcanzó al 6,3% de nuestra población” (Neyra, 2013, párr.1). Para “la población más pobre se encuentra en las zonas rurales o en los barrios marginales alrededor de la ciudad” (Bonilla & Guerrero, 2014, p.10). Además, “de cada 1000 personas que viven en el área rural, 205 se encuentran en situación de extrema pobreza; mientras que, en el área urbana, 14 de cada 1.000 son pobres extremos” (Bonilla & Guerrero, 2014, p.10); es por ello que, “el Estado peruano trata de subsidiar las necesidades de la población por medio de los llamados programas sociales” (Bonilla & Guerrero, 2014, p.10).

Sin embargo, hay que analizar que “los programas sociales no siempre son bien vistos ni bien manejados, ya que existe una gran desigualdad en su distribución, por lo cual no siempre llega a zonas donde la población es realmente la más necesitada” (Bonilla & Guerrero, 2014, p.10). Y “en muchos casos esta ayuda no es la suficiente para todas las necesidades de la población” (Bonilla & Guerrero, 2014, p.10). Al mismo tiempo, “los programas sociales son medidos por su cantidad y su calidad, por lo cual en nuestro país no cumple ninguno de estos requisitos ya que el presupuesto que el Estado brinda a esta área es muy bajo comparado con otros países” (Bonilla & Guerrero, 2014, p.10); es así que “el Perú solo se encuentra por encima de Ecuador y Guatemala, en cuanto al presupuesto designado a los programas sociales, incluyendo salud y educación” (Bonilla & Guerrero, 2014, p.10).

Los programas sociales, Bonilla y Guerrero (2014), “al carecer de un sistema de evaluación y monitoreo de su funcionamiento, trae consigo que el manejo de padrón de beneficiarios, si es que lo tuvieran, sea limitado. Esto trae como consecuencia dos grandes problemas: filtración y subcobertura” (p.10).

Según Bonilla y Guerrero (2014), en el “estudio realizado por el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) y la Universidad del Pacífico, para los años 2000 al 2005, a nivel nacional, en los programas de alimentación y nutrición como el vaso de leche y los comedores populares” (p.11), ambos “presentan altos niveles de filtración y subcobertura, que son 68,5% y 97,5%, respectivamente, lo cual denota un mal manejo de recursos” (Bonilla & Guerrero, 2014, p.11). Por otro lado, “la Contraloría General de la República, nos dice que el programa de comedores populares presenta serios problemas de filtración, del 45,2% en áreas urbanas y de 26,4% en las rurales” (Bonilla & Guerrero, 2014, p.11), pues “acuden a estos tanto personas pobres como las que no lo son. No se han establecido filtros o tarifas diferenciadas por ración con excepción de los llamados *casos sociales* que reciben el alimento gratis” (Bonilla & Guerrero, 2014, p.11).

Nuestro estudio se centra en analizar el impacto del Programa Social de Empleo Temporal *Trabaja Perú*; con especial énfasis en el distrito de Picsi. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo [MTPE] (2016), es necesario precisar que dicho programa fue creado por Decreto Supremo N° 012 – 2011 – TR; definiéndolo en los siguientes términos: “El Programa *Trabaja Perú*; es un programa del MTPE, para la Generación del Empleo Social Inclusivo, cuyo objetivo es generar empleo, desarrollar capacidades productivas y promover el empleo sostenido y de calidad” (p.1), con el único “propósito de incrementar los ingresos y mejorar la empleabilidad de la población en condición de pobreza y pobreza extrema” (MTPE, 2016,p.1)

Posteriormente, MTPE (2016), fue modificado por Decreto Supremo N° 004 – 2012 – TR; definiéndolo de la siguiente manera: “Modifíquese el artículo 1° del Decreto Supremo N° 012 – 2011 – TR en los términos siguientes: Créase el Programa para la Generación de Empleo Social Inclusivo *Trabaja Perú* con el objeto de generar empleo” (p.1), y “promover el empleo sostenido y de calidad en la población desempleada y subempleada de las áreas urbanas y rurales, en condición de pobreza y extrema pobreza” (MTPE, 2016,p.1).

La estructura del presente informe responde a los lineamientos establecidos por la escuela de post grado.

El capítulo I; denominado Problema de investigación, en el centra la problemática de estudio; el planteamiento del problema; los antecedentes de estudio, la justificación e importancia y los objetivos que se pretenden alcanzar.

El capítulo II; está orientado en la construcción del marco teórico, en el encontramos las principales definiciones y conceptos que se operan en el trabajo, donde el tema central son los programas sociales y como estos pueden ayudar a mejorar los estándares de vida de una población que se beneficie de ellos; y que estas acciones están ligadas a la responsabilidad del estado.

El capítulo III; llamado Marco Metodológico en él se centra la metodología de la investigación científica, se manejan las variables y su operacionalización que sirve para la medición de la misma, se describe el tipo de estudio y el diseño de intervención utilizado; así como también se precisan los métodos de investigación y las técnicas de las cuales se han hecho uso; resaltando como se ha procedido con el análisis estadístico de los resultados.

El capítulo IV; lleva por nombre Resultados; en él se centran los resultados de la investigación; los cuales se expresan a través de gráficas y cuadros estadísticos, donde cada una de ellos recibe una interpretación y análisis del contexto en el cual se desarrolla. Este apartado culmina con la llamada discusión de los resultados a la luz de cada uno de los objetivos planteados.

Finalmente se presenta un último apartado las Conclusiones y Recomendaciones que finalizan la estructura del trabajo; acompañado por las referencias bibliográficas y los anexos desarrollados.

El autor.

## CAPITULO I: PROBLEMA DE LA INVESTIGACION

### 1.1 Problema de la Investigación

#### 1.1.1 Planteamiento del Problema.

Los programas sociales, en las últimas décadas se han expandido con gran notabilidad. Picado (1990), “se hace necesario para los formuladores y ejecutores de programas, identificar si el programa está alcanzando el propósito para el cual fue creado, o hasta qué punto debe ser modificado, expandido o reducido” (p.4). Y, “si intentamos responder a estas preguntas de una manera intuitiva, asistemática, las respuestas que obtendremos simplemente no serán válidas. La investigación evaluativa de programas, se presenta entonces como una de las formas más apropiadas para reducir información confiable” (Picado, 1990, p.4).

Picado (1990), “la investigación evaluativa de programas, es el esfuerzo por analizar sistemáticamente la información sobre las actividades, características y resultados de los programas sociales” (p.4). Además, “la mayor diferencia que se presenta entre los campos que podríamos denominar de investigación e investigación evaluativa, es que la primera tiene como razón de ser la contribución al conocimiento y a la formación de teorías” (Picado, 1990, p.4), y “mientras que la segunda, tiene como fin fundamental la obtención de información para la toma de decisiones que contribuyan al mejoramiento de un determinado programa” (Picado, 1990, p.4). En otras palabras, “si bien la investigación tiene como fin general el conocimiento de la verdad, la investigación evaluativa de programas se orienta más hacia la acción para la toma de decisiones” (Picado, 1990, p.4).

Para Picado (1990), “el propósito principal de la investigación evaluativa es brindar información válida sobre la manera como está operando el programa para los usuarios de distintos niveles, ya se trate

de los administradores y directores del programa, como también de sus beneficiarios” (p.4).

Por su parte, Rossi y Freeman (como se citó en Picado, 1990), “la investigación evaluativa es la aplicación sistemática de los procedimientos de investigación social en la conceptualización y diseño, implementación y empleo de los programas sociales” (p.4).

Rutma (como se citó en Picado, 1990), señala que “para otros autores, puede ser definida también como el proceso de aplicación de procedimientos científicos para obtener información confiable y válida sobre los efectos y resultados producidas por actividades específicas” (p.4).

Desde su perspectiva, Hoole (como se citó en Picado, 1990), “la investigación evaluativa puede verse también como la aplicación del método científico a los programas públicos para valorar el resultado de sus actividades” (p.4).

Se evalúan programas sociales para poder tener información más precisa sobre el impacto que el programa tiene en sus beneficiarios, para conocer hasta dónde cumple sus metas, para examinar la relación de sus recursos y sus resultados y para poder diferenciar los efectos que son propiamente del programa, de otros factores y causas que también podrían afectar sus resultados. (Picado, 1990, p.4)

Según Picado (1990). “la evaluación de programas puede relacionarse con el momento en que empieza a surgir un interés gubernamental por conocer la efectividad d de los programas sociales” (p.5). Y, “si bien este interés ha existido siempre tanto por parte de los organismos públicos como privados, la convergencia de ciertos hechos

históricos apunta un mayor impulso estatal por la investigación en este campo” (Picado, 1990, p.5).

Para La Contraloría de la República (2008), “la política social del Estado Peruano incluye servicios universales y programas focalizados. Los primeros se basan en la demanda y por tanto son autofocalizados. Tal es el caso de la educación pública, la atención de salud en establecimientos públicos, etc.” (p.16), aunque “al interior de estos sectores puede haber proyectos o programas focalizados (por ejemplo, el Seguro Integral de Salud – SIS)” (CONTRALORÍA, 2008, p.16)

FONCODES (como se citó en CONTRALORÍA, 2008), “los programas focalizados más importantes comenzaron al inicio de la década de los 90 como una compensación a las medidas de ajuste económico durante los primeros años de la misma” (p.16)

“Se denominan focalizados porque no pretenden dar cobertura universal, y, desde la oferta, establecen criterios de selección y filtros para acceder a ellos. En general, los programas focalizados tienen como población objetivo a las personas en pobreza y pobreza extrema” (CONTRALORÍA, 2008, p.16)

En cuanto a la región Lambayeque, Neyra (2013), “las cifras del INEI, evidencian un alarmante crecimiento de la pobreza en el 2011” (párr.1), señalando que “la pobreza en Lambayeque afecta al 38,8% de la población, frente al 35,3% que se alcanzó en el 2010, mostrándose un aumento del 3,5%, cifra que nos ubica en el puesto 10 del índice de pobreza a nivel nacional” (Bonilla & Guerrero, 2014, p.11). El propósito de este estudio es analizar como el Programa para la Generación de Empleo Social Inclusivo *Trabaja Perú* ha venido generando un impacto positivo en los pobladores del distrito de Picsi.

De acuerdo a los objetivos propios del programa en mención este debe de generar empleo y promover el empleo sostenido y de calidad en la población desempleada y sub empleada en áreas rurales y urbanas en condición de pobreza y extrema pobreza. Para ello el Programa financia proyectos generadores de empleo temporal intensivos en mano de obra no calificada, en donde las organizaciones de la sociedad civil podrán participar a través o representados por los gobiernos locales o regionales, así mismo estos podrán participar dentro del ámbito de su jurisdicción.

Según la CONTRALORÍA (2008), “los programas de empleo temporal se remontan en el Perú a la década de los 60 con Cooperación Popular. En el primer gobierno del presidente García se implementó el Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (PAIT)” (p.91). Además, “recientemente durante la gestión del presidente Toledo, siendo ministro de trabajo Fernando Villarán se inició el programa A Trabajar Urbano mediante el Decreto de Urgencia N° 130 del 2001, el cual inicia sus actividades en el 2002” (CONTRALORÍA, 2008, p.91).

“En este último caso el objetivo era compensar la reducción en el consumo de las poblaciones urbanas más pobres como producto de la recesión de inicios de la década” (CONTRALORÍA, 2008, p.91).

Bajo la nueva gestión del presidente García mediante Ley N° 29035 se cambia el nombre del programa a *Construyendo Perú* y se estructura una nueva estrategia más vinculada a obras productivas, con mayor énfasis en la creación de capacidades entre los participantes y énfasis urbano. Construyendo Perú se encuentra aún en reestructuración por lo que su marco lógico, metas, sistema de monitoreo y evaluación etc. están aún por redefinirse. (CONTRALORÍA, 2008, p.91)

CONTRALORÍA (2008), señala que “el objetivo general de este programa fue la generación de ingresos temporales y el desarrollo de capacidades para la población desempleada de las áreas urbanas y rurales, favoreciendo prioritariamente a aquellas con menores niveles económicos” (p.91), y “en situación de pobreza y extrema pobreza, a través del financiamiento de proyectos de obras y servicios intensivos en mano de obra” (CONTRALORÍA, 2008, p.91), presentados por “los pobladores a quienes se dirige el programa, así como también por las entidades privadas organizadas de éstos y por autoridades locales, provinciales y regionales” (CONTRALORÍA, 2008, p.91).

Construyendo Perú tuvo dos componentes. En primer lugar, los proyectos regulares de empleo temporal que son presentados por entidades públicas (generalmente municipios distritales) o privadas (asociaciones de pobladores). El segundo componente consistía en dar empleo temporal en apoyo a obras físicas de prevención de desastres o en zonas de emergencia (caso del sur con ocasión del sismo de agosto de 2007). (CONTRALORÍA, 2008, p.91)

El Programa para la Generación de Empleo Inclusivo: *Trabaja Perú*; genera empleo temporal que beneficia a la población desempleada y subempleada en condiciones de pobreza y pobreza extrema, financia proyectos de infraestructura básica con uso intensivo de mano de obra no calificada, en zonas urbanas y rurales; desarrolla habilidades a través del empleo temporal y promueve el empleo sostenido y de calidad.

El Programa *TRABAJA PERÚ*, MTPE (2016a); fue creado por “D.S: N° 012 – 2011 – TR, es un programa del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, para la Generación del Empleo Social Inclusivo, cuyo objetivo es generar empleo, desarrollar capacidades productivas y promover el empleo sostenido y de calidad” (p.1), con el único “propósito de incrementar los ingresos y mejorar la empleabilidad de la población en condición de pobreza y pobreza extrema” (MTPE, 2016a, p.1)

Fue modificado por D.S. N° 004 – 2012 – TR; modificándose el artículo 1 del Decreto Supremo N° 012-2011-TR en los términos siguientes: Créase el Programa para la Generación de Empleo Social Inclusivo *Trabaja Perú* con el objeto de generar empleo, y promover el empleo sostenido y de calidad en la población desempleada y subempleada de las áreas urbanas y rurales, en condición de pobreza y extrema pobreza. (MTPE, 2016a, p.1)

Según Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo [MTPE] (2016c), el Programa *TRABAJA PERÚ*, “tiene la finalidad de generar empleo temporal, promover el empleo sostenido y de calidad en la población desempleada y subempleada que se encuentran en situación de pobreza y extrema pobreza, ubicadas en zonas urbanas y rurales del país” (p.1)

La población puede postular al servicio de empleo temporal bajo las siguientes condiciones: a) desplazado y/o Víctima del Terrorismo, b); postulante por la condición de persona con Discapacidad (10%); c) postulante por la condición de Padre o Madre: (50%), d) postulante por la condición de Joven (30%); e) y postulante por la condición de Adulto (10%) según (MTPE, 2016c)

### **1.1.2 Formulación del problema.**

Es por ello que la pregunta central de investigación se centra en la siguiente interrogante: ¿Cuál es el impacto que ha generado el desarrollo del Programa Social de Empleo Temporal Inclusivo *TRABAJA PERÚ* en el mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores del distrito de Picsi, provincia de Chiclayo, región Lambayeque, durante el periodo 2014 – 2015?

### **1.1.3 Justificación.**

El desarrollo del Programa para la Generación de Empleo Social Inclusivo *Trabaja Perú* es importante ya que tiene por objetivo generar empleo, y promover el empleo sostenido y de calidad en la población desempleada y subempleada de las áreas urbanas y rurales, en condición de pobreza y pobreza extrema; he ahí su importancia social y práctica. Para lograr esto el Programa financia proyectos de infraestructura básica, social y económica, intensivos en mano de obra no calificada, presentadas por los Gobiernos Locales y/o Regionales en el ámbito de su jurisdicción.

Durante al año 2014 se han registrado en el Programa 962 proyectos de inversión pública en ejecución, que generaron por lo menos un empleo temporal, de los cuales 38 y 362 de ellos fueron financiados con presupuesto de los años 2012 y 2013, respectivamente, además de 562 proyectos que fueron financiados con recursos del año 2014. Los proyectos fueron ejecutados principalmente en zonas urbanas (37,2%), de las regiones de Lima, Huánuco, Arequipa, Junín y Loreto; seguido del ámbito rural (33,7%) y semiurbano (29,1%), beneficiando a la población que se encontraba en condiciones de pobreza y pobreza extrema de dichas zonas.

Así mismo de acuerdo a la tipología de proyectos, el Programa cofinanció una mayor cantidad de proyectos de infraestructura urbana (658), principalmente en las regiones de Lima, Puno, Apurímac, Huánuco y Ayacucho, generando empleos temporales con mano de obra no calificada en proyectos relacionados a la construcción de veredas y accesos peatonales, edificación de infraestructura deportiva, escalinatas, sistemas de evacuación pluvial, etc. En segundo lugar, se cofinanciaron proyectos de infraestructura vial (128), relacionados a obras de ampliación de pistas y veredas, así como a la pavimentación de vías y a la construcción de vías peatonales, primordialmente en las regiones de Ancash, Huánuco, Lima y Junín.

En la zona donde se analiza y estudia el impacto del Programa como es el caso de Pícsi; los mayores beneficiarios han sido mujeres en un 70%; ayudando con mayor incidencia a las madres solteras de menores recursos; así como también a mujeres solteras en la misma condición. Las mujeres constituyen la población más vulnerable en esta localidad; ya que muchas veces también encontramos factores asociados a la violencia familiar. Desarrollar un estudio de esta naturaleza nos ha ayudado a entender mejor los resultados que se pueden obtener de un Programa y sobre todo que condiciones deben ser mejoradas.

#### **1.1.4 Antecedentes.**

De acuerdo al análisis realizado sobre el material bibliográfico en el orden de otros estudios realizados en la línea de la investigación, se ha podido encontrar a nivel internacional los siguientes trabajos de investigación:

Para Roqueme y Limas (2013). realizaron es un análisis del programa “Política social, protección social y programa empleo temporal: el caso Juárez, México” (p.1).

Roqueme y Limas (2013). “para ello se indaga acerca de la política social en México como un intento de comprender hasta qué punto ha contribuido dicho programa a esta alternativa de desarrollo” (p.226). En este sentido, “la revisión bibliográfica se empleó como una herramienta documental y metodológica que permitió conocer otras experiencias en América Latina para situar que la problemática del desempleo y la protección constituyen aún un desafío. Ciudad Juárez no es la excepción” (Roqueme & Limas, 2013, p.226).

La indagación del PET conduce a proponer que, aunque sus efectos sean positivos temporalmente, los resultados obtenidos son limitados ya que las políticas de acción están encaminadas a

solventar en su mayoría contingencias y no una sustentabilidad a mediano y largo plazo. (Roqueme & Limas, 2013, p.226).

Finalmente, “se propone la creación de un índice para monitorear y evaluar el impacto del PET en términos de cobertura, del perfil de los beneficiarios y de los ingresos generados entre los beneficiados” (Roqueme & Limas, 2013, p.226).

En Ojijo y Mubiana (2015), realizó un documento de trabajo donde se analizó “Are Public Works Programmes Effective In Reinforcing Social Protection Systems Evidence From Northern Namibia” (p.1).

Este estudio empleó un enfoque de investigación mixto, utilizando datos cuantitativos y cualitativos, técnicas de recolección y análisis. Utilizando los datos y la información a partir de una encuesta realizada en el norte de Namibia, se estableció que, si bien los programas de obras públicas no tienen ningún efecto significativo sobre la situación laboral de los participantes más allá de la vida útil del programa, no obstante, tuvieron un efecto positivo significativo en su bienestar socioeconómico (Ojijo & Mubiana, 2015).

Los salarios del programa social, que son significativamente más bajos que los que prevalecen en el mercado de mano de obra no calificada, son comparables a la mayoría de las transferencias monetarias sociales existentes y tiene un impacto positivo en la reducción de la pobreza. Se establece que los salarios de los PWP son utilizados por individuos y hogares para invertir en activos económicos, así como en la mejora del acceso a los servicios de educación social básica y la salud, todo lo cual sirve para reforzar el sistema de protección social bien desarrollado (Ojijo & Mubiana, 2015).

Hay, sin embargo, la necesidad de revisar constantemente el nivel salarial de ser lo más cerca de las tasas vigentes en el mercado como sea posible; para garantizar que los PWPS tienen un mecanismo incorporado para la transferencia de las habilidades necesarias; y diseñar políticas y programas complementarios que promueven inversiones a largo plazo en las zonas rurales para que PWPS pueden ser más eficaces en el fortalecimiento del sistema de protección social existente (Ojijo & Mubiana, 2015).

Así mismo a nivel nacional, se tienen los siguientes estudios, que se detallan a continuación:

Chacaltana (2007) realizó una Evaluación de “Impacto del Programa social A Trabajar Urbano” (p.1). En este “documento se intentó verificar si ha habido cambios atribuibles al programa en las dos dimensiones centrales, ganancia de ingresos e índice de utilidad de las obras” (Chacaltana, 2003, p.3)

Para ello, se emplea información proveniente de una encuesta a beneficiarios del programa ATU realizada 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 cuasi experimental. (Chacaltana, 2003, p.3)

“En particular, se utiliza el método del empate basado en propensiones a participar en el programa (Propensity Score Matching), propuesta por Rosembaun y Rubin en 1983 y aplicada en Argentina” (Jalan & Ravallion como se citó en Chacaltana, 2003, p.3).

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 ha estimado la ganancia de ingresos (income gain) de los beneficiarios y un

índice de utilidad de las obras, en la medida que ambas variables forman parte de los objetivos directos del programa. (Chacaltana, 2003, p.3)

Para el primer caso, Chacaltana (2003), manifiesta que “se ha implementado una metodología de evaluación cuasi experimental, en donde 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 (...)” (p.4)

En cualquier caso, utilizando esta metodología y comparando con el grupo de control, se encuentra que los participantes en el ATU no se benefician necesariamente con los 300 soles que el programa les paga mensualmente. Si el programa no hubiera existido, ellos hubieran podido generar unos 234 soles por su cuenta, de modo que la ganancia neta derivada del programa es de 61 soles, es decir, un 22% de la transferencia nominal. (Chacaltana, 2003, p.4)

El Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI] (2001) publicó tres estudios indagando si ha mejorado el bienestar de la población. En el primero Flores investigó el nivel de focalización de la inversión social realizada por el Ministerio de la Presidencia usando el mapa de la pobreza del Perú de 1994 y el mapa de la Estrategia Focalizada de la Lucha contra la pobreza extrema años 1996-2000.

El primero clasificó 1793 distritos y el segundo identificó 419 distritos. Las líneas de la inversión social fueron agua y desagüe, aulas y colegios, postas y centros de salud, caminos electrificación y vivienda (INEI, 2003).

La estrategia focalizada fue novedosa en su planteamiento, pero escasamente exitosa en el cumplimiento de metas. Esto se debió a que los distritos beneficiarios no solo fueron los identificados en la estrategia en pobreza extrema, sino también en los otros estratos y los distritos no identificados ya que primó la falta de coordinación y la rigidez de las instituciones ejecutoras del Ministerio de la Presidencia sobre la intencionalidad focalizadora e impidieron la ejecución de acciones integrales. (INEI, 2003, p.8)

La metodología empleada en este estudio es analítica evaluativa que compara la información de inversión en centros poblados con la ENAHO. Este estudio es una primera evidencia empírica sobre la evaluación de los programas sociales en general del sector Ministerio de la Presidencia” (INEI, 2003)

El segundo estudio es el Análisis Comparativo de la Población Beneficiada y la no beneficiada por el Plan Nacional de Formalización de vivienda. Aquí se hizo un análisis comparativo sobre los resultados de la ENAHO en el segundo trimestre de 1998- 1999 (INEI, 2003).

El estudio realiza un análisis bivariable entre contar o no contar con una vivienda formalizada (variable independiente) y las variables dependientes referida a las condiciones de vida y acceso al crédito. No se observó que la vivienda formal mejore la calidad de vida de la población porque hay una desconexión entre la propiedad formal y el acceso al crédito. La banca privada opera por la capacidad de pago y no por la formalidad de la vivienda (INEI, 2003).

Según INEI (2003), “el tercer estudio evalúa el impacto de los programas alimentarios. La investigación cuantifica la cobertura de los programas alimentarios con énfasis en los hogares más pobres y vulnerables” (p.23), determinando “las principales características de las

familias beneficiarias y estima los beneficios directos en los niveles de vida de la población” (INEI, 2003, p.23).

El trabajo tiene carácter analítico evaluativo sobre la base de los resultados de la ENAHO II Y IV Trimestre de 1998 y II Trimestre 1999 complementando con información de los programas de asistencia alimentaria que ejecutan los organismos públicos, privados y ONGs. Se evidenció la ampliación de la cobertura de los programas entre 1998 y 1999. (INEI, 2003, p.23)

Según INEI (2003), “el desayuno escolar constituye la acción de mayor capacidad llegada a la población objetivo y el instrumento de mayor influencia en la economía” (p.24). Además, “el perfil educativo y ocupacional de los jefes del hogar beneficiarios es bajo, lo cual hace suponer que ello tiene influencia directa sobre los niveles de ingreso de las familias” (INEI, 2003)

A nivel local, Bonilla y Guerrero (2014) realizaron una “Evaluación de la focalización del Programa Social *Comedores Populares* en el distrito de Lambayeque de los años 2007 al 2012” (p.1), ya que desde que “la Municipalidad Provincial de Lambayeque recibió el Programa de Complementación Alimentaria (PMCA) por parte del MIMDES en el año 2007 no existe información sobre las condiciones de cómo se recibió el programa y tampoco ha habido un seguimiento del programa” (Bonilla & Guerrero, 2014, p.8).

La metodología consistió en calcular los niveles de filtración y subcobertura utilizando las variables de la encuesta SISFOH y los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), del mismo modo se diseñó una ficha interna considerando criterios necesarios, la cual nos permitirá ver quiénes son las personas que se encuentran en verdadera pobreza y quienes de éstas calificarían

para ser los beneficiarios del programa social. (Bonilla & Guerrero, 2014, p.8).

“Los resultados obtenidos demuestran que hay niveles significativos de subcobertura y filtración siendo los porcentajes 78.75% y 33% respectivamente en el distrito de Lambayeque” (Bonilla & Guerrero, 2014, p.8).

### **1.1.5 Objetivos.**

#### **1.1.5.1 Objetivo general.**

Evaluar el impacto del Programa Social de Empleo Temporal Inclusivo *TRABAJA PERÚ* en relación al mejoramiento de la calidad de vida en los beneficiarios del distrito de Picsi, provincia de Chiclayo, región Lambayeque, durante el año 2014.

#### **1.1.5.2 Objetivos específicos.**

1. Determinar el grado de satisfacción de los beneficiarios directos del Programa Social de Empleo Temporal Inclusivo *TRABAJA PERÚ*, en el distrito de Picsi, provincia de Chiclayo, región Lambayeque, durante el año 2014.

2. Describir las características que presenta el mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios del Programa Social de Empleo Temporal Inclusivo *TRABAJA PERÚ*; en el distrito de Picsi, provincia de Chiclayo, región Lambayeque, durante el año 2014.

3. Identificar el índice de sub cobertura asociado al número de beneficiarios potenciales no atendidos por el Programa Social de Empleo Temporal Inclusivo *TRABAJA PERÚ*, en el distrito de Picsi, provincia de Chiclayo, región Lambayeque, durante el año 2014.

4. Proponer lineamientos de mejora para desarrollar una mayor cobertura del Programa Social de Empleo Temporal Inclusivo *TRABAJA PERÚ*, en el distrito de Picsi, provincia de Chiclayo, región Lambayeque, durante el año 2014.

## **1.2 Marco Teórico**

En este apartado, se analizará según la CONTRALORÍA (2008), “la política social vigente y sus principales problemas de diseño y gestión, teniendo en cuenta” (p.13) como punto de partida la relación entre pobreza, crecimiento económico y programas sociales. Así mismo “se desarrollarán algunas sugerencias generales que las autoridades responsables de la política social podrán tener en cuenta en el proceso de diseño e implementación del marco normativo e institucional correspondiente” (CONTRALORIA, 2008, p.13).

### **1.2.0. Enfoque epistemológico**

#### **1.2.0.1. Teoría general de sistemas.**

En un sentido amplio, la Teoría General de Sistemas (TGS) se presenta como una forma sistemática y científica de aproximación y representación de la realidad y, al mismo tiempo, como una orientación hacia una práctica estimulante para formas de trabajo transdisciplinarias. En tanto paradigma científico, la TGS se caracteriza por su perspectiva holística e integradora, en donde lo importante son las relaciones y los conjuntos que a partir de ellas emergen. En tanto práctica, la TGS ofrece un ambiente adecuado para la interrelación y comunicación fecunda entre especialistas y especialidades. Bajo las consideraciones anteriores, la TGS es un ejemplo de perspectiva científica (Arnold & Rodríguez, 1990a). En sus distinciones conceptuales no hay explicaciones o relaciones con contenidos preestablecidos, pero sí con arreglo a ellas podemos dirigir nuestra observación, haciéndola operar en

contextos reconocibles. Los objetivos originales de la Teoría General de Sistemas son los siguientes: a) Impulsar el desarrollo de una terminología general que permita describir las características, funciones y comportamientos sistémicos. b) Desarrollar un conjunto de leyes aplicables a todos estos comportamientos y, por último, c) Promover una formalización (matemática) de estas leyes. La primera formulación en tal sentido es atribuible al biólogo Ludwig von Bertalanffy (1901-1972), quien acuñó la denominación "Teoría General de Sistemas". Para él, la TGS debería constituirse en un mecanismo de integración entre las ciencias naturales y sociales y ser al mismo tiempo un instrumento básico para la formación y preparación de científicos. Sobre estas bases se constituyó en 1954 la Society for General Systems Research, cuyos objetivos fueron los siguientes: a) Investigar el isomorfismo de conceptos, leyes y modelos en varios campos y facilitar las transferencias entre aquellos. b) Promoción y desarrollo de modelos teóricos en campos que carecen de ellos. c) Reducir la duplicación de los esfuerzos teóricos d) Promover la unidad de la ciencia a través de principios conceptuales y metodológicos unificadores. Como ha sido señalado en otros trabajos, la perspectiva de la TGS surge en respuesta al agotamiento e inaplicabilidad de los enfoques analítico-reduccionistas y sus principios mecánico-causales (Arnold & Rodríguez, 1990b). Se desprende que el principio clave en que se basa la TGS es la noción de totalidad orgánica, mientras que el paradigma anterior estaba fundado en una imagen inorgánica del mundo.

#### **1.2.0.2. Teoría del pensamiento sistémico.**

El pensamiento sistémico es la actividad realizada por la mente con el fin de comprender el funcionamiento de un sistema y resolver el problema que presenten sus propiedades

emergentes. Es un modo de pensamiento holístico que contempla el todo y sus partes, así como las conexiones entre éstas (Estudia el todo para comprender las partes). El pensamiento sistémico integra el pensamiento creativo, el estratégico y el control para lograr que los proyectos se lleven a la práctica. El pensamiento sistémico va más allá de lo que se muestra como un incidente aislado, para llegar a comprensiones más profundas de los sucesos. Es un medio de reconocer las relaciones que existen entre los sucesos y las partes que los protagonizan, permitiéndonos mayor conciencia para comprenderlos, y capacidad para poder influir o interactuar con ellos. La evolución de la Teoría de Sistemas aplicada a la empresa tiene un claro exponente actual en Peter Senge (1990), Economista y actual jefe del Centro de Aprendizaje Organizativo del MIT (Massachusetts Institute of Technology) con su aplicación de la Dinámica de Sistemas a la Empresa de acuerdo a modelos No Lineales. Este enfoque ha cristalizado en lo que Senge llama "La Quinta Disciplina", concepto que da título a su libro de 1990 ("La empresa de mayor éxito será algo llamado organización inteligente, la capacidad de aprender con mayor rapidez que los competidores quizá sea la única ventaja competitiva sostenible".) Senge cita 5 disciplinas: 3 individuales (Pensamiento Sistémico, Dominio Personal y Modelos Mentales) y 2 colectivas (Visión Compartida y Aprendizaje en Equipo). Para el autor, la quinta disciplina es la primera de ellas: el Pensamiento Sistémico, la disciplina resultante de las otras 4 disciplinas que convergen para innovar las "organizaciones inteligentes" El Pensamiento Sistémico está basado en la dinámica de sistemas y es altamente conceptual. Provee de modos de entender los asuntos empresariales mirando los sistemas en términos de tipos particulares de ciclos o arquetipos e incluyendo modelos sistémicos explícitos (muchas veces simulados por ordenador) de los asuntos complejos. Es

un marco conceptual cuya esencia pretende producir una "Metanoia" , un "cambio de enfoque" y que nos ayuda de dos formas: 1.- A ver interrelaciones entre las partes más que cadenas lineales de causas y efectos. 2.- A ver los procesos de cambio más que fotografías estáticas. Su práctica comienza con el concepto de "retroalimentación" (feedback), un concepto que nos muestra cómo las acciones pueden tanto reforzarse como contrarrestarse (o balancear) entre ellas. Ayuda a aprender a reconocer tipos de "estructuras" que se repiten una y otra vez La teoría general de sistemas fue enunciada originalmente por Ludwig von Bertalanffy en 1937. Un desarrollo similar en psiquiatría lo representó Kurt Goldstein. Continúo a través del trabajo de Walter Cannon en fisiología, también hubo desarrollos similares en en la Ingeniería de comunicaciones que condujeron a la cibernética. En 1961 Talcott Parsons en su libro El sistema social, fue el primero en aplicar sistemáticamente la teoría de sistemas a la sociedad.

### **1.2.0.3. Teoría de la nueva gestión pública**

Ésta es una parte muy importante del argumento de la NGP para que sea realista. Las opiniones de los clientes y los ciudadanos son importantes en la medida en la que el programa público tiene un "buen" diseño. Lo que hace que el diseño sea bueno es su apego a las reglas de eficiencia del mercado impersonal y eficiente. La captura de organizaciones públicas y sus burócratas por parte de grupos de interés poderosos, que es una preocupación importante de la administración pública tradicional (Hood y Jackson, 1981), se resuelve aparentemente a través de un argumento técnico y moral: una vez que un programa público sigue reglas racionales (en oposición a las reglas burocráticas o políticas), los actores (tanto gerentes como ciudadanos) actúan racionalmente, porque lo que es moralmente correcto es actuar de manera racional. O, en otras

palabras, la captura existe porque a menudo es racional ser capturado (o dicho de otra manera, el actor que se deja capturar no está actuando sino en pro de sus propios intereses, un principio básicamente racional) (Hancher y Moran, 1989), es racional actuar de manera egoísta y oportunista. En la medida en que diseñemos buenas instituciones y organizaciones que sigan las reglas de mercado, será racional actuar moralmente y la captura será evitada, porque está en los propios intereses egoístas de los actores el evitar ser capturado. Parece que la NGP está creando una teoría de las organizaciones que no le da la suficiente importancia a la discusión de la justicia para ser un enfoque que busque mejorar los gobiernos en todo el mundo. La suposición puede expresarse de esta manera: en la medida en la que la eficiencia sea el impulsor de las organizaciones públicas y la meritocracia y el sector público orientado a resultados sean los principales valores organizacionales, se estarán proporcionando todos los elementos necesarios para crear un gobierno bueno y racional (y, por tanto, moral).

#### **1.2.0.4. Comprensión del cambio y la cultura organizacionales.**

Según Schein (1988) en la esencia de la cultura de las organizaciones, se reserva el nivel más profundo de presunciones básicas y creencias, que permiten a los individuos cada día expresar y experimentar sus acontecimientos, dar respuesta a sus problemas de subsistencia interna y externa. Estas presunciones básicas, son la esencia, lo que realmente es la cultura organizacional, un modelo desarrollado por un grupo para ir aprendiendo a enfrentarse con sus problemas de adaptación. Los valores y conductas desde sus producciones y creaciones, son en efecto manifestaciones derivadas de la esencia cultural.

En 1988, Schein los conceptualiza como niveles de cultura, estos tres niveles de cultura no son estáticos ni independientes, se interrelacionan y conforman las creencias y presunciones básicas de la cultura organizacional:

“El nivel 1: Producciones...está dado por su entorno físico y social. En este nivel cabe observar el espacio físico, la capacidad tecnológica del grupo, su lenguaje escrito y hablado y la conducta expresa de sus miembros.

El nivel 2: Valores, que reflejan en última instancia la manera en que deben relacionarse los individuos, ejercer el poder y pueden ser validados si se comprueba que reducen la incertidumbre y la ansiedad.

El nivel 3: presunciones subyacentes básicas, permite la solución a un problema cuando esta se ha dado repetidamente y queda a la larga asentada...”.

“Esta perspectiva se resume señalando que la cultura de una organización puede ser estudiada en estos tres niveles, pero, si no se descifra el patrón de supuestos básicos que giran en torno a la organización, no se sabrá cómo interpretar los demás aspectos correctamente; una vez que se comprenden los supuestos básicos, se puede comprender fácilmente los otros niveles que son más superficiales”.

Además, permite la integración interna en el afianzamiento de sus procesos de adaptación, para funcionar como un sistema social. Frente a esta función, plantea que deben existir cuestiones internas que toda empresa debe desarrollar:

“Lenguaje común y categorías conceptuales, si el grupo no puede comunicarse ni entenderse bien, el grupo es imposible. Límites, grupales y criterios para la inclusión y exclusión, consenso común sobre quienes están dentro y quienes fuera. Poder y jerarquía, es vital para que los miembros puedan controlar sus sentimientos agresivos. Intimidad amistad y amor,

Relaciones entre iguales y entre los sexos. Recompensas y castigos, todo grupo debe saber cuáles son.

Ideología y religión.

Con todo esto, es importante tener en cuenta que si bien las grandes potencias económicas en el mundo están incluidas por su contexto, existen elementos dentro de cada organización que las hacen más eficaces que otras y es allí donde el aporte individual y las relaciones de los miembros de una compañía influyen en esta.

En este apartado, se analizará según la CONTRALORÍA (2008), “la política social vigente y sus principales problemas de diseño y gestión, teniendo en cuenta” (p.13) como punto de partida la relación entre pobreza, crecimiento económico y programas sociales. Así mismo “se desarrollarán algunas sugerencias generales que las autoridades responsables de la política social podrán tener en cuenta en el proceso de diseño e implementación del marco normativo e institucional correspondiente” (CONTRALORIA, 2008, p.13).

### **1.2.1 Pobreza, crecimiento y programas sociales.**

FONCODES (como se citó en CONTRALORIA, 2008), “uno de los temas más recurrentes en los estudios académicos y políticos es la relación entre crecimiento económico, gasto social y pobreza; respecto del cual se han realizado afirmaciones con un importante grado de aceptación o consenso” (p,13).

A continuación, según la CONTRALORIA (2008), se presentan algunas de estas afirmaciones:

a) **El crecimiento económico es una condición necesaria, aunque no suficiente para reducir la pobreza, especialmente la pobreza extrema.** CONTRALORÍA (2008) señala “este crecimiento debe ser bastante mayor al crecimiento demográfico para producir incrementos

reales en los ingresos per cápita. En la medida en que la elasticidad pobreza crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) per cápita es de 0,5” (CONTRALORÍA, 2008, p.13); y “con tasas de crecimiento del PBI como las actuales (entre 6% y 7%), se reduciría la pobreza en un 1,75% a 2% anual; es decir en un 10% en el mejor de los casos en los próximos 5 años” (CONTRALORÍA, 2008, p.13), siendo “de esta forma muy difícil alcanzar la meta de bajar la pobreza rural del 72% al 52% para mediados del 2011” (CONTRALORÍA, 2008, p.13),

**b) Reducir la pobreza extrema importa no sólo el nivel de crecimiento del PBI, sino una distribución adecuada.** CONTRALORÍA (2008) “En efecto, pese a la existencia de más de 70 meses de crecimiento continuo, según el último reporte del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la pobreza extrema entre 2005 y 2006 se redujo sólo en 1.3%” (p.14). Es más, “la pobreza extrema en la sierra rural casi no cambió (-0,1%)” (CONTRALORÍA, 2008, p.14)

El mayor descenso en la pobreza no extrema se registró en las ciudades de la sierra y selva y en menor medida en las de la costa. Ello parece indicar que el crecimiento económico favorece a los grupos de contextos más conectados al mercado, incluyendo los centros urbanos vinculados a la minería en el caso de la sierra. (CONTRALORÍA, 2008, p.14)

**c) Los programas sociales deberían compensar el todavía débil impacto del crecimiento económico en la pobreza extrema. Incluso, la tasa de pobreza total aún es alta.**

CONTRALORÍA (2008), “algunas causas identificadas para explicar este problema son las siguientes” (p.13).

- **La insuficiencia del gasto social:** “incluyendo el gasto público en educación, salud y asistencia social, el Perú ha invertido alrededor del

5,5% del PBI en el 2006 en gasto social” (Lavado, como se citó en la CONTRALORÍA, 2008). Y “el promedio latinoamericano es de 8,2% del PBI, y en la región sólo Ecuador y Guatemala tienen niveles de inversión social menores al de Perú” (CONTRALORÍA, 2008).

“El gasto social tuvo su punto más bajo en 1990 (2.4% del PBI) para luego incrementarse a mediados de esa década en 138% a alrededor del 5% del PBI, manteniéndose en esos niveles en los últimos años” (CONTRALORÍA, 2008).

- **La ineficiencia e ineficacia del gasto social: varios autores han señalado los problemas de ineficiencia e ineficacia en el gasto social referidos específicamente a deficiencias en la focalización.** CONTRALORÍA (2008), “Ésta se puede medir por los niveles de subcobertura (población necesitada no atendida) y filtración (población no necesitada que accede al programa)” (p.14). Por ejemplo, “la subcobertura en el programa Vaso de Leche es de casi un 68% de los supuestos beneficiarios (Presidencia del Consejo de Ministros, como se citó en la CONTRALORÍA, 2008), y para “los Comedores Populares es de casi un 97%. Los niveles de filtración en estos programas, aunque un poco menores, son significativos: un 51.4% para las áreas rurales en el caso del Vaso de Leche y 46.2% para los Comedores Populares” (CONTRALORÍA, 2008, p.14). Asimismo, “la distribución de universidades públicas, hospitales y programas alimentarios no sigue un criterio de propobre desde el punto de vista de su distribución regional, pese a que en esas regiones puedan atender a los sectores más deprimidos económicamente” (CONTRALORÍA, 2008, p.14).

- **El tipo de gasto o programa:** CONTRALORÍA (2008), “por tipo de programa nos referimos a la diferencia de lo que en la literatura se conocen como programas asistenciales o protectores versus los habilitadores” (p.15).

CONTRALORÍA (2008), “los primeros se orientan a reducir vulnerabilidad y a proteger el capital humano y los activos de las personas para mitigar o evitar efectos indeseables” (p.15).

Como ejemplos de este tipo podemos considerar los programas de salud (vacunación, control de vectores, saneamiento, aseguramiento), los programas de apoyo alimentario y los de prevención y manejo de desastres naturales. (CONTRALORÍA, 2008, p.15)

CONTRALORÍA (2008), “los segundos se orientan más bien a crear capacidades para aprovechar las oportunidades económicas y de otro tipo” (p.15).

Ejemplos típicos de programas habilitadores son la educación, la capacitación laboral, el micro-crédito, pero también la inversión en infraestructura productiva (mini centrales eléctricas, sistemas de riego, conectividad etc.). (CONTRALORÍA, 2008, p.15)

Para la CONTRALORÍA (2008), “el problema identificado al respecto es que, históricamente, los programas protectores han predominado como el eje de las políticas sociales en el Perú” (p.15). Aún en el 2006, “de los programas y proyectos sociales existentes, 45 eran netamente protectores o asistenciales. Alrededor del 57% del gasto social en ese mismo año se destinaba a programas protectores o asistenciales” (CIAS, 2007 como se citó en la CONTRALORÍA, 2008, p.15).

CONTRALORÍA (2008) para resumir y simplificar, los programas sociales en el Perú enfrentan un triple reto:

- “Aumentar la inversión social en educación, salud y programas pro-pobres hasta alcanzar por lo menos el promedio regional de 8.2% del PBI y así poder ampliar la cobertura” (CONTRALORÍA, 2008, p.16).

- Mejorar la calidad de la inversión social, disminuyendo la filtración y optimizando la focalización sobre todo la regional. “Ello implica, asimismo, mejorar la calidad de los servicios públicos en educación básica y superior, y en la promoción y prevención de la salud colectiva e individual” (CONTRALORÍA, 2008, p.16).
- “Combinar los programas protectores con componentes habilitadores (educación sanitaria, capacitación a los beneficiarios para acceder a oportunidades de ingreso) convirtiéndolos en programas mixtos, y dar mayor énfasis a los programas habilitadores” (CONTRALORÍA, 2008, p.16).

### **1.2.2 La política social en el Perú.**

La política social del Estado Peruano incluye servicios universales y programas focalizados. Los primeros se basan en la demanda y por tanto son auto-focalizados. Tal es el caso de la educación pública, la atención de salud en establecimientos públicos, etc. aunque al interior de estos sectores puede haber proyectos o programas focalizados (por ejemplo, el Seguro Integral de Salud-SIS). (CONTRALORÍA, 2008, p.16)

Según la CONTRALORÍA (2008), “Los programas focalizados más importantes comenzaron al inicio de la década de los 90 como una compensación a las medidas de ajuste económico durante los primeros años de la misma” (p.16). Se llega a “denominan focalizados porque no pretenden dar cobertura universal, y, desde la oferta, establecen criterios de selección y filtros para acceder a ellos. En general, los programas focalizados tienen como población objetivo a las personas en pobreza y pobreza extrema” (CONTRALORÍA, 2008, p.16)

CONTRALORÍA (2008), “algunos de los problemas centrales de la política social en el Perú son los que se describen en los párrafos siguientes” (p.16):

***A. Límites y dificultades para el establecimiento de objetivos y metas comunes a nivel del conjunto de los programas sociales.***

CONTRALORÍA (2008), “la política social peruana no ha planteado objetivos y metas comunes de cumplimiento obligatorio para todas las dependencias y programas responsables de los programas sociales” (p.16).

La estructura sectorial de la institucionalidad pública determina la multiplicidad de objetivos y metas parciales. Cada sector funciona en forma auto referenciada con nula o poca coordinación intra e intersectorial. En esta estructura, resulta muy difícil responder a objetivos y metas comunes. (CONTRALORÍA, 2008, p.16)

Al respecto, CONTRALORÍA (2008), señala que “debe reconocerse que el Plan Nacional de Superación de la Pobreza establece tres ejes transversales de la política social” (p.17):

- Eje 1. “Desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos fundamentales” (CONTRALORÍA, 2008, p.17).
- Eje 2. “Promoción de oportunidades y capacidades económicas” (CONTRALORÍA, 2008, p.17).
- Eje 3. “Establecimiento de una red de protección social” (CONTRALORÍA, 2008, p.17).

Según la CONTRALORÍA (2008), “los dos primeros ejes aluden a un cambio de estrategia social, de lo protector asistencial a lo habilitador como se analiza en detalle en la sección siguiente” (p.17). Además, “ello responde a la evidencia internacional que señala que la forma más efectiva de combatir la pobreza pasa por el desarrollo del capital humano y de las oportunidades de empleo e ingresos” (CONTRALORÍA, 2008, p.17). Pese a ello, “y para la población más vulnerable, los programas protectores (nutrición y salud, especialmente la materno-infantil y seguridad alimentaria, pensiones y apoyo a la tercera edad, etc.) son indispensables para evitar pérdidas de capacidades en las personas” (CONTRALORÍA, 2008, p.17), y “crear condiciones básicas para aprovechar las oportunidades educativas y económicas” (CONTRALORÍA, 2008, p.17).

Sin embargo, CONTRALORÍA (2008), señala que “a pesar de la importancia que tiene la formulación de esta nueva estrategia global de la política social, dado el carácter general de estos ejes, es necesario, todavía, *traducirlos* en objetivos y metas más concretas con plazos y responsables específicos” (p.17). Asimismo, “los múltiples programas y proyectos no se han alineado aún con base en estos tres ejes orientadores. Las metas del milenio son otro parámetro orientador, pero requieren ser precisadas para el caso peruano” (CONTRALORÍA, 2008, p.17).

### ***B. Criterios inadecuados de nivel y asignación presupuestal.***

“Aunque el presupuesto agregado de los programas sociales ha crecido significativamente, sumando unos 4 mil millones de soles anuales en el último quinquenio, aún se encuentra por debajo del promedio latinoamericano como porcentaje del PBI (5.5% versus 8.2%)” (CONTRALORÍA, 2008, p.17).

De acuerdo con algunos estudios sobre el particular, Lavado (como se citó en la CONTRALORÍA, 2008)

La razón principal de los bajos gastos sociales en el Perú es la baja recaudación fiscal como porcentaje del PBI (...) se observa además una baja prioridad fiscal que en términos relativos hace retroceder al Perú hasta ubicarlo como el país que menos prioridad fiscal otorga a los sectores sociales. (p.17)

“Incrementar el gasto social supone, por tanto, dos decisiones políticas: ampliar la cobertura de la recaudación y obtener mayores recursos fiscales, y el dar prioridad a los sectores sociales en la asignación del presupuesto público” (CONTRALORÍA, 2008, p.17).

Otro problema relacionado es la asignación de recursos a programas, no en base a resultados, sino a sus niveles históricos. En tal sentido, es positivo que el Plan de Reforma de los Programas Sociales proponga cambiar el criterio de asignación presupuestal hacia la gestión por resultados, reduciendo los costos administrativos de los mismos. (CONTRALORÍA, 2008, p.18).

Asimismo, señala la CONTRALORÍA (2008), “puede considerarse un problema, la articulación entre la política de desarrollo económico y la política social. No sólo existen grados de desconexión entre ambas” (p.18), sino que “históricamente se ha observado que el gasto social tendía a ser pro cíclico y sensible a las coyunturas electorales o coyunturas políticas inestables” (CONTRALORÍA, 2008, p.18). Además, “dar mayor transparencia al gasto social y hacerlo menos volátil son dos de los otros requerimientos de la política social” (CONTRALORÍA, 2008, p.18).

Una expresión de esta desconexión puede encontrarse en el hecho de que algunos de los programas de desarrollo económico (por ejemplo, Sierra Exportadora, créditos de la Cooperación Financiera de Desarrollo -COFIDE- para las Micro y Pequeñas Empresas – MYPES, Fondo de Inversión en Telecomunicaciones – FITEL, etc.) no se consideran a sí mismos como programas sociales, estando por tanto desarticulados del eje 2 del Plan Nacional de Superación de la Pobreza. (CONTRALORÍA, 2008, p.18)

CONTRALORÍA (2008). “para dar coherencia a las políticas de Estado en un horizonte temporal más amplio se aprobó durante la gestión del gobierno anterior la creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), sin embargo, aún no se ha implementado su funcionamiento” (p.18). En tal sentido, “consideramos que correspondería que un sistema especial se encargue de los objetivos sociales del Estado y de coordinar con el MEF la armonización de las estrategias económicas con dichos objetivos sociales” (CONTRALORÍA, 2008, p.18).

### ***C. Necesidad de consolidar la autoridad responsable de la gestión social integrada.***

A diferencia de la política económica, la política social no ha tenido definida con precisión una autoridad responsable encargada de planificar, normar, orientar y evaluar la política social. La Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) con el apoyo de su Secretaría Técnica, debería en teoría cumplir estas funciones. (CONTRALORÍA, 2008, p.18)

“En la práctica, sin embargo, ha venido cumpliendo funciones deliberativas, sin que se acentúen los aspectos normativos, de gestión y coordinación sistemática de los programas sociales” (CONTRALORÍA, 2008, p.18).

CONTRALORÍA (2008), “en la medida en que ésta se consolide técnica y financieramente, y además reciba un claro apoyo político al más alto nivel, la CIAS se convertirá en la autoridad social nacional que la situación requiere” (p.18). Al respecto, “es importante destacar que, a partir de la vigencia de la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N°29158, se ha encargado cumplir esta función rectora a la CIAS a través de una norma con rango de ley” (CONTRALORÍA, 2008, p.18).

“Esta consolidación de un papel rector por parte de la CIAS contribuiría a centralizar la responsabilidad de la política social, que actualmente se encuentra fragmentada y distribuida en cada programa social fusionado o independiente” (CONTRALORÍA, 2008, p.18).

#### ***D. Problemas de gestión en la política social.***

CONTRALORÍA (2008), manifiesta que “según algunos autores, la mala gestión de la política social y los programas sociales es el problema central. El Plan de Reforma de Programas Sociales pone especial énfasis en mejorarlos aspectos de gestión” (p,19). Entre “los diversos problemas de gestión que cabe destacar se encuentran los de mala focalización, que determinan problemas de sub-cobertura (los programas no llegan a los supuestos beneficiarios) y de filtración (los programas llegan a los que no los necesitan)” (CONTRALORÍA, 2008, p.19).

En el caso de los programas alimentarios en el 2004, la filtración llegaba al 51,4% en el caso del Vaso de Leche y al 46,2% en el caso de los Comedores Populares urbanos. La sub cobertura de estos últimos era del 97% en zonas rurales y del 96.8% en las urbanas. (CONTRALORÍA, 2008, p.19).

**Focalización y sistema de información.** “Para mejorar la focalización es indispensable contar con instrumentos de levantamiento de información, tales como censos, encuestas, entre otros, así como con un registro único de beneficiarios” (CONTRALORÍA, 2008, p.19).

Para la CONTRALORÍA (2008), “el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) en marcha debería permitir contar con esta información para una mejor selección de beneficiarios, debiendo ampliar su ámbito de cobertura a las zonas rurales” (p.19). Asimismo, “la estrategia CRECER debe permitir una mejor coordinación entre los diferentes programas en ámbitos específicos. Sin embargo, no se trata solamente de mejorar la coordinación entre programas complementarios” (CONTRALORÍA, 2008, p.19).

Según la CONTRALORÍA (2008), “técnicamente es necesario afinar los criterios de focalización con base a una tipología distrital para la focalización geográfica que considere no sólo la incidencia de la pobreza” (p.19), sino “las potencialidades económicas y niveles de articulación con el mercado. Para la focalización individual, debe considerarse el ciclo de vida y la vulnerabilidad individual y familiar” (CONTRALORÍA, 2008, p.19).

“Esta tipología geográfica, familiar e individual debería permitir no solo priorizar el nivel de gasto, sino una mejor combinación entre programas destinados a reducir

vulnerabilidades y los destinados a reforzar capacidades” (CONTRALORÍA, 2008, p.19).

Un sistema de información para el registro de beneficiarios, además deservir para la focalización de los diversos programas, debería orientar sea poder proporcionar criterios y datos de resultados para permitir la *graduación* de aquellos beneficiarios que alcanzan ciertas capacidades o niveles adecuados de vida de acuerdo al apoyo recibido. (CONTRALORÍA, 2008, p.19)

**Coordinación con actores de la sociedad civil.** “Es importante tener en consideración que los principales actores de los programas sociales no se limitan al Poder Ejecutivo. Las organizaciones de la sociedad civil y agencias de desarrollo internacional, realizan intervenciones importantes en varios ámbitos sociales” (CONTRALORÍA, 2008, p.20).

Según la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) en el 2005 la cooperación internacional no reembolsable contribuyó con más 581 millones de dólares a programas de desarrollo, de los que más de 285 millones (un 49%) fueron ejecutados por Organizaciones No Gubernamentales (ONG) e instituciones privadas. (CIES, como se citó en la CONTRALORÍA, 2008, p.20).

La CONTRALORÍA (2008), “Las áreas de inversión más importantes fueron medio ambiente, salud y educación. Unir fuerzas con estas instituciones no sólo permitiría mayores recursos y una mejor coordinación con el Ejecutivo, sino también aprovechar su experiencia y capacidades técnicas” (p.20). En efecto, “una de las ventajas comparativas de muchas ONG y agencias privadas de

desarrollo es su poder de innovar y asumir los riesgos que esto supone” (CONTRALORÍA, 2008, p.20).

**Participación de los involucrados o beneficiarios.** “Otro aspecto clave de la gestión de los programas sociales es el de la participación de los involucrados, en especial de la población beneficiaria y sus organizaciones” (CONTRALORÍA, 2008, p.20).

CONTRALORÍA (2008), existen distintas “experiencias importantes de modalidades de participación orgánica de la población como los Comités Locales de Administración en Salud (CLAS), las Asociaciones de Padres de Familia (APAFA) en educación, los núcleos ejecutores del Fondo de Cooperación para el Desarrollo (FONCODES)” (p.20), además, “los comités comunales del Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS), Comités de Vaso de Leche en las municipalidades distritales y provinciales” (CONTRALORÍA, 2008, p.20), y “como parte de los Programas de Complementación Alimentaria (PCA), los Comedores Populares en las municipalidades provinciales. Esta participación debería ser evaluada y reforzada, pues no siempre funciona como debería o recibe el apoyo suficiente de los responsables de cada programa” (CONTRALORÍA, 2008, p.20).

Uno de los riesgos de la falta de participación es que los beneficiarios orienten su intervención como grupos de interés y presión desvirtuando la focalización y objetivos iniciales de los proyectos, como ha sucedido en ocasiones en el ámbito de los algunos comedores populares y del Vaso de Leche, los que presentan altos niveles de filtración y bajo nivel de costo-efectividad. (Alcázar, López y Wachtenheim, como se citó en la CONTRALORÍA, 2008, p.20).

CONTRALORÍA (2008), señala que “sin embargo, está demostrado que, la participación de los involucrados mejora la relevancia y sostenibilidad de los programas sociales” (p.20). Por ello en las nuevas estrategias y programas, “por ejemplo, CRECER y el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – JUNTOS, se está considerando priorizar la participación y organización de la población en todos sus componentes como parte clave de sus objetivos y su gestión” (CONTRALORÍA, 2008, p.20).

**Transferencia de programas sociales a gobiernos locales (regionales, provinciales y distritales) en el marco de la descentralización.** “Los programas alimentarios se encuentran transferidos (caso del PCA) o en proceso de transferencia (Programa Integral de Nutrición - PIN) a los gobiernos provinciales” (CONTRALORÍA, 2008, p.21). Y el Programa “PRONAMACHCS y el Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS) funcionan en forma descentralizada con oficinas fuera de Lima” (CONTRALORÍA, 2008, p.21).

En todos los casos, la ejecución supone la participación de los gobiernos locales. La transferencia constituye un reto y una oportunidad. Un reto en la medida en que muchos gobiernos sub nacionales han expresado limitaciones importantes respecto de recursos humanos y técnicos para asumir estas nuevas responsabilidades en forma eficiente y eficaz. (CONTRALORÍA, 2008, p.21).

“La desaparición del Consejo Nacional de Descentralización (CND) ha determinado el debilitamiento de las acciones de capacitación, orientación y supervisión a los recursos humanos locales que son claves para una adecuada implementación de los programas sociales” (CONTRALORÍA, 2008, p.21).

La CONTRALORÍA (2008), “esta es una tarea urgente que debería considerarse entre las obligaciones de la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (ST – CIAS)” (p.21). Además, “la oportunidad se da en la medida en que los gobiernos locales han incrementado su participación en el gasto público del 9,2% en el 2004 al 15,3% previsto en el presupuesto 2008, especialmente por las transferencias del canon minero” (CONTRALORÍA, 2008, p.21). Y, “estos mayores recursos pueden y deben permitir el cofinanciamiento de los programas sociales contribuyendo así a su sostenibilidad” (CONTRALORÍA, 2008, p.21).

#### ***E. Insuficiencias en el monitoreo y evaluación.***

Una parte importante de los programas sociales -tal como se demuestra en el análisis siguiente- carece de mecanismos de monitoreo y evaluación sistemáticos y permanentes. Se ha encontrado que muchos de los programas sociales carecen de línea de base actualizada, por lo que resulta difícil, cuando no imposible, medir avances, resultados e impacto. (CONTRALORÍA, 2008, p.21).

“El monitoreo se limita a indicadores cuantitativos de proceso (número de charlas, cursos, atenciones realizadas, raciones distribuidas, créditos otorgados, visitas a la Web, etc.) dejando de lado los aspectos de calidad” (CONTRALORÍA, 2008, p.21).

Asimismo, la CONTRALORÍA (2008), “se ha advertido que en algunos casos se confunde indicadores de proceso y producto con indicadores de resultado. Ello explica que no se cuente con

información completa, oportuna y confiable de los resultados a nivel de la población participante” (p.22).

Las evaluaciones de impacto que han realizado los programas sociales se deben principalmente a los requerimientos para préstamos de agencias internacionales como el Banco Mundial, Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco de Cooperación Internacional de Japón (JBIC), etc. (CONTRALORÍA, 2008, p.22)

La CONTRALORÍA (2008), se debe considerar “la nueva política de gestión por resultados del MEF para la asignación presupuestal es tanto un incentivo como un reto para desarrollar, aplicar y mantener un sistema de datos de base, e indicadores y sistemas de monitoreo y evaluación” (p.39). Así, que la incorporación de los “programas sociales con los objetivos y metas nacionales comunes requerirá de un sistema integrado de monitoreo y evaluación que pueda recoger indicadores del conjunto de programas y que contribuyan a lograr metas y objetivos con responsabilidad de una autoridad social” (CONTRALORÍA, 2008, p.22).

### **1.2.3 Criterios para una tipología de los Programas Sociales.**

Para la CONTRALORÍA (2008), “en esta sección intentaremos señalar algunos criterios para caracterizar a los programas sociales y facilitar su control en cuanto a gestión, población objetivo y resultados” (p.23)

#### **A. Características básicas.**

“Partimos por distinguir dos tipos básicos o modelos ideales: los programas protectores (también llamados asistenciales) y los

habilitadores. En la práctica diversos programas incluyen componentes tanto protectores como habilitadores, conformando un *tipo intermedio* o programa mixto” (CONTRALORÍA, 2008, p,23).

La tabla siguiente resume en forma estilizada sus principales características.

**Tabla 1**

*Características Básicas Según Tipo De Programa Social*

| <b>DIMENSIÓN</b>             | <b>PROTECTORES</b>  | <b>HABILITADORES</b>   |
|------------------------------|---|--|
| Objetivo                     | Reducir vulnerabilidad  | Reforzar capacidades   |
| Población meta               | Grupos vulnerables (pobres extremos, menores, tercera edad, madres gestantes, etc.) | Personas / grupos en capacidad de aprovechar oportunidades (pobres no extremos, jóvenes, pequeñas y medianas empresas) |
| Relación con ciclo económico | Anticíclicos  | Procíclicos  |
| Impacto en ingresos          | Bajo; reducción de costos   | Alto; empleabilidad y oportunidades de ingreso   |
| Criterios de selección       | Endógenos (fijados por el programa)   | Exógenos; Auto-selección (depende del participante)  |
| Tipo de focalización         | Geográfica  | Individual   |
| Tipo de participación        | Comunal, grupal   | Individual   |
| Cofinanciamiento             | Poco factible.  | Deseable   |

*Fuente: CONTRALORÍA (2008) Programa Sociales en el Perú Elementos para una Propuesta desde el Control Gubernamental.*

Según la CONTRALORÍA (2008), “los programas protectores buscan reducir la vulnerabilidad y la pérdida de capacidades humanas o patrimonio. Por tanto, la población meta debe fijarse en función de su grado de vulnerabilidad” (p.24), ya sea

“en función de su ciclo de vida (ver sección siguiente) o de circunstancias adversas (desastres naturales o crisis familiares; desempleo prolongado, enfermedades crónicas o discapacitadoras)” (CONTRALORÍA, 2008, p,24).

Los programas habilitadores buscan reforzar capacidades para aprovechar oportunidades económicas o de diverso tipo. Por tanto, se orientan mayormente a personas en su ciclo de vida intermedio (jóvenes y adultos en capacidad productiva) que con sus propios medios no podrían acceder a la capacitación o recursos (por ejemplo, crédito, conectividad) que le permitan aprovechar estas oportunidades. (CONTRALORÍA, 2008, p,24).

CONTRALORÍA (2008), sostiene que “de ello se deduce que los programas protectores deben reforzarse en períodos de recesión o alta inflación; en este sentido son anti-cíclicos” (p.24). Por el contrario, “los programas habilitadores tienen mayor valor estratégico en contextos de rápido crecimiento económico o cuando se desarrollan nuevas actividades económicas o aparecen nuevos nichos en el mercado (agro-exportación, turismo, descentralización, etc.). Por ello este tipo de programa es considerado pro-cíclicos” (CONTRALORÍA, 2008, p,24).

En tal sentido, la CONTRALORÍA (2008), “el impacto en las condiciones económicas de los involucrados es diferencial. Los programas protectores reducen los costos de recuperación y la pérdida de patrimonio y capacidades. Su impacto en los ingresos es indirecto y de medición más compleja” (p.24); y “los programas habilitadores sí pueden y deberían tener un impacto en los ingresos, ya sea en forma directa (caso del micro-crédito o la inversión en infraestructura productiva) o indirecta (los casos de

capacitación laboral que mejoran la empleabilidad)” (CONTRALORÍA, 2008, p,24).

Los criterios de selección de la población objetivo son también diversos según cada tipo de programa. En los protectores, habitualmente el mismo programa identifica los criterios de vulnerabilidad en forma endógena (niños desnutridos, madres gestantes en pobreza extrema, zonas afectadas por desastres, etc.). (CONTRALORÍA, 2008, p,24)

Según la CONTRALORÍA (2008), “en el caso de los habilitadores, y dependiendo de la efectividad de los mecanismos de difusión, opera en mayor medida la auto-selección” (p.24), por ejemplo, “para acceder al micro-crédito, bonos de capacitación-PROJOVEN, proyectos productivos, FONDOEMPLO, Innovación y Competitividad para el AgroPeruano – INCAGRO - etc.” (CONTRALORÍA, 2008, p,24).

Un caso particular es el de las inversiones en vivienda o infraestructura productiva (Fondo MIVIVIENDA, Provías Descentralizado, FITEL, PRONAMACHCS, MARENASS, etc.) en las cuales, si bien la obra es de carácter colectivo, su aprovechamiento depende de las capacidades y características familiares e individuales” (CONTRALORÍA, 2008, p,24).

La CONTRALORÍA (2008), “la localización geográfica es más costo-efectiva para el caso de los programas protectores en el ámbito rural (zonas de pobreza extrema) al interior de las cuales se pueden usar criterios secundarios de selección (niños menores de 3 años, madres gestantes, analfabetos, etc.)” (p.25), y para ello es “recomienda la focalización por tipo de familia en las zonas

urbanas. Para el caso de los programas habilitadores, parece funcionar mejor la focalización individual, en la medida en que la autoselección opera en forma más eficiente” (CONTRALORÍA, 2008, p,24). Es importante “tener en cuenta que cuanto más precisa sea la focalización ésta supone mayores costos y esfuerzo” (CONTRALORÍA, 2008, p,25).

Diversos programas (OPORTUNIDADES en México y JUNTOS en Perú) utilizan la focalización participativa para que sea la propia comunidad o barrio que determine los derecho-habientes. Ello requiere sin embargo habilidades especiales de facilitación, así como conocer y manejar cuidadosamente los conflictos y divisiones existentes en el interior de estos grupos o comunidades. (CONTRALORÍA, 2008, p,25).

Según la Tanaka como se citó en la CONTRALORÍA (2008), este tema nos lleva a “la participación de los involucrados en el diseño, ejecución y evaluación de los programas sociales. Resultaría un planteamiento irreal exigir que la participación sea deseable o posible en todo tipo de programa y en todas sus fases” (p,25).

Sin embargo, “sí resulta indispensable evaluar la satisfacción del supuesto beneficiario en todo tipo de programa, pues ello permite mejorar su aceptación e impacto” (CONTRALORÍA, 2008, p,25).

La CONTRALORÍA (2008), “más compleja es la participación del potencial beneficiario en el diseño del programa social cuando se trata de programas con fuertes componentes técnicos. Ello dependerá de las capacidades de los involucrados” (p.25). Asimismo, se “ha demostrado la experiencia de los núcleos

ejecutores de FONCODES y las brigadas locales en el caso del antiguo Provías Rural, el involucrar a grupos locales en la ejecución y mantenimiento de la obra rinde efectos multiplicadores y mejora su sostenibilidad” (CONTRALORÍA, 2008, p,25).

Caso contrario es la experiencia del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) para sus programas de desayunos y almuerzos escolares, en la que la combinación de dos metas (mejorar la nutrición de los niños y favorecer las compras locales) resultó antagónica y restó eficiencia y eficacia al programa. (Rebosio & Rodríguez, como se citó en la CONTRALORÍA, 2008, p,25).

“Como puede apreciarse, en el tema de participación de la población metano hay un único planteamiento, cada caso debe manejarse de acuerdo a las características tanto del programa como de la población involucrada” (CONTRALORÍA, 2008, p,25).

Finalmente, la CONTRALORÍA (2008), “podemos diferenciar ambos tipos de programas por la factibilidad o deseabilidad de incluir un co-financiamiento de la contraparte local” (p,25).

Para la CONTRALORÍA (2008), “resulta imposible e indeseable en el caso de los programas protectores, no sólo por ser grupos en pobreza extrema, sino porque tratan de atender derechos humanos básicos” (p.26). Por el contrario, “en el caso de programas habilitadores el cofinanciamiento local (en el caso de obras de infraestructura) o individual (en el caso de programas de capacitación laboral o micro crédito) es más factible y conveniente” (CONTRALORÍA, 2008, p,26).

## **B. El enfoque del ciclo de vida.**

Según la CONTRALORÍA (2008), “otra dimensión relevante en la caracterización de los tipos de programas sociales es la relación con el ciclo de vida” (p.26).

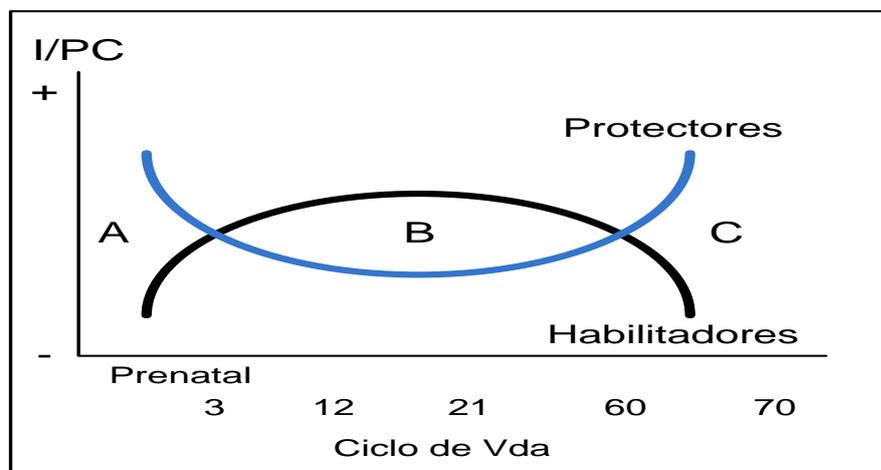
La evidencia demuestra que, *ceteris paribus* (*Ceteris paribus* es una frase en latín comúnmente usada por economistas para referirse a que *las demás condiciones se mantienen constantes* para medir cambios debidos a una variable o grupo de variables.), las etapas más vulnerables en el ciclo de vida individual son el período pre natal, la primera infancia y la tercera edad. (CONTRALORÍA, 2008, p,26)

Por el contrario, la CONTRALORÍA (2008), “la vulnerabilidad física y social disminuye en las edades intermedias” (p.26). De ello “se deduce que los programas protectores tienen especial relevancia durante los períodos tempranos y tardíos del ciclo de vida (zonas A y C del Figura 2)” (CONTRALORÍA, 2008, p,26), en tanto que “los programas habilitadores deberían enfocarse en personas de edades intermedias (zona B del Figura 2)” (CONTRALORÍA, 2008, p,26).

Según la CONTRALORÍA (2008), “en teoría, ello significa que ambos tipos de programas tienen carácter sustitutorio. Sin embargo, en la realidad parece conveniente combinar intervenciones protectoras con habilitadoras” (p.26), por ejemplo, “en programas para la tercera edad que incluyan desarrollo de habilidades artísticas, recreativas y prácticas; o capacitación nutricional en el caso de programas de apoyo alimentario” (CONTRALORÍA, 2008, p,26).

Por su parte, CONTRALORÍA (2008), manifiesta que, en todo caso, “el modelo del ciclo de vida permite una aproximación para estimar el gasto per cápita según etapa de vida y tipo de programa” (p.26). En este sentido, “la inversión per cápita (eje vertical) debería ser mayor en programas protectores para niños y adultos mayores. Por el contrario, la inversión per cápita en el caso de programas habilitadores debería ser mayor en las edades intermedias” (CONTRALORÍA, 2008, p,26).

La evaluación actual de los programas sociales no incorpora información sobre el tipo de programa e inversión por grupos de edad por lo que este planteamiento podría tener utilidad futura para estimar en forma comparativa la focalización por grupos etáreos de los diferentes programas sociales según su tipo. (CONTRALORÍA, 2008, p,26)



Fuente: CONTRALORÍA (2008) Programa Sociales en el Perú Elementos para una Propuesta desde el Control Gubernamental.

Figura 1: Tipo De Programa Social Según Tipo De Vida

### C. Indicadores de gestión por tipo de programa.

Licha, (como se citó en la CONTRALORÍA, 2008), “un aspecto adicional en la caracterización propuesta son los principios de gestión que deben aplicarse a cada tipo de programa social” (p.27). Pueden “considerarse como principios, la eficiencia

(relación costo/resultado); eficacia (logro de resultados y metas); equidad (no discriminación) y sostenibilidad (continuidad sin apoyo técnico y financiero externo)” (CONTRALORÍA, 2008, p.27).

La tabla siguiente clasifica el tipo de programa según estos principios de gestión.

**Tabla 2**

*Tipo de Programa Según Principios de Gestión*

| <b>DIMENSIÓN</b> | <b>PROTECTORES</b>                       | <b>HABILITADORES</b>  |
|------------------|--|---|
| Eficiencia       | Depende del programa economías de escala | Depende del programa y del participante. Menor economía de escala |
| Eficacia         | Mitiga, protege de efectos indeseados    | Mejora acceso a oportunidad.es                                    |
| Equidad          | Alta; depende de buena focalización      | Media; depende también de habilidades de participantes            |
| Sostenibilidad   | Baja; depende de recursos Externos       | Alta; depende de uso de capacidades porparticipant.es             |

*Fuente: CONTRALORÍA (2008) Programa Sociales en el Perú Elementos para una Propuesta desde el Control Gubernamental.*

**Eficiencia.** – según la CONTRALORÍA (2008), “estos principios permiten la evaluación y control de los procesos de gestión según tipo de programa” (p.28). En cuanto a “la eficiencia en los programas protectores, ésta depende principalmente del diseño cuidadoso del mismo y de aprovechar economías de escala (por ejemplo, en campañas de difusión de salud preventiva, vacunación, seguridad ciudadana, prevención de desastres, etc.)” (CONTRALORÍA, 2008, p.28). Según “el caso de los programas habilitadores, la eficiencia no depende sólo del programa, sino de

las aptitudes previas de los involucrados” (CONTRALORÍA, 2008, p.28).

Según la CONTRALORÍA (2008), “El aprovechar las oportunidades requiere un mayor involucramiento del participante. Asimismo, las economías de escala son menos importantes pues se trata de transferir conocimientos y capacidades y no recursos físicos (alimentos, medicinas, vacunas, ropa, etc.)” (p.28) En este caso, “también los programas de infraestructura productiva pueden escapar a este criterio de eficiencia al depender de economías de escala (en el traslado y uso de maquinarias y materiales, uso de mano de obra técnica y especializada, etc.)” (CONTRALORÍA, 2008, p.28).

**Eficacia.** – Para la CONTRALORÍA (2008), “en cuanto a la eficacia, es decir al logro de metas y resultados esperados, los programas protectores se orientan a mitigar o prevenir efectos indeseados (enfermedades, desnutrición, pérdida de activos, etc.)” (p.28), por tanto, “sus indicadores de eficacia deben medir la recuperación y/o prevención (descenso en las tasas de morbilidad y de niños con desnutrición crónica, porcentaje de niños vacunados, mitigación de desastres naturales, porcentaje de asegurados, etc.)” (CONTRALORÍA, 2008, p.28).

Según la CONTRALORÍA (2008), “los programas habilitadores buscan incidir en las capacidades para mejorar el acceso a oportunidades. Por ello, su eficacia debe medirse no sólo por las capacidades incrementadas (número de cursos y participantes, becas otorgadas u obras productivas construidas, etc.)” (p.28), sino también “por el uso que los beneficiarios hagan de estas capacidades para aprovechar oportunidades de mercado y trabajo. Ello hace más compleja la tarea de controlar y evaluar la

eficacia de los programas habilitadores, pues los resultados no son inmediatos” (CONTRALORÍA, 2008, p.28).

**Equidad.** – CONTRALORÍA (2008) “en cuanto a la equidad, ésta es endógena al diseño de los programas protectores y depende de la calidad de los instrumentos y criterios de focalización, pues se trata de atender a los grupos más vulnerables” (p.28).

En la medida en que la vulnerabilidad es específica por contexto y características individuales, los instrumentos de selección de zonas y personas (o familias) deben ser más precisos que en el caso de los programas habilitadores en los que, como se ha señalado, la auto-selección juega un papel mayor. Por ello, los problemas de sub-cobertura y filtración tienden a ser mayores en el caso de los programas protectores. (CONTRALORÍA, 2008, p.28).

CONTRALORÍA (2008), “la equidad en el caso de los habilitadores, si bien puede depender de los filtros de selección iniciales, dependerá, asimismo, del aprovechamiento individual de las nuevas capacidades y oportunidades” (p.29). Por ello “estos programas son, en el buen sentido de la palabra, menos equitativos” (CONTRALORÍA, 2008, p.29).

**Sostenibilidad.** – CONTRALORÍA (2008), señala que “una cuarta dimensión de la gestión de los programas sociales es el de su sostenibilidad” (p.29). Para “los programas protectores son en general menos sostenibles que los habilitadores en la medida en que requieren un esfuerzo externo sostenido en cuanto a recursos humanos y financieros” (p.29). Dicho esto, para “mejorar su sostenibilidad estos programas necesitan desarrollar estrategias de prevención y promoción como es el caso en salud pública con las

campañas de vacunación, de lavado de manos, de prevención del SIDA y de las infecciones de transmisión sexual, etc.” (CONTRALORÍA, 2008, p.29).

“Otro ejemplo es el de las medidas de prevención de desastres naturales como la reforestación de pendientes, viviendas antisísmicas, encauzamiento de ríos, etc.” (CONTRALORÍA, 2008, p.29).

#### **1.2.4 Análisis de los Programas Sociales.**

Según la CONTRALORÍA (2008), “en esta sección nos referiremos a la lógica interna de los programas sociales. Ello supone analizar la consistencia entre los objetivos (generales y específicos), las metas y los indicadores de base o inicio, de avance, de resultado, de impactos” (p.31). Tal como, “se explicó en la sección referida a la metodología del presente diagnóstico, este análisis usará el enfoque del marco lógico como modelo de análisis de la consistencia interna de cada programa social” (CONTRALORÍA, 2008, p.31). Es por ello “supone que todo programa (o proyecto) debe no sólo contar con todos estos elementos, sino que además debe haber coherencia entre éstos” (CONTRALORÍA, 2008, p.31).

##### ***A. El Marco Lógico como algoritmo.***

Según la CONTRALORÍA (2008), “El Marco Lógico es un instrumento metodológico utilizado para el diseño y la planificación de proyectos, que permite entender la relación entre componentes de diversa jerarquía, determinar un ordenamiento secuencial entre los mismos” (p.31), así como “detectar incoherencias y vacíos. En tal sentido, para los fines del control gubernamental, podrá facilitar esta función desde una perspectiva de gestión presupuestal por resultados” (CONTRALORÍA, 2008, p.31).

La metodología del Marco Lógico cobra especial relevancia, según la CONTRALORÍA (2008), en “el marco de un sistema de control de programas sociales enfocado en resultados y cumplimiento de metas y objetivos, determinado a su vez por el proceso de implementación de la gestión del presupuesto por resultados que viene desarrollando el gobierno” (p.31), a partir de “la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2007, Ley N°28927, y confirmada en la reciente Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2008, Ley N° 29142” (CONTRALORÍA, 2008, p.31).

En la misma línea, el Plan de Reforma de los Programas Sociales establece la metodología de presupuesto por resultados como una herramienta que debe orientar la gestión de los programas sociales. Esta metodología supone modificar el enfoque en la asignación, ejecución y evaluación presupuestal tradicional, y virar el foco de atención desde los insumos hacia los resultados o impactos que se generen en la población. (CONTRALORÍA, 2008, p.31).

Para ello se ha previsto, según la CONTRALORÍA (2008), que “las entidades efectúen una programación presupuestal estratégica, que incluye la elaboración de un Marco Lógico, además de la medición, seguimiento y evaluación del desempeño, así como el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas y monitoreo participativo” (p.32).

Por ello, que la CONTRALORÍA (2008), manifiesta que “es de particular interés de la CGR, orientarse a controlar el cumplimiento de resultados desde el inicio del programa, durante cada fase y durante cada actividad, buscando permanentemente el alineamiento entre lo que se hace y lo que se busca” (p.32), y “de

modo tal que el control incida adecuada y oportunamente cada vez que se identifiquen riesgos potenciales de incumplimiento o alejamiento de las metas y objetivos inicialmente establecidas” (CONTRALORÍA, 2008, p.32).

Por otra parte, CONTRALORÍA (2008), “es necesario tener en cuenta que, si bien el Marco Lógico es la formulación general para referir la metodología de un ordenamiento secuencial entre objetivos y actividades, este ordenamiento podrá ampliarse, incluyendo otras categorías” (p.32), según “se trate del ámbito planificado o de la perspectiva que se quiera relevar en el análisis concreto” (CONTRALORÍA, 2008, p.32). Así, el Marco Lógico “utilizado para el desarrollo del presente diagnóstico comprende como categorías mínimas indispensables, el objetivo general, objetivos específicos, metas, indicadores de avance, indicadores de resultado e indicadores de impacto” (CONTRALORÍA, 2008, p.32).

El esquema (Figura 2) ordena de izquierda a derecha la secuencia defines, propósitos u objetivo general hacia los objetivos específicos, metas y sus indicadores de base o inicio, avances, resultados e impacto. También es posible ordenar en forma vertical (de arriba hacia abajo) el fin, el objetivo general, los objetivos específicos, las metas o productos y las actividades manteniendo en las columnas de la derecha los indicadores, medios de verificación, fuentes y supuestos. (CONTRALORÍA, 2008, p.32)

El presente análisis, CONTRALORÍA (2009), “utiliza el esquema horizontal que permite identificaren un cuadro resumido, la lógica que va de lo general a lo particular (de izquierda a derecha) para evaluar la coherencia interna que va de fines a medios de comprobación y verificación” (p.32). Por otra parte, “la lectura

vertical permite entenderla complementariedad entre objetivos específicos, metas e indicadores” (CONTRALORÍA, 2008, p.32).

Según la CONTRALORÍA (2008), “el fin expresado en el objetivo general o central. Generalmente este fin u objetivo es de mediano o largo plazo y alude al impacto deseado en la población objetivo o cambio en las condiciones iniciales” (p.32). Además, “el objetivo general debe estar descompuesto en objetivos específicos (columna 2) que desagregan el propósito general en componentes más manejables” (CONTRALORÍA, 2008, p.33). Aunque no sea evidente, “la desagregación en objetivos específicos supone una comprensión teórica de los factores relevantes (causales o asociados) de los que depende el objetivo general” (CONTRALORÍA, 2008, p.33). Por ello, “una mala comprensión de la causalidad significa que los objetivos específicos no guarden relación necesaria o suficiente con el objetivo general o que se omitan algunos componentes que son relevantes” (CONTRALORÍA, 2008, p.33).

Asimismo, la CONTRALORÍA (2008), “cada objetivo específico debe formular una meta (o metas), cuantitativa o cualitativa, capaz de ser mensurable en períodos de tiempo establecidos (columna 3)” (p.33), Además, “para cada meta deberían existir indicadores de inicio tomados de la línea de base, ya sea de fuentes secundarias o primarias (columna4)” (CONTRALORÍA, 2008, p.33), y los “indicadores de avance en la etapa de la gestión/monitoreo (columna 5) y de resultados (columna 6) referidos a cada objetivo específico, así como de impacto referidos al objetivo general en la etapa de la evaluación (columna 7)” (CONTRALORÍA, 2008, p.33). y “este último indicador cierra el círculo pues se refiere al cumplimiento del objetivo general. Por ello, la lógica de este algoritmo es circular y combina la lógica horizontal con la vertical” (CONTRALORÍA, 2008, p.33).

Los tres primeros componentes (objetivo general, objetivos específicos y metas) corresponden a la etapa del diseño (y re-diseño) del programa. Los indicadores de inicio y avance pertenecen a la etapa de gestión/monitoreo, y los de resultados e impacto, a la etapa de evaluación. (CONTRALORÍA, 2008, p.33)

Asimismo, la CONTRALORÍA (2008), se “debe tenerse en cuenta para leer el algoritmo construido para cada programa social analizado, que los vacíos identificados y que requieren ser subsanados, se han señalado en color rojo” (p.33). Por otra parte, “los datos de fuentes distintas a las del propio programa social, así como sugerencias a considerar, se han introducido en color azul” (p.33), A fin que “la información que corresponde a las fuentes o documentos oficiales elaborados por el propio programa social, figuran en color negro” (CONTRALORÍA, 2008, p.33).

Las fuentes utilizadas para elaborar los algoritmos han sido los documentos oficiales de los programas sociales, la información contenida en su página Web, las estadísticas de fuentes oficiales, estudios independientes y los resultados de las entrevistas en el caso de los programas sociales prioritarios (independientes y fusionados). (CONTRALORÍA, 2008, p.33).

Según la CONTRALORÍA (2008), “a cada algoritmo u hoja resumen del Marco Lógico se ha añadido un análisis cualitativo y comentarios respecto de la línea de base, indicadores de inicio, avance, resultados e impacto, problemas de focalización coordinación y organización” (p.33), así como “otros temas relacionados con las causas que impiden o facilitan la eficiencia y eficacia de los programas sociales” (CONTRALORÍA, 2008, p.33).

| INDICADORES      |   |                     |               |               |               |               |
|------------------|---|---------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Columna N° 01    | Columna N° 02   | Columna N° 03       | Columna N° 04 | Columna N° 05 | Columna N° 06 | Columna N° 07 |
| Objetivo General | Objetivo Específico 1<br>Objetivo Específico 2<br>Objetivo Específico 3 | Meta                | Inicio        | Avance        | Resultado     | Impacto       |
| DISEÑO           |   | GESTIÓN / MONITOREO |               |               | EVALUCIÓN     |               |

Fuente: CONTRALORÍA (2008) *Programa Sociales en el Perú Elementos para una Propuesta desde el Control Gubernamental*.

Figura 2: Algoritmo para Análisis de los Programas Sociales

### **B. Análisis de la Estrategia Nacional CRECER-Presidencia del Consejo de Ministros.**

“La estrategia CRECER se aprueba por Decreto Supremo N° 055-2007-PCM del 1 de julio de 2007 y su Plan de Operaciones por Decreto Supremo N°080-2007-PCM del 5 de setiembre del mismo año” (CONTRALORÍA, 2008, p.33).

Según la CONTRALORÍA (2008), “en realidad no se trata de un programa más, sino de una estrategia de articulación de diez programas nacionales (MIMDES–PIN, MINSASIS, PCMJUNTOS, RENIEC – Acceso de la Población a la Identidad, MINEDU–PRONAMA, MVCS – Agua para Todos” (p.33), y para la “MINAG – PRONAMACHCS, MTC – Construyendo Perú, MTC – Provías Nacional y MEM – (Electrificación Rural) para reducir la prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años, en especial entre los menores de 3 años” (CONTRALORÍA, 2008, p.33).

Según la CONTRALORÍA (2008), “el Plan de Operaciones señala como meta para este objetivo general reducir en 9% la desnutrición crónica en menores de 5 años en situación de vulnerabilidad nutricional y pobreza” (p.35). Sin embargo, “esta meta hay que contrastarla con aquella formulada en el Plan articulado de nutrición infantil, aprobado por la CIAS, en el que se

encuentra fijada en una disminución del 5%.” (CONTRALORÍA, 2008, p.35).

La CONTRALORÍA (2008), señala que “el mismo Plan articulado se establecen tres objetivos específicos” (p.35):

- “Mejorar las prácticas alimenticias con más calidad y cantidad en la dieta” (p.35).
- “Disminuir la incidencia de enfermedades diarreicas agudas (EDA), infecciones respiratorias agudas (IRA) y enfermedades prevalentes regionales” (p.35).
- “Reducir el riesgo de bajo peso al nacer de los niños” (p.35)

“El primer objetivo específico del Plan articulado se formular la meta en términos de cobertura poblacional y geográfica. Para los otros dos objetivos específicos referidos a prevalencia de enfermedades y mejorar el peso al nacer, no se mencionan metas específicas” (CONTRALORÍA, 2008, p.35).

CONTRALORÍA (2008), “el financiamiento de los servicios de la estrategia nacional CRECER estará incorporado en los presupuestos de los sectores participantes, o en su defecto, deberá ser coordinado con el MEF para su atención” (p.35). A su vez, “el Plan articulado de nutrición infantil refiere que el presupuesto del Plan considera los presupuestos de los sectores, los programas, los gobiernos regionales y locales, la cooperación técnica y la sociedad civil, que intervienen” (CONTRALORÍA, 2008, p.35).

Por otra parte, la CONTRALORÍA (2008), “el Fondo para la Igualdad -creado a fines de agosto de 2006 por Decreto de Urgencia N° 022 – 2006- debe destinar sus recursos,

exclusivamente, a actividades y programas para combatir la pobreza extrema en zonas rurales (artículo 1.3)” (p.36), pudiendo, por tanto, “también intervenir en el financiamiento de la estrategia nacional CRECER” (CONTRALORÍA, 2008, p.36). En tal sentido, “las ampliaciones de cobertura de CRECER que no estuvieran comprendidas en los presupuestos de los sectores parte de la estrategia, serían asumidas por el *Fondo para la Igualdad*, cuyo presupuesto es de S/.103’053,394, más una contingencia de S/.44’548,00039” (CONTRALORÍA, 2008, p.36).

Es importante señalar que el Fondo para la Igualdad recibe recursos del ahorro producido por las medidas de austeridad y racionalidad dispuestas por los Decretos de Urgencia N° 019 – 2006 y N° 020 – 2006, y normas complementarias emitidas por el Gobierno, así como de recursos provenientes del sector privado. (CONTRALORÍA, 2008, p.36).

Por otra parte, la CONTRALORÍA (2008), “es administrado por el Consejo de Administración del Fondo para la Igualdad, que reúne a los sectores de Salud, Educación, Mujer y Desarrollo Social, Economía y Finanzas, y la PCM” (p.36). Asimismo, “incorpora como invitados a los sectores de Agricultura y Trabajo. Este Consejo de Administración del Fondo para la Igualdad aprueba, a propuesta de la ST – CIAS, las solicitudes de financiamiento realizadas a este Fondo” (CONTRALORÍA, 2008, p.36).

### **C. Línea de base.**

No se ha reportado un estudio de línea de base específico para CRECER. Con relación a la prevalencia de desnutrición crónica y al número de niños desnutridos menores de 5 años, el Plan articulado de nutrición infantil ha realizado una

estimación para los 330 distritos, de las 59 provincias de los 7 departamentos, que corresponden al ámbito inicial de atención de la estrategia. (CONTRALORÍA, 2008, p.36)

Para la CONTRALORÍA (2008), los departamentos considerados son: “Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Huánuco y Puno. La estimación sobre los 330 distritos referidos arroja que existen 145,822 niños menores de cinco años desnutridos y que el 66% de los niños menores de cinco años presentan desnutrición crónica” (p.36). Siendo, “la meta al 2011 atender integralmente a un millón de niños y niñas en situación de riesgo nutricional en 880 distritos, resulta indispensable contar con el dato de base para el ámbito total” (CONTRALORÍA, 2008, p.36).

Otra omisión por subsanar es la ausencia de información de inicio respecto de indicadores como la incidencia de EDA, IRA y enfermedades prevalentes en los ámbitos de intervención. Tampoco se cuenta con el dato de inicio sobre el número de nacimientos con bajo peso en el ámbito de intervención de CRECER” (CONTRALORÍA, 2008, p.37).

Según la CONTRALORÍA (2008), “el Centro Nacional de Alimentación y Nutrición (CENAN) del Instituto Nacional de Salud (INS) sería la institución responsable de proporcionar esta información para los distritos de intervención según el propio Decreto Supremo N° 080 – 2007 – PCM” (p.37).

Este conjunto de datos resulta indispensable para evaluar el cumplimiento de metas, resultados e impacto, especialmente en el marco de la gestión del presupuesto por resultados establecida para la asignación, ejecución y evaluación de los recursos de los programas sociales en

general, así como, específicamente, para la Estrategia Nacional CRECER. (CONTRALORÍA, 2008, p.37)

#### **D. Indicadores.**

Según la CONTRALORÍA (2008), “para reportar el avance de CRECER su Plan de Operaciones menciona” (p.37):

- “La incidencia de pobreza y pobreza extrema” (p.37).
- “La prevalencia de desnutrición en menores de 5 años” (p.37).
- “Proporción de menores de 36 meses con lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses” (p.37).
- “Prevalencia de anemia en menores de 36 meses” (p.37).
- “Incidencia de IRA en menores de 36 meses” (p.37).
- “Incidencia de EDA en menores de 36 meses” (p.37).
- “Incidencia de bajo peso al nacer” (p.37).
- “Tasa de mortalidad neo natal por 1000 nacidos vivos” (p.37).
- “Incremento de la identificación (Código Único de Identificación/Documento Nacional de Identificación-DNI)” (p.37).

Según la CONTRALORÍA (2008), “teóricamente estos indicadores de avance y resultado son los adecuados, pero al no existir línea de base se dificulta su medición” (p.37). Mientras que “subsana la ausencia de información sobre algunos de estos indicadores supone acceder a los registros de salud de los menores en el ámbito de intervención del proyecto” (CONTRALORÍA, 2008, p.37). Sin embargo, “indicadores como la lactancia materna exclusiva y la tasa de mortalidad neo natal requerirán de estudios y registros especiales” (CONTRALORÍA, 2008, p.37).

En tal sentido, la CONTRALORÍA (2008), “si bien es evidente que CRECER plantea indicadores de resultado, para que éstos sean útiles a la gestión de la estrategia, resulta indispensable lo siguiente” (p.37):

- “Contar con una línea de base específica sobre estos indicadores, a nivel nacional, con lo que se incluiría los ámbitos de intervención de la estrategia CRECER” (CONTRALORÍA, 2008, p.37).
- “Definir los responsables, métodos y recursos necesarios para realizar la recolección, seguimiento y reporte de estos 9 indicadores de desempeño” (CONTRALORÍA, 2008, p.38).

#### ***E. Focalización.***

CONTRALORÍA (2008), “CRECER se basa en el mapa de pobreza del INEI, privilegiando distritos con mayor presencia de población en pobreza de los quintiles 1 y 2” (p.38) Se utilizan, asimismo, “las tasas de desnutrición crónica que publica el CENAM. En estos distritos la focalización será individual (para menores de 5 años y madres gestantes y lactantes) y por hogar según nivel de pobreza con base al SISFOH” (CONTRALORÍA, 2008, p.38).

“Para que la focalización individual sea efectiva será indispensable contar con información completa, de buena calidad y oportuna sobre las condiciones de nutrición y salud de los menores de los hogares, comunidades y distritos participantes” (CONTRALORÍA, 2008, p.38).

Como CRECER depende de los sistemas de información de los programas que lo integran (SIS, SISFOH y el de PRONAA) y teniendo en cuenta que tales sistemas tienen problemas de actualización y articulación, la integración de éstos debería ser un área de trabajo prioritaria, para los programas sociales. (CONTRALORÍA, 2008, p.38).

La CONTRALORÍA (2008), “integrar y darles consistencia a estos diversos sistemas de datos no es tarea simple ni rápida, y requiere de un esfuerzo intersectorial para su rediseño y capacitación en el uso, registro y procesamiento de la información del sistema integrado” (p.38). Es fundamental, por tanto, “monitorear este componente con especial atención pues debería encontrarse operativo en el 2008 para permitir la evaluación por resultados prevista como enfoque de la estrategia” (CONTRALORÍA, 2008, p.38).

#### **F. Organización y gestión.**

CONTRALORÍA (2008), sostiene que:

La principal innovación de CRECER es la articulación de programas sociales en base a objetivos comunes (la disminución de la desnutrición crónica en menores de 5 años) en zonas de acción conjunta (los distritos de mayor pobreza) y la evaluación por resultados. (p.38)

“Se pretende con esta estrategia superar los problemas recurrentes de los programas sociales en el país: descoordinación, duplicidad, ineficiencia y bajo impacto” (CONTRALORÍA, 2008, p.38).

En cuanto a la organización la tarea es compleja, porque son diez los programas involucrados en la estrategia (JUNTOS, SIS, PIN, PRONAMACHCS, Agua para Todos, Construyendo Perú, Electrificación Rural, Provías Rural (ahora Provías Descentralizado), Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC); y tres los niveles de gobierno: central (ST-CIAS), regional y local. (CONTRALORÍA, 2008, p.38).

Al respecto, la literatura analizada, identifica como un riesgo para el trabajo que se viene realizando, el hecho de que se lleve a cabo en una estructura sectorializada y con incentivos negativos para la coordinación de los programas sociales. A ello se agregan las limitaciones de recursos humanos y capacidades, especialmente en el nivel de los gobiernos locales, para entender e internalizar la nueva normativa e implementar sus nuevas responsabilidades” (CONTRALORÍA, 2008, p.38).

Según la CONTRALORÍA (2008), “en este contexto y con la finalidad de que la estrategia CRECER tenga éxito, resulta de primera importancia fortalecer la autoridad social única con capacidad para dirigir, coordinar, regular y fiscalizar el conjunto de los programas sociales” (p.38).

La nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo contempla en la estructura del Estado dichas funciones, fortaleciendo las competencias y responsabilidades asignadas a la CIAS. Es necesario dotarla, no sólo del mandato, sino adicionalmente de los recursos financieros y humanos, para el cumplimiento de esta compleja y difícil tarea. (CONTRALORÍA, 2008, p.39).

## **G. Coordinación.**

Para la CONTRALORÍA (2008), “como se ha señalado, el principal reto de la estrategia de CRECER es la coordinación horizontal de 10 programas y vertical de los 3 niveles de gobierno” (p.39). Al respecto, “es importante mantener diferenciados los roles normativos, de coordinación, de apoyo técnico y de evaluación a nivel del gobierno central (STCIAS), de los niveles operativos y de ejecución (a nivel regional y local)” (CONTRALORÍA, 2008, p.39).

El Plan de Operaciones de la Estrategia Nacional CRECER, establece en su capítulo VI, inciso 6.1, que la ST-CIAS tendrá a su cargo el monitoreo y la evaluación, así como la coordinación de las acciones de los diferentes sectores y programas de acuerdo a un plan operativo, en alianza con otras instituciones públicas y privadas. Asimismo, contempla que coordinará la asistencia técnica y dará cuenta al CIAS del avance de la estrategia. (CONTRALORÍA, 2008, p.39).

Por su parte, la CONTRALORÍA (2008) manifiesta que “el nivel regional deberá integrar la estrategia CRECER a sus planes de desarrollo regional, coordinar las acciones en el ámbito regional y desarrollar acciones de seguimiento y evaluación en su jurisdicción” (p.39). Debido a que, “los gobiernos locales organizan, ejecutan y administran los programas sociales incluyendo los de la estrategia CRECER” (CONTRALORÍA, 2008, p.39). Para “ello incluye elaborar planes de acción local, coordinar las acciones locales de las diferentes dependencias, manejar la identificación y evaluación de los beneficiarios y realizar la vigilancia y evaluación periódica a nivel local” (CONTRALORÍA, 2008, p.39).

“La autoridad social debe estar en condiciones de implementar esta nueva estrategia social articulada, lo que debe suponer modificar estilos y patrones de trabajo sectorializados y fragmentados” (CONTRALORÍA, 2008, p.39).

En tal sentido, la CONTRALORÍA (2008), “se requiere como condiciones indispensables” (p.40):

- “Contar con recursos técnicos en cantidad y calidad suficientes para capacitar y brindar asistencia técnica a las instituciones involucradas y sus operadores” (p.40).
- “Contar con claro apoyo y mandato político al más alto nivel para hacer efectiva la coordinación horizontal y vertical (p.40).

#### **H. Monitoreo y evaluación.**

Según la CONTRALORIA (2008), el Plan de Operaciones de la Estrategia Nacional CRECER es “establece que es la ST-CIAS la responsable del monitoreo y evaluación de la estrategia CRECER. Se ha establecido una lista larga de 9 indicadores de desempeño (señaladas líneas arriban) de diferente complejidad en su recolección, cálculo y análisis” (p.39).

Según la CONTRALORÍA (2008), “la evaluación se basará en datos censales, proveniente de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) a cargo del INEI, de los niños menores de 36 meses, cuyo análisis estará a cargo del CENAN” (p.39), y se contará “asimismo con el registro individual del SISFOH para monitorear la cobertura de CRECER. De igual forma, se establece que los gobiernos regionales y locales apoyarán la recolección de datos en sus respectivos ámbitos” (CONTRALORÍA, 2008, p.39).

“Con relación al componente de monitoreo y evaluación, y la fuente de información para determinar la línea de base pueden realizarse las siguientes observaciones” (CONTRALORÍA, 2008, p.40):

- **Censo nacional.** “Un censo es un operativo caro y por tanto poco frecuente. Por lo que no es lo más recomendable como instrumento para el monitoreo y evaluación” (CONTRALORÍA, 2008, p.40).

Sin embargo, la CONTRALORÍA (2008), manifiesta que, “el censo del 21 de octubre de 2007 podrá ser usado como línea de base para algunos indicadores de pobreza y saneamiento: en especial Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), analfabetismo por edad y sexo, tipo de piso en la vivienda” (p.40); y “(por su influencia en EDA), tipo de combustible utilizado (por su influencia en IRA) y acceso a saneamiento (por su influencia en el estado general de salud, en especial EDA)” (CONTRALORÍA, 2008, p.40), es así como “la cobertura del SIS. Sin embargo, el Censo 2007 no recoge indicadores de nutrición. Estos últimos requerirán de un censo específico” (CONTRALORÍA, 2008, p.40).

- **La ENAHO no tiene representatividad a nivel distrital ni provincial, sólo departamental y por grandes regiones.** La CONTRALORÍA (2008), “Por ser tan agregados sus datos, no puede constituir una fuente adecuada para el monitoreo o evaluación de CRECER” (p.40). y “una posibilidad es llegar a un acuerdo con el INEI para sobre-muestrear los distritos priorizados por CRECER y contar así con una fuente periódica y probada de datos para la evaluación de esta estrategia” (CONTRALORÍA, 2008, p.40).

- **El registro individual de beneficiarios y las historias clínicas de los menores y madres**, “tienen el potencial de ofrecer información detallada para el monitoreo y evaluación de CRECER” (CONTRALORÍA, 2008, p.41). Para ello, sin embargo “se debe mejorar la calidad, oportunidad y capacidad de análisis de estos registros. Sería necesario, asimismo, evaluar si el CENAN cuenta con los recursos humanos y financieros para llevar adelante su responsabilidad del monitoreo y evaluación de la estrategia CRECER” (CONTRALORÍA, 2008, p.41). Asimismo, “es importante disponer del apoyo técnico y normativo de la ST-CIAS que en última instancia es la institución responsable de esta función” (CONTRALORÍA, 2008, p.41).

#### **I. Impacto.**

La CONTRALORÍA (2008), “los párrafos anteriores hemos señalado algunos aspectos relevantes al tema de impacto. En términos de gestión, el éxito de CRECER dependerá de la capacidad de la ST-CIAS para coordinar 10 programas diferentes a nivel central, regional y local. Idealmente” (p.39), y “el trabajo conjunto de estos programas debería permitir mayor eficiencia en el gasto social, logrando economías de escala en tareas comunes como la asistencia técnica, capacitación a promotores comunales, administración financiera” (CONTRALORÍA, 2008, p.41), y “el manejo de bases de datos únicas y el sistema de monitoreo y evaluación. Ello requiere, sin embargo, de un enorme esfuerzo por la segmentación y gestión sectorizada con que se han manejado estos programas hasta ahora” (CONTRALORÍA, 2008, p.41).

En términos de resultados, el impacto central debe ser la disminución de la desnutrición crónica en menores de 5 años de los distritos con mayor incidencia de pobreza. Pero para demostrar este impacto, se debe contar con un sistema

concertado de monitoreo y evaluación que está todavía por implementarse. (CONTRALORÍA, 2008, p.41).

#### **J. Transferencia.**

La CONTRALORÍA (2008), “por su naturaleza de estrategia nacional, CRECER trabajará en los 3 niveles de gobierno como ya se ha señalado. Las responsabilidades de los niveles regionales y sobre todo locales son considerables como lo establece su plan operativo” (p.41).

La ejecución coordinada de las acciones de los 10 programas involucrados, monitoreo de base y el recojo de la información para la evaluación son todas tareas del nivel local (gobierno local y comunidad). Resultará clave, por tanto, reforzar las capacidades técnicas y administrativas en este nivel para que CRECER tenga éxito. (CONTRALORÍA, 2008, p.41).

#### **1.2.5 Programa para la Generación de Empleo Social Inclusivo – Trabaja Perú.**

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo [MTPE] (2013), “el Programa para la Generación de Empleo Social Inclusivo *Trabaja Perú*, fue creado por Decreto Supremo N° 012 – 2011 – TR y su modificatoria por Decreto Supremo N° 004 – 2012 – TR” (p.3). Además, “el Programa se establece sobre la base de la Unidad Ejecutora 005, dependiente del Viceministerio de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo. Es financiado con recursos del Tesoro Público” (MTPE, 2013, p.3).

MTPE (2013), “El Programa tiene como objetivo generar empleo y promover el empleo sostenido y de calidad en la población desempleada y subempleada de las áreas urbanas y rurales, en condición de pobreza y pobreza extrema” (P.3). Para ello, “el Programa financia proyectos de infraestructura básica social y económica, intensivos en mano de obra no calificada (MONC), presentados por los Gobiernos Locales y/o Regionales en el ámbito de su jurisdicción” (MTPE, 2013, p.3).

Según el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo [MTPE] (2016), “las modalidades de acceso al Programa para el cofinanciamiento de proyectos son las siguientes” (p.1):

- **Concurso de proyectos.** MTPE (2016d), señala que “el Programa asigna recursos financieros para un fondo concursable, la que se accede mediante la presentación de proyectos que posteriormente son seleccionados por un Comité de Priorización Interinstitucional Departamental (CID)” (p.1), y, “las Bases de cada concurso, entre otros, establecen el presupuesto, ámbito, condiciones, procedimientos y plazos correspondientes” (MTPE, 2016d, p.1).

- **No concursables.** MTPE (2016d), “contempla la selección de proyectos a través de un Comité Especial, de acuerdo a los lineamientos que para este fin apruebe el Programa, en los cuales, entre otros, establecen el presupuesto, ámbito, condiciones, procedimientos y plazos correspondientes” (p.1). Esta, “modalidad contempla la ejecución de proyectos, de infraestructura social y económica, para mitigar los daños ocasionados por desastres naturales, crisis internacional, entre otros” (MTPE, 2016d, p.1).

Para ello, según el Porta Yauyos (2014), “los Gobiernos Locales (municipalidades distritales y provinciales) y/o Gobiernos Regionales, deberán presentar al Programa Trabaja Perú, un proyecto de inversión pública de infraestructura básica, económica y social, viable en el Sistema

Nacional de Inversión Pública – SNIP” (p.1), para “los cuales de ser declarados elegibles de acuerdo a los lineamientos del Programa, podrán ser considerados en el banco de proyectos del Programa, el cual sirve como insumo para la priorización de proyectos mediante esta modalidad de acceso por un comité especial (Portal Yauyos, 2014, p.1)

### 1.3 Marco Conceptual

**Bienestar Social.** “se llama al conjunto de factores que participan en la calidad de la vida de las personas en una sociedad y que hacen que su existencia posea todos aquellos elementos que dan lugar a la satisfacción humana” (García, 2011, p.2).

García (2011), “el bienestar social es una condición no observable directamente, sino que es a partir de formulaciones como se comprende y se puede comparar de un tiempo o espacio a otro” (p.2). Aun así, “el bienestar, como concepto abstracto que es, posee una importante carga de subjetividad propia del individuo, aunque también aparece correlacionado con algunos factores económicos objetivos. El bien social no implica necesariamente un colectivismo” (García, 2011, p.2).

**Calidad de vida.** Según Gutierrez, Huyhua, Jacobo, Mendoza, Miranda, Zambrano (2016). “Hace alusión a varios niveles de generalización pasando por sociedad, comunidad, hasta el aspecto físico y mental, por lo tanto, el significado de calidad de vida es complejo y contando con definiciones desde sociología, ciencias políticas, medicina, estudios del desarrollo, etc.” (p.35), Además, “Hay muchos tipos de condiciones de vida: condiciones económicas; condiciones sociales; condiciones políticas; condiciones de salud; y condiciones naturales” (Gutierrez et al., 2016, p.35).

**Empleo Temporal.** “El trabajo temporal consiste en la contratación de personas para luego cederlas temporalmente a otra empresa. Tal

contratación solamente podrá llevarse a cabo mediante empresas de trabajo temporal que se encuentren debidamente autorizadas y en consonancia con la normativa vigente” (Escarcia, 2015, p.1).

**Evaluación de un Programa Social.** “Es el esfuerzo por analizar sistemáticamente la información sobre las actividades, características y resultados de los programas sociales” (Picado, 1990, p.4).

La mayor diferencia que se presenta entre los campos que podríamos denominar de investigación e investigación evaluativa, es que la primera tiene como razón de ser la contribución al conocimiento y a la formación de teorías, mientras que la segunda, tiene como fin fundamental la obtención de información para la toma de decisiones que contribuyan al mejoramiento de un determinado programa. (Picado, 1990, p.4)

**Impacto.** “a pesar de que no hay una definición generalmente aceptada del término y acuerdo en qué consiste (cómo en otros grandes conceptos como estrategia o responsabilidad social) podemos llegar a un acuerdo a partir de la definición de impacto” (Compromiso RSE, 2013, p.1).

El impacto puede definirse como influencia o efecto dejados en alguien o en algo por causa de cualquier acción o actividad y, por ende, el impacto social puede definirse como la influencia o efecto en la sociedad por causa de cualquier acción o actividad (programa). (Compromiso RSE, 2013, p.1)

**Pobreza.** “Es la cualidad de pobre. Este adjetivo hace referencia a las personas que no tienen lo necesario para vivir dignamente, que son humildes o que son desdichadas” (Definición. De, 2016a, p.1)

**Programas Sociales.** Un programa según Definición. De (2016), “puede ser un tema, una planificación, el anticipo de algo o un proyecto. Social,

por su parte, es el adjetivo que califica a aquello vinculado a la sociedad (la comunidad de personas que mantienen interacciones y comparten una cultura)” (p.1) Además, se “puede decirse que un programa social una iniciativa destinada a mejorar las condiciones de vida de una población” (Definición. De, 2016b, p.1). y “se entiende que un programa de este tipo está orientado a la totalidad de la sociedad o, al menos, a un sector importante que tiene ciertas necesidades aún no satisfechas” (Definición. De, 2016b, p.1)

La mayoría de los programas sociales son desarrollados por el Estado, que tiene la responsabilidad de atender las necesidades de todas las personas. Un gobierno, de este modo, puede poner en marcha planes que busquen garantizar el acceso a la educación, campañas de prevención para cuidar la salud o iniciativas para combatir la desnutrición infantil. (Definición. De, 2016b, p.1)

**Vulnerabilidad.** En este contexto, Federación Internacional de Sociedad de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC], (1990) “puede definirse como la capacidad disminuida de una persona o un grupo de personas para anticiparse, hacer frente y resistir a los efectos de un peligro natural o causado por la actividad humana, y para recuperarse de los mismos” (p.1). Es un concepto relativo y dinámico. “La vulnerabilidad casi siempre se asocia con la pobreza, pero también son vulnerables las personas que viven en aislamiento, inseguridad e indefensión ante riesgos, traumas o presiones” (IFRC, 1990, p.1).

## CAPITULO II: MARCO METODOLOGÍCO

### 2.1 Hipótesis.

#### **Hipótesis General.**

El desarrollo del Programa Social de Empleo Temporal Inclusivo *TRABAJA PERÚ* ha mejorado la calidad de vida en los pobladores beneficiados del distrito de Picsi, provincia de Chiclayo, región Lambayeque, durante el año 2014.

#### **Hipótesis Nula.**

El desarrollo del Programa Social de Empleo Temporal Inclusivo *TRABAJA PERÚ* no ha mejorado la calidad de vida en los pobladores beneficiados del distrito de Picsi, provincia de Chiclayo, región Lambayeque, durante el año 2014.

### 2.2 Variables.

#### **2.2.1 Definición conceptual.**

***Variable Independiente: Programa Social de Empleo Temporal Inclusivo TRABAJA PERÚ.***

Generación de empleo temporal que beneficia a la población desempleada y subempleada en la situaciones de pobreza y pobreza extrema, que financia proyectos de infraestructura básica con uso intensivo de mano de obra no calificada, en zonas urbanas y rurales, desarrolla habilidades a través del empleo temporal y promueve el empleo sostenido y de calidad.

***Variable dependiente: Calidad de vida.***

La Calidad de vida es un concepto que hace alusión a varios niveles de generalización pasando por sociedad, comunidad, hasta el aspecto físico y mental, por lo tanto, el significado de calidad de vida es complejo y contando con definiciones desde sociología, ciencias políticas, medicina, estudios del desarrollo, etc. Hay muchos tipos de condiciones de vida: condiciones económicas; condiciones sociales; condiciones políticas; condiciones de salud; y condiciones naturales. La calidad de vida se evalúa analizando cinco áreas diferentes; Bienestar físico (con conceptos como salud, seguridad física), bienestar material (haciendo alusión a ingresos, pertenencias, vivienda, transporte, etc.), bienestar social (relaciones personales, amistades, familia, comunidad), desarrollo (productividad, contribución, educación) y bienestar emocional (autoestima, mentalidad, inteligencia emocional, religión, espiritualidad).

**2.2.2 Operacionalización de las variables.**

En la siguiente tabla se muestra la operacionalización de las variables:

**Tabla 3***Operacionalización de las Variables*

| Variable  | Dimensión   | Indicador  |
|---|---|--|
| Programa para la Generación de Empleo Social Inklusivo TRABAJA PERÚ | Satisfacción por el programa  | Porcentaje de beneficiarios que expresan su satisfacción en la capacitación de desarrollo personal y social.                     |
|   |   | Porcentaje de beneficiarios que expresan su satisfacción en la capacitación la capacitación a las jefas de familia.              |
|   |   | Porcentaje de beneficiarios que expresan su satisfacción por la utilidad de las obras realizadas.                                |
|   | Motivación principal para participar del programa.  | Porcentaje de beneficiarios que expresan su motivación principal.  |
|   | Opinión de los beneficiarios con el tipo de trabajo que realizan las mujeres beneficiarias. | Porcentaje de beneficiarios que expresan su opinión de con el tipo de trabajo que realizan las mujeres beneficiarias.            |
|   | Ingreso promedio mensual familiar   | Porcentaje de beneficiarios capacitados que expresan su confianza para obtener un trabajo permanente o incrementar sus ingresos. |
|   | Confianza para obtener un trabajo permanente o mejorar sus ingresos                         | Porcentaje de beneficiarios capacitados que expresan su confianza para obtener un trabajo permanente o incrementar sus ingresos  |
| Calidad de Vida   | Condiciones de vida   | Mejoramiento de la calidad de vida en base a la posibilidad de ejercer un trabajo.   |
|   | Condiciones económicas  | Mejoramiento de las condiciones económicas en lo que respecta el gasto familiar  |
|   | Condiciones de salud  | Mejores opciones de salud al acceder a un puesto de trabajo que cubre el uso de un seguro social.                                |
|   | Condiciones sociales  | Mejoramiento del nivel de vida en acciones sociales  |

*Fuente: Elaborado propia.*

## **2.3 Metodología.**

### **2.3.1 Tipo de estudio.**

Según Bonilla y Guerrero (2014) “la investigación es de tipo mixta - explicativa, en comparación con la naturaleza poco estructurada de los estudios exploratorios, requiere considerable conocimiento del área que se investiga para formular las preguntas específicas que busca responder” (p.18).

La descripción puede ser más o menos profunda, pero en cualquier caso se basa en la medición de uno o más atributos del fenómeno descrito y es no experimental porque no se construye ninguna situación, sino que se observa situaciones ya existentes, no provocadas intencionalmente en la investigación sino por quien la realiza. (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010, p.80)

### **2.3.2 Diseño de estudio.**

El diseño bajo el cual se ha desarrollado la presente investigación es el diseño no experimental. Básicamente un diseño no experimental implica la medición de las variables sin ningún programa de intervención de por medio, existe la descripción e interpretación de los resultados, los cuales podrán servir para realizar futuras correcciones. Así mismo el presente diseño implica también un diseño transversal ya que se han aplicado encuestas de manera paulatina a quienes han trabajado en el desarrollo del programa específicamente los beneficiarios, con la finalidad de recoger sus pareceres. (Sampieri y Fernández – Collado, 2006).

## **2.4 Población, muestra y muestreo**

“El distrito de Pícsi fue creado el 12 de noviembre de 1823 por Decreto Presidencial, Pícsi es un ancestral distrito cuya población capital se ubica al noreste de la Provincia de Chiclayo, a 8.5 Km” (Wikipedia, 2016, p.1). y “a igual

distancia de la provincia de Ferreñafe, con una población aproximada de 11260 habitantes, poblando lugares como Capote, san Miguel, San José, Florida y zonas rurales” (Wikipedia, 2016, p.1).

Sobre la base de la información recopilada del círculo de Estudios *Jorge Basadre* de nuestra localidad, en el año 1991, el alcalde de aquel entonces, Víctor M. Niño Farro, emite la Resolución Municipal N° 013.-91-MDP, en la que se establece como fecha de creación política del Distrito de Picsi, el 12 de noviembre del año 1823 y adopta la escritura Picsi con CS. (Wikipedia, 2016, p.1)

En la actualidad, Picsi es un distrito que a pesar de estar ubicado entre dos provincias y contar con sus servicios, tiene un alto índice de desocupación, y por ende, el índice de pobreza también es alto; sin embargo, FONCODES en el mapa de pobreza distrital 2006, categoriza a Picsi como Distrito Pobre , lo que ha originado que el Gobierno Central no programe la necesaria ayuda económica ni logística para obras de desarrollo en el empobrecido distrito, al que la distritalización de las empresas azucareras empobreció más.

La población que fue encuestada serán 134 personas de las cuales 67 fueron beneficiarios del programa del distrito de Picsi del año 2014 de acuerdo al Informe de Gestión del programa del año 2014.

## **2.5 Método de investigación.**

Los principales métodos que se utilizaron en la investigación fueron:

- **Observación:** Proceso de conocimiento por el cual se perciben deliberadamente las relaciones interpersonales entre los pobladores y el desarrollo de sus habilidades sociales. Se ha tomado en cuenta la observación y la entrevista que se ha realizado con algunos pobladores y responsable del programa, de esta manera se pudo concebir el problema de investigación.

- **Análisis:** Es un procedimiento mental mediante el cual el investigador estudiará las habilidades sociales y su influencia en la interacción entre los pobladores. El análisis a realizarse será exhaustivo el cual desintegra un todo en todas sus partes y componentes esenciales, esto, revelará la naturaleza de lo que se está estudiando.
- **Síntesis:** Establece mentalmente la relación entre lo interpersonal y las habilidades sociales analizadas. La síntesis se produce sobre la base de los resultados obtenidos previamente en el análisis.
- **Abstracción:** Mediante ella se destaca la propiedad o relación entre las variables de estudio y la influencia que se ejerce en el comportamiento de los pobladores después del programa aplicado.
- **Inductivo:** Procedimiento mediante el cual a partir de hechos específicos del estudio de las variables se pasa a proposiciones generales, lo que posibilita desempeñar un papel fundamental en la formulación de la hipótesis planteada en el estudio. Por ejemplo, se inició observando el problema, planteándolo y formulándonos objetivos que lo iremos alcanzando este proceso nos permitirá inducirnos en la solución a la problemática de la falta de habilidades sociales en las estudiantes que las hace tener malas relaciones interpersonales.
- **Deducción:** Es un procedimiento que se apoya en las aseveraciones y generalizaciones que hace la investigadora sobre las variables en estudio.

## 2.6 Técnicas y procedimientos de recolección de datos.

El presente trabajo de investigación exigió la aplicación de técnicas con instrumentos estrechamente relacionados tanto a nivel de gabinete como de campo.

## **Técnicas de gabinete.**

Técnica de fichaje: Esta es una técnica muy utilizada por nosotros como investigadores. Es un modo de recopilar toda clase de información teórica – científica, la cual permitió estructurar el marco teórico y así orientar con eficacia nuestro trabajo de investigación.

Se emplearon los siguientes tipos de fichas:

- Fichas de resumen: Se empleó esta ficha para sintetizar los temas o partes del libro o libros que se relacionen con el tema de investigación.
- Fichas bibliográficas: En estas fichas se anotaron los datos suficientes de los libros consultados para una mayor rapidez en la investigación.
- Fichas textuales: Se utilizó esta ficha para hacer la transcripción del párrafo de un libro que se considere necesario para el óptimo desarrollo de la investigación.
- Fichas de comentario. Se anotaron algunos comentarios importantes para los investigadores de la información recopilada.

## **Técnica de campo**

- Observación. Se ejecutó con el fin de obtener información relevante respecto a la problemática de la institución en estudio.
- Encuesta. Se utilizó una encuesta para diagnosticar la situación problemática del ámbito de investigación.

- Test. Este instrumento ha permitido la comprobación de los objetivos trazados en la investigación contrastándose así la hipótesis formulada a través del tratamiento de sus resultados.

## **2.7 Métodos de análisis de datos**

Se empleará el método de diferencia simple de la Evaluación Aleatoria de Impacto de programas sociales, JPAL Poverty Action Lab que consiste en comparar al grupo tratamiento o sea los que recibieron el programa con el grupo control.

La diferencia entre ambos grupos es atribuible al programa social. Vamos a utilizar el programa Excel para introducir la información, generar las tablas y los gráficos debido al tamaño pequeño de la población a encuestar. Luego vamos a analizar de acuerdo a la teoría estudiada. El supuesto que se da es que ambos grupos, tratamiento y control, son iguales en promedio.

Debido a que el programa social no es un tratamiento propiamente dicho sino un subsidio a cambio de trabajo no vamos a analizar la intención de tratar o sea el hecho de asistir al programa.

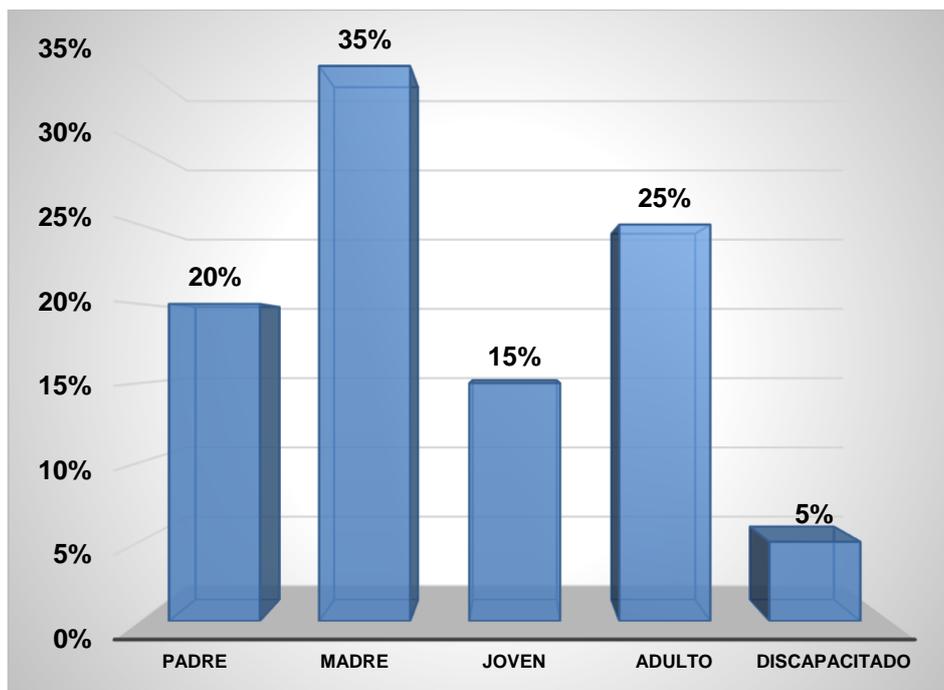
## CAPITULO III: RESULTADOS

### 3.1 Descripción de los resultados.

Los beneficiarios del Programa Social de Empleo Temporal *Trabaja Perú*; para ser beneficiarios del mismo tienen que pasar por un proceso evaluativo socio económico para ser considerados aptos para el programa; ya que deben de tenerse en cuenta múltiples factores que intervienen para determinar si un hogar es pobre o no lo es. Estas variables se definieron en detalle mediante el análisis de las fuentes de información socioeconómica, teniendo en cuenta los siguientes criterios que determinan los umbrales para la clasificación de los hogares según su nivel de pobreza.

El primero de ellos el perfil del hogar; aquí se considera la composición de los hogares según edad de los miembros; edad del Jefe de Hogar; y tamaño del hogar, así mismo las condiciones de vida, dentro de lo cual se evalúa las características de la vivienda (material predominantes en pisos, paredes y techo; número de cuartos de la vivienda; y tenencia de la vivienda); otro factor evaluado es el acceso a servicios básicos (formas de abastecimiento de agua; forma de eliminación de excretas; acceso al alumbrado eléctrico; tipo de combustible utilizado en el hogar y bienes que posee el hogar); la educación considerando las características educativas el último nivel es el estudio alcanzado por el jefe de hogar; y la asistencia escolar; condición de alfabetismo; y participación en la actividad económica (según categoría de ocupación y según ramas de actividad); por último salud teniendo en cuenta el acceso a los servicios de salud y la cobertura de seguro de salud).

Se aplicó una encuesta a las personas beneficiarias del programa; es así que una de las primeras interrogantes fue: ¿Cuál es la condición del beneficiario? De acuerdo a los resultados obtenidos el 20% son padres de familia (jefes de hogar); un 35% son madres de familia (jefas de hogar); un 15% son jóvenes (pobres sin trabajo); el 25% son adultos (que tampoco tienen una fuente de ingresos); y un 5% son personas discapacitadas (en condiciones también de pobreza); tal como se muestra en el siguiente gráfico. (Ver figura 3).



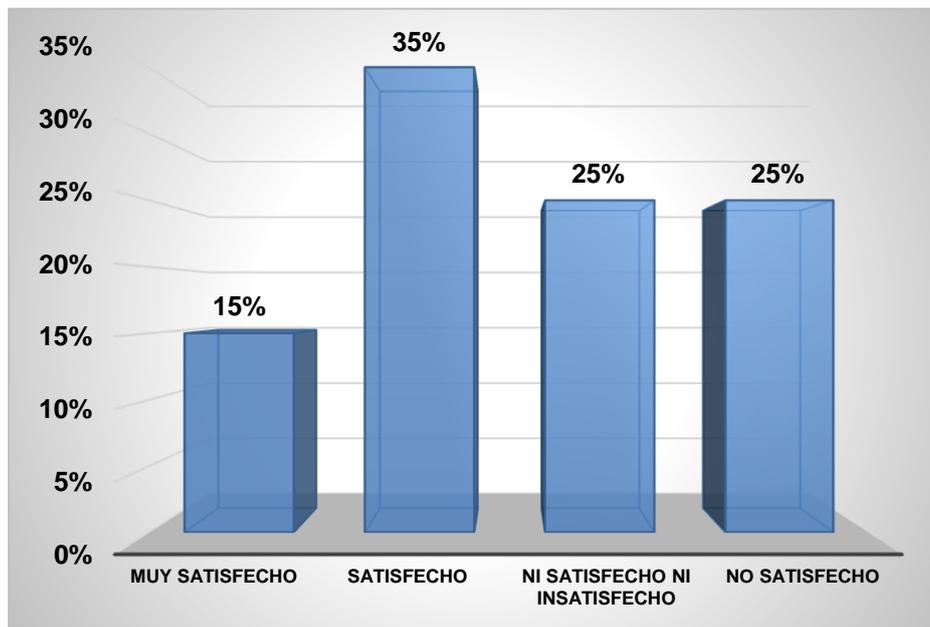
Fuente: Elaboración propia en base a los resultados estadísticos de la aplicación de las encuestas.

Figura 3: Condición del Beneficiario

Una de las primeras acciones que se desarrolla para que los beneficios del programa pueden desempeñarse dentro de él; es la capacitación esta tiene por objetivo dotar a los participantes de las herramientas necesarias para poder desempeñar una buena labor; el primer punto de la capacitación está orientado al desarrollo personal y social; es así que se preguntó a los participantes sobre su percepción al respecto; obteniéndose los siguientes resultados: un 15% estuvo muy satisfecho con la capacitación; un 35% satisfecho; para un 25% considero no estar ni satisfecho ni insatisfecho, y el 25% restante no estuvo satisfecho; tal como se muestra en el siguiente gráfico. (Ver figura 4).

Tal como se muestra en el resultado y complementando la información con algunas preguntas que se hicieron directamente a los participantes de estas capacitaciones; diremos que el nivel educativo de quienes asisten a estas capacitaciones no es el más alto; presentan algunas deficiencias de comprensión de la información; sin embargo también existen personas que a pesar de su pobreza tienen un alto grado de instrucción y educación;

situación que resulta plenamente positiva para el desarrollo del programa; pero esta situación no es el común denominador.



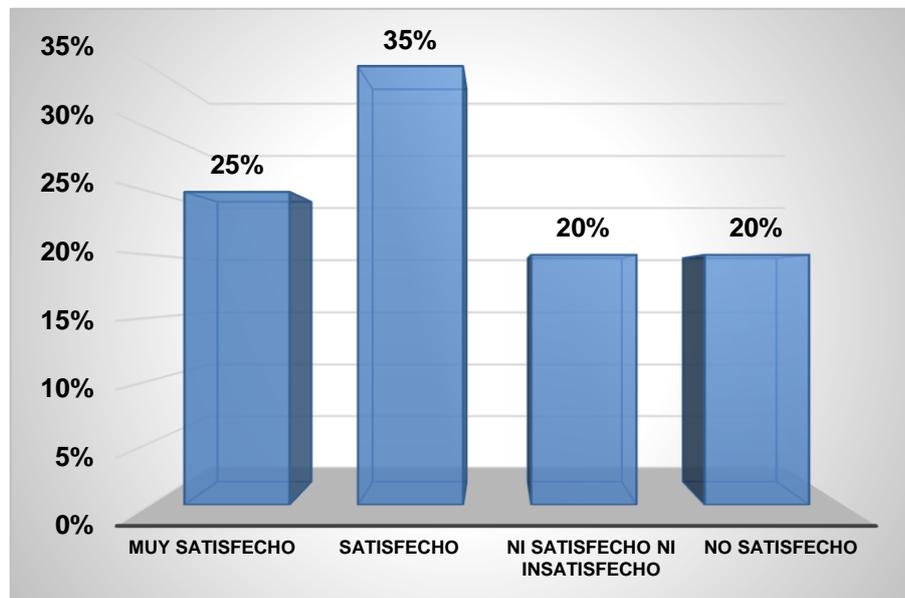
*Fuente: Elaboración propia en base a los resultados estadísticos de la aplicación de las encuestas.*

*Figura 4: Capacitación en Desarrollo Personal y Social*

Otra de las preguntas formuladas fue: ¿sobre cómo se sintió respecto a la capacitación a las jefas de familia? El resultado nos muestra que el 25% estuvo muy satisfecho; seguido de un 35% quienes también estuvieron satisfechas; el 20% ni satisfechas, ni insatisfechas (indiferentes) y el 20% restante no satisfechas; tal como se muestra en el siguiente gráfico. (Ver figura 5).

Al respecto podemos inferir, que un 60% estuvo satisfecho respecto a la capacitación recibida; sin embargo es necesario apreciar una vez más que no todos estuvieron conformes; y esto tal vez se deba a algunos factores que se han podido identificar por medio de algunas conversaciones realizadas; como por ejemplo no consideran importante la capacitación, pues opinan que es repetitivo y que no cubre sus expectativas; sin embargo para quienes opinan favorablemente consideran que la información presentada es importante, ya que no lo habían aprendido por

no haber asistido a una formación técnica y que muchas veces su formación en la educación secundaria fue muy deficiente.



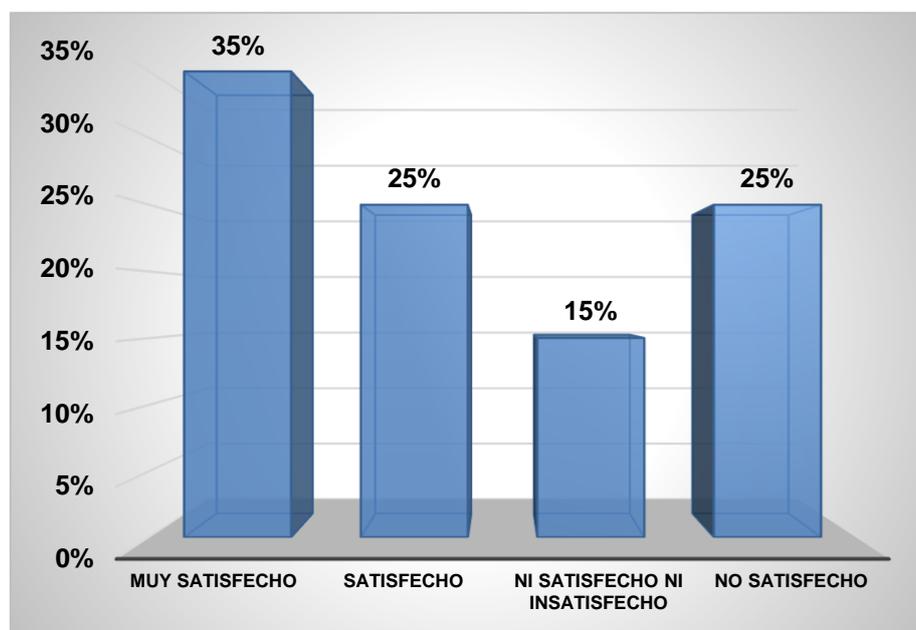
*Fuente: Elaboración propia en base a los resultados estadísticos de la aplicación de las encuestas.*

*Figura 5: Capacitación a las Jefas de Familia*

La siguiente pregunta tiene que ver con respecto a la utilidad de la obra realizada; por el programa; donde se puede observar que el 35% de quienes responden consideran que están muy satisfechos; un 25% satisfechos; para un 15% le es indiferente y el 25% restante está insatisfecho; tal como se muestra a continuación. (Ver figura 6).

Hay que manifestar que la utilidad de la obra, no está en manos de la decisión de los participantes del programa; como ya se ha definido la ejecución de las obras responde a una priorización propuesta por el propio programa; en coordinación con los gobiernos regionales o gobiernos locales (municipalidades); esto debido a la presentación de proyectos que tienen por finalidad mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios directos. Sin embargo al realizar un análisis exhaustivo este programa obedece a una razón de ser de ayudar a los participantes; que en la gran mayoría de los casos no es una mano de obra calificada; situación que hace más difícil la ejecución de un trabajo; ya que al no ser un especialista,

se le está brindando la oportunidad de participar, primero con la finalidad de mejorar sus ingresos económicos y segundo una consecuencia inherente; que al capacitarlo y enseñarle se está fortaleciendo y desarrollado la capacidad para poder desempeñarse en esa actividad, ya que adquiriría experiencia al respecto.



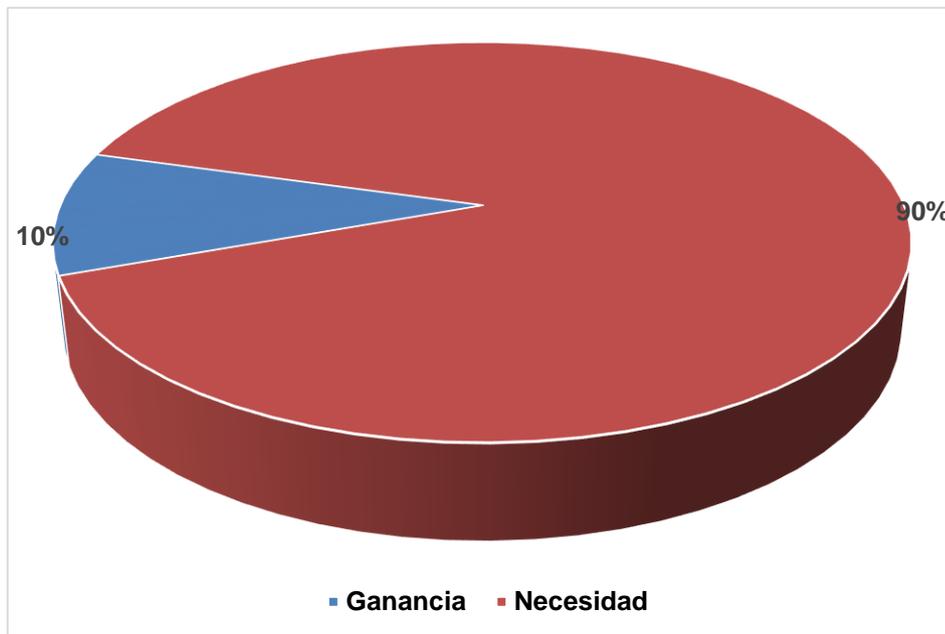
*Fuente: Elaboración propia en base a los resultados estadísticos de la aplicación de las encuestas.*

*Figura 6: Utilidad de las Obras realizadas por el Programa.*

La siguiente pregunta tiene que ver con la intención de por qué motivos o cuál es su motivación para su participación en el programa; resultando que la gran mayoría reconoce en un 90% que es por necesidad; seguido de un 10% quienes manifiestan que es por ganancia; tal como se muestra en el siguiente gráfico (Ver figura 7).

Como ya se ha hecho mención los beneficiarios que participan en el desarrollo del programa, pasan por una estricta evaluación; con la finalidad de acreditar que realmente necesitan de la participación del programa; por tanto, quienes integran el desarrollo del programa por parte de los beneficiarios son personas pobres, que su intencionalidad primaria es cubrir sus necesidades familiares básicamente; si son jefes o jefas de hogar, su prioridad es la manutención de la familia. Cuando se ha

conversado con algunos participantes, estos sustentan que su necesidad primaria es el mantenimiento de su familia (esposa e hijos); por tanto, no podemos hablar de ganancias o de utilidad. Es necesario brindar una mayor cobertura para el desarrollo del programa y de esta manera favorecer a más ciudadanos que tanto lo necesitan.

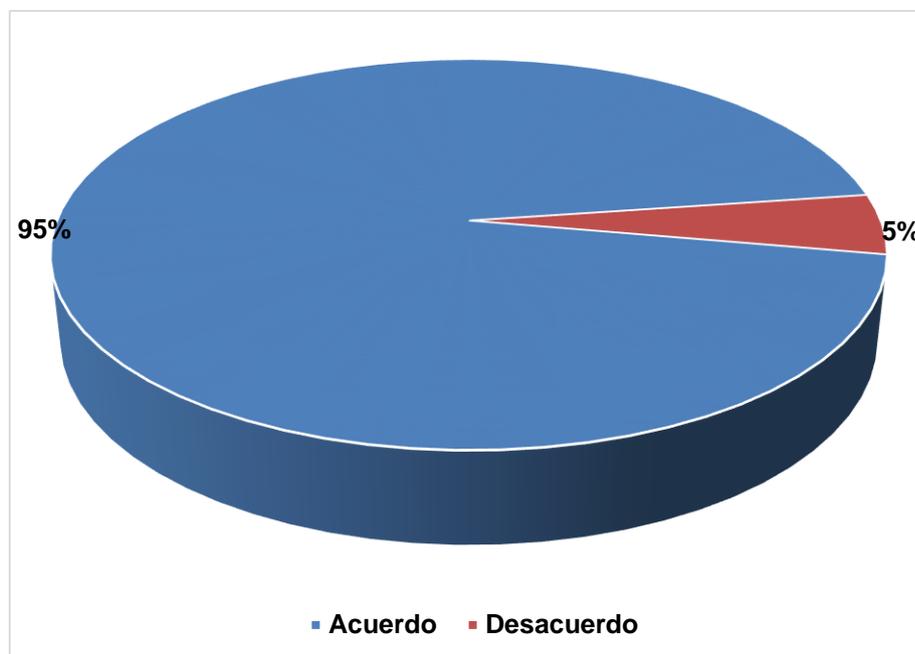


*Fuente: Elaboración propia en base a los resultados estadísticos de la aplicación de las encuestas.*

*Figura 7: Principal Motivo para participar del Programa*

Otra de las interrogantes fue: ¿si está de acuerdo con el tipo de trabajo que realizan las mujeres? Resultando que el 95% está de acuerdo y sólo un 5% está en desacuerdo; tal como se muestra en el gráfico. (Ver figura N° 08). Como bien se ha explicado ya, anteriormente la finalidad de este programa no es buscar la mano de obra calificada y / o profesional; el propósito es brindar ayuda a las familias, pero a través del desenvolvimiento en una labor; para ello los proyectos que se presentan son analizados, buscando ese beneficio y sobre todo también favoreciendo al desarrollo de las comunidades; por tanto la labor que realizan las mujeres en el desarrollo de estos proyectos; están acordes con las capacidades o perfiles que se necesitan para su ejecución. No son labores que demandan una fuerza excesiva, como puede ser en el caso

de los hombres; o labores que requieren de una alta capacidad intelectual; sino más bien son operarios o ligados a la práctica; conforme van desarrollando sus capacidades previa capacitación son incorporados a los diferentes programas o al programa que se desarrolla en su comunidad.



Fuente: Elaboración propia en base a los resultados estadísticos de la aplicación de las encuestas.

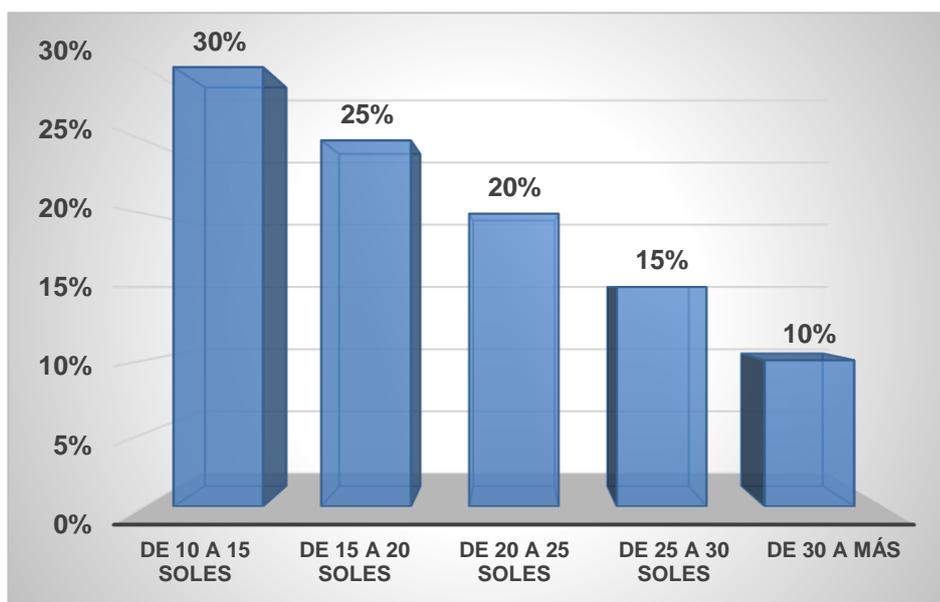
Figura 8: Está de acuerdo con el Tipo de Trabajo que realizan las Mujeres

Se preguntó también respecto al ingreso económico promedio diario que perciben los beneficiarios; el 30% respondió que sus ingresos ascienden de 10 a 15 soles; así mismo un 25% manifestó que sus ingresos fluctúan de 15 a 20 nuevos soles; un 20% respondió que sus ingresos van desde 20 a 25 soles; así mismo un 15% también manifestó que su promedio va de 25 a 30 soles; y por último un 10% considera que sus ingresos van de más de 30 soles; tal como se muestra en el gráfico. (Ver figura 9).

De acuerdo a los informes nacionales emitidos al Ministerio en los que respecta a los participantes beneficiarios del programa según su ámbito geográfico durante el año 2014 se benefició con un incentivo económico por parte de la mano de obra no calificada a 28 820 participantes (21 243 fueron mujeres y 6 977 varones) que residen en el ámbito urbano; hacia

como 18 716 personas (11 331 fueron mujeres y 7 385 varones) en situación de pobreza y pobreza extrema que habitan en la zona rural. De igual manera el programa benefició con un incentivo económico por el aporte de mano de obra no calificada, a participantes que residen en distritos ubicados en zona de frontera. De esta manera durante el año del 2014 se benefició a 2 534 participantes de 18 distritos fronterizos de cinco regiones del país de los cuales 1 642 fueron mujeres y 892 varones.

Durante el año 2014, el Programa *Trabaja Perú* cofinanció, la ejecución de 446 proyectos de inversión pública de infraestructura urbana básica, económica y social, de un total de 247 distritos que se encuentran en condición de pobreza beneficiando con ello a 24 952 participantes en situación de vulnerabilidad (16 255 mujeres y 8 699 varones), con un incentivo económico por el aporte de la mano de obra no calificada durante la ejecución de los proyectos. Las regiones que tuvieron una mayor intervención en distritos pobres fueron Apurímac (34 distritos), Puno (32 distritos) y Ayacucho (31 distritos). La región Lambayeque sólo aparece con la intervención de dos distritos (Picsi e Inkahuasi), donde se han ejecutado sólo 4 proyectos en general. Habiendo tenido un total de 163 beneficiarios del programa (115 mujeres y 48 varones).



Fuente: Elaboración propia en base a los resultados estadísticos de la aplicación de las encuestas.

Figura 9: Ingreso Promedio Diario

La siguiente pregunta está referida a los beneficios de haber participado en el programa; preguntándose: ¿Si el haber participado en el programa le ha ayudado a conservar su actual empleo? Un 80% de los encuestados manifestó que sí, mientras que el 20% restante considera que no; tal como se muestra en el gráfico. (Ver figura N° 10). El desarrollo del Programa como se ha señalado tiene por objetivo brindar una ayuda económica a cambio de la mano de obra no calificada; de esta manera se contribuye a buscar ingresos para la manutención de la familia; sin embargo para quienes han participado en el programa; manifiestan también que les brinda esperanza de buscar un mejor trabajo, y sentirse útiles; les eleva la autoestima pues pueden aportar al hogar y preocuparse por el desarrollo de la familia; estas son situaciones muy positivas que redundan en el desarrollo de la persona, haciéndolo sentir valioso y útil.

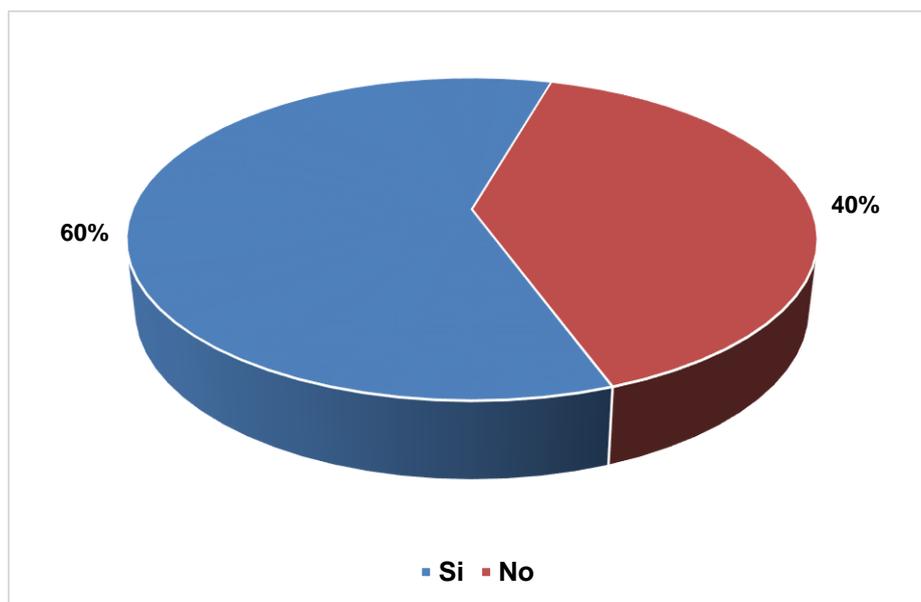


*Fuente: Elaboración propia en base a los resultados estadísticos de la aplicación de las encuestas.*

*Figura 10: El Programa le ayudo a Conservar su empleo actual.*

Del mismo modo se preguntó también: ¿si el haber participado en el programa les ha servido para conseguir un nuevo empleo? Un 60% de los encuestados manifestó que sí; mientras que un 40% respondió que no, tal como se muestra en el gráfico. (Ver figura N° 11). Frente a esto se puede

considerar que, al haber tenido una experiencia laboral, esta puede influenciar positivamente en el hecho de generar una mejor actitud frente al trabajo; así como también tener continuidad en un puesto laboral. Muy aparte de haber generado experiencia en el puesto desempeñado, alimentando de esta manera el currículum vitae. Por tanto, es aceptable que, al haber estado inmerso en un programa de capacitación laboral, le brinde mejores oportunidades para poder alcanzar un puesto en cualquier otro rubro.



*Fuente: Elaboración propia en base a los resultados estadísticos de la aplicación de las encuestas.*

*Figura 11: El Programa le ayudó a conseguir un empleo nuevo*

Así mismo se preguntó si es que el programa Trabaja Perú; le ayudó a iniciar un negocio, a lo cual el 85% de los encuestados manifestó que no y el 15% restante respondió que sí; tal como se muestra en el siguiente gráfico. (Ver figura 12). De acuerdo a las opiniones vertidas por los participantes beneficiarios en su gran mayoría; el principal objetivo logrado gracias al desarrollo del programa ha sido, la colaboración al sustento del hogar; aportar económicamente para que las condiciones de vida mejoren aunque sea temporalmente, hay que recordar que los beneficiarios previamente son calificados dentro de rangos de pobreza y una de los objetivos fundamentales es mejorar su capacitación técnica para poder laborar, dentro de otros escenarios.

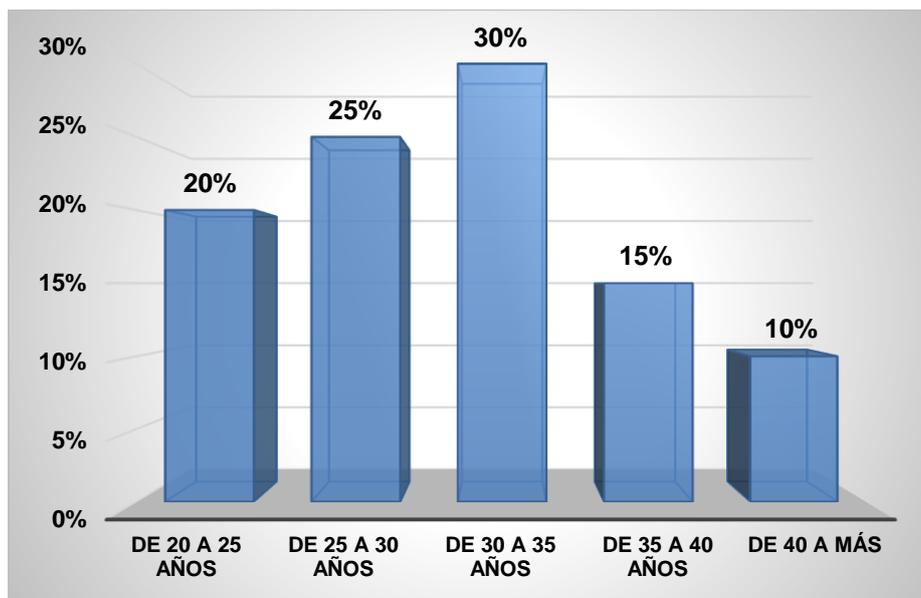
Dentro de los alcances del programa, en los informes emitidos se ha logrado generar 36 798 empleos temporales a nivel de todo el país; lo que representa el 12% con respecto a la meta programada en el POI del 2014. Se benefició a 46 936 participantes con un incentivo económico por el aporte de la mano de obra no calificada durante la ejecución de los proyectos, de los cuales el 69% fueron mujeres (32 574) y 31% varones (14 362). Dentro de este grupo se encuentran 468 participantes con discapacidad que fueron beneficiados con un empleo temporal.



*Fuente: Elaboración propia en base a los resultados estadísticos de la aplicación de las encuestas.*

*Figura 12: El Programa le ayudo a iniciar un Negocio*

La edad de quienes participaron en las encuestas corresponden a los siguientes intervalos: 20% son los beneficiarios que tienen de 20 a 25 años; un 25% tienen edades de 25 a 30 años; el 30% tienen edades entre 30 y 35 años; un 15% edades entre 35 y 40 años y el 10% edades que superan los 40 años; tal como se muestra en el siguiente gráfico. (Ver figura 13).



Fuente: Elaboración propia en base a los resultados estadísticos de la aplicación de las encuestas.

Figura 13: Edad de los Beneficiarios

### 3.2 Discusión de los resultados.

De acuerdo a los resultados obtenidos y las entrevistas llevadas a cabo en la ejecución del presente trabajo tenemos lo siguiente:

**Objetivo específico. N° 01: Determinar el grado de satisfacción de los beneficiarios directos del Programa Social de Empleo Temporal Inclusivo *TRABAJA PERÚ*, en el distrito de Picsi, provincia de Chiclayo, región Lambayeque, durante el año 2014.**

De acuerdo a la evaluación realizada y las opiniones vertidas por parte de los participantes beneficiarios del programa se ha podido constatar que existe una alta aceptación con respecto al mismo; se ha logrado alcanzar los objetivos propuestos por parte de los proyectos ejecutados; donde los beneficiarios han logrado por un lado capacitarse; y por otro adquirir recursos económicos para la manutención de sus familias; los mayores beneficiarios han sido las mujeres jefas de hogar. Así mismo quienes han accedido al programa han pasado por un proceso evaluativo para demostrar la carencia. Sin embargo existen problemas con el Sistema de Focalización de Hogares – SISFOH, toda vez que un gran

número de beneficiarios en situación de vulnerabilidad no fueron empadronados, por lo que figuraban como no elegible en el SISFOH, dicha situación dificultó completar el número de participantes que requerían los proyectos, retrasando el inicio de las obras y/o incrementándose el tiempo de ejecución de los proyectos.

**Objetivo específico. N° 02: Describir las características que presenta el mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios del Programa Social de Empleo Temporal Inclusivo *TRABAJA PERÚ*; en el distrito de Picsi, provincia de Chiclayo, región Lambayeque, durante el año 2014.**

Fundamental las características de mejoramiento de la calidad de vida se han visto reflejadas desde el punto de vista del participante en la condición económica; pues al contar con un ingreso, aunque sea temporal, les ha permitido, poder acceder a algunos servicios; como también por ejemplo mejorar su alimentación y la de los suyos; así como también dentro del campo de la salud. Las capacitaciones recibidas han mejorado también su grado de instrucción; haciéndolos conocedores de algunas técnicas nuevas para poder desempeñar su labor en el programa. Hay que también señalar que el haber desempeñado una función específica dentro del programa a alimentado su capacitación laboral, brindándole un mejor conocimiento de la labor realizada; acción que en muchos casos ha servido para alcanzar otras opciones laborales fuera del programa.

**Objetivo específico. N° 03: Identificar el índice de sub cobertura asociado al número de beneficiarios potenciales no atendidos por el Programa Social de Empleo Temporal Inclusivo *TRABAJA PERÚ*, en el distrito de Picsi, provincia de Chiclayo, región Lambayeque, durante el año 2014.**

De acuerdo a los datos estadísticos proporcionados por el mismo programa sólo en la región Lambayeque se ha atendido a sólo dos distritos de la región: Picsi e Inkahuasi, con un total de 4 proyectos ejecutados donde han participado 163 beneficiarios directos del programa (115 mujeres y 48 varones);

a todas luces es un número insuficiente; ya que la región Lambayeque hay distritos que están catalogados con un alto índice de pobreza; sin embargo no es sólo una tarea del Programa; le compete la participación también a las instituciones ya sean regionales y locales (municipalidades); estas instituciones deben de diseñar proyectos de inversión para que sean analizados por el programa y puedan ser también cofinanciados; situación que ayudaría mucho a mejorar las condiciones actuales.

**Objetivo específico. N° 04: Proponer lineamientos de mejora para desarrollar una mayor cobertura del Programa Social de Empleo Temporal Inclusivo *TRABAJA PERÚ*, en el distrito de Picsi, provincia de Chiclayo, región Lambayeque, durante el año 2014.**

Diseñar lineamiento no es una tarea fácil, ya que existen muchos obstáculos en el camino, el programa durante el año 2014, registro 962 proyectos de inversión pública, que generaron al menos, un empleo temporal, los cuales fueron ejecutados principalmente en las zonas urbanas (37,2%); seguido del ámbito rural (33,7%) y semiurbano (29,1%). Los proyectos estuvieron relacionados en primer lugar a obras de infraestructura urbana (658 proyectos), como la construcción de veredas, lozas deportivas, escalinatas, etc.; seguidos de obras de infraestructura vial (128 proyectos) referidas a la ampliación de pistas y veredas, pavimentación de vías y construcción de vías peatonales, etc. en tercer lugar se encuentran los proyectos relacionados a defensas ribereñas e irrigaciones (102 proyectos); así mismo se ejecutaron 234 proyectos de mejoramiento, rehabilitación y construcción de muros de contención para la contención de taludes y suelos inestables y finalmente en menor número obras de infraestructura sanitaria (72 proyectos) relacionados a la construcción de redes colectoras y conexiones domiciliarias de agua y alcantarillados; además de 2 proyectos de áreas verdes.

## CAPITULO VI. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

### Conclusiones

Luego de haber analizado los resultados y teniendo en cuenta los objetivos planteados en el trabajo se llega a establecer las siguientes conclusiones:

1. Se ha determinado el grado de satisfacción de los beneficiarios directos del Programa Social de Empleo Temporal Inclusivo *TRABAJA PERÚ*, en el distrito de Picsi, provincia de Chiclayo, región Lambayeque, durante el año 2014; resultando que existe una muy buena aceptación de quienes han participado en el programa en más de un 70%. El proceso de evaluación exige que exista una relación estrecha entre evaluación e investigación, siendo necesario la utilización de modelos existentes, instrumentos y técnicas que constituyen la llamada metodología de la investigación en ciencias sociales.
2. Así mismo se ha procedido a describir las características que presenta el mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios del Programa Social de Empleo Temporal Inclusivo “TRABAJA PERÚ”; en el distrito de Picsi, provincia de Chiclayo, región Lambayeque, durante el año 2014; resultando que el mayor impacto se ha dado en la condición económica de los beneficiarios; ya que la gran mayoría de ellos constituyen jefes o jefas de hogar; facilitando estos ingresos sus condiciones alimentarias y mejorando en algo a la masa familiar que dependen de estas personas.
3. Se ha logrado identificar el índice de sub cobertura asociado al número de beneficiarios potenciales no atendidos por el Programa Social de Empleo Temporal Inclusivo “TRABAJA PERÚ”, en el distrito de Picsi, provincia de Chiclayo, región Lambayeque, durante el año 2014; resultando que existen problemas en relación a la presentación de la información; ya que en los empadronamientos realizados hay familias que no han sido consideradas dentro de los índices de pobreza o pobreza extrema; lo cual tiene que mejorar.

4. La propuesta de lineamientos de mejora para desarrollar una mayor cobertura del Programa Social de Empleo Temporal Inclusivo *TRABAJA PERÚ*, en el distrito de Picsi, provincia de Chiclayo, región Lambayeque, durante el año 2014; implica realizar un estudio más amplio, ya que no sólo podemos circunscribirnos a la localidad de Picsi; existen otras regiones con mayores problemas donde es necesario reconfigurar el Programa y aprender de esas falencias, con la finalidad de que estas no se repitan. La investigación evaluativa tiene por lo común propósitos múltiples que han de ser atendidos bajo las condiciones más exigentes. Tal variedad de condiciones a menudo exige una serie de métodos, lo que significa que debe apoyarse en el método científico.

5. Finalmente podemos decir que se evaluado el impacto del Programa Social de Empleo Temporal Inclusivo *TRABAJA PERÚ* en relación al mejoramiento de la calidad de vida en los beneficiarios del distrito de Picsi, provincia de Chiclayo, región Lambayeque, durante el año 2014; resultando que los beneficiarios tienen un alto grado de conformidad con el desarrollo del Programa; encuentran muchas características positivas, que redundan en su beneficio directo; sin embargo es necesario que este programas tiendan a ser sostenibles en el tiempo; situación que aún no se ha logrado. Los resultados alcanzados indican que existe suficiente evidencia para dar por aceptada la hipótesis de investigación, caracterizándose porque éstos tienen plena validez interna y porque el marco metodológico empleado puede ser utilizado en la evaluación de todo tipo de proyectos de carácter social, variando únicamente el indicador.

## **Sugerencias**

Se sugiere:

1. Las Unidades Gerenciales de línea y Unidades Zonales del Programa, continúen fortaleciendo el seguimiento continuo a los proyectos que cofinancia el programa, verificando que se generen los empleos temporales programados, así como la culminación de las obras en el tiempo previsto.
2. La Unidad Gerencial de Promoción y Unidades Zonales deberá coordinar con el organismo ejecutor las acciones pertinentes que garanticen el número de participantes antes de la priorización de proyectos, a fin de evitar retrasos en el inicio y durante la ejecución de las obras debido a la falta de participantes.
3. Los Organismos Ejecutores deben de realizar previo a la presentación de sus proyectos al Programa, el empadronamiento de sus beneficiarios ante el SISFO, de tal manera que se garantice el número de participantes en el inicio, y durante la ejecución de las obras.
4. El Programa debe de incidir a través de charlas de capacitación dirigidas a los Organismos Ejecutores, la importancia de empadronar a los beneficiarios del lugar donde se va a ejecutar la obra.
5. Es necesario una mayor difusión y coordinación entre las Unidades Gerenciales y Unidades Zonales, sobre los cambios que se introducen en los documentos de gestión del Programa, así como estos últimos realicen una mayor revisión sobre las normas que emite el programa, esto con la finalidad de evitar errores posteriores en la aplicación de los mismos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Béjar, H. (2004). *Política Social, Justicia Social* (segunda ed.). Lima, Perú: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.
- Bonilla, C., & Guerrero, E. (2014). *Evaluación del Programa Social Comedores Populares de la Municipalidad Provincial de Lambayeque. Caso: Distrito de Lambayeque Año 2007-2012*. (Tesis de Pregrado). Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo. Lambayeque. Perú. Obtenido de [http://tesis.usat.edu.pe/jspui/bitstream/123456789/229/1/TL\\_BonillaBanc esClaudia\\_GuerreroCheniqueErika.pdf](http://tesis.usat.edu.pe/jspui/bitstream/123456789/229/1/TL_BonillaBanc esClaudia_GuerreroCheniqueErika.pdf)
- Chacaltana, J. (2003). *El Impacto del Programa a Trabajar Urbano: Ganancias de ingreso y utilidad de las obras*. Lima, Perú. Obtenido de [http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/documentos/impacto26092003.pdf](http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/impacto26092003.pdf)
- Compromiso RSE. (10 de Diciembre de 2013). *El impacto social de los programas de RSE: ¿Qué es y cómo medirlo?* Obtenido de Compromiso RSE: <http://www.compromisorse.com/rse/2013/12/10/el-impacto-social-de-los-programas-de-rse-que-es-y-como-medirlo/>
- Definición. De. (10 de Noviembre de 2016a). *Definición de Programa Social*. Obtenido de Definición. De: <http://definicion.de/programa-social/>
- Definición. De. (2016 de Noviembre de 2016b). *Definición de Pobreza*. Obtenido de Definición. De: <http://definicion.de/pobreza/>
- Escarcia, C. (2015). *¿Quieres un trabajo temporal?* Obtenido de Aviso Oportunidad: <http://avisooportuno.mx/empleos/nota.php?nota=2472>
- Federación Internacional de Sociedad de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. (1990). *¿Qué es la vulnerabilidad?* Obtenido de Federación Internacional de Sociedad de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja: <http://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/sobre-desastres/que-es-un-desastre/que-es-la-vulnerabilidad/>

García, C. (2011). *Significado*. Obtenido de Bienestar Social:  
<https://losteletabies.wordpress.com/significado/>

Gutierrez, S., Huyhua, M., Jacobo, C., Mendoza, B., Miranda, D., & Zambrano, C. (2016). *Análisis de la Influencia del Canon Minero en la Inversión Pública y en la Calidad de Vida de los Habitantes del Distrito de Tiabaya Periodo 2011-2015*. (Tesis de Pregrado). Universidad Nacional de San Agustín. Arequipa, Perú. Obtenido de <https://es.scribd.com/document/319364712/Analisis-de-La-Influencia-Del-Canon-Minero-en-La-Inversion-Publica-y-en-La-Calidad-de-Vida-de-Los-Habitantes-Del-Distrito-de-Tiabaya-Periodo-2011-20>

Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2010). *Metodología de la Investigación*. México: Mcgraw-Hill/Interamericana Editores, S.A. de C.V.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2001). *¿Ha mejorado el bienestar de la población? Balance de las Principales Políticas y Programas sociales*. Lima, Perú. Obtenido de [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib0487/Libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0487/Libro.pdf)

La Contraloría de la República. (2008). *Programa Sociales en el Perú Elementos para una Propuesta desde el Control Gubernamental*. Lima, Perú. Obtenido de <http://www.midis.gob.pe/dgsye/evaluacion/documentos/ProgramassocialesenelPeru.Elementosparaunapropuestadesdeelcontrolgubernamental-ContraloriaGeneraldeLaRepublica.pdf>

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2013). *Informe de Ejecución de Proyectos de Inversión Pública del Decreto de Urgencia N° 016-2012 en el Año 2012*. Gerencia de Planificación, Presupuesto, Monitoreo y Evaluación.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2016a). *Sobre el Programa*. Lima, Perú. Obtenido de

[http://www.trabajaperu.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=68](http://www.trabajaperu.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=68)

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (10 de Noviembre de 2016b). *Estrategias de Intervención*. Obtenido de Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo: [http://www.trabajaperu.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=73](http://www.trabajaperu.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=73)

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (10 de Noviembre de 2016c). *¿A Quiénes Beneficia?* Obtenido de Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo: <http://www.trabajaperu.gob.pe/index.php/organigrama?id=71>

Neyra, W. (28 de Septiembre de 2013). ONU considera que Perú puede reducir Pobreza a 20 % en 2016. *Rpp Noticias*. Obtenido de <http://rpp.pe/economia/economia/onu-considera-que-peru-puede-reducir-pobreza-a-20-en-2016-noticia-635007>

Ojijo, J., & Mubiana, F. (2015). *Are Public Works Programmes Effective in Reinforcing Social Protection Systems? Evidence from Northern Namibia*. International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC - IG). doi: ISSN: 1812-108X

Picado, X. (1990). *La Evaluación de Programa Sociales*. Universidad de Costa Rica. Obtenido de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000185.pdf>

Portal Yauyos. (6 de Junio de 2014). *Programa Trabaja Perú financiará proyectos que generarán empleo en la provincia de Yauyos*. Obtenido de Portal Yauyos: <http://portalyauyos.blogspot.pe/2014/06/programa-trabaja-peru-financiara.html>

Roqueme, C., & Limas, M. (2013). Política Social, Protección Social y Programa Empleo Temporal: El caso Juárez, México. *Nóesis. Revista de ciencias sociales y humanidades*, 22(43), 226-267. Obtenido de <http://biblat.unam.mx/ca/revista/noesis-revista-de-ciencias-sociales-y->

humanidades/articulo/politica-social-proteccion-social-y-programa-  
empleo-temporal-el-caso-juarez-mexico

Wikipedia. (10 de Noviembre de 2016). *Distrito de Pícsi*. Obtenido de  
Wikipedia.org: [https://es.wikipedia.org/wiki/Distrito\\_de\\_Pícsi](https://es.wikipedia.org/wiki/Distrito_de_Pícsi)

# ANEXOS:

## ANEXOS

**ENCUESTA DE BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA SOCIAL TRABAJA PERÚ, EN EL DISTRITO DE PICSI, PROVINCIA DE CHICLAYO, REGIÓN LAMBAYEQUE, DURANTE EL PERIODO DE ENERO 2014 A ENERO 2015.**

### **Objetivo:**

Determinar el impacto social del Programa Social *Trabaja Perú* en los pobladores del distrito de Pícsi, provincia de Chiclayo, 2015.

### **Introducción:**

La presente encuesta es para evaluar el impacto del programa social en los beneficiarios. Para que el estudio salga bien le pedimos que sea muy sincero en sus respuestas.

### **I. Condición del beneficiario:**

- Padre
- Madre
- Joven
- Adulto
- Discapacitado

### **II. Ingreso de los beneficiarios.**

---

---

---

### **III. Satisfacción y motivación por la participación en el programa:**

3.1. ¿Qué tan satisfecho o satisfecha está usted con:

- a. La capacitación en desarrollo personal y social:
  - Muy satisfecho
  - Satisfecho
  - Ni satisfecho ni insatisfecho

No satisfecho

b. La capacitación a las jefas de familia: (Si no corresponde pase a la siguiente pregunta).

Muy satisfecho

Satisfecho

Ni satisfecho ni insatisfecho

No satisfecho

c. La utilidad de las obras realizadas por el programa:

Muy satisfecho

Satisfecho

Ni satisfecho ni insatisfecho

No satisfecho

3.2. ¿Cuál fue su principal motivo para participar del programa?

La ganancia de dinero

La necesidad de obras para el vecindario

#### **IV. Opinión de los beneficiarios con el tipo de trabajo que realizan las mujeres beneficiarias.**

4.1. ¿Está de acuerdo o no con el tipo de trabajo que realizan las mujeres beneficiarias?

Estoy de acuerdo

Estoy en desacuerdo

#### **V. Impacto del programa.**

5.1. ¿Cuánto es el ingreso mensual promedio que obtiene su hogar? solo mencione los que viven en su hogar si en la vivienda viven dos familias. (Si La ganancia en el hogar es diaria multiplicar por 30).

S/. \_\_\_\_\_ (Diarios)

S/. \_\_\_\_\_ (Mensual)

#### **VI. Expectativas sobre el empleo.**

¿Cree Ud. que el programa le ayudó a?

5.2. ¿Conservar su actual empleo?

Sí

No

NS/ NO

5.3. ¿Conseguir un empleo nuevo?

Sí

No

NS/ NO

5.4. Iniciar un negocio.

Sí

No

NS/ NO

**VII. Datos generales.**

7.1. Edad: \_\_\_\_\_

7.2. Sexo:

Masculino

Femenino

7.3. Ocupación: \_\_\_\_\_

**¡GRACIAS POR SU PARTICIPACIÓN!**

---